

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 107



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 54

6 kwietnia 2011

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

469. sesja plenarna w dniach 16 i 17 lutego 2011 r.

2011/C 107/01

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dostępu do surowców wtórnych (żelaza metalowego, papieru odzyskanego w wyniku recyklingu itd.) (opinia z inicjatywy własnej) ... 1

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

469. sesja plenarna w dniach 16 i 17 lutego 2011 r.

2011/C 107/02

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE” COM(2010) 367 wersja ostateczna 7

PL

Cena:
4 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2011/C 107/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze” COM(2010) 254 wersja ostateczna	16
2011/C 107/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu” COM(2010) 301 wersja ostateczna	21
2011/C 107/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/25/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących ciągników wprowadzanych do obrotu w ramach programu elastyczności COM(2010) 607 wersja ostateczna – 2010/0301 (COD)	26
2011/C 107/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) COM(2010) 537 wersja ostateczna – 2010/0266 (COD) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników COM(2010) 539 wersja ostateczna – 2010/0267 (COD)	30
2011/C 107/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... w sprawie szczególnych środków w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej COM(2010) 498 wersja ostateczna	33
2011/C 107/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie planu działania na rzecz wprowadzenia niskoemisyjnego systemu energetycznego do 2050 r. (opinia rozpoznawcza)	37
2011/C 107/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w sprawie zastosowań globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS)” COM(2010) 308 wersja ostateczna	44
2011/C 107/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych UE COM(2010) 311 wersja ostateczna	49
2011/C 107/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego COM(2010) 471 wersja ostateczna – 2010/0252 (COD) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych” COM(2010) 472 wersja ostateczna	53
2011/C 107/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) COM(2010) 521 wersja ostateczna	58

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

469. SESJA PLENARNA W DNIACH 16 I 17 LUTEGO 2011 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dostępu do surowców wtórnych (złomu metalowego, papieru odzyskanego w wyniku recyklingu itd.) (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 107/01)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Dnia 15 lipca 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

dostępu do surowców wtórnych (złomu metalowego, papieru odzyskanego w wyniku recyklingu itd.).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 stycznia 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 88 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet bardzo docenia analizy poszczególnych stowarzyszeń branżowych, które wyjaśniają obecną sytuację oraz nakreślają prawdopodobne przyszłe scenariusze mogące powodować poważną nierównowagę podaży i popytu na rynku surowców wtórnych.

1.2 Komitet wskazuje również na to, że dostępność surowców wtórnych jako taka jest w niektórych krajach (Stany Zjednoczone, Chiny) uważana za kwestię o znaczeniu strategicznym i tak też jest tam traktowana. Oczywiście surowce wtórne nie są wykluczone z podobnie restrykcyjnego systemu w tych krajach. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że DG ds. Środowiska uznała efektywne wykorzystanie materiałów za kluczowy priorytet.

1.3 Dostęp do określonych surowców jest bardzo różny w poszczególnych sektorach przemysłu, podobnie jak same przepływy materiałowe, zgodnie z ich charakterem i tradycyjnymi zastosowaniami niezbędnych surowców.

W niektórych przypadkach, takich jak przemysł szklarski i stalowy, cel, którym jest efektywne wykorzystanie materiałów, można by osiągnąć po prostu dzięki dostosowaniu i wyważeniu istniejących systemów i procesów produkcji za pomocą właściwie określonych zachęt. EKES przestrzega, że zachęty te nie powinny powodować zagrożenia dla liczby i jakości miejsc pracy w recyklingu i przemyśle przetwarzania.

1.4 Obecnie wywożone są duże ilości zebranych surowców wtórnych, chociaż są one bardzo potrzebne w europejskich sektorach podstawowych i przetwórstwie. Tendencja ta poważnie zagraża zatrudnieniu we wszystkich gałęziach przemysłu przetwórczego.

1.5 Sposób radzenia sobie z nadmiernymi ilościami odpadów zebranych z istniejących specjalnych systemów zbiórki często polega na niewybiórczej wyprzedaży tych zebranych kategorii odpadów bez dodatkowego przetworzenia i bez zapewnienia ich ostatecznego wykorzystania w UE.

1.6 Niestety w celu unikania bezpośredniej kontroli przepływów istotnych surowców wtórnych często stosowane są nielegalne praktyki handlowe. Używa się na przykład fałszywych deklaracji celnych klasyfikujących odpady jako towary używane, aby nie stosować przepisów rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów w przypadku przepływów określonych surowców wtórnych.

1.7 W ten sposób strumienie odpadów zebranych na rzecz podatników z UE nie zapewniają osiągnięcia zamierzonych korzyści, lecz zmniejszają konkurencyjność odpowiednich gałęzi przemysłu poprzez ograniczanie podaży surowców wtórnych lub niepotrzebne podwyższenie jej kosztów.

1.8 Jednocześnie oczywiste jest, że liczne szczegółowe przepisy dotyczące recyklingu nie zostały przygotowane w sposób spójny. Na ogół koncentrują się one na poszczególnych, odrębnych aspektach zbiórki i recyklingu, a nie uwzględniają sił rynkowych działających w systemach i procesach.

1.9 Rozporządzenie REACH również powoduje problemy w niektórych gałęziach recyklingu, ponieważ nie wprowadza wyraźnego rozróżnienia między produktami wycofanymi z użycia (odpadów) i artykułami użytkowymi. Zatem ta koncepcja, stworzona w dobrej intencji, niestety nie doprowadziła do osiągnięcia zamierzonego celu. Niektóre gałęzie przemysłu, na które ma to wpływ, takie jak przemysł papierniczy, znalazły sposób na przełamanie tego impasu, inne zaś nadal szukają praktycznych rozwiązań. Jest to poważny przykład niespójności ram prawnych, przed którą przemysł przestrzegał już wcześniej!

1.10 Konflikt między siłami rynkowymi a obowiązującymi ramami prawnymi należy szczegółowo przeanalizować, aby osiągnąć lepiej wyważone wyniki. Jedną z możliwych propozycji mogłoby być zastosowanie ceł wywozowych w celu ochrony przed ryzykiem utraty cennych materiałów. Środki takie oczywiście musiałyby być zgodne z zasadami WTO. UE powinna ewentualnie przeprowadzić negocjacje z WTO w sprawie zasad stosowanych w sytuacjach nadzwyczajnych i ustalić jasne i przejrzyste warunki dotyczące ograniczeń / ceł wywozowych w przypadku odpadów o znaczeniu strategicznym.

1.11 Innym rozwiązaniem byłoby uzgodnienie elastycznych celów recyklingu w zależności od faktycznej sytuacji rynkowej, tzn. w czasie spadku koniunktury na rynku (spadku popytu) cele dotyczące recyklingu mogłyby być ograniczane, a w okresach wzrostu charakteryzujących się dużym popytem byłyby one zwiększane. Jednocześnie trzeba rozważyć inteligentne sposoby utrzymania podstawowego poziomu zatrudnienia w całym cyklu koniunkturalnym na całej długości łańcucha wartości w odpowiednich sektorach, takich jak sektor odpadów opakowaniowych, sektor papierniczy itd.

1.12 Jeszcze innym rozwiązaniem byłoby ustalenie celów / kwot recyklingu odpowiadających wyłącznie ilościom odpadów, które mogłyby zostać ponownie użyte w UE, z wyłączeniem

odpadów sprzedawanych zagranicą, które nie mogłyby być użyte w zakładach w UE. Środkowi takiemu powinno jednak towarzyszyć ponowne ustalenie celów / kwot, tak aby dostosować je do faktycznych możliwości recyklingu w UE.

1.13 EKES zdecydowanie popiera apel przemysłu do UE o opracowanie całościowej i spójnej polityki dotyczącej długoterminowego stałego dostępu do surowców i wykorzystania zasobów. Polityka ta powinna wspierać przemysł europejski w wysiłkach podejmowanych w celu ciągłego wykorzystywania tych samych zasobów („od kołyski do kołyski”). Recykling należy wspierać poprzez ulepszanie infrastruktury służącej zbieraniu, tworzenie pewności prawa i równych szans oraz poprzez usuwanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. W przypadku tego zasadniczego warunku potrzebna jest odpowiednia równowaga i spójność wszystkich rozporządzeń, dyrektyw i decyzji.

1.14 Regulacje UE dotyczące odpadów nakładają obowiązki prawne na wszystkie podmioty uczestniczące w strumieniach odpadów, i te zadania powinny być ściśle kontrolowane i egzekwowane przez odpowiednie organy. Ich edukowanie i szkolenie stanowi zasadniczy warunek zwalczania wszelkich nielegalnych praktyk stosowanych przez nieuczciwe podmioty, głównie w handlu międzynarodowym.

1.15 Wszystkie pojedyncze elementy polityki UE w dziedzinie zmiany klimatu powinny uwzględniać ekologiczne korzyści związane z surowcami wtórnymi; należy ponadto unikać niespójności: przykładowo system handlu uprawnieniami do emisji UE nie odzwierciedla oszczędności energii ani zmniejszonych emisji dwutlenku węgla wynikających z wykorzystania odzyskiwalnych surowców w innych sektorach przemysłowych i budowlanych oraz niepotrzebnie obarcza te sektory dodatkowymi kosztami.

1.16 Zarządzaniu takimi złożonymi ramami powinien ponadto towarzyszyć poważny ciągły dialog społeczny, aby zachęcić do tworzenia nowych miejsc pracy wysokiej jakości w odpowiednich łańcuchach wartości.

2. Wstęp

2.1 Stały dostęp do surowców oraz ich zrównoważone wykorzystanie są podstawowymi elementami polityki UE dotyczącej zrównoważonego rozwoju. Są one podstawą obecnej i przyszłej konkurencyjności gałęzi przemysłu wytwórczego w UE⁽¹⁾. Łańcuchy dostaw surowców – zarówno pierwotnych, jak i wtórnych – są autentycznymi sektorami gospodarki zapewniającymi miejsca pracy i tworzącymi bogactwo w Europie. Recykling jest działalnością gospodarczą wnoszącą znaczny wkład w PKB UE. W zbieraniu zużytych materiałów i produktów uczestniczą obywatele, gminy i władze publiczne, które zainwestowały w efektywne systemy w celu zaspokojenia coraz większych potrzeb w zakresie długoterminowego zrównoważonego rozwoju.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie”, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 92.

2.2 Należy uznać komplementarność surowców pierwotnych i wtórnych: chociaż surowce wtórne są wydajnym ekologicznie sposobem ponownego wprowadzenia do gospodarki cennych zasobów, zasadniczo nie są (jeszcze) wystarczające, aby zaspokoić coraz większy popyt na materiały (papier, metale i minerały). Oba rodzaje są potrzebne i wzajemnie się uzupełniają. Usprawnienie systemów zbiórki i wykorzystania surowców wtórnych w UE przyczyni się do osiągnięcia celów strategii „UE 2020”.

2.3 Przemysł apeluje do UE o opracowanie całościowej i spójnej polityki dotyczącej długoterminowego stałego dostępu do surowców i wykorzystania zasobów. Polityka ta powinna wspierać przemysł europejski w wysiłkach podejmowanych w celu ciągłego wykorzystywania tych samych zasobów („od kołyski do kołyski”). Inicjatywa na rzecz surowców, strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, strategia tematyczna dotycząca zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych oraz szstandarowa inicjatywa komisarza Janeza Potočnika „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” są wzajemnie powiązanymi inicjatywami, które powinny być spójne i zintegrowane. Należy również uwzględnić inne inicjatywy, takie jak SCP (zrównoważona konsumpcja i produkcja), dyrektywę ramową w sprawie odpadów czy inne polityki dotyczące recyklingu i polityki związane z zasobami.

3. Identyfikacja najważniejszych przepływów surowców wtórnych ⁽²⁾

3.1 Istnieją tradycyjne produkty przeznaczone do recyklingu, takie jak złom żelazny i nieżelazny, odpady papierowe i tekturowe, szkło, które mają długą historię i tradycję recyklingu w bardziej lub mniej zamkniętych pętlach. Te konkretne gałęzie przemysłu nie mogą przetrwać bez stałych dostaw odzyskanych materiałów i zużytych towarów. Inne produkty, takie jak plastik, są stosunkowo nowe w recyklingu i w porównaniu z tradycyjnymi produktami proces ponownego użycia materiałów nie musi w tym przypadku kończyć się w zamkniętym cyklu.

3.2 Te cechy najważniejszych surowców wtórnych przeznaczonych do recyklingu stanowią o przepływach tych materiałów i podmiotach w ich łańcuchach wartości.

3.2.1 **Złom żelaza i stali:** Ogólnie rzecz biorąc, recykling złomu żelaza i stali wiąże się ze zbiórką, segregacją, prasowaniem, paczkowaniem, cięciem, rozdrabnianiem lub przycinaniem, a wreszcie stapianiem w hutach stali. Złom żelazny jest zbierany albo oddzielnie, albo w postaci mieszanej, a następnie sortowany w składzie złomu i sprzedawany zakładom przetwarzania złomu lub przesyłany bezpośrednio do huty stali. Gdy złom znajdzie się już w zakładzie przetwarzania złomu, różne rodzaje metali są rozdzielane i przygotowywane do rozdrobnienia / przycięcia. Rozdrabnianie i przycinanie jest często potrzebne do dalszych etapów oddzielania. W przypadku stali nierdzewnej większe kawałki są zbierane oddzielnie lub sortowane w składzie złomu przed rozdrobnieniem. Mniejsze części stali nierdzewnej są oddzielane w wieloetapowym procesie. W hutach stali złom żelaza i stali jest zazwyczaj załadowywany bezpośrednio do pieców.

⁽²⁾ Dane zaczerpnięte przeważnie z badań JRC dotyczących odpadów (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) oraz ze statystyk sektorowych.

3.2.1.1 Europejski przemysł odzyskiwania stali (na etapie przetwarzania) jest stosunkowo skoncentrowany: siedem przedsiębiorstw zapewnia około 40 % całego złomu stali dostarczanego do hut stali. Według Biura Międzynarodowego Recyklingu i Europejskiej Federacji Odzysku i Recyklingu Żelaza, w UE-27 istnieje około 42 000 składów złomu. Sektor złomu szacuje, że 250 spośród nich ma status bardzo dużych przedsiębiorstw, 9 000 to średnie i duże przedsiębiorstwa przetwarzające ponad 120 000 ton rocznie, a pozostałe – około 36 000 – to średnie i małe przedsiębiorstwa.

3.2.1.2 Systemy zbiórki mogą się różnić w zależności od rodzaju produktu i kraju. Produkty o dużych rozmiarach wycofane z użycia oraz produkty wytwarzane w dużych ilościach, takie jak produkty pochodzące z budowy i rozbiórki, są zazwyczaj transportowane bezpośrednio do składu złomu lub zakładów przetwarzania złomu. Zarówno dyrektywa w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, jak i dyrektywa w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego nakłada obowiązek odzyskiwania, a tym samym zbiórki złomu na producentów. Niewielkie produkty, takie jak materiały opakowaniowe, są zbierane przez władze lokalne, co oznacza, że w tym przypadku zbiórką nie zajmuje się przemysł złomu metalowego, chociaż w przypadku zużytych puszek po napojach podejmowane są inicjatywy branżowe, np. centra zbiórki, terminale złomu, w których puszki stalowe i aluminiowe są oddzielane i prasowane do transportu do zakładów przetwórczych lub rafinerii.

3.2.1.3 Złom jest jednym z nielicznych surowców wtórnych, co do których Europa może się spodziewać, że będą nieustannie dostępne, a nawet będą występować w niewielkich nadwyżkach; handel w UE, jak również przywóz z innych krajów i wywóz do innych krajów, jest ugruntowany od dziesięcioleci. W UE trudno jest oszacować ogólną ilość przewożonego złomu. Szacunkowe dane dotyczące przywozu i wywozu wynoszą (2008 r.) odpowiednio 5,3 mln ton rocznie i 12,9 mln ton rocznie, a w tym samym roku ogólne zużycie złomu wyniosło 112 mln ton.

3.2.2 **Złom nieżelazny i inne strumienie odpadów zawierające takie metale:** W porównaniu z żelazem i stalą ta kategoria złomu nieżelaznego jest znacznie bardziej zróżnicowana pod względem (a) metali, (b) dostępnych zasobów i (c) metod, które trzeba stosować do oddzielenia i wyekstrahowania określonych metali ze strumieni odpadów. Najważniejszymi i występującymi w największych ilościach metalami są aluminium, cynk, ołów i miedź; w łańcuchach odpadów występują również takie metale jak cyna i metale szlachetne, które można wyekstrahować odpowiednimi metodami.

3.2.2.1 Systemy zbiórki są takie same jak te stosowane w przypadku złomu żelaznego lub do nich podobne. Aby otrzymać odzyskany złom metalowy o dobrej jakości z produktów wycofanych z użycia (pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego), stosuje się zaawansowane technologie. W przypadku podstawowych metali nieżelaznych ekstrahowanych ze strumieni odpadów wskaźnik odzyskania i wskaźniki wykorzystania są natomiast bardzo wysokie.

3.2.2.2 Popiół i żużel są również istotne w procesie odzyskiwania metali nieżelaznych, który wymaga specjalnych technologii. W ogromnej mierze niewykorzystane zasoby metali nieżelaznych można znaleźć w pozostałościach dawnych kopalń na obszarach wydobywania rudy w UE. Chociaż te odpady kopalniane⁽³⁾ są wyłączone z zakresu ustawodawstwa ogólnego UE dotyczącego odpadów, należy zwrócić uwagę również na te surowce, o ile jest to ekonomicznie opłacalne.

3.2.3 **Papier odzyskany w wyniku recyklingu:** Przemysł papierniczy jest sektorem, który od początku opiera się na zasobach odnawialnych i recyklingu, a zebrane zużyte tkaniny były pierwszym surowcem używanym do wytwarzania papieru. Recykling papieru był jak dotąd stosunkowo prosty, a jego wykorzystanie jest dominujące. Istnieją dwa typowe ważne źródła zasobów (podobnie jak w przypadku metali żelaznych): papier przemysłowy z odzysku (między innymi przemysł opakowaniowy i drukarski) oraz odpady poużytkowe (komunalne). Preferowane są kategorie posortowane, a zatem w przypadku odpadów komunalnych konieczne jest oddzielenie zużytego papieru oraz przeprowadzenie podstawowych czynności sortowania.

3.2.3.1 Na przepływy materiałowe poważny wpływ miała ostatnia recesja; wykorzystanie odzyskanego papieru zmniejszyło się o 7,6 % do 44,9 mln ton w 2009 r. Ilość papieru zebranego po raz pierwszy obniżyła się o 3,6 % do 56,6 mln ton, zaś zużycie papieru zmniejszyło się o 10,1 % w tym samym okresie. Wywóz odzyskanego papieru z UE, Norwegii i Szwajcarii do państw trzecich nadal wzrasta i osiąga poziom 12,8 mln ton, z czego 96,3 % trafia na rynki azjatyckie. W Azji większość surowca trafiła do Chin (71,4 % wywozu europejskiego). W wyniku zmian zaobserwowanych w tym wyjątkowym roku wskaźnik recyklingu wzrósł do rekordowej wysokości 72,2 % w 2009 r. po tym, jak w roku poprzednim wyniósł 66,7 %. Gdy dojdzie do ożywienia gospodarki, może tymczasowo nastąpić zmiana w przeciwnym kierunku, ponieważ recykling może nie być w stanie od razu dostosować się do zwiększającego się zużycia papieru. Z powodu ostatnich zmian w strukturze przemysłu odzyskany papier stanowi 44,2 %, a masa celulozowa 40,4 % włókna używanego w produkcji papieru w krajach należących do Konfederacji Europejskiego Przemysłu Papierniczego (CEPI).

3.2.4 **Szkło:** Szkło może być poddawane recyklingowi wielokrotnie i w 100 % bez utraty jakości w celu wytworzenia innego szklanego pojemnika. Zebrane szkło jest wykorzystywane do wytwarzania nowego szkła takiej samej jakości. Sprawia to, że szkło jest rzeczywiście materiałem, który można poddawać ciągłemu recyklingowi. Do wytworzenia nowych pojemników szklanych można wykorzystać do 90 % odpadów szklanych; jedynym rzeczywistym ograniczeniem dla wykorzystywania odpadów szklanych jest obecnie ilość odzyskiwanego szkła i dostępność odpadów szklanych w Europie.

3.2.4.1 System odzyskiwania szkła jest stosunkowo prosty: większość odzyskanego szkła pochodzi z odpadów opakowaniowych (zużyte pojemniki szklane), a niewielka ilość jest odzyskiwana z odpadów budowlanych (szkło płaskie). Średni wskaźnik zbiórki na potrzeby recyklingu szklanych pojemników osiąga poziom 65 % w krajach UE-27; w 2008 r. w Europie (w tym w Norwegii, Szwajcarii i Turcji) zebrano prawie 11,5 mln ton opakowań szklanych.

3.2.4.2 Wyzwaniem w recyklingu szkła jest recykling pozostałych 7 mln ton szkła, które wprowadzono do obrotu w 2008 r., lecz którego nie poddano recyklingowi. Sprawą najwyższej wagi jest poprawa recyklingu i wsparcie właściwych systemów recyklingu w Unii Europejskiej.

3.2.4.3 Systemy zbiórki i odzyskiwania szkła płaskiego i szkła z pojazdów wycofanych z eksploatacji nie są jak dotąd wystarczająco rozwinięte, tak więc ten cenny zasób wciąż pozostaje bardziej ciężarem dla środowiska.

3.2.5 **Odpady plastikowe** stanowią około 25 % wszystkich odpadów stałych zgromadzonych na składowiskach odpadów. Ze względu na odporność materiałów plastikowych na degradację proces rozkładu trwa długo po ich umieszczeniu na składowiskach odpadów. Spalanie plastiku w celu odzyskania energii musi być kontrolowane we właściwych zakładach ze względu na wysoki poziom niebezpiecznych emisji.

3.2.5.1 Najważniejsze sektory, które zużywają plastik i są również głównymi źródłami odpadów plastikowych, to: opakowania (38,1 %), gospodarstwa domowe (22,3 %) oraz budownictwo (17,6 %). Opakowania pochodzące z sektora dystrybucji i sprzedaży detalicznej stanowią ponad 80 % (potencjalnych) opakowań plastikowych, które mogą podlegać zbiórce. Zbieranie i przetwarzanie odpadów plastikowych z mieszanymi odpadami z gospodarstw domowych wydaje się jedną z najtrudniejszych części procesu gospodarowania odpadami. Większość plastiku wykorzystywanego w budownictwie jest przeznaczona do długoterminowych zastosowań.

3.2.5.2 Niektóre części odpadów plastikowych nie nadają się do recyklingu, np. opakowania spożywcze lub plastik wymieszany z innymi materiałami, ponieważ oczyszczenie zanieczyszczonego plastiku wiązałoby się w tym przypadku z kosztami wyższymi niż wartość produktów, a to ze względu na dużą ilość zużytej energii. Mogą one jednak być wykorzystywane do odzyskiwania energii.

3.2.5.3 Państwa UE-27 są eksporterem netto odpadów plastikowych, ścieków i złomu. Od 1999 r. różnica między przywozem a wywozem stale się powiększa. Po niewielkim wzroście w latach 1999–2002 wywóz gwałtownie wzrósł do 2,1 Mt w latach 2002–2006. W latach 1999–2006 przywóz wzrósł z 55 000 ton do 256 000 ton.

3.2.5.4 Jeśli chodzi o poliestrowe włókna odcinkowe, poddany recyklingowi PET stanowi 70 % surowców przetwarzanych w UE. Istotne znaczenie ma zatem dostępność butelek z poliestru. Producenti w Europie borykają się jednak obecnie z poważnymi problemami w związku z faktem, że przedsiębiorstwa handlowe coraz częściej są skłonne przysyłać PET na Daleki Wschód, zwłaszcza do Chin, w postaci płatków (rozdrobnione fragmenty butelek) lub jako sprasowane butelki. Chiny właśnie znoszą ograniczenia dotyczące przywozu odpadów PET, aby ułatwić jeszcze silniejsze wypływanie tego ważnego surowca wtórnego z UE.

⁽³⁾ Odpady kopalniane są przedmiotem dyrektywy 2006/21/WE.

4. Ramy prawne recyklingu

4.1 Regulacje bezpośrednie w UE

4.1.1 Recykling należy wspierać poprzez ulepszenie infrastruktury służącej zbieraniu odpadów, tworzenie pewności prawa i równych szans oraz poprzez usuwanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. W przypadku tego zasadniczego warunku potrzebna jest odpowiednia równowaga i spójność wszystkich rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Chociaż dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (2008/98/WE) wyznaczyła pożądany kierunek, trzeba ją uznawać za pierwszy etap, na którym konieczne będą regularne kontrole rzeczywistej sytuacji, a następnie dostosowania.

4.1.2 Innymi istotnymi aktami prawnymi są dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w obecnej formie, dyrektywa 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów oraz dyrektywa 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE). Wymienione dyrektywy określają arbitralne cele recyklingu, które zakłócają wolny rynek surowców wtórnych. Biorąc pod uwagę prawie stale wprowadzane zmiany i poprawki, konieczne jest ciągle zwracanie uwagi na skutki tych ram prawnych.

4.2 **Regulacje pośrednie:** Procesy odzyskiwania i recyklingu reguluje nie tylko szerokie spektrum ustawodawstwa dotyczącego odpadów, lecz również przepisy regulujące konkretne sektory przemysłu lub cały przemysł, z których wynikają dodatkowe ograniczenia i kontrole. Najważniejsze w tym obszarze są skutki rozporządzenia REACH (WE nr 1907/2006) oraz polityki UE dotyczącej zmiany klimatu.

4.2.1 Jeśli chodzi o rozporządzenie REACH, odpady mu nie podlegają, lecz mogłyby mu podlegać odzyskana substancja lub mieszanina w momencie, gdy straci status odpadu. Komisja zajęła się tym problemem, a odpowiednie techniczne grupy robocze przedstawiły mniej lub bardziej zadowalające propozycje przełamania tego impasu. Nadal jednak istnieje niepewność, a JRC-IPTS Komisji w Sewilli dysponuje bardzo przydatnymi analizami; ponadto Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) dysponuje informacjami, które mogłyby pomóc w rozwiązaniu tych problemów. Nie można jednak całkowicie uniknąć rejestracji, nawet w przypadkach, gdy nie może ona przynieść żadnych korzyści.

4.2.2 Polityka UE dotycząca zmiany klimatu powinna ułatwiać wprowadzenie szeregu zachęt powodujących konsekwentną i trwałą zmianę polegającą na odejściu globalnego społeczeństwa od podstawowych, kopalnych źródeł energii na rzecz źródeł alternatywnych. Europejski program zapobiegania zmianie klimatu składa się z pojedynczych elementów, które podobno są zintegrowane, lecz niestety integracja pozostaje w większym stopniu w sferze deklaracji, niż jest rzeczywistością. Niektóre z elementów wywierają poważny wpływ na procesy odzyskiwania i recyklingu: system handlu uprawnieniami do emisji UE zaktualizowany na okres po wygaśnięciu protokołu z Kioto utrudnia działalność operatorów zakładów produkcyjnych poprzez administracyjne podejście do ustalania przydziałów na lata 2013–2020. Ponadto stopniowo wprowadzany

system licytacji wyczerpałby środki finansowe operatorów, którzy mieliby ich jeszcze mniej na przyszłe procesy ograniczania emisji dwutlenku węgla. Z drugiej strony, system handlu uprawnieniami do emisji UE nie odzwierciedla oszczędności energii ani mniejszych emisji dwutlenku węgla wynikających z wykorzystania odzyskiwalnych surowców w innych sektorach przemysłowych i budowlanych.

4.2.3 Dodatkowe problemy wynikają z dyrektywy w sprawie energii odnawialnej. Z powodu dążenia do wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz ich znacznego niewyważonego wspierania istnieje poważne niebezpieczeństwo utraty dużych ilości odzyskanych surowców wtórnych (wszelkich rodzajów biomasy, odzyskanego papieru) z materiału ponownie wykorzystywanego do wytwarzania energii, energii elektrycznej i ciepła. Wszystkie te rodzaje ryzyka należy poddać właściwej analizie i odpowiednio zminimalizować, jeżeli w miarę możliwości dostęp do surowców wtórnych ma zostać zachowany, a nawet ulepszony. Należy stosować się do definicji biomasy, a w razie potrzeby wzmocnić ją, aby uniknąć niewłaściwego wykorzystywania biomasy do celów wytwarzania energii odnawialnej. W niektórych przypadkach, z powodu dotacji zakłócających rynek, nawet surowce pierwotne (drewno) są po prostu spalane!

4.2.4 Regulacje UE dotyczące odpadów nakładają prawne obowiązki na wszystkie podmioty uczestniczące w strumieniach odpadów, i te zadania powinny być ściśle kontrolowane i egzekwowane przez odpowiednie organy. Ich edukowanie i szkolenie stanowi zasadniczy warunek zwalczania wszelkich nielegalnych praktyk stosowanych przez pozbawione skrupułów podmioty, głównie w handlu międzynarodowym.

5. Łańcuchy wartości i podmioty mające udział w głównych strumieniach surowców wtórnych

Z opisu zamieszczonego w rozdziale 3 wynika, że istnieją duże różnice pomiędzy strumieniami surowców wtórnych. Niektóre z nich nie wymagają żadnych interwencji i opierają się na naturalnej dla nich podstawie – wypróbowanych w przeszłości systemach zbierania, wstępnego przetwarzania i przetwarzania (wraz z sortowaniem) odpadów przed dostarczeniem odzyskanych materiałów do większego zakładu. Można wymienić kilka cech, które pozwolą zauważyć potencjalne niebezpieczeństwa związane z procesami odzyskiwania i recyklingu oraz uniknąć ich.

5.1 Wartość rynkowa surowców wtórnych jest jednym z kluczowych czynników wpływających na ostateczną dostępność surowców. Zbieranie i wstępne przetwarzanie odpadów to stosunkowo tanie etapy w przypadku skoncentrowanych strumieni odpadów (żelazo, szkło i papier); pozyskane w ten sposób surowce wtórne są łatwo dostępne, a ich koszt – umiarkowany. Zasady rynkowe stosują się do całego zamkniętego cyklu obiegu surowców. Wzrasta jednak ilość odpadów, których recykling nie opiera się na rynkowych cenach surowców, ale służy zachowaniu zgodności z zasadami polityki UE dotyczącej odpadów. Większość odpadów opakowaniowych, odpadów elektrotechnicznych i elektronicznych oraz odpadów podlegających biodegradacji jest przetwarzana, aby osiągnąć cele różnych dyrektyw.

5.1.1 Produkcja surowców wtórnych z tych strumieni odpadów nie jest ekonomicznie opłacalna na rynku światowym. Odpady zbiera się, sortuje i przetwarza ze względu na przepisy rozszerzające zakres odpowiedzialności producentów albo z powodu bezpośredniego finansowania publicznego. W obu przypadkach za procesy te płać mieszkańcy Europy, jako podatnicy albo jako konsumenci.

5.1.2 Powstające w Europie surowce wtórne są łatwo dostępne dla wszystkich działających na świecie podmiotów zawsze, kiedy wzrasta ogólny rynkowy popyt na surowce. Ogromne ilości zebranych i nieprzetworzonych odpadów są wywożone, głównie do Azji. Wahania cen są niezwykle duże, ponieważ światowy rynek odznacza się dużą zmiennością. Kiedy światowy rynek znajduje się w kryzysie, odzyskane surowce są gromadzone, jako że konieczne jest osiągnięcie celów recyklingu. Ta sytuacja powoduje poważne zakłócenia rynku w UE.

5.1.3 Europejskie przedsiębiorstwa zajmujące się recyklingiem odpadów zmuszone są inwestować w swoje zakłady znacznie więcej niż ich azjatyccy konkurenci, ponieważ są zobowiązane do utrzymania zarówno nadwyżki mocy przerobowych, jak i wyższych standardów technologicznych. Kiedy zaś na światowym rynku surowców zaczyna się wzrost, ich uzyskany znacznym kosztem potencjał pozostaje niewykorzystany, gdyż zebrane odpady są wywożone z Europy bez wcześniejszego przetworzenia. Dlatego niezbędne jest takie dopasowanie globalnych sił rządzących ilościami surowców oraz ram regulacyjnych, aby zapobiec zakłóceniom na rynku i ułatwić europejskiemu przemysłowi dostęp do surowców wtórnych.

5.1.4 Ograniczenia dotyczące nielegalnego lub półlegalnego handlu surowcami wtórnymi mogłyby polegać na tym, że od partnerów spoza UE odbierających surowce wtórne bezwzględnie wymagano by uznanych w skali międzynarodowej certyfikatów jakości, takich jak certyfikaty oparte na standardach ISO. Państwa członkowskie mogłyby również podejmować wszelkie kroki prawne przy sprawdzaniu legalności pochodzenia zbieranych odpadów, ilekroć mogłoby ono być problematyczne.

5.1.5 Ponieważ polityka dotycząca surowców jest w wielu częściach świata kwestią bezpieczeństwa o strategicznym

znaczeniu, wsparcie Wspólnoty dla całych łańcuchów wartości, zwłaszcza tych związanych z surowcami wtórnymi wysokiej jakości („pierwsza jakość”), może pomóc w rozwiązaniu wielu problemów z dostępem do surowców wtórnych. Konieczny jest przegląd europejskich klasyfikacji surowców wtórnych, aby określić, czym jest w przypadku tych surowców „pierwsza jakość”.

5.2 Racjonalny recykling musi mieć korzystny wpływ na środowisko we wszystkich gałęziach przemysłu, które wykorzystują duże ilości surowców wtórnych. Nawet zastosowanie zaawansowanych technologii przetwarzania, których wymagają trudne do przetworzenia strumienie odpadów, nie wpływa na to ogólne stwierdzenie. Zwykle całkowite zużycie energii ulega zmniejszeniu, czasem bardzo znacznemu, w porównaniu z przetwarzaniem kopalin lub surowców pochodzenia rolniczego. Redukcja ta oznacza również ograniczenie emisji dwutlenku węgla, przeważnie ograniczenie emisji gazów itd. Zanieczyszczenia zawarte w strumieniach odpadów powodują powstanie nowych odpadów, które należy brać pod rozwagę, oraz niejednokrotnie konieczność zastosowania efektywnych oczyszczalni ścieków. Tego rodzaju trudne do przetworzenia strumienie odpadów powodują wzrost kosztów przetworzenia wstępnego i przetworzenia, co czyni proces droższym.

5.3 Konkurencyjne wykorzystanie surowców wtórnych stanowi poważne zagrożenie dla takich gałęzi przemysłu (zob. 4.2.3). W konkurencyjnym środowisku zakłócenia powstają za sprawą środków finansowych, które mają służyć zupełnie innym celom, co może spowodować duże zakłócenia na rynkach surowców. Przemysł papierniczy nie jest w stanie konkurować o masę celulozową (główny surowiec) i papier z odzysku (drugi ważny surowiec) z przedsiębiorstwami, które produkują energię cieplną i elektryczną z odnawialnych źródeł energii i korzystają z dotacji na ten cel. Należy zastosować odpowiednie środki ochronne, aby zapewnić dostęp do podstawowych surowców. Jeśli środki te nie będą skuteczne, jedna z kluczowych gałęzi przemysłu w UE znajdzie się w poważnym niebezpieczeństwie. Wspieranie produkcji surowców wtórnych „pierwszej jakości” zwiększy zapotrzebowanie na pracę i będzie miało korzystny wpływ na społeczeństwo w okresach kryzysu wpływającego na zużycie surowców wtórnych.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

469. SESJA PLENARNA W DNIACH 16 I 17 LUTEGO 2011 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”

COM(2010) 367 wersja ostateczna

(2011/C 107/02)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 30 czerwca 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”

COM(2010) 367 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 240 do 2 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska uznała konieczność zapewnienia lepszej koordynacji europejskiej polityki gospodarczej i wprowadziła do swojego programu obowiązek wzmocnienia zarządzania gospodarczego w Unii.

1.2 EKES przyznaje, że obecny kryzys gospodarczy wystawił na ciężką próbę wytrzymałość gospodarczą, społeczną i polityczną całej Unii Europejskiej (UE), a zwłaszcza Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), uwydatniając niewielką zdolność koordynacji wśród państw członkowskich. Uwidocznili to zarówno natychmiastowe interwencje w celu ograniczenia finansowych i realnych skutków kryzysu, jak i działania na rzecz gruntownego przekształcenia światowej struktury gospodarczej, w szczególności strefy euro, podejmowane z myślą o zapobieganiu podobnym sytuacjom w przyszłości. Ponadto

widać wyraźnie, że wysokie zadłużenie publiczne niektórych państw członkowskich, wynikające przynajmniej częściowo z szerokich działań na rzecz ratowania banków, jest przeszkodą dla inwestycji publicznych i stabilności wydatków na cele socjalne.

1.3 EKES pragnie, aby wzmacniając zarządzanie gospodarcze w UE, zwrócono należytą uwagę na wymogi stabilności i wzrostu gospodarczego, za którym idzie tworzenie nowych miejsc pracy.

1.4 EKES zamierza włączyć się w poszukiwanie wielostronnego porozumienia, niezbędnego do skutecznego wzmocnienia zarządzania gospodarczego, wskazując z jednej strony na pewne ograniczenia i zagrożenia w podejściu obranym przez Komisję, a z drugiej strony – na istotne możliwości, jakie z niego wynikają.

1.5 Przede wszystkim należy przewyższyć obecny etap stagnacji UE, wynikający ze zmiennych kolei losu europejskiej konstytucji i rozszerzenia do 27 państw członkowskich o bardzo różnych historiach i wizjach politycznych, co utrudnia wyznaczanie wspólnych celów na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiskowej, które powinny stanowić podstawę zarządzania gospodarczego.

1.6 Jednocześnie reguły dotyczące przyszłości powinny opierać się na wspólnej analizie przeszłości, szczególnie tego, co ograniczało istniejące instrumenty koordynacji, prowadząc tym samym do nieskutecznego stosowania paktu stabilności i wzrostu oraz niewystarczającego osiągnięcia celów określonych w Lizbonie.

1.7 W dalszej kolejności – jeśli chodzi o ramy czasowe – podjęto decyzję o wprowadzeniu od 1 stycznia 2011 r. europejskiego okresu oceny, bez uprzedniego ustalenia jego reguł i zawartości. W dodatku nie zapewniono tak naprawdę synchronizacji propozycji poszczególnych zainteresowanych podmiotów instytucjonalnych.

1.8 Ograniczony udział instytucji reprezentujących obywateli Europy (Parlamentu i Komitetów) zarówno w dyskusji, jak i we wdrażaniu nowego zarządzania stwarza ryzyko postrzegania przez opinię publiczną zaostżenia reguł – z uwagi na zmniejszenie swobody politycznej i zwiększenie znaczenia przewidzianych mechanizmów automatycznych – jako „niedostatecznej legitymacji” decyzji Unii, a jednocześnie utraty zaufania do Unii Europejskiej, czego dowodzą dane Eurobarometru.

1.9 EKES jest zdania, że stwierdzenie legitymacji demokratycznej koordynacji europejskiej polityki gospodarczej powinno koniecznie następować z udziałem Parlamentu Europejskiego. W związku z tym EKES życzyłby sobie, aby Parlament Europejski mógł odgrywać kluczową rolę w procesie zapoczątkowanym wraz z europejskim okresem oceny, zarówno na etapie kontroli, jak i na etapie oceny interwencji naprawczych przewidzianych w komunikacie Komisji Europejskiej.

1.10 Tylko utrzymanie spójności celów odnoszących się do wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, ustanowionych w strategii „Europa 2020” – które wymagają nakładów inwestycyjnych być może niezgodnych z ograniczeniami budżetowymi – z wymogami dotyczącymi stabilności monetarnej i finansowej, określonymi w pakcie stabilności i wzrostu, ułatwi przyjęcie ograniczeń budżetowych przez opinię publiczną.

1.11 W tym celu należy także przyjąć odpowiedni zestaw wskaźników wykraczających poza sam PKB, które obejmowałyby osiągnięcia społeczne i ekologiczne oraz straty, a więc odzwierciedlały rzeczywiste obawy obywateli, podejmując pięć działań w ramach inicjatywy „Beyond GDP” („Wyjść poza PKB”). Działania te dotyczą wykorzystania wskaźników społeczno-środowiskowych, dostępności informacji niemal w czasie rzeczywistym, dostępności dokładnych danych

o rozpowszechnieniu i nierównościach, opracowania europejskiej „tabeli” rozwoju zrównoważonego oraz poszerzenia rachunków krajowych o kwestie społeczno-środowiskowe.

1.12 EKES, pełniąc funkcję organu konsultacyjnego, mógłby przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania europejskiego okresu oceny poprzez wprowadzenie specjalnej corocznej sesji w celu omówienia zaleceń i trybu osiągnięcia porozumienia w sprawie reform na szczeblu krajowym, z uwzględnieniem społecznego wpływu podejmowanych działań. Dyskusja ta mogłaby zostać przeprowadzona jesienią, po formalnym przyjęciu zaleceń dla państw członkowskich, a wnioski z niej stanowiłyby podstawę do dyskusji między poszczególnymi krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim.

1.13 Coraz większa waga, jaką przywiązuje się do negocjacji między partnerami społecznymi, zwłaszcza w strefie euro, gdzie państwa członkowskie nie dysponują już instrumentem dewaluacji, sprawia, że stosunki między związkami zawodowymi i stowarzyszeniami przedsiębiorców są integralnym elementem strategii określonej przez Komisję. Jednym z rozwiązań mogłoby być bardziej intensywne i funkcjonalne wykorzystanie dialogu makroekonomicznego, który przyczyniłby się do dokonania wspólnie przez rządy i partnerów społecznych właściwej oceny sytuacji gospodarczej na szczeblu UE oraz interwencji, które należy podjąć, w ścisłym związku z procesami dialogu społecznego na szczeblu krajowym.

1.14 Prowadzenie realnej koordynacji europejskich strategii gospodarczych wymaga konsensusu w sprawie odnośnych i prognostycznych ram makroekonomicznych. W tym celu EKES życzyłby sobie zagwarantowania warunków do tego, aby Eurostat dysponował odpowiednimi bazami informacji w sposób pozwalający Komisji Europejskiej na formułowanie właściwych propozycji prognostycznych oraz zapewnienia faktycznego wsparcia wśród innych zainteresowanych podmiotów: Europejskiego Banku Centralnego, Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych.

1.15 EKES życzyłby sobie, aby koordynacja europejskich strategii gospodarczych stanowiła – przynajmniej w krajach strefy euro – pierwszy krok w kierunku prawdziwej wspólnej polityki gospodarczej oraz koordynacji strategii budżetowych.

1.16 Jeśli w ramach ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej dochodzi nie tylko do koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej, ale także do wzmocnienia koordynacji polityki płacowej w strefie euro, to należy uszanować niezależność w zakresie zawierania porozumień zbiorowych – określanie przez państwa celów do osiągnięcia w ramach negocjacji zbiorowych czy wręcz narzucanie przez władze państwowe obniżki wynagrodzeń są w tym kontekście nie do przyjęcia i trzeba je odrzucić.

2. Wzmocnienie zarządzania gospodarczego w Unii w komunikacie Komisji Europejskiej ⁽¹⁾

2.1 Komunikat Komisji stanowi dalszy etap opracowywania idei sformułowanych w komunikacie „Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej” ⁽²⁾ oraz wytycznych przyjętych przez Radę Europejską w dokumencie EUCO 13/10, zbieżnych z dotychczasowym postępowaniem grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego (VAN ROMPUY Task Force).

2.2 U podstaw dokumentu sporządzonego przez Komisję leży uznanie, że skutki kryzysu finansowego i gospodarczego wystawiły na próbę ogólną wytrzymałość społeczno-gospodarczą Unii, szczególnie UGW, i ukazały niewielką zdolność koordynacji europejskich strategii gospodarczych.

2.3 W tym kontekście w komunikacie postawiono sobie za cel ustanowienie zasad interwencji zapewniających lepszą koordynację europejskich strategii politycznych między 27 państwami członkowskimi UE, a zwłaszcza między 16 państwami UGW, dla których przewidziano przepisy szczególne. Przygotowany projekt zakłada integrację paktu stabilności i wzrostu ze strategią „Europa 2020”.

2.4 W ramach procesu wzmacniania zarządzania gospodarczego w UE Komisja zamierza osiągnąć zasadniczo trzy cele.

2.4.1 Pierwszy cel to wzmocnienie koordynacji i nadzoru strategii gospodarczych zmierzające do:

- zmniejszenia krajowych zaburzeń równowagi poprzez wzmocniony nadzór makroekonomiczny oparty na mechanizmach ostrzegania i sankcji,
- większego ujednolicenia krajowych ram budżetowych poprzez przyjęcie jednolitych wymogów minimalnych dla państw członkowskich oraz przejście z rocznego programowania budżetowego na wieloletnie,
- zwiększenia skuteczności paktu stabilności i wzrostu poprzez skoncentrowanie się na problemie dynamiki zadłużenia oraz deficytów.

2.4.2 Drugim celem jest przygotowanie systemu środków naprawczych i zapobiegawczych oraz sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń ze strony państw członkowskich UE.

2.4.3 Trzecim i ostatnim celem jest ustanowienie europejskiego okresu oceny wczesnego skoordynowania strategii gospodarczych, stosowanego także w przypadku reform strukturalnych oraz środków pomocowych na wzrost gospodarczy przewidzianych w strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ COM(2010) 367 wersja ostateczna.

⁽²⁾ COM(2010) 250 wersja ostateczna.

2.5 Cele te przekładają się na prawodawstwo wtórne Komisji za sprawą pakietu przedstawionego 29 września 2010 r. dotyczącego przyjęcia sześciu komunikatów ⁽³⁾ szczegółowo określających konkretne sposoby ich osiągnięcia. Będą one przedmiotem dwóch szczegółowych opinii EKES-u, z których jedna dotyczy reformy paktu stabilności i wzrostu, druga zaś – zaburzeń równowagi makroekonomicznej. Ponadto w niniejszej opinii ograniczono się do uwag o charakterze ogólnym dotyczących całego systemu zarządzania gospodarczego proponowanego przez Komisję, nie poruszono natomiast samego meritum pakietu legislacyjnego, do którego konkretnie odnoszą się dwie wskazane wyżej opinie.

3. Uwagi ogólne

3.1 Należy z aprobatą przyjąć decyzję Komisji o rozpoczęciu procesu realnego wzmacniania koordynacji europejskich strategii gospodarczych. W rzeczywistości chodzi o konieczność, którą od dawna podkreślają liczne europejskie organy instytucjonalne (w tym także Parlament Europejski) i nie tylko. Znaczenie zwiększenia integracji zarządzania gospodarczego w Unii zostało wielokrotnie podkreślone przez EKES w opiniach, które w przeszłości dotyczyły tej kwestii ⁽⁴⁾.

3.2 Kryzys finansowy i gospodarczy wystawił na ciężką próbę ogólną wytrzymałość produkcyjną, społeczną i polityczną Unii Europejskiej, w szczególności UGW ⁽⁵⁾.

3.3 Wydaje się, że w kontekście społeczno-gospodarczym panuje niestabilność i niepewność, co w konsekwencji prowadzi do konieczności zapewnienia efektywnej organizacji i sprawnego funkcjonowania instytucji. Coraz wyraźniej widać, że w przypadku braku współpracy podmiotów krajowych strategii gospodarczych nie jest możliwe poprowadzenie wszystkich państw członkowskich w kierunku wspólnego zarządzania w obliczu wyzwań stawianych przez globalizację produkcyjną i finansową oraz dokonujące się głębokie przemiany technologiczne.

⁽³⁾ COM(2010) 522–527. Więcej informacji znajduje się pod adresem: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm

⁽⁴⁾ Opinie EKES-u dotyczące następujących spraw: „Konsekwencje kryzysu związanego z długiem publicznym dla sprawowania rządów w UE”, Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 15; „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy”, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 57; „Kryzys finansowy i jego wpływ na realną gospodarkę”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 10; „Polityka gospodarcza na rzecz europejskiej strategii przemysłowej”, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 106; „Ogólne wytyczne polityki gospodarczej oraz zarządzania gospodarczego. Warunki dla większej spójności w podejmowaniu decyzji dotyczących gospodarki w Europie”, Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 49; „Wzmocnienie zarządzania gospodarczego – Reforma paktu na rzecz stabilności i wzrostu”, Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 68.

⁽⁵⁾ Jak wyjaśnił komisarz UE ds. gospodarczych i walutowych, Olli REHN na przesłuchaniu w Parlamencie Europejskim w dniu 5 lipca 2010 r.: „Kryzys ukazał istotne systemowe słabe strony obecnej Unii Gospodarczej i Walutowej. Krótko mówiąc, potrzebujemy lepszej i ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej UE. Potrzebujemy także bardziej restrykcyjnego stosowania reguł UGW. Reguły te nic nie znaczą, jeśli nie są przestrzegane” (O. REHN, „Reinforcing economic confidence in Europe”, wystąpienie przed Komisją Gospodarczą i Monetarną Parlamentu Europejskiego, Strasburg, 5 lipca 2010 r.).

3.4 Na skutek braku koordynacji polityki gospodarczej kryzys wywołał już wiele konsekwencji o charakterze gospodarczym i społecznym, szczególnie poważnych dla UE, przede wszystkim w zakresie możliwości wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Skutki te bardzo jasno określono w projekcie sprawozdania w sprawie kryzysu finansowego, gospodarczego i społecznego, przedstawionym w Parlamencie Europejskim przez sprawozdawczynię Pervenche BERÈS ⁽⁶⁾.

3.4.1 Produkt krajowy brutto (PKB) Unii Europejskiej po ciężko wypracowanym wzroście w 2008 r. (+ 0,5 %) obniżył się znacznie w 2009 r. (– 4,2 %) i powinien powoli rosnąć w 2010 i 2011 r. (szacuje się, że odpowiednio o + 1 % i + 1,7 %). Szczególnie poważny spadek notuje się w trzech krajach bałtyckich (pod koniec 2011 r. Łotwa straci 22 % PKB z 2007 r.) i w Irlandii, w mniejszym zaś stopniu we Włoszech, w Grecji i Finlandii. Jednocześnie eksport państw członkowskich, zarówno do innych państw członkowskich, jak i poza granice UE, zmniejszył się o 12 % w okresie od 2007 do 2009 r., z wynikiem przekraczającym 15 % w Finlandii, na Maltcie, w Bułgarii, Szwecji, Estonii i Wielkiej Brytanii ⁽⁷⁾.

3.4.2 W konsekwencji realizacja celów wyznaczonych w strategii lizbońskiej w zakresie rynku pracy oddaliła się w czasie dla większości państw członkowskich: wskaźnik zatrudnienia obniżył się w UE do 64,6 % w 2009 r. w porównaniu z 65,4 % w 2007 r., przy czym w Estonii, Irlandii, Hiszpanii i na Łotwie spadek ten przekroczył pięć punktów procentowych; w tym samym okresie wskaźnik bezrobocia wzrósł w UE z 7,1 % do 8,9 % i przekroczył próg 10 % w Hiszpanii (gdzie osiągnął 18 %), na Słowacji, w Irlandii i w trzech krajach bałtyckich.

3.5 W tak trudnej sytuacji, wymagającej równie zdecydowanych rozwiązań, nadal istnieją pewne obawy związane z podejściem i ramami czasowymi przyjętymi przez Komisję w procesie wzmacniania zarządzania gospodarczego w UE. Czynniki te nie tylko utrudniają konsensus – w możliwie najszerszej formie – w procesie zapoczątkowanym w instytucjach Unii Europejskiej i opinii publicznej, ale mogą również przesłonić sam przedmiot proponowanej koordynacji.

3.6 Po pierwsze, w działaniu UE zmierzającym do wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej nie można pominąć wspólnego określenia przez państwa członkowskie tego, co tak naprawdę oznacza „zarządzanie gospodarcze”, w połączeniu z dokładną oceną przyczyn, które w ciągu ostatniego dziesięciolecia doprowadziły zarówno do nieskutecznego stosowania paktu stabilności i wzrostu, jak i niewystarczającego postępu w osiąganiu celów ustanowionych w Lizbonie.

3.6.1 Z jednej strony termin „zarządzanie gospodarcze” przywołuje na myśl zdecentralizowaną strukturę instytucjonalną, w której działa nie tylko jeden ośrodek władzy, jak to się dzieje w poszczególnych państwach, ale raczej wiele podmiotów, zarówno rządowych, jak i pozarządowych, które

współpracują na rzecz osiągnięcia wspólnych celów. Jednak Unia Europejska cały czas jest pogrążona w stagnacji spowodowanej zmiennymi kolejami losu europejskiej konstytucji i rozszerzeniem do 27 państw członkowskich o bardzo różnych historiach i wizjach politycznych. Wynika z tego potrzeba, aby instytucje UE i państwa członkowskie rzeczywiście podzielały nowe cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe, które z trudem pojawiają się po okresie wielkich starań w latach 80. i 90. na rzecz utworzenia wspólnego rynku i przyjęcia euro.

3.6.2 Z drugiej strony prognozowanie reguł na przyszłość raczej nie opiera się na wspólnej analizie przeszłości. Nie bez znaczenia jest ustalenie, czy kwestie problematyczne występujące w pakcie stabilności i wzrostu wynikają z początkowych błędów w planowaniu ograniczeń wewnątrz UGW w sytuacji ciężkiego kryzysu lub z niewłaściwych decyzji politycznych podejmowanych podczas stosowania paktu, czy też z różnic w wizjach celów i odnośnych strategii, jakie należy realizować (niska inflacja, wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia, rola euro jako waluty rezerwowej itd.) ⁽⁸⁾. W przypadku wcześniejszych wersji paktu stabilności i wzrostu od ponad dziesięciu lat także istniały w Unii zasady postępowania dla państw członkowskich, które jednak nie zapobiegły częstym i powtarzającym się sytuacjom krytycznym.

3.6.3 Jednocześnie nieosiągnięcie wielu z celów ilościowych wyznaczonych za pomocą strategii lizbońskiej – nawet niezależnie od kryzysu gospodarczego – nasuwa istotne pytania co do wyboru wskaźników i ich przydatności do skutecznego określania sposobu zwiększania konkurencyjności i dynamiki.

3.7 W dalszej kolejności – jeśli chodzi o ramy czasowe – podjęto decyzję o wprowadzeniu od 1 stycznia 2011 r. europejskiego okresu oceny, bez uprzedniego ustalenia jego reguł i zawartości. W dodatku nie zapewniono tak naprawdę synchronizacji propozycji poszczególnych zainteresowanych podmiotów instytucjonalnych: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego pod przewodnictwem Hermana VAN ROMPUYA, Europejskiego Banku Centralnego (EBC), EKES-u i Komitetu Regionów. Proces dyskusji powinien się zakończyć zatwierdzeniem przez Parlament, najwcześniej do lata 2011 r.

⁽⁶⁾ Parlament Europejski: Projekt sprawozdania w sprawie kryzysu finansowego, gospodarczego i społecznego: zalecenie dotyczące działań i inicjatyw do podjęcia (sprawozdanie śródkresowe). Komisja Specjalna ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego. Sprawozdawczyni: Pervenche BERÈS, 6 maja 2010 r.

⁽⁷⁾ Dane z banku danych Eurostatu według stanu na wrzesień 2010 r., przedstawione w tabeli 1 i 2 załącznika.

⁽⁸⁾ Sam przewodniczący Rady Europejskiej, Herman VAN ROMPUY, dnia 20 września 2010 r. uznał istnienie tej „niewydolności instytucjonalnej”: „(...) musimy żyć z dylematem unii walutowej bez rozwiniętej unii budżetowej. Od momentu wprowadzenia euro instytucje europejskie ponoszą odpowiedzialność za politykę monetarną, państwa członkowskie zaś w dalszym ciągu są odpowiedzialne za własną politykę budżetową i koordynują swoją politykę gospodarczą. Stwarza to napięcia i niejednokrotnie prowadzi do podejmowania trudnych decyzji, o których wspominałem. Według niektórych można ubolewać nad wadą konstrukcyjną, »grzechem pierwotnym euro«. Ja raczej użyłbym określenia »niewydolność strukturalna«. Niemniej jednak kiedyś, w okresie negocjacji nad traktatem z Maastricht, głównie między Niemcami a Francją, trzeba było dokonać wyboru. Bez tego grzechu pierwotnego euro nigdy by nie powstało!”. H. VAN ROMPUY, „Przeciwko ponownej nacjonalizacji polityki europejskiej, ale za europeizacją polityki krajowej”, wystąpienie na zaproszenie Notre Europe, Paryż, Wielka Aula Nauk Politycznych (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf).

3.8 W obliczu niezwykle trudnej sytuacji, takiej jak ta, która zaistniała wiosną 2010 r., w Komisji można wyraźnie dostrzec większą troskę o terminowość wychodzenia z kryzysu – którą należy zademonstrować światowym rynkom finansowym i opinii publicznej – niż o skuteczność, jaką taka reakcja miałaby w perspektywie średnio- i długoterminowej, nie tylko na płaszczyźnie finansowej, lecz także na płaszczyźnie produkcyjnej, społecznej i politycznej.

3.9 Wyjście z kryzysu wymaga według Komisji ostrzejszych reguł i pewniejszych sankcji, mniejszej swobody w podejmowaniu decyzji politycznych oraz zwiększonego znaczenia mechanizmów automatycznych. Żaden jednak zestaw reguł nie jest w stanie skutecznie zaradzić najpoważniejszym przypadkom kryzysu, ponieważ są one niemal zawsze wynikiem zdarzeń nadzwyczajnych i trudnych do przewidzenia, które nie zależą ani od zdolności ekspertów do prognozowania, ani od przydatności ustanowionych zasad reagowania. Utopia „rządów reguł”, które uwolniłyby politykę od obowiązku dokonywania wyborów, jest trudna do zrealizowania – a wręcz niebezpieczna – ponieważ daje złudne poczucie bezpieczeństwa i ochrony przed wszelkimi źródłami niepewności⁽⁹⁾. Tego typu podejście obejmuje ponadto dwa rodzaje problemów, które wymagają uważnej analizy.

3.9.1 Pierwszym z nich jest ryzyko niedoceny zalet podejścia wspólnotowego, zakładającego udział instytucji najlepiej reprezentujących obywateli Europy, w stosunku do zasady międzyrządowej, zgodnie z którą decyzje są podejmowane głównie przez Radę, z ograniczoną rolą Parlamentu i Komitetów. Jedynym wyjątkiem jest udział Parlamentu Europejskiego – w ramach europejskiego okresu oceny – któremu Komisja przedłożyła w styczniu roczną analizę wzrostu będącą przyczynkiem do debaty nad kierunkami koordynacji.

3.9.1.1 Przewaga zasady międzyrządowej może prowadzić do pominięcia niewydolności obywatelstwa europejskiego, które już nastąpiło w przypadku strategii lisbońskiej. To wyzwanie dla wytrzymałości gospodarczej, społecznej i politycznej UE – tak samo jak ogólnosiwiatowy kryzys – które mogłoby podsycać na nowo iluzję przywrócenia suwerenności narodowej przez rezygnację z euro (a nawet z samej Unii), aby na nowo ożywić nieprawdopodobny rozwój krajowy, wolny od europejskich ograniczeń i technokratów. To nie przypadek, że uważny obserwator Unii Europejskiej, Charles KUPCHAN⁽¹⁰⁾, w artykule opublikowanym 29 sierpnia 2010 r. na łamach „Washington Post” ostrzegał przed zagrożeniem „ponowną nacjonalizacją” projektu integracji europejskiej: „Europa przeżywa powrót do nacjonalizmu w swym życiu poli-

tycznym. Jej państwa zażarcie walczą o odzyskanie suwerenności, którą kiedyś chętnie poświęciły w dążeniu do wspólnotowego ideału”⁽¹¹⁾.

3.9.1.2 Obywatele Europy chyba przyznają się do utraty zaufania nie tyle wobec instytucji Unii jako takich, ile wobec korzyści z przynależności do Unii Europejskiej. Sondaże Eurobarometru⁽¹²⁾ ukazują, że w okresie od wiosny 2007 r. do 2010 r. liczba Europejczyków pozytywnie oceniających przynależność ich państwa do UE spadła z 57 % do 49 %, na rzecz osób oceniających ją negatywnie (dziś 18 %) oraz osób niemających zdecydowanego zdania (29 %). Jednocześnie odsetek obywateli uważających, że w ogólnym rozrachunku ich kraj skorzystał na członkostwie w UE, zmniejszył się z 59 % do 53 %, a odsetek tych, którzy są zdania, że członkostwo nie przyniosło żadnych korzyści, wzrósł do 35 %.

3.9.2 Drugim zagadnieniem jest ryzyko kontynuowania tradycyjnego podejścia do rozwiązywania problemów, które opiera się na prymacie finansowego rygoru w zakresie wzrostu, sprawiedliwości społecznej i degradacji środowiska naturalnego, pomimo że innowacyjne i przekonujące argumenty są obecnie rozpowszechnione⁽¹³⁾.

3.9.2.1 Relacje między wydatkami publicznymi, wynikami gospodarczymi i celami społecznymi są bardziej skomplikowane, niż wskazywałaby uproszczona teoria kompromisu między sprawiedliwością a wydajnością. Dobrze opracowane systemy pomocy społecznej i regulacji środowiskowych umożliwiają zwiększenie wydajności i konkurencyjności do tego stopnia, że można je uznać za produktywny czynnik wzmacniający stabilność i dynamikę ekonomiczną gospodarek postindustrialnych.

3.9.2.2 Ma to jeszcze większe znaczenie w fazie kryzysu, w której znajdują się właśnie gospodarki europejskie. W europejskim planie naprawy gospodarczej⁽¹⁴⁾ Komisja uznała zarówno to, że należy „zmniejszyć koszty społeczne spowolnienia gospodarczego i jego wpływ na grupy najbardziej narażone”, jak i to, że kryzys należy postrzegać jako szansę pozwalającą „przyspieszyć przejście w kierunku gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych” w ramach realizacji strategii „wspierającej nowe technologie, tworzącej nowe miejsca pracy dla »zielonych kołnierzyków« oraz otwierającej nowe perspektywy na szybko rosnących rynkach światowych”.

⁽⁹⁾ N. VEROLA, *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali* („Europa i kryzys – zaburzenia równowagi finansowej i równowaga konstytucyjna”), Paper for ASTRID, 2010, tekst dostępny w internecie: <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/VEROLA-L-Europa-e-la-crisi-squilibri-finanziari-ed-equilibri-costituzionali.pdf> (tylko w języku włoskim).

⁽¹⁰⁾ Dyrektor ds. badań europejskich Rady Stosunków Międzynarodowych i profesor na Uniwersytecie Georgetown.

⁽¹¹⁾ C. KUPCHAN, *As nationalism rises, will the European Union fall* „Washington Post”, 29 sierpnia 2010 r. Warto też zwrócić uwagę na opinie dotyczące opodatkowania i reprezentacji, wyrażone przez Paula DE GRAUWEGO (*Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, tekst dostępny w internecie: <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>).

⁽¹²⁾ Dane Eurobarometru 73 – pierwsze wyniki, podane na ryc. 1 i 2 załącznika.

⁽¹³⁾ Równowaga ekologiczna, por. H. DALY, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* wyd. Edizioni di Comunità, 2001), 1996. Pomoc społeczna i sprawiedliwość, por. I. BEGG, M. FERRERA, D. HODSON, P. MADSEN, M. MATSAGANIS, S. SACCHI, W. SCHELKE, *The Cost of Non Social Policy: Literature Review* („Koszty braku polityki społecznej – przegląd piśmiennictwa”), sprawozdanie Komisji Europejskiej, Bruksela, 2003. Paradygmat rozwoju ludzkości, por. A. Sen, *Inequality Reexamined* („Nierówności. Analiza krytyczna”, wyd. Il Mulino, 2010), 1992; i A. Sen, *Development as Freedom* („Rozwój jako wolność. Dlaczego nie ma wzrostu bez demokracji”, wyd. Mondadori, 2000), 1999.

⁽¹⁴⁾ COM(2008) 800 wersja ostateczna – *Europejski plan naprawy gospodarczej*, s. 5.

3.9.2.3 Poza tym należy pamiętać, że kryzys nie pojawił się w sektorze publicznym, ale prywatnym, na skutek zaburzeń równowagi między poszerzaniem się oferty dóbr i usług na świecie oraz spowolnieniem wzrostu siły nabywczej konsumentów⁽¹⁵⁾. W większości przypadków pogorszenie się stanu budżetów państw członkowskich w stosunku do PKB było jedynie konsekwencją natychmiastowych interwencji, jak konsekwencja spadku mianownika (dochodu narodowego) oraz wzrostu licznika (wydatków publicznych na ratowanie systemu finansowego i produkcyjnego oraz na automatyczne czynniki stabilizujące zmierzające do ograniczenia potencjalnie dramatycznych skutków kryzysu)⁽¹⁶⁾. Słusznie pisze FITOUSSI: „Problemy europejskiego budżetu wynikają nie tyle ze swobodnego działania rządów, ile z nieuchronnego wpływu zubożenia społeczeństwa na finanse publiczne”⁽¹⁷⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Niedostateczna pewność co do znaczenia „zarządzania gospodarczego” oraz co do podstawowych celów, na których się ono opiera, w połączeniu z niską świadomością ograniczeń paktu stabilności i wzrostu oraz strategii lizbońskiej zmuszają do określenia wspólnej strategii państw członkowskich i instytucji UE. Strategii, która nie ograniczałaby się do ustanowienia formalnych reguł i procedur, ale która w pełni wpisывałaby się w konkretną politykę – tym bardziej w trudnej sytuacji po kryzysie gospodarczym – na rzecz podniesienia jakości życia obywateli Europy, podwyższenia wskaźnika zatrudnienia (także wśród osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, np. niepełnosprawnych i mniejszości etnicznych) oraz zwiększenia konkurencyjności europejskiego systemu produkcyjnego (obejmującego małe i średnie przedsiębiorstwa oraz gospodarkę społeczną).

4.2 W tym celu nie można się ograniczać jedynie do niezbędnych reguł prawidłowej rachunkowości w celu weryfikowania spójności dochodów i rozchodów. Do zwiększenia zaufania i oczekiwań obywateli europejskich wobec Unii Europejskiej potrzebne są działania średnio- i długoterminowe, które umożliwią pogodzenie koniecznej ścisłej kontroli rachunków z równie istotną zdolnością myślenia i wdrażania projektów rozwoju gospodarczego i społecznego. Musi więc wzrosnąć europejska świadomość Unii, rozumianej jako podmiot polityczny, jako ambicja koordynowania – dla osiągnięcia faktycznie wspólnego celu – poszczególnych strategii krajowych i jako aktywny uczestnik światowego rynku.

4.3 Bardziej świadoma Europa zakłada bardziej ekspansywną rolę i większą zdolność rozumienia zachodzących przekształceń

przez instytucje reprezentujące obywateli i partnerów społecznych (Parlament i Komitety), z których to instytucji metoda koordynacji przewidziana przez Komisję może zaczerpnąć silną legitymację demokratyczną i zyskać powszechną aprobatę – niezbędną do skutecznego wdrożenia tej koordynacji.

4.4 Obecnie jednak rola Parlamentu w europejskim okresie oceny jest nieznaczna, ograniczona do początkowego etapu debaty i pierwszego nakreślenia sposobu koordynacji; mogłaby jednak być większa i skuteczniejsza, gdyby została skoordynowana z działaniem parlamentów krajowych, odpowiadających za analizę i zatwierdzenie budżetów poszczególnych państw członkowskich. Parlament może pełnić zasadniczą funkcję w określaniu, jakie zarządzanie gospodarcze Unia powinna stosować, oraz w gwarantowaniu legitymacji demokratycznej procedur zapobiegawczych i naprawczych, w tym sankcji finansowych nakładanych na państwa członkowskie.

4.5 W tym kontekście EKES, pełniąc funkcję organu konsultacyjnego instytucji europejskich, może się przyczynić do usprawnienia europejskiego zarządzania gospodarczego poprzez wprowadzenie specjalnej corocznej sesji w celu omówienia zaleceń i trybu osiągnięcia porozumienia w sprawie reform na szczeblu krajowym, z uwzględnieniem skutków społecznych podejmowanych działań. Wartość dodana EKES-u polega na tym, że skupia on przedstawicieli organizacji, które na szczeblu krajowym decydują o konsensusie społecznym w sprawie strategii gospodarczych – dzięki temu EKES może wnieść istotny wkład w zaangażowanie i wzięcie odpowiedzialności nie tylko przez liderów politycznych, lecz przede wszystkim przez obywateli państw członkowskich.

4.5.1 Dyskusja ta mogłaby zostać przeprowadzona jesienią, po formalnym przyjęciu zaleceń dla państw członkowskich, a jej wnioski stanowiłyby podstawę do debaty z poszczególnymi krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim, co umożliwiłoby zarówno ocenę przyjętych strategii, jak i ich odpowiednie rozpowszechnienie i akceptację na szczeblu krajowym.

4.6 Większe znaczenie Parlamentu i Komitetów zmniejszyłoby ryzyko usunięcia na drugi plan celu wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego w stosunku do wymogu stabilności monetarnej i finansowej oraz umożliwiło zachowanie spójności między paktem stabilności i wzrostu a strategią „Europa 2020”. Chociaż stabilność gospodarcza – zwłaszcza w okresie kryzysu – jest podstawą wzrostu i utrzymania standardu życia obywateli Europy, poszukiwanie większej stabilności nie może odbywać się kosztem dochodów i praw obywateli. Wspólna realizacja reformy zarządzania gospodarczego i strategii „Europa 2020” ułatwiłaby więc opinii publicznej zaakceptowanie ograniczeń budżetowych.

⁽¹⁵⁾ MOP–MFW, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* [Wyzwania w zakresie wzrostu, zatrudnienia i spójności społecznej], dokument do dyskusji na wspólnej konferencji MOP–MFW, Oslo, 13 września 2010 r., s. 67–73.

⁽¹⁶⁾ Łączne zadłużenie publiczne w strefie euro zmalało z 72 % w 1999 r. do 67 % w 2007 r. (ryc. 3 w załączniku), a w tym samym okresie wzrosło zadłużenie rodzin i sektora finansowego (ryc. 4 w załączniku). Zadłużenie sektora publicznego wzrastało, począwszy od roku 2008 (ryc. 5 w załączniku), gdy rządy ratowały system bankowy i wspierały działalność gospodarczą w warunkach recesji (spadek PKB i zmniejszenie wpływów podatkowych).

⁽¹⁷⁾ J.P. FITOUSSI, *Crise et démocratie, le paradoxe européen*, Le Monde, 16 października 2010 r. Por. P. DE GRAUWE, *What kind of governance for the eurozone?*, CEPS Policy Brief, nr 214, wrzesień 2010.

4.6.1 W obecnej postaci – choć najwyraźniej Komisja stara się traktować obie strategie jednakowo – pojawiają się wątpliwości co do faktycznego zamiaru rzeczywistego zintegrowania tych strategii, które cały czas są od siebie wyraźnie oddzielone. Można raczej zauważyć tendencję do umniejszenia znaczenia wymiaru społecznego na rzecz produktywności i elastyczności pracy, uznawanych za czynniki mogące podnieść konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw.

4.6.2 Podstawowe założenie jest takie, że nadzór makroekonomiczny – w połączeniu z nadzorem tematycznym nad reformami strukturalnymi postulowanymi przez Komisję – stwarza sytuację sprzyjającą trwałemu wzrostowi gospodarczemu, z korzyścią zarówno dla strategii „Europa 2020”, jak i dla paktu stabilności i wzrostu. Jednak już ponaddziesięcioletnie doświadczenie ze wspólną walutą – a więc strefą euro z brakiem możliwości skorzystania z instrumentu dewaluacji – nie pozwala oczekiwać, że różnice w konkurencyjności wewnątrz UE i UWG mogłyby wkrótce zniknąć.

4.7 Jeśli chodzi o zwiększenie konkurencyjności jakości, strategia „Europa 2020” wydaje się zmierzać we właściwym kierunku dzięki zapewnianiu działań w zakresie wiedzy, innowacji i zrównoważenia środowiskowego. Mimo to pojawia się sprzeczność między celami strategii „Europa 2020” a wzmocnieniem paktu stabilności i wzrostu, szczególnie w europejskim kontekście gospodarczym i społecznym, który cały czas jest jeszcze na etapie powolnego wychodzenia z kryzysu.

4.7.1 Osiągnięcie ambitnych celów strategii „Europa 2020” – wzrostu inteligentnego (opartego na wiedzy i innowacji), zrównoważonego (bardziej skutecznego, przyjaznego dla środowiska i konkurencyjnego) oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu (tj. spójności społecznej i terytorialnej poprzez zatrudnienie, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji) – zmusza do finansowania odpowiednich poziomów inwestycji. Ale jednocześnie takie działania, wymagające większych wydatków publicznych – bezpośrednich lub realizowanych poprzez zachęty, np. podatkowe, na działalność osób prywatnych – mogłyby się okazać niezgodne z ograniczeniami budżetowymi, które Komisja zamierza zwiększyć w celu zapewnienia zgodności z paktem stabilności i wzrostu oraz usprawnienia zarządzania gospodarczego.

4.7.2 Ponadto, nadal jeżeli chodzi o PKB, nie ulega wątpliwości, że stabilność finansów publicznych i euro stanowi niezbędną podstawę, na której można budować politykę daleko idącego rozwoju. Same zasady rachunkowości nie gwarantują jednak w dalekiej perspektywie zmiany finansów państw członkowskich na lepsze. Zgodnie z „zasadą niezmienności”, o której wspominają STIGLITZ, SEN i FITOUSSI⁽¹⁸⁾, wartość agregatów

rachunków na szczeblu krajowym nie może się różnić w zależności od różnic instytucjonalnych, gospodarczych, społecznych i politycznych między poszczególnymi krajami, ale należy porównywać ze sobą sytuacje możliwie jak najbardziej podobne. Innymi słowy, do zweryfikowania długoterminowej stabilności rachunków publicznych nie wystarczy nadzór nad deficytem i zadłużeniem z roku na rok; należy natomiast uwzględniać przyszłe perspektywy także rynków prywatnych, przede wszystkim rynków finansowych, rynków nieruchomości i ubezpieczeń społecznych, które w sytuacjach kryzysowych i nagłych mogą mieć znaczący wpływ na stabilność finansów publicznych państw członkowskich, np. w wyniku ratowania instytucji finansowych i dużych przedsiębiorstw.

4.7.3 Poza tym skupienie się na braku równowagi konkurencyjnej pociąga za sobą stałe monitorowanie dynamiki kosztów jednostkowych pracy, co z kolei zwraca większą uwagę na negocjacje między partnerami społecznymi, szczególnie w strefie euro, gdzie państwa członkowskie nie dysponują już instrumentem dewaluacji. Stosunki między związkami zawodowymi i stowarzyszeniami przedsiębiorców powinny więc stanowić integralny składnik strategii określonej przez Komisję, którego najwyraźniej brakuje w komunikacie Komisji.

4.7.3.1 Jednym z rozwiązań mogłoby być bardziej intensywne i funkcjonalne wykorzystanie dialogu makroekonomicznego, który przyczyniłby się do dokonania wspólnie przez rządy i partnerów społecznych właściwej oceny sytuacji gospodarczej na szczeblu UE oraz interwencji, które należy podjąć, w ścisłym powiązaniu z procesami dialogu społecznego na szczeblu krajowym. Dzięki skokowi jakościowemu stałby się on instrumentem umożliwiającym faktyczne zaangażowanie partnerów społecznych oraz Europejskiego Banku Centralnego, Komisji i Rady, co zapewniłoby spójność dynamiki Unii z dynamiką poszczególnych państw⁽¹⁹⁾.

4.8 Przyjęcie skutecznej koordynacji europejskich strategii gospodarczych wymaga jednomyślnej akceptacji – przez 27 państw członkowskich – odnośnych oraz prognostycznych ram makroekonomicznych, ponieważ to na tych ramach będzie się opierało opracowanie strategii gospodarczych i podatkowych określonych przez państwa członkowskie i ogłoszonych w ciągu europejskiego okresu oceny. W tym konkretnym kontekście zasadnicze znaczenie zyskują badania Eurostatu, perspektywiczne propozycje Komisji Europejskiej, rola wspierająca Europejskiego Banku Centralnego i reakcje Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego.

⁽¹⁸⁾ J.E. STIGLITZ, A. Sen, J.P. FITOUSSI, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (sprawozdanie Komisji w sprawie mierzenia wyników gospodarczych i postępu społecznego), sprawozdanie dla Prezydenta Republiki Francuskiej, Paryż 2009 (s. 22–23).

⁽¹⁹⁾ A. WATT, *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 lipca 2010 r., tekst dostępny w internecie: <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>.

4.9 Z uwagi na silną korelację celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych zachodzi również konieczność przyjęcia bardziej kompletnych wskaźników samego wzrostu PKB. Warto przypomnieć, że w komunikacie Komisji – nie bez kozery zatytułowanym „Wyjść poza PKB: pomiar postępu w zmieniającym się świecie”⁽²⁰⁾ – mówi się właśnie o konieczności przyjęcia nowych wskaźników, „które precyzyjnie uwzględniają społeczne i ekologiczne osiągnięcia (np. lepszą integrację społeczną, dostępność i przystępność cenową podstawowych towarów i usług, edukację, zdrowie publiczne i jakość powietrza) oraz porażki (np. wzrost ubóstwa, wzrost przestępczości, zubożenie zasobów naturalnych)”, a więc które odpowiadają na problemy obywateli.

4.10 Aby wzmocnienie zarządzania było skuteczne i mogło spełnić swoje zadanie, wymaga faktycznego wprowadzenia pięciu działań przewidzianych w celu wyjścia poza PKB: (i) wykorzystania wskaźników środowiskowych i społecznych, (ii) uzyskania informacji niemal w czasie rzeczywistym na potrzeby

procesu decyzyjnego, (iii) dysponowania dokładniejszymi danymi o rozpowszechnieniu i nierównościach, (iv) opracowania europejskiej „tabeli” zrównoważonego rozwoju, (v) rozszerzenia krajowych rachunków na kwestie środowiskowe i społeczne.

4.11 Rozpoczęty proces wzmacniania europejskiego zarządzania gospodarczego – podobnie jak inne procesy, które zaszły w toku historii UE – będzie z pewnością skomplikowany. Chodzi ponadto o domniemaną cechę samej Unii. Na pewno nie ulega wątpliwości – jak przypomina pewien włoski dziennikarz – że „Europa (w porównaniu z USA) cierpi na większą nieokreśloność, przez którą już od samego początku jest nieustanną podróżą w poszukiwaniu miejsca przeznaczenia”⁽²¹⁾, ale dziś równie ważne jest, aby ta podróż miała dokładnie określony, jasny i wspólny cel dla obywateli Europy, ich parlamentów oraz krajowych i europejskich organów instytucjonalnych. Tylko w ten sposób możliwe będzie dotarcie do mety, którą Unia Europejska wyznaczyła sobie już w pierwszych dniach swego istnienia.

Bruksela, 17 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁰⁾ COM(2009) 433 wersja ostateczna, s. 3–4.

⁽²¹⁾ C. BASTASIN, *Questo secolo può essere ancora europeo* („To stulecie może być jeszcze europejskie”), *Il Sole 24 ore*, 2 września 2010 r.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

Punkt 4.7.3.1 – poprawka 1 zgłoszona przez Viliama PÁLENÍKA

Po punkcie 4.7.3.1 dodać nowy punkt 4.7.4

Komisja Europejska, kładąc zwiększony nacisk na kwestie długu publicznego i stabilności budżetowej, ma między innymi na uwadze ukryte zobowiązania, w szczególności związane ze starzeniem się społeczeństwa. Kwestia ta wymaga konkretniejszego metodycznego rozwinięcia z uwzględnieniem państw, które weszły już na drogę reform systemów emerytalnych w kierunku systemu kapitałowego.

Uzasadnienie

W trzeciej części komunikatu Komisja pisze o uwzględnieniu ukrytych zobowiązań, jednak nie wyjaśnia dokładnie, w jakim zakresie i w jaki sposób miałyby to nastąpić, choć wyjaśnienia takie przyczyniłyby się do zwiększenia jakości tej propozycji.

Wynik głosowania

Za:	69
Przeciw:	160
Wstrzymało się:	19

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze”

COM(2010) 254 wersja ostateczna

(2011/C 107/03)

Sprawozdawczyni: **Lena ROUSSENOVA**

Dnia 26 maja 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze”

COM(2010) 254 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2011 r.

Na 469. plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 193 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 **EKES podziela główną troskę Komisji o to, by pieniądze podatników nie zostały już nigdy więcej wykorzystane do pokrywania strat ponoszonych przez banki, oraz wyraża w zasadzie poparcie dla ustanowienia zharmonizowanej sieci krajowych bankowych funduszy naprawczych finansowanych *ex ante* powiązanych ze zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego. Niemniej EKES jest przekonany, że ustanowienie funkcjonalnego systemu bankowych funduszy naprawczych wymaga uprzedniego poczynienia przez państwa członkowskie uzgodnień w sprawie przyjęcia wspólnych metod i jednolitych zasad pozwalających uniknąć zakłóceń konkurencji.** Obecne oznaki wydają się sprawiać odmienne wrażenie. Całkiem spora liczba państw członkowskich już uruchomiła lub planuje uruchomić środki fiskalne w celu podreperowania swoich nadwątlonych budżetów lub wzmocnienia swoich rynków: już powstały nierówne warunki konkurencji. Oceniając realistycznie bieżącą sytuację i pamiętając o doświadczeniach z przeszłości, **trudno ufać, że rychło znajdzie się jakieś rozwiązanie.** Być może bardziej stopniowe podejście pozwoliłoby z czasem zmniejszyć przynajmniej niektóre z tych rozbieżności.

1.2 Jeśli chodzi o **konkurencję**, utrzymanie jej równych warunków na poziomie krajowym, europejskim i ogólnosiwiatowym zawsze powinno być nadrzędnym celem. System bankowych funduszy naprawczych w formie proponowanej obecnie może wywierać destrukcyjny wpływ na poziomie krajowym, gdyż dotyczy jedynie części sektora finansowego, i na poziomie UE, ponieważ nakłada nowe opłaty na niektóre z już osłabionych sektorów krajowych, a także na poziomie globalnym, gdyż osiągnięcie konsensusu na forum G-20 wydaje się mało prawdopodobne.

1.3 **Główna obawa wiąże się z sytuacją makroekonomiczną.** Wszystkie władze krajowe i międzynarodowe wywierają presję na sektor bankowy, aby złagodził sytuację, kredytuując

w większym stopniu gospodarkę realną. Nowe zasady ostrożnościowe, nowe wymogi kapitałowe i nowe podatki są – jak się szacuje – konieczne, a władze powinny dążyć do wypracowania rozsądnej równowagi między nierzadko **sprzecznymi potrzebami kapitału na rzecz wsparcia budżetu państwa a potrzebami gospodarki realnej.** Obecnie system bankowych funduszy naprawczych jest zbyt ogólnikowy, by można było dokonać jakichkolwiek dokładnych obliczeń w celu zapewnienia koniecznych inwestycji w produkcję, wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Trudno zapewnić obustronne korzyści bez odpowiedniego ustalenia priorytetów i konkretnego planu wdrażania każdego etapu proponowanego systemu bankowych funduszy naprawczych.

1.4 EKES uważa, że zanim podjęte zostaną jakiekolwiek kroki zmierzające do nałożenia opłat na banki, Komisja powinna przeprowadzić dokładną ocenę łącznych skutków wprowadzenia opłat i bankowych funduszy naprawczych oraz uwzględnić nasze obawy wyrażone powyżej, zwłaszcza w pkt 1.3. Podjęcie decyzji o wprowadzeniu bankowych funduszy naprawczych wymaga oszacowania, ile kosztowałby cały system, w jakim zakresie wywierałby on wpływ na potencjał kredytowy sektora bankowego oraz kiedy system bankowych funduszy naprawczych stanie się dostatecznie silny lub osiągnie swoją docelową wielkość. EKES zaleca dostosowanie tych szacunków do najgorszego scenariusza, ażeby upewnić się, że system ten będzie realistyczny i funkcjonalny w okresie kryzysu, kiedy bankom trudno będzie wnosić swój wkład finansowy do bankowych funduszy naprawczych, a jednocześnie będzie to czas, w którym środki z tych funduszy będą potrzebne.

2. Wstęp

2.1 Komisja Europejska z zadowoleniem przyjęła przesłanie szczytu państw grupy G-20 w Pittsburgu we wrześniu 2009 r., w którym stwierdza się, że pieniądze podatników nie powinny już być nigdy więcej wykorzystywane do pokrywania strat ponoszonych przez banki. Komisja także pracuje nad możliwościami osiągnięcia tego celu na co najmniej dwa uzupełniające się sposoby:

- a) poprzez ograniczenie prawdopodobieństwa upadłości banków dzięki wzmocnionemu **nadzorowi makro- i mikroekonomicznemu, ulepszonym zasadom ładu korporacyjnego i zaostrzonym standardom regulacyjnym**;
- b) poprzez zapewnienie, by – jeśli mimo powyższych środków dojdzie do upadłości – **dostępne były właściwe narzędzia, w tym wystarczające środki finansowe, na potrzeby przeprowadzenia uporządkowanego i terminowego postępowania naprawczego**.

2.2 W komunikacie COM (2010) 254 wersja ostateczna wyjaśniono stanowisko Komisji w kwestii możliwego wkładu sektora finansowego w pokrycie kosztów postępowania naprawczego w stosunku do upadających banków w ramach całego zestawu narzędzi udostępnianych na potrzeby zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania takimi sytuacjami. Komisja uważa, że ustanowione *ex ante* bankowe fundusze naprawcze, finansowane z opłat nałożonych na banki, powinny być elementem ram stabilności finansowej i pakietu szerzej zakrojonych reform systemu finansowego skoncentrowanych na kwestiach przewencyjnych. Uznawane są one za odpowiedni instrument w przypadku interwencji oraz konieczności przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec upadających banków w sposób, który minimalizuje koszty upadłości banku ponoszone przez społeczeństwo. W komunikacie objaśniono cel, ewentualną wielkość i warunki, na jakich bankowe fundusze naprawcze mogłyby być ustanawiane.

2.3 Celem Komisji Europejskiej jest wprowadzenie unijnego podejścia do bankowych funduszy naprawczych, a ostatecznie stworzenie jednego funduszu naprawczego, obejmującego całą Unię, co jest rozwiązaniem wysoce pożądanym. Komisja przyznaje jednak, że **wobec braku zintegrowanych unijnych ram nadzoru i zarządzania w sytuacji kryzysowej** niezwykle trudne byłoby ustanowienie jednego unijnego funduszu naprawczego. **Dlatego też uważa się, iż właściwym pierwszym krokiem mogłoby być stworzenie systemu opartego na ustanowieniu zharmonizowanej sieci krajowych funduszy naprawczych *ex ante*, z których każdy byłby powiązany z odpowiednim zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej.**

2.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje wszelkie wnioski, których celem jest wzmocnienie sektora finansowego i zapobieganie wystąpieniu kryzysów w przyszłości, toteż w tym kontekście pochwała **co do zasady** inicjatywy i zalecenia Komisji dotyczące unijnego podejścia do bankowych funduszy naprawczych, o którym mowa w komunikacie COM (2010) 254 wersja ostateczna, ale jednocześnie wyraża zaniepokojenie niektórymi kwestiami. EKES zdaje sobie sprawę, że na tym etapie niektóre z inicjatyw mogą nie mieć zastosowania do niektórych państw członkowskich i nie być dla nich akceptowalne, a inne wymagają ponownego rozważenia, dodatkowej analizy i objaśnień.

2.5 Nowe ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej i zapobiegania sytuacjom kryzysowym mają zapewnić państwom członkowskim, w przypadku istotnego zagrożenia

upadłością banków, wspólne narzędzia, które mogą być stosowane w sposób skoordynowany, tak by chronić szeroko rozumiany system finansowy, unikać obarczania kosztami podatników i zabezpieczać jednakowe warunki konkurencji. Oczekuje się, że takie **wspólne narzędzia naprawcze** zagwarantują **rzeczywistą możliwość przeprowadzenia kontrolowanej likwidacji każdego banku, niezależnie od jego wielkości i złożoności**. Koncepcja **rozmiaru** jest istotna. Choć w zasadzie „wszystkie” kontrolowane likwidacje powinny być objęte systemem gwarancji, ważne jest **zdefiniowanie koncepcji upadłości „istotnej” lub „na dużą skalę”**. Wyzwaniem mogą okazać się **bardzo duże i złożone instytucje finansowe** (np. grupy międzynarodowe, które nie muszą być w całości europejskie lub posiadać siedziby w Europie). Upadłości na większą skalę mogą wymagać odmiennego podejścia, potencjalnie związanego z utrzymaniem ciągłości działalności podmiotu prawnego podczas procedury restrukturyzacji, odpisania długu i rozmycia akcjonariatu. Dodatkowe środki pochodzące z funduszu mogą okazać się niezbędnym elementem pakietu środków naprawczych.

2.6 W dniu 20 października 2010 r. Komisja przyjęła plan działania określający harmonogram, środki, narzędzia oraz plany dotyczące kompletnych unijnych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej. Wiosną 2011 r. mają zostać przedstawione stosowne wnioski ustawodawcze dotyczące zarządzania w sytuacji kryzysowej oraz funduszy naprawczych. Na tym etapie możemy przedstawić jedynie wstępne oczekiwania i uwagi. **Data rozpoczęcia** zostanie określona w dyrektywie, o ile dyrektywa ta zostanie przyjęta. Opierając się na doświadczeniach oraz uwzględniając zaistniałe okoliczności i obietnicę Komisji dotyczącą przyjęcia stosownych wniosków ustawodawczych wiosną 2011 r., data taka w najlepszym razie mogłaby przypadać na lata 2013–2014. Każdy fundusz wymaga czasu, aby osiągnąć swoją wielkość docelową, ale z uwagi na fakt, iż będzie on obejmował środki wnoszone *ex post* i *ex ante*, uzyska on teoretycznie swoją gotowość operacyjną z chwilą wejścia w życie stosownej legislacji w państwie członkowskim. Należy jednak pamiętać, że niektóre państwa członkowskie zapowiedziały, iż w najbliższym czasie nie planują nałożenia opłat na banki, ponieważ ich sektory bankowe nie zostały poważnie dotknięte kryzysem i nadal są stabilne. Zatem bankowe fundusze naprawcze należy uznać za **narzędzie służące przeciwdziałaniu skutkom kryzysu finansowego w średnim lub długim okresie**.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Podejście do bankowych funduszy naprawczych

3.1.1 EKES **pochwala podejście Komisji, które zakłada, że pierwszym krokiem może być stworzenie zharmonizowanej sieci krajowych bankowych funduszy naprawczych, z których każdy byłby powiązany z odpowiednim zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej**. Jednocześnie zaleca jednak, by sieć funduszy tworzona była **stopniowo i z dokładnym uwzględnieniem swoistych cech każdego państwa członkowskiego**. Niemcy i Szwecja podjęły działania na rzecz stworzenia własnych funduszy, które obejmowałyby środki pozyskane z opłat/wkładów. **Każde z tych państw ma własną metodę i zasady tworzenia funduszu, a na tym etapie EKES nie może wskazać zasad, które należy uznać za lepsze**.

3.1.2 Ponieważ niektóre kraje już wprowadzają krajowe opłaty, podatki i systemy pobierania należności od banków, EKES uważa, że **tytułem wstępu należy omówić i uzgodnić zbiór wspólnych podstawowych zasad i parametrów dotyczących opłat**, ażeby nie dopuścić do zakłóceń konkurencji w sektorze finansowym UE. EKES opowiada się za przyjęciem stopniowego podejścia, uwzględniającego podział na cele krótko- i średniookresowe ⁽¹⁾. Należy oczekiwać, że w krótkim okresie państwa członkowskie osiągną porozumienie co do podstawy wymiaru opłaty, jej stawki i zakresu, zezwalając jednocześnie na pewną elastyczność w świetle zachodzących zmian w ramach regulacyjnych i dążenia do większej harmonizacji. Potem można by rozważyć stopniowe wprowadzanie prostej i odpowiedniej opłaty, a następnie bardziej zharmonizowanego systemu opłat od banków i bankowych funduszy naprawczych.

3.1.3 Zdaniem EKES-u stopniowe podejście jest bardziej odpowiednie i realistyczne, gdyż może odzwierciedlać nie tylko różnorodne skutki wywołane przez kryzys finansowy w różnych państwach członkowskich, ale także szczegółowe aspekty ich odpowiedzi na tenże kryzys:

- Kryzys finansowy wystąpił w państwach członkowskich w różnym czasie, wywołał różne skutki i miał różny zasięg. Państwa wychodzą lub wyjdą z kryzysu w różnym tempie, toteż moment, w którym będą w stanie utworzyć własne bankowe fundusze naprawcze, będzie przypadał na inny okres w każdym z tych państw.
- Sektory finansowe niektórych państw członkowskich nie ucierpiały zbyt poważnie wskutek kryzysu finansowego i nie apelowały o pomoc. Jednak światowy kryzys finansowy i gospodarczy i tak uderzył w ich gospodarki realne, choć z pewnym opóźnieniem. Ich sektory bankowe, mimo iż są stabilne, wciąż starają się uniknąć skutków kryzysu, a jednocześnie oczekuje się, że przyczynią się do ożywienia gospodarczego. Państwa takie mogą niechętnie zajmować się ustanawianiem bankowych funduszy naprawczych w czasie, gdy większość państw członkowskich byłaby do tego gotowa, również dlatego, że niektóre z nich posiadają fundusze gwarantowania depozytów, które wykraczają poza systemy gwarantowania depozytów i obejmują niektóre z funkcji postępowania naprawczego wobec banków.

3.1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje planowaną przez Komisję analizę „ewentualnych synergii między systemami gwarantowania depozytów a funduszami naprawczymi”, o której mowa w komunikacie COM(2010) 579 wersja ostateczna. Komitet uważa, że jeśli zostanie poszerzona podstawa, na której obecnie opierają się fundusze gwarantowania depozytów, wówczas funkcja gwarantowania depozytów i funkcja naprawy banków mogłyby zostać scalone w jednym funduszu, nie zagrażając przy tym osiągnięciu celu ochrony deponentów przez systemy gwarantowania depozytów i ich fundusze. Analiza ta jest niezwykle korzystna dla tych państw członkowskich, których fundusze gwarantowania depozytów już spełniają pewne funkcje ochronne i naprawcze, łącząc obydwie zadania w jednym, większym funduszu.

3.1.5 EKES rozumie argumenty Komisji przemawiające za utworzeniem jednego funduszu naprawczego obejmującego

całą Unię, a także jej obawy dotyczące trudności związanych z jego utworzeniem, i uznaje to rozwiązanie za przedwczesne i nieodpowiednie na tym etapie. Pamiętając o doświadczeniach z odległej i niedalekiej przeszłości, EKES ma wątpliwości co do efektywnego funkcjonowania jednego unijnego funduszu naprawczego.

3.2 Finansowanie bankowych funduszy naprawczych: opłata

3.2.1 **Komisja uważa, że bankowe fundusze naprawcze powinny być finansowane z wkładów lub opłat wnoszonych przez banki. W dniu 17 czerwca 2010 r. na szczycie Rady Europejskiej osiągnięto porozumienie przewidujące, że opłaty od banków powinny być elementem wiarygodnych ram postępowania naprawczego ⁽²⁾ i właśnie to powinno być jedną z zasad stanowiących podstawę ich wprowadzenia.**

3.2.1.1 Chociaż w komunikacie wyjaśniono, że zasadniczym celem opłaty powinno być wniesienie przez banki wkładu w pokrycie kosztów kryzysu, zmniejszanie ryzyka systemowego, ograniczanie zakłóceń konkurencji i pozyskiwanie funduszy na potrzeby wiarygodnych ram postępowania naprawczego, nie przedstawiono wyraźnej definicji tego pojęcia. W dokumencie ⁽³⁾ Komitetu Ekonomiczno-Finansowego zdefiniowano pojęcie „opłata” jako „należność (w postaci albo opłaty, albo podatku) pobieraną od instytucji finansowych jako ich wkład w pokrycie kosztów kryzysu finansowego”: należność ta uznawana jest za opłatę, jeśli zasila fundusz poza budżetem państwa, a za podatek, jeśli zasila budżet państwa. EKES oczekuje, iż Komisja przedstawi wyraźną definicję stosowanego przez nią pojęcia „opłaty”.

3.2.2 **EKES uznaje kryteria związane z podstawą wymiaru opłaty oraz ze stawką opłaty za jedną z głównych przeszkód w osiągnięciu powszechnego porozumienia oraz jest przekonany, że pierwszy krok powinien obejmować uzgodnienie kilku podstawowych zasad.** EKES podziela pogląd Komisji, że podstawa wymiaru opłaty powinna być zgodna z zasadami wymienionymi w komunikacie na str. 8. Należy pamiętać, że krajowe sektory finansowe różnią się między sobą pod względem **wielkości, systemów zarządzania, skuteczności nadzoru i poziomu ryzyka**. Przez wzgląd na takie rozbieżności, państwom członkowskim można początkowo zezwolić na elastyczność w zakresie ustalania różnych podstaw wymiaru opłaty, ale w późniejszym okresie podstawa wymiaru opłaty powinna zostać zharmonizowana.

3.2.3 **W komunikacie stwierdzono, że wkłady/opłaty mogłyby zależeć od trzech parametrów, które obejmują: aktywa banku, zobowiązania banku oraz zyski i wypłacane pracownikom premie.** Ponieważ aktywa i zobowiązania w bilansie lepiej uwzględniają aspekty powiązane z ryzykiem aniżeli inne wskaźniki, EKES jest zdania, że zyski banku i wypłacane premie są mniej odpowiednią podstawą do wyliczania wysokości wkładów wnoszonych przez banki. Każda z dwóch pierwszych podstaw wymiaru opłat ma zalety i wady, więc może warto byłoby połączyć te dwa parametry.

⁽¹⁾ Zob. dokument grupy roboczej ad hoc Komitetu Ekonomiczno-Finansowego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie zarządzania w sytuacji kryzysowej.

⁽²⁾ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, nieoficjalny dokument służb Komisji w sprawie opłat od banków do dyskusji na posiedzeniu Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w dniu 31 sierpnia 2010 r., s. 4.

⁽³⁾ Zob. Komitet Ekonomiczno-Finansowy, grupa robocza ad hoc ds. zarządzania w sytuacji kryzysowej.

3.2.3.1 Aktywa banków stanowią dobry wskaźnik podejmowanego przez nie ryzyka. Odzwierciedlają one zarówno ewentualne prawdopodobieństwo upadłości banku, jak i kwotę, jaka musiałaby zostać wydatkowana w ramach postępowania naprawczego prowadzonego wobec danego banku. Aktywa ważne ryzykiem, zgodnie z zaleceniem MFW⁽⁴⁾, również można byłoby uznać za odpowiednią podstawę wymiaru opłat, bowiem cechuje je walor międzynarodowej porównywalności, zważywszy na powszechną akceptację bazylejskich regulacji kapitałowych. Jednak z drugiej strony, ponieważ aktywa banków podlegają wymogom kapitałowym ważonym ryzykiem, uzależniona od nich opłata powielalaby skutki wymogu kapitałowego określonego przez Bazyjski Komitet Nadzoru Bankowego.

3.2.3.2 EKES uważa, że zobowiązania banków, wykluczając depozyty objęte systemami gwarancji i kapitał banku (np. kapitał podstawowy pierwszej kategorii w przypadku banków), a uwzględniając niektóre pozycje pozabilansowe, są prawdopodobnie najlepszą podstawą wymiaru wkładów/opłat wnoszonych przez banki⁽⁵⁾. Są one dobrym wskaźnikiem kosztów, które wymagałyby pokrycia w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec banku, charakteryzują się prostotą oraz – choć nie można wykluczyć pewnych obszarów wspólnych – nie pokrywałyby się w tak dużym stopniu, jak mogłoby to mieć miejsce w przypadku podejścia opartego na aktywach⁽⁶⁾. Inne zobowiązania mogłyby również zostać wykluczone: dług podporządkowany, zobowiązania objęte gwarancją rządu oraz zadłużenie z tytułu transakcji wewnątrz grupy. Pamiętając jednak o tym, że państwa członkowskie wprowadziły już systemy opłat, które uwzględniają specyfikę ich krajów i których podstawy wymiaru znacząco się różnią, wstępne zharmonizowane podejście, oparte na wszystkich zobowiązaniach i ich uprzedniej ocenie jakościowej, mogłoby okazać się bardziej akceptowalne.

3.2.4 EKES wyraża poparcie dla stanowiska Komisji wyrażonego w komunikacie COM(2010) 579 wersja ostateczna, że każdy bankowy fundusz naprawczy powinien otrzymywać składki od instytucji, którym udzielono zezwolenia w danym państwie członkowskim, i składki te powinny uwzględniać również oddziały tych instytucji ustanowione w pozostałych państwach członkowskich. Jednostki zależne podlegałyby zatem opłatom w państwach przyjmujących, a oddziały podlegałyby opłatom w państwach macierzystych. Gdyby wszystkie państwa członkowskie nałożyły opłaty na instytucje finansowe zgodne z tymi zasadami, można byłoby uniknąć ryzyka związanego z wielokrotnym obciążeniem opłatami i wystąpieniem zakłóceń konkurencji.

3.2.5 EKES apeluje o staranne rozważenie terminu wprowadzenia opłat z uwagi na wyzwania, którym obecnie zmuszone są sprostać zarówno banki, jak i gospodarka. Po okresie poważnego kryzysu finansowego

banki zwykle przez kilka lat unikają podejmowania ryzyka i niechętnie udzielają kredytów, mimo starań podejmowanych przez wszystkie organa krajowe i międzynarodowe w celu zachęcenia banków do wspomagania ożywienia gospodarczego. Jednocześnie banki muszą ponosić koszty związane z nowymi wymogami kapitałowymi i w zakresie płynności. Zgodnie z wynikami oceny, której przeprowadzenie EKES zalecił w punkcie 1.4, można byłoby wprowadzić odpowiedni okres przejściowy dla instytucji finansowych, który pozwoli im na wzmocnienie bazy kapitałowej, dostosowanie się do nowego reżimu regulacyjnego i finansowanie gospodarki realnej. Średniookresowo korzystne mogłoby okazać się pewne korekty stawki, które uwzględniałyby przyszłe zmiany regulacyjne oraz rozwój unijnych ram postępowania naprawczego.

3.3 Zakres wykorzystania i wielkość bankowego funduszu naprawczego

3.3.1 Zakres wykorzystania i wielkość bankowego funduszu naprawczego uzależnione są od sposobu sformułowania przez Komisję zadania funduszy w zakresie finansowania procedur uporządkowanej naprawy instytucji finansowych, które znalazły się w trudnej sytuacji, w tym banków. EKES podziela zdanie Komisji, że fundusze naprawcze powinny być dostępne na potrzeby reorganizacji i postępowania naprawczego wobec banków, ale należy jednoznacznie wykluczyć możliwość ich wykorzystania do ratowania instytucji finansowych. Jednakże EKES uważa, iż nie do przyjęcia jest sytuacja, w której opracowane przez Komisję ramy rozwiązywania sytuacji kryzysowych **koncentrują się głównie na sektorze bankowym**, gdyż wszystkie instytucje finansowe mogą okazać się niebezpieczne dla inwestorów, jeśli podejmują wysokie ryzyko. EKES zaleca, aby **wszystkie banki i wszystkie nadzorowane instytucje finansowe** (z wyjątkiem towarzystw ubezpieczeniowych, dla których przygotowywany jest obecnie oddzielny system gwarancyjny) zostały objęte ramami postępowania naprawczego⁽⁷⁾. Ma to na celu zapewnić równe szanse każdemu podmiotowi oraz zapobiec przekazaniu opinii publicznej mylnej informacji, że za kryzys należy obwiniać tylko jeden segment działalności finansowej.

3.3.2 W komunikacie nie określono wielkości funduszy, ale wskazano, że sektor finansowy powinien pokrywać wszystkie koszty postępowań naprawczych, w razie konieczności wykorzystując mechanizmy finansowania *ex post*. Problemem będzie **wyliczenie odpowiedniej docelowej wielkości** dla każdego kraju osobno. Kwestia ta wiąże się z problemem dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, **najlepsze systemy będą wymagały proporcjonalnie najwyższych wkładów**, wywołując obawy, czy na pewno warunki konkurencji są równe. Po drugie, chodzi o ramy czasowe wykorzystywane do obliczeń: **docelowa wielkość obliczana jest na podstawie bieżących i przyszłych sytuacji**. Zanim osiągnięta zostanie docelowa wielkość, sytuacja może się już znacząco zmienić, powodując konieczność dostosowania zarówno docelowej wielkości, jak i wysokości wkładów. Zasady powinny przewidywać **potencjalne zmiany pierwotnych warunków i obliczeń**. Ponadto, skoro ryzyko zmienia się w całym cyklu, stawka opłaty musiałaby być dostosowywana, ażeby zapewnić mniejszą procykliczność systemu finansowego.

⁽⁴⁾ MFW, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, sprawozdanie końcowe dla grupy G-20, czerwiec 2010 r., s. 17.

⁽⁵⁾ MFW preferuje szeroki wachlarz zobowiązań, obejmujący niektóre pozycje pozabilansowe, ale z wyłączeniem kapitału i zabezpieczonych zobowiązań. W swoim nieoficjalnym dokumencie z dnia 20 sierpnia Komisja również opowiada się za rynkowym podejściem opartym na zobowiązaniach. Cztery państwa członkowskie już przyjęły podejście oparte na zróżnicowanych zobowiązaniach.

⁽⁶⁾ W swoich wnioskach Bazyjski Komitet Nadzoru Bankowego nadzoruje podejmowane przez banki ryzyko utraty płynności i ryzyko transformacji.

⁽⁷⁾ W komunikacie COM(2010) 579 wersja ostateczna Komisja obiecuje, że unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej w sektorze finansowym będą miały zastosowanie do wszystkich instytucji kredytowych i niektórych przedsiębiorstw inwestycyjnych, choć nie podaje wyraźnej definicji takich przedsiębiorstw. EKES uważa, że ramy postępowania naprawczego powinny znajdować zastosowanie do wszystkich nadzorowanych instytucji finansowych.

3.4 Niezależność bankowych funduszy naprawczych i zarządzanie nimi

3.4.1 EKES podziela stanowisko Komisji, że bankowe fundusze naprawcze powinny pozostać oddzielone od budżetu krajowego. EKES zgadza się co do tego, że ich funkcjonalna niezależność od rządu pozwoliłaby zagwarantować wykorzystanie funduszy wyłącznie na potrzeby finansowania działań naprawczych, a nie na inne cele. Jednak obecnie państwa członkowskie przyjęły dwa odmienne podejścia do alokowania funduszy pozyskanych z sektora finansowego. Państwa takie jak Niemcy, Belgia i Szwecja hołdują zasadzie, iż należy ustanowić wyraźny związek między wpłatą i wypłatą stroną mechanizmu finansowania postępowań naprawczych. Pozostałe państwa pozwalają, aby fundusze pozyskane z opłat zostały wchłonięte przez ogólny budżet, gdyż nie przewiduje się żadnego wyraźnego powiązania z ramami postępowania naprawczego w sektorze finansowym. Rozwiązania, które pozwalałyby oczekiwać, że instytucje finansowe mogą otrzymywać wsparcie od rządu, mogłyby zagrozić osiągnięciu celu proponowanych ram, którym jest wprowadzenie procedury uporządkowanej naprawy instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, jednak bez udziału podatników. EKES podziela zdanie Komisji, że ustanowienie specjalnych funduszy naprawczych mogłoby prowadzić do zmniejszenia uzależnienia sektora finansowego od środków publicznych, a także ograniczać ryzyko nadużycia wiążące się

z problemem instytucji, które są „zbyt duże, by mogły zbankrutować”. EKES uważa, iż podobnie jak fundusze gwarantowania depozytów, środki pozyskane z opłat powinny być kontrolowane i zarządzane przez organy inne niż te odpowiedzialne za kwestie fiskalne, tj. organy odpowiadające za zapewnienie zarządzania ramami stabilności finansowej.

3.4.2 Przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie zarządzania bankowymi funduszami naprawczymi, należy udzielić jednoznacznych odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy fundusz jest elementem regulacji ostrożnościowej?
- Czy w zamierzeniu ma on być środkiem fiskalnym, którego celem ma być skłonienie sektora finansowego do wniesienia wkładu w odzyskanie wydatkowanych pieniędzy publicznych?
- Czy jest on jedynie posunięciem fiskalnym, nakierowanym na zwiększenie przejrzystości rynku w drodze zwalczania spekulacji finansowych?

Jeżeli Komisja traktuje bankowe fundusze naprawcze jako środek parafiskalny i element ram stabilności finansowej, powinna zadbać o to, by zostało to dobrze zrozumiane, ponieważ nie można właściwie zarządzać bankowymi funduszami naprawczymi bez całkowitej jasności co do ich charakteru.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu”

COM(2010) 301 wersja ostateczna

(2011/C 107/04)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 2 czerwca 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu”

COM(2010) 301 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 164 głosami – 1 osoba się od głosu wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 „Konieczne jest podjęcie wzmożonych działań w dziedzinie nadzoru międzynarodowego. Można mieć najlepsze przepisy na świecie, ale jeśli ich wdrażanie nie będzie nadzorowane, to okażą się one bezużyteczne”⁽¹⁾.

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji i uznaje, że nowa regulacja rynków finansowych jest niezwykle istotnym instrumentem służącym ponownemu ożywieniu zrównoważonej gospodarki.

1.3 EKES jest zdania, że kwestiom tym poświęca się coraz mniej uwagi oraz że poszczególne państwa w różny sposób postrzegają potrzebę natychmiastowego przedsięwzięcia odpowiednich środków. Co więcej, potrzeba ta nie wydaje się już wspólnym priorytetem.

1.4 EKES podkreśla i przypomina znaczenie zdwojenia wysiłków oraz osiągnięcia międzynarodowego porozumienia. Niemniej jednak jego zdaniem istotne i niezbędne jest szybkie i pomyślne zakończenie trybu postępowania obranego przez same instytucje europejskie, a nie porzucenie go na rzecz porozumień międzynarodowych, które pozostają dalekie od osiągnięcia, o czym niedawno znów mogliśmy się, niestety, przekonać.

1.5 EKES pozytywnie ocenia zaproponowane środki i oczekuje tych, które są wciąż jeszcze finalizowane, jak planowany przegląd dyrektywy MiFID – istotny dla zapewnienia solidności i przejrzystości rynków oraz zaufania inwestorów. W stosownym czasie EKES zostanie wezwany do przedstawienia swoich uwag na temat tegoż przeglądu.

1.6 EKES wspiera wysiłki Komisji zmierzające do zakończenia procesu legislacyjnego. Komisja mogłaby powierzyć EKES-owi zadanie promowania na szczeblu krajowym wniosków, które są obecnie przedmiotem dyskusji, oraz późniejszych projektów rozporządzeń wśród organizacji społecznych i gospodarczych oraz organizacji zapewniających ochronę konsumentom usług finansowych.

1.7 Stany Zjednoczone w znacznym stopniu przyczyniły się do nadania tempa działaniom w tej dziedzinie poprzez obwieszczenie ustawy Dodd-Frank regulującej amerykańskie rynki finansowe. Ustawa ta położyła podwaliny pod osiągnięcie większej konwergencji na całym świecie. Reguluje ona wiele kwestii jedynie poprzez określenie ram prawnych, pozostawiając ustalenie ostatecznej formy przepisów w gestii właściwych władz lub umożliwiając późniejszą pracę nad szczegółami. Jeśli zaś chodzi o Komisję Europejską, poszczególne przepisy są już szczegółowo opracowane. Obydwa podejścia powinny w rezultacie prowadzić do osiągnięcia takich samych celów.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje niektóre innowacyjne wybory dokonane w ramach ustawodawstwa amerykańskiego i proponuje Komisji dokładne zbadanie propozycji mającej na celu ustanowienie organu zapewniającego ochronę konsumenta usług finansowych. Zdaniem EKES-u należałoby ocenić, czy taki organ nie powinien jednak zajmować bardziej niezależnej pozycji.

1.9 Warto również ocenić decyzje podejmowane po drugiej stronie Atlantyku odnośnie do sposobów postępowania z instytucjami uważanymi za „zbyt duże, by upaść”, które mogą budzić pokusę nadużycia w ramach zarządzania ryzykiem. EKES zwraca się do Komisji o bardzo dokładne rozpatrzenie możliwości przedsięwzięcia podobnych środków, które wydają się surowe i zdają się zniechęcać niektórych dyrektorów instytucji finansowych do nierozsądnego i szczególnie ryzykownego postępowania i które mogą się okazać pomocne w lepszym zarządzaniu ryzykiem w instytucjach finansowych.

⁽¹⁾ Dominique Strauss-Kahn, Agadir, 1 listopada 2010 r.

1.10 Ramy regulacyjne powinny zostać zaktualizowane do 2011 r. i w pełni obowiązywać od 2013 r. Będzie to faktycznie możliwe, jeśli w tym czasie nie wystąpią żadne problemy i wszyscy będą postępować zgodnie z ustalonym harmonogramem. EKES ma jednak pewne obawy, że tak się nie stanie. Komisja powinna zwrócić się do Parlamentu Europejskiego i Rady o przyspieszenie wszystkich działań związanych z regulacją rynków finansowych. Kryzys finansowy rozpoczął się w 2007 r. i już wówczas poruszono kwestię konieczności poczynienia zdecydowanych kroków mających na celu regulację rynków. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez dyrektora MFV od tamtego czasu zmarnowano ponad dwa biliony dolarów, wiele przedsiębiorstw zbankrutowało i co najmniej trzydzieści milionów ludzi straciło pracę. Przewiduje się, że w niedalekiej przyszłości bez pracy zostanie kolejnych czterysta milionów osób. W samym sektorze finansowym pracę straciło co najmniej pół miliona ludzi na całym świecie. Ponadto cały czas odnotowuje się wzrost bezrobocia, które jeszcze bardziej się zwiększy.

1.11 EKES wzywa do wprowadzenia kompleksowej, skutecznej i wyważonej regulacji. W celu uniknięcia niekorzystnych skutków EKES zaleca przeprowadzenie dogłębnej analizy wszystkich inicjatyw regulacyjnych pod kątem środków niezbędnych dla systemu finansowego i rynku kapitałowego. Stabilny i skuteczny system powinien sprzyjać stabilności finansowej i płynności gospodarki realnej.

1.12 Społeczeństwo obywatelskie na szczeblu europejskim i krajowym musi nadal domagać się od władz i organów publicznych szybkiego przyjęcia nowych przepisów w sektorze finansowym. Komisja mogłaby wyznaczyć EKES-owi zadanie uzasadniania w państwach członkowskich potrzeby podjęcia szybkich i całościowych decyzji w sprawie regulacji rynków finansowych; mogłoby to odbywać się w ramach lokalnych inicjatyw publicznych, w których uczestniczyłyby podmioty społeczne i gospodarcze oraz organizacje zapewniające ochronę konsumentów usług finansowych.

2. Komunikat Komisji

2.1 W swoim komunikacie „Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu” Komisja przedstawia osiągnięte cele i harmonogram przyszłych inicjatyw ustawodawczych oraz wyjaśnia cztery główne zasady kierujące jej pracami, a mianowicie: przejrzystość, skuteczny nadzór, wzmocniona odporność i stabilność finansową oraz ochronę konsumenta.

2.2 „Warunkiem zrównoważonego wzrostu gospodarczego jest bezpieczniejszy, bardziej solidny, przejrzysty i odpowiedzialny system finansowy, funkcjonujący na potrzeby gospodarki i całego społeczeństwa oraz zdolny do finansowania gospodarki realnej. System taki stanowi istotne uzupełnienie starań podejmowanych przez Europę na rzecz konsolidacji finansów publicznych i realizacji reform strukturalnych, dzięki którym w przyszłości gospodarka będzie dynamicznie się rozwijać”. Zasady te służą za podstawę prac legislacyjnych Komisji.

2.3 W swoim komunikacie Komisja podsumowuje etapy, które doprowadziły – od kulminacji kryzysu we wrześniu 2008 r. – do stworzenia nowych i spójnych ram regulacyjnych.

2.4 Już w listopadzie 2008 r. ustanowiono grupę pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrè'a i podjęto natychmiastowe działania, np. zmieniono dyrektywę w sprawie wymogów kapitałowych i dyrektywę w sprawie systemów gwarancji depozytów. Przyjęto ponadto rozporządzenie w sprawie agencji ratingowych oraz przedstawiono dwa zalecenia dotyczące zasad wynagradzania.

2.5 Komisja przyjęła szereg wniosków zgodnych z wnioskami przedstawionymi w sprawozdaniu grupy de Larosièrè'a. Wiele z nich jest nadal omawianych przez unijne organy decyzyjne, Radę i Parlament.

2.6 Komisja domaga się przeprowadzenia zdecydowanych skoordynowanych działań legislacyjnych w celu zadbania o to, by wszystkie zaproponowane przepisy zostały rozpatrzone i transponowane do końca 2012 r.

3. Uwagi EKES-u

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przedstawił swoje uwagi w różnych opiniach dotyczących przepisów, jakie Komisja zamierzała przyjąć, poczynawszy od pakietu zaproponowanego przez grupę de Larosièrè'a, a skończywszy na poszczególnych przepisach wynikających z tego pakietu.

3.2 Uwzględniono wiele propozycji i uwag Komitetu w odniesieniu do różnych kwestii, co przyniosło rezultaty, które wydają się właściwe i wystarczające. Nie wiadomo jednak, czy wszystkie te działania przyczynią się do przywrócenia zaufania do rynków i organów nadzoru oraz do władz publicznych, które w przeszłości w pewnym stopniu popierały model ultraliberalny w przekonaniu, że rynek ma zdolność samoregulacji. Żłudzeniu temu uległa nie tylko większość państw członkowskich, lecz także kilku wysokiej rangi urzędników Komisji Europejskiej. Rynki mają wrodzoną tendencję do irracjonalnego balansowania pomiędzy awersją do ryzyka a podejmowaniem ryzyka. Powstrzymywanie takich wahań bez jednoczesnego niszczenia rynków nie jest jednak proste.

3.3 W swoim komunikacie Komisja domyślnie uznaje błędy popełnione w przeszłości – błędy, które EKES natychmiast wskazał – oraz określa rozsądny i praktycznie kompleksowy plan działań mających na celu modyfikację struktury nadzoru, stabilności i przejrzystości rynków. Działania te mają duże znaczenie i były dotychczas – jak chętnie przyznaje Komitet – przeprowadzane właściwie.

3.4 Parlament Europejski w znacznym stopniu przyczynił się do wzbogacenia i ulepszenia projektów, czasami popierając te same zmiany, które proponował Komitet, co doprowadziło do opracowania rozporządzeń i dyrektyw, które wydają się skuteczne i spójne.

3.5 Na etapie stosowania pojawia się jednak wiele problemów. Na przykład w przypadku Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, który nadzoruje rynek ubezpieczeń i fundusze emerytalne, niezwykle ważne jest uznanie i ochrona odrębnych cech tych dwóch sektorów; szczególne znaczenie ma w tym kontekście jednakowe traktowanie sektora dodatkowych uprawnień emerytalnych i sektora ubezpieczeń.

3.6 Rada nieoczekiwanie odegrała mniej pozytywną rolę, nakładając na Komisję obowiązek ponownego zbadania niektórych dobrych propozycji, np. w odniesieniu do organów nadzoru. Niemniej jednak to właśnie dzięki pracy Parlamentu i Komisji udało się osiągnąć zadowalający kompromis, mimo że można było podjąć więcej działań lub podjąć je wcześniej, gdyby konkretne przepisy nie naruszały zasady wzajemnego weta.

3.7 Należy jednak zadać następujące pytanie: czy zrobiono wszystko, co było konieczne, i czy działania podjęto w odpowiednim czasie?

3.8 Stany Zjednoczone z pozoru szybciej i w sposób kompleksowy odpowiedziały na apele o regulację i ochronę najsłabszych elementów rynku, tj. konsumentów, obwieszczając w dniu 21 lipca 2010 r. ustawę Dodd-Frank⁽²⁾. Oczywiście należy pamiętać o tym, że proces decyzyjny w Europie przebiega wolniej i że działania europejskie obejmują różne szczegółowe aspekty, podczas gdy prawo amerykańskie określa jedynie ramy dla przyszłych ustaw i regulacji. Ważne jest, aby procesy te przebiegały w stanie równowagi oraz w podobnym tempie, tak aby przyjąć zintegrowane podejście do nowych przepisów.

3.9 Analizując wnioski Komisji, EKES porówna dwa podejścia, oceni różne rozwiązania poszczególnych kwestii oraz rozważy praktyczne korzyści włączenia niektórych aspektów podejścia amerykańskiego do regulacji UE.

3.10 Jedną z kwestii, którą warto przeanalizować, jest utworzenie federalnego organu ochrony konsumenta (Urzędu Finansowej Ochrony Konsumentów). EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia szczegółowej analizy możliwości utworzenia podobnego organu w ramach europejskiego systemu prawnego.

3.10.1 Organ utworzony w Stanach Zjednoczonych podlega Rezerwie Federalnej i dysponuje licznymi uprawnieniami, które obejmują znaczną część funkcji uprzednio pełnionych przez innych regulatorów w ramach ustawodawstwa dotyczącego ochrony konsumenta. Organ ten będzie miał wyłączne uprawnienia do nadzorowania zgodności z przepisami dotyczącymi działalności prowadzonej przez pośredników posiadających aktywa w wysokości powyżej dziesięciu miliardów dolarów, a także wspólne kompetencje wraz z innymi organami nadzoru w odniesieniu do pośredników dysponujących aktywami poniżej podanej wartości.

3.10.2 EKES jest zdania, że w pierwszej kolejności należy przeanalizować następujące kwestie:

— W Stanach Zjednoczonych Urząd Finansowej Ochrony Konsumentów podlega Rezerwie Federalnej. Można to uzasadnić koniecznością ograniczenia kosztów administracyjnych działalności urzędu; może to mieć jednak negatywne konsekwencje dla jego autonomii i niezależności. EKES w związku z tym uważa, że powinno się rozważyć możliwość nadania takiemu urzędowi większej niezależności.

— Uprawnienia takiego urzędu w pewnych okolicznościach mogłyby kolidować z uprawnieniami organów nadzorujących pośredników finansowych. Z wyprzedzeniem należy określić hierarchię priorytetów, tak aby pomóc w zażegnaniu jakichkolwiek sporów, ponieważ największe znaczenie ma nie tylko stabilność pośredników i rynków, lecz także ochrona inwestorów detalicznych. Konieczność ochrony inwestorów nie może być podporządkowana żadnym innym zasadom. Tak naprawdę można mówić o zrównoważonym wzroście dopiero wtedy, gdy potrzeby i ochronę najsłabszych podmiotów umieści się w centrum całego systemu.

— Ważne jest skoncentrowanie się na usługach i produktach finansowych, a nie po prostu na instytucjach finansowych. Urząd ochrony konsumentów musi mieć własną jurysdykcję i możliwość interweniowania w dowolnym momencie oferowania usług lub produktów finansowych obywatelom, nawet jeśli te usługi lub produkty zasadniczo nie wymagają zaangażowania pośredników finansowych, którzy i tak podlegają innym formom nadzoru.

3.11 Kolejną ważną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest zbiór przepisów mających na celu przeciwdziałanie pokusie nadużycia w odniesieniu do instytucji uważanych za zbyt duże, by upaść. Odnośne przepisy ustalone przez ustawodawcę amerykańskiego są surowe i dalekosiężne, przewidują bowiem możliwość prewencyjnego interweniowania i zarządzenia sprzedaży części przedsiębiorstwa w celu uniknięcia ryzyka systemowego oraz wymóg opracowania planu likwidacji konglomeratów prowadzących działalność na szeroką skalę lub tak dużych, że jakiekolwiek interwencje stają się problematyczne. Przewidziano również zasadę, zgodnie z którą oddziały utworzone w innych państwach są objęte tymi samymi przepisami, co w rezultacie wpływa na działalność niektórych ważnych podmiotów w UE.

3.11.1 Krokiem w tym kierunku jest utworzenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Ograniczanie uprawnień dużych grup jest rozsądne pod wieloma względami. Oprócz zmniejszenia ryzyka systemowego, co doprowadzi do upadku źle zarządzanych banków, pomoże to konkurencji, która z kolei powinna kontrolować stopy procentowe, zwiększając tym samym dostępność kredytów dla klientów. Pomysły te zostały już podsunięte w przeszłości i regulatorzy bez wątpienia powinni im być poświęcić więcej uwagi, zwłaszcza z uwagi na szczególny charakter sektora finansowego, który nie ma nawet fizycznych ograniczeń tworzonych przez inne formy produkcji.

3.11.2 Mimo że wielkość grupy ma pierwszorzędne znaczenie, należy pamiętać o tym, że nie tylko to decyduje o systemowym znaczeniu pośrednika, które zależy także od jego funkcji w systemie, łatwości jego zastąpienia oraz stopnia wzajemnych powiązań grupy na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Pomimo swych nadmiernych rozmiarów niektórzy pośrednicy mogą wspólnie upaść, gdyż narażeni są na to samo ryzyko.

(2) Pub.L. 111-203, H.R. 4173.

3.11.3 W kontekście regulacji usług finansowych EKES podkreśla, iż należy przyjąć wyważone podejście. Zwraca on uwagę na znaczne korzyści w zakresie stabilności finansowej, wzrostu gospodarczego i wydajności gospodarki realnej, jakie wynikają w długim okresie z bardziej rygorystycznych uregulowań dotyczących instytucji finansowych.

3.12 Do środków zawartych w nowych regulacjach finansowych Stanów Zjednoczonych zalicza się między innymi: system wczesnego ostrzegania przed głównymi rodzajami ryzyka systemowego, regulację systemu pozabankowego, utworzenie rady ds. stabilności finansowej, skuteczne ustawodawstwo dotyczące agencji ratingowych, środki na rzecz przejrzystości i wiarygodności instrumentów niestandardowych, w tym rynków pozagiełdowych, oraz sekurytyzację za pomocą papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami i fundusze hedgingowe.

Pierwszy krok Unii Europejskiej polegał na zareagowaniu na kryzys i wystąpieniu w obronie potrzeby międzynarodowej koordynacji, co jest zasadniczym warunkiem zapewnienia równych szans na szczeblu międzynarodowym.

3.13 Należy zadać sobie pytanie, czy władze różnych państw reprezentują jako całość podobne i zintegrowane podejście, ponieważ jeden z głównych problemów wynika z regulacyjnej rozbieżności między różnymi rynkami finansowymi.

3.14 Europa nie powinna dalej zwlekać z ukończeniem realizacji reform, które powinny zostać włączone do przepisów krajowych obowiązujących od 2013 r., tak aby nie działać na niekorzyść firm i europejskiego systemu finansowego, który zdaniem międzynarodowych inwestorów jest źle zarządzany z uwagi na różnice pomiędzy państwami członkowskimi i nieskuteczność modelu legislacyjnego.

3.15 Pomimo wysiłków podejmowanych przez Komisję w celu spójnej regulacji jednolitego rynku silne interesy gospodarcze i polityczne jeszcze bardziej utrudniają utworzenie skutecznego i dalekosiężnego europejskiego systemu nadzoru.

3.16 EKES podkreślił niedawno potrzebę pilnego wzmocnienia ram ustawodawczych i regulacyjnych i popiera wysiłki Komisji podejmowane w tym celu. Społeczeństwo obywatelskie na szczeblu europejskim i krajowym musi nadal domagać się od władz i organów publicznych szybkiego przyjęcia nowych przepisów w sektorze finansowym. EKES ma do odegrania naprawę ważną rolę, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem organizacji, do których należą jego członkowie, co powinno sprzyjać poważnej i dojrzałej debacie w państwach członkowskich. Przyszłość nowej zrównoważonej gospodarki i rynków finansowych zorientowanych na zrównoważony rozwój i wzrost będzie w głównej mierze zależała od jakości regulacji finansowych. Konieczne są lepsze i surowsze przepisy, tak aby rynek ponownie wprowadził do sektora biznesowego wymiar etyczny jako kodeks postępowania.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W przedmiotowym komunikacie nie ma mowy o zaangażowaniu zainteresowanych stron w proces oceny wpływu ani o przyjętych środkach. Pojawia się jedynie wzmianka o tym, że proces ten miał miejsce. Kim są jednak zainteresowane strony? Czy odnosi się to do typowych konsultacji elektronicznych, które bez wątpienia obejmowały przemysł i niektóre grupy ekspertów lub inne grupy (zawsze wyznaczane w ramach systemu finansowego), ale z bardzo małym udziałem pracowników i konsumentów? Jeśli tak, to nadal brakuje rzeczywistej równowagi między różnymi interesami, które trzeba uwzględnić od samego początku procesu reformowania.

4.2 EKES wzywa Komisję do poświęcenia większej uwagi podmiotom społeczeństwa obywatelskiego i do upewnienia się, że ich zaangażowanie jest znaczące. EKES wzywa Komisję do efektywniejszego rozlokowania zasobów własnych w celu lepszej koordynacji międzynarodowej pomiędzy demokratycznymi instytucjami we wszystkich państwach członkowskich UE. W celu zaangażowania obywateli europejskich i informowania ich o niektórych trudnych, lecz potrzebnych zmianach, konieczne jest opracowanie poważnego programu, który byłby odpowiednio finansowany.

4.3 Łączne wysiłki w ramach różnych inicjatyw ustawodawczych nie zostały wyjaśnione, zwłaszcza dlatego, że odnośne środki nie są omawiane w odpowiednim kontekście, a niektóre z nich (Bazylea III, przyszłe międzynarodowe standardy rachunkowości) będą leżały w gestii stron trzecich, na przykład Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i RMSR⁽³⁾.

4.4 EKES wzywa do wprowadzenia kompleksowej, skutecznej i wyważonej regulacji. W celu uniknięcia niekorzystnych skutków EKES zaleca przeprowadzenie dogłębnej analizy wszystkich inicjatyw regulacyjnych pod kątem środków niezbędnych dla systemu finansowego i rynku kapitałowego. Stabilny i skuteczny system powinien sprzyjać stabilności finansowej i płynności gospodarki realnej. Komisja będzie musiała zmierzyć się z trudnym zadaniem – w kontekście gruntownego przeglądu całego systemu regulacji rynków – polegającym na znalezieniu równowagi między środkami ostrożnościowymi, zwiększonymi wymogami kapitałowymi, lepszym zabezpieczeniem przed ryzykiem i lepszą klasyfikacją ryzyka oraz rozwojem gospodarczym. Komisja będzie musiała wykonać to zadanie w sytuacji, gdy kryzys finansowy i gospodarczy nasilił się poważnie z powodu działań służących konsolidacji budżetowej.

4.5 EKES wzywa Komisję do zdwojenia wysiłków, które umożliwią współdziałanie z władzami w najważniejszych państwach, zwłaszcza w krajach grupy G 20.

⁽³⁾ Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

4.6 Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Komisję, kolejnych trzydzieści wniosków ustawodawczych ma zostać omówionych i przyjętych do końca następnego roku, przy czym należy je jeszcze uwzględnić w porządku obrad Parlamentu. EKES wyraża znaczne zaniepokojenie i ma poważne wątpliwości co do tego, czy program ten zostanie zrealizowany. Następne dwie prezydencje Unii będą miały do wykonania trudne zadanie, zaś rola prezydenta Unii, której celem jest zapewnienie ciągłości i skuteczności działań, musi jeszcze nabrać znaczenia. Komisja powinna zwrócić się do Parlamentu Europejskiego i Rady o przyspieszenie opracowywania przepisów dotyczących rynków, ponieważ regulacje te powstają zbyt długo.

4.7 EKES jest gotów wspierać Komisję w realizacji tego procesu oraz przyczynić się do wprowadzenia lepszych regulacji poprzez wydawanie opinii i stałe prowadzenie bezpośrednich konsultacji. Komisja mogłaby wyznaczyć EKES-owi zadanie uzasadniania w państwach członkowskich potrzeby podjęcia

szybkich i całościowych decyzji w sprawie regulacji rynków finansowych; mogłoby to odbywać się w ramach lokalnych inicjatyw publicznych, w których uczestniczyłyby podmioty społeczne i gospodarcze oraz organizacje zapewniające ochronę konsumentów usług finansowych. EKES we współpracy z siecią krajowych i międzynarodowych rad społeczno-gospodarczych może w znaczny sposób przyczynić się do skutecznej realizacji procesu poprzez podejmowanie działań zorientowanych na:

- kierowanie uwagi na daną kwestię,
- wzmocnienie koordynacji europejskiej i międzynarodowej,
- rozpowszechnianie wniosków omawianych w ramach debaty europejskiej,
- udostępnianie własnego doświadczenia i kompetencji.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/25/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących ciągników wprowadzanych do obrotu w ramach programu elastyczności

COM(2010) 607 wersja ostateczna – 2010/0301 (COD)

(2011/C 107/05)

Samodzielny sprawozdawca: **Virgilio RANOCCHIARI**

Rada, w dniu 24 listopada 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 listopada 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/25/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących ciągników wprowadzanych do obrotu w ramach programu elastyczności

COM(2010) 607 wersja ostateczna – 2010/0301 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 144 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest przekonany, że ograniczenie szkodliwych emisji tlenu węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych przez silniki montowane w ciągnikach rolniczych i leśnych jest konieczne do tego, by przyczynić się do realizacji celów UE w zakresie jakości powietrza.

1.2 EKES jest również przekonany, że zwłaszcza w czasie światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, a także kryzysu zatrudnienia konieczne jest zapewnienie europejskiemu sektorowi produkcji ciągników rolniczych i leśnych elastyczności niezbędnej do rozwoju nowych ciągników bez nadmiernych obciążeń finansowych, którym nie potrafiłby podołać przy obecnej koniunkturze.

1.3 EKES popiera zatem wniosek Komisji mający na celu zwiększenie do 50 % odsetka elastyczności początkowo przewidzianego na poziomie 20 % wraz z proporcjonalnym wzrostem stałej liczby określonej specjalnie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

1.4 EKES uważa, że wpływ wzrostu elastyczności na środowisko nie jest zależny od czasu stosowania samego programu, lecz zaleca wyznaczenie terminu zakończenia etapów, w odniesieniu do których jeszcze go nie ustalono. Z tego względu uważa, że konieczne jest ustalenie tego samego czasu trwania etapu III B i przyszłych etapów dla wszystkich kategorii mocy wynoszącego 3 lata lub tyle samo, co sam etap, w zależności od tego, który z tych okresów jest krótszy.

1.5 Komitet uważa, że mechanizmy dostosowania oraz czas przejścia między różnymi etapami są szczególnie uciążliwe

i absorbujące dla MŚP, gdyż przewidziane koszty przeprojektowania ciągników rolniczych i leśnych w celu zamontowania nowych silników, a zwłaszcza koszty badań i rozwoju technologicznego oraz oceny zgodności wydają się być zdecydowanie bardziej uciążliwe dla małych przedsiębiorstw niż dla dużych kompleksów przemysłowych.

1.6 W związku z tym EKES popiera propozycję zapewnienia wyłącznie MŚP określonej liczby silników objętych odstępstwem.

1.7 Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspieranie na szczeblu europejskim i międzynarodowym wspólnych wysiłków mających na celu opracowanie jednoznacznych i powszechnie akceptowanych norm technicznych z myślą o rozwoju handlu w tym sektorze na szczeblu światowym poprzez coraz ściślejszą harmonizację wartości granicznych emisji obowiązujących w UE z wartościami granicznymi stosowanymi lub przewidywanymi w krajach trzecich.

1.8 EKES wyraża przekonanie, że harmonizację należy przeprowadzić w Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, zwłaszcza w ramach całościowego porozumienia o harmonizacji z 1998 r.

1.9 EKES podkreśla potrzebę monitorowania emisji pochodzących z ciągników rolniczych i leśnych w trakcie ich rzeczywistej eksploatacji, a nie wyłącznie za pomocą testów teoretycznych na stanowisku badawczym, i zwraca się do Komisji Europejskiej o jak najszybsze przedstawienie propozycji planów zgodności eksploatacyjnej (*in-service conformity*).

1.10 EKES uważa, że systemy elektroniczne odgrywają zasadniczą rolę w kontroli funkcjonowania wymaganych silników i systemów dodatkowego oczyszczania służącej osiągnięciu wytyczonych celów w dziedzinie ochrony środowiska.

1.11 EKES proponuje zatem, by Komisja Europejska przyjęła środki zakazujące manipulowania oprogramowaniem do kontroli oraz nakładające wymóg przyjęcia systemów ograniczających użycie ciągników rolniczych, jeżeli utrzymanie systemów dodatkowego oczyszczania nie zostało przeprowadzone prawidłowo.

2. Wprowadzenie

2.1 Dyrektywa 2000/25/WE dotyczy silników wysokoprężnych o mocy od 18 kW do 560 kW przeznaczonych do montowania w ciągnikach rolniczych i leśnych. Wyznaczono w niej wartości graniczne emisji tlenu węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych. W dyrektywie przewidziano etapowe wprowadzanie coraz surowszych wartości granicznych emisji oraz odpowiadające poszczególnym etapom terminy dostosowania maksymalnych poziomów emisji gazów spalinyowych i cząstek stałych. Następne wyznaczone już etapy noszą nazwy: III B (rozpoczęcie 1 stycznia 2011 r.) i IV (rozpoczęcie 1 stycznia 2014 r.). W odniesieniu do silników o mocy od 37 do 56 kW nie ustalono wymogów dotyczących etapu IV, podczas gdy w przypadku wszystkich innych silników o wyższej mocy nie ustalono jeszcze etapu następującego po etapie IV. Ponieważ uważa się, że czas trwania jednego etapu liczy się od dnia rozpoczęcia obowiązywania jego wymogów do chwili rozpoczęcia obowiązywania wymogów następnego etapu, można uznać, że obecnie niektóre etapy (w odniesieniu do konkretnych kategorii mocy) mają nieograniczony czas trwania.

2.2 Przepisy dotyczące emisji spalin z ciągników rolniczych i leśnych zostały zmienione w 2005 r. To właśnie wtedy wprowadzono programy elastyczności, które umożliwiły przyjęcie bardzo ambitnych wartości granicznych emisji i wprowadzenie ich w krótkim czasie zgodnie z wartościami ustalonymi w Stanach Zjednoczonych, lecz także ustanowiono – przynajmniej w częściowy i uproszczony sposób – mechanizmy elastyczności analogiczne do tych przepisów w celu zmniejszenia obciążenia zakładów produkcyjnych pod względem zasobów ludzkich i finansowych. W innych przepisach dotyczących tego sektora, na przykład obowiązujących w Chinach, Indiach czy Brazylii, nie przewidziano takich mechanizmów, lecz ustanowiono o wiele bardziej elastyczny harmonogram realizacji.

2.3 Na danym etapie system przyjęty w UE umożliwia producentom ciągników rolniczych i leśnych zakup od swych własnych dostawców silników ograniczonej liczby silników spełniających wymogi poprzedniego etapu. Liczba silników ustalana jest tylko jednorazowo, w chwili złożenia wniosku, na podstawie dwóch kryteriów:

- odsetka (średniej) sprzedaży ciągników w ciągu pięciu poprzednich lat;
- stałej liczby, która z uwagi na to, że jest niewielka, dotyczy MŚP.

Liczba silników dopuszczonych do programu elastyczności jest zatem niezależna od czasu stosowania.

2.4 Ostatnio w dyrektywie Komisji 2010/26/UE z dnia 31 marca 2010 r. zmieniającej dyrektywę 97/68/WE w sprawie emisji z silników montowanych w maszynach samojedźnych nieporuszających się po drogach przewidziano między innymi – zgodnie z dążeniem do odpowiedniego uproszczenia przepisów – usprawnienie procedury administracyjnej dotyczącej wniosków i kontroli w ramach programu elastyczności.

2.5 W obecnym wniosku Komisji Europejskiej odnotowuje się wyjątkowe obciążenie zakładów produkcyjnych na etapie III B, w ramach którego po pierwsze nakłada się wymóg powszechnego przyjęcia systemów dodatkowego oczyszczania spalin z silników. Chociaż technologie te są już znane i stosowane w sektorze transportu ciężkiego, to muszą zostać poddane całkowitemu przeglądowi w celu uwzględnienia trudnych warunków eksploatacji ciągników rolniczych i leśnych. Projekt samych ciągników musi zostać zatem poddany całkowitemu przeglądowi w celu przyjęcia systemów dodatkowego oczyszczania.

2.6 Jednocześnie od 2009 r. skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego dotyczą dotkliwie europejskiego sektora produkcji ciągników rolniczych i leśnych. Pomimo pierwszych oznak ożywienia na poziomie statystycznym, kryzys ten nadal wywiera znaczny wpływ na płaszczyźnie społecznej, zwłaszcza gdy chodzi o zatrudnienie.

2.7 Propozycja zwiększenia elastyczności została ograniczona wyłącznie do etapu III B, który zbiega się w czasie z najtrudniejszym okresem światowego kryzysu.

2.8 We wniosku Komisji ustanowiono jeden termin zakończenia programów elastyczności na etapie III B, co kłóci się z zasadą rozłożonego w czasie wprowadzania etapów w zależności od poszczególnych kategorii mocy silników.

2.9 O ile ustalenie jednego terminu zakończenia programu elastyczności jest rozsądnym pomysłem w przypadku kategorii mocy o nieograniczonym czasie trwania (zob. pkt 2.1), a zatem bez wyznaczania ostatecznego terminu, to niestosowne wydaje się, by czas trwania w odniesieniu do innych kategorii mocy nie był jednakowy i wahał się od 3 lat do 1 roku. Zazwyczaj taką decyzję uzasadnia się zmniejszeniem wpływu na środowisko naturalne; w rzeczywistości całkowita liczba silników dopuszczonych do programu elastyczności jest ustalana na początku samego programu zgodnie z odsetkiem średniej sprzedaży przez producenta w latach poprzedzających wniosek, a zatem wyznacza się stałą liczbę, która nie zmienia się w zależności od czasu stosowania programu. Producent zwraca się zazwyczaj o wyznaczenie tej liczby, umożliwiając tym samym oszacowanie wpływu tego postanowienia na środowisko. Czas stosowania programu elastyczności nie ma zatem żadnego dalszego wpływu na środowisko, gdyż liczba silników objętych odstępstwem jest ustalana a priori.

2.10 By uniknąć nieuzasadnionych rozbieżności między poszczególnymi kategoriami mocy, należy określić jednakowy czas stosowania programów elastyczności dla wszystkich kategorii mocy silników i, zmieniając wniosek Komisji, rozszerzyć to podejście na wszystkie etapy, w wypadku których nie wyznaczono jeszcze terminu, takich jak etap IV.

2.11 By zapewnić rozwój przemysłu zgodnie z zasadami ochrony środowiska, należy:

- utrzymać konkurencyjność europejskiego sektora produkcji ciągników rolniczych i leśnych, łagodząc bezpośrednią presję kryzysu gospodarczego;
- umożliwić przemysłowi na etapie III B dalsze finansowanie badań i rozwoju technologicznego związanego ze wszystkimi rodzajami produktów, a zwłaszcza z produktami mającymi zaspokoić niszowe potrzeby;
- ograniczyć emisje z eksploatowanego parku pojazdów, zachęcając do zastępowania przestarzałych ciągników rolniczych i leśnych ciągnikami o niewielkim wpływie na środowisko, zapewniającymi wyższy poziom bezpieczeństwa dla operatorów; wyposażanie ciągników w urządzenia ograniczające emisje (retrofitting) przynosi tylko niewielkie korzyści w odniesieniu do szkodliwych emisji i nie podnosi w ogóle poziomu bezpieczeństwa.

3. Propozycja zmiany dyrektywy

3.1 Omawiany wniosek przewiduje wprowadzenie następujących zmian do dyrektywy 2000/25/WE.

3.2 Na etapie III B możliwe jest zwiększenie liczby silników przeznaczonych do montowania w ciągnikach rolniczych i leśnych wprowadzanych na rynek w ramach programu elastyczności w odniesieniu do każdej kategorii mocy. W ramach programu elastyczności przewidziano również zwiększenie liczby silników objętych odstępstwem z 20 % do 50 % sprzedaży rocznej ciągników lub też, jako alternatywne rozwiązanie, proporcjonalne dostosowanie stałej liczby silników, które mogą zostać wprowadzone na rynek.

Termin obowiązywania tych środków wygasa z dniem 31 grudnia 2013 r.

3.3 Proponowany wariant przewiduje zatem wzmocnienie istniejącego programu elastyczności. Uznano, że jest to najodpowiedniejsze rozwiązanie z punktu widzenia równowagi pomiędzy wpływem na środowisko a korzyściami gospodarczymi wynikającymi ze zmniejszenia kosztów związanych z dostosowaniem się rynku do nowych wartości granicznych

emisji. Należy przypomnieć, że już w art. 4 ust. 8 wspomnianej dyrektywy 2000/25/WE uznano zwiększenie elastyczności za możliwe.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES popiera podejście Komisji mające na celu zapewnienie większej elastyczności na różnych etapach wprowadzania wartości granicznych dopuszczalnych dla silników przeznaczonych do wyposażenia ciągników rolniczych i leśnych pod względem emisji tlenku węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych.

4.2 EKES podziela obawy Komisji dotyczące ochrony konkurencji i zatrudnienia w europejskim przemyśle ciągników rolniczych i leśnych wobec konsekwencji międzynarodowego kryzysu finansowego i gospodarczego, lecz jednocześnie zgadza się z potrzebą dążenia do wysokiego poziomu ochrony środowiska i dobrobytu europejskich obywateli.

4.3 EKES popiera zatem propozycję Komisji dotyczącą zwiększenia do 50 % odsetka elastyczności sektorów objętych już mechanizmami elastyczności, przewidzianymi w dyrektywie w sprawie emisji spalin przez ciągniki rolnicze i leśne z 2000 r. i jej kolejne zmiany, wyłącznie w odniesieniu do etapu III B.

4.4 Ogólniej rzecz ujmując, Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspieranie wspólnych wysiłków na szczeblu europejskim i międzynarodowym, których celem jest opracowanie jednoznacznych i powszechnie akceptowanych norm technicznych z myślą o rozwoju światowego handlu i o coraz ściślejszej harmonizacji wartości granicznych emisji obowiązujących w UE z wartościami granicznymi stosowanymi lub przewidywanymi w krajach trzecich. Do realizacji tego celu idealnym miejscem wydaje się EKG ONZ w Genewie.

4.5 Na szczególną uwagę zasługują MŚP w tym sektorze, dla których – zdaniem Komitetu – elastyczne mechanizmy dostosowania, czas realizacji i czas przewidziany na przejście między różnymi etapami są szczególnie uciążliwe, wzięwszy pod uwagę koszty potrzebne do dostosowania maszyn i silników, które są rzeczą jasną większym obciążeniem dla mniejszych przedsiębiorstw niż dla dużych kompleksów. Wymaga to zapewnienia MŚP wariantu stałej liczby silników objętych odstępstwem.

4.6 EKES podkreśla, że by móc skupić się na celach, należy nie tylko wyznaczyć rygorystyczne limity, lecz również procedury testowe oceniające emisje podczas rzeczywistej eksploatacji za pomocą planów monitorowania emisji z silników realizowanych przez producentów silników lub organy nadzoru w ramach systemu zgodności eksploatacyjnej (*in service conformity*).

4.7 EKES jest świadom faktu, że ambitniejszy poziom ograniczenia emisji wymaga przyjęcia systemów dodatkowego oczyszczania i w związku z tym jest zdania, że systemy te nie mogą być poddawane manipulacji i że operatorzy muszą dbać o ich prawidłowe utrzymanie w celu zagwarantowania ich skuteczności przez cały okres życia ciągników. W przeciwnym razie silniki powodowałyby emisje szkodliwsze w porównaniu z silnikami spełniającymi wymogi na poprzednich etapach. Dyrektywa przewiduje obecnie minimalne wymogi odnośnie

do konserwacji, a także nie przewiduje żadnych środków zapobiegających manipulacji systemami, w tym zwłaszcza oprogramowaniem operacyjnym. EKES zaleca, by Komisja Europejska przyjęła jak najszybciej przepisy zakazujące użycia ciągników rolniczych i leśnych, jeżeli systemy dodatkowego oczyszczania nie będą prawidłowo utrzymane, a także zakazujące dostępu osób trzecich – nieupoważnionych do tego specjalnie przez producentów – do systemów oprogramowania zapewniających prawidłowe funkcjonowanie i kontrolę emisji.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2010) 537 wersja ostateczna – 2010/0266 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników

COM(2010) 539 wersja ostateczna – 2010/0267 (COD)

(2011/C 107/06)

Sprawozdawca: **Gilbert BROS**

Parlament Europejski, w dniu 11 listopada 2010 r., oraz Rada, w dniu 13 października 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2010) 537 wersja ostateczna – 2010/0266(COD).

Parlament Europejski, w dniu 11 listopada 2010 r., oraz Rada, w dniu 19 października 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników

COM(2010) 539 wersja ostateczna – 2010/0267(COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 96 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dostosowanie rozporządzeń 73/2009 (płatności bezpośrednie) i 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich) do traktatu lizbońskiego polega na zastąpieniu obecnej procedury komitologii rozróżnieniem między aktami delegowanymi i aktami wykonawczymi. EKES przywiązuje dużą wagę do procesów konsultacji – z zainteresowanymi podmiotami i państwami członkowskimi – w trakcie prac nad aktami wspólnotowymi i pragnie, aby zostały one utrzymane.

1.2 Podział między akty delegowane i akty wykonawcze jest różnie interpretowany przez Radę i Komisję. W związku z tym EKES uważa, że wyboru procedury odnoszącej się do danego aktu należy dokonywać w oparciu o jasno określone kryteria.

1.3 EKES jest zdania, że czas obowiązywania uprawnień do wydawania aktów delegowanych powinien zawsze być sprecy-

zowany. Ponadto akty te powinny być ograniczone do dziedzin, w których konieczne jest szybkie podejmowanie decyzji.

1.4 Akty wykonawcze powinny dotyczyć przypadków, w których jest pożądane, by wdrożenie było zharmonizowane między państwami członkowskimi. W niektórych dziedzinach taka harmonizacja jest szczególnie pożądana, by uniknąć zakłóceń konkurencji. EKES uważa zatem, że akty dotyczące na przykład szczegółowych zasad wdrażania aktów drugiego filaru WPR bądź te dotyczące realizacji działań związanych ze środowiskiem należałoby, wbrew propozycji Komisji, zaliczyć do aktów wykonawczych.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wykorzystuje okazję, jaką jest zmiana rozporządzeń, do tego, aby dodać środki upraszczające. Niemniej wysiłki w zakresie uproszczenia dotyczą głównie administracji, gdy tymczasem powinny przede wszystkim służyć uproszczeniu działalności rolników.

1.6 EKES przywiązuje dużą wagę do tego, by państwa członkowskie regularnie zdawały sprawę z postępów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Zwraca uwagę na fakt, że skutkiem zmniejszenia liczby sprawozdań, jakie państwa członkowskie powinny przedłożyć Komisji w sprawie stanu zaawansowania realizacji planów strategicznych, może być uszczuplenie dostępnych informacji na ten temat.

1.7 EKES popiera środek mający na celu zwolnienie rolników posiadających bardzo małe gospodarstwa z obowiązku deklarowania wszystkich obszarów. Niemniej próg jednego hektara mógłby zostać podniesiony.

1.8 Jeśli chodzi o system doradztwa rolniczego, EKES popiera proponowane przez Komisję uelastycznienie. Umożliwi ono państwom członkowskim zapewnienie rolnikom bardziej odpowiedniego doradztwa, nieograniczającego się wyłącznie do zasady wzajemnej zgodności.

2. Kontekst opinii

2.1 W traktacie z Lizbony w art. 290 i 291 przewidziano zmiany procedury podejmowania decyzji pomiędzy Komisją Europejską, Radą i Parlamentem Europejskim, jeśli chodzi o zasady wykonywania wspólnotowych aktów prawnych.

2.2 We wnioskach Komisji dotyczących zmiany rozporządzenia 73/2009 (płatności bezpośrednie) oraz rozporządzenia 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich), przewidziano dwa rodzaje zmian:

- po pierwsze zmiany wynikające z dostosowania do traktatu z Lizbony,
- a po drugie zmiany wynikające z uproszczenia istniejących rozporządzeń dotyczących różnych dziedzin.

2.3 Według obowiązujących obecnie zasad, procedura komitologii opiera się na dawnym art. 202 traktatu, zgodnie z którym Rada „przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia. Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. Może również, w szczególnych przypadkach, zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych”.

2.4 Zatem obecnie, na podstawie decyzji Rady 1999/468 dotyczącej komitologii, cztery rodzaje komitetów zajmują się projektami dokumentów Komisji:

- komitety doradcze,
- komitety zarządzające,
- komitety regulacyjne,
- komitety ds. regulacji połączonej z kontrolą.

2.5 Wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony, dawny art. 202 wycofano i dokonano podziału na dwa typy aktów: akty delegowane i akty wykonawcze.

2.6 W przypadku aktów delegowanych (art. 290) chodzi o nową kategorię aktów quasi-ustawodawczych, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Kompetencje w tym zakresie prawodawca przekazał Komisji. W artykule tym nie zawarto żadnych przepisów wykonawczych. W traktacie jest jedynie mowa o tym, że warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych. Jeśli Parlament Europejski lub Rada wyrażą sprzeciw wobec aktu delegowanego, nie wchodzi on w życie.

2.7 Akty wykonawcze (art. 291) to akty przyjęte przez Komisję lub – w należycie uzasadnionych przypadkach i w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) – przez Radę, aby zapewnić jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii.

2.8 To oznacza, że udział państw członkowskich w decyzjach wykonawczych został znacznie zmodyfikowany. Po pierwsze, standardowa procedura komitologii, w której państwa członkowskie miały prawo głosu, została ograniczona tylko do przypadków wymagających jednolitego stosowania danego dokumentu w państwach członkowskich. Po drugie, pozostałe dokumenty, którymi obecnie zajmują się komitety (najczęściej komitety regulacyjne), w przyszłości będą rozpatrywane jedynie przez Komisję.

3. Ogólne uwagi dotyczące wpływu art. 290 i art. 291 na oba rozporządzenia

3.1 Wnioski Komisji w znaczny sposób zmieniają zakres kompetencji Komisji, państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego, jeśli chodzi o wykonywanie aktów wspólnotowych.

3.2 EKES przywiązuje dużą wagę do tego, by w trakcie prac nad aktami wspólnotowymi konsultowano się z wszystkimi zainteresowanymi stronami. To oznacza, że w przypadku aktów delegowanych ważne jest zasięgnięcie opinii ekspertów państw członkowskich, nawet jeśli nie mają oni uprawnień decyzyjnych. Umożliwi to zwiększenie poczucia odpowiedzialności za przygotowywane przepisy prawa i pozwoli zawczasu zwrócić uwagę na ewentualne trudności.

3.3 Ponadto, jakkolwiek nie wchodzi to w zakres dostosowania przepisów do traktatu lizbońskiego, EKES przypomina o istotnym znaczeniu grup doradczych, które są strukturami konsultacji z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Jest niezbędne, by nie podważać racji istnienia tych struktur wymiany, jako że odgrywają one zasadniczą rolę w przekazywaniu Komisji wiedzy specjalistycznej i opinii, a także wzmacniają poczucie odpowiedzialności zainteresowanych stron za prawodawstwo jeszcze w trakcie jego opracowywania.

3.4 Jeśli chodzi o czas obowiązywania uprawnień do wydawania aktów delegowanych, Komitet uważa, że powinien on być zawsze sprecyzowany.

3.5 EKES stwierdza, że podział między akty delegowane i akty wykonawcze jest różnie interpretowany przez Radę i Komisję. Dlatego też EKES uważa, że wyboru procedury odnoszącej się do danego aktu należy dokonywać w oparciu o jasno określone kryteria. W punktach 3.6, 3.7 i 3.8 zaproponowano trzy kryteria.

3.6 Niektóre akty prawne wymagają jednolitego stosowania w państwach członkowskich, gdyż różne ich stosowanie mogłoby doprowadzić do zakłóceń konkurencji i bardzo zaszkodzić funkcjonowaniu wspólnego rynku produktów rolnych. W niektórych dziedzinach taka harmonizacja może być szczególnie pożądana. W związku z tym pojawia się pytanie, czy przykładowo aktów dotyczących szczegółowych zasad wdrażania aktów drugiego filaru WPR (art. 20 i 36 rozporządzenia 1698/2005) bądź środków dotyczących realizacji działań związanych ze środowiskiem (na przykład: art. 38 rozporządzenia 1698/2005 dotyczący szczegółowych zasad stosowanych w odniesieniu do płatności rekompensujących niedogodności związane z wdrażaniem dyrektywy ramowej w dziedzinie polityki wodnej) wbrew propozycji Komisji nie należałoby zaliczyć do aktów wykonawczych.

3.7 Z kolei przy innych decyzjach dla dobrego wzajemnego zrozumienia konieczne mogą być wcześniejsze konsultacje z państwami członkowskimi. Umożliwia to również Komisji wykorzystanie wiedzy specjalistycznej państw członkowskich. I tu uzasadnione jest zaklasyfikowanie jako akt wykonawczy.

3.8 W pewnych dziedzinach jest niezbędne, by decyzje mogły być podejmowane szybko tak, by móc zareagować w danej sytuacji. W takich przypadkach właściwy będzie wybór aktu delegowanego.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące propozycji uproszczenia rozporządzenia 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich)

4.1 Komisja przewiduje zmniejszenie liczby sprawozdań, jakie państwa członkowskie powinny przedłożyć Komisji w sprawie stopnia zaawansowania realizacji planów strategicznych. Ten środek może stanowić znaczne uproszczenie dla administracji państw członkowskich. EKES zwraca jednak uwagę, że istotne jest utrzymanie obowiązku państw członkowskich polegającego na regularnym zdawaniu sprawy z postępów realizacji planów strategicznych.

4.2 Jeśli chodzi o wspieranie usług doradczych lepiej dostosowanych do indywidualnych potrzeb, zmiana zaproponowana przez Komisję jest zasadniczo słuszna, gdyż upraszcza warunki dostępu do wsparcia i określa, że usługi doradcze nie muszą

obowiązkowo dotyczyć wszystkich aspektów zasady wzajemnej zgodności. Jedną z głównych przeszkód dla rozwoju skutecznego doradztwa rolniczego w UE jest faktycznie ograniczanie się do kontroli, czy spełnione są warunki do uzyskania wsparcia. Doradca jest więc często utożsamiany przez rolników z kontrolerem.

4.3 Jeśli chodzi o ułatwienie wykorzystywania przez państwa członkowskie płatności, aby zapewnić środki dla „ekologicznych” połączeń obszarów Natura 2000, Komitet sądzi, że należy wprowadzić wyraźne powiązanie między proponowanymi specjalnymi rozwiązaniami a krajowymi i unijnymi wymaganiami dotyczącymi priorytetowych gatunków i siedlisk.

5. Uwagi szczegółowe dotyczące propozycji uproszczenia rozporządzenia 73/2009 (płatności bezpośrednie)

5.1 EKES uważa, że wysiłki w zakresie uproszczenia nie powinny dotyczyć tylko administracji, lecz także działalności rolników.

5.2 W sprawozdaniu specjalnym opublikowanym w 2008 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy skrytykował politykę wzajemnej zgodności stosowaną w odniesieniu do płatności. Trybunał zalecił m.in. uproszczenie ram prawnych. EKES to zalecenie popiera.

5.3 Komisja przewiduje, że nie będzie wymagane deklarowanie przez rolników wszystkich gruntów rolnych w ramach ich gospodarstwa, jeżeli całkowita powierzchnia gospodarstwa nie przekracza 1 ha. EKES popiera ten środek upraszczający, korzystny dla bardzo małych gospodarstw, w przypadku których koszt kontroli może być nadmierny. Niemniej próg jednego hektara można by zwiększyć.

5.4 EKES jest zdania, że metody kontroli w gospodarstwach rolnych powinny być do pewnego stopnia elastyczne. Moment przeprowadzania kontroli i czas spędzany przez kontrolera w gospodarstwie powinny w niektórych przypadkach móc być dostosowane do ograniczonych możliwości rolnika. Nie do przyjęcia jest zwłaszcza, by z powodu kontroli wyznaczonej na nieodpowiedni termin rolnik ponosił straty finansowe wynikające z obowiązku dysponowania czasem w tym dniu.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... w sprawie szczególnych środków w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej

COM(2010) 498 wersja ostateczna

(2011/C 107/07)

Sprawozdawca: **José María ESPUNY MOYANO**

Parlament Europejski, w dniu 7 października 2010 r., oraz Rada, w dniu 19 września 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 oraz art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... w sprawie szczególnych środków w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej

COM(2010) 498 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 182 do 9 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet proponuje, by art. 349 TFUE oraz art. 42 ust. 1 i art. 43 ust. 2 wykorzystać jako podstawę prawną, ze względu na to, iż samo nawiązanie do artykułów dotyczących WPR nie wystarczy do przyjęcia specjalnych środków dla regionów najbardziej oddalonych UE.

1.2 Komitet stwierdza, że należy wyeliminować nawiązanie do „ilości” w art. 18 ust. 2 lit. e) oraz wyjaśnić brzmienie tego przepisu w związku z ust. 4 tego samego artykułu, tak aby zapewnić odpowiednią elastyczność w planowaniu środków i działań. Zamiast „ilości” należałoby wprowadzić kosztorys dla każdego środka oraz znieść nawiązanie do pułapów dla działań, ponieważ zostaną one i tak ustalone na poziomie środków.

1.3 Zdaniem Komitetu, jeśli chodzi o zachowanie krajobrazu i tradycyjnych cech gruntów rolnych, a szczególnie kamiennych murów podtrzymujących tarasy, należy umożliwić innym regionom najbardziej oddalonym skorzystanie, wzorem Madery, z podwojenia funduszy dla maksymalnych kwot rocznych kwalifikowalnych z tytułu pomocy unijnej i przewidzianych w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1628/2005.

1.4 Komitet sądzi, że w art. 22 należy wprowadzić nowy ustęp, który wyłączy duże przedsiębiorstwa ulokowane w regionach najbardziej oddalonych z zakazu korzystania z pomocy państwa przeznaczonej na opłatę składek na ubezpieczenie rolników.

1.5 Komitet wzywa do zwiększenia środków finansowych dla sektora bananów w ramach programów szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich (POSEI), tak aby złagodzić negatywny wpływ, jaki będzie miało planowane zmniejszenie taryfy na import bananów do UE na dochody producentów wspólnotowych.

1.6 Komitet jest zdania, że szczególny system dostaw należy opracować dla każdego regionu w zależności od lokalnej produkcji rolnej, której rozwój nie powinien być ograniczany przez zbyt wysoką pomoc na rzecz zaopatrzenia w przypadku produktów wytwarzanych również lokalnie.

2. Wprowadzenie

2.1 Regiony najbardziej oddalone korzystają ze szczególnego traktowania, zgodnie z art. 349 TFUE, w którym stwierdza się, że ze względu na szczególne cechy i ograniczenia tych regionów należy przyjąć specyficzne środki zmierzające zwłaszcza do określenia warunków stosowania Traktatów do tych regionów, w tym wspólnych polityk. W art. 349 TFUE wymienia się dziewięć regionów leżących w trzech państwach członkowskich:

— Gwadelupa, Gujana Francuska, Martynika, Reunión, Saint-Barthélemy i Saint-Martin (Francja);

— Azory i Madera (Portugalia);

— Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania).

2.2 Jeśli chodzi o wspólną politykę rolną, regiony najbardziej oddalone korzystają ze szczególnych środków w ramach programów POSEI, których głównymi instrumentami są:

- środki wspierania produkcji lokalnej;
- szczególny system dostaw służący zmniejszeniu kosztów zaopatrzenia w niektóre podstawowe produkty;
- środki towarzyszące przeznaczone głównie na dostosowanie WPR do specyfiki regionów najbardziej oddalonych.

2.3 Szczególne środki na rzecz rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych przyjęto po raz pierwszy w 1991 r. w odniesieniu do francuskich departamentów zamorskich (POSEIDOM), a następnie w 1992 r. dla Wysp Kanaryjskich (POSEICAN) oraz Azorów i Madery (POSEIMA). W 2001 r. dokonano przeglądu rozporządzenia POSEI, zmieniając szczególnie system dostaw, a przede wszystkim sposób obliczania wysokości pomocy. Jednocześnie reforma doprowadziła do przyjęcia nowych środków wsparcia produkcji lokalnej oraz do zmiany już obowiązujących.

2.4 W 2006 r. przeprowadzono ważną reformę POSEI: w jednym rozporządzeniu Rady (WE) nr 247/2006 połączono trzy systemy. Ustalono wówczas nową metodologię programowania, przekazując odpowiedzialność za projektowanie, zmianę i monitorowanie programów POSEI oraz zarządzanie nimi właściwym władzom w państwach członkowskich. W nowym systemie przewidziano bardziej elastyczne i lepiej dopasowane do potrzeb lokalnych zarządzanie, jak też uproszczenie procedur zmieniania programów. Dostosowanie POSEI odzwierciedlało reformę WPR z 2003 r. dotyczącą systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników. W reformie tej uwzględniono specyfikę rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, wyłączając je z obszaru zastosowania modulacji i oddzielenia płatności od produkcji.

2.5 Rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2006 zmieniono następnie kilkakrotnie ze względu na reformy sektora cukru i bananów w 2006 r., ocenę funkcjonowania reformy WPR (przeniesienie do programów POSEI budżetu przeznaczonego na wsparcie bezpośrednie, którym zarządzano wcześniej w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003), jak również inne transfery pomocy bezpośredniej w latach 2007 i 2008.

2.6 Można stwierdzić, że w rzeczywistości programy POSEI stanowią dla regionów najbardziej oddalonych odpowiednik pierwszego filaru WPR i należy zachować ich instrumenty, przeznaczając na nie odpowiednie fundusze.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Po pierwsze, zmiana rozporządzenia nr 247/2006 Rady wpływa z potrzeby dostosowania go do niedawnych zmian w prawodawstwie, zwłaszcza w wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony i wprowadzenia procedury współdecyzji dla WPR. Chodzi o rozróżnienie między uprawnieniami określonymi w art. 290 przekazywanymi Komisji w celu przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym (aktów delegowanych) o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego, a określonymi w art. 291 uprawnieniami powierzonymi Komisji w celu przyjęcia aktów wykonawczych.

3.2 Zmiana rozporządzenia ma na celu jego przekształcenie i zmianę struktury, by zwiększyć jasność i przejrzystość tekstu oraz lepiej dostosować jego przepisy do realiów systemu POSEI w dziedzinie rolnictwa.

3.3 Nowe rozporządzenie wyraźniej podkreśla podstawowe cele systemu POSEI oraz zasadniczą rolę programów szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich. W rozporządzeniu wprowadzono także przepisy dotyczące programowania, których celem jest bardziej elastyczne dostosowanie programów do potrzeb regionów najbardziej oddalonych.

3.4 Zaproponowano również szereg konkretniejszych zmian:

- rozszerzenie na francuskie departamenty zamorskie możliwości ponownej wysyłki produktów przetworzonych na miejscu z surowców, które skorzystały ze szczególnego systemu dostaw, bez zwrotu korzyści;
- zwiększenie maksymalnego rocznego pułapu finansowania szczególnego systemu dostaw w wypadku regionów najbardziej oddalonych należących do Francji i Portugalii, bez dodatkowego obciążania całkowitego budżetu;
- obowiązek wskazania w programach, w jaki sposób określana będzie wielkość pomocy dla lokalnej produkcji rolnej.

3.5 Ponadto stwierdzono, że szczególny system dostaw należy opracować dla każdego regionu w zależności od lokalnej produkcji rolnej, której rozwój nie powinien być ograniczany przez zbyt wysoką pomoc na rzecz zaopatrzenia w przypadku produktów wytwarzanych również lokalnie.

3.6 Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia nie wprowadza zmian w źródłach ani wielkości finansowania i w żadnym wypadku nie oznacza głębokiej reformy istoty rozporządzenia, a jedynie jego formy.

4. Uwagi ogólne

4.1 Rolnictwo w regionach najbardziej oddalonych stanowi ważny aspekt gospodarki lokalnej, szczególnie z punktu widzenia zatrudnienia, a także ważną podporę lokalnego przemysłu rolno-spożywczego będącego najważniejszym elementem produkcji przemysłowej tychże regionów.

4.2 Niemniej jednak produkcja rolna w regionach najbardziej oddalonych jest niestabilna, głównie ze względu na trudności wynikające z oddalenia, wielkości rynków lokalnych i ich rozdrobnienia, niekorzystnych warunków klimatycznych, niewielkich rozmiarów gospodarstw rolnych bądź niskiego stopnia dywersyfikacji upraw. Czynniki te w znacznym stopniu zmniejszają konkurencyjność tych regionów w porównaniu z produkcją na kontynencie. Co więcej, rolnictwo lokalne wykazuje silną zależność od świata zewnętrznego, jeśli chodzi o dostarczanie środków produkcji rolnej, jak i wprowadzanie do obrotu własnych produktów, a to wszystko w kontekście dużego oddalenia geograficznego od źródeł zaopatrzenia i od rynków.

4.3 W większości regionów najbardziej oddalonych produkcja rolna charakteryzuje się znaczną dwoistością: z jednej strony ukierunkowana jest na eksport, a z drugiej na zaopatrzenie rynków lokalnych. Jednakże produkcja przeznaczona na eksport musi stawić czoła konkurencji ze strony państw produkujących na rynki światowe (basen Morza Śródziemnego, Ameryka Łacińska itp.). Państwa te sprzedają swoje produkty również na kontynencie europejskim, zachowując niższy poziom kosztów i korzystając z coraz bardziej sprzyjających warunków dostępu w wyniku stopniowej liberalizacji handlu produktami rolnymi w UE.

4.4 Przypadek wspólnotowego sektora bananów to przykład niepokojącej tendencji ku coraz mniejszej ochronie głównych produktów eksportowych regionów najbardziej oddalonych. W dniu 15 grudnia 2009 r. Unia Europejska podpisała w ramach WTO wielostronne porozumienie w sprawie handlu bananami, w którym zmniejszono stawkę celną do 176 EUR za tonę i przewidziano dalszą redukcję do 114 EUR za tonę między 2017 a 2019 r. Podpisano ponadto układy o stowarzyszeniu z Kolumbią, Peru i państwami Ameryki Środkowej (w niedalekiej przyszłości prawdopodobnie również z Ekwadorem), w których jeszcze bardziej zmniejsza się stawkę celną do zaledwie 75 EUR za tonę, począwszy od 2020 r.

4.5 Reforma POSEI w 2006 r. wywarła pozytywny wpływ na lepsze dostosowanie systemu do specyfiki rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych. Władze krajowe i regionalne mają obecnie większe kompetencje w zakresie opracowywania programów, co pozwala na bardziej bezpośredni udział zainteresowanych stron w określaniu środków wsparcia.

4.6 Proponowane zmiany lepiej dostosowują przepisy rozporządzenia do zasad funkcjonowania systemu i zapewniają

większą elastyczność w celu dopasowania programów do potrzeb każdego regionu.

4.7 Jeśli chodzi o zgodność z Traktatem z Lizbony, Komisja poczyniła spore wysiłki, by rozróżnić między aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi, nie zmieniając przy tym obowiązujących przepisów, tak aby obecny system mógł nadal funkcjonować. Propozycja wydaje się jednak nieco pochopna, gdyż nie dysponujemy jeszcze wszystkimi informacjami; treść rozporządzenia ustanawiającego nowe procedury komitologii nie jest jeszcze znana.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W rzeczywistości rozporządzenie w sprawie POSEI ma podwójną podstawę prawną: dwa artykuły TFUE dotyczące WPR (dawne art. 36 i 37) oraz odrębny artykuł poświęcony regionom najbardziej oddalonym (dawny art. 299 ust. 2). Niemniej jednak we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia podstawa prawna została zawężona do nowych artykułów 42 i 43 ust. 2 dotyczących WPR, przy pominięciu nowego art. 349 dotyczącego regionów najbardziej oddalonych. Samo nawiązanie do artykułów dotyczących WPR nie wystarczy do przyjęcia specjalnych środków dla regionów najbardziej oddalonych, ponieważ odrębny artykuł stanowi podstawę prawną dla wszystkich przepisów związanych z wyjątkową sytuacją regionów najbardziej oddalonych.

5.2 W art. 18 proponuje się nowe przepisy określające obowiązkowe elementy, jakie muszą zawierać programy POSEI przedstawione przez właściwe władze krajowe. Niektóre z nich budzą jednakże wątpliwości. Należałoby usunąć lit. e) w art. 18 ust. 2, gdyż jest ona niejasna, a co więcej, zbędna, ponieważ tę samą kwestię porusza się w ust. 4 tego samego artykułu: warunki dotyczące pomocy i produktów muszą zostać określone dla każdego działania. Umieszczenie „ilości” jako obowiązkowego elementu bardziej przeszkadza niż pomaga, gdyż każdy środek obejmuje różne działania, a więc nie ma sensu nawiązywać do ilości podczas opisywania środków. W art. 18 ust. 4 wskazanie maksymalnego pułapu dla działania jest zbyt precyzyjne i ogranicza elastyczność w zarządzaniu programem, jako że zdefiniowano już pomoc indywidualną i beneficjentów.

5.3 W niektórych regionach najbardziej oddalonych istnieje potrzeba zachęcania do zachowania krajobrazu i tradycyjnych cech gruntów rolnych, a szczególnie kamiennych murów podtrzymujących tarasy. Ma to olbrzymie znaczenie dla tradycyjnego krajobrazu i właściwego dbania o grunty, ze względu na trudne warunki topograficzne i cechy gleby. Dlatego też w art. 21 ust. 1 należy umożliwić innym regionom najbardziej oddalonym skorzystanie, wzorem Madery, z podwojenia funduszy dla maksymalnych kwot rocznych kwalifikowalnych z tytułu pomocy unijnej i przewidzianych w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1628/2005.

5.4 Ubezpieczenia zbiorowe, które muszą zostać wykupione przez cały sektor, mają duże znaczenie dla niektórych regionów najbardziej oddalonych. Niemożność skorzystania przez duże przedsiębiorstwa z pomocy państwa przy wykupie ubezpieczeń zbiorowych powoduje wzrost składek dla małych i średnich producentów oraz zmniejsza stabilność systemu ubezpieczeń. Należy pamiętać, że regiony najbardziej oddalone mają niewielkie rozmiary i że do niektórych z nich stosują się specjalne warunki ubezpieczenia upraw. Dlatego warto by zachęcać do tego, by całe podsektory miały możliwość przystępowania do ubezpieczeń zbiorowych.

5.5 Zmniejszenie stawek celnych w ramach podpisanego w Genewie wielostronnego porozumienia w sprawie handlu bananami wywiera już negatywny wpływ na ceny sprzedaży bananów, a tym samym na dochody producentów wspólnotowych. Wpływ ten będzie się pogarszał z uwagi na dodatkowe redukcje stawek ustalone w umowach dwustronnych podpisanych z państwami andyjskimi i środkowoamerykańskimi. By złagodzić spowodowany tym spadek konkurencyjności wspólnotowego sektora bananów, konieczne staje się wprowadzenie środków wyrównawczych, które zminimalizują negatywne skutki dzięki zwiększeniu funduszy z programów POSEI, co pozwoli utrzymać dochody producentów wspólnotowych.

Bruksela, 17 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie planu działania na rzecz wprowadzenia niskoemisyjnego systemu energetycznego do 2050 r. (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 107/08)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Dnia 12 maja 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

planu działania na rzecz wprowadzenia niskoemisyjnego systemu energetycznego do 2050 r.

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 193 do 3 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet uważa, że duże znaczenie ma opracowanie prawdziwej zintegrowanej europejskiej polityki energetycznej i włączenie do niej średnio- i długoterminowej strategii wspólnotowej, która określałaby plan działania do 2050 r. na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego zmniejszenia zawartości CO² w produkowanej energii, tak by sprostać wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu w skali światowej oraz zaspokoić potrzeby społeczeństwa i przemysłu UE.

1.2 Komitet uważa, że zgodnie z postanowieniami art. 194 traktatu realizacja wspólnej polityki energetycznej na szczeblu światowym wymaga stworzenia zintegrowanej wspólnoty energetycznej.

1.3 Zdaniem EKES-u plan działania na rzecz wprowadzenia niskoemisyjnego systemu energetycznego do 2050 r. powinien:

- łączyć różnorodne możliwe drogi rozwoju w zakresie produkcji i użycia energii w Europie;
- zawierać analizę opartych na konsensusie sposobów dokonywania transformacji gospodarczej;
- określać zasady prowadzenia stałego dialogu na temat planu działania na różnych szczeblach;
- określać działania potrzebne do lepszego zrozumienia strategicznych decyzji;
- przedstawić zarys systemów kompatybilności gospodarczej, wiążących się z poszanowaniem konkurencji i cieszących się akceptacją społeczeństwa;
- wskazać niezbędne elementy elastyczności, tak by móc się szybko dostosować do zmiany klimatu, nowych technologii i światowego rozwoju gospodarczego.

1.4 EKES uważa, że niezbędne jest stworzenie systemów łączących środki polityki obejmujących:

- środki efektywności energetycznej;
- bezpieczne systemy wychwytywania i składowania CO₂ (CCS);
- silne mechanizmy handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych;
- konkurencyjny rozwój odnawialnych źródeł energii;
- przekształcenie elektrowni poprzez obniżenie emisyjności;
- przekształcenie środków transportu w środki zrównoważone;
- odpowiednią normalizację techniczną na szczeblu międzynarodowym;
- środki na rzecz rozwoju wysoko sprawnej kogeneracji (combined heat and power production (CHP)).

1.5 Komitet uważa, że sporządzając plan działania na rzecz wprowadzenia niskoemisyjnego systemu energetycznego do 2050 r., trzeba uwzględnić cztery kluczowe zmienne:

- duże przyspieszenie postępu naukowo-technicznego i technologicznego;
- zaangażowanie wszystkich krajów i wszystkich zainteresowanych sektorów w przyjęcie na siebie jasno określonego zakresu odpowiedzialności;
- stabilność pewnych ram finansowych w czasie;
- wymierność celów pośrednich i możliwość ich dostosowania do rozwoju naukowo-technicznego.

1.6 Co się tyczy „wyposażenia” zintegrowanego europejskiego rynku energetycznego, EKES uważa, że konieczne jest natychmiastowe opracowanie opartego na konsensusie programu inwestycji w następujących obszarach:

- inteligentnych sieci i ulepszenia sieci przesyłu energii;
- badań naukowych i opracowywania wspólnych programów w dziedzinie zrównoważonej energetyki, nanonauki i nanotechnologii, informatyki stosowanej w makrosystemach sieciowych i w dziedzinie mikrosystemów stosowanych w otoczeniu domowym;
- zdolności zarządzania złożonymi systemami i zapewnienia stabilnych ram odniesienia dla przemysłu oraz podmiotów publicznych i prywatnych;
- pogłębienia zorganizowanego i interaktywnego dialogu z partnerami społecznymi, konsumentami i opinią publiczną;
- stałych ram współpracy oraz negocjacji na szczeblu międzynarodowym umożliwiających zaangażowanie krajów nowo uprzemysłowionych i starych krajów uprzemysłowionych w realizację wspólnie uzgodnionych, wymiernych celów.

1.7 Co się tyczy celów, które należy zrealizować w perspektywie krótkoterminowej, Komitet uważa, że konieczne jest skupienie uwagi na bezzwłocznym wprowadzeniu:

- środków efektywności energetycznej, zwłaszcza w budownictwie i transporcie, w większym stopniu dbając o przestrzeganie dyrektyw europejskich;
- szybkich i powszechnych ulepszeń mechanizmów handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych;
- praktycznych systemów stopniowego obniżenia emisyjności energii elektrycznej wraz z przyspieszeniem realizowanych projektów pilotażowych i ich rozpowszechnieniem;
- zdecydowanego wsparcia projektów mających na celu opracowanie zespołów technologii niskoemisyjnych po niskich kosztach;
- powszechnego zastosowania alternatywnych źródeł energii dzięki wsparciu podatkowemu i finansowemu;
- wzmocnienia mechanizmów edukacyjnych i systemów szkoleniowych w naukach ścisłych w oparciu o zintegrowane modele interdyscyplinarne;
- rozwoju infrastruktury energetycznej i sieci transeuropejskich oraz rozpowszechnienia znormalizowanych inteligentnych sieci w oparciu o europejskie systemy normalizacyjne;
- skutecznych ram współpracy międzynarodowej.

1.8 Zdaniem Komitetu w perspektywie średnioterminowej konieczne będzie zapewnienie:

- światowego rynku technologii niskoemisyjnych po niskich kosztach wraz ze wspólnymi normami technicznymi na szczeblu międzynarodowym;
- dokładnej weryfikacji celów średnioterminowych, tak by przyjmowano na siebie odpowiedzialność w UE i na rynku światowym;
- aktualizacji celów zgodnie ze zmianami, odkryciami naukowymi oraz przekształcaniem się światowej mapy gospodarczej i handlowej;
- ewentualnego przeformułowania strategii koniecznych do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 60–80 %;
- praktycznego rozpowszechnienia wspólnych instrumentów zarządzania sieciami i węzłami składowania oraz przesyłu energii;
- ulepszenia mechanizmów zarządzania, osiągania konsensusu i interaktywnego dialogu między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami;
- rozwoju rozszczepienia jądrowego poprzez przejście od trzeciej do czwartej generacji w tych w państwach członkowskich, które zamierzają dalej wykorzystywać tę technologię oraz rozwoju technik ponownego wykorzystania większości materiałów;
- wsparcia badań nad syntezą jądrową w oparciu o Europejską umowę na rzecz rozwoju syntezy jądrowej (EFDA), a w szczególności o doświadczenia projektu JET (Joint European Torus) wspieranego przez Komisję Europejską, który utoruje drogę do uruchomienia reaktora ITER po 2020 r.;
- zaostrzenia walki z ubóstwem energetycznym, które może prowadzić do wykluczenia coraz większych grup obywateli i całych krajów.

1.9 Komitet uważa, że najpierw należy dążyć do:

- zobowiązań politycznych na rzecz zintegrowanego systemu energetycznego w UE odznaczającego się wspólnymi przepisami;
- zharmonizowanych i stabilnych ram prawnych;
- opracowania wspólnotowych norm technicznych;
- elektrowni ze zgodnymi normami interoperacyjności;
- wspólnotowych systemów jednolitego szkolenia personelu;
- skutecznych mechanizmów wymiany sprawdzonych rozwiązań i dostępnych technologii;

- interoperacyjnych systemów informatycznych kontroli i bezpieczeństwa;
- powszechnej kultury politycznej propagującej zrównoważoną energetykę.

1.10 Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma rozwinięcie i wzmocnienie spójnej polityki komunikacji na szczeblu europejskim, tak by możliwe było przekazywanie skutecznych i wiarygodnych komunikatów, które docierałyby do różnych zainteresowanych kategorii, a zwłaszcza do ogółu społeczeństwa.

2. Wprowadzenie

2.1 Powszechnie wiadomo, że na szczeblu światowym następuje zmiana klimatu, lecz mniej znane są jej konsekwencje i ich zasięg.

2.2 UE musi podjąć decyzję, jakiej Europy chce w 2020 r. i w późniejszym okresie. Komisja Europejska proponuje trwały wzrost dzięki realizacji strategii energetycznej na lata 2011–2020 wraz z planem działania („roadmap”) na rzecz wprowadzenia niskoemisyjnego systemu energetycznego w perspektywie do 2050 r.

2.3 Komisja zwróciła się do EKES-u o sporządzenie dwóch odrębnych opinii rozpoznawczych w sprawie średnio- i długoterminowych perspektyw rozwoju: jednej dotyczącej okresu do 2020 r., a drugiej – do 2050 r. Niniejsza opinia rozpoznawcza skoncentruje się na tym ostatnim okresie.

2.4 Plan działania na rzecz wprowadzenia niskoemisyjnego systemu energetycznego do 2050 r. powinien:

- **łączyć różnorodne możliwe drogi konkurencyjnego rozwoju** w zakresie produkcji i użycia energii w Europie, zgodnie z długofalowymi celami klimatycznymi na szczeblu światowym oraz zaspokoić potrzeby społeczeństwa i przemysłu UE;
- **zawierać analizę opartych na konsensusie sposobów** dokonania transformacji gospodarczej w odniesieniu do decyzji podejmowanych w ramach dzisiejszej i przyszłej polityki energetycznej, które powinny zostać zaakceptowane przez partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w drodze stałego interaktywnego dialogu;
- **określać zasady prowadzenia stałego dialogu** na temat planu działania na różnych szczeblach, między decydentami politycznymi, władzami publicznymi, operatorami, dystrybutorami energii, przemysłem, związkami zawodowymi, organizacjami ekologicznymi, handlem, usługami, użytkownikami sektora energii elektrycznej oraz sektora mieszkaniowego, usługowego i transportowego, środowiskiem naukowym, przedstawicielami nauk technicznych, instytucjami kształcenia, systemem finansowym i kredytowym, rolnikami, konsumentami i obywatelami;
- **określać działania potrzebne** do lepszego zrozumienia strategicznych decyzji, które są konieczne z punktu widzenia obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 60–80 % przede wszystkim poprzez masowe wprowadzenie nowych technologii energetycznych w celu długoterminowego ustabilizowania stężenia CO₂ w powietrzu na poziomie poniżej 450 ppmv (ppmv: części na milion objętościowo);

- **przedstawić zarys systemów kompatybilności gospodarczej**, wiążących się z poszanowaniem konkurencji i cieszących się akceptacją społeczeństwa, w odniesieniu do środków prywatnych i publicznych, opodatkowania oraz planów budżetowych;

- **wskazać niezbędne elementy elastyczności**, które wynikają z przemian – czasem nagłych – w zakresie badań naukowych, gospodarki i kultury społecznej.

2.5 W przypadku wszystkich dostępnych już scenariuszy zakładających obniżenie poziomu emisji o 80 % do 2050 r., kluczową rolę powinny zaniem EKES-u odgrywać systemy łączące środki polityki, w tym:

- środki efektywności energetycznej;
- systemy wychwytywania i składowania CO₂ (CCS) rozpowсюchnione na obszarze UE oraz wzmocnione mechanizmy regulujące handel przydziałami emisji gazów cieplarnianych;
- znaczny wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych;
- rozwój rozszczepienia jądrowego poprzez przejście od trzeciej do czwartej generacji oraz wspieranie badań nad syntezą jądrową;
- znaczny wzrost udziału energii elektrycznej wytworzonej w warunkach zmniejszonej emisyjności;
- znaczący wkład na rzecz zwiększenia stopnia przekształcenia transportu drogowego, lotniczego i morskiego oraz ograniczenia zużycia energii w budownictwie mieszkaniowym i w sektorze usług;
- środki na rzecz inwestowania w innowacje rynkowe poprzez badania, rozwój techniczny i demonstracje oraz przekazywanie środków na ten cel;
- przyspieszenie prac nad normalizacją techniczną na poziomie UE i poziomie międzynarodowym
- środki na rzecz rozwoju wysoko sprawnej kogeneracji (combined heat and power production (CHP)).

2.6 Co się tyczy „wyposażenia” zintegrowanego europejskiego rynku energetycznego w instrumenty, które będą niezbędne niezależnie od przyjętego zestawu środków polityki i dokonanych odkryć, zdaniem EKES-u należy inwestować w:

- rozwój inteligentnych sieci i konfiguracji sieci, które umożliwią rozwój technologii przechowywania energii elektrycznej i ciepła;
- zintegrowanie funkcjonalne, w ramach Europejskiej Przestrzeni Badań i Innowacji w zakresie energetyki, różnych programów badań, rozwoju technicznego i demonstracji oraz innowacji technologicznych;
- utworzenie trwałego i stabilnego kontekstu politycznego, w którym wszystkie zainteresowane podmioty będą w stanie funkcjonować w warunkach rozsądnego poziomu pewności;

- przyjęcie silnych środków na rzecz rozwoju zdolności administracyjnych w celu utworzenia systemu skutecznych szczebli zarządzania;
- określenie stabilnych i niezawodnych kanałów współpracy międzynarodowej.

2.7 Również w skali globalnej MAE (Międzynarodowa Agencja Energetyczna) w swym sprawozdaniu, a także kilka innych organów międzynarodowych omawiają różne scenariusze rozwoju sytuacji na przestrzeni czasu, które wskazują, że obecny sposób zarządzania energią byłby niemożliwy do utrzymania z wielu względów: ekologicznego, gospodarczego i społecznego.

2.8 Na szczeblu światowym wszystkie kraje powinny się zobowiązać do przyjęcia do 2011 r. niskoemisyjnych strategii rozwoju w sektorach o wysokich emisjach. Inaczej istnieje niebezpieczeństwo, że energochłonne gałęzie przemysłu europejskiego nie utrzymają swej konkurencyjności na rynku światowym i przeniosą produkcję poza Europę, nie zmniejszając przy tym emisji CO₂ (carbon leakage). Strategie te powinny obejmować na przykład także szybkie ograniczenie ubytku powierzchni lasów tropikalnych.

2.9 Strategiczne obszary działań światowych, wskazane przez grupę G-20, dzielą się na dwie grupy, z których pierwsza koncentruje się na perspektywie krótkoterminowej, a druga – na średnioterminowej.

2.9.1 Do pierwszej grupy należą działania mające na celu wspieranie popytu i dochodów, w tym:

- poprawa wydajności energetycznej;
- poprawa infrastruktury z punktu widzenia niskiej emisyjności;
- wsparcie rynków za pomocą czystych technologii.

2.9.2 Na perspektywę średnio- i długoterminową ukierunkowane są natomiast środki służące pozyskaniu lojalności inwestorów i przedsiębiorców prywatnych w sektorach, które mają stać się filarem rozwoju przyjaznego dla środowiska naturalnego. Należą do nich:

- rozpoczęcie projektów pilotażowych, szczególnie w przypadku systemów wychwytywania i składowania CO₂ (CCS);
- zachęty do badań na szczeblu międzynarodowym;
- zachęty do inwestycji w technologie niskoemisyjne.

2.10 Według niektórych prognoz poziom emisji na szczeblu światowym może zostać obniżony do 2050 r. o 50 % przede wszystkim dzięki czterem czynnikom:

- efektywności energetycznej – ponad połowa udziału;
- odnawialnym źródłom energii – udział około jednej piątej;

- technologii wychwytywania i składowania CO₂ – udział około jednej piątej;

- źródłom energii jądrowej – pozostały udział.

W rzeczywistości niektóre z technologii przewidzianych w tej prognozie nie są jeszcze dostępne albo też należy znacznie je ulepszyć i obniżyć ich koszt.

2.11 Proponuje się, by stosowane technologie obejmowały rozwój pojazdów elektrycznych.

2.11.1 Co się tyczy pojazdów elektrycznych, oczekuje się znacznego postępu technologicznego w zakresie:

- pojemności ładowanych akumulatorów;
- ładowania z wykorzystaniem źródeł energii odnawialnej połączonych w inteligentną sieć (*smart grid*);
- technik buforowych, które mają na celu zaradzenie przerwom w dostawach niektórych rodzajów energii odnawialnej, oraz składowania i oszczędności energii;
- procesów normalizacji, które umożliwiłyby szybką wymianę akumulatorów w pojazdach, w odpowiednio wyposażonych punktach zaopatrzenia.

2.12 Oczekuje się również, że prawdopodobnie po 2020 r. nastąpi duży postęp w rozwoju pojazdów wykorzystujących wodorowe ogniwa paliwowe.

2.13 W wypadku pojazdów elektrycznych brakuje obecnie odpowiednich europejskich ram prawnych, w związku z czym Komisja zamierza temu wkrótce zaradzić (COM(2010) 186 wersja ostateczna).

2.14 Zdaniem EKES-u niskoemisyjna produkcja energii elektrycznej stworzyłaby duże możliwości zmniejszenia emisji w sektorach końcowych (na przykład poprzez przejście od ogrzewania przy użyciu kopalnych źródeł energii do wykorzystania wydajnych pomp ciepła zasilanych gazem).

2.15 Ten pozytywny scenariusz, którego ziszczenie się umożliwiłoby znaczne obniżenie emisji do atmosfery, zakłada połączenie różnych środków (w tym asortyment produkcji obejmujący energię odnawialną i jądrową, efektywność energetyczną, inwestycje w nowe technologie i składowanie CO₂). Szacuje się (sprawozdanie ETP z 2010 r., MAE „Perspektywy do 2050 r.”), że aby zmniejszyć emisje o połowę, „środki rządowe przeznaczone na programy badawczo-rozwojowe w zakresie technologii niskoemisyjnych powinny być od dwóch do pięciu razy wyższe od obecnych” i że konieczne będzie „przyjęcie istniejących już sprawdzonych rozwiązań w zakresie projektowania i rozpowszechniania technologii”.

2.15.1 W sprawozdaniu MAE z 2010 r. na temat perspektyw rozwoju technologii energetycznych analizuje się i porównuje różne scenariusze, ukazując główne opcje na rzecz bezpiecznej i zrównoważonej przyszłości energetycznej.

2.16 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma uznanie, iż wiele wyzwań w zakresie energii wywiera olbrzymi wpływ na ludność lokalną, która pragnie znaleźć rozwiązania odpowiadające specyficznemu środowisku jej życia, a także niepokoi się obniżeniem swego poziomu życia lub ograniczeniem możliwości rozwoju.

2.17 Postęp, który należy osiągnąć i/lub zaplanować na podstawie planu działania 2050 z myślą o prawdziwej rewolucji energetycznej opartej na technologiach niskoemisyjnych, będzie wymagać uwzględnienia wielu wariantów opierających się na pięciu kluczowych zmiennych:

- przyspieszeniu postępu naukowo-technicznego i technologicznego;
- zaangażowaniu wszystkich krajów i wszystkich zainteresowanych sektorów w przyjęcie na siebie jasno określonego zakresu odpowiedzialności;
- stabilności pewnych ram finansowych w czasie;
- wymiarności celów pośrednich i możliwości ich dostosowania do rozwoju naukowo-technicznego;
- postawie poszczególnych podmiotów wobec wytyczonego kierunku polityki i ryzyka przedstawiania niewłaściwych informacji: zbyt optymistycznych lub zbyt katastroficznych.

3. Różne scenariusze i opcje

3.1 Istnieją już różne scenariusze i warianty proponowane przez międzynarodowe organy publiczne i prywatne oraz organizacje non-profit, których celem jest stworzenie podstaw strategii, kierunków polityki i instrumentów operacyjnych.

3.2 Podstawowy scenariusz stosowany w tych analizach i prognozach prawie zawsze zakłada, że rządy nie wprowadzą jakiegokolwiek nowej polityki energetycznej i klimatycznej.

3.3 **Scenariusze ukierunkowane na cele** różnią się raczej czasem oddziaływania, a nie jego ostatecznym zakresem, wytyczając cel obniżenia emisji CO₂ w zakresie użycia energii o 30 % do 2030 r. i o 50 % do 2050 r. (w porównaniu z 2005 r.), a także analizują tańsze i szybsze warianty osiągnięcia celów poprzez rozpowszechnienie technologii niskoemisyjnych po ograniczonych kosztach:

- inwestycje przewyższyłyby o 36 bln dolarów (1 EUR = 1,28 USD) (+ 17 %) te przewidziane w podstawowym scenariuszu, lecz oszczędności kosztów paliwa wynosiłyby o 87 bln dolarów więcej niż w podstawowym scenariuszu;
- technologia CCS zostałaby zastosowana do wychwytywania 9,4 Gt CO₂ z zakładów produkcji energii elektrycznej (55 %), zakładów przemysłowych (21 %) i zakładów przetwarzających paliwa (24 %);
- emisje CO₂ w sektorze mieszkaniowym i usługowym zmniejszyłyby się o dwie trzecie dzięki wykorzystaniu niskoemisyjnej energii elektrycznej, zwiększeniu efektyw-

ności energetycznej i przejściu z technologii niskoemisyjnych na technologie o zerowej emisji;

- prawie 80 % sprzedawanych pojazdów lekkich stanowiłyby pojazdy hybrydowe typu *plug-in*, pojazdy elektryczne, czy też pojazdy wykorzystujące wodorowe ogniwa paliwowe;
- emisje CO₂ związane z produkcją energii elektrycznej spadłyby o 76 %, a intensywność emisji zmniejszyłaby się do 67 g/CO₂/kWh;
- emisje CO₂ w przemyśle zmniejszyłyby się o około jedną czwartą, głównie dzięki większej efektywności energetycznej, zastąpieniu paliw, recyklingowi zużytych materiałów, systemom odzyskiwania energii i CCS.

3.3.1 Dla osiągnięcia powyższych celów konieczne byłoby stworzenie zespołu technologii niskoemisyjnych po niskich kosztach. Nie ma jednej technologii czy też zespołu kilku technologii, które mogłyby wywołać zmianę o zakresie zbliżonym do pożądanego.

3.4 Obniżenie emisyjności sektora energii elektrycznej jest wariantem o kluczowym znaczeniu i powinno wiązać się ze znacznym wzrostem udziału energii odnawialnej, a w państwach, które zdecydowały się wykorzystywać tę technologię, także energii jądrowej, jak również z wykorzystaniem systemów CCS oraz rozwojem kogeneracji w elektrociepłowniach zasilanych paliwem kopalnym.

3.5 Starania w zakresie badań, demonstracji i rynkowego zastosowania technologii mają zasadnicze znaczenie, pod warunkiem że podejmowane są w czasie odpowiadającym realizacji proponowanych celów obniżenia emisyjności.

3.6 Scenariusz rozwoju syntezy jądrowej

Synteza jądrowa to źródło energii, która zasila Słońce i inne gwiazdy. Na Ziemi może być wykorzystana jako alternatywny – długoterminowy, bezpieczny i mało szkodliwy dla środowiska – sposób pozyskiwania energii na potrzeby ludności, której liczba wciąż rośnie. W ramach Europejskiej umowy na rzecz rozwoju syntezy jądrowej (EFDA) naukowcy eksperymentują z plazmą o temperaturze setek milionów stopni w urządzeniach syntezy jądrowej na skalę przemysłową, z których największym jest JET (Joint European Torus). W oparciu o te i inne światowe osiągnięcia we Francji buduje się obecnie eksperymentalny reaktor ITER, który jest najistotniejszym na świecie projektem badawczym w dziedzinie energii. Moc w nim generowana będzie równa mocy produkowanej w reaktorze średniej wielkości (500/700 MW). ITER jest kamieniem milowym na drodze do skonstruowania pierwszej elektrowni prototypowej, a później reaktora przemysłowego o mocy średnio ok. 1,5 GWe. (W elektrowni działającej w oparciu o syntezę jądrową zużywa się mało paliwa. Żeby zapewnić działanie elektrowni o mocy 1GW przez okres jednego roku i wyprodukować około 7 mld kWh energii, potrzeba około 100 kg deuteru oraz 3 ton litu. By wytworzyć tę samą ilość energii w elektrowni węglowej, potrzeba około 1,5 mln ton paliwa kopalnego (źródło: <http://fusionforenergy.europa.eu>).

3.6.1 W wyniku reakcji podstawowej, na której opiera się synteza, nie powstają ani odpady jądrowe, ani emisje zanieczyszczeń (trzeba odnotować, że chociaż w ciągu życia reaktora ściany komory reakcji stają się radioaktywne, to dzięki dobraniu odpowiednich materiałów w ciągu kilku dziesięcioleci radioaktywność spada, a po upływie 100 lat wszystkie materiały mogą zostać poddane recyklingowi w nowym reaktorze – źródło: www.jet.efda.org). Reakcja zachodzi dzięki syntezie atomów bardzo rozpowszechnionych w naturze, a zwłaszcza w wodzie morskiej. Proces ten jest ponadto z natury bezpieczny.

3.6.2 Atomy biorące udział w reakcji podstawowej to: deuter, tryt, lit i hel. W procesie syntezy tych atomów powstaje bardzo dużo energii, która jest uwalniana do wymiennika w postaci ciepła w temperaturze 550–650 °C (w średniej wielkości reaktorze jądrowym działającym w oparciu o rozszczepienie powstaje średnia temperatura 700 °C). Rozwój zaawansowanych materiałów umożliwiłby osiągnięcie temperatury 1 000 °C. Wytwarzana para zasila turbinę (wirnik, w której następnie wytwarzany jest prąd indukowany (stojan).

3.6.3 Jądro deuteru (1 proton + 1 neutron) łączy się z atomem trytu (1 proton + 2 neutrony). Z tej syntezy powstaje jądro helu (2 protony + 2 neutrony) i uwalnia się neutron. Neutron ten łączy się z atomem litu (3 protony + 3 neutrony), w wyniku czego powstaje atom helu (2 protony + 2 neutrony) oraz atom trytu (1 proton + 2 neutrony). W kameryze reakcji (Torus) materia przyjmuje szczególną formę tzw. plazmy o średniej temperaturze 200 mln °C.

3.6.3.1 Do ogrzania plazmy w reaktorze ITER potrzebne jest około 50 MW energii. Zatem energia uzyskana w procesie syntezy jest dziesięciokrotnie większa od energii potrzebnej do zapoczątkowania tego procesu: $Q > 10$.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES pragnie podkreślić następujące kwestie w odniesieniu do planu działania 2050:

- **koszty i dochodowość inwestycji:** przejście od rocznej średniej w wysokości około 130 mld euro w ostatnich 3 latach do średniej w wysokości 600 mld rocznie;
- **pozyskanie środków finansowych na inwestycje:** stworzenie stabilnych ram dla inwestorów i zapewnienie odpowiedniego zwrotu z inwestycji, pomocy finansowej i zachęt fiskalnych;
- **obniżenie emisyjności sektora energii elektrycznej:** radykalna zmiana polityki energetycznej wraz z przeprowadzeniem dużych inwestycji pozwalających na przerwanie zależności od paliw kopalnych;
- **projektowanie i budowa sieci energii elektrycznych,** a także ich funkcjonowanie wraz z zapewnieniem elastyczności inteligentnych sieci i stacji transformatorowych w celu

lepszego zarządzania obciążeniem szczytowym i racjonalnego łączenia i redystrybucji różnych form energii (wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz inteligentnych liczników prowadzi do zmiany systemu przesyłu energii);

- **programy efektywności energetycznej,** mające zwłaszcza na celu zmniejszenie emisji CO₂ w przemyśle (22 % całkowitej ilości);
 - **ograniczenie bezpośrednich i pośrednich globalnych emisji w sektorze budownictwa** (40 % całkowitej ilości) poprzez wpływ na wszystkie elementy konstrukcji;
 - w sektorze **transportu** (38 % całkowitej ilości), na temat którego EKES sporządza obecnie specjalną opinię, znaczne obniżenie emisji CO₂ w rozważanym przedziale czasowym będzie zależne od mniejszego wykorzystania tradycyjnych paliw (etanolu i biodiesla), lepszych paliw gazowych [skroplonego gazu ropopochodnego, CNG (sprężonego gazu ziemnego), biogazu], odkryć i innowacji technologicznych;
 - **koordynacja międzynarodowa:** Europa, USA, Japonia, Chiny, Indie i Brazylia powinny wytyczyć wspólne cele na lata 2030–2050 z poszanowaniem specyficznych cech każdego z tych obszarów, z uwagi na poziom rozwoju gospodarczego i ilości zasobów naturalnych.
- 4.2 Cel obniżenia CO₂ o 20 % wyznaczono już do 2020 r., a EKES sporządza obecnie opinię na ten temat.
- 4.3 EKES pragnie podkreślić następujące podstawowe kwestie w odniesieniu do perspektyw realizacji planu działania 2050:
- przyspieszenie postępu naukowo-technicznego i technologicznego: zwiększenie funduszy i programów nie tylko na rzecz klimatu i źródeł energii, lecz przede wszystkim na rzecz wykorzystania i ochrony zasobów naturalnych i strategicznych;
 - zaangażowanie ze strony wszystkich zainteresowanych krajów, sektorów i podmiotów na rzecz określenia i przyjęcia jasnego zakresu odpowiedzialności w UE;
 - stabilność pewnych ram finansowych w czasie w odniesieniu do budżetu UE, paktu stabilizacji i polityki budżetowej państw członkowskich;
 - wymierność celów pośrednich i możliwość ich dostosowania do rozwoju naukowo-technicznego;
 - postawa różnych podmiotów społecznych wobec przewidzianego i ogłoszonego kierunku polityki oraz wobec ryzyka przekazywania niewłaściwych informacji;
 - wsparcie dla kultury naukowo-technicznej oraz zachęty kulturalne i finansowe w celu zwiększenia liczby studentów w szkołach wyższych o profilu technologicznym;

- ściślejsze przestrzeganie i stosowanie przez państwa członkowskie dyrektyw europejskich mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej i oszczędności energii (na przykład opóźnienie, z jakim transponowano dyrektywę 2002/91/WE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków);
- wzmocnienie mechanizmów edukacyjnych i szkoleniowych w zakresie takich dyscyplin naukowych, jak: inżynieria, fizyka, chemia podstawowa, architektura, urbanistyka i projektowanie zakładów przemysłowych, z położeniem nacisku na tworzenie zintegrowanych modeli systemowych zwłaszcza w dziedzinie nanonauki, nanotechnologii systemów energetycznych, zdolnych do niskoemisyjnego wytwarzania energii elektrycznej;
- zobowiązanie polityczne na rzecz zintegrowanego wspólnotowego systemu energetycznego, odznaczającego się wspólnymi przepisami oraz zharmonizowanymi i stabilnymi ramami regulacyjnymi, wspólnotowymi normami technicznymi, znormalizowanymi elektrowniami europejskimi, wspólnotowymi systemami jednolitego szkolenia personelu, wymianą wzorcowych rozwiązań i informacji dotyczących najlepszych dostępnych technik (BAT), interoperacyjnymi systemami informatycznymi kontroli i bezpieczeństwa.

4.4 Do czterech inicjatyw przemysłowych zainaugurowanych w czerwcu 2010 r. (energia wiatrowa, energia słoneczna, CCS i inteligentne sieci) należy dodać bioenergię i rozszczepienie jądrowe, a także wspólną inicjatywę technologiczną „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe” (Fuel Cell and Hydrogen Joint Technology Initiative – FCH JTI) oraz Międzynarodowy Eksperymentalny Reaktor Termojądrowy (ITER) w ramach programu syntezy jądrowej.

4.5 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspieranie poprawy efektywności wykorzystania nie tylko energii, ale także wszystkich zasobów naturalnych, a w szczególności zasobów wodnych.

4.6 EKES ponownie zwraca uwagę, że należy przede wszystkim skupić się na pracach rozwojowych w dziedzinie alternatywnych paliw i technologii na potrzeby transportu, ogrzewania i oświetlenia. Najlepszą strategią z punktu widzenia zmiany klimatu jest opracowanie źródeł energii alternatywnych wobec paliw kopalnych (zob. CESE 766/2010).

4.7 EKES wzywa do zastosowania bardziej zdecydowanych środków na rzecz zwalczania ubóstwa energetycznego, które

zagroza wykluczeniem coraz szerszych grup obywateli (ekologiczne rozwiązania mogą być kosztowne z uwagi na wyższe ceny i/lub obciążenia fiskalne, zwłaszcza w przypadku słabszych grup społeczeństwa), a także do zintegrowania doświadczeń europejskich na rzecz tworzenia nowych, „ekologicznych” – wydajnych, trwałych i konkurencyjnych – miejsc pracy i zmniejszenia nierówności⁽¹⁾, gwarantując „obywatelom jako konsumentom dostęp do usług energetycznych oraz miejsc pracy powstałych dzięki gospodarce niskoemisyjnej”⁽²⁾.

4.8 Zdaniem EKES-u produkcja energii elektrycznej stanowi priorytetowy obszar działań związanych ze zwiększaniem udziału odnawialnych źródeł energii i wytwarzaniem energii poprzez przejście od trzeciej do czwartej generacji rozszczepienia jądrowego (podczas którego powstaje minimalna ilość odpadów). Należy przy tym inwestować w technologie utylizacji odpadów i badać możliwości ich ponownego wykorzystania w dziedzinie nanonauk.

4.9 EKES uważa, że systemy CCS mają wielkie znaczenie dla ograniczenia emisji i dlatego też „należy dążyć do przyspieszonego rozwoju tej technologii” – zachowując przystępny i konkurencyjny poziom kosztów – „oraz jej możliwie jak najwcześniejszego wdrożenia”⁽³⁾, nie ograniczając się jedynie do pięciu projektów pilotażowych.

4.10 Zdaniem EKES-u fundamentalne znaczenie ma ożywienie funkcjonowania wewnętrznego rynku energii „we wszystkich aspektach związanych z infrastrukturą, systemem zamówień publicznych, prawidłowym funkcjonowaniem rynku i ochroną konsumentów. Podstawowe znaczenie w tym kontekście ma rozwój infrastruktury energetycznej i sieci transeuropejskich w celu stworzenia wewnętrznego rynku energii”⁽⁴⁾.

4.11 EKES wyraża pogląd, że niezbędne jest stworzenie zintegrowanej wspólnoty energetycznej, zgodnie z art. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁽⁵⁾, osadzonej w europejskich zintegrowanych ramach odniesienia w zakresie konkurencyjności, dobrobytu i nowych miejsc pracy dla obywateli europejskich.

Bruksela, 17 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 65.

⁽²⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 81.

⁽³⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 75.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 81.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 83 z 30.3.2010, s. 47.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w sprawie zastosowań globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS)”

COM(2010) 308 wersja ostateczna

(2011/C 107/09)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Dnia 14 czerwca 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w sprawie zastosowań globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS)”

COM(2010) 308 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 112 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji „Plan działania w sprawie zastosowań globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS)”. Jest zdania, że powodzenie europejskich programów GNSS ma podstawowe znaczenie dla przyszłego dobrobytu i bezpieczeństwa UE. Komitet wzywa Radę, Parlament, Komisję i państwa członkowskie do właściwego uwzględnienia potencjału tej ważnej infrastruktury oraz przeznaczenia na nią wystarczających funduszy i zasobów w celu zapewnienia jej powodzenia.

1.2 Europejski GNSS jest nieodzowny z punktu widzenia realizacji zaproponowanej w strategii „Europa 2020” wizji inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁽¹⁾. Pomyślna realizacja programu będzie miała wpływ na wzrost gospodarczy, innowacje i dążenie do dobrobytu w Europie. Oprócz znaczących korzyści dla systemów transportowych, GNSS ma kluczowe znaczenie dla agendy cyfrowej⁽²⁾ w takich zastosowaniach, jak przetwarzanie kontekstowe (*context-aware computing*), inteligentne sieci czy internet przedmiotów.

1.3 Komitet ubolewa, iż poprzez opóźnienie we wprowadzaniu systemu Galileo Europa utraciła możliwość uczynienia europejskiego GNSS dominującą technologią w samej Europie i poza jej granicami. Opracowany przez Stany Zjednoczone system GPS jest obecnie wyraźnym ogólnosiwiatowym liderem technologicznym w dziedzinie rozwiązań GNSS. Opóźnienie to nadal drogę Europę kosztuje, nie tylko ze względu na utratę

przychodów ze sprzedaży technologii i usług, lecz także z punktu widzenia pożytku publicznego, który mogłyby przynieść bardziej inteligentne systemy transportowe, bardziej inteligentne systemy energetyczne czy też lepsze usługi ratownictwa.

1.4 Europa powinna świadczyć usługi europejskiego GNSS w oparciu o własną infrastrukturę, która będzie niezależna od priorytetów armii amerykańskiej, rosyjskiej czy chińskiej.

1.5 Mając na względzie rozpowszechnienie systemu GPS, Komitet apeluje do przemysłu UE, by skupił się na interoperacyjności systemów Galileo i GPS, gdyż zastosowania wykorzystujące obydwie konstelacje satelitów zyskują dzięki większej dokładności i lepszej dostępności sygnałów.

1.6 System EGNOS jest w eksploatacji już od ponad roku. Niestety UE już ma opóźnienia w realizacji planu wprowadzania na rynek oraz innowacji. Komisja powinna przyspieszyć tempo rozwoju tego rynku i wprowadzania innowacji, zwłaszcza ze względu na koszty opóźnienia we wprowadzaniu systemu Galileo (do 3 mld EUR rocznie) oraz rosnącą konkurencję ze strony USA, Rosji, Chin i Japonii.

1.7 Powolny rozwój zastosowań GNSS niższego szczebla oznacza utratę innowacji, możliwości tworzenia dobrobytu i pozycji rynkowej. Korzyści gospodarcze, społeczne i ekologiczne – zarówno na wyższym, jak i niższym szczeblu GNSS – wynikające z kwitnącego rynku zastosowań europejskiego GNSS byłyby znaczne.

⁽¹⁾ „Europa 2020” – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020.

⁽²⁾ „Europejska agenda cyfrowa”, COM(2010) 245 wersja ostateczna.

1.8 Komitet gratuluje Komisji i Organowi Nadzoru Europejskiego GNSS wykonanej do tej pory pracy, mimo niezwykle ograniczonych zasobów. Z uwagi na te niewielkie zasoby uszerogowanie poszczególnych dziedzin w komunikacji pod względem ich ważności wydaje się logiczne, a strategię opracowane w stosunku do każdej z tych dziedzin są także dobrze przemyślane.

1.9 Obecnie udział europejskiego GNSS w globalnym rynku produktów i usług GNSS kształtuje się na niskim poziomie. Komitet apeluje, by opracować szczegółowy plan agresywnej ekspansji rynkowej oraz powołać doborowy zespół wykwalifikowanych fachowców w tej dziedzinie, który odpowiadałby za realizację celów. Komitet zaleca, by sprzedaż europejskiego GNSS zlecić, pod kontrolą Komisji Europejskiej i Organu Nadzoru Europejskiego GNSS, wyspecjalizowanej firmie.

1.10 W komunikacji słusznie wskazuje się na dokładność i integralność systemu EGNOS/Galileo jako ważne czynniki wyróżniające go na globalnym rynku produktów i usług GNSS, jednakże ta przewaga konkurencyjna szybko zanika, gdyż konkurenci inwestują i unowocześniają swoje systemy. Komitet sądzi, że należy nieustannie inwestować w udoskonalanie systemów EGNOS i Galileo, tak aby utrzymać ich przewagę techniczną. Komitet wzywa Komisję, by przede wszystkim określiła dodatkowe czynniki wyróżniające o strategicznym znaczeniu i by zainwestowała w stworzenie trwałej przewagi konkurencyjnej.

1.11 Komitet uważa, że zaskakujące pominięcie systemu Galileo w agendzie cyfrowej świadczy o braku kompleksowego rozumowania na szczeblu politycznym w Komisji. Komitet pragnie podkreślić, iż Komisja powinna określić obszary synergii między europejskimi programami GNSS oraz inicjatywami przewodnimi „Europejska agenda cyfrowa” i „Unia innowacji”, w tym zwłaszcza w zakresie innowacji, interoperacyjności zastosowań, wprowadzania na rynek i środków budżetowych. Znaczne korzyści mogłyby przynieść współpraca w dziedzinie rozwoju inteligentnych zastosowań i usług, tak aby osiągnąć wspólne cele przy minimalnych nakładach.

1.12 Komitet wzywa Radę, by pilnie rozwiązała problem finansowania systemu EGNOS/Galileo. Obecna sytuacja podważa wysiłki zmierzające do stworzenia solidnej, europejskiej, komercyjnej platformy GNSS.

1.13 Komitet wyraża głębokie przekonanie, że Europa powinna wykorzystać unikalny charakter systemu Galileo jako pierwszego na świecie całkowicie niewojkowego, cywilnego globalnego systemu nawigacji satelitarnej, aby zbudować udział rynkowy w państwach niezaangażowanych, szczególnie w Afryce i Ameryce Południowej. W tym celu Komisja powinna wziąć na siebie aktywną rolę lidera na forum Międzynarodowego Komitetu ONZ ds. GNSS ⁽³⁾.

⁽³⁾ <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/SAP/gnss/icg.html>.

1.14 Komitet podkreśla znaczenie strategii marki oraz znaku jakości ⁽⁴⁾ dla technologii i usług EGNOS/Galileo. EKES wzywa Komisję do opracowania obydwu wspomnianych narzędzi nieodzownych do zapewnienia sukcesu rynkowego. Brak jasnej strategii marki, na podstawie której prowadzone byłyby działania marketingowe, będzie oznaczał marnotrawstwo sił i środków. Wprowadzenie na rynek źle zaprojektowanej, niedopracowanej bądź niewłaściwie wdrożonej technologii EGNOS/Galileo wiązałoby się ponadto z nieodwracalną utratą reputacji.

1.15 Komitet odsyła Komisję do swoich wcześniejszych opinii w sprawie systemu Galileo, EGNOS, strategii „Europa 2020” oraz agendy cyfrowej ⁽⁵⁾.

2. Kontekst

2.1 W naszym codziennym życiu uzależniliśmy się od usług nawigacji satelitarnej w takim stopniu, że gdyby ograniczono funkcjonalność tego systemu lub gdyby w ogóle go wyłączono, potencjalne zakłócenia m.in. w biznesie, bankowości, transporcie, lotnictwie czy w komunikacji byłyby niezwykle kosztowne (np. pod względem przychodów przedsiębiorstw, bezpieczeństwa ruchu drogowego itp.).

2.2 GPS (USA), Glonass (Rosja) oraz pozostałe systemy opracowywane przez Indie, Japonię i Chiny są systemami o charakterze wojskowym, znajdującymi się pod kontrolą wojskową – świadczą one wprawdzie usługę o charakterze cywilnym, istnieje jednak możliwość jej wyłączenia lub obniżenia jej dokładności w dowolnej chwili, np. w przypadku konfliktu.

2.3 Programy EGNOS (europejski system wspomagania satelitarnego) i Galileo zainicjowano w połowie lat 90. XX w. w celu stworzenia niezależnego europejskiego globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS). EGNOS jest europejskim regionalnym satelitarnym systemem wspomagającym, który poprawia sygnały emitowane przez istniejące systemy nawigacji satelitarnej, takie jak system GPS. Galileo znajduje się obecnie w fazie rozwoju i nazywany jest europejskim globalnym systemem nawigacji satelitarnej.

2.4 Zadanie polegające na nadzorowaniu działań w zakresie technologicznego rozwoju systemu Galileo powierzono Wspólnemu Przedsiębiorstwu Galileo – partnerstwu publiczno-prywatnemu utworzonemu w 2003 r., a następnie zlikwidowanemu w 2006 r. Zdaniem Trybunału Obrachunkowego możliwości tego przedsiębiorstwa „były poważnie ograniczone przez problemy związane z zarządzaniem, niekompletny budżet, opóźnienia i przemysłową organizację fazy rozwoju i walidacji”.

⁽⁴⁾ Określenie „znak jakości” należy rozumieć jako system znaków towarowych obejmujący licencje dla zatwierdzonych dostawców technologii EGNOS/Galileo na sprzedaż technologii i rozwiązań spełniających surowe standardy jakości technicznej. Tego rodzaju system ze znakomitym skutkiem wykorzystano na przykład ogólnosięwiatowe WiFi Alliance, by wypromować na rynku technologię bezprzewodowych sieci lokalnych (WLAN). Zob. http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 28.; Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 103–104 oraz Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

2.5 W związku z niepowodzeniem partnerstwa publiczno-prywatnego UE przyjęła w 2008 r. rozporządzenie, na mocy którego przejęła pełną kontrolę nad programami EGNOS i Galileo oraz odpowiedzialność za ich realizację. Zgodnie z jego przepisami za zarządzanie programami, wszelkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa systemów, a także za zarządzanie środkami przeznaczonymi na realizację obydwu programów odpowiada Komisja. Organ Nadzoru Europejskiego GNSS odpowiada natomiast za bezpieczeństwo programów, uczestniczy w przygotowaniach do komercjalizacji systemów oraz wykonuje inne zadania związane z programami powierzone mu przez Komisję.

2.6 Budżet na realizację programów w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. wynosi 3 405 mln EUR. Jednakże takie doraźne finansowanie okazało się niewystarczające, a jednocześnie nie podjęto żadnych szczegółowych zobowiązań dotyczących finansowania tych programów w przyszłości. Problem z finansowaniem poważnie utrudnił działania w zakresie rozwoju.

2.7 Plan działania w sprawie zastosowań globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS) ma zapewnić europejskiemu przemysłowi dogodną pozycję startową, która pozwoli mu w pełni wykorzystać za pomocą systemów Galileo i EGNOS możliwości oferowane przez globalny rynek zastosowań niższego szczebla o wartości szacowanej na około 100 mld EUR. Komisja uważa, że przemysł europejski powinien w maksymalnym stopniu wykorzystać inwestycje poczynione w ramach tych programów. Skoordynowane zabiegi Komisji Europejskiej podejmowane w państwach członkowskich będą zmierzały do zwrócenia uwagi, na ile to możliwe, na potrzebę inwestycji w badania, do zapewnienia możliwie najszerzego rozpowszechniania najważniejszych informacji, a także do optymalizacji działań służących podnoszeniu świadomości. Pozwoli to uniknąć konfliktów między normami oraz dublowania wysiłków, co miałyby miejsce w wypadku działań podejmowanych indywidualnie przez poszczególne państwa członkowskie.

2.8 Plan działania w sprawie zastosowań GNSS ma również istotne znaczenie z perspektywy maksymalizacji wartości wytwarzanej w Europie w ramach zapowiedzianej w strategii „Europa 2020” inicjatywy przewodniej „Europejska agenda cyfrowa”. Europejski GNSS mógłby na przykład zastąpić technologię amerykańską, rosyjską lub chińską, która może być wykorzystywana na potrzeby internetu przedmiotów.

2.9 Dzięki systemowi Galileo Europa może także wykorzystać możliwości nawigacji satelitarnej w stopniu znacznie większym, niż gdyby system taki nie powstał. Galileo pomoże Europie utrzymać wysoki poziom wiedzy technicznej w sektorze kosmicznym oraz w sektorze odbiorników i zastosowań, a także rozwijać know-how w tych dziedzinach, zapewniając przy tym przychody i miejsca pracy. Według niezależnych badań i rynkowych prognoz powyższe elementy oraz efekty zewnętrzne o charakterze użyteczności publicznej (nowe zastosowania usprawniające transport, poprawa zarządzania drogami, mniej zanieczyszczeń powodowanych przez ruch drogowy, większa skuteczność akcji ratunkowych itp.) w ciągu pierwszych dwudziestu lat mogą przynieść przychody sięgające 90 mld EUR.

2.10 Faktem jest jednak, że europejski GNSS walczy o pozycję w branży zdominowanej już przez amerykański system GPS. Ponadto rosyjski system Glonass szybko rozwija i udoskonala swoje usługi o charakterze publicznym, natomiast chiński system Compass zgodnie z planem ma rozpocząć świadczenie usług na początku przyszłego roku.

2.11 Chiny przekształcają swój regionalny system nawigacji Beidou w globalny system Compass z wyraźnym zamiarem oferowania na całym świecie konkurencyjnych usług cywilnych. W swoich dążeniach przywłaszczyły sobie niektóre pasma radiowe przeznaczone dla Galileo, twierdząc, że Europa nie korzysta z nich, a więc Chiny miały prawo je zająć. UE usiłuje rozwiązać tę kwestię na najwyższym szczeblu dyplomatycznym.

3. Uwagi ogólne

3.1 Aby zagwarantować gospodarczy i jakościowy potencjał europejskiego GNSS, systemy Galileo i EGNOS muszą uzyskać status standardu GNSS w Europie, współpracującego z GPS oraz uniemożliwiającego innym konkurentom (Chinom, Rosji itp.) wejście na rynek.

3.2 Przemysł UE powinien wykorzystać przewagę wynikającą z interoperacyjności Galileo i GPS, ponieważ zastosowania oparte na obu konstelacjach satelitów zyskują na zwiększonej dokładności i lepszej dostępności sygnałów.

3.3 Programy EGNOS i Galileo potrzebują zdecydowanego przywództwa oraz jednoznacznego i pełnego poparcia ze strony UE, aby odzyskać zaufanie rynku, nadwątlone wskutek upadku partnerstwa publiczno-prywatnego, jakim było Wspólne Przedsiębiorstwo Galileo.

3.4 Kluczowym czynnikiem sukcesu jest w tym wypadku stworzenie i wykorzystanie przewagi konkurencyjnej europejskiego GNSS. UE może przyczynić się do powodzenia tego systemu poprzez zastosowanie środków regulacyjnych i włączenie innych rozwiązań rynkowych.

3.5 Skuteczna strategia rynkowa powinna obejmować z perspektywy produktu, rynku i łańcucha wartości każdy z sektorów składających się na europejską branżę GNSS: elektronikę, oprogramowanie, łączność ruchomą, komunikację radiową, sprzęt, branżę satelitarną i usługi.

3.6 Uwzględniając globalne zasady prawa konkurencji, UE powinna także określić obszary, w których można by wprowadzić nowe uregulowania, tak aby skorzystać z możliwości oferowanych przez GNSS, a w szczególności przez systemy EGNOS i Galileo. Być może UE mogłaby opracować stosowne prawodawstwo w specjalnych obszarach, takich jak systemy nawigacji w lotnictwie, które wymagałyby stosowania odbiorników Galileo w używanych tam aplikacjach i produktach (podobnie jak uczyniła Rosja w przypadku systemu Glonass). Być może w przypadku pewnych zastosowań UE mogłaby również określić minimalne normy dokładności i integralności, by wykorzystać przewagę systemu Galileo i postawić konkurencję w mniej dogodnej sytuacji.

3.7 Z uwagi na znaczenie stosowanych w odbiornikach chipsetów⁽⁶⁾ dla penetracji rynku i strategii rozwoju zastosowań, nieodzownym wymogiem jest opracowanie tanich chipsetów do odbiorników, które obsługiwałyby obydwa systemy (GPS + Galileo). Nakłady ponoszone na badania i rozwój należy w szczególny sposób ukierunkować na realizację tego celu.

⁽⁶⁾ Termin „chipset” lub „chip set” oznacza grupę zintegrowanych obwodów lub chipów, zaprojektowanych z myślą o wzajemnej współpracy. Są one zazwyczaj sprzedawane jako jeden produkt. Chipset jest zwykle zaprojektowany do obsługi określonej rodziny procesorów. Z uwagi na fakt, iż kontroluje on wymianę danych między procesorem a zewnętrznymi komponentami, chipset odgrywa kluczową rolę, wyznaczając granice wydajności systemu.

3.8 Kluczowe znaczenie dla uzyskania niskich kosztów wytwarzania chipsetów do odbiorników ma efekt krzywej doświadczenia związanej z dużą skalą produkcji. Z tego względu należy przeprowadzić specjalne badanie, które pozwoliłoby określić, w jaki sposób UE mogłaby przyczynić się do osiągnięcia wystarczająco dużej skali produkcji komponentów do odbiorników Galileo, tak aby mogły one konkurować z odbiornikami obsługującymi wyłącznie sygnał GPS.

3.9 W rozważaniach dotyczących rozwoju branży zastosowań europejskiego GNSS Komisja powinna przeprowadzić w tworzeniu i rozwoju klastrów innowacji.

3.10 Komisja powinna pomagać w stymulowaniu rozwoju aplikacji, produktów i usług GNSS poprzez zaangażowanie wielkich korporacji w roli czempionów projektów. Mogliby oni na przykład prowadzić rozwój klastrów MŚP w konkretnych dziedzinach zastosowań lub obszarach produktowo-rynkowych.

3.11 Kluczowe znaczenie dla skutecznego zaangażowania MŚP w rozwój rynku zastosowań GNSS będą miały zachęty oraz wsparcie dla przedsiębiorczości i innowacji. Z myślą o wspieraniu zaangażowania MŚP należy wykorzystać program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Strategia

4.1.1 Galileo i EGNOS muszą zyskać status podstawowego standardu GNSS w Europie.

4.1.2 Unia powinna natychmiast skorzystać z szansy rozszerzenia zasięgu systemu EGNOS, tak by obejmował on wszystkie ważne lotniska w Afryce. Byłby to mądry ruch strategiczny i należy go wykonać, zanim zrobią to nasi konkurenci, zwłaszcza Chiny.

4.1.3 System EGNOS jest w eksploatacji już od ponad roku. Należy przyspieszyć realizację programów wprowadzania na rynek i innowacji.

4.1.4 Zarówno Komisja, jak i Organ Nadzoru Europejskiego GNSS spisują się znakomicie, realizując to trudne zadanie, mimo niezwykle ograniczonych zasobów. Być może sprzedaż europejskiego GNSS należałoby wkrótce zlecić wyspecjalizowanej firmie. Rozwój handlowych aspektów EGNOS i Galileo ma nieodzowne znaczenie dla ich powodzenia w dłuższej perspektywie, tymczasem jak dotąd działo się zbyt mało, by stawić czoła temu jakże istotnemu i złożonemu wyzwaniu.

4.1.5 UE potrzebuje agresywnej strategii rozwoju rynku, realizowanej pod kierownictwem wysoko wykwalifikowanego zespołu, z jasnymi i wymiernymi celami.

4.1.6 Aby wyeliminować wszelką niepewność związaną z GNSS, niezbędne jest zdecydowane przywództwo i pełne poparcie ze strony UE.

4.1.7 Kluczowe znaczenie z punktu widzenia wsparcia w UE i na rynku ma zaufanie do kierownictwa programów GNSS i zarządzania nimi. Należy przeanalizować obecne struktury kierownictwa i organizację zarządzania pod kątem ewentualnych zmian, jakie być może należałoby wprowadzić.

4.1.8 Należy znaleźć dodatkowe możliwości finansowania programów wprowadzania na rynek i innowacji poprzez kreatywną współpracę z innymi inicjatywami, takimi jak „Europejska agenda cyfrowa” czy „Unia innowacji”.

4.1.9 Należy opracować strategię wprowadzania na rynek i innowacji, która obejmowałaby z perspektywy produktu, rynku i łańcucha wartości każdą składową branżę niższego szczebla: elektronikę, oprogramowanie, łączność ruchomą, komunikację radiową, sprzęt, branżę satelitarną i usługi.

4.1.10 Komisja powinna zbadać, w jakich obszarach można by wprowadzić nowe uregulowania pozwalające wykorzystać zalety zastosowań i technologii europejskiego GNSS.

4.1.11 Należy określić możliwe rozwiązania o charakterze prawodawczym, które faworyzowałyby wybór technologii EGNOS/Galileo kosztem technologii mniej doskonałych, zwłaszcza w wypadku zastosowań wymagających zaufania do ciągłości świadczenia usług lub wysokiej dokładności i integralności bądź też w zakresie bezpieczeństwa.

4.1.12 UE powinna dołożyć starań w ramach europejskich forów normalizacyjnych (w transporcie, lotnictwie, rolnictwie itp.), by przeformować preferencyjne traktowanie technologii EGNOS/Galileo, a także promować dotychczasową interoperacyjność Galileo i GPS.

4.1.13 Najważniejszym priorytetem strategicznym powinno być sprowadzenie cen chipsetów do odbiorników EGNOS/Galileo do poziomu poniżej cen chipsetów obsługujących wyłącznie sygnał GPS. Kluczowe znaczenie dla uzyskania niskich kosztów wytwarzania chipsetów do odbiorników, a co za tym idzie ich akceptacji przez dostawców rozwiązań, ma efekt krzywej doświadczenia związanej z dużą skalą produkcji.

4.1.14 Należy podjąć wzmożone wysiłki zmierzające do określenia obszarów synergii z inicjatywami „Europejska agenda cyfrowa” i „Unia innowacji” obejmujących takie elementy, jak współpraca w zakresie innowacji czy programy wprowadzania na rynek.

4.1.15 Szczególną uwagę należy poświęcić stymulowaniu i wspieraniu przedsiębiorczości wśród MŚP, by zmobilizować je do występowania w roli dostawców zastosowań GNSS.

4.1.16 Należy zainicjować specjalny program rozwoju klastrów innowacji, który obejmowałby wszystkie szanse produktowo-rynkowe dla systemów EGNOS i Galileo.

4.1.17 Należy opracować mapę wartości, by wskazać wszystkie firmy i organizacje, które mogłyby lub powinny zostać włączone w tworzenie technologii, zastosowań i usług dla EGNOS/Galileo. Mapa ta przedstawiałaby istniejące i potencjalne powiązania między wieloma podmiotami. Byłaby skutecznym narzędziem strategicznym umożliwiającym identyfikowanie szans, analizowanie problemów i opracowywanie planów.

4.1.18 Trzeba znaleźć wielkie korporacje, które można by zaangażować w roli formalnych czempionów i liderów rozwoju zastosowań GNSS w Europie.

4.2 Innowacje

4.2.1 Wprowadzana na rynek technologia EGNOS/Galileo oraz opierające się na niej usługi muszą zawsze spełniać najwyższe standardy jakości. Trzeba utrzymać surową kontrolę nad rozwojem technologii i wdrażaniem na poziomie użytkownika końcowego.

4.2.2 Należy określić nowe czynniki wyróżniające europejski GNSS, które wykraczałyby poza dokładność i integralność. Mogłyby to być na przykład innowacje w zakresie modelu biznesowego, które zaowocowałyby nową, rozszerzoną ofertą łączącą się z innymi technologiami i usługami.

4.2.3 Należy zachęcać we współpracy z programami w ramach inicjatyw „Europejska agenda cyfrowa” i „Unia innowacji” do opracowywania inteligentnych produktów i usług, które wykorzystywałyby zintegrowane technologie i komponenty usługowe.

4.2.4 Tworząc forum zastosowań EGNOS i Galileo, należy dążyć do zaangażowania uczestników spoza dotychczasowych dziedzin technologii i usług. Tego typu uczestnictwo stymulowałoby innowacje i kreatywność wykraczające poza aktualnie znane źródła.

4.2.5 Zadaniem priorytetowym powinno być opracowanie tanich chipsetów obsługujących obydwa systemy, tj. EGNOS/Galileo oraz GPS.

4.2.6 Należy opracować strategię, która pozwoliłaby w wystarczającym stopniu wykorzystać efekt krzywej doświadczenia związanego z dużą skalą produkcji, co ma kluczowe znaczenie dla uzyskania niskich kosztów wytwarzania chip-

setów do odbiorników, tak aby chipsety EGNOS/Galileo mogły konkurować cenowo z układami obsługującymi wyłącznie sygnał GPS.

4.3 Wprowadzenie na rynek

4.3.1 Zadanie polegające na rozwoju rynku zastosowań GNSS należy powierzyć specjalistom w dziedzinie marketingu. Dlatego też należy dokonać przeglądu obecnych struktur i personelu pod tym kątem. Być może pracę tę należałoby zlecić, pod kontrolą Komisji Europejskiej i Organu Nadzoru Europejskiego GNSS, wyspecjalizowanej firmie.

4.3.2 Szczegółowy, przemyślany i w pełni sfinansowany plan marketingowy jest nieodzowny do pomyślnej realizacji planu działań.

4.3.3 Należy wyznaczyć cele SMART (proste, wymierne, osiągalne, istotne i określone w czasie), by zwiększyć ogólny udział w przychodach w branży niższego szczebla GNSS. Wyznaczone cele powinny dotyczyć poszczególnych rynków docelowych i segmentów łańcucha wartości.

4.3.4 Należy opracować globalną strategię marki dla systemu EGNOS/Galileo, aby uzgodnić cele, uwypuklić wartość związaną z marką, uprościć informacje rynkowe oraz zapewnić przejrzystość priorytetom w zakresie wprowadzania na rynek.

4.3.5 Należy rozpocząć odpowiednio finansowane i właściwie ukierunkowane kampanie informacyjno-edukacyjne w społeczeństwie mające na celu promowanie systemu EGNOS/Galileo wśród obywateli. Musi się to odbywać w kontekście właściwej strategii marki.

4.3.6 Należy opracować znak jakości dla wszystkich certyfikowanych technologii EGNOS/Galileo, tak aby można było chronić reputację marki EGNOS/Galileo.

4.3.7 Należy zaangażować „proroków” (czempionów), którzy głosiliby „dobrą nowinę” i pozyskiwali MŚP na rzecz działań rozwojowych.

4.3.8 Na wszystkich rynkach docelowych należy określić czempionów i liderów opinii, szczególnie między wielkimi korporacjami, oraz zabiegać o ich względy.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych UE

COM(2010) 311 wersja ostateczna

(2011/C 107/10)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 15 czerwca 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych UE

COM(2010) 311 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES zgadza się co do tego, że bezpieczeństwo w lotnictwie powinno być dobrem chronionym prawem, uważa jednak, że Komisja powinna potraktować tę problematykę bardziej całościowo, by podstawowymi elementami systemu stały się „wymiana informacji i analiza czynnika ludzkiego”, a nie tylko użycie technologii niosących ryzyko i budzących poważne wątpliwości, których w chwili obecnej nie można jeszcze rozwiązać w zadowalający sposób.

1.2 Użycie tego rodzaju skanerów mogłoby prowadzić w szczególności do naruszenia praw podstawowych w zakresie godności ludzkiej, prywatności i ochrony danych z powodu nieuprawnionego gromadzenia, drukowania, przekazywania i przechowywania obrazów, które następnie mogą być rozpowszechniane. EKES uważa, że w pozostałych okolicznościach należałoby pozostawić pasażerom prawo do decyzji, czy chcą się poddać tego rodzaju kontroli, czy nie (*opt-out*) i niezależnie od wybranej opcji pozostawić im prawo do podróży samolotem. W każdym razie muszą istnieć solidne gwarancje prawne zapewniające, że osoby, które skorzystają z tej możliwości, nie będą ponosić dodatkowych obciążeń, takich jak dokuczliwe opóźnienia w kolejkach do kontroli czy wszechstronne przeszukiwanie.

1.3 Jeśli chodzi o ochronę zdrowia, EKES zwraca się do Komisji o przedstawienie rozstrzygających opracowań dotyczących możliwych skutków używania tego rodzaju urządzeń dla zdrowia pasażerów i personelu, który z powodów zawodowych często podlega takim samym kontrolom. W wypadku wątpliwości należałoby zastosować raczej inne narzędzia.

1.4 EKES zwraca uwagę Komisji, że w komunikacie nie wspomina się o skutecznej ochronie prawnej, jaką należy

zapewnić najsłabszej stronie, tzn. pasażerowi korzystającemu z linii lotniczych i lotnisk. Bez wystarczających gwarancji procesowych przestrzeganie praw indywidualnych nie będzie zapewnione.

1.5 Zdaniem Komitetu należy poważnie rozważyć rozwiązanie alternatywne w stosunku do wprowadzenia skanerów bezpieczeństwa czy skanerów ciała. Takim rozwiązaniem alternatywnym mogłoby być zastosowanie technicznych systemów lokalizacji i rozpoznawania źródeł zagrożenia, które dzięki późniejszej kontroli ręcznej można będzie dokładniej doprecyzować.

2. Wstęp i treść komunikatu

2.1 Komunikat Komisji dotyczy kwestii skanerów ciała, których użytkowanie, regulowane przepisami krajowymi, jest obecnie coraz bardziej rozpowszechnione w portach lotniczych Unii Europejskiej.

2.2 Według Komisji tylko wspólne europejskie standardy ochrony lotnictwa mogą dostarczyć koniecznych ram dla zagwarantowania zharmonizowanego podejścia do użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych.

2.3 Ochrona lotnictwa stoi obecnie zdaniem Komisji przed nowymi rodzajami zagrożeń, na które tradycyjne technologie stosowane na lotniskach nie mogą już odpowiednio ani skutecznie zareagować. Mając to na uwadze, niektóre państwa członkowskie zaczęły testować i rozmieszczać skanery ciała na swoich lotniskach, w wyniku czego dzisiaj w UE stosowane są różne standardy.

2.3.1 Skaner ciała to termin ogólny określający technologię zdolną do wykrywania przedmiotów ukrytych pod ubraniem. Technologia ta wykorzystuje różne rodzaje promieniowania różniące się od siebie długością fal oraz ilością emitowanej energii, aby wykryć wszelkie materiały inne niż skóra ludzka.

2.4 Zgodnie z prawem UE państwa członkowskie mogą wprowadzać do użytku na swoich lotniskach skanery ciała: i) realizując swoje prawo do stosowania środków bezpieczeństwa bardziej rygorystycznych niż wymogi obowiązujące w całej UE lub ii) realizując tymczasowo (maksymalnie w okresie 30 miesięcy) swoje prawo do testowania nowych metod lub procedur technicznych.

2.5 Jeżeli chodzi o zdrowie, a konkretnie wykorzystanie promieniowania jonizującego, prawodawstwo europejskie zawarte w traktacie Euratom nie tylko ustanawia progi dla dozwolonego promieniowania (jednorazowo i na rok), lecz także wymaga odpowiedniego uzasadnienia narażania ludzi na promieniowanie oraz przyjęcia środków ochrony gwarantujących, że naświetlanie będzie jak najłabsze.

2.6 Komisja wskazuje, że podstawową zasadą przepisów zarówno europejskich, jak i międzynarodowych jest zapobieganie wnoszeniu na pokład samolotów przedmiotów niebezpiecznych, takich jak broń, noże czy materiały wybuchowe (tzw. „przedmioty zakazane”).

2.6.1 Te wspólne ramy prawne przewidują tzw. „jednolity obszar ochrony”, który został już wprowadzony, wprawdzie niecałkowicie, w niektórych państwach Unii Europejskiej i który w przyszłości stanowić będzie najważniejsze ułatwienie dla sektora i samych pasażerów.

2.7 Obecne ramy prawne UE w dziedzinie ochrony lotnictwa określają listę metod i technologii inspekcji i kontroli, z której państwa członkowskie i/lub lotniska muszą wybrać elementy konieczne dla skutecznego i sprawnego wykonywania swoich zadań w tej dziedzinie.

2.7.1 Komisja wskazuje, że obowiązujące przepisy nie zezwalają na zastępowanie obecnie uznanych metod i technologii kontroli skanerami ciała. W celu dopuszczenia skanerów jako jeszcze jednej metody ochrony lotnictwa konieczna byłaby decyzja Komisji poddana procedurze komitologii i poparta przez państwa członkowskie i Parlament Europejski.

3. Uwagi

3.1 Komitet wyraża szereg poważnych zastrzeżeń odnośnie do komunikatu Komisji. Przede wszystkim nie zgadza się na możliwe przyjęcie i wdrożenie przyszłego rozporządzenia, które mogłoby nałożyć znaczące obciążenia na osoby prywatne, wpływając na ich prawa podstawowe. Jednakże jako że chodzi o szybko ewoluujące technologie, Komitet mógłby opowiedzieć się za mechanizmem kontroli bezpieczeństwa wykorzystującym

technologie mniej inwazyjne jedynie w wypadku całkowicie niezawodnego systemu, który nie naruszałby praw podstawowych ani nie zagrażał zdrowiu.

3.1.1 W szczególności Komitet podkreśla te aspekty komunikatu, w których występują poważne luki prawne.

3.1.2 Po pierwsze, chodzi o wątpliwość co do adekwatności głównego celu omawianego aktu prawnego (powszechnie wprowadzenie na wszystkich lotniskach UE tzw. „skanerów bezpieczeństwa”) jako sposobu na osiągnięcie jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie. Nawet jeżeli, według Komisji, samo wprowadzenie skanerów byłoby opcjonalne, to pasażerowie nie mieliby już jednak wyboru, jeśli chodzi o poddanie się lub nie takiej kontroli. Przed przyjęciem tego rodzaju środka należy przeprowadzić „test proporcjonalności” między koniecznością jego przyjęcia a innymi zagadnieniami, w tym kosztami, które może pociągać za sobą stosowanie takich skanerów bezpieczeństwa. Instalacja takich systemów w obecnej sytuacji (koszty zakupu wyposażenia podstawowego i dodatkowa obsługa logistyczna) we wszystkich portach lotniczych UE okazuje się nadmiernie kosztowna dla funduszy publicznych, zwłaszcza wobec istnienia poważnych wątpliwości co do niezawodności systemu, zdrowia ludzkiego i wpływu na prawa podstawowe. Zdaniem EKES-u ze względu na szybką ewolucję rynku rozsądniej będzie poczekać na pojawienie się innych udoskonalonych i mniej inwazyjnych technologii, które lepiej posłużą osiągnięciu celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa lotniczego. Zdaniem Komitetu należy poważnie rozważyć rozwiązania alternatywne w stosunku do wprowadzenia skanerów bezpieczeństwa czy skanerów ciała. Takim rozwiązaniem alternatywnym mogłoby być zastosowanie technicznych systemów lokalizacji i rozpoznawania źródeł zagrożenia, które dzięki późniejszej kontroli ręcznej można będzie dokładniej doprecyzować.

3.1.3 Ponadto Komitet nie uważa za słuszne rygorystycznego ograniczenia praw podstawowych wskutek przyszłego stosowania rozporządzenia. Niestety, na Florydzie, w trybunale wykorzystującym technologię fal milimetrowych pracownicy zachowali 35 000 zdjęć, które zostały udostępnione w internecie, przez co naruszono prawa podstawowe tysięcy osób.

3.1.4 Wreszcie, można by zakwestionować samą konieczność wyboru rodzaju aktu przez Komisję, podobnie jak procedurę jego przyjęcia.

3.2 Podsumowując, w świetle kryteriów powszechnie ustanowionych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, komunikat Komisji nie wydaje się w pełni zgodny z trzema kryteriami konieczności, proporcjonalności i legalności, które muszą być zachowane w przypadku każdego środka przyjmowanego przez władze publiczne Unii (lub państwa) prawa, aby nie zmniejszać ani nie ograniczać możliwości korzystania z praw i swobód jednostki.

3.2.1 Jeżeli chodzi o pierwszy z wymienionych aspektów, istnieją poważne zastrzeżenia co do niejasnej relacji między proponowanym środkiem – wprowadzeniem „skanerów bezpieczeństwa” – a celem osiągnięcia wyższych standardów ochrony lotnictwa.

3.2.2 Sama Komisja wyraźnie uznaje w komunikacie, oceniając skutki wprowadzania nowych metod i technologii w świetle różnych incydentów związanych z bezpieczeństwem lotnictwa w ostatnich latach, że jest to „coraz mniej efektywne”, oraz stwierdza, że: „Niezbędne jest bardziej holistyczne podejście, w ramach którego w przyszłości kluczowymi elementami staną się usprawniona wymiana informacji oraz analiza czynnika ludzkiego (...)”.

3.2.3 Ta ocena jest nieprzypadkowo zbieżna ze stanowiskiem Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, który na wniosek Komisji sporządził sprawozdanie ad hoc w sprawie kontrowersyjnych przepisów, a także bronił tego podejścia we wszystkich swoich opiniach dotyczących stosowania europejskich środków bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń terrorystycznych.

3.2.4 Należy osiągnąć równowagę między koniecznością wypracowania europejskiego podejścia do problemu bezpieczeństwa lotniczego bez jakiegokolwiek dyskryminacji a ostatecznym wdrożeniem *jednolitej kontroli bezpieczeństwa*, z poszanowaniem praw podstawowych, zwłaszcza w odniesieniu do wyrażania zgody na dobrowolne poddanie się kontroli za pomocą tych technologii.

3.2.5 Jeszcze bardziej zdecydowane stanowisko zajęła grupa robocza ustanowiona na mocy artykułu 29 dyrektywy 95/46/WE, która w ramach konsultacji zakończonych 11 lutego 2009 r. stwierdziła, że skanery te nie są alternatywą dla innych już stosowanych metod wykrywania zagrożeń dla bezpieczeństwa lotnictwa, a nawet doszła do wniosku, że jak dotąd żadne czynniki nie wskazują na potrzebę zastąpienia tymi skanerami obowiązujących środków kontroli bezpieczeństwa na lotniskach.

3.3 Po drugie, Komitet wyraża również odmienne stanowisko co do znaczącego wpływu, jakie mogłoby mieć zastosowanie propozycji przedstawionej w komunikacie na korzystanie z praw podstawowych.

3.3.1 Istnieje również kontrast między owymi prawami podstawowymi a dogłębną analizą kosztów ekonomicznych zainstalowania skanerów na lotniskach, aby uzasadnić korzyści z ich stosowania.

3.3.2 Chodzi tutaj o osiągnięcie odpowiedniej równowagi między wolnością a bezpieczeństwem, co z wielu przyczyn wymaga dogłębnej interpretacji przepisów.

3.3.3 Z jednej strony prawa i wolności, których to najbardziej dotyczy, to wręcz wyłącznie prawa, które zdaniem Euro-

pejskiego Trybunału Praw Człowieka są niezachwianym elementem porządku publicznego ustanowionego na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

3.3.4 Dlatego też jakiegokolwiek ograniczenia tych praw muszą być stosowane w wyjątkowych okolicznościach, kiedy nie ma pola manewru dla innych mniej rygorystycznych alternatyw prawnych, muszą być poddane kontroli ponadnarodowej oraz być kompatybilne ze zwyczajami rozwiniętego społeczeństwa demokratycznego. W każdym razie w przyszłym rozporządzeniu Komisja powinna przewidzieć uproszczone i preferencyjne procedury – lub zdać się na procedury istniejące już w państwach członkowskich – dotyczące ewentualnych naruszeń praw podstawowych.

3.3.5 Ponadto, jak przypomniała rzecznik generalny Sharpston w konkluzjach w sprawie C-345/06 (Heinrich) dotyczącej także przyjęcia aktu legislacyjnego Komisji Europejskiej w sprawie bezpieczeństwa lotnictwa, w UE nie ma miejsca na argumenty uzasadniające zawieszenie lub ograniczenie gwarancji praw podstawowych, aby zapobiec zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, które mogą być szczególnie wysokie w trudnych czasach czy okolicznościach.

3.4 Zdrowie pasażerów i personelu, który z powodów zawodowych podlega takim samym kontrolom, jest dla EKES-u kwestią szczególnie istotną. Komitet żąda zagwarantowania ochrony zdrowia w przypadku częstego używania specjalistycznych urządzeń dzięki odpowiednim kwalifikacjom obsługujących je pracowników. W tym celu niezbędne jest zapewnienie stosownych warunków zatrudnienia i wynagrodzenia. Zaangażowanie wykwalifikowanego personelu przyczyni się do zmniejszenia liczby częstych i szkodliwych dla zdrowia kontroli przeprowadzanych z użyciem wykrywaczy metali.

3.5 EKES ma nadzieję, że w oparciu o odpowiednio sprawdzone, rozstrzygające i wiarygodne badania i opinie naukowe Komisja ustali w swym wniosku wysoki poziom ochrony zdrowia, który byłby zadowalający z punktu widzenia pasażerów i zgodny z zasadą możliwie jak najmniejszego narażenia na ewentualne szkodliwe skutki. Ponadto należy przewidzieć specjalne przepisy z myślą o pasażerach szczególnie wrażliwych lub narażonych, jak kobiety w ciąży, dzieci, osoby niepełnosprawne lub cierpiące na określone choroby, dla których tego rodzaju kontrole są niewskazane.

3.6 Wreszcie, nie ma przekonujących dowodów na nieszkodliwość używania skanerów dla zdrowia osób ani też nie przyjęto żadnego kodu dobrych praktyk – na wypadek, gdyby stosowanie skanerów stało się rozpowszechnione – zgodnego z wymogami prawa ochrony danych osobowych. W związku z tym Komisja powinna kontynuować prace nad treścią protokołów, aby uwzględniły one odpowiednio problematykę poszanowania praw podstawowych oraz powinna właściwie informować o nich ogół pasażerów, zwłaszcza o tym, że użycie skanerów ma charakter całkowicie dobrowolny i w żadnym wypadku nie jest obowiązkowe.

3.6.1 W każdym razie musi istnieć możliwość rezygnacji z kontroli z użyciem skanera oraz solidne gwarancje prawne, że osoby, które skorzystają z tej możliwości, nie będą ponosić dodatkowych obciążeń, takich jak dokuczliwe opóźnienia w kolejkach do kontroli czy wszechstronne przeszukiwanie; żadnej z tych rzeczy nie przewidziano w komunikacie Komisji.

3.7 Inny aspekt wprowadzający pewne zamieszanie to użycie terminologii i prezentacja tematu we wniosku Komisji.

3.7.1 Komisja używa *ex novo* terminu „skanery bezpieczeństwa”, który zastępuje termin „skanery ciała” używany wcześniej w konsultacji publicznej, którą Komisja przeprowadziła na ten sam temat w związku z rezolucją PE z 23 października 2008 r.

3.7.2 Zmiana terminologii to metoda zwiększenia atrakcyjności politycznej omawianego komunikatu w celu jego przyjęcia, na co wskazuje pozytywne stanowisko Komisji wobec wprowadzenia tych urządzeń jako jednego ze środków bezpieczeństwa lotnictwa, które będą musiały być stosowane na lotniskach w państwach członkowskich UE.

3.7.3 I tak na przykład w punkcie 34 komunikatu Komisji stwierdza się, że skanery mogą całkowicie zastąpić pozostałe techniki stosowane w ochronie lotnictwa.

3.7.4 Podobnie w punkcie 45 uznaje się za oczywiste, że w obliczu dostępnej dzisiaj technologii urządzenia te mogłyby w maksymalnym stopniu zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia zagrożeń i zapewnić znaczną poprawę prewencji.

3.7.5 W punkcie 82 powtarza się, że powszechne wprowadzenie tych urządzeń może zapewnić dużym portom lotniczym „elastyczność i potencjał dalszej poprawy poziomu ochrony lotnictwa”.

3.7.6 Uwzględniając różnego rodzaju wątpliwości dotyczące stosowania tych urządzeń oraz ich niezaprzeczalnego wpływu na prawa i swobody publiczne, właściwsze byłoby zróżnicowanie tekstu, tak aby przedstawiał obecną sytuację i możliwe alternatywy z szerszej perspektywy.

3.7.7 Kwestie te, związane ze sposobem sporządzenia dokumentu przez Komisję, dotyczą ostatniego z wyżej opisanych aspektów, tzn. wyboru rodzaju instrumentu prawnego (rozpo-

ządzenie) oraz właściwości procedury wybranej do przyjęcia tego instrumentu (procedura komitologii).

3.8 Podsumowując, istnieją poważne wątpliwości nie tyle co do legalności, lecz legitymizacji komunikatu.

3.8.1 Komisja może z pewnością podjąć działanie w tej dziedzinie na podstawie kompetencji przyznanych jej na mocy art. 4.2 rozporządzenia nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady.

3.8.2 Jednakże Komisja powinna była zachować większą ostrożność podczas sporządzania tak kontrowersyjnego wniosku, szczególnie w świetle ostatnich doświadczeń, kiedy to skargi prawne zmusiły ją do zmiany aktów w tej samej dziedzinie.

3.8.3 W tych okolicznościach lepszym wyborem byłaby decyzja skierowana do wszystkich państw członkowskich, a nawet – w celu pozostawienia większego pola manewru właściwym organom i zapewnienia dłuższego okresu (dobrowolnego) testowania skanerów – zalecenie.

3.8.4 Podobnie, należy podkreślić, że procedura komitologii stosowana przez Komisję do przyjęcia przyszłego wniosku legislacyjnego, mimo że jest prawnie wiążąca, jest zbyt restrykcyjna i niejasna dla opracowania tak szczególnego aktu.

3.8.5 Jest to tym ważniejsze, że traktat lizboński w nowym art. 290 TFUE ustanawia podstawy nowego mechanizmu, za pomocą którego Komisja będzie realizować uprawnienia przekazane jej przez Radę i Parlament, i umożliwia obu instytucjom odwołanie przekazania uprawnień bez konieczności uzasadnienia (art. 290 ust. 2 lit a). W tym kontekście Komisja powinna rozważyć, czy znaczący wpływ na prawa obywateli, jaki będzie miało wejście w życie wniosku w sprawie rozporządzenia, nie powinien być rozpatrywany w szerszych ramach instytucjonalnych otwartych na debatę publiczną z udziałem wszystkich zainteresowanych stron i na debatę ideologiczną między partiami politycznymi, co stanowi jedno z założeń demokracji parlamentarnej, w której Parlament Europejski, gdy mowa jest o prawach podstawowych, powinien odgrywać pierwszoplanową rolę, co w oczywisty sposób nie jest zgodne z procedurą komitologii.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego

COM(2010) 471 wersja ostateczna – 2010/0252 (COD)

oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych”

COM(2010) 472 wersja ostateczna

(2011/C 107/11)

Sprawozdawca: **Thomas MCDONOGH**

Dnia 7 października 2010 r. Parlament Europejski oraz Rada, działając na podstawie art. 114 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego

COM(2010) 471 wersja ostateczna – 2010/0252 (COD).

Dnia 20 września 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych”

COM(2010) 472 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 108 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet z uznaniem odnosi się do wszystkich trzech dokumentów Komisji w pakiecie dotyczącym internetu szerokopasmowego. Są one wyczerpujące, przemyślane i zostały sporządzone w odpowiednim czasie.

1.2 Komitet zdecydowanie popiera cele agendy cyfrowej dotyczące uzyskania zrównoważonych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki internet, a także w pełni popiera ambitny cel dotyczący internetu szerokopasmowego zawarty w teście inicjatywy przewodniej⁽¹⁾. Komitet uważa jednak, że

aby utrzymać konkurencyjność Europy na arenie światowej, za kilka lat będzie być może należało wyznaczyć jeszcze ambitniejsze cele w zakresie dostępu do internetu⁽²⁾.

1.3 Komitet odnotował z zaniepokojeniem, że na obszarze Unii Europejskiej w dalszym ciągu wzrasta bezrobocie, w szczególności wśród młodych ludzi (wieku poniżej 25 lat)⁽³⁾. Komitet uważa, że powodzenie wdrożenia pakietu dotyczącego internetu szerokopasmowego ma zasadnicze znaczenie dla zwalczania bezrobocia dzięki osiągnięciu inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, jak przewiduje strategia „Europa 2020”.

⁽¹⁾ COM(2010) 245 wersja ostateczna/2: Do 2020 r. wszyscy Europejczycy powinni mieć dostęp do internetu o przepustowości przekraczającej 30 Mb/s, a przynajmniej połowa europejskich gospodarstw domowych powinna mieć dostęp do połączeń o przepustowości przekraczającej 100 Mb/s. W agendzie cyfrowej sformułowano również ponownie cel zatwierdzony przez Radę Europejską polegający na udostępnieniu wszystkim Europejczykom dostępu do internetu szerokopasmowego do 2013 r.

⁽²⁾ Korea Południowa opracowała krajowy plan na rzecz upowszechnienia połączeń o przepustowości 1000 Mb/s do roku 2012. Rząd zachęca przedsiębiorstwa do przeznaczenia 34 bilionów Wonów (23 miliardów EUR) na realizację planu. Dla porównania, liczba ta odpowiada mniej więcej rocznym wydatkom krajowym na edukację (http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/click_online/9093991.stm).

⁽³⁾ Komunikat prasowy Eurostatu, wskaźniki w strefie euro – 5/2011, 7 stycznia 2011 r.: W listopadzie 2010 r. stopa bezrobocia wśród ludzi młodych (poniżej 25. roku życia) wynosiła 20,7 % w **strefie euro** i 21 % w **UE-27**. W listopadzie 2009 r. wynosiła odpowiednio 20,1 % i 20,5 %.

1.4 Komitet odnotowuje z zadowoleniem, że zasady prawne zawarte w pakiecie dokumentów dotyczących internetu szerokopasmowego są zgodne ze zmienionymi ramami prawnymi dotyczącymi łączności elektronicznej⁽⁴⁾.

1.5 Komitet uważa, że zasada neutralności sieci⁽⁵⁾ ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości usług internetowych w Europie. Komitet przyjął do wiadomości sprawozdanie Komisji w sprawie konsultacji publicznych na temat otwartego internetu i neutralności sieci⁽⁶⁾ i z zadowoleniem przyjmuje poparcie dla tej zasady wyrażone przez wiceprzewodniczącą Neelie Kroes⁽⁷⁾. Komitet jest jednakże zaniepokojony tym, że dostawcy usług o znaczącej pozycji rynkowej odczuwają silną motywację ekonomiczną do działania sprzecznego z zasadą neutralności sieci i interesami obywateli. Komitet sądzi, że konieczne mogą być dalsze zmiany przepisów ram prawnych dotyczących telekomunikacji⁽⁸⁾ w celu wzmocnienia uprawnień krajowych organów regulacyjnych, aby zapewnić utrzymanie otwartości internetu w całej Europie i pełne przestrzeganie zasady neutralności sieci przez dostawców usług.

1.6 Komitet zwraca uwagę Komisji na swe liczne wcześniejsze opinie, w których podkreślał swe poparcie dla społeczeństwa informacyjnego, strategii „Europa 2020” i agendy cyfrowej, a także na opinie ukazujące potrzebę dostępu obywateli w całej UE do szybkich łączy internetowych wysokiej jakości oraz potrzebę wdrożenia wyważonego otoczenia regulacyjnego dla usług łączności, dzięki któremu świadczone by wysokiej jakości usługi po przystępnych cenach⁽⁹⁾.

1.7 Strategia rozwoju dostępu szerokopasmowego

1.7.1 Komitet sądzi, że skuteczne wdrożenie unijnej strategii rozwoju dostępu szerokopasmowego ma kluczowe znaczenie dla przyszłego gospodarczego i społecznego dobrostanu wszyst-

kich obywateli; jednak ponieważ warunki finansowe będą trudne jeszcze przez wiele nadchodzących lat, Komitet obawia się, że osiągnięcie celu dotyczącego dostępu szerokopasmowego będzie dla Europy dużym wyzwaniem. Komitet wzywa Radę, Komisję, państwa członkowskie i władze lokalne i regionalne, aby zrobiły wszystko, co w ich mocy, by przyczynić się do realizacji celów agendy cyfrowej dotyczących dostępu szerokopasmowego.

1.7.2 Komitet jest zdania, że powszechny dostęp do internetu szerokopasmowego o wysokiej przepustowości jest kluczowy przy dążeniu do spójności społecznej i terytorialnej⁽¹⁰⁾. Z zadowoleniem przyjmuje plany poszerzenia wykorzystania funduszy strukturalnych i przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, aby wesprzeć rozwój rentownej infrastruktury szerokopasmowej. Podstawowe znaczenie ma jednak także to, by inwestycje te przynosiły obywatelom korzyści w postaci dostępności wysokiej jakości usług i znacznego obniżenia kosztów dla wszystkich użytkowników końcowych. Komitet wzywa również państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne do zapewnienia bezpłatnych hotspotów WiFi w miejscach publicznych jako wyrazu wsparcia dla agendy cyfrowej.

1.7.3 Komitet zwraca uwagę Komisji na efekt mnożnikowy w gospodarce oraz poprawę jakości życia wynikające z obniżenia kosztów udostępniania infrastruktury szerokopasmowej w całej Europie. Wzywa Komisję, państwa członkowskie i władze lokalne i regionalne do dołożenia wszelkich starań, aby zmniejszyć te koszty.

1.7.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem działania mające rozbudzić i wesprzeć inwestycje w infrastrukturę szerokopasmową, ale jednocześnie chciałby, aby wszystkie inwestycje dokonywane były w sposób wzmacniający konkurencję. Komitet byłby zaniepokojony, gdyby działania wspierające były realizowane w sposób stwarzający nieproporcjonalną przewagę dla dostawców usług o znaczącej pozycji rynkowej.

1.7.5 Komitet jest jednak rozczarowany dotychczasowym powolnym wykorzystaniem środków na łącza szerokopasmowe przez państwa członkowskie⁽¹¹⁾. Komitet przyjmuje z zadowoleniem planowane wskazówki dla państw członkowskich dotyczące przyspieszenia programów i sięgania po dostępne fundusze.

1.8 Polityka w zakresie widma radiowego

1.8.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego zapewni przyznanie i udostępnienie widma wystarczającego i odpowiedniego pod względem zasięgu i przepustowości dla bezprzewodowych technologii szerokopasmowych, aby zrealizować cel wyznaczony na 2020 r. Komitet wyraża ponadto zadowolenie, że rozwój sieci szerokopasmowych zostanie dodatkowo wzmocniony poprzez działania sprzyjające konkurencji, takie jak wprowadzenie handlu częstotliwościami, i działania mające na celu zapobieżenie potencjalnym zakłóceniom przy modyfikacji obecnych licencji.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 175, 28.7.2009, s. 8.

⁽¹¹⁾ Zaledwie 18 % planowanych wydatków na lata 2007–2013 zostało rozdysponowanych do września 2009 r.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2009/140/WE i dyrektywa 2009/136/WE.

⁽⁵⁾ Neutralność sieci to zasada, zgodnie z którą rządy oraz dostawcy usług internetowych nie mogą nakładać ograniczeń dotyczących treści, stron internetowych, platform, rodzaju używanego sprzętu czy też dopuszczalnych sposobów komunikacji. Jeżeli dany użytkownik płaci za określony poziom dostępu do internetu, a inny użytkownik płaci za taki sam poziom dostępu, to powinni oni mieć możliwość połączenia się ze sobą zgodnie z wykupionym poziomem dostępu. Wyrażono zaniepokojenie tym, że dostawcy internetu szerokopasmowego mogą wykorzystywać lokalną infrastrukturę w celu blokowania aplikacji internetowych oraz treści zamieszczanych w internecie (np. stron, usług, protokołów), zwłaszcza należących do konkurentów, czy też zmienić model biznesowy w celu pogorszenia jakości i zakresu dostępu różnych użytkowników. Takie zmiany w modelach biznesowych mogłyby pociągnąć za sobą niesprawiedliwą dyskryminację cenową i dyskryminację pod względem jakości usług. Możliwość opracowania przepisów mających na celu nałożenie obowiązku stosowania się do zasady neutralności internetu jest przedmiotem ożywionej dyskusji.

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/net_neutrality/report.pdf.

⁽⁷⁾ Przemówienie (SPEECH/10/643) wygłoszone na szczycie Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego nt. „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie”.

⁽⁸⁾ Dyrektywa 2009/140/WE i dyrektywa 2009/136/WE.

⁽⁹⁾ Zob. Dz.U. C 120, 20.5.2005, s. 22; Dz.U. C 28, 3.2.2006, s. 88; Dz.U. C 318, 23.12.2006, s. 222; Dz.U. C 97, 28.4.2007, s. 27; Dz.U. C 324, 30.12.2006, s. 42; Dz.U. C 151, 17.6.2008, s. 25; Dz.U. C 44, 16.2.2008, s. 50; Dz.U. C 224, 30.8.2008, s. 50; Dz.U. C 77, 31.3.2009, s. 60; Dz.U. C 175, 28.7.2009, s. 87; Dz.U. C 175, 28.7.2009, s. 8; Dz.U. C 182, 4.8.2009, s. 56; Dz.U. C 218, 11.9.2009, s. 41; Dz.U. C 317, 23.12.2009, s. 103; Dz.U. C 255, 22.9.2010, s. 116; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 178; Dz.U. C z 54, 19.2.2011, s. 58.

1.8.2 Komitet przyjmuje również z zadowoleniem fakt, że jednoznacznym celem programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego jest uwolnienie do 2013 r. pasma 800 MHz dywidendy cyfrowej w celu zapewnienia dostępu do internetu szerokopasmowego, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Komitet wzywa państwa członkowskie do niezwłocznego udostępnienia tego pasma.

1.8.3 Komitet odnotowuje również plany wykorzystania przystępnej cenowo szerokopasmowej łączności satelitarnej, by dotrzeć do odległych obszarów, którym nie można udostępnić tej technologii za pomocą systemu naziemnego.

1.8.4 Komitet przyłącza się do apelu Komisji skierowanego do państw członkowskich, by pomogły w szybkiej realizacji celu dotyczącego zasięgu sieci szerokopasmowych, przyjmując bezzwłocznie politykę mającą na celu:

- udostępnienie wystarczająco dużych pasm widma ⁽¹²⁾;
- szybkie przyznawanie praw do użytkowania widma;
- zwiększenie elastyczności i konkurencji;
- umożliwienie handlu wtórnego widmem w celu dostosowania się do zmian na rynku.

1.9 Sieci dostępu nowej generacji (NGA)

1.9.1 Udostępnienie sieci NGA jest bardzo kosztowne i stwarza duże ryzyko dla inwestorów. Komitet odnotowuje, że w propozycjach uwzględniono te zagrożenia, a także włączenie premii z tytułu ryzyka do kosztów regulowanego dostępu.

1.9.2 Komitet wyraża uznanie dla twórczego podejścia Komisji wyrażającego się poprzez silne wsparcie dla możliwości współinwestowania, które mogą zmniejszyć ryzyko podejmowane przez poszczególne przedsiębiorstwa.

1.9.3 Komitet dostrzega, że skuteczne egzekwowanie przepisów dotyczących dostępu do sieci NGA będzie w dużej mierze zależne od wdrożenia przepisów przez krajowe organy regulacyjne w poszczególnych państwach członkowskich. Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie do udzielenia wszelkiego potrzebnego wsparcia krajowym organom regulacyjnym i Organowi Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), aby mogły one z powodzeniem wykonać to trudne zadanie.

2. Zalecenia

2.1 Aby zapewnić dalsze trwanie otwartego internetu i dalszą ochronę neutralności sieci, Komisja i krajowe organy regulacyjne powinny ściśle monitorować techniki wykorzysty-

wane przez operatorów w celu zarządzania przepływem danych w ich sieciach oraz potencjalny wpływ takich technik na doświadczenia użytkowników internetu.

2.2 W świetle zgromadzonych doświadczeń Komisja powinna rozważyć, na ile ramy prawne dotyczące telekomunikacji są odpowiednie, by stawić czoła wyzwaniu związanemu z zagrożeniem dla otwartego internetu i neutralności sieci, jakie mogą stanowić dostawcy usług.

2.3 Krajowe plany dotyczące dostępu szerokopasmowego powinny zostać wkrótce zaktualizowane w celu uwzględnienia planów projektów udostępnienia szybkich i bardzo szybkich łączy szerokopasmowych.

2.4 Krajowe plany dotyczące dostępu szerokopasmowego powinny być zgodne ze standardowymi najlepszymi praktykami w zakresie planów projektów, a szczegóły dotyczące wymaganych zasobów powinny wiązać się z celami i najważniejszymi terminami.

2.5 UE powinna przeprowadzać okresowy przegląd krajowych planów dotyczących dostępu szerokopasmowego w celu wskazania braków w zasobach czy innych kwestii związanych z realizacją planów.

2.6 W krajowych planach dotyczących dostępu szerokopasmowego zawrzeć należy szczegóły dotyczące wszystkich bezpośrednich programów władz publicznych oraz inwestycji w infrastrukturę i roboty budowlane, które ułatwiłyby osiągnięcie celów agendy cyfrowej.

2.7 Komitet wzywa Komisję, by zwróciła szczególną uwagę na skutki dla konkurencji w państwach członkowskich, aby kontrolować, jak realizowana jest obniżka kosztów sieci szerokopasmowej.

2.8 Za pośrednictwem wszelkich właściwych mechanizmów Komisja powinna dbać o to, by ceny widma radiowego były zawsze na odpowiednim poziomie, dzięki czemu świadczenie konkurencyjnych usług będzie rentowne.

2.9 Aby stymulować gospodarkę cyfrową, państwa członkowskie i władze regionalne powinny promować bezpłatny dostęp do WiFi (hotspoty) w miejscach publicznych.

2.10 Realizując wspólne inwestycje oraz projekty infrastrukturalne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, państwa członkowskie i władze regionalne muszą działać ostrożnie, aby nie zaszkodzić zdrowej konkurencji na rynku ⁽¹³⁾.

2.11 W miarę rozwoju technologii radiowej i usług radiowych ważne jest, by zwracać ogromną uwagę na kwestie zdrowia publicznego związane z potencjalnie szkodliwymi skutkami oddziaływania pól elektromagnetycznych i uspokajać społeczeństwo co do tych kwestii poprzez środki podejmowane z myślą o monitorowaniu tych zagrożeń.

⁽¹²⁾ Nieodzwonne jest, aby przydzielone widmo było udostępniane skutecznie; należy to robić zarówno poprzez udostępnienie nowego widma (takiego jak 2,6 GHz oraz 800 MHz), jak i poprzez liberalizację wykorzystania obecnego widma (np. pasmo 900/1 800 MHz – zob. znowelizowana dyrektywa w sprawie GSM oraz decyzja w sprawie pasma 900/1 800 MHz).

⁽¹³⁾ Dz. U. C 48 z 15.2.2011, s. 72.

2.12 Komitet sądzi, że władze lokalne, wydając zgodę na rozwój sieci bezprzewodowych, muszą skutecznie egzekwować regulacje z zakresu ochrony środowiska i zdrowia, tak by usługi, które są w pełni zgodne z przepisami, mogły być dostarczane szybko i efektywnie pod względem kosztów.

2.13 By zapewnić jednakowe wdrażanie przepisów dotyczących dostępu nowej generacji w całej UE, a także wykryć wszelkie możliwe problemy związane z dostępnością zasobów, Komisja powinna zaproponować, by krajowe organy regulacyjne przechodziły kontrolę okresową. Mogłaby się ona odbywać w formie wzajemnej oceny pod kierownictwem BEREC.

2.14 UE powinna rozważyć dostarczenie BEREC funduszy na:

- stworzenie zespołu ekspertów, którzy mogliby w razie potrzeby uzupełniać wiedzę fachową krajowych organów regulacyjnych;
- sfinansowanie programu rozwoju zawodowego dla pracowników krajowych organów regulacyjnych;
- sfinansowanie mechanizmu kontroli i działu zajmującego się najlepszymi praktykami, który pomógłby w zapewnieniu jednolitego poziomu doskonałości we wdrażaniu przepisów w całej Europie.

3. Kontekst

3.1 Obecny rozwój szybkich sieci łączności ma tak samo przełomowe znaczenie, jak rozwój sieci elektrycznych i transportowych sto lat temu. Chociaż Europa należy do regionów świata o najbardziej rozwiniętej sieci⁽¹⁴⁾, to w wielu częściach UE nadal brakuje podstawowych usług internetowych, a nawet na obszarach miejskich rzadkie są łącza o wysokiej przepustowości.

3.2 Obywatele i przedsiębiorstwa na całym świecie coraz częściej chcą mieć dostęp do szybszych sieci NGA. Pod tym względem Europa nadal pozostaje w tyle za niektórymi z jej głównych partnerów światowych, gdyż 30 % Europejczyków nigdy nie korzystało z internetu, a odsetek szybkich sieci światłowodowych wynosi w Europie 1 %, podczas gdy w Japonii – 12 %, a w Korei Południowej – 15 %.

3.3 Ambitne cele związane z dostępem do łączy szerokopasmowych w Europie zostały wytyczone w agendzie cyfrowej⁽¹⁵⁾, która jest jedną z inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”⁽¹⁶⁾ na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Do 2020 r. wszyscy Europejczycy powinni mieć dostęp do internetu o szybkości powyżej 30 Mb/s, a 50 % lub więcej europejskich gospodarstw domowych powinno mieć abonament na dostęp do internetu o szybkości powyżej 100 Mb/s. W agendzie cyfrowej sformułowano również ponownie cel zatwierdzony przez Radę Europejską polegający na udostępnieniu wszystkim Europejczykom dostępu do internetu szerokopasmowego do 2013 r. Aby zrealizować te ambitne cele, konieczne jest opracowanie komple-

ksowej polityki, której podstawą byłby zestaw technologii, oraz skrupulatne monitorowanie postępów realizacji w miarę upływu czasu⁽¹⁷⁾.

3.4 Pakiet dokumentów poświęcony internetowi szerokopasmowemu, rozważany w niniejszej opinii, zawiera dokumenty Komisji sporządzone z myślą o realizacji celów dotyczących dostępu do internetu wyznaczonych w agendzie cyfrowej. Obejmują one:

- szereg propozycji dotyczących spełnienia wymogów związanych z planowaniem i finansowaniem koniecznych do realizacji celów dotyczących dostępu do internetu – „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych”, COM(2010) 472;
- wniosek ustawodawczy mający na celu utworzenie pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego, który jest konieczny do uregulowania i zharmonizowania infrastruktury sieci bezprzewodowych potrzebnej do wsparcia realizacji celów strategii „Europa 2020” – wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego, COM(2010) 471;
- zalecenie dotyczące sposobu, w jaki krajowe organy regulacyjne w całej UE powinny regulować dostęp do sieci NGA, niezbędny do zapewnienia szybkiego i bardzo szybkiego dostępu do internetu szerokopasmowego przewidzianego w agendzie cyfrowej – C(2010) 6223/3.

4. Uwagi

4.1 Strategia rozwoju dostępu szerokopasmowego

4.1.1 Ambitne cele wytyczone w strategii „Europa 2020” i w agendzie cyfrowej zostaną zrealizowane tylko wówczas, gdy państwa członkowskie opracują i wdrożą skuteczne krajowe plany dotyczące dostępu szerokopasmowego. Chociaż wszystkie państwa członkowskie mają już strategię rozwoju dostępu szerokopasmowego, to strategię tę muszą zostać wkrótce uaktualnione w celu uwzględnienia planów dotyczących sieci o bardzo wysokiej przepustowości wraz z konkretnymi celami i określonymi środkami wykonawczymi.

4.1.2 Dla osiągnięcia sukcesu zasadnicze znaczenie ma planowanie i wdrażanie krajowych strategii rozwoju dostępu szerokopasmowego. Jest również istotne, by państwa członkowskie rozwijały sieci NGA w taki sposób, by żaden region UE nie pozostał w tyle, gdyż w przeciwnym razie przepaść cyfrowa będzie się znowu poszerzać, czemu towarzyszyć będzie opóźnienie rozwoju gospodarczego w regionach znajdujących się w trudniejszym położeniu, które nie mogą uczestniczyć w wyłaniającej się gospodarce cyfrowej.

4.1.3 Dla oceny wykonalności krajowych planów dotyczących dostępu szerokopasmowego byłoby pomocne, gdyby określono w nich zasoby potrzebne do wykonania projektów (zasoby ludzkie i inne), a także kluczowe etapy ich realizacji. Te plany projektów muszą być następnie monitorowane, by śledzić ich wykonanie, i poddawane aktualizacji.

⁽¹⁴⁾ Światowe Forum Gospodarcze: Global Information Technology Report 2009–2010, <http://www.networkedreadiness.com/gitr/>.

⁽¹⁵⁾ „Europejska agenda cyfrowa”, COM(2010) 245 wersja ostateczna/2.

⁽¹⁶⁾ „EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

⁽¹⁷⁾ Np. należy oczekiwać, iż w celu terminowej realizacji celu polegającego na udostępnieniu internetu o przepustowości 100 Mb/s w 2015 r. około 15 % europejskich gospodarstw domowych powinno mieć połączenie z internetem o takiej przepustowości.

4.1.4 Jakość sieci, koszt ich udostępniania, a także konkurencyjne ceny dla odbiorcy końcowego są istotnymi kryteriami zarządzania w programach rozwoju sieci. Zważywszy, że nawet 80 % kosztów infrastruktury sieciowej pochłaniają roboty budowlane, władze lokalne i krajowe powinny dążyć do znacznego obniżenia kosztów dzięki skutecznej koordynacji projektów infrastrukturalnych.

4.1.5 Rzetelne informacje ułatwiają dobre planowanie i zarządzanie. W krajowych planach dotyczących dostępu szerokopasmowego należy zawrzeć szczegółowe informacje na temat wszystkich bezpośrednich planowanych programów i inwestycji władz publicznych, w tym robót budowlanych, które ułatwiłyby rozbudowę infrastruktury.

4.1.6 Dominująca pozycja dostawców usług o znaczącej władzy rynkowej może zaszkodzić rozwojowi konkurencji i infrastruktury, jeśli krajowe organy regulacyjne nie zajmą się tym problemem w sposób umiemy.

4.1.7 Współpraca i dzielenie się infrastrukturą między prywatnymi dostawcami infrastruktury są niezbędne dla zapewnienia wydajności, szybkości wdrożenia, zrównoważenia środowiskowego i dostępności konkurencyjnych cen dla odbiorców końcowych.

4.1.8 Niestety konkurentom trudno jest współpracować, jeżeli nie są do tego zobowiązani. Komitet z zadowoleniem odnotowuje, że w pakiecie dokumentów dotyczących internetu szerokopasmowego przewiduje się wymaganie od prywatnych dostawców infrastruktury publikowania rzetelnych informacji na temat już istniejącej i planowanej infrastruktury, tak by ułatwić dobre planowanie i skuteczne wykorzystanie zasobów.

4.1.9 Przezroczystość kosztów i cen usług łączności ma kluczowe znaczenie, jeśli obywatele mają odczuć korzyści z inwestycji UE, państw członkowskich i władz regionalnych w infrastrukturę szerokopasmową.

4.1.10 Komitet jest pod wrażeniem zakresu i różnorodności wsparcia finansowego na realizację celów dotyczących powszechnego dostępu do łączy szerokopasmowych wytyczonych w agendzie cyfrowej. Z zadowoleniem przyjmuje również plany uwzględnienia nowych instrumentów finansowania w następnych wieloletnich ramach finansowych.

4.2 Polityka w zakresie widma radiowego

4.2.1 Program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego jest tak istotny ze względu na dominującą rolę, jaką łączność bezprzewodowa będzie odgrywać w inteligentnej

i zrównoważonej gospodarce sprzyjającej włączeniu społecznemu przewidzianej w strategii „Europa 2020”. Technologie bezprzewodowe umożliwiają nie tylko komunikację między ludźmi i korzystanie z internetu, lecz mają również zasadnicze znaczenie dla rozpowszechnienia przyszłych zastosowań w całym spektrum życia społeczeństwa – od inteligentnych liczników energii po inteligentne systemy transportowe i internet przedmiotów.

4.2.2 Komitet odnotowuje w szczególności znaczenie programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego dla ustanowienia inteligentnych sieci w całej Europie, które odegrają kluczową rolę w dążeniu do trwałego wzrostu gospodarczego.

4.2.3 Komitet odnotowuje, że największy wzrost na rynku szerokopasmowym UE następuje w sektorze mobilnej łączności szerokopasmowej, w którym liczba użytkowników zwiększyła się w ubiegłym roku ponad dwukrotnie. Rośnie zatem znaczenie technologii bezprzewodowych dla zaspokojenia zapotrzebowania na usługi łączności szerokopasmowej.

4.2.4 Pola elektromagnetyczne są potencjalnie szkodliwe dla zdrowia i samopoczucia społeczeństwa. Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że w programie dotyczącym polityki w zakresie widma radiowego dostrzega się potrzebę stałego monitorowania zdrowotnych skutków wykorzystania widma.

4.3 Sieci dostępu nowej generacji (NGA)

4.3.1 Propozycje dotyczące regulowanego dostępu do sieci NGA są odzwierciedleniem wieloletnich doświadczeń Komisji związanych z utrzymywaniem odpowiedniej równowagi między zachęcaniem do inwestowania w sieć a ochroną konkurencyjnego środowiska. Propozycje te dostarczają również sektorowi łączności niezbędnych wyjaśnień na temat przepisów, które wpłyną na ich decyzje inwestycyjne i plany związane z sieciami NGA.

4.3.2 Niektóre z krajowych organów regulacyjnych mogą nie posiadać odpowiedniej wiedzy fachowej ani umiejętności, by wykonać powierzone im zadania. Krajowe organy regulacyjne mogłyby być może otrzymywać wsparcie w realizacji tych złożonych zadań ze strony zespołu ekspertów na szczeblu centralnym, którego organizacją i zarządzaniem mógłby się zajmować BEREC.

4.3.3 Wiedzę fachową i umiejętności krajowych organów regulacyjnych można by rozwinąć za pośrednictwem BEREC, jeżeli organ ten zapewniałby swym członkom program rozwoju zawodowego i wsparcie we wdrażaniu najlepszych praktyk.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA)

COM(2010) 521 wersja ostateczna

(2011/C 107/12)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 19 października 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA)

COM(2010) 521 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 173 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES jest świadom obecnego stopnia zależności społeczeństwa obywatelskiego od usług internetowych, a także jego względnej niewiedzy na temat bezpieczeństwa cybernetycznego. EKES uważa, że Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) odpowiada za udzielanie państwom członkowskim i operatorom pomocy w zakresie podnoszenia ogólnych standardów bezpieczeństwa w trosce o to, by wszyscy użytkownicy internetu podejmowali kroki konieczne do zapewnienia swego osobistego bezpieczeństwa cybernetycznego.

1.2 EKES popiera zatem propozycję rozbudowania agencji ENISA w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w Unii oraz podnoszenia świadomości i rozwijania w społeczeństwie kultury bezpieczeństwa sieci i informacji na rzecz obywateli, konsumentów, przedsiębiorstw oraz organizacji sektora publicznego w Unii, a tym samym w celu przyczyniania się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

1.3 Zadania ENISA mają istotne znaczenie dla bezpiecznego rozwoju infrastruktury sieciowej rządów, przemysłu, handlu i społeczeństwa obywatelskiego UE. EKES oczekuje, że Komisja Europejska ustanowi dla agencji ENISA najwyższe normy eksploatacyjne i że będzie monitorowała jej funkcjonowanie w kontekście zmieniających się i wciąż nowych zagrożeń bezpieczeństwa cybernetycznego.

1.4 Realizacja strategii cybernetycznych przedstawionych przez NATO, Europol i Komisję Europejską zależy od skutecznej współpracy z państwami członkowskimi, które mają już wiele różnorodnych agencji wewnętrznych ds. bezpieczeństwa cybernetycznego. Strategie NATO i Europolu mają być proaktywne i operacyjne. W strategii Komisji Europejskiej agencja ENISA wyraźnie jest istotną częścią złożonego systemu

agencji i misji mających na celu ochronę krytycznej infrastruktury informatycznej (Critical Information Infrastructure Protection, CIIP). Choć w nowym rozporządzeniu nie zaproponowano roli operacyjnej dla agencji ENISA, EKES nadal uważa, że to w pierwszym rzędzie ENISA jest odpowiedzialna za CIIP w społeczeństwie obywatelskim UE.

1.5 Odpowiedzialność operacyjna za bezpieczeństwo cybernetyczne na szczeblu państw członkowskich spoczywa na tychże państwach, niemniej standardy ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej (CIIP) w 27 państwach członkowskich są wyraźnie zróżnicowane. Zadaniem agencji ENISA jest więc zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego mniej zaawansowanych pod tym względem państw członkowskich do akceptowalnego poziomu. Agencja musi zapewnić współpracę między państwami członkowskimi oraz pomóc im w stosowaniu sprawdzonych rozwiązań. W kontekście zagrożeń transgranicznych rola ENISA musi polegać zarówno na ostrzeganiu, jak i na działaniach prewencyjnych.

1.6 ENISA będzie również musiała włączyć się we współpracę międzynarodową z władzami spoza UE. Współpraca ta będzie miała charakter wysoce polityczny i będzie dotyczyła wielu dziedzin działań UE. Niemniej EKES uważa, że ENISA musi znaleźć odpowiednie miejsce na scenie międzynarodowej.

1.7 Komitet uważa, że agencja ENISA może odgrywać bardzo cenną rolę, uczestnicząc w projektach badawczych w dziedzinie bezpieczeństwa, a także je inicjując.

1.8 Jeśli chodzi o ramy oceny skutków, EKES obecnie nie poprze pełnej realizacji wariantów 4 i 5, które przeobraziłyby ENISA w agencję operacyjną. Bezpieczeństwo cybernetyczne jest tak poważnym problemem, a liczba zagrożeń rośnie tak szybko,

że państwa członkowskie muszą zachować zdolność proaktywnego przeciwdziałania zagrożeniom. Rozwój agencji operacyjnych UE zazwyczaj prowadzi do obniżenia umiejętności w państwach członkowskich. W dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego sytuacja jest odwrotna, gdyż konieczne jest zwiększenie zdolności państw członkowskich.

1.9 EKES rozumie stanowisko Komisji, która uważa, że zadania agencji ENISA powinny być ściśle określone i kontrolowane i że należy przyznać jej odpowiednie środki. Niemniej EKES obawia się, że pięcioletnia kadencja agencji ENISA może ograniczyć prace nad projektami długofalowymi i zagrozić rozwojowi zasobów ludzkich i zasobów wiedzy do dyspozycji agencji. Ta dosyć mała agencja będzie zajmować się poważnym i wciąż narastającym problemem. Ze względu na zakres i skalę swych zadań agencja ENISA będzie musiała zatrudniać zespoły specjalistów. Będzie ona wykonywała różne prace, wywiązywała się z krótkoterminowych zadań, jak i realizowała projekty długofalowe. W związku z tym EKES wolałby, by mandat agencji ENISA był dynamiczny i otwarty i by był regularnie potwierdzany na podstawie ocen okresowych. Dzięki temu zasoby mogłyby być przydzielane stopniowo i w uzasadnionych przypadkach.

2. Wstęp

2.1 Niniejsza opinia dotyczy rozporządzenia mającego na celu dalszy rozwój agencji ENISA.

2.2 Komisja przedstawiła swą pierwszą propozycję podejścia politycznego do bezpieczeństwa sieci i informacji w komunikacie z 2001 r. (COM(2001) 298 wersja ostateczna), w sprawie którego Daniel Retureau sporządził wyczerpującą opinię ⁽¹⁾.

2.3 Następnie Komisja zaproponowała rozporządzenie w celu ustanowienia agencji ENISA (COM(2003) 63 wersja ostateczna). Opinia EKES-u ⁽²⁾ w sprawie tego rozporządzenia została opracowana przez Görana Lagerholma. Agencja została faktycznie ustanowiona na mocy rozporządzenia (WE) nr 460/2004.

2.4 Wraz z gwałtownym wzrostem liczby użytkowników internetu bezpieczeństwo informacji stało się coraz poważniejszym problemem. W 2006 r. Komisja wydała komunikat przedstawiający strategię na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego (COM(2006) 251 wersja ostateczna), a Antonello Pezzini sporządził opinię w tej sprawie ⁽³⁾.

2.5 Gdy obawy o bezpieczeństwo informacji jeszcze bardziej się nasiliły, Komisja wydała w 2009 r. wniosek w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej (COM(2009) 149 wersja ostateczna). Thomas McDonogh sporządził opinię ⁽⁴⁾, która została przyjęta na sesji plenarnej EKES-u w grudniu 2009 r.

2.6 Teraz proponuje się wzmocnienie i udoskonalenie agencji ENISA w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w Unii oraz podnoszenia świadomości i rozwijania w społeczeństwie kultury bezpieczeństwa sieci i informacji na rzecz obywateli, konsumentów, przedsiębiorstw oraz organizacji sektora publicznego w Unii, a tym samym w celu przyczyniania się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

2.7 Niemniej ENISA nie jest jedyną agencją ds. bezpieczeństwa, jaką planuje się z myślą o cyberprzestrzeni UE. Odpowiedzialność za reagowanie na wojny cybernetyczne i cyberterroryzm spoczywa na wojsku. NATO, które jest główną agencją zajmującą się tą tematyką. Zgodnie z jego nową koncepcją strategiczną wydaną w listopadzie 2010 r. w Lizbonie (zob. dokument na stronie: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>) NATO „rozwinie jeszcze bardziej swą zdolność zapobiegania atakom cybernetycznym, a także ich wykrywania, obrony przed nimi i odzyskiwania danych, między innymi poprzez wykorzystanie swego procesu planowania, by zwiększyć i skoordynować umiejętności obrony cybernetycznej na szczeblu krajowym, objęcie wszystkich organów NATO scentralizowaną ochroną cybernetyczną i lepsze skoordynowanie wiedzy, ostrzegania i reagowania NATO z państwami członkowskimi”.

2.8 Po ataku cybernetycznym na Estonię w 2007 r., 14 maja 2008 r. powołano oficjalnie Centrum Doskonałości ds. Współpracy w Dziedzinie Obrony przed Atakami Cybernetycznymi (CCD COE), tak by zwiększyć zdolność NATO do obrony cybernetycznej. Centrum mieści się w Tallinie w Estonii i jest strukturą międzynarodową, której działalność finansują obecnie Estonia, Łotwa, Litwa, Niemcy, Węgry, Włochy, Słowacja i Hiszpania.

2.9 Zwalczanie przestępczości elektronicznej na szczeblu UE jest zadaniem Europolu. Poniżej przytoczony został fragment pisemnej opinii przedstawionej Izbie Lordów przez Europol (zob. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/lddeucom/68/68we05.htm>): „Rzecz jasna, organy ścigania muszą dotrzymać kroku rozwojowi technologicznemu przestępców, by zapewnić skuteczne zapobieganie popełnianym przez nich przestępstwom lub ich skuteczne wykrywanie. Ponadto, wzięwszy pod uwagę ponadgraniczny charakter nowoczesnych technologii, w całym UE zdolności w tym względzie muszą być na równie wysokim poziomie, by nie dopuścić do powstania »słabych punktów«, w których zaawansowana technologicznie przestępczość mogłaby się bezkarnie rozwijać. W UE poziom rozwoju tych zdolności jest bardzo zróżnicowany. W gruncie rzeczy mamy do czynienia z asymetrycznym rozwojem, gdyż niektóre państwa członkowskie czynią szybkie postępy w niektórych obszarach, podczas gdy inne pozostają w tyle pod względem technologicznym. W związku z tym konieczne jest stworzenie centralnych służb, które pomagałyby wszystkim państwom członkowskim w koordynacji wspólnych działań, propagowaniu normalizacji podejść i standardów jakości, a także identyfikacji i wymianie sprawdzonych rozwiązań. Tylko w ten sposób można zapewnić jednolite egzekwowanie prawa UE w celu zwalczania zaawansowanej technologicznie przestępczości”.

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 33.

⁽²⁾ Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 33.

⁽³⁾ Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 21.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 98.

2.10 Centrum ds. Przestępczości Zaawansowanej Technologicznie (High Tech Crime Centre, HTCC) zostało utworzone w ramach Europolu w 2002 r. Jest to stosunkowo niewielka jednostka, lecz jako główny filar prac Europolu w tej dziedzinie w przyszłości zapewne się powiększy. Centrum odgrywa istotną rolę w zakresie koordynacji, wsparcia operacyjnego, analizy strategicznej i kształcenia. Szczególnie duże znaczenie ma funkcja szkoleniowa. Europol powołał ponadto europejską platformę walki z cyberprzestępczością (European Cyber Crime Platform, ECCP), która zajmuje się głównie następującymi zagadnieniami:

- *Internet Crime Reporting Online System (I-CROS)* – internetowy system sprawozdawczości o cyberprzestępcach;
- *Analysis Work File (Cyborg)* – grupa zajmująca się analizą;
- *Internet and Forensic Expertise recipient (I-FOREX)* – system gromadzenia specjalistycznej wiedzy kryminalistycznej z zakresu cyberprzestępczości.

2.11 Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego UE została przedstawiona w rozdziale europejskiej agendy cyfrowej poświęconym zaufaniu i bezpieczeństwu. Wyzwania opisano w następujący sposób:

„Do tej pory internet był stosunkowo bezpieczny, odporny i stabilny, ale sieci i komputery użytkowników końcowych pozostają narażone na szereg coraz bardziej zróżnicowanych zagrożeń. W ostatnich latach spam rozwinął się do tego

stopnia, że znacznie spowalnia przesyłanie wiadomości elektronicznych. Szacuje się, że między 80 a 98 % wszystkich wysyłanych wiadomości to wiadomości typu spam. W ten sposób rozprzestrzenia się wiele wirusów i złośliwego oprogramowania. Coraz częściej występują przypadki kradzieży tożsamości i oszustw internetowych. Ataki stają się coraz bardziej wyrafinowane (trojany, botnety itp.). Często motywacją jest finansowa. Czasami ataki następują z przyczyn politycznych, jak np. niedawne ataki w Estonii, na Litwie i w Gruzji”.

2.12 W ramach agendy Komisja zobowiązuje się podjąć następujące działania:

Główne działanie 6: Przedstawienie w 2010 r. środków ukierunkowanych na **prowadzenie na wysokim szczeblu udoskonalonej polityki w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji**, w tym inicjatyw ustawodawczych, takich jak np. unowocześnienie agencji ENISA, a także przedstawienie środków umożliwiających szybsze reagowanie na wypadek ataków cybernetycznych, w tym zespołów ds. reagowania kryzysowego w dziedzinie informatycznej (Computer Emergency Response Team, CERT) dla instytucji UE;

Główne działanie 7: Przedstawienie do 2010 r. środków, w tym inicjatyw ustawodawczych, ukierunkowanych na **zwalczanie ataków cybernetycznych na systemy informatyczne** oraz powiązanych przepisów dotyczących jurysdykcji w cyberprzestrzeni na szczeblu europejskim i międzynarodowym (do 2013 r.).

2.13 W komunikacie z listopada 2010 r. (COM(2010) 673 wersja ostateczna) Komisja rozwinęła agendę, przedstawiając w zarysie strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Strategia ta ma pięć celów, z których trzecim jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni. Przewidziano trzy programy działania, a szczegóły tych działań są przedstawione w następującej tabeli (źródło: komunikat Komisji: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:PL:pdf>):

CELE I DZIAŁANIA	ODPOWIEDZIALNY	CZAS
CEL 3: Podniesienie poziomu ochrony obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni		
<i>Działanie 1: Budowa zdolności w zakresie egzekwowania prawa i sądownictwa</i>		
Utworzenie unijnego centrum ds. walki z cyberprzestępczością	Przedmiot studium wykonalności, które COM ukończy w 2011 r.	2013
Rozwój potencjału dochodzeniowo-śledczego i ścigania przestępstw w dziedzinie cyberprzestępczości	państwa członkowskie wraz z Europejskim Kolegium Policynym (CEPOL), Europolem i Eurojustem	2013
<i>Działanie 2: Współpraca z przemysłem w celu wzmocnienia pozycji obywateli i ich ochrony</i>		
Stworzenie mechanizmów dla zgłaszania zawiadomień o popełnieniu cyberprzestępstwa i wyposażenie obywateli w informacje na temat bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberprzestępczości	państwa członkowskie, Komisja, Europol, ENISA oraz sektor prywatny	Procedura w toku
Wytyczne dotyczące współpracy w zwalczaniu nielegalnych treści w Internecie	Komisja wraz z państwami członkowskimi i sektorem prywatnym	2011
<i>Działanie 3: Poprawa zdolności reagowania na ataki cybernetyczne</i>		
Utworzenie sieci zespołów ds. reagowania kryzysowego w dziedzinie informatycznej w każdym państwie członkowskim oraz jednego takiego zespołu dla instytucji UE, jak również opracowanie krajowych planów awaryjnych i przeprowadzanie ćwiczeń w zakresie reagowania na zagrożenia i odzyskiwania danych	państwa członkowskie i instytucje UE wraz z ENISA	2012
Utworzenie europejskiego systemu ostrzegania i wymiany informacji (EISAS)	państwa członkowskie wraz z Komisją i ENISA	2013

2.14 Realizacja strategii cybernetycznych przedstawionych przez NATO, Europol i Komisję Europejską zależy od skutecznej współpracy z państwami członkowskimi, które mają już wiele różnych agencji wewnętrznych ds. bezpieczeństwa cybernetycznego. Strategii NATO i Europolu mają być proaktywne i operacyjne. W strategii Komisji Europejskiej ENISA jest ważnym elementem skomplikowanego i rozbudowanego systemu agencji i misji mających na celu ochronę krytycznej infrastruktury informatycznej (CIIP). Ponadto – choć w nowym rozporządzeniu nie przyznano ENISA roli operacyjnej – EKES nadal uważa ENISA za agencję, która w pierwszym rzędzie ponosi odpowiedzialność za ochronę krytycznej infrastruktury informatycznej (CIIP) wobec społeczeństwa obywatelskiego UE.

3. Wniosek w sprawie agencji ENISA

3.1 Problem, któremu ma zaradzić agencja ENISA, powodowany jest przez siedem czynników:

- (1) rozdrobnienie i zróżnicowanie podejść krajowych,
- (2) ograniczona zdolność Europy do wczesnego ostrzegania i reagowania,
- (3) brak wiarygodnych danych i ograniczona wiedza na temat ewoluujących problemów,
- (4) brak świadomości zagrożeń i wyzwań związanych z bezpieczeństwem sieci i informacji,
- (5) międzynarodowy wymiar problemów związanych z bezpieczeństwem sieci i informacji,
- (6) zapotrzebowanie na modele współpracy zapewniające właściwą realizację polityki,
- (7) potrzeba skuteczniejszych działań przeciwko cyberprzestępczości.

3.2 Wniosek w sprawie agencji ENISA stanowi punkt odniesienia zarówno dla obowiązujących przepisów w dziedzinie polityki, jak i dla nowych inicjatyw przedstawionych w Europejskiej agendzie cyfrowej.

3.3 Istniejące polityki, które ma wspierać agencja ENISA, obejmują:

- (i) europejskie forum państw członkowskich (ang. European Forum for Member States, EFMS), ukierunkowane na pobudzanie dyskusji i wymianę dobrych praktyk na rzecz ustalenia wspólnych celów politycznych i priorytetów w zakresie bezpieczeństwa i odporności infrastruktury TIK;
- (ii) europejskie partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz odporności (ang. European Public Private Partnership for Resilience, EP3R), które stanowi elastyczne ramy europejskie w zakresie zarządzania odpornością infrastruktury TIK i którego działalność polega na promowaniu współpracy między sektorem publicznym i sektorem prywatnym w zakresie kwestii dotyczących bezpieczeństwa i odporności;

- (iii) program sztokholmski, przyjęty przez Radę Europejską w dniu 11 grudnia 2009 r., promujący polityki zapewniające bezpieczeństwo sieci i umożliwiające szybsze reagowanie na wypadek ataków cybernetycznych w Unii.

3.4 Nowe procesy, które ma wspierać agencja ENISA, są następujące:

- (i) intensyfikacja działań w ramach EFMS,
- (ii) wsparcie EP3R poprzez dyskusje poświęcone innowacyjnym środkom i instrumentom służącym poprawie bezpieczeństwa i odporności,
- (iii) praktyczne wdrożenie wymogów bezpieczeństwa określonych w pakiecie regulacyjnym w sprawie łączności elektronicznej,
- (iv) ułatwianie ogólnounijnych ćwiczeń w zakresie gotowości w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego,
- (v) ustanowienie zespołu reagowania na incydenty komputerowe (CERT) dla instytucji UE,
- (vi) mobilizowanie i wspieranie państw członkowskich w zakresie ustalania składu oraz, w razie konieczności, inicjowania działalności krajowych / rządowych CERT w celu ustanowienia dobrze funkcjonującej sieci CERT obejmującej całą Europę,
- (vii) podnoszenie świadomości wyzwań związanych z bezpieczeństwem sieci i informacji.

3.5 Zanim ostatecznie opracowano wniosek, rozważono pięć różnych wariantów polityki. Z każdym z nich łączyły się warianty dotyczące zadań i zasobów. Wybrano wariant trzeci, który obejmuje rozszerzenie obecnie określonych zadań agencji ENISA oraz włączenie agencji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i ochronę prywatności jako zainteresowanych stron.

3.6 Zgodnie z wariantem 3 zmodernizowana agencja bezpieczeństwa sieci i informacji wносиłaby wkład w:

- zmniejszenie rozdrobnienia podejść krajowych (czynnik powodujący problemy nr 1), usprawnienie polityki i procesów decyzyjnych bazujących na danych i wiedzy / informacjach (czynnik powodujący problemy nr 3) oraz podnoszenie ogólnej świadomości zagrożeń i wyzwań związanych z bezpieczeństwem sieci i informacji (czynnik powodujący problemy nr 4) poprzez wspieranie:
- bardziej efektywnego gromadzenia przez każde państwo członkowskie istotnych informacji o ryzyku, zagrożeniach i sytuacjach podatności na zagrożenia,
- większej dostępności informacji o obecnych i przyszłych wyzwaniach i zagrożeniach związanych z bezpieczeństwem sieci i informacji,
- stanowienia lepszej jakościowo polityki bezpieczeństwa sieci i informacji w państwach członkowskich;

- poprawę zdolności Europy do wczesnego ostrzegania i reagowania (czynnik powodujący problemy nr 2) poprzez:
 - pomoc dla Komisji i państw członkowskich w organizacji ogólnoeuropejskich ćwiczeń, co pozwoli na osiągnięcie korzyści skali w reagowaniu na incydenty dotyczące całej UE,
 - ułatwienie funkcjonowania EP3R, co może ostatecznie prowadzić do dalszych inwestycji wynikających z celów wspólnej polityki i ogólnounijnych norm bezpieczeństwa i odporności;
- promowanie wspólnego globalnego podejścia do bezpieczeństwa sieci i informacji (czynnik powodujący problemy nr 5) poprzez:
 - intensyfikację wymiany informacji i wiedzy z krajami nienależącymi do UE;
- bardziej skuteczne i efektywne zwalczanie cyberprzestępczości (czynnik powodujący problemy nr 7) poprzez:
 - zaangażowanie w zadania nieoperacyjne związane z aspektami bezpieczeństwa sieci i informacji dotyczącymi egzekwowania prawa i współpracy sądowej, takie jak dwukierunkowa wymiana informacji i szkolenia (np. we współpracy z Europejskim Kolegium Policijnym CEPOL).

3.7 Zgodnie z wariantem 3 agencja ENISA dysponowałaby wszystkimi zasobami niezbędnymi do prowadzenia działalności w zadowalający, efektywny sposób, tj. umożliwiającą rzeczywiste oddziaływanie. Mając do dyspozycji większe zasoby⁽⁵⁾, ENISA mogłaby odgrywać znacznie bardziej aktywną rolę i podejmować więcej inicjatyw mających na celu stymulowanie czynnego udziału zainteresowanych stron. Ponadto taka nowa sytuacja umożliwiałaby większą elastyczność pod względem szybkiego reagowania na zmiany w stale zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa sieci i informacji.

3.8 Wariant polityki nr 4 obejmuje dodanie funkcji operacyjnych dotyczących zwalczania ataków cybernetycznych i reagowania na incydenty cybernetyczne. Oprócz działań określonych powyżej, agencja pełniłaby funkcje operacyjne, m.in. przyjmując bardziej aktywną rolę w ochronie krytycznej infrastruktury informatycznej UE, np. w zakresie zapobiegania incydentom i reagowania na nie, występując zwłaszcza w charakterze unijnego zespołu reagowania na incydenty komputerowe (CERT) w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji oraz koordynując działania krajowych zespołów CERT jako centrum kryzysowe UE ds. bezpieczeństwa sieci i informacji, włącznie z codziennym zarządzaniem działalnością i współpracą ze służbami ratunkowymi.

3.9 Wariant 4 miałby większe oddziaływanie na poziomie operacyjnym, wykraczające poza skutki wariantu 3. Występując w charakterze unijnego zespołu CERT ds. bezpieczeństwa sieci i informacji oraz koordynując działania krajowych zespołów CERT, agencja przyczyniłaby się np. do osiągania większych

korzyści skali w zakresie reagowania na incydenty dotyczące całej UE i do obniżenia ryzyka operacyjnego ponoszonego przez przedsiębiorstwa dzięki wyższemu poziomowi bezpieczeństwa i odporności. Ten wariant wymaga znacznego zwiększenia budżetu i zasobów ludzkich agencji, co budzi obawy dotyczące jej zdolności absorpcyjnej i efektywnego wykorzystania budżetu w stosunku do uzyskanych korzyści.

3.10 Wariant polityki nr 5 obejmuje funkcje operacyjne w zakresie wspierania organów egzekwowania prawa i organów sądowych w zwalczaniu cyberprzestępczości. Oprócz działań wymienionych w wariantcie 4, ten wariant umożliwiałby agencji:

- udzielanie wsparcia w zakresie prawa procesowego (por. konwencja o cyberprzestępczości): np. gromadzenie danych o ruchu w sieci, przechwytywanie danych dotyczących treści, monitorowanie przepływów w przypadku ataków typu denial-of-service;
- odgrywanie roli centrum wiedzy specjalistycznej na potrzeby dochodzeń obejmujących aspekty bezpieczeństwa sieci i informacji.

3.11 Dzięki dodaniu funkcji operacyjnych dotyczących wsparcia egzekwowania prawa i organów sądowych wariant 5 zapewniłby większą skuteczność zwalczania cyberprzestępczości niż warianty 3 i 4.

3.12 Wariant 5 wymagałby znacznego zwiększenia zasobów ludzkich agencji i ponownie budziłby obawy co do jej zdolności absorpcyjnej i efektywnego wykorzystania budżetu.

3.13 Podczas gdy zarówno wariant 4, jak i wariant 5 miałyby bardziej pozytywne skutki niż wariant 3, Komisja uważa, że istnieje kilka powodów, by nie realizować tych wariantów:

- warianty te stanowiłyby dla państw członkowskich rozwiązania wrażliwe politycznie, jeśli chodzi o obowiązki w zakresie ochrony krytycznej infrastruktury informacyjnej (tj. wiele państw członkowskich nie opowiedziałoby się za centralizacją funkcji operacyjnych);
- poszerzenie mandatu w sposób omówiony w związku z wariantami 4 i 5 może postawić agencję w dwuznacznej sytuacji;
- dodanie tych nowych i zupełnie różnych zadań operacyjnych do mandatu agencji może wiązać się z dużymi wyzwaniami w krótkiej perspektywie czasowej; istnieje też poważne ryzyko, że agencja nie uzyskałaby w rozsądnym przedziale czasu zdolności do należytego wykonywania takich zadań;
- wreszcie, koszt wdrożenia wariantów 4 i 5 jest zniechęcająco wysoki: wymagany budżet byłby cztero- lub pięciokrotnie większy od obecnego budżetu agencji ENISA.

⁽⁵⁾ Zachowanie wzmianki o większych zasobach zależy od tego, czy wniosek w sprawie agencji ENISA zostanie zatwierdzony w obecnej postaci.

4. Przepisy rozporządzenia

4.1 Agencja pomaga Komisji i państwom członkowskim w spełnianiu wymogów prawnych i regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji.

4.2 Zarząd określa ogólny kierunek działalności agencji.

4.3 W skład zarządu wchodzi po jednym przedstawicielu każdego z państw członkowskich, trzech przedstawicieli wyznaczonych przez Komisję oraz po jednym przedstawicielu branży TIK, grup konsumenckich i ekspertów akademickich.

4.4 Agencją zarządza niezależny dyrektor wykonawczy, którego zadaniem będzie opracowanie programu pracy agencji i przedłożenie go zarządowi do zatwierdzenia.

4.5 Dyrektor wykonawczy odpowiada także za sporządzenie rocznego budżetu, który będzie wspierał realizację programu

pracy. Zarząd powinien przedstawić zarówno budżet, jak i program pracy do zatwierdzenia przez Komisję i państwa członkowskie.

4.6 Na wniosek dyrektora wykonawczego zarząd ustanawia Stałą Grupę Przedstawicieli Zainteresowanych Stron złożoną z ekspertów reprezentujących branżę TIK, grupy konsumenckie, ekspertów akademickich, organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa i ochronę prywatności.

4.7 Zważywszy, że rozporządzenie jest wciąż na etapie wniosku, przedstawione liczby są niepewne. Obecnie w agencji zatrudnionych jest 44–50 pracowników i dysponuje ona budżetem wysokości 8 mln euro. Teoretycznie, realizacja wariantu 3 mogłaby pociągać za sobą zatrudnienie 99 pracowników i wymagać budżetu wysokości 17 mln euro.

4.8 W rozporządzeniu zaproponowano mandat na okres 5 lat.

Bruksela, 17 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej

COM(2010) 494 wersja ostateczna – 2010/0257 (COD)

(2011/C 107/13)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 20 października 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej

COM(2010) 494 wersja ostateczna – 2010/0257 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 111 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet uważa omawiany wniosek za logiczny kolejny krok mający ostatecznie doprowadzić do powstania zintegrowanej polityki morskiej i zasadniczo zgadza się z jego treścią.

1.2 Jeśli chodzi o podział kompetencji, Komitet z zadowoleniem stwierdza, że Komisja deklaruje we wniosku, iż chodzi o kompetencje dzielone, z wyjątkiem zagadnień związanych z żywymi zasobami morza, w przypadku których Komisja dysponuje wyłącznymi kompetencjami.

1.3 Komitet chciałby uzyskać od Komisji wyjaśnienia na temat zastosowanych podstaw prawnych. Zastanawia się, w jakim stopniu art. 74 i 77 TFUE, które nie podlegają zwykłej procedurze ustawodawczej, są zgodne z pozostałymi podstawami prawnymi, w przypadku których stosowana jest właśnie ta procedura.

1.4 Zdaniem Komitetu, podjęcie środków przyczyniających się do powstania zintegrowanej polityki morskiej jest wystarczająco uzasadnione międzysektorowym i transgranicznym charakterem działań związanych z morzem oraz istnieniem synergii między politykami sektorowymi. Dlatego też Komitet ocenia, że zasada pomocniczości jest w tym przypadku przestrzegana.

1.5 Podobnie Komitet ocenia omawiany wniosek z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Dostępne fundusze są przecież niewystarczające, by sfinansować konieczne działania w pozostałym okresie 2011–2013.

1.6 Komitet uważa przedstawioną we wniosku Komisji ocenę *ex ante* za niewystarczającą, biorąc pod uwagę m.in. trudną sytuację finansową, w jakiej Unia się znajduje. Pragnąłby,

żeby Komisja zaproponowała solidniejszą argumentację, zwłaszcza jeśli chodzi o wybór konkretnych zagadnień i działań.

1.7 Komitet zauważa, że we wniosku nie precyzuje się, co oznaczają dotacje operacyjne, wspomniane w zdaniu pierwszym art. 5 ust. 2. Byłoby również wskazane, aby w części zawierającej motywę dodać, że wniosek nie zmierza do tego, by umożliwić finansowanie infrastruktury morskiej, w tym portów.

1.8 Jak wiadomo, Komitet jest orędownikiem międzysektorowego podejścia do zarządzania gospodarką morską. Chociaż w omawianym wniosku nie mówi się o treści strategii politycznych, Komitet pragnie raz jeszcze – jak to już uczynił we wcześniejszych opiniach i jak przypomina pokrótce w rozdziale „Uwagi szczegółowe” niniejszego dokumentu – wskazać na zagadnienia, które zasługują na specjalną uwagę w ramach zintegrowanej polityki morskiej.

2. Wstęp

2.1 W dniu 29 września 2010 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej (COM(2010) 494 wersja ostateczna) i działając na mocy art. 304 TFUE, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wydanie opinii w tej sprawie.

2.2 Komitet chętnie spełnia to życzenie, ponieważ uważa wniosek za logiczny krok w kierunku opracowania zintegrowanej polityki morskiej, którego początkiem była publikacja tzw. niebieskiej księgi – komunikatu Komisji z 10 października 2007 r.

2.3 W komunikacie tym zaapelowano o opracowanie i wprowadzenie zintegrowanego, spójnego i skoordynowanego procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do oceanów, mórz, regionów nadbrzeżnych i sektorów gospodarki morskiej.

2.4 Istotą zintegrowanej polityki morskiej jest międzysektorowe podejście do zarządzania gospodarką morską, przy czym najważniejszą rolę odgrywają synergie między dziedzinami polityki takimi jak polityka dotycząca ochrony środowiska, transportu morskiego, energii, badań naukowych, przemysłu, rybołówstwa i polityka regionalna.

2.5 Niebieskiej księdze towarzyszył plan działania, w którym Komisja zaproponowała szereg działań mających nadać treść zintegrowanej polityce morskiej.

2.6 Rada Europejska na posiedzeniu 14 grudnia 2007 r. poparła ideę zintegrowanej polityki morskiej UE, a następnie Komisja w dniu 15 października 2009 r. przyjęła sprawozdanie z postępu prac w tym zakresie.

2.7 W sprawozdaniu podsumowano kroki podjęte w ramach opracowanego w 2007 r. planu działania oraz wytyczono kurs na kolejną fazę realizacji planu.

2.8 W dniu 16 listopada 2009 r. Rada do Spraw Ogólnych oświadczyła w swoich konkluzjach, że istotne jest zapewnienie finansowania dalszego rozwoju i realizacji zintegrowanej polityki morskiej, oraz zwróciła się do Komisji o przedstawienie niezbędnych wniosków dotyczących finansowania działań w zakresie zintegrowanej polityki morskiej w ramach obecnej perspektywy finansowej, tak aby mogły one wejść w życie w roku 2011.

2.9 Komisja stwierdza, że dalszy rozwój i realizacja zintegrowanej polityki morskiej są dziś zagrożone, ponieważ nie ma wystarczających środków na finansowanie koniecznych działań w pozostałym okresie 2011–2013. Zdaniem Komisji jest to niezbędne do osiągnięcia określonych w niebieskiej księdze celów, które zostały potwierdzone w konkluzjach Rady do Spraw Ogólnych z 16 listopada 2009 r.

2.10 Jako że nie wszystkie priorytety i cele zintegrowanej polityki morskiej mogą zostać uwzględnione w innych funduszach Unii, należy stworzyć program, który będzie wspierał dalszy rozwój zintegrowanej polityki morskiej.

2.11 Zdaniem Komisji wdrażanie programu także w państwach trzecich powinno przyczyniać się do realizacji celów rozwoju danego kraju i powinno być spójne z innymi unijnymi instrumentami na rzecz współpracy oraz z celami i priorytetami odpowiednich dziedzin polityki UE.

2.12 Komisja uważa, że cele omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia nie mogą zostać wystarczająco dobrze osiągnięte przez pojedyncze państwa członkowskie. Wynika to z zakresu i skutków działań, które należy sfinansować w ramach programu. Na poziomie Unii cele te można lepiej

zrealizować dzięki przyjęciu środków zgodnych z zasadą pomocniczości, jak przewiduje art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.13 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, zdaniem Komisji omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów.

2.14 Celem omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest ustanowienie programu na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej.

3. Uwagi ogólne

3.1 We wcześniejszych opiniach⁽¹⁾ Komitet pozytywnie ocenił sposób, w jaki Komisja zamierza doprowadzić do powstania zintegrowanej polityki morskiej. Omawiany wniosek stanowi kolejny logiczny krok na tej drodze.

3.2 Proponowane rozporządzenie określa bowiem – między innymi – ogólne i szczegółowe cele programu, działania mogące kwalifikować się do finansowania oraz możliwe sposoby finansowania. Ponadto wniosek przewiduje ocenę, która powinna zostać przeprowadzona do końca 2014 r., i proponuje powołanie komitetu doradczego wspierającego Komisję w opracowywaniu rocznych programów prac. Według szacunków Komisji na realizację programu na lata 2011–2013 potrzeba 50 mln euro. Komitet także może uznać, że wszystkie te działania są niezbędne.

3.3 Wniosek Komisji został pomyślany jako wniosek ramowy, który obejmuje szereg instrumentów technicznych, lecz nie proponuje instrumentów politycznych. Ponadto nie zmierza do tego, by umożliwić finansowanie infrastruktury morskiej, w tym portów. Zdaniem Komitetu również te kwestie należałoby uwzględnić we wniosku, np. w części zawierającej motywy.

3.3.1 Art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze wniosku stwarza możliwość przyznawania w ramach programu także dotacji operacyjnych, oprócz dotacji na działania. Komitet zauważa, że chociaż dołączone do wniosku zestawienie zasobów pozwala się domyślać, jakie są ramy programu, to jednak w samym tekście nie jest jasne, o jakie dotacje operacyjne chodzi.

3.3.2 Komitet zaleca, by we wniosku określono także ten aspekt, aby uniknąć sytuacji, w której Komisja sama mogłaby sprzeniewierzyć się duchowi zasad konkurencji zawartych w traktacie, skoro w przypadku szeroko rozumianej gospodarki morskiej konkurencja transgraniczna jest zjawiskiem niemal powszechnym. Należy przy tym pamiętać o zachowaniu na przyszłość możliwości wsparcia dla żeglugi morskiej poszczególnych państw członkowskich.

⁽¹⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173;
Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 103;
Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 46;
Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20;
Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31;
Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50.

3.4 Komitet z zadowoleniem stwierdza, że wniosek opiera się na zasadzie kompetencji dzielonych, z wyjątkiem zagadnień związanych z zachowaniem żywych zasobów morza, co należy do wyłącznych kompetencji Komisji.

3.5 Komitet chciałby uzyskać od Komisji wyjaśnienia na temat wybranych przez nią podstaw prawnych. Art. 74 i 77 nie podlegają zwykłej procedurze ustawodawczej. Komitet zastanawia się, w jakim stopniu te wykorzystane przez Komisję podstawy prawne są zgodne z tymi, w przypadku których stosowana jest właśnie zwykła procedura ustawodawcza. Należy przy tym mieć na uwadze, że procedury określone w art. 74 i 77 nie są procedurami ustawodawczymi w rozumieniu artykułu 289 TFUE.

3.6 Zdaniem Komitetu transgraniczny charakter działań związanych z morzem oraz synergia między politykami sektorowymi uzasadniają podjęcie kroków w takich dziedzinach zintegrowanej polityki morskiej, jak badania naukowe, wnoszenie wkładu w projekty pilotażowe, stymulowanie i wspieranie zintegrowanej polityki morskiej w państwach członkowskich na poziomie UE.

3.7 Zdaniem Komitetu podstawy przeprowadzonej przez Komisję oceny *ex ante* nie należą do najmocniejszych punktów wniosku. Biorąc pod uwagę inne warianty, Komitet uważa za niewystarczającą podstawę, na której oparto wybór wariantu 2, a mianowicie skromny wkład finansowy UE w celu dalszej analizy rozwiązań i systematycznego wprowadzania zintegrowanej polityki morskiej. Zaleca Komisji, by zaproponowała solidniejszą podstawę, zwłaszcza jeśli chodzi o wybór konkretnych zagadnień i działań.

3.8 Komitet uważa, że przewidziane we wniosku Komisji działania, wymienione w art. 4, nie wystarczają do osiągnięcia celów opisanych we wcześniejszych artykułach. W odniesieniu do zagadnień wymagających większej koordynacji i większej jasności w kwestii odpowiedzialności i kompetencji, Komisja mogłaby przedstawić bardziej klarowne wytyczne, z poszanowaniem zasady pomocniczości.

3.9 Komisja deklaruje, że do 31 grudnia 2014 r. przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny *ex post*. Komitet popiera to zamierzenie, jednak zwraca uwagę na potrzebę lepiej ugruntowanej oceny *ex ante*, aby można było stwierdzić *ex post*, czy osiągnięto założone cele.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jak wiadomo, Komitet jest ordynownikiem międzysektorowego podejścia do zarządzania gospodarką morską. W związku z tym istotne znaczenie ma jego zdaniem współpraca wszystkich zainteresowanych podmiotów. Komitet uważa, że kluczem do sukcesu jest czynny udział zainteresowanych stron w podejmowanych działaniach. Zasadniczym warunkiem osiągnięcia celów jest wezwanie do takiego uczestnictwa

i przekazywanie informacji na temat rezultatów zintegrowanej polityki morskiej w państwach członkowskich oraz między nimi.

4.2 Chociaż w omawianym wniosku nie wspomina się o treści strategii politycznych, Komitet raz jeszcze pragnie w tym miejscu – jak to już uczynił we wcześniejszych opiniach – wskazać na następujące zagadnienia, które zasługują na specjalną uwagę w ramach zintegrowanej polityki morskiej.

4.2.1 Konieczna jest wyważona ocena uwzględniająca z jednej strony problemy ekologiczne, z jakimi borykają się regiony nadbrzeżne UE, a z drugiej – zapotrzebowanie na handel międzynarodowy, które znajduje odzwierciedlenie we wzroście transportu morskiego.

4.2.2 Komitet przypomina dwie wielkie katastrofy morskie: statków Erika (w 1999 r.) i Prestige (w 2002 r.), o których wiele mówiono w mediach, i w związku z tym zaleca opracowanie najbardziej pesymistycznego scenariusza. Niemniej jednak, pomimo szeroko zakrojonego pakietu ustawodawczego obejmującego około 15 nowych rozporządzeń i dyrektyw, wysiłki podjęte przez państwa członkowskie nie są wystarczające w dwóch ważnych dziedzinach:

- instalowanie w portach odpowiednio wyposażonych urządzeń do odbioru pozostałości olejowych ze statków, których brak powoduje, że na morzu wciąż jeszcze dochodzi do wycieków oleju;
- zapewnienie wystarczającej liczby portów schronienia dla statków znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, jak również brak jasności w kwestii odpowiedzialności i kompetencji w przypadku katastrof.

Działania na rzecz rozwiązania tych problemów należy uwzględnić wśród celów kwalifikujących się do wsparcia.

4.2.3 Poza ratyfikacją Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), której dokonały już wszystkie państwa członkowskie UE, niezbędne jest monitorowanie wdrażania tego aktu. Ponieważ konwencja stanowi część wspólnotowego dorobku prawnego, zdaniem Komitetu należy domagać się, by dokument ten został ratyfikowany i wdrożony przez państwa trzecie, które tego jeszcze nie uczyniły, zwłaszcza że chodzi tu o morza położone między państwami członkowskimi UE i państwami nienależącymi do UE, spośród których wiele zawarło układy o stowarzyszeniu z UE lub prowadzi z UE negocjacje akcesyjne.

4.2.4 Aby utrzymać niezbędny postęp procesu, Komitet proponuje, by przynajmniej raz do roku organizować spotkanie ministrów krajów Unii dla Śródziemnomorza na temat zintegrowanej polityki morskiej. Komitet wyraża nadzieję, że w niedalekiej przyszłości praktykę tę będzie można także rozszerzyć na inne baseny morskie, takie jak Morze Bałtyckie, Morze Północne, Atlantyk oraz Morze Czarne.

4.2.5 W celu wzmocnienia międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej Komisja powinna – zdaniem Komitetu – zwrócić większą uwagę na poprawę warunków pracy na morzu, bezpieczeństwo oraz efektywność środowiskową statków.

4.2.6 Komitet wskazuje na to, że dla utworzenia rzeczywistego zintegrowanego rynku morskiego jest niezbędne, aby krajowe służby kontroli, straż przybrzeżna i floty państw członkowskich lepiej ze sobą współpracowały, najlepiej w ramach Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu.

4.2.7 Wymaga to również utworzenia wspólnotowego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich UE oraz systemu zintegrowanego nadzoru morskiego. W opinii

na ten temat ⁽²⁾ Komitet zauważył, że tego rodzaju system powinien być tak pomyślany, aby stale i po niewielkich kosztach zapewniał dokładne, aktualne informacje dobrej jakości.

4.2.8 Komitet zwraca uwagę, że w jednej z wcześniejszych opinii ⁽³⁾ przedstawił rolę, jaką może odgrywać we wdrażaniu polityki morskiej, w tym także we wdrażaniu środków w zakresie planowania przestrzennego. Tę deklarację pragnie tutaj raz jeszcze powtórzyć.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173.

⁽³⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu

COM(2010) 611 wersja ostateczna – 2010/0303 (COD)

(2011/C 107/14)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Rada, w dniu 22 listopada 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 listopada 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu

COM(2010) 611 wersja ostateczna – 2010/0303(COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 114 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet pozytywnie ocenia rolę, jaką odgrywa Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) w odniesieniu do poprawy bezpieczeństwa morskiego w państwach członkowskich. Komitet sądzi, że także w przyszłości bardzo ważne będzie poszerzenie w odpowiedzialny sposób zakresu zadań i uprawnień EMSA.

1.2 Używając sformułowania „w odpowiedzialny sposób”, Komitet chce zaznaczyć, że zadania, uprawnienia i zakres odpowiedzialności EMSA trzeba formułować i ustalać jaśniej niż dotychczas, tak by nie mogło dochodzić do nieporozumień w kwestii podziału zadań między EMSA, Komisję i państwa członkowskie.

1.3 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, Komitet pragnie zauważyć, że Komisja we wniosku w odniesieniu do niektórych elementów antycypuje rolę, jaką EMSA mogłaby odgrywać w przyszłości. Najpierw jednak muszą zostać podjęte odpowiednie decyzje na szczeblu UE.

1.4 Komitet wyraża zdziwienie, że w art. 2 ust. 2 lit. d) niespodziewanie mowa jest o „śródlądowych drogach wodnych”. Nie znajduje to wyjaśnienia ani w obowiązującym prawodawstwie – sam tytuł rozporządzenia sugeruje, że chodzi w nim jedynie o kwestie związane z morzem – ani w uzasadnieniu, ocenie skutków czy motywach omawianego wniosku zmieniającego rozporządzenie. W ogóle nie wspomina się tam o powodach, potrzebie czy zakresie uwzględnienia śródlądowych dróg wodnych, o kwestii technicznej realizacji ani o sposobie podejścia do różnic między polityką transportu morskiego a tą dotyczącą transportu śródlądowego czy do problemu całkowicie różnych krajowych i międzynarodowych struktur administracji i zarządzania. Już samo to uzasadnia

wykreślenie tego sformułowania we wniosku, nawet bez potrzeby przytaczania merytorycznego argumentu, że całkowicie odmienne cechy tych dwu rodzajów transportu już powód do ustanowienia oddzielnych systemów monitorowania ruchu.

1.5 Komitet może sobie oczywiście wyobrazić, że jak najszybciej stworzona zostanie podstawa prawna i tym samym pojawią się także możliwości budżetowe, przez co agencja otrzyma możliwość wspierania Komisji poprzez dostarczanie jej wypływającej z działań EMSA w dziedzinie morza, istotnej i konkretnej wiedzy i doświadczenia, ale wtedy podejście takie będzie miało zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, ale także nawet do dziedzin polityki innych niż transport.

1.6 Poza tym Komitet może zgodzić się z propozycją, by lepiej powiązać rozporządzenie ustanawiające EMSA z europejskim prawodawstwem zawartym w trzecim pakiecie dokumentów dotyczących bezpieczeństwa morskiego.

1.7 Komitet zaleca wyjaśnienie roli EMSA, Komisji, państw członkowskich i Rady Administracyjnej, zwłaszcza jeśli chodzi o organizowanie inspekcji.

1.8 Dlatego też Komitet pozytywnie odnosi się do propozycji Komisji, by ustalając operacyjne metody działania EMSA w dziedzinie inspekcji, skorzystać z wzoru Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego.

1.9 Komitet uznaje za konieczne, by EMSA, skoro już w przeszłości dowiodła, że wnosi wartość dodaną, otrzymała takie zasoby ludzkie i środki finansowe, dzięki którym będzie mogła w przyszłości nadal należycie wypełniać swe funkcje. Zdaniem Komitetu częścią tego powinno być także dalsze regularne przeprowadzanie audytu zewnętrznego.

2. Wstęp

2.1 28 października 2010 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (COM(2010) 611 wersja ostateczna) i zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprosiła Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny o wydanie opinii w sprawie tego wniosku.

2.2 Komitet chętnie czyni zadość tej prośbie, ponieważ postrzega wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 jako kolejne, ważne działanie zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa morskiego.

2.3 Trzeba zauważyć, że zainteresowanie polityków bezpieczeństwem na morzu wzrosło dopiero po katastrofie tankowca „Erika”, która spowodowała poważne zanieczyszczenie ropą.

2.4 Pod koniec 2000 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA). Agencja ta miała funkcjonować jako organ techniczny, którego celem jest zapewnienie w UE wysokiego, jednolitego i skutecznego poziomu bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniom powodowanym przez statki.

2.5 Rozporządzenie weszło w życie w sierpniu 2002 r., natomiast EMSA rozpoczęła działalność w marcu 2003 r. Od tego czasu rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 było zmieniane trzy razy.

2.6 Pierwszej zmiany dokonano rozporządzeniem (WE) nr 1644/2003 i dotyczyła ona głównie procedur finansowych i budżetowych, a także miała zapewnić większą przejrzystość.

2.7 Druga zmiana (rozporządzenie (WE) nr 724/2004), która została wprowadzona w kontekście katastrofy tankowca „Prestige” z 2002 r., przyniosła nowe zadania dla agencji, w szczególności jeśli chodzi o gotowość do zwalczania zanieczyszczeń oraz o działanie w odpowiedzi na zanieczyszczenia. Przy okazji tej drugiej rewizji uwzględniono również rozwój kompetencji UE w obszarze bezpieczeństwa na morzu.

2.8 Na EMSA nałożono wówczas obowiązek zapewniania pomocy technicznej w zakresie inspekcji dotyczących wzmocnienia ochrony statków i obiektów portowych, które to inspekcje Komisja musiała przeprowadzać w związku z wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 725/2004.

2.9 Ponadto od EMSA oczekiwano wspierania Komisji przy ocenie procedur certyfikacji marynarzy oraz ocenie jednostek szkoleniowych w państwach UE i państwach spoza UE. Chodzi tu o wymagania w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht określone w tzw. konwencji STCW Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO).

2.10 Trzeciej zmiany dokonano w 2006 r. rozporządzeniem (WE) nr 2038/2006. Stworzono dla EMSA na lata 2007–2013 ramy finansowe w wysokości 154 mln EUR na działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia.

2.11 Nie jest to jednak koniec zmian. Aby EMSA mogła nadal działać energicznie i skutecznie, konieczny jest omawiany tu wniosek dotyczący czwartej zmiany rozporządzenia (WE) nr 1406/2002.

2.12 Celem wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia jest doprecyzowanie aktualnych zadań i roli EMSA, a także rozszerzenie zakresu zadań EMSA na nowe obszary rozwijane na szczeblu międzynarodowym lub unijnym.

2.13 Jeśli chodzi o obecne działania, to EMSA zapewnia państwom członkowskim i Komisji pomoc techniczną i naukową, aby wspierać właściwe stosowanie przez państwa członkowskie przepisów wspólnotowych w obszarze bezpieczeństwa na morzu, ochrony na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniu ze statków, monitorować wdrażanie tych przepisów, oceniać skuteczność wprowadzonych już środków oraz pomagać w opracowaniu nowych.

2.14 W komunikacie „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.” Komisja stwierdziła, że zamierza dokonać przeglądu mandatu i sposobu działania EMSA, aby podnieść poziom pomocy technicznej i naukowej, jakiej agencja udziela państwom członkowskim i Komisji.

2.15 W konkluzjach z dnia 30 marca 2009 r. Rada poprosiła Komisję o opracowanie środków, które w obliczu nadchodzących wyzwań pozwolą ulepszyć prace EMSA w zakresie udzielania pomocy technicznej i naukowej państwom członkowskim i Komisji.

2.16 Na wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady Komisja przeprowadziła analizy i doszła do wniosku, że efekty synergii na poziomie UE związane z niektórymi operacjami straży przybrzeżnej mogłyby zostać wzmocnione poprzez działania EMSA. Można byłoby to osiągnąć, rozszerzając zadania EMSA w określonych obszarach, w szczególności w zakresie monitorowania ruchu statków oraz szlaków żeglugowych, jak również w zakresie pomocy udzielanej państwom członkowskim w śledzeniu potencjalnych sprawców zanieczyszczeń.

2.17 Zgodnie z zapisami rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Rada Administracyjna EMSA zleciła w 2007 r. zewnętrznemu podmiotowi niezależną ocenę wykonania rozporządzenia. W swym sprawozdaniu stwierdza on, że w niektórych obszarach możliwe są dalsze usprawnienia i doprecyzowania, ale ogólny wniosek jest taki, że EMSA przynosi wartość dodaną całemu sektorowi, a w szczególności dwóm głównym zainteresowanym stronom: państwom członkowskim oraz Komisji.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet we wcześniejszych opiniach⁽¹⁾ ⁽²⁾ docenił już kluczową rolę EMSA w zakresie poprawy bezpieczeństwa morskiego w państwach członkowskich. Z uwagi na zmiany nieprzerwanie pojawiające się w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i powiązaną z tym konieczność dokonywania inspekcji i działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia Komitet uważa za bardzo ważne, by zakres zadań i uprawnień EMSA został poszerzony.

3.2 Proponowane poszerzenie dotyczy m.in. następujących elementów: pomoc ze strony EMSA w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak IMO; rola służb operacyjnych, takich jak SafeSeaNet, w odniesieniu do zintegrowanej polityki morskiej i zapewnienia interoperacyjności systemów; działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia wynikające z operacji na morzu związanych z wydobywaniem ropy naftowej; współpraca techniczna z krajami trzecimi oraz pomoc Komisji przy inspekcjach związanych z bezpieczeństwem.

3.3 Pobudką do dostosowania rozporządzenia były w pierwszej kolejności trzeci pakiet dokumentów dotyczących bezpieczeństwa morskiego, nowe zagadnienia uwzględnione w pięcioletniej strategii EMSA (na lata 2010–2014) oraz zalecenia Rady Administracyjnej EMSA sformułowane w związku z oceną EMSA przez podmiot zewnętrzny.

3.4 Konieczne jest jaśniejsze i precyzyjniejsze określenie zadań EMSA w zakresie pomocy, jakiej musi ona udzielać Komisji i państw członkowskim, zwłaszcza w kontekście nowych elementów, takich jak trzeci pakiet dotyczący bezpieczeństwa, zintegrowana polityka morska UE, nadzór morski, możliwości związane z europejską strażą przybrzeżną itd.

3.4.1 Komitet wyraża zdziwienie, że w art. 2 ust. 2 lit. d) niespodziewanie mowa jest o „śródlądowych drogach wodnych”. Nie zostało to szerzej wyjaśnione ani w obowiązującym prawodawstwie – a nawet sam tytuł rozporządzenia sugeruje, że chodzi w nim jedynie o kwestie związane z morzem – ani w uzasadnieniu, ocenie skutków czy motywach omawianego wniosku zmieniającego rozporządzenie. W ogóle nie wspomina się tam o powodach, potrzebie czy zakresie uwzględnienia śródlądowych dróg wodnych, o kwestii technicznej realizacji ani o sposobie podejścia do różnic między polityką transportu morskiego a tą dotyczącą transportu śródlądowego czy do problemu całkowicie różnych krajowych i międzynarodowych struktur administracji i zarządzania. Już samo to uzasadnia wykreślenie tego sformułowania we wniosku, nawet bez potrzeby przytaczania merytorycznego argumentu, że całkowicie odmienne cechy tych dwu rodzajów transportu dały już powód do ustanowienia oddzielnych systemów monitorowania ruchu.

3.4.2 Komitet może sobie oczywiście wyobrazić, że jak najszybciej stworzona zostanie podstawa prawna i tym samym powstaną także możliwości budżetowe, przez co

agencja otrzyma możliwość wspierania Komisji poprzez dostarczanie jej wpływającej z działań EMSA w dziedzinie morza, istotnej i konkretnej wiedzy i doświadczenia, ale wtedy podejście takie będzie miało zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, ale nawet także do dziedzin polityki innych niż transport.

3.4.3 W art. 2 ust. 1 mowa o tym, w jakich obszarach EMSA pomaga Komisji. To, że w ust. 2 w niektórych miejscach dodaje się, ale używając różnych sformułowań, że pomoc ta musi mieścić się w zakresie zadań EMSA, a z kolei w innych miejscach się tego nie czyni, może wprowadzać w błąd i czasami (lit. e)) powoduje niejasność. Dobrym rozwiązaniem byłoby wykreślenie tego rodzaju dodatków w ust. 2, skoro to samo zostało już stwierdzone w ust. 1.

3.5 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, Komitet może zgodzić się z propozycją, by lepiej powiązać rozporządzenie z europejskim prawodawstwem zawartym w trzecim pakiecie dotyczącym bezpieczeństwa morskiego. Komitet pragnie jednak zauważyć, że Komisja we wniosku antycypuje rolę, jaką EMSA mogłaby odgrywać w przyszłości w odniesieniu do takich kwestii, jak np. utworzenie centrów regionalnych, podczas gdy w tej sprawie nie przeprowadzono jeszcze procesu decyzyjnego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jeśli chodzi o aspekty związane z zarządzaniem, Komitet odnotowuje, że we wniosku w odniesieniu do organizacji inspekcji stwierdza się, że „należy jasno określić rolę Agencji, Komisji, państw członkowskich i Rady Administracyjnej”.

4.2 Przedstawiciele państw członkowskich w Radzie Administracyjnej mają faktycznie do czynienia z możliwym konfliktem interesów: z jednej strony muszą decydować o działaniach i zasobach EMSA, a w szczególności o polityce dotyczącej inspekcji, z drugiej strony reprezentują władze krajowe, które same podlegają inspekcjom przeprowadzanym w imieniu Komisji przez EMSA w celu sprawdzenia zgodności krajowego ustawodawstwa i krajowych działań z prawodawstwem UE.

4.3 Dlatego też Komitet może poprzeć dostosowanie tekstu art. 3 w odniesieniu do inspekcji przeprowadzanych przez EMSA i zgadza się z propozycją Komisji, by skorzystać z przykładu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, jeśli chodzi o określenie operacyjnych metod pracy Agencji w dziedzinie inspekcji (procedura komitetowa).

4.4 Zaletą takiego rozwiązania jest to, że zapewnia się udział wszystkich zainteresowanych podmiotów: EMSA, Komisji i państw członkowskich, a jednocześnie respektuje ich ustalony zakres odpowiedzialności i kompetencji.

4.5 Ponadto Komitet jest zdania, że trzeba także zwrócić uwagę na warunki życia i pracy marynarzy, zwłaszcza w kontekście wdrażania Konwencji o pracy na morzu MOP (Maritime Labour Convention ILO) – oczywiście w takiej mierze, w jakiej mieści się to w sferze działania EMSA.

⁽¹⁾ Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 16.

⁽²⁾ Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 52.

4.6 Komitet chciałby też poczynić uwagę dotyczącą proponowanej zmiany w art. 5 ust. 3 rozporządzenia. Zmiana ta oznacza, że tworzone centra regionalne mogą nie zajmować się wyłącznie monitorowaniem ruchu statków. Komitet ostrzega, że dobre funkcjonowanie całego systemu zależy od jasnych porozumień między państwami członkowskimi i EMSA co do tego, kto jest za co odpowiedzialny i w jakiej sprawie kompetentny.

4.7 Dalsze zmiany w art. 10–19 dotyczą przede wszystkim istniejących lub mających powstać organów EMSA, zakresu ich odpowiedzialności i kompetencji, źródeł finansowania i powiększenia personelu.

4.8 Komitet jest zdania, że EMSA w odniesieniu do tych obszarów, w których już w przeszłości dowiodła, że wnosi ważną wartość dodaną, musi otrzymać środki, by mogła w przyszłości nadal należycie wypełniać dotychczasowe i nowe zadania. Propozycje dotyczące ograniczenia zasobów ludzkich i finansowych powodującego, że EMSA będzie mogła realizować mniej zadań, trzeba zawsze rozważać, mając na uwadze negatywne skutki w postaci niezrealizowanych działań.

4.9 Komitet zgadza się wreszcie z zaleceniem Rady Administracyjnej EMSA, by w przyszłości w regularnych odstępach czasu zlecać niezależnemu zewnętrznemu podmiotowi przeprowadzenie audytu zewnętrznego dotyczącego funkcjonowania EMSA.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego niektóre nieaktualne akty prawne Rady w dziedzinie wspólnej polityki rolnej

COM(2010) 764 wersja ostateczna – 2010/0368 (COD)

(2011/C 107/15)

Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2011 r., oraz Rada, w dniu 27 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 42 akapit pierwszy, art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego niektóre nieaktualne akty prawne Rady w dziedzinie wspólnej polityki rolnej

COM(2010) 764 wersja ostateczna – 2010/0368 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Komitet 128 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (wersja przekształcona)

COM(2010) 784 wersja ostateczna – 2010/0387 (CNS)

(2011/C 107/16)

Dnia 25 stycznia 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (przekształcenie)

COM(2010) 784 wersja ostateczna – 2010/0387 (CNS).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 77), przyjętej dnia 14 stycznia 2009 r., na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Komitet 115 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instalacji, położenia, działania i oznaczania urządzeń do sterowania i kontroli kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (tekst jednolity)

COM(2010) 717 wersja ostateczna – 2010/0348 (COD)

(2011/C 107/17)

Rada, w dniu 17 stycznia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 16 grudnia 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instalacji, położenia, działania i oznaczania urządzeń do sterowania i kontroli kołowych ciągników rolniczych lub leśnych

COM(2010) 717 wersja ostateczna – 2010/0348 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Komitet 114 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń hamujących kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (tekst jednolity)

COM(2010) 729 wersja ostateczna – 2010/0349 (COD)

(2011/C 107/18)

Rada, w dniu 17 stycznia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 16 grudnia 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń hamujących kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (tekst jednolity)

COM(2010) 729 wersja ostateczna – 2010/0349 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Komitet stosunkiem głosów 111 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przestrzeni roboczej, dostępu do miejsca kierowcy oraz drzwi i okien kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (tekst jednolity)

COM(2010) 746 wersja ostateczna – 2010/0358 (COD)

(2011/C 107/19)

Rada, w dniu 17 stycznia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 16 grudnia 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przestrzeni roboczej, dostępu do miejsca kierowcy oraz drzwi i okien kołowych ciągników rolniczych lub leśnych

COM(2010) 746 wersja ostateczna – 2010/0358 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Komitet 108 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich

COM(2011) 6 wersja ostateczna – 2011/0007 (CNS)

(2011/C 107/20)

Dnia 26 stycznia 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 148 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich

COM(2011) 6 wersja ostateczna – 2011/0007 (CNS).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u CESE 763/2010 przyjętej dnia 27 maja 2010 r.⁽¹⁾, na 469. sesji plenarnej w dniach 16-17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Komitet 119 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia, Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 66.

2011/C 107/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej COM(2010) 494 wersja ostateczna – 2010/0257 (COD)	64
2011/C 107/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu COM(2010) 611 wersja ostateczna – 2010/0303 (COD)	68
2011/C 107/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego niektóre nieaktualne akty prawne Rady w dziedzinie wspólnej polityki rolnej COM(2010) 764 wersja ostateczna – 2010/0368 (COD)	72
2011/C 107/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (wersja przekształcona) COM(2010) 784 wersja ostateczna – 2010/0387 (CNS)	73
2011/C 107/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instalacji, położenia, działania i oznaczania urządzeń do sterowania i kontroli kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (tekst jednolity) COM(2010) 717 wersja ostateczna – 2010/0348 (COD)	74
2011/C 107/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń hamujących kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (tekst jednolity) COM(2010) 729 wersja ostateczna – 2010/0349 (COD)	75
2011/C 107/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przestrzeni roboczej, dostępu do miejsca kierowcy oraz drzwi i okien kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (tekst jednolity) COM(2010) 746 wersja ostateczna – 2010/0358 (COD)	76
2011/C 107/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich COM(2011) 6 wersja ostateczna – 2011/0007 (CNS)	77

CENY PRENUMERATY w 2011 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 100 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	770 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	300 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczej płycie DVD.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL