ISSN 1977-1002

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 44

Wydanie polskie

Tom 56

15 lutego 2013

Informacje i zawiadomienia

Powiadomienie nr — Spis treści — Strona

I *Rezolucje, zalecenia i opinie*

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

485. sesja plenarna w dniach 12 i 13 grudnia 2012 r.

2013/C 44/01 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Opracowanie strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego: korzyści dla wyspiarskich państw członkowskich" (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji cypryjskiej) 1

2013/C 44/02 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyłączenie europejskich wysp energetycznych: wzrost, konkurencyjność, solidarność i rozwój zrównoważony na wewnętrznym rynku energii UE" (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji cypryjskiej) 9

2013/C 44/03 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie tendencji i konsekwencji przyszłego rozwoju w dziedzinie usług osobistych, socjalnych, zdrowotnych i edukacyjnych w Unii Europejskiej (opinia z inicjatywy własnej) 16

2013/C 44/04 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zasada partnerstwa we wdrażaniu wspólnych strategicznych funduszy ramowych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa" *SWD(2012) 106 final* (opinia z inicjatywy własnej) 23

2013/C 44/05 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EKES-u we wdrażaniu i monitorowaniu przez instytucje UE Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (opinia z inicjatywy własnej) 28

PL

Cena:
8 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2013/C 44/06 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Europejski Rok Zdrowia Psychicznego – lepsza praca, wyższa jakość życia" (opinia z inicjatywy własnej) 36

2013/C 44/07 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rolnictwo społeczne: zielone usługi terapeutyczno-opiekuńcze oraz polityka społeczna i zdrowotna" (opinia z inicjatywy własnej) 44

2013/C 44/08 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jakości usług kolejowych w UE (opinia z inicjatywy własnej) 49

2013/C 44/09 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (opinia z inicjatywy własnej) 53

2013/C 44/10 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Powstawanie społeczeństwa obywatelskiego w Chinach: wkład społeczeństwa obywatelskiego w Rok Dialogu Międzykulturowego UE-Chiny oraz jego trwałe oddziaływanie" 59

2013/C 44/11 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rio+20: podsumowanie i perspektywy" (opinia dodatkowa) 64

III *Akty przygotowawcze*

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

485. sesja plenarna w dniach 12 i 13 grudnia 2012 r.

2013/C 44/12 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 *COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD)* 68

2013/C 44/13 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 *COM(2012) 496 final – 2011/0276 (COD)* 76

2013/C 44/14 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2011" *COM(2012) 253 final* 83

PL

(Ciąg dalszy na stronie 164)

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

485. SESJA PLENARNA W DNIACH 12 I 13 GRUDNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Opracowanie strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego: korzyści dla wyspiarskich państw członkowskich" (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji cypryjskiej)

(2013/C 44/01)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Dnia 22 maja 2012 r. Andreas D. MAVROYIANNIS, cypryjski wiceminister odpowiedzialny za sprawy europejskie, w imieniu cypryjskiej prezydencji Rady UE zasięgnął opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Opracowanie strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego: korzyści dla wyspiarskich państw członkowskich".

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12 – 13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES jest zdania, że mimo niezwykle delikatnej i jak dotąd nierozstrzygniętej sytuacji panującej w regionie Morza Śródziemnego, spełnione są wszystkie warunki [1], aby można było zainicjować wielopoziomowy dialog między Komisją, państwami członkowskimi, krajami uczestniczącymi we współpracy eurośródziemnomorskiej, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w celu stworzenia – podzielonej na dwie części – strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego, która będzie zaspokajać potrzeby regionu, zwiększając jego konkurencyjność w skali międzynarodowej.

1.2 EKES zauważa, że region Morza Śródziemnego jest bardzo rozległy, charakteryzuje się różnorakimi cechami pod względem gospodarczym, społecznym, politycznym i kulturowym oraz składa się z krajów, których struktury i infrastruktura także są zróżnicowane (państwa członkowskie UE, państwa spoza UE mające status krajów kandydujących, państwa spoza UE uczestniczące w partnerstwie eurośródziemnomorskim), w związku z czym proponuje, aby ustanowić dwie polityki subregionalne – dla wschodniego i zachodniego Śródziemnomorza – które dzięki różnym formom współpracy będą powiązane zarówno między sobą, jak i ze strategią makroregionalną dla obszaru Morza Jońskiego i Adriatyku.

1.3 EKES uwzględnia decyzje Rady i idącą w tym samym kierunku opinię wyrażoną przez Parlament Europejski, zgodnie z którą strategia makroregionalna nie powinna wymagać dodatkowych zasobów finansowych, nowych przepisów ani dodatkowego organu zarządzającego (trzy razy „nie"). Niemniej uważa za konieczne finansowanie wsparcia technicznego dotyczącego gromadzenia danych i promowania niezbędnych projektów strukturalnych.

[1] Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego „Ewolucja strategii makroregionalnych UE: obecne praktyki i przyszłe perspektywy, szczególnie w regionie Morza Śródziemnego", Komisja Rozwoju Regionalnego, sprawozdawca: F. Alfonsi (A7-0219/2012).
Rezolucja Parlamentu Europejskiego „Ewolucja strategii makroregionalnych UE: obecne praktyki i przyszłe perspektywy, szczególnie w regionie Morza Śródziemnego", (2011/2179/INI).

1.4 EKES jest zdania, że wykorzystywanie znacznych zasobów wyasygnowanych już przez UE na finansowanie działań i programów z tytułu funduszy strukturalnych oraz instrumenty finansowe EBI to zadowalające środki, które należy stosować w przejrzysty, lecz także możliwie elastyczny sposób. Opowiada się również za utworzeniem eurośródziemnomorskiego banku inwestycyjnego za pośrednictwem EBI oraz za strategią polityczną otwartą dla wkładu pochodzącego z różnych instytucji finansowych, takich jak Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), EBOR, Bank Światowy, Afrykański Bank Rozwoju czy Islamski Bank Rozwoju.

1.5 EKES uważa, że należy w pierwszej kolejności zacieśnić współpracę na szczeblu poniżej regionalnego dzięki nasileniu wzajemnych relacji handlowych, turystycznych i przemysłowych między państwami położonymi na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego.

1.6 EKES uważa za konieczne, by Rada podjęła decyzje polityczne niezbędne do niezwłocznego uporania się z nierozwiązanymi dotąd problemami, tak aby Unia dla Śródziemnomorza mogła stać się strukturą zajmującą się planowaniem i wdrażaniem nowej polityki makroregionalnej.

1.7 EKES uważa, że niezwłoczne przyjęcie strategii na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego przez Radę (zob. konkluzje z dnia 24 czerwca 2011 r.) utoruje drogę do opracowania strategii makroregionalnej dla Śródziemnomorza.

1.8 EKES jest zdania, że Cypr i Malta, a także wszystkie wyspy Morza Śródziemnego, będą miały nader istotną rolę do odegrania w nowej strategii opracowanej przez UE. Wyspy te bowiem znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji ze względu na brak połączenia i komunikacji z kontynentalnymi państwami członkowskimi UE.

1.9 EKES podkreśla, że sprawą wysokiej wagi dla całego szeroko rozumianego obszaru śródziemnomorskiego jest wspieranie produkcji rolnej.

1.10 EKES uważa za niezbędne usprawnienie połączeń morskich i lotniczych pomiędzy krajami śródziemnomorskimi oraz ogólnie między nimi a pozostałą częścią UE.

1.11 EKES jest przekonany, że publikując niniejszą opinię, zapoczątkowuje debatę na temat nowej strategii makroregionalnej dla Śródziemnomorza i otwiera negocjacje w sprawie jej kluczowych zagadnień. Oświadcza, że będzie kontynuować prace nad tą szczególnie istotną kwestią za pośrednictwem kolejnych opinii, w których szczegółowo i dogłębnie omówione zostaną zagadnienia zarysowane w niniejszym dokumencie.

2. **Wstęp**

2.1 Cypr wyznaczył sobie jako priorytet na czas sprawowania przewodnictwa w Radzie UE w drugiej połowie 2012 r. opracowanie opinii pt. „Strategia makroregionalna dla regionu Morza Śródziemnego", skupionej konkretnie na korzyściach, jakie strategia może przynieść mniejszym państwom wyspiarskim.

2.2 Decyzja o powierzeniu tego zadania EKES-owi wiąże się z faktem, że odegrał on istotną rolę w opracowaniu opinii doradczych przedstawiających i reprezentujących poglądy organizacji społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich, wspierając demokrację uczestniczącą w UE.

2.3 Wybrana dziedzina stanowi kontynuację udanego opracowania podejścia makroregionalnego dla regionu Morza Bałtyckiego [2], jak również strategii makroregionalnych dla regionu Dunaju, regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego oraz Atlantyku – region Morza Śródziemnego wyróżnia się bowiem szczególnymi cechami, z którymi wiążą się specyficzne potrzeby.

2.4 Strategia ta będzie miała na celu stworzenie skoordynowanych polityk, które pomogą krajom regionu zacieśnić ich stosunki gospodarcze i społeczne oraz współpracować z myślą o rozwiązywaniu wspólnych problemów, oferując możliwość, by region stał się konkurencyjny w skali międzynarodowej, bezpieczny i zrównoważony pod względem ekologicznym oraz by osiągnął dobrobyt. Ponadto umożliwi ona koordynację wszystkich strategii politycznych, celów i działań realizowanych przez instytucje europejskie z działaniami państw członkowskich, regionów, lokalnych rad społeczno-gospodarczych oraz wszystkich podmiotów z regionu Morza Śródziemnego, zwłaszcza niewielkich, odizolowanych państw wyspiarskich Śródziemnomorza.

2.5 Oczekuje się także, że strategia pozwoli rozwiązać problemy wynikające z międzynarodowego kryzysu gospodarczego i przyspieszyć tempo wzrostu, tworzenia możliwości zatrudnienia oraz redukcji bezrobocia.

[2] Opinia EKES-u w sprawie: „Współpraca makroregionalna. Rozszerzanie strategii na rzecz Morza Bałtyckiego na inne makroregiony w Europie" – Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 6.
Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego [COM(2009) 248 final] – Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 29.

2.6 W tym celu przyjęto w niniejszej opinii sformułowaną przez Komisję definicję strategii makroregionalnej ([3]), zgodnie z którą strategię uznaje się za „makroregionalną", jeśli dotyczy regionu, który obejmuje obszary wchodzące w skład różnych państw lub regionów, charakteryzujące się wspólnymi cechami (np. ten sam obszar, morski czy inny) lub stojące przed jednakowymi wyzwaniami, takimi jak problemy dotyczące rozwoju, zmiany klimatu, ograniczonej wymiany gospodarczej i kulturowej itd. Strategie makroregionalne to sposoby podejścia, które opierając się na istniejących już narzędziach, programach i możliwościach finansowania, zaprzęgają je do realizacji specyficznych celów danego makroregionu i zmierzają do tego, by w procesie planowania uwzględniać zasoby publiczne i prywatne, tak aby szersze strategie polityczne zostały powiązane z dostępnymi środkami finansowymi (europejskimi, krajowymi, regionalnymi). Ponadto umożliwiają konwergencję zasobów regionów i różnych państw członkowskich dzięki wdrożeniu skoordynowanego „współzarządzania" oraz stworzenie „wzajemnych korzyści" dla wszystkich zainteresowanych stron.

2.7 UE, mając na uwadze zmienną i szczególnie niepewną sytuację polityczną i społeczną zaistniałą w krajach południowego wybrzeża Morza Śródziemnego w następstwie rewolucji, przyjęła względem nich nowe podejście określane jako „partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu", służące nagradzaniu krajów, które dokonują postępów we wdrażaniu niezbędnych reform, osiągając konkretne i wymierne cele ([4]).

3. Wyzwania, przed którymi staje region Morza Śródziemnego

3.1 Biorąc pod uwagę znaczną liczbę programów i inicjatyw istniejących już zarówno na poziomie szeroko rozumianego basenu Morza Śródziemnego (relacje eurośródziemnomorskie, znane pod nazwą „procesu barcelońskiego"), jak i w odniesieniu do bardziej specyficznych regionów Śródziemnomorza, np. regionu Morza Jońskiego i Morza Adriatyckiego (współpraca terytorialna w basenie Morza Śródziemnego za pośrednictwem makroregionu adriatycko-jońskiego), należy zauważyć, że nowa strategia makroregionalna powinna obejmować wszystkie kraje regionu Morza Śródziemnego, a mianowicie państwa członkowskie (Portugalia, Hiszpania, Francja, Włochy, Grecja, Cypr, Słowenia, Malta) i państwa trzecie (Chorwacja, Czarnogóra, Albania, Turcja, Liban, Syria, terytoria palestyńskie, Jordania, Izrael, Egipt, Libia, Algieria, Tunezja i Maroko).

3.2 Przed zdefiniowaniem ram celów, działań i strategii politycznych konieczne jest jednak wyodrębnienie wyzwań, przed którymi stoi region.

3.2.1 Po pierwsze, Śródziemnomorze, zwłaszcza wschodnie, ma ogromne znaczenie historyczne i obejmuje zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa trzecie znajdujące się na różnych etapach rozwoju. Zważywszy że region Morza Śródziemnego był od zamierzchłych czasów zasiedlony przez człowieka i eksploatowany gospodarczo, a także cechował go intensywny ruch towarów, osób i statków, niezwykle istotne znaczenie ma w nim wymiana handlowa i przepływ ludzi. Niemniej stosunki gospodarcze między krajami regionu pozostają bardzo ograniczone; przykładowo nie ma bezpośrednich połączeń lotniczych czy morskich między krajami wschodniego Śródziemnomorza. Nie bez słuszności niektórzy obserwatorzy twierdzą, że „współpraca eurośródziemnomorska" ogranicza się niestety do współpracy między krajami południowego wybrzeża Morza Śródziemnego a UE czy też do współpracy dwustronnej z niektórymi państwami członkowskimi.

3.2.2 Po drugie, powszechny brak równowagi ekonomicznej oraz różnice poziomów rozwoju i dobrobytu, jak też częste – zwłaszcza obecnie – napięcia w regionie sprawiają, że przepływ osób przybrał tu rozmiary stałej migracji ekonomicznej (legalnej lub nielegalnej) ([5]). Ma to negatywne następstwa zarówno dla krajów pochodzenia, jak i dla krajów przyjmujących, a przepływ osób poszukujących azylu politycznego to szczególnie niepokojący aspekt problemu.

3.2.3 Po trzecie, region Morza Śródziemnego pozostaje ogniskiem niestabilności politycznej i konfliktów zbrojnych, co powoduje niepożądane ofiary w ludziach, szkody materialne i konsekwencje dla wymiany gospodarczej i handlowej oraz dla środowiska naturalnego. Ponadto po wybuchu rewolucji w krajach arabskich odczuwalna stała się potrzeba niezwłocznego opracowania strategii na rzecz wzmocnienia stosunków gospodarczych i społecznych między krajami regionu za pośrednictwem inicjatywy UE, którą będzie kształtować demokratyczny dialog z rządami, a także ze społeczeństwem obywatelskim ([6]) i która pokaże, że UE naprawdę stoi po stronie narodów zamieszkujących południowe wybrzeże Morza Śródziemnego ([7]).

3.2.4 Po czwarte, region jest źródłem wielu cennych surowców, do których należą przede wszystkim rezerwy energii szerzej pojętego Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Niedawne odkrycie nowych złóż gazu ziemnego jest ważnym wydarzeniem, z którym powinny się wiązać nowe dostawy zasobów energetycznych dla UE, oparte na stabilniejszych podstawach. Niemniej jednak należy koniecznie zapewnić warunki bezpieczeństwa i ulepszyć morskie, lotnicze i inne drogi komunikacyjne między Śródziemnomorzem a resztą świata, kładąc nacisk na marynarkę handlową, która stanowi istotną dziedzinę działalności gospodarczej w regionie.

([3]) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (COM(2009) 248 final, 10.6.2009).

([4]) Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego" – COM(2011) 200 final, 8.3.2011.

([5]) Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji" (COM(2011) 248 final, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 135.

([6]) Opinia EKES-u w sprawie promowania reprezentatywnych społeczeństw obywatelskich w regionie eurośródziemnomorskim – Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 32.
Opinia EKES-u w sprawie: „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej" – Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 42.

([7]) Opinia EKES-u w sprawie wspólnego komunikatu do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie" – COM(2011) 303 final, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 89.
Opinia EKES-u w sprawie: „Rola Unii Europejskiej w umacnianiu pokoju w stosunkach zewnętrznych: sprawdzone rozwiązania i perspektywy" – Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 21.

3.2.5 Po piąte, długotrwałe użytkowanie zasobów obszaru, działalność rolnicza, częste ostatnio susze, przełowienie, a także intensywny transport morski spowodowały w regionie zanieczyszczenie, które ma niekorzystne skutki dla życia morskiego i wybrzeża, co negatywnie wpływa na działalność turystyczną. Gospodarstwa rolne produkują coraz mniej żywności, której wartość zresztą stale spada ([8]); bogactwa morza zostały stopniowo wyczerpane, a ponadto stwierdza się spadek wydajności połowów.

3.2.6 Po szóste, wspólną cechą wszystkich krajów śródziemnomorskich jest istotna rola sektora turystyki jako źródła miejsc pracy i wzrostu gospodarczego – m.in. z tego właśnie względu promowanie współpracy między krajami regionu w dziedzinie turystyki powinno być głównym elementem strategii na rzecz rozwoju, celem rozwiązania najpoważniejszych problemów, zwłaszcza problemu sezonowości.

3.2.7 Po siódme, korzystanie ze środków technologicznych i komunikacyjnych oferowanych przez internet jest ograniczone, zwłaszcza na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego; brakuje też działań badawczych i innowacji, które stanowią dziedziny o zasadniczym znaczeniu we współczesnej gospodarce. Wzajemne połączenia między krajami Śródziemnomorza są bardzo ograniczone.

3.3 Należy zwrócić uwagę, że szczególnie słabo rozwinięte są stosunki gospodarcze, polityczne i społeczne między krajami Afryki Północnej, w związku z czym tak zwana współpraca eurośródziemnomorska ogranicza się w istocie do współpracy UE tylko z niektórymi krajami. Ponadto strategie polityczne i programy, które UE wdrożyła w regionie, odniosły tylko częściowy sukces, a to ze względu na brak skutecznych partnerów lokalnych, korupcję ([9]), a także niedostateczne zrozumienie miejscowych obyczajów, tradycji i wyobrażeń społecznych. Proces barceloński, który wszedł w życie w roku 1995, przyniósł skromne efekty, a program MEDA i Unia dla Śródziemnomorza jak dotąd nie dały spodziewanych rezultatów, jeśli chodzi o odpowiednie wsparcie współpracy między UE a krajami basenu Morza Śródziemnego.

4. **Cele strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego**

4.1 Mając na uwadze wyżej wymienione wyzwania, proponuje się następujące główne cele strategii makroregionalnej:

4.1.1 osiągnięcie zrównoważonego rozwoju poprzez zwiększenie konkurencyjności gospodarek państw regionu, tak aby stawić czoła bieżącemu międzynarodowemu kryzysowi gospodarczemu, stworzyć możliwości zatrudnienia oraz zmniejszyć bezrobocie;

4.1.2 zacieśnienie stosunków między krajami regionu Morza Śródziemnego i uczynienie z tych krajów łącznika między UE, Bliskim Wschodem i Afryką, w celu konsolidacji warunków wspierających pokój i dobrobyt oraz wzmocnienia spójności regionalnej;

4.1.3 ukształtowanie ambitnej polityki energetycznej służącej interesom zarówno krajów regionu, jak i UE, mając na względzie potrzebę UE, by zapewnić sobie zróżnicowanych dostawców energii i zmniejszyć swoją zależność względem Rosji;

4.1.4 wzmocnienie swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób między państwami śródziemnomorskimi nienależącymi do UE;

4.1.5 ulepszenie sieci połączeń w celu umożliwienia szybkiego, niczym nieutrudnionego dostępu towarom, osobom i usługom, ze szczególnym naciskiem na bezpieczny transport zasobów energetycznych;

4.1.6 wzmocnienie roli niewielkich wyspiarskich państw członkowskich UE położonych w regionie Śródziemnomorza, tzn. Cypru i Malty, poprzez wdrożenie inicjatyw zmierzających do poprawy stosunków z partnerami śródziemnomorskimi, zwłaszcza dzięki rozszerzeniu łączności elektronicznej państw regionu z resztą świata;

4.1.7 wspieranie programów mających na celu tworzenie dodatkowych miejsc pracy na rzecz grup wymagających szczególnej uwagi ([10]) (kobiet, młodzieży, osób niepełnosprawnych itp.).

4.2 Strategia makroregionalna na rzecz regionu Morza Śródziemnego, podzielona na odrębne strategie subregionalne dla wschodniego i zachodniego Śródziemnomorza, powinna mieć na celu przekształcenie go w obszar prawdziwie nowatorski w dziedzinie handlu, turystyki, kultury, idei, innowacji, badań naukowych i działań edukacyjnych, aby uczynić go regionem pokojowym i zapewnić mu trwały rozwój gospodarczy i społeczny oraz dobrobyt.

5. **Podejście strategiczne z myślą o utworzeniu makroregionu Morza Śródziemnego**

5.1 Przeprowadzona powyżej analiza może ułatwić określenie głównych elementów strategii na rzecz regionu, podzielonych na następujących sześć zgodnych ze strategią unijną „Europa 2020" ([11]) filarów:

5.1.1 **Pierwszy filar** dotyczy współpracy gospodarczej i rozwoju gospodarczego w powiązaniu z celami dotyczącymi rozwoju zrównoważonego, w tym dalekosiężnych działań w zakresie gospodarki, takich jak:

— określenie – w ramach wspólnej polityki rolnej – długoterminowej strategii na rzecz zrównoważonej działalności rolniczej, wspieranej przez szkolenia, technologie, innowacje i badania naukowe;

— wdrożenie działań na rzecz rozwoju akwakultury;

([8]) Opinia EKES-u w sprawie rolnictwa w krajach partnerstwa eurośródziemnomorskiego (w tym znaczenia pracy kobiet w rolnictwie oraz roli spółdzielni) – Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 41.

([9]) Opinia EKES-u w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w zwalczaniu korupcji w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego – Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 27.

([10]) Opinia EKES-u w sprawie promowania przedsiębiorczości kobiet w regionie eurośródziemnomorskim – Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 144.

([11]) Zob. http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm

— wsparcie dla MŚP, które stanowią trzon lokalnej działalności gospodarczej;

— liberalizacja handlu między krajami regionu;

— zwalczanie korupcji, która niszczy struktury gospodarcze i społeczne oraz osłabia konkurencyjność;

— wspieranie rozwoju turystyki i kultury, z naciskiem na współpracę transnarodową; przyciąganie inwestycji zagranicznych, rozwój turystyki rejsowej z wieloma miejscami docelowymi czy waloryzacja dziedzictwa kulturowego i wybrzeża poprzez przyznawanie znaku jakości.

5.1.2 **Drugi filar** odnosi się do ochrony środowiska naturalnego i przeciwdziałania zmianie klimatu, a w szczególności do:

— ochrony zasobów morskich i podwodnych, dzięki odnowie zasobów ryb i łagodzeniu problemów związanych ze zmianą klimatu, która zaczyna już być widoczna;

— podjęcia dodatkowych działań na rzecz ochrony wybrzeża;

— wzmocnienia współpracy między państwami regionu w zakresie ochrony i sprawiedliwego podziału ograniczonych zasobów wodnych;

— stosowania zasad rozwoju zrównoważonego w transporcie morskim poprzez wykorzystanie nowych technologii dotyczących ruchu statków, w celu obniżenia kosztów działalności i emisji CO_2.

5.1.3 **Trzeci filar** dotyczy transportu i zmierza do zagwarantowania połączeń zarówno lotniczych, jak i morskich oraz zapewnienia bezpieczeństwa transportu towarów i osób. W tym względzie cele są następujące:

— wzmocnienie i usprawnienie zarobkowych przewozów morskich, poprzez współpracę między państwami śródziemnomorskimi, oraz zagwarantowanie bezpiecznych warunków na międzynarodowych trasach żeglugi morskiej, przybrzeżnej i powietrznej;

— wzmocnienie sieci połączeń lotniczych i morskich między krajami regionu, między wschodnim a zachodnim Śródziemnomorzem oraz między regionem a pozostałą częścią UE;

— stworzenie nowych lub ulepszenie istniejących korytarzy morskich, w szczególności z myślą o zapewnieniu bezpiecznych i konkurencyjnych połączeń wyspiarskim państwom członkowskim.

5.1.4 **Czwarty filar** dotyczy współpracy w dziedzinie energetyki [12], w odniesieniu do węglowodorów, gazu ziemnego, odnawialnych źródeł energii i do ich bezpiecznego przesyłu z krajów będących producentami do UE i gdzie indziej. Długoterminowy cel polegający na utworzeniu „wspólnoty energetycznej UE – południowe Śródziemnomorze" to zamysł bardzo śmiały, lecz niezbędny. W związku z tym konieczne jest opracowanie wielopoziomowej polityki energetycznej dla regionu Morza Śródziemnego mającej na celu:

— eksploatację odkrytych właśnie złóż gazu ziemnego oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, takich jak energia słoneczna i wiatrowa;

— poszukiwanie nowych złóż gazu ziemnego i ich eksploatację;

— rozwój odnawialnych źródeł energii za pomocą inicjatyw regionalnych, takich jak np. śródziemnomorski plan słoneczny, Dii – Renewable energy bridging continents (Energia odnawialna łączy kontynenty) czy Medgrid;

— włączenie krajów leżących na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego do rynku wewnętrznego energii.

5.1.5 **Filar piąty** dotyczy innowacji i konkurencyjności. Strategia powinna wykorzystywać możliwości oferowane przez istniejące już inicjatywy UE w zakresie badań i innowacji, tak aby zwiększać konkurencyjność, a więc i dobrobyt narodów zamieszkujących szeroko rozumiany region Morza Śródziemnego, poprzez:

— promowanie reformy edukacji i dostosowania systemów kształcenia do obecnych wymogów rozwoju, za pomocą strategii politycznych w zakresie szkolenia siły roboczej;

— wdrożenie ściślejszej współpracy w dziedzinie badań i technologii między uczelniami wyższymi, przedsiębiorstwami i ośrodkami badawczymi;

— wspieranie programów wymiany pracowników naukowych i studentów (programy Erasmus, Leonardo da Vinci etc.);

— wzmocnienie współpracy między zainteresowanymi krajami w celu ulepszenia połączeń elektronicznych i dostępu do internetu.

[12] Opinia EKES-u w sprawie: „Promocja energii odnawialnej a europejska polityka sąsiedztwa: przypadek eurośródziemnomorski" – Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 1.
Opinia EKES-u w sprawie wymiaru zewnętrznego europejskiej polityki energetycznej – Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8.

5.1.6 **Szósty filar** dotyczy imigracji i mobilności ([13]), a w jego zakres wchodzi wspieranie legalnej, właściwie zarządzanej imigracji, poszanowanie prawa międzynarodowego w dziedzinie azylu, ograniczanie nielegalnej imigracji, zwalczanie siatek przestępczych zajmujących się handlem ludźmi oraz ochrona praw człowieka w ramach kontroli granic:

— wzmocnienie współpracy na rzecz kontroli imigracji i mobilności między krajami pochodzenia, krajami tranzytu i krajami przyjmującymi (te ostatnie to zwykle państwa członkowskie UE);

— usprawnienie przepływów, swoboda przejazdu i określenie nowej całościowej polityki azylowej UE opartej na:

  — priorytetach wspólnego europejskiego systemu azylowego;

  — lepszej współpracy policyjnej na rzecz zapobiegania i zwalczania przestępczości transgranicznej.

6. Niezbędne warunki wstępne osiągnięcia celów makroregionalnej strategii rozwoju w regionie Morza Śródziemnego

6.1 Nowa strategia makroregionalna na rzecz Śródziemnomorza, rozbita na dwie strategie subregionalne, powinna wpisywać się w ramy strategii „Europa 2020", istniejących programów i instrumentów finansowania UE ([14]), a także wykorzystywać inicjatywy europejskie, takie jak program Interact, w celu zapewniania pomocy technicznej i szkoleń ([15]). Niemniej jednak konieczne będzie utworzenie nowej infrastruktury na rzecz zarządzania i usprawnienia funkcjonowania instytucji. Strategia makroregionalna powinna oferować nowe sposoby działania, które przyniosą korzyści zainteresowanym państwom, oraz przewidywać praktyczne działania i polityki, które będzie można efektywnie wdrożyć.

6.2 Do opracowania strategii na rzecz Śródziemnomorza (wschodniego i zachodniego) nieodzowne będzie wykorzystanie wszelkich dostępnych środków i powiązanie ich z aspektami tzw. „podejścia śródziemnomorskiego" dotyczącymi stosunków zewnętrznych. Będzie ona się skupiać na skuteczniejszej koordynacji działań i polityk realizowanych przez Komisję Europejską z tymi prowadzonymi przez państwa członkowskie, regiony, władze lokalne oraz inne zainteresowane podmioty.

6.3 UE, uznając szczególnie ważną rolę regionu Morza Śródziemnego, postanowiła na szczycie paryskim na rzecz Śródziemnomorza w 2008 r. bezzwłocznie ulepszyć swoją politykę współpracy poprzez utworzenie stałego mechanizmu zwanego „Unią dla Śródziemnomorza" ([16]). Mechanizmowi temu, który został zainicjowany w Barcelonie i z którym wiązano wielkie nadzieje, przypisano zadanie realizacji konkretnych projektów w zakresie zanieczyszczenia mórz, bezpieczeństwa morskiego, energetyki i rozwoju stosunków gospodarczych między wszystkimi krajami uczestniczącymi w partnerstwie eurośródziemnomorskim. Niestety jak dotąd efekty działania Unii dla Śródziemnomorza są bardzo rozczarowujące.

6.4 Makroregiony nie mają ściśle określonych granic. W związku z tym zagadnienia, które będą promowane w ich ramach, powinny koncentrować się wokół wspólnie uzgodnionych wyzwań oraz wspólnych aspektów, które umożliwią skuteczne stawienie im czoła, a zarazem powinny wiązać się z innymi strategiami makroregionalnymi tworzonymi przez UE, w oparciu o wdrażanie określonego pakietu polityk i działań wybranych przez uczestniczące państwa.

7. Środki niezbędne do wprowadzenia w życie nowej strategii

7.1 Wpisując się w wyżej określone ramy, podejście w zakresie strategii makroregionalnej na rzecz Śródziemnomorza powinno obejmować w szczególności następujące cele:

7.1.1 Stworzenie odpowiedniego mechanizmu koordynacji i zarządzania w celu wdrożenia strategii makroregionalnej, który będzie mógł służyć koordynowaniu działań znacznej liczby zaangażowanych w strategię organów europejskich i podmiotów lokalnych. W związku z tym proponuje się:

— Powierzenie koordynacji wszystkich działań w ramach strategii makroregionalnej Komisji (Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych), tak aby strategia stanowiła oficjalną politykę UE.

([13]) Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności" (COM(2011) 743 final), Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 134; opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz [COM(2011) 750 final – 2011/0365 (COD)], wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu [COM(2011) 751 final – 2011/0366 (COD)], wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Migracji i Azylu oraz instrumentu finansowego na rzecz wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego [COM(2011) 752 final – 2011/0367 (COD)], wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument finansowy na rzecz wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego [COM(2011) 753 final – 2011/0368 (COD)] – Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 108.

([14]) Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa – Dz.U. L 310 z 9.11.2006.

([15]) — Zob. http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911
— Zob. http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619 (dotyczy konkretnie jednostki ds. Interact znajdującej się w Walencji).

([16]) Zob. http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm

— Określenie dwóch strategii subregionalnych na rzecz regionu Morza Śródziemnego – jednej dla wschodniego Śródziemnomorza, drugiej dla zachodniego Śródziemnomorza – ze względu na ich specyficzne cechy geograficzne, gospodarcze, społeczne i kulturowe; te dwie strategie subregionalne wraz ze strategią na rzecz Adriatyku i Morza Jońskiego będą obejmować cały region śródziemnomorski.

— Ponadto proponuje się, by za roboczy model przyjąć struktury wykorzystywane w kontekście strategii na rzecz regionu Atlantyku (Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa), to znaczy:

1. Z inicjatywy Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej zostaną utworzone dwa fora ds. Śródziemnomorza (wschodniego i zachodniego), które dokonają opisu aktualnej sytuacji w każdym z tych regionów i zaproponują plany działania. W ich skład wejdą przedstawiciele europejskich organów instytucjonalnych (Komisji, Parlamentu, EKES-u i KR-u), państw śródziemnomorskich, władz regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

2. Fora będą wspierane przez dwa komitety sterujące.

3. Komisja i rządy ocenią końcowe propozycje obu forów.

7.1.2 Wdrożenie polityki dobrego sąsiedztwa UE: Jak dotąd, podejście stosowane w odniesieniu do strategii makroregionalnych ograniczało się do transpozycji wewnętrznych polityk UE. Aby jednak powiodła się realizacja takiej strategii w regionie Śródziemnomorza, obejmującym szereg państw nienależących do UE, należy wdrożyć również aspekty polityki zewnętrznej, kładąc rzecz jasna nacisk na politykę dobrego sąsiedztwa UE.

7.1.3 Wdrożenie nowych polityk na rzecz:

7.1.3.1 kształcenia i szkolenia siły roboczej;

7.1.3.2 ulepszenia połączeń internetowych i łączności elektronicznej oraz ciągłego udoskonalania usług internetowych w zakresie e-administracji;

7.1.3.3 opracowania wspólnego programu badań i innowacji w celu wsparcia rozwoju zrównoważonego i szkolenia zawodowego;

7.1.3.4 zagwarantowania swobodnego tranzytu drogą morską oraz swobodnego przepływu towarów, osób i energii poprzez wprowadzenie w życie polityki bezpiecznych usług transportowych po przystępnych cenach i utworzenie nowych korytarzy morskich, a także ulepszenie żeglugi handlowej;

7.1.3.5 zapewnienia sprawnie funkcjonujących połączeń morskich i lotniczych między wszystkimi regionami Morza Śródziemnego oraz między nimi a resztą świata;

7.1.3.6 rozszerzenia stosunków handlowych i politycznych poprzez utworzenie stref wolnego handlu w oparciu o istniejące umowy eurośródziemnomorskie oraz o zniesienie opłat przywozowych, dzięki skoordynowanym działaniom, takim jak konwergencja w zakresie regulacji;

7.1.3.7 podjęcia działań w dziedzinach konkurencji, zamówień publicznych, ochrony inwestycji oraz spraw sanitarnych i fitosanitarnych.

7.1.4 Projekty współpracy transgranicznej i międzyregionalnej mogą być finansowane poprzez istniejące zasoby finansowe ([17]), a mianowicie fundusze strukturalne UE, wkłady państw członkowskich, wkład innych państw będących darczyńcami (np. Norwegii i Szwajcarii), Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) ([18]), interweniujący poprzez FEMIP ([19]) (Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji), środki Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) wykorzystywane na podstawie umowy międzynarodowej, a także poprzez środki budżetowe przydzielane Unii dla Śródziemnomorza, z możliwością udziału władz lokalnych, podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych.

7.1.5 Nowa strategia makroregionalna powinna być funkcjonalnie powiązana z innymi strategiami politycznymi UE, takimi jak strategia „Europa 2020", polityka spójności, nowa wspólna polityka rolna i wspólna polityka rybołówstwa, mechanizm „Łącząc Europę", transeuropejskie sieci transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne, program „Horyzont 2020", agenda cyfrowa, Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz MŚP (COSME) oraz przede wszystkim zintegrowana polityka morska i polityka dotycząca wspólnego europejskiego systemu azylowego ([20]).

8. **Rola wysp w nowej strategii makroregionalnej**

8.1 Jest niezaprzeczalnym faktem, że dotychczas nie powstała na poziomie UE żadna całościowa, stała strategia uwzględniająca specyficzne potrzeby wyspiarskich państw członkowskich UE – Cypru i Malty, które borykają się z problemami w dziedzinie transportu i energii. Ich trudna dostępność stanowi przeszkodę w urzeczywistnianiu jednolitego rynku.

8.2 Nowa strategia makroregionalna na rzecz Śródziemnomorza dokładnie określi sposoby połączeń dla Cypru i Malty oraz umożliwi stworzenie warunków sprzyjających wykorzystywaniu zasobów europejskich.

8.3 Cypr (wschodnie Śródziemnomorze) i Malta (zachodnie Śródziemnomorze) mogą odgrywać we wdrażaniu nowej strategii makroregionalnej i zarządzaniu nią konkretną rolę jako siedziby organów zarządzających, które zostaną utworzone w regionie lub do niego przeniesione.

([17]) Na okres do końca 2013 r. dostępne jest ok. 4 mld euro na udzielanie pomocy południowym sąsiadom, w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

([18]) Zob. http://www.eib.europa.eu/projects/regions/med/index.htm?lang.en

([19]) Zob. http://www.eib.europa.eu/infocentre/publications/all/femip-2011-annual-report.htm

([20]) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE", COM(2008) 360 final.

9. **Potencjalna rola EKES-u w nowej strategii na rzecz regionu Morza Śródziemnego**

9.1 EKES, we współpracy z radami społeczno-gospodarczymi państw członkowskich z regionu Morza Śródziemnego oraz z podobnymi organizacjami z krajów Afryki Północnej (tych, w których takowe istnieją), a także z organizacjami przedstawicielskimi społeczeństwa obywatelskiego, postanowił zorganizować eurośródziemnomorskie zgromadzenie rad społeczno-gospodarczych, które powinno wkrótce zostać zwołane.

9.2 EKES posiada odpowiednie doświadczenie i wiedzę, by zostać członkiem forów na rzecz Śródziemnomorza, skoro tylko zostaną utworzone.

9.3 EKES zamierza w dalszym ciągu sporządzać konkretne opinie, by bardziej szczegółowo analizować strategię makroregionalną na rzecz Śródziemnomorza.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyłączenie europejskich wysp energetycznych: wzrost, konkurencyjność, solidarność i rozwój zrównoważony na wewnętrznym rynku energii UE" (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji cypryjskiej)

(2013/C 44/02)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Dnia 18 lipca 2012 r. prezydencja cypryjska Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„*Przyłączenie europejskich wysp energetycznych: wzrost, konkurencyjność, solidarność i rozwój zrównoważony na wewnętrznym rynku energii UE*" (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji cypryjskiej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12-13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 159 do 5 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Specyfika „wysp energetycznych" w szerokim rozumieniu tego pojęcia stawia w niekorzystnej sytuacji określane tym mianem kraje i regiony w Europie, tak pod względem gospodarczym, jak i społecznym czy ekologicznym, gdyż w wielu przypadkach są one bardzo zależne od importowanych paliw kopalnych. Zjawisko to sprzyja powstawaniu znacznych różnic cen i, co za tym idzie, nierówności między poszczególnymi obszarami europejskimi z punktu widzenia solidarności i jednolitego ich rozwoju.

1.2 EKES zgadza się na wytyczony przez Radę Europejską w lutym 2011 r. cel dotyczący wyeliminowania zjawiska wysp energetycznych. Z myślą o jego realizacji popiera zwłaszcza inicjatywy dotyczące umocnienia, w odniesieniu do priorytetowych szlaków przesyłu, energetycznych połączeń międzysystemowych pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Połączenie międzysystemowe wysp energetycznych z sieciami krajów trzecich może być priorytetem w sytuacji, gdy rozwiązanie to jest najwłaściwsze, jeśli chodzi o zapewnienie tym wyspom zaopatrzenia w energię i jego dywersyfikacji.

1.3 Nie wszystkie państwa członkowskie wykazujące cechy wysp energetycznych znajdują się w takiej samej sytuacji pod względem produkcji i możliwości importu energii. Poza rozwijaniem połączeń międzysystemowych, co jest koniecznością z punktu widzenia wszystkich wysp energetycznych i dla pozostałych państw członkowskich UE, należy odpowiednio dostosować do poszczególnych sytuacji rozwiązania energetyczne związane z zasobami lokalnymi.

1.4 Ze względu zwłaszcza na państwa bałtyckie i kraje Europy Wschodniej i Środkowej, EKES wzywa do podjęcia wysiłków zmierzających do wyeliminowania występujących między Rosją a UE różnic w interpretacji zasad rynków energetycznych i dostaw energii oraz do wprowadzenia zapisu w tej sprawie w umowach międzynarodowych. Jedna z tych umów mogłaby przyjąć formę nowego porozumienia w sprawie partnerstwa i współpracy, w którym podkreślono by zwłaszcza kwestie energetyczne (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (12562/2011 – 2012/2050(INI)).

1.5 Jeśli zaś chodzi o wspólnotę energetyczną Europy Południowo-Wschodniej, EKES z całą mocą wzywa do przewidzenia w jej ramach konsultacji i integracji z krajami trzecimi oraz do uwzględnienia nowego aspektu dotyczącego „działań zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego".

1.6 Niektóre europejskie państwa i regiony wyspiarskie bez wątpienia znajdują się w szczególnej sytuacji. Ze względu na swoje położenie geostrategiczne Republika Cypryjska mogłaby faktycznie stać się ważnym węzłem energetycznym, zarazem pod względem odnawialnych źródeł energii, jak i przesyłu gazu. Ogólnie rzecz biorąc na wyspach należy rozwinąć rodzimą produkcję energii. Z tego punktu widzenia mogłyby one znakomicie spełniać rolę laboratoriów doświadczalnych służących testowaniu i weryfikowaniu nowych technologii energetycznych. Przy przydzielaniu środków wspólnotowych na działania w zakresie rozwoju i demonstracji mogłyby być stosowane kryteria oceny uwzględniające specyfikę i potrzeby tych regionów. Ten wspólny wysiłek mógłby przyczynić się do złagodzenia trudności w zakresie zaopatrzenia w energię, z którymi się one borykają ze względu na swoje niedostateczne powiązanie z resztą Europy.

1.7 EKES zaleca, by jednocześnie zachęcać do umocnienia połączeń międzysystemowych, opracowywania rodzimych odnawialnych źródeł energii oraz stosowania środków w zakresie efektywności energetycznej i optymalizacji popytu na energię. Kryteria oceny stosowane do unijnych programów dotyczących tych dziedzin powinny uwzględniać cel odnoszący się do zmniejszenia występowania zjawiska wysp energetycznych, zwłaszcza na etapie wyboru projektów infrastruktury energetycznej stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania.

1.8 W każdym razie jeśli UE, w porozumieniu z państwami członkowskimi, przedstawicielami przemysłu i społeczeństwa obywatelskiego na tych obszarach, nie podejmie odpowiednio szybko inicjatyw zmierzających do stopniowego wyeliminowania zjawiska wysp energetycznych, dużo trudniej będzie w pełni zrealizować cele strategii „Europa 2020" i wyciągnąć wszelkie możliwe korzyści z podjętych już wspólnych wysiłków na rzecz wzrostu i konkurencyjności UE.

1.9 EKES uważa, że w tym kontekście ubóstwo energetyczne nie może być już dłużej uznawane za problem wyłącznie krajowy, czy tylko lokalny, któremu można zaradzić jedynie w ramach polityki społecznej. Wziąwszy pod uwagę fakt, że niektóre z głównych przyczyn tego ubóstwa leżą poza ramami wyłącznie krajowymi, EKES pragnie, by polityka energetyczna UE oddziaływała na znaczne nierówności, które przyczyniają się do tego stanu rzeczy. Wobec tego konkretne środki polityczne należy oceniać pod kątem ich oczekiwanego wpływu na czynniki, które mogłyby pogłębić albo też zmniejszyć ubóstwo energetyczne.

1.10 EKES sądzi, że występowanie zjawiska wysp energetycznych pociąga za sobą koszty, które ponoszą wszyscy. Należy ten koszt oszacować, a rozwiązania służące jego zmniejszeniu muszą wpisywać się w podejście ogólne: należy sfinalizować prace nad europejską polityką energetyczną i przewidzieć w jej ramach środki działania, które odpowiadałyby stopniowi wzajemnej zależności między państwami członkowskimi oraz trudnościom, jakie one napotykają. Aby lepiej zrozumieć całkowity wpływ tego zjawiska, EKES z całą mocą wzywa Komisję Europejską do przeprowadzenia wyczerpującego badania na temat związanego z występowaniem wysp energetycznych kosztu zaniechania integracji europejskiej w zakresie energetyki.

1.11 EKES opowiada się za przejrzystą, globalną i ścisłą oceną kosztów, w tym kosztów zewnętrznych, paliw kopalnych oraz energii ze źródeł odnawialnych, włączając w to koszty pośrednie związane z umocnieniem sieci, rezerwowymi zdolnościami wytwórczymi i koniecznym wsparciem dla technologii ekologicznych. Ocena ta jest konieczna, by jak najlepiej pokierować wyborem inwestycji i odpowiednich polityk, zwłaszcza w perspektywie znacznego rozwoju produkcji energii odnawialnej na terenie niektórych wysp energetycznych z myślą o jej eksportowaniu do państw Unii Europejskiej i krajów trzecich.

2. **Wstęp: wyspy energetyczne o różnorodnych uwarunkowaniach geograficznych i politycznych**

2.1 Wniosek prezydencji cypryjskiej jest dodatkowym przykładem wskazującym na konieczność europeizacji polityki energetycznej i utworzenia europejskiej wspólnoty energetycznej, co zalecał EKES ([1]). Do realizacji tego zamierzenia potrzebna jest większa spójność terytorialna i jednolita wizja rozwoju regionów Europy. Cel dotyczący lepszego połączenia wysp energetycznych UE jest wobec tego zatem ściśle powiązany z wytyczeniem konkretnych kierunków działań służących poprawie współpracy w zakresie energetyki, do czego wezwano w opinii ze stycznia 2012 r. na temat zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego we wprowadzenie przyszłej wspólnoty europejskiej w zakresie energii ([2]).

([1]) Dz.U. C 68 z 6.3.2012 r. , s. 15–20.
([2]) Ibid.

2.2 W kontekście wniosku prezydencji cypryjskiej i dyskusji prowadzonych na poziomie europejskim (zob. zwłaszcza pkt 5 konkluzji Rady Europejskiej z dnia 4.2.2011 r., EUCO 2/1/11 REV 1) pojęcie wysp energetycznych odnosi się w niniejszej opinii do obszaru wyspiarskiego lub kontynentalnego, który nie dysponuje rodzimymi źródłami energii lub posiada je tylko w niewielkim zakresie, jest niedostatecznie połączony z sieciami przesyłu energii i, co za tym idzie, w wielu wypadkach zależy od zewnętrznego źródła lub dostawcy energii. Różnice między bilansami energetycznymi państw członkowskich ukazują wyraźne linie podziałów między nimi. Pojęcie wyspy energetycznej ma więc charakter zarówno techniczny, jak i (geo)polityczny (zależność od jednego dostawcy).

2.3 Wśród kwestii, które należy uwzględnić, można wymienić zwłaszcza brak połączeń międzysystemowych, zależność od jednego źródła lub dostawcy energii, oddalenie od miejsc produkcji lub szlaków przesyłu energii, koszty inwestycji w stosunku do rozmiaru rynku, trudności związane ze zmianą silnych tendencji polityki energetycznej poszczególnych krajów, specyfikę geograficzną lub klimatyczną.

2.4 Jeśli przyjmiemy definicję Eurostatu, Unia Europejska liczy kilkaset wysp charakteryzujących się różnymi rozmiarami i statusami. Poza czterema państwami członkowskimi – Cyprem, Republiką Irlandii, Maltą i Zjednoczonym Królestwem – w Europie ponad 286 wysp jest zamieszkanych łącznie przez ponad 10 mln osób: chodzi tu o wyspy na Morzu Północnym i Bałtyku, najbardziej oddalone regiony trzech państw członkowskich (są to: Wyspy Kanaryjskie w przypadku Hiszpanii, Madera i Azory w przypadku Portugalii, Réunion, Majotta, Gujana, Martynika, Gwadelupa, wspólnota Saint-Martin w przypadku Francji). W niniejszej opinii poszczególne wyspy należące do państw członkowskich, w tym regiony najbardziej oddalone, nie zostały uwzględnione indywidualnie.

2.5 Pewien rodzaj wysp energetycznych jest wynikiem przede wszystkim XX-wiecznej historii. Półwysep Iberyjski wciąż pozostaje swojego rodzaju wyspą energetyczną, gdyż reżim frankistowski i rząd Salazara wybrały samowystarczalność w większości obszarów polityki związanej z sieciami, w związku z czym sieć transportu, zwłaszcza kolejowego, i sieć przesyłu energii były w bardzo niewielkim stopniu powiązane ze światem zewnętrznym, zwłaszcza z resztą kontynentu europejskiego poprzez Francję. Sytuacji tej nie udało się zmienić w ciągu ostatnich dwudziestu lat ze względu na znaczny opór społeczności lokalnych wobec różnorodnych projektów dotyczących wzmocnienia sieci przecinających Pireneje. Problem ten jest obecnie rozwiązywany: nowe połączenie linii elektrycznych prądu stałego umożliwi niebawem wymianę z południowo-zachodnimi obszarami śródziemnomorskimi. Jednak poza umocnieniem międzysystemowych połączeń sieci elektrycznej między Francją a Hiszpanią (moc przesyłowa tych połączeń wzrośnie w 2014 r. z 1 400 do 2 800 MW) bez wątpienia trzeba będzie przewidzieć w nadchodzących latach jeszcze inne

szlaki przesyłu energii między Półwyspem Iberyjskim a pozostałym obszarem kontynentu europejskiego. Należy poprzeć cel dotyczący osiągnięcia do 2020 r. zdolności przesyłowej na poziomie 4 000 MW, zwłaszcza za pomocą nowego międzysystemowego połączenia sieci elektrycznych wzdłuż wybrzeży atlantyckich. Zamierzenie to należy wpisać na listę projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w UE, która zostanie ustanowiona w ramach rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci infrastruktury.

2.6 Państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia) także stanowią wyspy energetyczne w stosunku do UE, gdyż ich sieci całkowicie zależą od dawnego „wyłącznego" partnera, Rosji (oraz w mniejszym stopniu od Białorusi). Stanowią one priorytet europejskiej integracji energetycznej; paradoksem jest, by trzy państwa bałtyckie w pełni należały do unii politycznej, nie mogąc do tej pory czerpać korzyści związanych z wewnątrzeuropejską integracją i solidarnością w kwestiach energetycznych. Jak można zgodzić się na to, by zależały one od kraju trzeciego, zresztą od niedawna członka WTO, który nie przestrzega norm europejskich w zakresie dostępu do sieci, nie przystąpił do Europejskiej karty energetycznej i nie sprzyja umocnieniu połączeń międzysystemowych krajów Europy Środkowej i Wschodniej? EKES z całą mocą wzywa więc do zmniejszenia różnic między rynkiem energetycznym Rosji i Europy oraz do przyjęcia nowej, ambitnej i globalnej umowy o partnerstwie i współpracy, obejmującej odrębny rozdział poświęcony współpracy w dziedzinie energetyki (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (12562/2011 – 2012/2050(INI)).

2.7 Południowo-wschodnie obszary Europy (Bałkany) stanowią region tranzytowy i postępy niektórych państw na drodze do przystąpienia do UE (Chorwacji, ale także Serbii, Czarnogóry, BJRM itd.) wymagają zmian w stosunkach zwłaszcza z państwami sąsiednimi należącymi do UE (Rumunią, Bułgarią, Grecją, Słowenią, Austrią, a niebawem także z Chorwacją). Utworzenie wspólnoty energetycznej w tym regionie jest przejawem zmian w świadomości na temat tych kwestii i projekt ten należy wspierać i rozwijać, zwłaszcza dzięki skutecznym i przejrzystym konsultacjom na temat strategii energetycznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z tego regionu.

2.8 Ogólnie rzecz ujmując wszystkie państwa członkowskie UE znajdują się w sytuacji ścisłej współzależności. Niektóre z nich, zwłaszcza te położone w Europie Środkowej i Wschodniej (szczególnie zaś Węgry), choć nie są wyspami energetycznymi w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, są w bardzo znacznym stopniu uzależnione od swych sąsiadów. EKES uważa, że w tej sytuacji niezbędne jest prowadzenie wspólnej polityki energetycznej odpowiadającej stanowi faktycznemu w tej dziedzinie. W związku z tym konieczna staje się ogólna debata unijna na temat większej solidarności wewnątrzwspólnotowej. O aspekcie tym przypomniano w art. 194 TFUE.

3. Zjawisko wysp energetycznych źle wpływa na wyniki gospodarcze Europy i jest szkodliwe z punktu widzenia wymiaru społecznego

3.1 Zjawisko wysp energetycznych dotyczy bardzo zróżnicowanych sytuacji, jednak jego skutki są niemal identyczne w każdym przypadku. Skutki te prawie zawsze znajdują odzwierciedlenie w:

— zwiększonej niepewności dostaw energii;

— wahaniach cen (częsta tendencja zwyżkowa) oraz w zależnej działalności przemysłowej i handlowej;

— większym ubóstwie energetycznym ludności tych państw czy regionów;

— negatywnym wpływie na konkurencyjność gospodarczą;

— zwiększonej presji na środowisko;

— niestabilnych relacjach politycznych i gospodarczych między Unią Europejską a krajami trzecimi.

3.2 Popyt na energię na wyspach energetycznych jest wysoki i stale rośnie, podobnie jak na pozostałych obszarach UE. W tych warunkach skutki zaopatrzenia potencjalnie mniej pewnego, a w każdym razie droższego, mają silny negatywny wpływ na konkurencyjność gospodarczą wysp energetycznych. Niektóre sektory przemysłowe, i co za tym idzie zatrudnienie, mogą być zagrożone, gdyż pewne rodzaje działalności stają się niedostatecznie rentowne.

3.3 Także wysokie ceny energii poważnie ciążą na budżecie gospodarstw domowych. Ubóstwo energetyczne od lat było uważane za problem wyłącznie krajowy czy lokalny. W istocie bezpośrednie interwencje mające pomóc poszczególnym jednostkom są domeną władz tych szczebli. Jednakże niektóre główne przyczyny ubóstwa energetycznego przekraczają ramy wyłącznie krajowe, a polityka energetyczna UE, dzięki działaniom ukierunkowanym na podstawowe nierówności w tej dziedzinie, musi także przyczyniać się do zmniejszenia tego zjawiska.

3.4 Częstokroć bardzo silna zależność od paliw kopalnych, zwłaszcza od ropy naftowej, sprawia, że na wysokim poziomie utrzymują się emisje CO_2. Biorąc pod uwagę normy środowiskowe (dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych) i ogólne dążenie do ochrony zdrowia ludzi, należy przeprowadzić znaczne inwestycje, by zmniejszyć te emisje. Również te koszty muszą zostać uwzględnione w rachunku płaconym za energię przez wyspy energetyczne.

3.5 Należy lepiej ocenić skutki zjawiska wysp energetycznych, tak pod względem wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju obszarów nim dotkniętych, jak i solidarności, spójności oraz uszczuplenia dochodów z punktu widzenia reszty obszarów UE, w chwili gdy brak jest całościowego rynku energii, który by dobrze funkcjonował w każdym miejscu Unii. EKES sądzi, że występowanie wysp energetycznych pociąga za sobą koszty ponoszone przez wszystkich. Należy ten koszt oszacować, a rozwiązania służące

jego zmniejszeniu muszą wpisywać się w podejście ogólne: należy sfinalizować prace nad europejską polityką energetyczną i przewidzieć w jej ramach środki działania, które odpowiadałyby stopniowi wzajemnej zależności między państwami członkowskimi oraz trudnościom, jakie one napotykają.

3.6 Poza wykazaniem korzyści płynących ze zwiększonej integracji europejskiej, celem jest również promowanie rozwoju przemysłowego i co za tym idzie – zatrudnienia. Konkurencyjność przemysłu europejskiego zależy od wielu elementów, których władze publiczne nie kontrolują wcale lub na które mają tylko niewielki wpływ. Wyzwanie w tej dziedzinie polega więc na uniknięciu sytuacji, gdzie polityka energetyczna, na którą UE może i musi wpływać, stałaby się czynnikiem ograniczającym wzrost i zatrudnienie. EKES wnosi więc, by państwa członkowskie i Komisja Europejska dłużej nie zwlekały z zastosowaniem środków, które już zidentyfikowano i które mogłyby zmniejszyć koszty energii oraz zwiększyć bezpieczeństwo dostaw energii, takich jak np.: lepsza koordynacja decyzji krajowych dotyczących energetyki oraz wspólne planowanie infrastruktury i sieci, utworzenie europejskich grup zakupujących paliwa kopalne i, w razie potrzeby, europejski mandat negocjacyjny do negocjacji z partnerami zewnętrznymi.

4. Jakie rozwiązania? Rozwijanie odnawialnych źródeł energii oraz wzmocnienie infrastruktury sieciowej

4.1 Na obecnym etapie najbardziej interesujące zdają się dwa rozwiązania: z jednej strony lepsze połączenia międzysystemowe wysp energetycznych z rynkiem wewnętrznym energii (infrastruktura i organizacja rynku), by zwiększyć faktyczną solidarność i dostosować organizację techniczną sieci europejskiej do celów politycznych i legislacji UE, a z drugiej – promowanie alternatywnych źródeł energii, a konkretnie produkcja lokalna energii ze źródeł odnawialnych. Pociąga to za sobą konieczność wykazania ich potencjału, jeśli taki istnieje, i zaproponowania działań służących pełnemu i rzetelnemu wykorzystaniu go. Ponadto wspieranie efektywności energetycznej i zarządzania popytem poprzez inteligentne sieci może przyczynić się do optymalizacji popytu na energię.

4.2 Komisja Europejska już rozpoczęła prace nad ważną reformą europejskiej polityki wspierania infrastruktury energetycznej, zwłaszcza połączeń międzysystemowych (zob. instrument „Łącząc Europę"), na temat której EKES wydał pozytywną opinię [3]. Można by jednak posunąć się jeszcze dalej, jeśli chodzi o wspólne planowanie infrastruktury, co EKES zaleca w opinii w sprawie europejskiej wspólnoty energetycznej [4]. Jeśli chodzi o energię elektryczną, Rada Europejska w 2002 r. wyznaczyła państwom członkowskim cel w zakresie zbudowania wzajemnych połączeń przesyłowych odpowiadających przynajmniej 10 % mocy zainstalowanej. Daleko nam jeszcze do osiągnięcia tego odsetka na niektórych europejskich granicach energetycznych, na których wciąż występują zatory.

4.3 Masowy szybki rozwój produkcji energii odnawialnej na Morzu Północnym oraz energii słonecznej i wiatrowej na południu Europy będzie wymagał nowej infrastruktury, bardziej inteligentnej, by jak najlepiej połączyć ją z wielką siecią europejską. Rozwój takich „inteligentnych sieci" może pozwolić na zmniejszenie zużycia energii o 9 % do roku 2020, a emisji CO_2 – o 915 %. Zainstalowanie inteligentnych sieci i mechanizmów zarządzania popytem może być łatwiejsze na mniejszych rynkach i może szybciej przynieść lepsze rezultaty. W połączeniu ze wzmocnionymi środkami efektywności energetycznej może znacznie przyczynić się do optymalizacji popytu na energię. Znaczne inwestycje, które należy przeprowadzić, trzeba rozważać w kontekście całkowitej kontroli nad działaniami w tej dziedzinie, zmniejszenia wysokości rachunków za energię przy wzrastających cenach i mniejszym zapotrzebowaniu na inwestycje w zdolności generowania energii konwencjonalnej (zmniejszenie wielkości zwrotu ze sprzedaży) lub energii ze źródeł odnawialnych.

4.4 Ogólnie ENTSO-E ocenia, że w ciągu najbliższych dziesięciu latach trzeba będzie zbudować w Europie 52 300 km nowych linii wysokiego napięcia, co oznacza zainwestowanie ogólnie 104 mld euro, w związku z realizacją około stu projektów priorytetowych, z czego 80 % związane jest z rozwojem odnawialnych źródeł energii. Kwestia skali na wyspach energetycznych, które dysponują potencjałem w tej dziedzinie, sprawia, że włączenie odnawialnych źródeł energii jest jeszcze trudniejsze, jeśli ich sieć jest niewielka. Zdolność produkcyjna instalacji przemysłowych w zakresie energii z odnawialnych źródeł (w przeciwieństwie do produkcji zdecentralizowanej) może stanowić stosunkowo wysoki odsetek produkcji lub zużycia, czego skutki, zwłaszcza okresowość dostaw, są trudne do kontrolowania.

4.5 Wzmocnienie połączeń międzysystemowych jest więc kwestią istotną dla zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, ale także dla znalezienia lepszej równowagi między produkcją a zużyciem energii w poszerzonej sieci, w kontekście intensywnego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Dotyczy to również konwencjonalnych zdolności produkcyjnych, które przejmują produkcję w chwili zaprzestania albo znacznego spowolnienia produkcji energii odnawialnej.

4.6 Rozwój energii odnawialnej wymaga elastycznych rezerwowych zdolności wytwórczych, które będą odpowiednio dostosowane i będą mogły funkcjonować w systemie niskiego obciążenia podstawowego (*low baseload*). Płynny gaz ziemny (LNG) może być odpowiedzią na zależność od jedynego dostawcy gazu i na stosowane przez niego wysokie ceny, a jednocześnie jest to rozwiązanie bardziej elastyczne i mniej kosztowne niż ropa naftowa, umożliwiające zarazem równoczesny rozwój energii odnawialnej. Rozwój LNG pociąga jednak za sobą konieczność dokonania znacznych inwestycji w infrastrukturę portową i infrastrukturę służącą składowaniu.

[3] Dz.U. C 143 z 22.5.2012 r., s. 125–129.
[4] Zob. przypis 1.

4.7 EKES jest przekonany, że przyszłość europejskiego systemu energetycznego zależy zwłaszcza od lepszych połączeń międzysystemowych i rozwoju energii odnawialnych, szczególnie w odniesieniu do wysp energetycznych, tak aby zwiększyć bezpieczeństwo dostaw. Wciąż przeważać będzie korzystanie z paliw kopalnych, jednak zwiększenie produkcji energii odnawialnej sprawi, że niezbędne będzie zdecydowane wzmocnienie sieci na poziomie krajowym i europejskim (zob. opinię EKES-u w sprawie planu działania w zakresie energii do roku 2050 oraz tzw. opcję „no regret") ([5]).

4.8 Niemniej nie da się tego skutecznie osiągnąć bez przejrzystej, całkowitej i dokładnej oceny kosztów. Potrzebna jest możliwie najbardziej obiektywna wiedza na temat kosztów, w tym zewnętrznych, energii z paliw kopalnych, a także dodatkowych kosztów wynikających z użycia energii odnawialnej, by lepiej pokierować wyborem inwestycji i odpowiednich polityk. Badania tych kosztów pośrednich są często wzajemnie sprzeczne, dlatego też tym bardziej nagląca staje się potrzeba posiadania tej wiedzy.

4.9 Jeśli chodzi o energię odnawialną, ważne jest uwzględnienie jednocześnie wysokości inwestycji w nowe zdolności produkcyjne oraz kosztów związanych ze wzmocnieniem sieci i kosztów związanych z ewentualnymi subwencjami. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii, może okazać się, że trzeba bardziej zdecydowanie wesprzeć obszary bardziej zależne pod względem energetycznym, na których do chwili obecnej odnawialne źródła energii były mniej rozwijane. Niemniej ważną sprawą będzie zadbanie o to, by tempo wzrostu produkcji energii „zielonej" było zgodne z tempem wzmacniania sieci. Ważne jest także określenie koniecznych rezerwowych zdolności wytwórczych w odniesieniu do jednostki dodatkowej produkcji energii odnawialnej. Rezerwy te można jednak importować, choć wymaga to skutecznych połączeń międzysystemowych i współpracy regionalnej i europejskiej. Warunki wspierania energii odnawialnej powinny uwzględniać ten aspekt, by zapewnić optymalne tempo rozwoju i ponoszony przez podatników koszt wsparcia.

4.10 Po ścisłym określeniu wszystkich tych kosztów trzeba będzie rozpatrzyć je w kontekście rachunku za energię wynikającego z importu paliw kopalnych, który obejmowałby wszystkie koszty, także polityczne i ekologiczne. Jest to niezbędne, by ocenić skutki – tak pozytywne, jak negatywne – dla konkurencyjności danego obszaru. To właśnie w tę perspektywę może się wpisać znaczny rozwój produkcji energii ze źródeł odnawialnych na terenie niektórych wysp energetycznych mający na celu jej eksport do innych państw Unii Europejskiej lub do krajów trzecich.

4.11 EKES pragnie, by w tej dynamice umacniania infrastruktury priorytetowo uwzględnić państwa i regiony o cechach wysp energetycznych, jako że przy określeniu wybranych szlaków przesyłu należy wziąć pod uwagę zwiększoną zależność tych obszarów. Na przykład plan działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich (BEMIP) mógłby utorować drogę do lepszej koordynacji polityki i lepszego koszyka energetycznego dla tego regionu. Pozwoliłoby to powiązać sieci energetyczne, zwłaszcza Litwy, Łotwy i Estonii, z siecią UE.

4.12 Ostatnio zanotowano pewne postępy we współpracy między Litwą a Łotwą. W tej dziedzinie istnieje inicjatywa przewodnia: w jej ramach Litwa zbuduje w Kłajpedzie terminal płynnego gazu, który będzie zasilał zbiorniki w Inčukalns na Łotwie. Litwa uważa, że zbiornik ten mógłby stanowić „regionalną rezerwę gazu". W tym kontekście EKES odsyła do swej propozycji dotyczącej wspólnego korzystania z zasobów paliw kopalnych, zwłaszcza stworzenia wspólnych grup zakupujących gaz ([6]). Litwa, Łotwa i Estonia rozwijają i wdrażają projekty międzysystemowych połączeń elektrycznych (LitPol Link, NordBalt i Estlink 2) z pozostałymi krajami UE, głównie z Polską. Jednocześnie trzy kraje bałtyckie pracują nad całkowitą integracją z europejskim systemem energetycznym poprzez połączenie swoich systemów zasilania energią elektryczną z sieciami energii elektrycznej Europy kontynentalnej, tak by działały one synchronicznie (obecnie na etapie studium wykonalności). Kraje bałtyckie wspólnie pracują także nad projektem elektrowni atomowej Visaginas, która mogłaby przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego tym krajom i stać się ważnym elementem w procesie integracji z europejskim systemem przesyłu energii elektrycznej.

4.12.1 Nowy wymiar energetyczny, który charakteryzuje obecnie Cypr (znaczne złoża gazu odkryte w jego wodach terytorialnych), może przekształcić tę wyspę w ważny podmiot regionalny. Wyraźny wzrost jego środków produkcji w zakresie energii odnawialnych oraz poważne zaangażowanie w wyżej wymienione projekty mogłyby uczynić go ważnym węzłem energetycznym, nastawionym na większą integrację regionalną, podmiotem polityki sąsiedztwa w zakresie energetyki. Niedawny wybór operatorów do przyszłej eksploatacji cypryjskich złóż gazu powinien umożliwić Cyprowi ściślejszą integrację z Unią Europejską i zarazem prowadzenie aktywnej polityki sąsiedztwa.

4.13 Zależność od jednego dostawcy można ponadto zmniejszyć dzięki wdrożeniu trzeciego pakietu energetycznego. Równie istotna jest kwestia regionalnej organizacji rynków: Litwa i Estonia uczestniczą w Nord Pool Spot, tj. w rynku elektryczności państw bałtyckich i nordyckich, do którego Łotwa planuje przyłączyć się w przyszłym roku. EKES zachęca państwa bałtyckie, by poza tym szukały wspólnych odpowiedzi na swe potrzeby i pracowały nad regionalnym dialogiem w kwestiach energetycznych.

4.14 Trzeba wzmocnić połączenia międzysystemowe z sąsiadującymi z UE państwami trzecimi, które mogłyby produkować i eksportować energię do UE bądź zapewniać jej tranzyt do UE z innych miejsc produkcji. Dotyczy to zwłaszcza projektów energetycznych dla basenu Morza Śródziemnego (śródziemnomorski plan słoneczny, Medgrid, kwestie energetyczne w ramach Unii dla Śródziemnomorza, Desertec itd.), które wymagają przyłączenia się do nich krajów (Cypr, Malta) lub regionów (Kreta, Sardynia, Korsyka, Sycylia, Baleary itd.) nimi zainteresowanych.

([5]) Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 126–132.

([6]) Zob. przypis 1.

4.15 Wspólnota energetyczna [Europy Południowo-Wschodniej] musi obejmować kwestie konsultacji i integracji z krajami zewnętrznymi, a także wymiar dotyczący „działań zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego": w tej dziedzinie swą rolę muszą odegrać wspólne komitety konsultacyjne EKES-u (BJRM, Czarnogóra, Chorwacja), jak i RSG i podobne instytucje tych krajów.

4.16 Co więcej demonstracja i rozwój energii odnawialnych mogłyby być lepiej wyeksponowane, zwłaszcza w powiązaniu z planem działania w zakresie energii do roku 2050 i z niedawno opublikowanym komunikatem w sprawie włączenia energii odnawialnej do rynku wewnętrznego (COM(2012) 271 final).

4.17 W całej UE, także na jej najbardziej odległych obszarach, konieczne jest znalezienie konkretnych rozwiązań i propozycji, w które zaangażowane byłyby:

— państwa członkowskie;

— Komisja Europejska jako niezbędny koordynator debat i propozycji rozwiązań;

— operatorzy w zakresie energetyki, zwłaszcza operatorzy sieci (elektrycznych i gazowych), bez których nie można by przewidzieć żadnych działań (fachowa wiedza techniczna, zdolności finansowe);

— samorządy terytorialne, które wspólnie z państwami członkowskimi mają zdolności decyzyjne i coraz częściej zarządzają sieciami transportu, przede wszystkim sieciami dystrybucji; Komitet Regionów może być pierwszoplanowym partnerem;

— zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i jego organizacje, których odbiciem jest EKES: organizacje konsumentów, partnerzy społeczni, organizacje ekologiczne czy też zajmujące się walką z niestabilnymi warunkami życia, przedstawiciele mniejszości itd.

4.18 Jedynie rozwiązania opracowane w ramach działań między państwami i między operatorami mogą być skuteczne. Polityka energetyczna, tak w odniesieniu do zaopatrzenia, jak i budowy sieci, badań i rozwoju itp., nie może być przedmiotem działań kilku państw członkowskich UE, które mogą prowadzić „autonomiczną" politykę energetyczną, gdyż skutki tej sytuacji mogłyby być poważne dla pozostałych państw członkowskich. Konieczna jest ściślejsza koordynacja w odniesieniu do koszyka energetycznego, np. między państwami i regionami, które stanowią wyspy energetyczne i których politykę energetyczną cechuje wiele ograniczeń. Realizując takie założenia, te państwa członkowskie i regiony mogłyby nawet wskazać drogę do zacieśnionej współpracy na poziomie europejskim, wykraczającej poza same kwestie „suwerenności energetycznej".

4.19 Rozwiązaniom tym – w zakresie infrastruktur, produkcji energii odnawialnej, zacieśnionej koordynacji polityk energetycznych państw członkowskich i regionów – musi towarzyszyć ściślejsze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w kwestie koszyka energetycznego, organizacji rynków, cen, konkurencyjności, ekologii czy też społecznej akceptacji. W tych kwestiach EKES odsyła do propozycji utworzenia forum społeczeństwa obywatelskiego dotyczącego zagadnień energetycznych, którą sformułował w ramach swych prac na temat europejskiej wspólnoty energetycznej ([7]).

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([7]) Zob. przypis 1.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 2.5

Zmienić

Pewien rodzaj wysp energetycznych jest wynikiem trudności w rozwoju połączeń ~~przede wszystkim XX-wiecznej historii~~. Półwysep Iberyjski wciąż pozostaje swojego rodzaju wyspą energetyczną, gdyż nie udało się zakończyć prac nad połączeniami ~~reżim frankistowski i rząd Salazara wybrały samowystarczalność w większości obszarów polityki związanej z sieciami, w związku z czym sieć transportu, zwłaszcza kolejowego, i sieć przesyłu energii były w bardzo niewielkim stopniu powiązane ze światem zewnętrznym, zwłaszcza z resztą kontynentu europejskiego poprzez Francję. Sytuacji tej nie udało się zmienić~~ w ciągu ostatnich dwudziestu lat ze względu na znaczny opór społeczności lokalnych wobec różnorodnych projektów dotyczących wzmocnienia sieci przecinających Pireneje. Problem ten jest obecnie rozwiązywany: nowe połączenie linii elektrycznych prądu stałego umożliwi niebawem wymianę z południowo-zachodnimi obszarami śródziemnomorskimi. Jednak poza umocnieniem międzysystemowych połączeń sieci elektrycznej między Francją a Hiszpanią (moc przesyłowa tych połączeń wzrośnie w 2014 r. z 1 400 do 2 800 MW) bez wątpienia trzeba będzie przewidzieć w nadchodzących latach jeszcze inne szlaki przesyłu energii między Półwyspem Iberyjskim a pozostałym obszarem kontynentu europejskiego. Należy poprzeć cel dotyczący osiągnięcia do 2020 r. zdolności przesyłowej na poziomie 4 000 MW, zwłaszcza za pomocą nowego międzysystemowego połączenia sieci elektrycznych wzdłuż wybrzeży atlantyckich. Zamierzenie to należy wpisać na listę projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w UE, która zostanie ustanowiona w ramach rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci infrastruktury.

Wynik głosowania:

Za:	60
Przeciw:	81
Wstrzymało się:	18

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie tendencji i konsekwencji przyszłego rozwoju w dziedzinie usług osobistych, socjalnych, zdrowotnych i edukacyjnych w Unii Europejskiej (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/03)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Dirk JARRÉ**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

tendencji i konsekwencji przyszłego rozwoju w dziedzinie usług osobistych, socjalnych, zdrowotnych i edukacyjnych w Unii Europejskiej.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemyśle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z dnia 13 grudnia 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 159 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że osobiste usługi socjalne, zdrowotne i edukacyjne w Europie stanowią kwintesencję europejskiego modelu społecznego. Usługi te, które są od siebie współzależne i wzajemnie umacniają swą skuteczność, stanowią „złoty trójkąt" o istotnym znaczeniu dla sprawnego funkcjonowania i jakości społeczeństwa.

1.2 EKES twierdzi, że usługi te z jednej strony odgrywają kluczową rolę w integracji jednostek w społeczeństwie, a jednocześnie w utrzymaniu spójności społecznej i tym samym gwarantują faktyczną partycypację demokratyczną i sprawiedliwość społeczną; zaś z drugiej strony mają podstawowe znaczenie dla realizacji celów wytyczonych w strategii „Europa 2020" pod względem zrównoważonego rozwoju, inteligentnego tworzenia miejsc pracy oraz zwiększenia spójności społecznej i gospodarczej w Unii Europejskiej.

1.3 Zdaniem EKES-u potrzebna jest szersza świadomość faktu, że wraz ze starzeniem się społeczeństwa i wzrostem popytu na opiekę w związku z malejącą dyspozycyjnością członków rodziny do jej zapewnienia (co wynika m.in. z coraz większego udziału kobiet w rynku pracy), sprawą o kluczowym znaczeniu stało się lepsze planowanie i programowanie związane z jednej strony z wymaganiami i szkoleniami dla pracowników tego sektora, a z drugiej z priorytetami w odniesieniu do środków budżetowych.

1.4 EKES jest świadom kompetencji przysługujących państwom członkowskim w tej dziedzinie oraz swobody uznania organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia takich usług; jednak zwraca uwagę na fakt, że w dziedzinie tej na państwach członkowskich UE spoczywa olbrzymia współodpowiedzialność. Zdaje sobie jednak sprawę, że w traktacie lizbońskim wprowadzono ważne zmiany w tym zakresie za pośrednictwem załączonego do niego Protokołu w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym; uważa więc, że konieczna jest większa harmonizacja między państwami członkowskimi, by przezwyciężyć obecne nierówności i zapewnić podstawową swobodę w zakresie przedsiębiorczości (przy minimalnym poszanowaniu standardów społecznych zgodnych z przepisami i umowami obowiązującymi w kraju przyjmującym) i świadczenia usług.

1.5 EKES dostrzega znaczenie tego sektora z punktu widzenia jego wkładu do unijnego produktu krajowego brutto, do tworzenia dużych możliwości zatrudnienia oraz nowych miejsc pracy i firm, a także jego zdolność do znajdowania nowatorskich i jakościowych odpowiedzi na zmiany strukturalne i potrzeby społeczeństwa obywatelskiego oraz do realizacji celów traktatu lizbońskiego w tym zakresie; wobec tego wzywa Komisję Europejską, Radę i Parlament Europejski do:

— ustanowienia prawdziwej i odrębnej europejskiej strategii w zakresie nowatorskich i „inteligentnych" usług socjalnych i zdrowotnych, której towarzyszyłoby optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich, doskonalenie zawodowe, określenie zasad jakości, wprowadzenie odpowiednich technologii wspomagających dla usługobiorcy i usługodawcy, utworzenie europejskiego obszaru zintegrowanych usług oraz polityki wspierające;

— promowania większej efektywności wykorzystania zasobów finansowych i ludzkich; skutecznego zarządzania, które byłoby regulowane w ramach rokowań zbiorowych; odpowiedniego udziału sektora prywatnego i wolontariatu; uważnej oceny skuteczności tych usług i ich efektywności pod względem kosztów;

— opracowania przez Komisję wspólnych podstawowych ram usług osobistych, którym towarzyszą ramy regulacyjne i zasady w zakresie jakości oraz jasno określone wymogi dotyczące kwalifikacji, by ułatwić faktyczną mobilność zawodową w skali europejskiej.

1.6 W odniesieniu do poziomu unijnego EKES uważa, że wskazane byłoby w sposób skoordynowany przeznaczyć pewną część funduszy strukturalnych na rozwój infrastruktury socjalnej i usług zdrowotnych, tam gdzie występuje ich brak, i na lokalne inicjatywy w zakresie zatrudnienia w tym sektorze, dbając zwłaszcza o zapewnienie jednej puli finansowej dla obszarów wiejskich. To samo odnosi się do programów „Horyzont 2020" i „Kultura" oraz do działań w zakresie ustawicznych szkoleń zawodowych dotyczących nowych technologii stosowanych w ramach opieki socjalnej i zdrowotnej. Ponadto należy zachęcać do badań nad optymizacją funkcjonowania usług, a także do prowadzenia dokumentacji i wymiany sprawdzonych rozwiązań.

1.7 EKES jest zdania, że ważne byłoby ustanowienie konstruktywnego i dobrze zorganizowanego dialogu społecznego między wszystkimi szczeblami (lokalnym, krajowym i europejskim) w dziedzinie usług osobistych. Ów dialog społeczny powinien odgrywać kluczową rolę w:

— przyczynianiu się do analizy społecznych i ekonomicznych wyzwań stojących przed tym sektorem,

— badaniu możliwości rozwoju tego sektora,

— przygotowywaniu projektów mających na celu harmonizację na wyższym szczeblu regulacji odnoszących się do tego sektora,

— zwalczaniu pracy na czarno,

— większej profesjonalizacji sektora i lepszych możliwości kariery dla jego pracowników,

— poprawie warunków pracy i płacy pracowników tego sektora,

— zwiększeniu atrakcyjności i poprawie wizerunku sektora,

— kontrolowaniu stosowania układów zbiorowych i regulacji.

Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny konkretnie i aktywnie wspierać ustanowienie i rozwój takiego dialogu społecznego oraz organizację związanych z nim prac. Początkowo wsparcie to mogłoby przybrać formę badań nad tym sektorem i organizacji konferencji na szczeblu europejskim dla partnerów społecznych sektora.

2. **Wstęp**

2.1 Celem niniejszej opinii jest określenie przemian dokonujących się wśród obecnych tendencji i przyszłego rozwoju w dziedzinie osobistych usług socjalnych i zdrowotnych, powiązanych z nimi usług edukacyjnych i szkoleniowych, a także nowych możliwości odpowiedniej jakości zatrudnienia w tym sektorze.

2.2 Usługi socjalne i zdrowotne odpowiadają podstawowym potrzebom jednostek. Działalność w tym sektorze przybiera różne formy: od instytucji, które zajmują się opieką medyczną oraz psychologiczną i socjalną po instytucje, które proponują usługi w zakresie pomocy socjalnej i zdrowotnej, pomocy mieszkaniowej, inne zaś formy dotyczą domów opieki, ośrodków zdrowia psychicznego, opieki nad małymi dziećmi, nad osobami starszymi i pomocy dla niepełnosprawnych.

2.3 Dla sektora tego charakterystyczne są znaczne fale migracji ludności napływowej przybywającej spoza Unii Europejskiej, a także wyraźna tendencja do korzystania z rynku pracy nierejestrowanej wraz ze wszystkimi zgubnymi tego skutkami dla jednostek i ogółu społeczeństwa.

2.4 Zamiarem EKES-u jest przyczynienie się, za pośrednictwem niniejszej opinii, do określenia wartości dodanej, jaką usługi osobiste mogą wnieść do strategii „Europa 2020", by rozpoznać potrzeby związane z wykwalifikowanymi zasobami ludzkimi oraz nowymi profilami zatrudnienia z myślą o nowatorskich możliwościach socjalnych, nowych i lepszych miejscach pracy i większym dobrobycie wszystkich obywateli dzięki ściślejszej integracji, która wynika z większej spójności społeczeństwa.

2.5 Osobiste usługi socjalne, zdrowotne i edukacyjne w Europie stanowią trzon europejskiego modelu społecznego. Usługi te, które są od siebie współzależne i wzajemnie umacniają swą skuteczność, stanowią „złoty trójkąt" o istotnym znaczeniu dla sprawnego funkcjonowania i jakości społeczeństwa.

2.6 EKES uznaje ideę tzw. złotego trójkąta usług zintegrowanych mającą za cel wysokiej jakości edukację, skuteczny system opieki zdrowotnej i pełną integrację społeczną, które mają zapewnić możliwie najwyższy poziom skuteczności wszystkich trzech rodzajów usług, jeśli chodzi o centralne miejsce przyznane w nich człowiekowi, ich dostępność, powszechność, kompleksowość, ciągłość, wysoką jakość oraz wyraźne ukierunkowanie na wyniki, poszanowanie praw podstawowych, partycypację i partnerstwo, zintegrowane zarządzanie, inwestycje w kapitał ludzki i infrastruktury socjalne, wysoką wydajność, oraz miejsca pracy wymagające kwalifikacji i dobre warunki pracy stwarzające możliwości kariery, solidarność i spójność społeczną.

2.7 EKES twierdzi, że właśnie ze względu na te cechy w pierwszym rzędzie uwagę należy poświęcić „złotemu trójkątowi" wysokiej jakości usług osobistych, by zrealizować cele wytyczone w strategii „Europa 2020" pod względem zrównoważonego rozwoju, rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz spójności społecznej i gospodarczej w Unii Europejskiej.

2.8 Opinia powstała w oparciu o liczne źródła informacji, od badań natury ogólnej po analizy konkretnych przypadków w dziedzinie przedsiębiorczości. Należy zauważyć, że tendencje demograficzne i aktywne starzenie się, a także skutki dla systemów opieki zdrowotnej i społecznej starzenia się społeczeństwa, to tematy, którymi EKES zajął się już we wcześniejszych opiniach ([1]). Ponadto Komitet podjął się opracowania planu działania dotyczącego szeregu inicjatyw koncentrujących się na problemach dotyczących starzenia się społeczeństwa europejskiego, w kontekście ósmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju, a także na udziale osób starszych w życiu społecznym ([2]).

2.9 Jeśli chodzi o usługi osobiste w zakresie edukacji, uwzględnia się je w niniejszej opinii, jedynie kiedy dotyczą one wysokiej jakości zaktualizowanych usług opieki społecznej i zdrowotnej. Jeśli chodzi o ważne informacje dotyczące usług w zakresie szkoleń i ustawicznego kształcenia, odsyłamy do licznych opinii już opracowanych na ten temat przez EKES ([3]).

3. **Cechy charakterystyczne i perspektywy tego sektora**

3.1 Według danych statystycznych Eurostatu dotyczących UE-27 ([4]) w 2009 r. ponad 21,5 mln osób w UE znalazło zatrudnienie w sektorze opieki społecznej i zdrowotnej oraz związanych z nimi usługach edukacyjnych. W porównaniu z nowymi państwami członkowskimi świadczone są one głównie w starszych państwach członkowskich, przede wszystkim przez kobiety, które stanowią 78 % pracowników tego sektora, oraz pracowników bardzo młodych (ponad 43 % ma mniej niż 40 lat). W latach 2000–2010 w sektorze opieki zdrowotnej, społecznej i domowej stworzono ponad 4 mln miejsc pracy, co wyraźnie kontrastuje z tendencją spadkową zatrudnienia w Unii Europejskiej w wyniku kryzysu gospodarczego. Wzrost zatrudnienia w sektorze był szczególnie wysoki w okresie 2008–2010, kiedy powstało około 770 tys. nowych miejsc pracy ([5]).

3.2 Opieka zdrowotna jest jednym z ważniejszych sektorów w Unii Europejskiej: odpowiada za wytworzenie około 10 % PKB i zatrudnia jedną osobę z dziesięciu. Ponadto odsetek pracowników z dyplomem uczelni wyższej przekracza w tym sektorze wartość średnią ([6]). Wraz ze starzeniem się społeczeństwa ([7]) zatrudnienie w tym sektorze stale wzrasta, przy czym udział kobiet w rynku pracy również zwiększa się wraz z rosnącym zapotrzebowaniem na opiekę społeczną. W związku z tym coraz wyraźniej widać potrzebę wprowadzenia ujednoliconych definicji i standardów kształcenia na poziomie europejskim, by zagwarantować mobilność geograficzną i dynamizm zawodowy, a jednocześnie zadbać o jakość, skuteczność i stabilność tych usług na całym terytorium.

3.3 Pośród zidentyfikowanych profili można znaleźć opiekunów medycznych, pielęgniarki, pracowników sektora zajmującego się młodzieżą, pracowników socjalnych i lekarzy: niedawne badanie ([8]) wskazuje na to, że we wszystkich gałęziach medycyny, bez względu na niski poziom płac i rzadkie przypadki uznania za wykonaną pracę, pracownicy sektora opieki zdrowotnej wykazują wysoki poziom motywacji i odpowiedzialności. Pewne badania wskazują na poważny brak personelu i coraz większe trudności przy rekrutacji odpowiednich i wykwalifikowanych pracowników szczebla kierowniczego i utrzymaniu ich w danym miejscu pracy.

3.4 Potrzebna jest odrębna europejska strategia w obrębie strategii „Europa 2020" ([9]), by zapewnić wyższy poziom innowacji technicznych i strukturalnych, zmniejszyć koszty i upowszechnić jakościowe zatrudnienie przy jednoczesnym ułatwieniu dostępu do opieki zdrowotnej przede wszystkim na obszarach o niekorzystnych warunkach, a także w określonych dziedzinach medycyny, w których w skali kraju brak jest pracowników, tworzyć sieci wysokiej jakości europejskich ośrodków medycznych zatrudniających personel o wysokich kwalifikacjach i silnych motywacjach, który może być do dyspozycji wszystkich obywateli UE.

([1]) Opinia EKES-u w sprawie skutków starzenia się społeczeństwa dla systemów ochrony zdrowia i opieki społecznej, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 10; opinia EKES-u w sprawie „Solidarność w zdrowiu: zmniejszanie nierówności zdrowotnych w UE", Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 74; opinia EKES-u w sprawie uwzględnienia potrzeb osób starszych, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 115; opinia EKES-u w sprawie znęcania się nad osobami starszymi, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 109.

([2]) Opinia EKES-u w sprawie „Aktywne starzenie się/Horyzont 2020", Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 13; opinia EKES-u w sprawie wkładu osób starszych w życie społeczne i ich udziału w nim, w oczekiwaniu na publikację w Dz.U.

([3]) Opinia EKES-u w sprawie uwzględnienia potrzeb osób starszych, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 115; opinia EKES-u w sprawie kształcenia dorosłych, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 89; opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi „Migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych UE", Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 85.; opinia EKES-u w sprawie „Zapewnienie jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego (VET)", Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 136.

([4]) Eurostat, *Labour Force Survey (badanie aktywności ekonomicznej ludności)*, DS-073433, 3/2010.

([5]) *Wspólny wkład Europejskiej Federacji Związków Zawodowych Służb Publicznych i Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych do konsultacji KE na temat potencjału usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych w zakresie zatrudnienia*; Bruksela, 18 lipca 2012 r.

([6]) COM(2011) 709 final.

([7]) Sprawozdanie na temat przemian demograficznych w publikacji „European Economy" nr 4/2011, „The 2012 Ageing Report", KE, DG ds. Gospodarczych i Finansowych.

([8]) Badanie EFZZSP na temat płac w sektorze opieki w porównaniu z ogólnymi poziomami płac oraz różnicy w płacach między mężczyznami a kobietami w różnych krajach Unii Europejskiej („Report of EPSU Study on pay in the care sector in relation to overall pay levels and the gender pay gap in different countries in the European Union"), J. Pillinger, 2/2010.

([9]) COM(2010) 2020 wraz z priorytetowymi inicjatywami, takimi jak „Unia innowacji" i Europejska agenda cyfrowa.

3.5 Jeśli chodzi o poziom wynagrodzeń w tym sektorze, są one na ogół niższe od średnich krajowych wynagrodzeń w podobnych rodzajach zatrudnienia: kobiety, które reprezentują wyraźną większość zatrudnionych, i często są imigrantkami, na ogół otrzymują niższe uposażenie ([10]), rzadko spotykają się z uznaniem i pracują na umowy na niepewnych warunkach, nawet jeśli są wykwalifikowane, na co wskazują niedawne badania dotyczące podsektorów ([11]), takich jak: opieka zdrowotna, opieka nad małymi dziećmi, opieka nad osobami starszymi i inne formy opieki nad osobami niesamodzielnymi.

3.6 Jeszcze inne cechy wyróżniają ten sektor spośród pozostałych branży ([12]):

— średnia liczba godzin pracy w tygodniu jest mniejsza niż w innych branżach gospodarki, choć częstszy jest niż ogólnie w całej gospodarce system pracy zmianowej, praca nocą, praca w niepełnym wymiarze godzin i umowy na czas określony;

— wzrost popytu na ujednolicone usługi, które łączą wszystkie aspekty i kwalifikacje związane z opieką zdrowotną ze specyfiką pomocy społecznej;

— regularne szkolenia zawodowe i językowe są istotne z punktu widzenia częstszego stosowania rozwiązań informatycznych w ramach opieki zdrowotnej pierwszego kontaktu, telemedycyny i telediagnozy;

— potrzeba lepszej i ściślej skoordynowanej infrastruktury dla trzech rodzajów przedmiotowych usług, która jest dostępna dla wszystkich, i której towarzyszą odpowiednie narzędzia (i struktury odniesienia na całym obszarze?).

3.7 Ponadto, jak stwierdzono w odniesieniu do usług osobistych, „należy uwzględniać specyficzne cechy niewielkich podmiotów gospodarczych świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, usługi socjalne i usługi niedochodowe, których cechy i szczególny wkład wniesiony w interesie ogólnym, powinny zostać priorytetowo uwzględnione" ([13]) w ramach dialogu społecznego z partnerami społecznymi i z ogółem społeczeństwa obywatelskiego.

3.8 Sytuacja jest szczególnie niepokojąca na obszarach wiejskich i innych obszarach w niekorzystnej sytuacji, gdzie brak infrastruktury socjalnej, medycznej i oświatowej często prowadzi do odpływu pracowników wykwalifikowanych, co wpływa na inicjatywy w zakresie tworzenia firm, na ich lokalizację i rozwój takich obszarów: tymczasem trzeba zapewnić bardziej wyrównany rozwój regionalny i promować większą spójność terytorialną, zwłaszcza pod względem osobistej opieki socjalnej, zdrowotnej i edukacyjnej dla dzieci oraz w żłobkach ([14]).

3.9 W trosce o lepszą integrację pracowników migrujących konieczne jest zadbanie o wspomagające środki finansowe i organizacyjne, takie jak lekcje języka, poprawa postrzegania wykonywanych obowiązków, a także struktury przyjmowania oraz zakwaterowanie, kształcenie zawodowe w zakresie opieki, mając także na względzie powrót na rynek pracy w kraju pochodzenia, by uniknąć drenażu mózgów w branży zdrowotnej ([15]).

3.10 Wobec tego koszty inwestycji są dość wysokie i często budzą kontrowersje z punktu widzenia możliwości ich pokrycia, gdyż kryzys finansowy uwydatnił konieczność znalezienia lepszej efektywności kosztowej usług zdrowotnych i socjalnych, a państwa członkowskie podlegają stałej presji i muszą znaleźć właściwą równowagę między wymogiem świadczenia powszechnych usług zdrowotnych i przestrzegania ograniczeń budżetowych. Niemniej jeśli wziąć pod uwagę uzyskane wyniki, wyraźnie widać, że inwestycje w sektorze usług są bardzo produktywne i owocne: siła robocza cieszy się lepszym zdrowiem, jest lepiej zintegrowana, ma wyższe kwalifikacje, większą motywację do pracy, a jej sytuacja jest bardziej ustabilizowana.

3.11 Ponadto w traktacie lizbońskim wprowadzono ważne innowacje w tym zakresie za pośrednictwem załączonego do niego Protokołu w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, „gdyż obejmuje on wszystkie tego rodzaju usługi i wprowadza, po raz pierwszy w Traktacie, pojęcie usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym w odróżnieniu od usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym" ([16]). Doskonale wiadomo, że osobiste usługi mają charakter „gospodarczy" lub „niegospodarczy". Aspekt dotyczący ogólnego interesu gospodarczego wiąże się z ich znaczeniem dla dobrego funkcjonowania całego przemysłu, wytwórczości i usług, podczas gdy aspekt niegospodarczy odnosi się do ich znaczenia dla integracji wszystkich jednostek i dla spójności społeczeństwa.

3.12 Zdaniem EKES-u „Protokół ten nie jest zwykłą deklaracją interpretacyjną traktatów i wspólnych wartości Unii dotyczącą usług świadczonych w interesie ogólnym, lecz stanowi rodzaj „instrukcji obsługi" przeznaczonej dla Unii i państw członkowskich". „W centrum jego postanowień znajduje się użytkownik, zaspokojenie jego potrzeb i poszanowanie jego wyborów i praw. Zawarto w nim ponadto wspólne zasady, jakimi są: wysoka jakość, bezpieczeństwo i przystępność cenowa, równe traktowanie odbiorców i dążenie do powszechnego dostępu" ([17]).

([10]) Opinia EKES-u w sprawie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 54; opinia EKES-u w sprawie planu działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006 – 2010, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 173.; *Karta Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych na temat uwzględnienia kwestii płci w związkach zawodowych*, kongres ETUC w Sewilli 23 maja 2007 r. i *podręcznik Komisji Europejskiej na temat uwzględniania kwestii płci w polityce zatrudnienia*, CE 7/2007.

([11]) Badanie EFZZSP na temat płac w sektorze opieki w porównaniu z ogólnymi poziomami płac oraz różnicy w płacach między mężczyznami a kobietami w różnych krajach Unii Europejskiej („Report of EPSU Study on pay in the care sector in relation to overall pay levels and the gender pay gap in different countries in the European Union"), J. Pillinger, 2/2010.

([12]) Baza danych AMECO (Annual macroeconomic database) – „Employment in Europe" – EU KLEMS Accounts (Capital (K), Labour (L), Energy (E), Material (M) and Service inputs (S)). przegląd kwartalny, KE.

([13]) Sprawozdanie: „Przygotowanie do wdrażania dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym w 2010 r."(„Preparation of Implementation of the Directive on Services in the Internal Market 2010").

([14]) COM(2011) 66 final.

([15]) Opinia EKES-u w sprawie „Rola polityki rodzinnej w procesie przemian demograficznych – wymiana najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi", Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 7; opinia EKES-u w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, ss. 143–149.

([16]) Opinia EKES-u w sprawie „Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie?", Dz.U. C 128, z 18.5.2010, ss. 65–68.

([17]) Zob. przypis 16.

3.13 Wobec tego sektorowi temu należy przede wszystkim zapewnić wyraźny wymiar unijny za pośrednictwem ujednoliconych ram unijnych i wesprzeć go europejską strategią działań strukturalnych, chociaż Komitet podkreślał „zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców" ([18]).

4. Działania na rzecz europejskiej strategii nowatorskich i „inteligentnych" usług socjalnych i zdrowotnych

4.1 Zdaniem Komitetu wprowadzenie strategii europejskiej ma zasadnicze znaczenie, jeśli chodzi o antycypowanie obecnych przemian w społeczeństwie europejskim i w jego modelu społeczno-gospodarczym oraz zarządzanie tymi procesami, które wymagają wyszczególnienia priorytetów strategicznych dla europejskiego sektora osobistych usług zdrowotnych, socjalnych i edukacyjnych pod względem:

— zasobów ludzkich, ich kształcenia i informowania;

— odpowiednich technologii;

— europejskiego obszaru zintegrowanych usług;

— lepszych warunków mobilności i wymiany;

— przyjęcia europejskich zasad jakości;

— pełnego uznania kwalifikacji;

— badania w zakresie optymizacji funkcjonowania usług;

— dokumentacji i wymiany sprawdzonych rozwiązań;

— polityki wspierania, struktur i infrastruktur.

4.2 Zasoby ludzkie są pierwszym, fundamentalnym filarem sektora usług osobistych, jak wskazują środki przewidziane w strategii „Europa 2020" zgodnie z celem polegającym na tym, by w perspektywie długofalowej obywatele UE byli zdrowi, aktywni i społecznie zintegrowani, co ma pozytywny wpływ na wydajność i konkurencyjność. Sektor ten znajduje się wśród priorytetowych elementów „Inicjatywy rynków pionierskich dla Europy" i jest nierozerwalną częścią inicjatywy przewodniej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia".

4.2.1 Ze względu na znaczenie przedmiotowych usług, europejskie działania strategiczne w odniesieniu do zasobów ludzkich powinny być ukierunkowane na:

— systemy informatyczne służące określeniu koniecznych profili zawodowych i możliwości zatrudnienia;

— środki służące zwiększeniu wiedzy i nabyciu wielorakich umiejętności;

— międzynarodowe uznanie kwalifikacji i dyplomów, by ułatwić mobilność;

— sprawne systemy poradnictwa zawodowego i komunikacji, zwłaszcza mające na celu naukę języków;

— kształcenie w zakresie technologii informatycznych i zdobywanie umiejętności cyfrowych;

— kształcenie i dokształcanie w zakresie nowych technologii i nowych metod terapeutycznych;

— mechanizmy stabilizacji sektora, warunki pracy i atrakcyjne perspektywy zawodowe, większa równowaga płci;

— poprawę wizerunku różnych zawodów w tym sektorze usług;

— umowę co do zasad dotyczących jakości i ich stosowania, a także jasno określone wymogi dotyczące kwalifikacji;

— wprowadzenie usług pomocniczych, takich jak czasowe zastępstwa, szkolenia i doradztwo, by zagwarantować jakość gospodarki społecznej i leczenia, a także poprawę samopoczucia osób zapewniających opiekę;

— wykorzystanie cennej pomocy woluntariuszy mogących wnieść istotny i bezinteresowny wkład w zakresie jakości, uczuciowości i stosunków międzyludzkich, czyli czynników warunkujących dobrą formę psychofizyczną osób potrzebujących wsparcia.

Takim europejskim działaniom powinny towarzyszyć środki stałego monitorowania opierające się na ścisłej naukowej ocenie.

4.3 **Wprowadzenie odpowiednich technologii** w sektorze, z myślą o wsparciu tak usługodawcy jak i usługobiorcy, stanowi **drugi filar** tej strategii: innowacja, zarówno strukturalna, jak i metodologiczna oraz techniczna, zastosowana do osobistych usług zdrowotnych i socjalnych może pomóc w podjęciu wyzwania związanego ze zrównoważonym rozwojem w kontekście dokonujących się obecnie przemian a także wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.3.1 Trzeba odwołać się do technologii informacyjnych i komunikacyjnych, by stworzyć warunki sprzyjające niezależności, większej odpowiedzialności oraz kulturze troski o zdrowie osobiste, a także koordynacji usług zdrowotnych i socjalnych w celu opracowania usług coraz bardziej zintegrowanych, w których człowiek znajduje się w centrum skoordynowanego łańcucha usług wysokiej jakości.

([18]) Zob. przypis 16.

4.3.2 E-zdrowie, szerzenie umiejętności obsługi komputera oraz telemedycyna składają się na podstawowy filar innowacji procesów leczniczych i rehabilitacyjnych, gdyż umożliwiają obywatelowi bez względu na to, gdzie się on znajduje, przedstawienie historii swej choroby i w związku z tym korzystanie z opieki zdrowotnej jak najlepiej dostosowanej do jego potrzeb ([19]).

4.3.3 Aby zyskać na skuteczności, systemy usług osobistych wymagają zaawansowanej platformy technologicznej, by z jednej strony usługodawcy i usługobiorcy mogli dzielić się owocnymi rozwiązaniami w zakresie opieki długoterminowej, a z drugiej – wytycznymi, które powinny przyświecać procesom decyzyjnym i monitorowaniu jakości na poziomie lokalnym, a ostatecznie, by dopracować mechanizm planowania opieki z myślą o poprawie systemu ponoszenia kosztów świadczonych usług społecznych oraz usług zdrowotnych i paramedycznych ([20]).

4.3.4 Trzeba umieć maksymalnie wykorzystać, za pośrednictwem krajowych i unijnych programów badań i rozwoju, technologie informacyjne stosowane w osobistych usługach zdrowotnych, socjalnych i edukacyjnych, by uwydatnić nowe profile zawodowe dostosowane do różnych wymagań wynikających z opieki nad dziećmi, osobami niepełnosprawnymi i starszymi, a także z chorób fizycznych i psychicznych.

4.4 **Trzeci filar:** należy poważnie zastanowić się nad utworzeniem **europejskiego obszaru usług zintegrowanych**, z myślą o przezwyciężeniu istniejących nierówności i o właściwym zapewnieniu podstawowej swobody przedsiębiorczości (przy minimalnym poszanowaniu standardów społecznych zgodnych z przepisami i umowami obowiązującymi w kraju przyjmującym)i świadczenia usług (zwłaszcza w tym sektorze o olbrzymim znaczeniu dla zapewnienia swobodnego przepływu usług). Można do tego doprowadzić poprzez wzajemne uznawanie, współpracę administracyjną i, tam gdzie to jest konieczne, harmonizację, by zagwarantować na całym terytorium Unii Europejskiej szereg usług świadczonych w poczuciu odpowiedzialności, w których centrum znajduje się człowiek. Aby zrealizować ten cel, państwa członkowskie i Unia Europejska powinny wspólnie wywiązywać się ze swych zobowiązań.

4.4.1 Wyzwanie związane z przekształceniem gospodarki europejskiej w gospodarkę nowatorską i nowoczesną w oparciu o pełne korzystanie z czwartej swobody (swobodny przepływ usług), a także o rozwój „piątej swobody", czyli pełnego i swobodnego przepływu wiedzy, pozwoliłoby Europie w pełni wykorzystać swój potencjał twórczy. W tym kontekście, w oparciu o europejski system oceny, który należy w tym celu opracować, należałoby ściśle śledzić wyniki zastosowania innowacji w sektorze usług zdrowotnych i socjalnych.

4.4.2 Należy zagwarantować europejski obszar solidarności, który zapewniałby dostęp do jakościowych usług podstawowych w zakresie osobistych usług zdrowotnych, socjalnych i edukacyjnych, na całym obszarze unijnym także dzięki wdrożeniu „dobrowolnych europejskich ram jakości w różnych państwach członkowskich w różnorodnych sektorach" ([21]), włączając użytkowników do definiowania i oceny jakości.

4.4.3 System zintegrowanych usług wymaga – poza zharmonizowanymi zasadami jakości – wzajemnego uznawania kwalifikacji, monitorowania jakości usług, a także prowadzenia na różnych szczeblach dialogu społecznego na poziomie najbliższym obywateli, w którym uczestniczą wszyscy zainteresowani, by rozwinąć wzajemną współpracę.

4.5 **Polityki wspierające, struktury i infrastruktury**, stanowią czwarty filar, na którym musi się opierać europejska strategia dotycząca sektora usług osobistych.

4.5.1 Istotnym elementem tego filaru jest ukierunkowane wdrażanie – równoczesne z działaniami przewidzianymi w strategii „Europa 2020" – unijnych programów i działań strukturalnych, zwłaszcza zaś Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także unijnych programów „Kultura" i „Horyzont" na lata 2014–2020.

4.5.2 Należy także przewidzieć na poziomie unijnym środki mające na celu opracowanie zharmonizowanych ram prawnych ułatwiających i promujących uzyskanie dobrych wyników w zakresie kwalifikacji zawodowych i jakości usług, dokumentacji i wymiany sprawdzonych rozwiązań, standaryzowanych systemów monitorowania jakości usług i poziomu *zadowolenia klientów* oraz *stosunku jakości do zaangażowanych środków*, w odniesieniu do profesjonalizacji i warunków pracy oraz możliwości kariery wśród usługodawców bądź w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i prywatnych lub podmiotów gospodarki społecznej aktywnych w tej dziedzinie, a także w odniesieniu do usługobiorców i ich rodzin, jak również dla gospodarki społecznej.

4.5.2.1 W tym zakresie wolontariat stanowi integralną część, która zasługuje na wsparcie głównie z racji tego, iż przyczynia się do rozwoju aspektu ludzkiego, społecznego i emocjonalnego prowadzonych działań. Na szczególną uwagę zasługują mechanizmy europejskie sprzyjające wymianie doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań w dziedzinie wolontariatu w służbie potrzebującym.

4.5.3 Trzeba zwrócić uwagę na znaczenie zobowiązań inwestycyjnych, a zwłaszcza na konieczność dywersyfikacji środków finansowych (podatki, różne formy składek z przeznaczeniem na ubezpieczenia społeczne (ochronę socjalną), ubezpieczenia, solidarność międzypokoleniowa, partnerstwa publiczno-prywatne) biorąc pod uwagę fakt, że koszt długoterminowej opieki i wsparcia zdrowotnego przekracza możliwości większości społeczeństwa.

4.5.4 Na poziomie UE wskazane byłoby przeznaczyć pewną część funduszy strukturalnych na rozwój infrastruktury socjalnej i usług zdrowotnych oraz opieki, tam gdzie występuje ich brak, i na lokalne inicjatywy w zakresie zatrudnienia w tym sektorze, zwłaszcza dbając o zapewnienie jednej puli finansowej na ten cel dla obszarów wiejskich oraz innych obszarów w niekorzystnej sytuacji, za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i inicjatywy LEADER.

([19]) *Konferencja na temat e-zdrowia 2012*, Kopenhaga.

([20]) OECD, „Szukacie pomocy? Zapewnienie i opłacanie długoterminowej pomocy" („Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care"), 2011 r.

([21]) COM(2011) 900 final.

4.5.5 Również na poziomie UE należy dokonać przeglądu środków wsparcia dla polityki rodzinnej mających także zagwarantować bardziej elastyczne umowy w miejscu pracy dla tych, którzy podejmują się świadczenia swej rodzinie usług w zakresie opieki.

5. **Uwagi końcowe**

5.1 EKES jest głęboko przekonany, że „W takich dziedzinach jak opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi lub opieka nad osobami starszymi, pomoc osobom niepełnosprawnym, budownictwo socjalne, usługi takie stanowią istotną siatkę bezpieczeństwa dla obywateli i wspierają propagowanie spójności społecznej" ([22]).

5.2 Komitet podkreśla, że osobiste usługi zdrowotne, oświatowe i socjalne odpowiadają interesowi ogólnemu – tak gospodarczemu, jak i niegospodarczemu – i odgrywają ważną rolę dla jakości i funkcjonowania społeczeństwa europejskiego, a także przyczyniają się do ochrony społecznej i do włączenia społecznego oraz w znacznej mierze do wydajności i konkurencyjności gospodarki. Tymczasem podczas gdy zapotrzebowanie na nie wzrasta, zdolność do ich finansowania staje się coraz bardziej ograniczona w wyniku kryzysu gospodarczego, a w bardziej odległej perspektywie, także ze względu na tendencje demograficzne.

5.3 Komitet zdecydowanie popiera zawarte w traktacie lizbońskim cele w zakresie edukacji, ochrony socjalnej i opieki zdrowotnej, które odzwierciedlają wspólną świadomość społeczną i pragnienie zapewnienia obywatelom jeszcze wyższego poziomu życia zgodnie z potencjałem gospodarczym wszystkich państw członkowskich.

5.4 EKES uważa więc, że w obecnych warunkach dalszy rozwój w tych sektorach wymaga:

— ustanowienia prawdziwej europejskiej strategii nowatorskich i „inteligentnych" usług socjalnych i zdrowotnych oraz odpowiadających im usług edukacyjnych, którym towarzyszyłoby optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich, wprowadzenie odpowiednich technologii wspomagających usługobiorców i usługodawców, utworzenie europejskiego obszaru zintegrowanych usług oraz polityki wspierające struktury i infrastrukturę wraz z prowadzonymi na różnych poziomach dialogiem społecznym i dialogiem ze społeczeństwem obywatelskim;

— większej efektywności wykorzystania zasobów finansowych i ludzkich, a także istniejącej infrastruktury, przy stosowaniu zasad jakości i ocenie wydajności dzięki środkom służącym zwiększeniu wiedzy i nabyciu wielorakich umiejętności; wyższego poziomu konkurencyjności osiągniętego dzięki rokowaniom zbiorowym; większego udziału sektora prywatnego, gospodarki społecznej i wolontariatu; nowych form partnerstwa między sektorami; wnikliwej prognozy wydatków wraz ze wspólną oceną skuteczności tych usług i ich efektywności pod względem kosztów.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([22]) COM(2011) 900 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zasada partnerstwa we wdrażaniu wspólnych strategicznych funduszy ramowych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa"

SWD(2012) 106 final (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/04)

Sprawozdawca: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Dnia 24 maja 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Zasada partnerstwa we wdrażaniu wspólnych strategicznych funduszy ramowych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa"

SWD(2012) 106 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 158 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zdecydowanie uważa, że prawdziwe partnerstwo angażujące wszystkich partnerów i zainteresowane podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego [1] w przygotowanie, wykonanie i ocenę ex post programów i projektów w ramach polityki spójności UE przyczynia się bezpośrednio do poprawy ich jakości i skutecznej realizacji. Zasada partnerstwa jest doskonałym przykładem zastosowania zasady dobrego sprawowania rządów w pozostałych politykach UE, umożliwiającym skuteczne wdrożenie strategii „Europa 2020".

1.2 EKES, który wcześniej wnioskował o opracowanie kodeksu postępowania w dziedzinie partnerstwa, zdecydowanie popiera inicjatywę Komisji i zgadza się z proponowanymi zaleceniami. EKES docenia wsparcie Parlamentu Europejskiego (EP) oraz Komitetu Regionów (KR) dla kodeksu, lecz przypomina, że warunki partnerstwa muszą być jednakowe dla wszystkich publicznych i prywatnych partnerów.

1.3 EKES jest jednak głęboko rozczarowany, że Rada wykreśliła proponowany kodeks postępowania z wniosku Komisji. Komitet wzywa do podjęcia wspólnych działań wraz z KR-em w obronie kodeksu postępowania.

1.4 EKES jest głęboko zaniepokojony rosnącymi obawami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczącymi wdrażania zasady partnerstwa. Doniesienia z niektórych państw członkowskich wskazują na stały trend w kierunku rozmywania się tej zasady oraz coraz mniejszego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Usunięcie kodeksu postępowania z propozycji Komisji jest również powodem do niepokoju. W obecnych czasach kryzysu konieczne jest jeszcze silniejsze zaangażowanie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 Mimo że chodzi tylko o dokument roboczy służb Komisji (SWD), został on wydany w odpowiednim czasie, ponieważ w kilku państwach członkowskich i regionach programowanie funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 już się rozpoczęło. Komisja powinna go aktywnie rozpowszechniać, aby mógł zostać wykorzystany przez odpowiednich partnerów. EKES wzywa członków do aktywnego angażowania swoich organizacji we współpracę dotyczącą projektów i programów w ramach polityki spójności UE, w oparciu o kodeks postępowania.

1.6 EKES zdecydowanie opowiada się za ukierunkowaniem programów operacyjnych na działania i środki sprzyjające partnerstwu. Równe traktowanie i pluralizm w ramach partnerstwa, ukierunkowane partnerstwa na rzecz skoncentrowanych programów oraz wzmocnione budowanie potencjału powinny służyć jako główne wytyczne.

1.7 EKES uważa, że komitet monitorujący powinien zostać uzupełniony innymi instrumentami związanymi z partnerstwem. W tym kontekście EKES przypomina propozycję zawartą w poprawkach Parlamentu Europejskiego do art. 5 kodeksu postępowania w dziedzinie partnerstwa, polegającą na zastąpieniu słów „współpraca z partnerami" wyrazami „zaangażowanie partnerów".

[1] Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest definiowane przez EKES następująco: Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest częścią społeczeństwa obywatelskiego, skupioną w organizacjach będących głównymi elementami społeczeństwa. Innymi słowy zorganizowane społeczeństwo obywatelskie obejmuje wszystkie niepaństwowe organizacje założone z inicjatywy prywatnej oraz ich członków, którzy są aktywnie zaangażowani w kształtowanie spraw społecznych w oparciu o interesujące ich kwestie i konkretne doświadczenia, zdolności i zakres działalności. Definicja ta obejmuje szeroki wachlarz organizacji: federacje pracodawców, związki zawodowe, stowarzyszenia utworzone w celu propagowania pewnych zagadnień w interesie ogólnym, a także tzw. organizacje pozarządowe.

1.8 EKES proponuje „**kontrolę partnerstwa**” zarządzaną przez samych partnerów. Taki europejski system monitorowania powinien opierać się na prostej liście kontrolnej i wzajemnych ocenach prowadzonych przez Komisję wraz z europejskimi organizacjami zainteresowanych podmiotów. EKES chętnie weźmie aktywny udział w tym procesie.

1.9 Właściwa realizacja zasady partnerstwa, zgodnie z kodeksem postępowania, powinna być warunkiem podpisania przez Komisję umów o partnerstwie z poszczególnymi państwami członkowskimi. W tym kontekście można przewidzieć dodatkowe zasoby dla programów operacyjnych jako zachętę do spełnienia tego warunku.

2. **Kontekst – ewolucja partnerstwa**

2.1 Wdrażanie zasady partnerstwa było fragmentaryczne i powolne od czasu jej ogłoszenia w 1988 r. W proces ten było zaangażowane zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności partnerzy społeczni. Zasada ta była łatwiej uwzględniana w państwach, w których partnerstwo jest immanentną częścią kształtowania polityki. Zasada ta została wzmocniona, gdy Komisja uzyskała więcej bezpośredniej odpowiedzialności w zakresie polityki spójności oraz gdy wprowadzono inicjatywy wspólnotowe takie jak Equal i Leader.

2.2 Niestety w wielu przypadkach partnerstwo miało jedynie charakter formalny. W okresie programowania 2006–2013 partnerstwo nie było aktywnie propagowane, mimo że w tym samym czasie udział zainteresowanych podmiotów stał się filarem realizacji strategii lizbońskiej. Polityka spójności UE stanęła przed nowymi wyzwaniami, gdy w 2004 r. do UE przystąpiło 10 nowych państw, a następnie w 2007 r. Bułgaria i Rumunia.

2.3 Komisja odnotowała niedostatki, zaś niepowodzenia były krytykowane przez partnerów ze społeczeństwa obywatelskiego. W odpowiedzi na zmieniające się stosunki między państwami członkowskimi a Komisją w ramach zarządzania polityką spójności UE skoncentrowano się na rozpowszechnianiu dobrych praktyk.

2.4 W 2009 r. Komisja zwróciła się do EKES-u z wnioskiem o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie sposobów promowania partnerstwa w ramach funduszy strukturalnych, w oparciu o dobre praktyki. Opinii EKES-u towarzyszyła wówczas publikacja pt. „Do tanga trzeba dwojga”, zawierająca wybrane przykłady dobrych praktyk w państwach członkowskich. Komisja uwzględniła następnie propozycję EKES-u dotyczącą kodeksu dobrych praktyk.

2.5 Obecna sytuacja wskazuje na to, że partnerstwo ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim ewoluuje w większości państw członkowskich. Polska może w niektórych przypadkach posłużyć za model ze względu na ewolucję dobrych praktyk. Wdrażanie partnerstwa jest z pewnością wyzwaniem w najnowszych państwach członkowskich: Bułgarii i Rumunii, a wkrótce także w Chorwacji. Ma to miejsce także w niektórych państwach członkowskich, które przystąpiły w 2004 r., a także w państwach, które były członkami od wielu lat, np. w Portugalii i Grecji.

2.6 W zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim narastają obawy dotyczące wdrażania zasady partnerstwa. Oczekiwania pozostają niespełnione. Doniesienia z niektórych państw członkowskich wskazują na stały trend w kierunku rozmywania się zasady partnerstwa, coraz mniejszego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz odchodzenia przez Radę od kodeksu postępowania. W niektórych państwach programowanie na okres 2014–2020 rozpoczęło się bez rzeczywistego zaangażowania prywatnych zainteresowanych podmiotów. Należy ograniczyć ten brak woli politycznej, aby umożliwić właściwe wdrożenie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa.

3. **Wniosek Komisji**

3.1 Zgodnie z wnioskami Komisji dotyczącymi funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych w okresie 2014–2020 państwa członkowskie będą miały wyraźny obowiązek zorganizowania partnerstwa. Jako wsparcie posłuży tutaj europejski kodeks postępowania w dziedzinie partnerstwa (ECCP), w którym ustalone zostaną priorytety i kryteria wdrażania partnerstwa i który ułatwi wymianę informacji, doświadczeń, wyników i dobrych praktyk wśród państw członkowskich. Kodeks ma zostać przyjęty przez Komisję jako akt delegowany w ciągu 3 miesięcy od przyjęcia rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

3.2 Dokument roboczy Komisji (SWD) jest pierwszym krokiem w kierunku skutecznego wdrożenia zasady partnerstwa. W ramach 6 rozdziałów wymienia się 18 szczegółowych wytycznych. Wspomniane sześć rozdziałów to:

— Wybór partnerów;

— Włączenie partnerów w opracowanie dokumentów programowych;

— Włączenie partnerów na etapie wdrażania;

— Włączenie partnerów w ocenę;

— Wsparcie dla partnerów;

— Wymiana dobrych praktyk.

3.3 Warto zauważyć, że proponowany kodeks został przetłumaczony na wszystkie języki UE, co ułatwi jego rozpowszechnienie i korzystanie z niego.

4. **Wcześniejsze prace EKES-u w zakresie partnerstwa**

4.1 EKES na specjalną prośbę Komisji Europejskiej przeprowadził prace nad zasadą partnerstwa w 2010 r. (ECO/258 – sprawozdawca OLSSON [2]), a także przedstawił obszerne uwagi na temat wniosków Komisji dotyczących partnerstwa w swojej opinii w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy (ECO/314 – sprawozdawca VARDAKASTANIS).

4.2 EKES zaproponował, by **kodeks dobrych praktyk** opierał się na szeregu wytycznych, z których prawie wszystkie zostały uwzględnione w dokumencie roboczym Komisji (SWD):

— Plan dotyczący informacji/konsultacji/uczestnictwa na rzecz zaangażowania partnerów;

— Odpowiedzialność władz;

— Wybór partnerów z szerokich kręgów społeczeństwa;

— Pomoc techniczna dla partnerów;

— Partnerstwo jako kryterium w projektach;

— **Uproszczenie** procedur i kontroli;

— Przyśpieszenie **płatności**.

4.3 EKES zdecydowanie uważa, że do powodzenia polityki spójności bezpośrednio przyczynia się **partnerstwo** angażujące wszystkich partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w przygotowanie, wykonanie i ocenę ex post projektów realizowanych w ramach polityki spójności UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji Europejskiej dotyczące art. 5, które określają partnerstwo jako element obowiązkowy; przypomina, że uczestnictwo powinno być rzeczywiste na wszystkich etapach wdrażania funduszy i obejmować partnerów z prawem głosu w komitetach monitorujących.

[2] Opinia EKES-u w sprawie skutecznych partnerstw w polityce spójności, Dz. U. C 44 z 11.2.2011, s. 1.

4.4 EKES nawołuje do podjęcia wspólnych działań wraz z KR-em na rzecz obrony ECCP i wzywa Komisję i Parlament do przeciwdziałania usunięciu przez Radę odniesienia do niego. Komitet wypowiedział się zdecydowanie na ten temat na nieformalnym posiedzeniu ministerialnym w Nikozji 6 listopada 2012 r.

5. **Wstępne reakcje innych instytucji UE**

Rada

5.1 Rada odrzuciła propozycję Komisji dotyczącą kodeksu postępowania, co niewątpliwie osłabi w praktyce realizację zasady partnerstwa.

Parlament Europejski

5.2 Parlament Europejski zaproponował kompleksową poprawkę dotyczącą kodeksu postępowania w art. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w oparciu o 9 konkretnych wytycznych. EKES popiera to podejście. Treść poprawki przedstawiono poniżej [3]. Komitet jest jednak zaniepokojony faktem, że Parlament dokonuje rozróżnienia między partnerami prywatnymi i publicznymi, co może otworzyć drogę do nierównego traktowania partnerów.

Komitet Regionów

5.3 KR popiera europejski kodeks postępowania w dziedzinie partnerstwa i wzywa zainteresowane organy władz terytorialnych do organizowania partnerstw. Podkreśla między innymi, że należy zwrócić uwagę na specyficzne warunki w państwach członkowskich, znaczenie zasady pomocniczości i proporcjonalności, a także procedurę wyboru partnerów wspierającą pluralizm, aby uwzględnić także grupy zmarginalizowane. KR podnosi też kwestię praw i obowiązków partnerów, rozróżniając jednocześnie partnerów prywatnych i publicznych.

[3] 3a. Europejski kodeks postępowania powinien zawierać m.in. następujące szczegółowe wytyczne:
a) minimalne wymogi i zasady zapewniające przejrzysty wybór partnerów oraz jasność co do ich roli w procesie kształtowania polityki oraz ich zadań;
b) wymogi minimalne, zalecenia i wskazówki dotyczące identyfikowania odpowiednich partnerów, począwszy od władz na różnych szczeblach terytorialnych, partnerów społeczno-gospodarczych, społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot religijnych po organizacje i organy naukowo-technologiczne odpowiedzialne za promowanie równości płci, włączenia społecznego i zasady niedyskryminacji lub działające w innych dziedzinach kultury, edukacji i polityki dotyczącej młodzieży;
c) procedura współpracy między właściwymi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi;
d) wytyczne dotyczące dostosowania partnerstwa do programów, w tym cechy szczególne programów realizowanych w ramach wielu funduszy, wspólnych planów działania oraz zintegrowanych inwestycji terytorialnych;
e) wymogi minimalne na rzecz zapewnienia prawdziwego zaangażowania partnerów w opracowanie umów o partnerstwie oraz programów;
f) wymogi minimalne, będące częścią procedur ustanowionych w celu zapewnienia skutecznej organizacji partnerstw;
g) wytyczne dotyczące zaangażowania partnerów w komitety monitorujące, wybór projektów, monitorowanie i ocenę;
h) wymogi minimalne dotyczące dostarczania wytycznych partnerom oraz w zakresie ułatwiania budowania potencjału wśród partnerów;
i) określenie ram wymiany dobrych praktyk wśród państw członkowskich.

6. Reakcje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

6.1 Europejskie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie uważa, że brak partnerstwa był jedną z głównych przyczyn mniejszego oddziaływania funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 w wielu państwach członkowskich.

6.2 Należy wyraźniej stwierdzić, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie reprezentuje interes ogólny, wraz z władzami publicznymi.

6.3 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest często wyłączone z prawdziwego partnerstwa ze względu na bariery wynikające z zasad w zakresie współfinansowania, obciążeń administracyjnych, nieodpowiednich celów krajowych programów operacyjnych i braku udziału w monitorowaniu funduszy.

6.4 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie docenia wysiłki podejmowane przez Komisję Europejską na rzecz uproszczenia procedur, lecz uważa, że są one nadal niewystarczające dla terminowej i łatwej absorpcji funduszy przez sektor prywatny w ogólnym ujęciu. Stopień złożoności i obciążenia administracyjne są nadal zbyt wysokie; należy także ograniczyć biurokrację. Powinno się uwzględnić następujące aspekty:

— standaryzacja dokumentacji (terminowość – łatwy dostęp – łatwość zrozumienia);

— unikanie wprowadzania zmian na etapie wdrażania;

— elastyczne stopy współfinansowania;

— ograniczenie okresów opóźnień w płatnościach.

6.5 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie podkreśla znaczenie budowania potencjału dla partnerów oraz wzywa do wprowadzenia definicji budowania potencjału. Definicja ta powinna być rozumiana jako wzmocnienie udziału partnerów w przygotowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu funduszy strukturalnych na wszystkich etapach.

6.6 EKES podkreśla konieczność utworzenia szerokiego partnerstwa, które reprezentowałoby szeroki zakres różnych interesów. Należy określić jasne sposoby ustalenia obowiązków i funkcji tych różnych partnerów.

7. Uwagi ogólne

7.1 Skuteczne wdrożenie zasady partnerstwa jest stałym procesem. Wniosek Komisji jest pierwszym krokiem na drodze do sformalizowania i skodyfikowania zasady partnerstwa na szczeblu UE. EKES z zadowoleniem zauważa, że zarówno Parlament Europejski, jak i KR popierają zasadę skutecznego partnerstwa. Zasada partnerstwa jest doskonałym przykładem zastosowania zasady dobrego sprawowania rządów w pozostałych politykach UE, umożliwiającym skuteczne wdrożenie strategii „Europa 2020".

7.2 EKES jest głęboko zaniepokojony, że Rada pragnie ograniczyć zasadę partnerstwa poprzez utrzymanie aktualnych, bardziej restrykcyjnych zasad na okres programowania 2006–2013; wzywa Komisję i Parlament do udzielenia wsparcia na rzecz odwrócenia tego trendu.

8. Uwagi szczegółowe

8.1 Jako że programowanie funduszy strukturalnych na okres 2014–2020 już się rozpoczęło w kilku państwach członkowskich, ważne jest, by administracja publiczna i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie wykorzystały dokument roboczy służb Komisji (SWD). EKES z zadowoleniem odnotowuje, że kodeks postępowania został przetłumaczony na wszystkie języki UE. Komisja powinna aktywnie rozpowszechniać swoje propozycje w państwach członkowskich, we współpracy z administracją publiczną i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

8.2 EKES uważa, że niewystarczająco rozwinięto kwestię monitorowania w propozycjach Komisji. Europejski system monitorowania oparty na prostej liście kontrolnej i wzajemnych ocenach powinien zostać wprowadzony we współpracy z europejskimi organizacjami zainteresowanych podmiotów. EKES chętnie weźmie udział w tym procesie.

8.3 Lista kontrolna powinna opierać się na minimalnych wytycznych, szczególnie w zakresie wyboru, uczestnictwa na różnych etapach oraz budowania potencjału partnerów. Należy także ocenić rozwiązywanie konfliktów. Wytyczne można by uzupełnić analizą SWOT (oceniającą mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia) w celu dokonania ulepszeń.

8.4 W ramach tego systemu prywatne podmioty/partnerzy powinni przeprowadzić „**kontrolę partnerstwa**" w oparciu o wyżej zaproponowaną listę kontrolną. EKES proponuje prosty schemat oceny obejmujący trzy poziomy: niewystarczający/wystarczający/doskonały. Audyt taki wzmocniłby udział partnerów w ocenie, zgodnie z sugestią zawartą w dokumencie roboczym (SWD).

8.5 EKES przypomina, że zaproponowane przez PE sformułowanie w art. 5 kodeksu „*współpraca* z partnerami" musi zostać zastąpione wyrażeniem „*zaangażowanie* partnerów".

8.6 EKES przypomina swoją wcześniejszą propozycję, by regiony pragnące podzielić się swoimi doświadczeniami i rozpowszechniać dobre praktyki utworzyły sieć „regionów osiągających doskonałość w partnerstwie".

8.7 Dobre praktyki przedstawione w broszurze EKES-u pt. „Do tanga trzeba dwojga" zostały szeroko docenione; przykłady te mogą być użyteczne do wprowadzenia w innych krajach (nawet jeśli partnerstwo musi zostać dostosowane do warunków krajowych). EKES proponuje aktualizację broszury w formie nowego wydania, obejmującego także wnioski wyciągnięte z niepowodzeń.

8.8 EKES podkreśla znaczenie zaangażowania partnerów na najwcześniejszym etapie w dialog w ramach programu prac (plan w zakresie informowania/konsultacji/uczestnictwa) oraz precyzyjnego planu działania zaproponowanego przez EKES i popartego przez Komisję. Proces ten musi być również zdefiniowany w umowie o partnerstwie. Właściwa realizacja zasady partnerstwa, zgodnie z kodeksem postępowania, powinna być warunkiem podpisania przez Komisję umów o partnerstwie z poszczególnymi państwami członkowskimi. EKES sugeruje wykorzystanie zasobów programów operacyjnych do budowania potencjału partnerów jako zachętę do spełnienia tego warunku.

8.9 Wybór partnerów powinien mieć miejsce w ramach „pluralizmu w partnerstwie". Obok partnerów społeczno-gospodarczych i odpowiednich organów społeczeństwa obywatelskiego należy zaangażować inne podmioty, takie jak innowacyjne, wschodzące i zmarginalizowane sektory społeczne, które muszą mieć dostęp i rolę do odegrania w ramach partnerstwa. Dla tych grup bardzo użyteczny jest model platform koordynujących. Także małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa (o dużym potencjale tworzenia miejsc pracy) oraz gospodarka społeczna (jako nawiązanie do inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej) muszą być zaangażowane w partnerstwo jako partnerzy gospodarczy.

8.10 Proponowana koncentracja tematyczna w programach, a także inne rodzaje koncentracji programów – obszary geograficzne, grupy, sektory itp. – ułatwią ukierunkowane i bardziej skuteczne partnerstwo.

8.11 Prace komitetów monitorujących mają często charakter bardzo formalny i nie zaspokajają popytu na prawdziwe partnerstwo. Należy je uzupełnić organami konsultacyjnymi, grupami roboczymi i innymi instrumentami w zakresie partnerstwa, aby wzmocnić proces partnerstwa.

8.12 Budowanie potencjału jest konieczne dla partnerów we wszystkich państwach członkowskich, aby wnieść znaczący wkład w ten proces. Należy w tym celu wykorzystać pomoc techniczną, lecz także własne środki państw członkowskich.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EKES-u we wdrażaniu i monitorowaniu przez instytucje UE Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/05)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Dnia 26 kwietnia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

roli EKES-u we wdrażaniu i monitorowaniu przez instytucje UE Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 144 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES wzywa Radę do wznowienia negocjacji dotyczących Protokołu fakultatywnego do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, by umożliwić niepełnosprawnym Europejczykom pełne korzystanie z praw zapisanych w tym dokumencie.

1.2 Komitet zachęca przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego do zorganizowania w grudniu 2013 r. drugiego spotkania pt. „Stan Unii w sprawie niepełnosprawności", któremu współprzewodniczyłoby Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych i na którym dokonano by przeglądu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

1.3 EKES podkreśla, że niektóre obowiązki wynikające z Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych wymagają zmian ustawodawczych i politycznych na poziomie UE i państw członkowskich. Sytuacja finansowa nie może być wymówką opóźniającą działania na rzecz praw osób niepełnosprawnych.

1.4 Komitet wzywa Komisję do przeprowadzenia szczegółowego przeglądu, z udziałem zainteresowanych stron, wdrażania strategii w sprawie niepełnosprawności jako integralnej części strategii ogólnounijnej. Apeluje ponadto o przeprowadzenie analizy obowiązującego prawa, strategii politycznych i programów, a także o przygotowanie nowych propozycji.

1.5 EKES zachęca więc Komisję Europejską, by poprzez swój Sekretariat Generalny opracowała instrument oceny wpływu dotyczący Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie przez Radę niezależnych ram służących propagowaniu, chronieniu i monitorowaniu wdrażania Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Wzywa do przyjęcia specjalnego budżetu, który umożliwi zaangażowanym podmiotom wypełnianie zadań niezależnie od krajowych punktów kontaktowych.

1.7 EKES pragnie, by Komisja Europejska zwróciła się do niego z wnioskiem o konsultacje w sprawie ambitnego wniosku ustawodawczego dotyczącego europejskiego aktu w sprawie dostępności, który obejmowałby jak największy zakres dziedzin, m.in. wymogi dla prywatnych i publicznych usługodawców i producentów – tak, by zapewniali oni pełny dostęp osobom niepełnosprawnym – oraz jasną i szeroką definicję dostępności.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie do agendy cyfrowej ustawodawstwa dotyczącego dostępności publicznych stron internetowych oraz portali, za pośrednictwem których świadczone są podstawowe usługi dla obywateli. Oczekuje przedstawienia solidnego ustawodawstwa w tej dziedzinie w 2012 r.

1.9 EKES zachęca Radę i Parlament Europejski do zaostrzenia lub utrzymania zapisów na rzecz osób niepełnosprawnych w przepisach dotyczących funduszy strukturalnych, instrumentu „Łącząc Europę" ([1]), transeuropejskiej sieci transportowej, programu „Horyzont 2020" ([2]), programu „Prawa i obywatelstwo" oraz programów w obszarze współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej, poprzez uwzględnienie środków gwarantujących integrację osób niepełnosprawnych dzięki dostępowi do finansowania i wzmacnianiu ich praw.

([1]) COM(2011) 665 final.
([2]) http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

1.10 EKES wzywa Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, Komisję Europejską i Radę, by zadbały o włączenie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w stosunki zewnętrzne i współpracę międzynarodową, a także w międzynarodowe umowy handlowe, m.in. poprzez zapewnienie koordynacji stanowisk UE i państw członkowskich dotyczących praw osób niepełnosprawnych w różnych organach ONZ.

1.11 EKES wzywa instytucje europejskie do podjęcia odpowiednich działań na rzecz wewnętrznego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych oraz dokonania przeglądu przyjętych rozwiązań z punktu widzenia zatrudnienia, warunków pracy, rekrutacji, szkoleń, dostępności siedzib, atmosfery w pracy i narzędzi komunikacyjnych, a także wymogów agencji finansowanych z unijnych funduszy.

1.12 EKES odnotowuje zobowiązanie, jakie José Manuel Barroso powziął w grudniu 2011 r., by przedyskutować realizację konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na posiedzeniu kolegium komisarzy i dyrektorów generalnych, oraz wzywa do włączenia tej kwestii do dorocznej dyskusji.

1.13 EKES z zadowoleniem przyjmuje zorganizowanie roboczego forum, które uwzględniłoby rządowe punkty koordynacyjne, mechanizmy współdziałania oraz mechanizmy niezależne od UE i państw członkowskich odpowiedzialne za wdrażanie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, a także społeczeństwo obywatelskie. Komitet pragnie uczestniczyć w jego przyszłych posiedzeniach.

1.14 Poprzez opracowanie opinii Komitet ma nadzieję wnieść wkład do sprawozdania, które UE przedstawi w 2013 r. Komitetowi ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych.

1.15 Zdaniem EKES-u należy podjąć odpowiednie działania na rzecz wewnętrznego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, a następnie realizować jej postanowienia, poprzez zachęcanie do zatrudniania osób niepełnosprawnych w EKES-ie, zagwarantowanie niedyskryminacyjnego procesu rekrutacji, poprawę dostępności budynków, stron internetowych, narzędzi ICT i dokumentów; zapewnianie racjonalnych usprawnień pracownikom, członkom i ekspertom, organizowanie szkoleń personelu, a także opracowanie broszury na temat Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych i włączenie niepełnosprawności w obszary działalności Komitetu.

1.16 EKES podkreśla potrzebę systematycznego monitorowania i wdrażania zapisów omawianej konwencji. Dlatego też zobowiązuje się do ustanowienia komitetu sterującego ds. realizacji i monitorowania Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Jednocześnie wzywa instytucje UE do przedstawienia sprawozdań dotyczących ich prac i gromadzenia informacji zwrotnych od osób niepełnosprawnych (za pośrednictwem reprezentujących je organizacji) i od społeczeństwa obywatelskiego, by wypracować niezależne stanowisko na temat postępów w zakresie wdrażania konwencji.

1.17 EKES proponuje zorganizowanie posiedzenia na temat realizacji postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych z udziałem krajowych rad społeczno-gospodarczych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i krajowych instytucji ochrony praw człowieka.

1.18 Komitet wzywa partnerów społecznych, by na podstawie ustalonych wytycznych poruszyli zagadnienia związane z wdrażaniem zapisów konwencji w rokowaniach zbiorowych.

2. **Wprowadzenie**

2.1 Do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, co może – w oddziaływaniu z różnymi barierami – utrudniać im pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi osobami.

2.2 W Europie mieszka ok. 80 mln osób niepełnosprawnych. Zgodnie z danymi Eurostatu, są one od dwóch do trzech razy bardziej narażone na bezrobocie niż osoby pełnosprawne. Tylko 20 % osób poważnie niepełnosprawnych znajduje zatrudnienie, w porównaniu do 68 % osób pełnosprawnych. Prawdopodobieństwo uzyskania wykształcenia wyższego przez osoby niepełnosprawne jest o ponad 50 % niższe niż w przypadku osób pełnosprawnych. W całej Europie tylko 38 % osób niepełnosprawnych w wieku od 16–34 lat czerpie dochody z pracy, w porównaniu do 64 % osób pełnosprawnych.

2.3 EKES przypomina swoje opinie w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” ([3]) i w sprawie „Młode osoby niepełnosprawne: zatrudnienie, włączenie społeczne i udział w życiu społecznym” ([4]).

([3]) Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 81–86.
([4]) Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 2–6.

2.4 EKES odnotowuje, że konwencja i jej protokół fakultatywny zostały przyjęte 13 grudnia 2006 r. w siedzibie głównej ONZ w Nowym Jorku i otwarte do podpisu w dniu 30 marca 2007 r.; weszły w życie 3 maja 2008 r.

2.5 EKES podkreśla, że konwencja cieszy się szerokim poparciem na arenie międzynarodowej i że podpisały ją już 154 państwa, z czego 126 dokonało ratyfikacji. Protokół fakultatywny podpisało do tej pory 90 sygnatariuszy, został on ratyfikowany przez 76 państw. Konwencję podpisało 27 państw członkowskich UE, a 24 już ją ratyfikowały.

2.6 EKES podkreśla, że Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych to zintegrowany instrument dotyczący praw człowieka, uwzględniający prawa obywatelskie, polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturalne. Ponownie stwierdza, że wszystkie osoby niepełnosprawne muszą być w stanie w pełni korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności.

2.7 EKES podkreśla, że konwencja obejmuje wszystkie osoby niepełnosprawne i wyraźnie uznaje się w niej, że dyskryminacja z wielu przyczyn jednocześnie (niepełnosprawność i inne czynniki, takie jak pochodzenie etniczne, płeć bądź status ekonomiczny) stanowi istotny problem, który rozwiązać można jedynie za pomocą podejścia interdyscyplinarnego uwzględniającego różne źródła tej złożonej formy dyskryminacji.

2.8 EKES pragnie uwypuklić fakt, że Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych zawiera przepisy dotyczące m.in. równości i niedyskryminacji, dostępności, swobody przemieszczania się i przynależności państwowej, dostępu do systemu sprawiedliwości, wolności od przemocy, niezależnego życia i życia w społeczności, prawa do życia rodzinnego, mobilności osób, edukacji, zatrudnienia, zdrowia, ochrony socjalnej, współpracy międzynarodowej, ochrony ludności, a także udziału osób niepełnosprawnych w procesach decyzyjnych – poprzez reprezentujące je organizacje – i integrację niepełnosprawnych kobiet i dzieci.

2.9 EKES podkreśla, że konwencja wprowadza zmianę paradygmatu, gdyż nie traktuje osób niepełnosprawnych w kategorii „przedmiotów" dobroczynności i leczenia, lecz odnosi do nich jako do „podmiotów" mających swoje prawa i zdolnych żądać ich poszanowania oraz podejmujących decyzje dotyczące własnego życia poprzez wolne i świadome przyzwolenie. Kluczowymi kwestiami uwzględnionymi w konwencji są: przywrócenie prawa głosu osobom niepełnosprawnym, zwiększanie ich możliwości wyboru i poszerzenie życiowych perspektyw.

2.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w konwencji wyjaśnia się i uściśla sposoby wykorzystania wszystkich kategorii praw człowieka w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, niezależnie od wymaganego zakresu pomocy. Określono w niej także obszary, w których potrzebne są zmiany, by zapewnić osobom niepełnosprawnym skuteczne korzystanie z praw i ich ochronę.

2.11 EKES przyjmuje do wiadomości, że Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych to pierwszy międzynarodowy traktat dotyczący praw człowieka, który został otwarty dla ratyfikacji przez takie organizacje integracji regionalnej, jak UE. Nawiązuje do decyzji Rady z 26 listopada 2009 r., zgodnie z którą Wspólnota Europejska podpisała Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych [5]; w decyzji tej wyznaczono Komisję jako punkt koordynacyjny w sprawach dotyczących wdrażania zapisów konwencji.

2.12 EKES podkreśla, że decyzja uwzględnia listę obszarów, w których UE ma wyłączne lub dzielone kompetencje. Lista ta może ulec zmianom i z czasem prawdopodobnie zostaną do niej dodane nowe pozycje. Obszary wyłącznych kompetencji to m.in. zgodność pomocy państwa ze wspólnym rynkiem i wspólną taryfą celną. W poczet kompetencji dzielonych zalicza się m.in. działania służące zwalczaniu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność; swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału; rolnictwo; transport kolejowy, drogowy, morski i lotniczy; podatki; rynek wewnętrzny; równe płace dla kobiet i mężczyzn za pracę jednakowej wartości; politykę sieci transeuropejskich oraz statystykę.

2.13 EKES zauważa, że w kodeksie postępowania obowiązującym Radę, państwa członkowskie i Komisję [6] zawarto ustalenia dotyczące różnych aspektów wdrażania konwencji, reprezentacji w ustanowionych na jej mocy organach, procedur przygotowywania sprawozdania UE dla Komitetu ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych i procedury ustanawiającej ramy monitorowania, przeprowadzanego przez jeden lub kilka niezależnych mechanizmów angażujących społeczeństwo obywatelskie.

[5] 2010/48/WE.
[6] 16243/10 z 29 listopada 2010 r.

3. **Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych – skutki faktu, że UE po raz pierwszy przystąpiła do traktatu dotyczącego praw człowieka**

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że po raz pierwszy w swojej historii Unia Europejska stała się sygnatariuszem międzynarodowej konwencji dotyczącej praw człowieka, dzięki zawarciu 23 grudnia 2010 r. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Uznaje także rolę przewodnią odgrywaną przez UE i jej państwa członkowskie, a także europejski ruch na rzecz osób niepełnosprawnych – działający w ramach Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych – w opracowaniu tej konwencji. Jest świadom, że na UE spoczywa szczególna odpowiedzialność za intensyfikację wysiłków na rzecz wdrażania konwencji i jego monitorowania oraz dawanie przykładu reszcie świata.

3.2 EKES wzywa Radę do wznowienia negocjacji na temat sfinalizowania protokołu fakultatywnego Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Umożliwiłoby to jednostkom lub grupom składanie skarg do Komitetu ONZ ds. praw osób niepełnosprawnych w przypadku wyczerpania wszystkich legalnych środków dostępnych w UE. Procedurę tę zaproponowała Komisja Europejska w 2008 r., a ma ona na celu zapobieganie niedociągnięciom i likwidację istniejących luk w ochronie osób niepełnosprawnych w przypadkach, gdy łamanie ich praw miało miejsce w obszarach należących do kompetencji UE.

3.3 Komitet wzywa Komisję do rozważenia ratyfikacji innych traktatów dotyczących praw człowieka, takich jak Konwencja o prawach dziecka i Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, oraz ich protokołów fakultatywnych. Wzywa UE do udziału w prowadzonych obecnie rozmowach w nieformalnych grupach roboczych ONZ, w których rozważa się opracowanie projektu nowego tematycznego traktatu ONZ o prawach człowieka dotyczącego osób starszych, oraz do zagwarantowania, że działania UE są w pełni zgodne z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

3.4 EKES odnotowuje, że jako sygnatariusz Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych Unia Europejska musi, w ramach swoich kompetencji, wywiązywać się ze wszystkich opisanych w tekście zobowiązań, w tym również z obowiązku sporządzania okresowych sprawozdań dla Komitetu ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych.

3.5 EKES poskreśla, że art. 10 i 19 TFUE oraz art. 21 i 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jednoznacznie odnoszą się do ochrony praw osób niepełnosprawnych ([7]).

([7]) SEC(2011) 567 final.

3.6 Komitet wzywa instytucje europejskie do uchwalenia ustawodawstwa oraz opracowania strategii politycznych i programów, które w pełni uwzględniałyby Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w dziedzinach, w których UE ma wyłączne lub dzielone kompetencje, a także do dokonania przeglądu obowiązującego ustawodawstwa i strategii, w celu zagwarantowania pełnej ochrony wszystkich osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej.

3.7 EKES zachęca przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego do zorganizowania w grudniu 2013 r. drugiego spotkania pt. „Stan Unii w sprawie niepełnosprawności", we współpracy z Europejskim Forum Osób Niepełnosprawnych, z zamiarem skupienia się głównie na wdrażaniu konwencji ([8]).

3.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje, że w grudniu 2012 r. Parlament Europejski i Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych zorganizowały europejskiego zgromadzenie z udziałem osób niepełnosprawnych, z uwagi na jego wkład w sprawozdanie UE dla Komitetu ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych.

3.9 EKES wzywa instytucje europejskie do przedsięwzięcia odpowiednich działań na rzecz wewnętrznego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Chodzi m.in. o:

— zachęcanie do zatrudniania osób niepełnosprawnych w instytucjach UE i opracowanie strategii umożliwiających pogodzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym;

— przegląd wewnętrznych przepisów, procedur i metod pracy w celu zapewnienia równych szans pracownikom niepełnosprawnym;

— zagwarantowanie, że w trakcie procesu rekrutacji osoby niepełnosprawne mogą konkurować na równych warunkach z kandydatami pełnosprawnymi, dzięki racjonalnym usprawnieniom;

— zapewnienie racjonalnych usprawnień wszystkim pracownikom niepełnosprawnym, tam gdzie jest to konieczne w ich pracy, włączając w to pomoc osobistą, tłumaczenie na język migowy, odpowiedni transport itp.;

([8]) Spotkanie pt. „Stan Unii w sprawie niepełnosprawności" zostało zwołane przez przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso w dniu 6 grudnia 2011 r. Spotkali się na nim przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek i przewodniczący Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych Yannis Vardakastanis.

— zapewnienie dostępu do szkolenia zawodowego i uczenia się przez całe życie;

— ulepszenie dostępu do budynków, stron internetowych, narzędzi ICT i dokumentów;

— zapewnienie, że wszystkie agencje UE i organy finansowane z unijnych funduszy, włącznie ze szkołami europejskimi, wywiązują się z zobowiązań nałożonych przez konwencję;

— zagwarantowanie udziału organizacji osób niepełnosprawnych w opracowywaniu ustawodawstwa i strategii politycznych, również poprzez odpowiednie finansowanie.

4. Wdrażanie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych przez UE i państwa członkowskie

4.1 EKES pozytywnie ocenił Europejską strategię w sprawie niepełnosprawności na lata 2010–2020 w swojej rezolucji z 21 września 2011 r., uznając ją za kluczowe narzędzie polityczne na rzecz wdrożenia konwencji w Unii Europejskiej. Jednocześnie wezwał Komisję Europejską do zapewnienia poszanowania konwencji w obowiązującym i przyszłym ustawodawstwie wtórnym oraz do integracji i zaangażowania osób niepełnosprawnych ([9]).

4.2 Komitet wzywa do przeprowadzenia dokładnego przeglądu – z udziałem zainteresowanych podmiotów – wdrożenia strategii w sprawie niepełnosprawności, a także do wyznaczenia nowych celów.

4.3 EKES wzywa Radę i Parlament Europejski do włączenia zagadnień związanych z wdrażaniem zapisów Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w wieloletnie ramy finansowe UE i do zadbania o to, by ani jeden eurocent nie został wydany na niedostępne projekty lub infrastruktury.

4.4 EKES zachęca Radę i Parlament Europejski do:

— zaostrzenia lub utrzymania zapisów mających na celu wdrożenie konwencji w przepisach dotyczących funduszy strukturalnych, zwłaszcza w zakresie uwarunkowań ex ante ([10]), zasad dotyczących partnerstwa i zasad horyzontalnych;

— włączenia zapisów dotyczących dostępności w instrument „Łącząc Europę” i przepisy w zakresie europejskich sieci transportowych ([11]);

— zagwarantowania, że w ramach programu „Horyzont 2020” ([12]) zapewnia się, że badania finansowane przez UE obejmują osoby niepełnosprawne, poprzez propagowanie udziału użytkowników oraz dostępności wyników badań, a także poprzez przedstawianie nowych i innowacyjnych idei dotyczących sposobów wdrażania konwencji w unijnym prawie i strategiach politycznych, w tym odnoszących się do zatrudnienia;

— włączenia przepisów dotyczących niepełnosprawności w programy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej.

4.5 Komitet zachęca Komisję Europejską do utworzenia mechanizmu, który nagradzałby doskonałość w zakresie zgodności projektów finansowanych przez UE z zapisami konwencji, w tym opracowywanie rozwiązań dotyczących dostępności i integracji osób niepełnosprawnych.

4.6 EKES przypomina o przepisach w zakresie niepełnosprawności uwzględnionych w strategii „Europa 2020”, zwłaszcza dotyczących trzeciego filara odnośnie do włączenia społecznego i agendy cyfrowej, oraz wzywa do włączenia realizacji Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych we wszystkie inicjatywy przewodnie.

4.7 Komitet jest zaniepokojony negatywnym wpływem cięć budżetowych wprowadzonych w wielu państwach członkowskich UE na osoby niepełnosprawne i ich rodziny, co prowadzi do dalszego wykluczenia społecznego, dyskryminacji, nierówności i bezrobocia. Podkreśla, że nie można wykorzystywać kryzysu do opóźniania wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

4.8 EKES wzywa Radę Europejską do przyjęcia realnej strategii na rzecz wzrostu, która uwzględniałaby środki dla grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, takich jak osoby niepełnosprawne, oraz środki stymulujące szanse zatrudnienia, usprawniające usługi umożliwiające samodzielne życie i uczestnictwo w społeczności, z uwzględnieniem sytuacji osób, które utraciły sprawność w starszym wieku, a także środki na rzecz dostępnej infrastruktury.

([9]) Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 81–86.

([10]) Uwarunkowania ex ante dotyczące Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, dostępności i samodzielnego życia zostały już uwzględnione we wniosku Komisji Europejskiej.

([11]) COM (2011) 665 final.

([12]) http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

4.9 EKES wzywa państwa członkowskie do podjęcia środków na rzecz zadbania o to, by osoby niepełnosprawne miały dostęp do rynku pracy, poprzez zachęty fiskalne dla firm, wspieranie przedsiębiorczości, zapewnienie elastyczności w podejmowaniu zatrudnienia, a także równego dostępu do ochrony socjalnej i praw pracowniczych.

4.10 Komitet oczekuje, że Komisja Europejska skonsultuje się z nim w sprawie propozycji dotyczącej ambitnego europejskiego aktu w sprawie dostępności o jak najszerszym zasięgu, który uwzględniałby wymogi dla usługodawców sektora publicznego i prywatnego oraz producentów w zakresie zagwarantowania pełnej dostępności. W dokumencie tym należałoby zawrzeć jasną i szeroką definicję dostępności: obejmującą otoczenie wirtualne i budynki, umożliwiającą interoperacyjność i współdziałanie z technologiami wspomagającymi oraz powiązaną ze standardami europejskimi.

4.11 EKES wzywa Radę do kontynuacji prac nad wnioskiem w sprawie dyrektywy dotyczącej wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na płeć, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, oraz do dostosowania tego wniosku do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Należy do tego dążyć, uwzględniając definicję niepełnosprawności i dyskryminacji przez powiązanie, zakazując dyskryminacji w dostępie do usług finansowych i ubezpieczeniowych, gwarantując dostęp do edukacji oraz jasno definiując pojęcie racjonalnego usprawnienia, by zapewnić indywidualny dostęp z punktu widzenia dostępności, uwzględniający obowiązek zapobiegania i obowiązek w stosunku do grupy.

4.12 Komitet podkreśla, że potrzeby osób niepełnosprawnych powinny być uwzględniane we wszystkich unijnych programach, strategiach i obszarach polityki dotyczących kobiet, dzieci, dyskryminowanych grup – takich jak mniejszości etniczne lub religijne, geje czy lesbijki – oraz osób starszych.

4.13 EKES uwypukla potrzebę zapewnienia jak największego poziomu dostosowania między wewnętrznymi przepisami i politykami UE, poprzez włączenie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w stosunki zewnętrzne, politykę rozwojową i pomoc humanitarną, w tym poprzez opracowywanie wytycznych ad hoc.

4.14 W szczególności Komitet wzywa UE, by skoordynowała swoje stanowisko ze stanowiskiem państw członkowskich podczas dyskusji prowadzonych w ONZ i mających wpływ na prawa osób niepełnosprawnych oraz by zapewniła, że np. stanowisko UE w sprawie ram postmilenijnych celów rozwoju uwzględniało prawa człowieka osób niepełnosprawnych. UE powinna także zagwarantować, że w czteroletnim wszechstronnym przeglądzie polityki zostaną uwzględnione osoby niepełnosprawne.

4.15 Komitet wzywa UE do dalszego zaangażowania na rzecz wdrażania zapisów Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w ramach innych funkcjonujących forów wielostronnych, takich jak negocjacje prowadzone obecnie w Światowej Organizacji Własności Intelektualnej dotyczące reformy i liberalizacji prawa autorskiego.

4.16 EKES pochwala wykonane do tej pory prace w zakresie dialogu politycznego między Stanami Zjednoczonymi a UE na temat reformy polityki niepełnosprawności, w ramach nowej agendy transatlantyckiej, a także z powodu oczekiwanej ratyfikacji konwencji w Stanach Zjednoczonych. Wzywa jednocześnie do wzmocnienia transatlantyckiego dialogu politycznego na temat niepełnosprawności, by w dalszym ciągu wnosić wkład w działania na rzecz globalnego procesu reform.

4.17 EKES wzywa Komisję Europejską, by zapewniła, że w każdej dyrekcji generalnej odpowiednim służbom powierzać się będzie również zadanie włączenia realizacji Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w opracowywane strategie polityczne i ustawodawstwo.

4.18 EKES apeluje do Sekretariatu Generalnego Komisji o opracowanie instrumentu oceny wpływu wszystkich nowych wniosków ustawodawczych na prawa osób niepełnosprawnych, a także o włączenie modułu na temat konwencji do szkoleń nowych członków personelu oraz szkoleń ustawicznych.

4.19 Komitet podkreśla, że zgodnie z punktem (o) preambuły i art. 4 ust. 3 konwencji Narodów Zjednoczonych, osoby niepełnosprawne muszą zostać zaangażowane we wszystkie procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji, które ich dotyczą, oraz wzywa instytucje UE i rządy krajowe, by ustanowiły odpowiednie procedury.

5. **Monitorowanie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w UE**

5.1 EKES zauważa, że art. 33 ust. 2 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje sygnatariuszy do ustanowienia, w ramach swoich struktur, ramowego programu działania, w tym co najmniej jednego niezależnego mechanizmu do „promowania, ochrony i monitorowania" wdrażania konwencji.

5.2 Komitet wzywa Radę, by formalnie ustanowiła takie ramy w drodze decyzji.

5.3 EKES wskazuje, że podczas ustanawiania lub określania takiego mechanizmu sygnatariusze muszą uwzględnić zasady paryskie odnośnie statusu i działania instytucji krajowych chroniących i promujących prawa człowieka.

5.4 Komitet wzywa zwłaszcza do uniezależnienia ram od krajowych punktów kontaktowych i mechanizmów koordynacji wyznaczonych w całej UE, a także do określenia mandatu wszystkich uczestników ram i budżetu umożliwiającego im wykonywanie zadań.

5.5 EKES podkreśla potrzebę ustanowienia jasnych zasad zorganizowanych konsultacji z uczestnikami ram w zakresie nadanych im ról, zwłaszcza z punktu widzenia prac legislacyjnych.

5.6 Komitet odnotowuje, że zgodnie z art. 33 ust. 3 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza osoby niepełnosprawne i reprezentujące je organizacje muszą zostać zaangażowane w proces monitorowania i w pełni w nim uczestniczyć. Odnosi się to także do punktów centralnych i mechanizmu współdziałania, wyznaczonych przez Radę do wdrażania konwencji.

5.7 EKES uważa, że Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych, jako europejska organizacja patronacka reprezentująca 80 mln niepełnosprawnych obywateli w Europie, powinno zostać zaangażowane w monitorowanie wdrażania Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych na poziomie europejskim, jak również we wszystkie strategie na szczeblu unijnym oraz w procesy decyzyjne dotyczące życia osób niepełnosprawnych.

5.8 EKES jest głęboko przekonany, że partnerstwo jest narzędziem zrównoważonego rozwoju gospodarczo-społecznego i że musi opierać się na długoterminowej perspektywie realnego udziału społeczeństwa obywatelskiego, włącznie z ciągłym budowaniem potencjału wszystkich partnerów i zapewnianiem odpowiednich środków umożliwiających uczestnictwo ([13]).

5.9 Komitet wzywa UE, aby w swój przyszły program „Prawa i obywatelstwo" włączyła środki wspierające wdrażanie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, które powinny również uwzględniać budowanie potencjału i środki wystarczające do finansowania organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne.

([13]) Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1–9.

5.10 EKES uznaje znaczenie ustanowienia unijnych ram zgodnych z zapisami konwencji, by państwa położone poza UE – zwłaszcza kraje należące do organizacji regionalnych – mogły skorzystać z przykładu ram UE.

5.11 Komitet podkreśla, że UE musi przedstawić pierwsze sprawozdanie okresowe Komitetowi ds. Praw Człowieka ONZ na początku 2013 r., i oczekuje, że Komisja Europejska zasięgnie jego opinii w sprawie przygotowania tego sprawozdania, z udziałem wielu zainteresowanych podmiotów, społeczeństwa obywatelskiego i ruchu na rzecz osób niepełnosprawnych.

5.12 EKES z zadowoleniem przyjmuje wszystkie działania proponowane przez Komisję Europejską i Eurostat na rzecz ulepszenia i intensyfikacji procesu zbierania danych i szczegółowych statystyk oraz wskaźników dotyczących niepełnosprawności, by opracować bardziej skuteczne strategie i lepiej monitorować ich wdrażanie. Komitet oczekuje publikacji danych zgromadzonych w ramach modułu ad hoc w sprawie niepełnosprawności podczas badania aktywności ekonomicznej ludności za rok 2011 oraz zachęca Komisję, Eurostat, Agencję Praw Podstawowych i państwa członkowskie do systematycznego uwzględniania kwestii niepełnosprawności we wszystkich najważniejszych ankietach, a także do przygotowania specjalnych badań i wskaźników, które umożliwią oszacowanie interakcji między osobami niepełnosprawnymi oraz barier, na jakie napotykają w codziennym życiu, jak też wpływu instrumentów politycznych opracowanych w celu eliminowania tych barier.

5.13 EKES zachęca UE i państwa członkowskie do organizowania kampanii informacyjnych na temat praw i obowiązków zapisanych w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych – skierowanych do władz publicznych wszystkich szczebli, przedsiębiorstw prywatnych, środków przekazu, uniwersytetów i ośrodków badań, szkół oraz służby zdrowia i opieki społecznej.

5.14 Komitet wzywa państwa członkowskie do wdrażania postanowień konwencji na różnych poziomach procesu decyzyjnego poprzez włączanie jej zapisów w ustawodawstwo, strategie polityczne i decyzje administracyjne oraz opracowanie planów działania w zakresie niepełnosprawności, zgodnych z zapisami konwencji.

5.15 EKES zachęca do tworzenia partnerstw pomiędzy związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, organizacjami gospodarki społecznej oraz organizacjami osób niepełnosprawnych, by propagować dostęp do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zgodnie z zapisami Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

6. EKES a Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych – wdrażanie wewnętrzne

6.1 Zdaniem EKES-u należy podjąć odpowiednie działania na rzecz wewnętrznego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, a następnie realizować jej postanowienia. Działania te obejmują w szczególności:

— zachęcanie do zatrudniania osób niepełnosprawnych w EKES-ie, ustanowienie programu dla stażystów oraz zachęcanie do zgłaszania niepełnosprawnych oddelegowanych ekspertów krajowych;

— zagwarantowanie niedyskryminującego procesu rekrutacji niepełnosprawnych kandydatów;

— zapewnienie dostępu osób niepełnosprawnych do służb pośrednictwa pracy oraz szkolenia ustawicznego i zawodowego;

— ulepszenie dostępu do budynków, stron internetowych, narzędzi ICT i dokumentów;

— wprowadzenie racjonalnych usprawnień, w tym zapewnienie pomocy osobistej dla pracowników, członków i ekspertów;

— organizowanie szkoleń pracowniczych mających na celu poszerzenie wiedzy o niepełnosprawności i Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, opracowanie broszury i filmu wideo na temat uwzględnienia realizacji konwencji;

— uczestnictwo w międzyinstytucjonalnych grupach roboczych w sprawie wdrażania konwencji;

— włączenie zagadnień związanych z niepełnosprawnością do obszarów działalności Komitetu.

6.2 EKES podkreśla, że prawa dotyczące niepełnosprawności powinny być kwestią horyzontalną uwzględnianą we wszystkich opiniach Komitetu mających wpływ na życie osób niepełnosprawnych.

6.3 Komitet uważa, że prawa zapisane w konwencji należy uwzględnić w pracach wszystkich sekcji, ponieważ odnoszą się one do wszelkich dziedzin działalności społecznej, kulturalnej i gospodarczej.

6.4 Dlatego EKES podkreśla potrzebę ustanowienia komitetu sterującego ds. realizacji i monitorowania Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, który wezwałby różne instytucje UE do przedstawienia sprawozdań z ich prac oraz zasięgnąłby opinii społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych – organizacji reprezentującej osoby niepełnosprawne – zachęcając je w ten sposób do wniesienia wkładu w przygotowania i prezentację sprawozdania UE dla komitetu ONZ ds. konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Poprzez zaangażowanie różnych sektorów komitet sterujący opracowałby niezależną wizję postępów w zakresie wdrażania konwencji.

6.5 EKES przypomina swoją rolę w dziedzinie wzmacniania legitymacji demokratycznej UE poprzez wzmacnianie demokracji uczestniczącej. Przypomina także o roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

6.6 Komitet wzywa do utworzenia organu, który stymulowałby i koordynował dialog na temat wdrażania zapisów Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych na szczeblu UE, prowadzony przez unijne instytucje i organy oraz społeczeństwo obywatelskie.

6.7 EKES pragnie uczestniczyć w przygotowaniu sprawozdania (poprzez opracowanie opinii), które UE musi przedstawić Komitetowi ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Europejski Rok Zdrowia Psychicznego – lepsza praca, wyższa jakość życia" (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/06)

Sprawozdawca: **Bernd SCHLÜTER**

Dnia 12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Europejski Rok Zdrowia Psychicznego – lepsza praca, wyższa jakość życia".

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 74 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Zdrowie psychiczne stanowi **zasadniczy element jakości życia** i dobrego samopoczucia wszystkich ludzi w UE. Światowa Organizacja Zdrowia określa zdrowie psychiczne jako „stan dobrego samopoczucia, dzięki któremu jednostka realizuje swój potencjał, może radzić sobie z normalnym stresem życia codziennego, produktywnie pracować i wnosić wkład w życie swej społeczności" ([1]). Nie można go jednak określić w wystarczającym stopniu przy użyciu wskaźników gospodarczych, takich jak PKB. Obecny kryzys wpędził miliony ludzi w stan lęku egzystencjalnego, doprowadził do utraty poczucia sensu życia, do bezrobocia i zwiększonego zagrożenia samobójstwem. Dbałość o równowagę psychiczną jest kwestią o dużo większym znaczeniu dla szczęścia licznych osób niż abstrakcyjne kwestie finansowe. Z perspektywy jednostki zdrowie psychiczne jest koniecznym warunkiem realizacji potencjału intelektualnego i emocjonalnego. Na poziomie społeczeństwa zdrowie psychiczne stanowi zasób ważny dla spójności społecznej, poprawy dobrostanu społecznego, a także dobrobytu gospodarczego.

1.2 Niniejsza inicjatywa ma na celu **umocnienie zdrowia psychicznego** oraz podnoszenie świadomości opinii publicznej w szerokim rozumieniu. Obok chronicznych i ostrych chorób oraz upośledzeń psychicznych obejmuje ona zaburzenia upośledzające, których nie kwalifikuje się jako choroby i które mogą także mieć przyczyny lub skutki fizyczne. Na pojęcie zdrowia psychicznego składa się wiele różnych aspektów, na które z kolei wpływ wywierają kwestie medyczne, społeczno-polityczne, a także sytuacja życiowa, np. warunki pracy, młody lub podeszły wiek czy ubóstwo.

1.3 Zaburzenia mogą mieć **różne przyczyny i konsekwencje**, jak np. urazy psychiczne, stresujące przeżycia w dzieciństwie, używanie narkotyków, stres, bezrobocie, bezdomność, wykluczenie, do czego mogą dochodzić także czynniki genetyczne. Podobnie różnorodne są rozwiązania i odpowiednie strategie polityczne. Na przyczyny te niejednokrotnie można wpływać i dlatego powinno się je odpowiednio uwzględnić w ramach polityki i gospodarki, które sprzyjają włączeniu społecznemu. Kluczową rolę mogą w tym kontekście odegrać gospodarka społeczna, społeczeństwo obywatelskie i nowe podejście do przedsiębiorczości społecznej. Zapobieganie chorobom psychicznym, ich wczesne rozpoznawanie i leczenie muszą odbywać się w wielu wymiarach i obejmować, obok aspektów psychoterapeutycznych i medycznych, również kwestie społeczno-gospodarcze. Zaburzenia i choroby psychiczne należy w większym stopniu uwzględniać w kształceniu pracowników służby zdrowia, wychowawców, nauczycieli i osób zajmujących stanowiska kierownicze. Plan promocji zdrowia w miejscu pracy wspierany ze środków publicznych oraz nowoczesna kultura przedsiębiorstwa mogą okazać się pomocne we wspomaganiu osób z zaburzeniami oraz ograniczyć do minimum występowanie problemów związanych z pracą.

1.4 Ważną rolę odgrywa również wzmocnienie **sieci** obywatelskich, wolontariackich, rodzinnych i zawodowych, jak też **aktywność osób dotkniętych problemem** oraz ich stowarzyszeń. Zapobieganie i uświadamianie to zadania dla całego społeczeństwa. Dzięki lokalnej pomocy ambulatoryjnej oraz mieszkaniom chronionym często można uniknąć ograniczeń swobody i konieczności korzystania z leczenia stacjonarnego. Szczególnie ważne są w tym kontekście europejskie zalecenia i dobre praktyki, polegające m.in. na odpowiednim ograniczeniu leczenia na stacjonarnych oddziałach psychiatrycznych oraz użycia leków na rzecz rozbudowy wsparcia społeczno-środowiskowego i innych alternatywnych form pomocy. Istniejące środki na naukę i badania można byłoby w większym stopniu przeznaczać na zachowanie zdrowia psychicznego. Także w przypadku słabszych finansowo państw członkowskich możliwe są restrukturyzacja i ustalenie nowych priorytetów.

1.5 Należy wspierać w całej UE **uwrażliwianie społeczeństwa** na tę kwestię, również w przedszkolach i szkołach, w przedsiębiorstwach, wśród lekarzy i w placówkach opieki. Kampanie przeciwko stygmatyzacji i język mediów pozbawiony

([1]) http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/en/ (dostęp 4 października 2012 r.)

dyskryminacyjnego zabarwienia mogą zmniejszać dyskryminację osób mających problemy psychiczne. Trzeba odnotować również poważne gospodarcze konsekwencje płynące ze stanu zdrowia. Są one mniej istotne w porównaniu z poważnymi skutkami osobistymi ([2]). Trzeba częściej zwracać uwagę na społeczne, polityczne i gospodarcze interesy i struktury, które zaostrzają problem, a także na sposoby aktywnego wspierania włączenia społecznego poprzez efektywne rozwijanie **struktur opieki nakierowanych na potrzeby jednostki** oraz poprzez wspieranie rodziny jako otoczenia, w którym ludzie nabywają pierwszą w swoim życiu wiedzę. Wyraźny postęp medycyny, opieki profesjonalnej i wolontariackiej oraz modeli profilaktyki w przedsiębiorstwie zasługują na większe uznanie i wsparcie.

2. **Kontekst**

2.1 Najbardziej rozpowszechnione choroby w Europie to stany lękowe, depresja i uzależnienia. Według badań z 2010 r. 38 % Europejczyków cierpi na zaburzenia psychiczne ([3]). W 2005 r. było ich 27 % ([4]). Każdego roku 58 tys. osób umiera w wyniku popełnienia samobójstwa. Do 2020 r. depresja stanie się drugą najpowszechniejszą chorobą w krajach uprzemysłowionych ([5]). Np. w Niemczech absencja chorobowa z powodu problemów psychicznych ubezpieczonych w jednej z głównych kas chorych ([6]) wzrosła w latach 2006–2009 o 38 % wśród osób zatrudnionych i 44 % wśród bezrobotnych. Liczba lekarstw przepisanych w tym okresie w związku z zaburzeniami układu nerwowego wzrosła o 33 %; do leków tych zaliczają się m.in. antydepresanty ([7]). Także w Wielkiej Brytanii 44 % pracodawców wskazuje na wzrost problemów związanych ze zdrowiem psychicznym, zaś 40 % zwraca uwagę na wzrost wywołanej stresem absencji chorobowej ([8]).

2.2 Zdrowie psychiczne i dobre samopoczucie dotychczas nie znajdowały się w centrum działań związanych z Rokiem Europejskim. Jednak uprzedzenia wobec problemów zdrowia psychicznego i niepełnosprawności psychospołecznej oraz stygmatyzacja np. w społeczeństwie czy w miejscu pracy, nadal są na porządku dziennym. W kontekście wzrostu zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu **strategia „Europa 2020”** wymaga włączenia tej grupy w większym stopniu w życie społeczne, a tym samym odpowiednich programów unijnych w dziedzinie zdrowia. Ponadto Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych ONZ, przyjęta przez UE jako pierwszy międzynarodowy instrument praw człowieka, przyznaje jasny zestaw praw osobom niepełnosprawnym psychospołecznie. Prawa zawarte w tej konwencji muszą być respektowane i wdrażane za pomocą wszystkich odpowiednich strategii politycznych i działań UE. Poświęcenie Europejskiego Roku kwestii zdrowia psychicznego i dobrego samopoczucia pozwoliłoby odpowiednio uwzględnić te wymogi.

2.3 Zdrowie psychiczne od połowy lat 90. stanowi przedmiot specjalnych projektów i inicjatyw politycznych w obszarze **europejskiej polityki zdrowotnej** i zajmuje w nim miejsce o zasadniczym znaczeniu ([9]). W 2005 r. Komisja rozpoczęła konsultacje oparte na zielonej księdze poświęconej zdrowiu psychicznemu ([10]).

2.4 **EKES przytacza swoją opinię** ([11]) w sprawie zielonej księgi i podkreśla społeczne i osobiste znaczenie zdrowia psychicznego jako fundamentalnego aspektu pojęcia zdrowia. Dla Unii Europejskiej, która mianuje się wspólnotą wartości, zdrowie psychiczne stanowi ważne źródło spójności społecznej i zaangażowania wszystkich ludzi. Podobny wydźwięk ma również konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która ze względu na swój wymiar obejmujący prawa człowieka propaguje zaangażowanie i całościowe postrzeganie osoby ludzkiej.

2.5 **Komisja** zajmuje się tą tematyką również w powiązaniu z gospodarką, polityką zatrudnienia i zdrowia publicznego. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia należy uwzględnić we wszystkich politykach UE (art. 168 TFUE). Ponadto Europejski Rok Zdrowia Psychicznego pomógłby Unii wywiązać się z postanowień art. 6 TFUE i zrealizować europejskie cele: „wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich” w takich dziedzinach jak „ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego”.

2.6 **Strategia UE na rzecz zdrowia psychicznego** wspierała m.in. podpisany w 2008 r. Europejski pakt na rzecz zdrowia i dobrostanu psychicznego ([12]). Konkluzje Rady z czerwca 2011 r. również nawiązują do tego paktu ([13]).

([2]) COM(2005) 484 final.
([3]) „The size and burden of mental disorders and other disorders of the brain in Europe 2010”, H.U. Wittchen et al., European Neuropsychopharmacology (2011) 21, s. 655–679.
([4]) http://www.psychiatrie-psychotherapie.de/archives/14 (dostęp 15 sierpnia 2012 r.).
([5]) Zob. przypis 1.
([6]) Raport na temat stanu zdrowia 2010, Techniker Krankenkasse, Niemcy.
([7]) Zob. przypis 6.
([8]) Catherine Kilfedder, British Telecom, wysłuchanie w EKES-ie, 30 października 2012 r.
([9]) „Action for Mental Health. Activities co-funded from European Community Public Health Programmes 1997–2004”.
([10]) Zob. przypis 1.
([11]) COM(2005) 484 final.
([12]) Europejski pakt na rzecz zdrowia i dobrostanu psychicznego, Bruksela, 12–13 czerwca 2008 r.
([13]) 309. Posiedzenie Rady, EPSCO, 6 czerwca 2011 r.

2.7 Jednakże konferencje tematyczne organizowane w ramach strategii nie wystarczyły do uświadomienia **szerszej społeczności** i wprowadzenia tych zagadnień do codziennego życia obywateli UE. Europejski rok poświęcony tym kwestiom pomógłby to osiągnąć. W ten sposób problemem zajęłyby się publiczne organy wszystkich szczebli, jak też podmioty społeczeństwa obywatelskiego, którym przypada rola ekspertów, propagatorów i przedsiębiorstw społecznych. Europejski Rok Zdrowia Psychicznego wykazuje spójność przede wszystkim z Konwencją ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych. Ludzie cierpiący na zaburzenia psychiczne lub niepełnosprawni psychicznie muszą zostać uznani za równoprawny podmiot prawa i mieć możliwość korzystania z pełni praw i swobód we wszystkich dziedzinach życia (por. art. 12 Konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych).

2.8 Wiele osób z dolegliwościami psychicznymi często nie otrzymuje właściwego z punktu widzenia medycyny i etyki **leczenia, rehabilitacji i pomocy w celu funkcjonowania w społeczeństwie**, mimo że w sferze medycyny i opieki społecznej poczyniono duże postępy. Zdrowie psychiczne często nie stanowi priorytetu w polityce zdrowotnej. Zamiast rozbudowy struktur wspierających często, zwłaszcza w okresie **trudności finansowych i kryzysu**, redukuje się niezbędne usługi i możliwości leczenia lub podnosi ich koszty. Zamiast tego potrzebne byłyby, szczególnie w czasach kryzysu gospodarczego, inwestycje w uczestnictwo, kształcenie i gospodarkę społeczną. Przede wszystkim w czasach kryzysu państwo nie może wycofać się z sektora opieki społecznej.

Długie listy oczekiwania i znaczne odległości do pokonania przynoszą efekty przeciwne do zamierzonych, zwłaszcza w nagłych przypadkach. Opieka stacjonarna i ograniczenia swobody muszą zostać zmniejszone do minimum na korzyść bliskich miejsca zamieszkania zabiegów ambulatoryjnych, punktów spotkań, doradztwa i możliwości opieki medycznej. Należy wzmocnić autonomię osób dotkniętych omawianymi dolegliwościami poprzez przysługujące uprawnienia i koncepcje, które nie zastępują decyzji podejmowanych samodzielnie przez zainteresowane osoby, lecz wspomagają je przy podejmowaniu takich decyzji, także w odniesieniu do zapotrzebowania na pomoc i terapię, a tym samym nie ograniczają zdolności prawnej tych osób. Przyporządkowanie do kategorii chorobowej, jednostronne objęcie mechanizmem leczenia psychiatrycznego, podawanie środków psychotropowych i zastosowanie siły powinny podlegać krytycznej ocenie i systematycznemu stosowaniu norm wynikających z praworządności i praw człowieka. W przypadku wszystkich rodzajów placówek i form przebywania w nich należy uwzględniać potrzebę udziału w społeczeństwie, odpowiedniego zatrudnienia i zorganizowanego rozkładu dnia. Należy w bardziej wyważony sposób uwzględniać wpływ środków psychotropowych oraz zachorowalności na możliwości uczestnictwa w życiu społeczeństwa. Dostępność do opieki nie może zostać ograniczona w wyniku rozbicia struktur pomocy oraz wprowadzenia biurokratycznych i czasochłonnych procedur. Interwencje kryzysowe i zapobieganie samobójstwom wymagają łatwo dostępnych i kompetentnych usług. W całej Europie należy wprowadzić ogólnokrajowe alarmowe numery telefoniczne oraz inne odpowiednie z fachowego punktu widzenia możliwości podejmowania działań.

2.9 Nie można tracić z pola widzenia wzajemnie wzmacniającego się oddziaływania między **społeczno-gospodarczymi warunkami życia**, bezrobociem i obciążeniami związanymi z chorobą. Ponadto niektórzy ludzie potrzebują zasobów i wsparcia, by mogli prowadzić udane życie mimo choroby psychicznej. Planując tematykę europejskiego roku, należy więc uwzględnić wspieranie możliwości udziału osób przewlekle chorych psychicznie i upośledzonych umysłowo w życiu społeczeństwa oraz wzmocnienie ich pozycji prawnej.

2.10 Pomoc dla osób z zaburzeniami psychicznymi powinna uwzględniać potrzeby i wyobrażenia natury **światopoglądowej**, religijnej, duszpasterskiej i duchowej.

2.11 Czynniki społeczne nie są bez znaczenia dla zachowania zdrowia psychicznego. Dobra praca odgrywa w tym kontekście kluczową rolę jako czynnik zapewniający poczucie sensu i tożsamości. Na codzienne warunki życia i pracy przestaje mieć częściowo wpływ tradycja kulturowa, na której można się było oprzeć, oraz decyzje podejmowane na poziomie lokalnym i w procesie demokratycznym, a coraz większą rolę zaczynają odgrywać zcentralizowane gospodarcze decyzje i struktury. Tak więc polityka gospodarcza i strukturalna musi uwzględniać również zdrowie psychiczne ludzi oraz cele związane ze stworzeniem dzielnic mieszkaniowych i warunków pracy, które miałyby dobry standard i sprzyjały włączeniu społecznemu.

2.12 Współczesny człowiek postrzega nowe możliwości w kategoriach społeczeństwa kierującego się różnorodnością dokonywanych wyborów, głosem mediów i konsumpcjonizmem, lecz także narażonego na **nowe czynniki stresogenne**. Systemy edukacyjne często nie są przy tym w stanie sprostać palącej potrzebie zapewnienia wysokiej jakości kształcenia w zakresie etyki, kognitywistyki i umiejętności społecznych. Dziedziny te mogą jednak sprzyjać niezbędnej samodzielności i równowadze duchowej. Więzi społeczne są coraz słabsze, co prowadzi do utraty zewnętrznych zasobów, takich jak przyjaciele, rodzina, znajomi. Częste zmiany miejsca pracy, a tym samym miejsca zamieszkania, jak też bezrobocie i słabnące więzi międzyludzkie nie sprzyjają budowaniu społecznych sieci w najbliższym otoczeniu. W tej sytuacji tym ważniejszy staje się obowiązkowy udział zainteresowanych osób i ich stowarzyszeń w tworzeniu struktur pomocy i struktur opartych na sieciach.

2.13 Tam, gdzie **równowaga między odpowiedzialnością za swoje życie a bezpieczeństwem socjalnym** zostaje zachwiana, wzrasta ryzyko pojawienia się zaburzeń psychicznych. Dotyczy to np. tzw. zachęt do poszukiwania pracy, które nie miały szansy wykazać swojego oddziaływania ze względu na brak miejsc pracy lub uwarunkowany strukturalnie brak szans. Ponadto bezdomność i zaburzenia psychiczne są często ściśle ze sobą powiązane, tak wiec pomoc musi dotyczyć obu tych aspektów. Rodzice dotknięci niepewną sytuacją dotyczącą zatrudnienia oraz ich dzieci są ofiarą licznych obciążeń wynikających z tego braku pewności, ubóstwa, wyzwań wychowawczych, ograniczeń czasowych i stresów rodzinnych. Pomoc powinna być w takim przypadku wszechstronna i powinna obejmować, m.in., finansowane ze środków publicznych wsparcie pedagogiczne oraz rodzinny wypoczynek. Wysokie zadłużenie państwa i trudności gospodarcze, jak też spadek bezpieczeństwa socjalnego i wysokie bezrobocie wyraźnie zwiększają ryzyko depresji, stanów lękowych i zaburzeń obsesyjno-kompulsywnych. Odsetek samobójstw w jedenastu państwach członkowskich UE wzrósł w pierwszej połowie 2011 r. o ponad 10 %. Sytuacji tej w dużym stopniu pozwoliłyby zaradzić odpowiednie inwestycje w bezpieczeństwo i usługi socjalne ([14]).

3. Zdrowie psychiczne w konkretnych dziedzinach życia

3.1 *Środowisko pracy*

3.1.1 Przerwy w stosunkach pracy, częste restrukturyzacje, wymagana dostępność o każdej porze, silna presja czasowa, przeciążenie, **coraz większe wymogi w zakresie elastyczności i mobilności** nie pozostają bez wpływu na zdrowie psychiczne ([15]). „*Disability Statistics*" z Niderlandów wskazują, że w 2010 r. problemy ze zdrowiem psychicznym były głównym powodem długookresowych zwolnień lekarskich (ok. 55 dni). W Zjednoczonym Królestwie szacunki HSE ([16]) mówią, że w okresie 2009–2010 stracono 9,8 mln dni roboczych w następstwie stresu w pracy, zaś każda osoba cierpiąca z powodu stresu związanego z pracą korzystała średnio z 22,6 dni zwolnienia chorobowego. W latach 2010–2011 stracono 10,8 mln dni roboczych ([17]). Niemożność pogodzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym, opieką nad członkami rodziny oraz czasem przeznaczonym na kulturę, sport i odprężenie psychiczne, prowadzi do dalszych zagrożeń. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły możliwość wzięcia wolnych dni na opiekę nad członkami rodziny oraz prawo ubiegania się o specjalny urlop na ten cel. Przedsiębiorstwa często mają także do czynienia z problemami, które powstały w kontekście pracy zawodowej. Władze publiczne powinny intensywniej wspierać stosowane w przedsiębiorstwach sprawdzone modele zapobiegania chorobom, integracji, odpowiednich rozwiązań w zakresie pracy w niepełnym wymiarze godzin, świadczenia pomocy w miejscu pracy oraz stałego szkolenia kierownictwa i pracowników. Innowacyjna kultura przedsiębiorstwa może także poprawić jakość pracy i produktu. Proaktywne zarządzanie ryzykiem stresu w oparciu o wykrywanie, eliminowanie i ograniczanie czynników stresogennych powinno stanowić element konsekwentnej strategii profilaktyki, zgodnie z postanowieniami traktatu, dyrektywy ramowej nr 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy oraz umowy ramowej w sprawie stresu w miejscu pracy zawartej między europejskimi partnerami społecznymi w 2004 r.

Niepewność dotycząca pracy i egzystencji oraz ogromna presja strukturalna na rynku pracy to dodatkowe niebezpieczeństwa. Prześciganie się w osiągnięciu jak najlepszych wyników pracy oraz zaniżanie standardów w zakresie warunków pracy muszą mieć swoje wyraźne granice. Często ktoś, któremu nie powiodło się na rynku pracy, jest jeszcze za to niesłusznie obwiniany. W opozycji do wymogów pracodawcy w zakresie niezbędnej i rozsądnej elastyczności pracownika stoją wymogi pracownika dotyczące elastyczności uwzględniającej jego potrzeby dotyczące spraw rodzinnych, związanych z opieką i sytuacją osobistą (zrozumienie ze strony pracodawcy i podejście koncentrujące się na jednostce). Ponadto ludzie z zaburzeniami psychicznymi są **bardziej narażeni na utratę pracy** bądź na to, iż staną się niezdolni do pracy. Ważną rolę odgrywają przy tym uprzedzenia społeczne. Powoduje to utratę pracowników, ogólnych zasobów oraz wartości.

3.1.1.1 Przykładowo, obecnie stosowane w niektórych krajach przepisy dotyczące systemu kwot odnoszących się do osób niepełnosprawnych są zdecydowanie niewystarczającym instrumentem. Pożądana jest raczej śmiała polityka na rzecz integracji poprzez zatrudnienie, korzystna dla wielu osób, które obecnie są wykluczone społecznie, i dla całego społeczeństwa.

3.1.2 Parytetowe i wspierane ze środków publicznych organy doradcze i rozjemcze mogą doprowadzić do bardziej otwartego podejścia do tych kwestii. Powinny istnieć organy wewnątrzzakładowe lub zewnętrzne reprezentujące w środowisku pracy interesy osób niepełnosprawnych lub cierpiących na zaburzenia psychiczne. Ponadto wspomniane wyżej zagrożenia można ograniczyć dzięki odpowiedniej ochronie przed zwolnieniem, prawnej ochronie pracy, systemom wsparcia bezrobotnych, wspieranym ze środków publicznych zarządzaniu zdrowiem w przedsiębiorstwie, planom powrotu do pracy oraz aktywnej polityce rynku pracy i polityce rodzinnej. Pracodawcom, a zwłaszcza MŚP, trzeba przy tym zapewnić zachowanie konkurencyjności, unikanie biurokracji oraz niezawodność publicznych struktur wsparcia. Organy użyteczności publicznej oraz stowarzyszenia pomocy społecznej i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać ważną rolę w zapewnianiu politycznego i praktycznego wsparcia zainteresowanym osobom, przedsiębiorstwom i służbom zatrudnienia ([18]).

([14]) Komunikat prasowy PE „Za kryzys płacimy też zdrowiem", Dział Prasowy PE, 25 czerwca 2012 r.
([15]) Raport na temat stanu zdrowia 2011, Betriebskrankenkassen (BKK), Niemcy.
([16]) Health and Safety Executive, http://www.hse.gov.uk/
([17]) Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy, Bilbao (Hiszpania).

([18]) Dz.U. C 351 z 15.11.2012, ss. 45–51.

3.2 *Dzieci i młodzież*

3.2.1 Nie sposób dokładnie przedstawić w ujęciu statystycznym chorób psychicznych u dzieci i młodzieży. Często trudno bowiem rozróżnić między chorobą a zachowaniem problemowym czy też między potrzebą porady, edukacji bądź leczenia. Oznacza to, że rozdzielenie potrzeb z reguły jest niemożliwe, gdyż granice są płynne. Dla przykładu, Niemiecka Izba Psychologów wskazuje, że roczna częstość występowania zaburzeń psychicznych wynosi od 9,7 % (choroby) do 21,9 % (zachowanie problemowe) ([19]). Gdy chodzi o depresję, można odnotować coraz większe ryzyko jej wystąpienia, a jednocześnie coraz niższą granicę wiekową zapadalności na nią. Eksperci zauważają u dzieci i młodzieży **wzrost przypadków stanów lękowych i zaburzeń behawioralnych** oraz zdecydowany wzrost użycia środków psychotropowych.

3.2.2 Placówki zajmujące się dziećmi oraz szkoły wskazują jednocześnie na coraz częstsze pojawianie się wśród dzieci i młodzieży zjawisk takich jak wczesne kończenie nauki (14,4 % w całej UE), zachowania problemowe, zaburzenia koncentracji i przemoc. Do tego często mamy do czynienia ze złożonymi problemami, które wiążą się m.in. z zaburzeniami psychicznymi, brakiem odporności na ofertę konsumpcyjną ([20]) i przekazy medialne, uzależnieniem od komputera lub innymi uzależnieniami oraz ogólnymi deficytami rozwojowymi. Alarmujące jest coraz powszechniejsze stosowanie wśród dzieci i młodzieży antydepresantów, metylofenidatów i podobnych środków medycznych. Należy jak najprędzej zebrać statystyki w skali europejskiej i znaleźć alternatywne rozwiązania.

3.2.3 Coraz większa niepewność dzieci i młodzieży oraz ich rodziców to problem, którego psychiatria dziecięca i młodzieżowa nie rozwiąże – a już na pewno nie bez innych działań. Pomoc udzielona w okresie dzieciństwa oraz wspieranie rodzin w wypełnianiu ich kluczowej roli są tak samo istotne jak **profesjonalne kompetencje** pracowników placówek opieki nad dziećmi i szkół oraz lekarzy pediatrów. Nie pomaga przy tym uznawanie każdego problematycznego zachowania za zaburzenie psychiczne lub chorobę ani też jednostronne przekształcanie złożonych problemów osobistych i społecznych w problemy medyczne ([21]). Indywidualizacja, różnice w dostępie do edukacji, bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, poczucie wstydu i nadmierne obciążenie rodziców, jak również systemy kształcenia, które opierają się na coraz większej konkurencji od najmłodszych lat i na ograniczaniu szans tych osób, które nie są w stanie utrzymać się na szczycie w tym wyścigu, mogą być czynnikami, które należy uwzględnić w działaniach zapobiegawczych. Potrzeba tu wspólnej odpowiedzialności wszystkich podmiotów społecznych – potrzebne są: odpowiednie otoczenie, odpowiednie koncepcje kształcenia młodzieży, dobrze przygotowane szkoły i przedszkola, **niekomercyjna oferta rozrywkowa**, grupy młodzieży, kluby i oferta kulturalna, gęsta cieć profesjonalnych placówek doradczych, obejmująca wiele różnych obszarów, jak np. doradztwo edukacyjne i kształcenie nieformalne. Należy przeciwstawić się konsekwentnie zażywaniu narkotyków poprzez wczesne wykrywanie, zapobieganie, doradztwo i terapię, a także kontrolowanie kanałów dostaw. Inwestycje w tej dziedzinie pozwalają zapobiec ogromnym szkodom osobistym i społecznym. Włączenie młodzieży i młodych dorosłych w pracę, edukację lub inne formy pożytecznego zajęcia musi zostać prawnie zagwarantowane. We wszystkich tych dziedzinach usługi i organizacje pomocy społecznej nienastawione na zysk oraz społeczeństwo obywatelskie mają do odegrania ważną rolę polityczną i praktyczną.

3.3 *Osoby starsze* ([22])

3.3.1 Ludzie żyją obecnie dłużej niż kiedyś, a długość życia nadal wzrasta, czemu przypisać można ogólny wzrost zaburzeń psychicznych. W starszym wieku coraz częściej mamy do czynienia z somatycznymi schorzeniami współwystępującymi, które idą w parze ze zwiększonym ryzykiem depresji. Depresja często towarzyszy również chorobom związanym z procesem starzenia się, takim jak Alzheimer czy Parkinson. Odpowiednie i sprzyjające udziałowi w życiu społecznym otoczenie, dostępne i ambulatoryjne usługi opieki, możliwość działalności wolontariackiej, jak też ewentualnie stosowny udział w życiu zawodowym i gospodarczym oraz odpowiednie ukierunkowanie ośrodków opieki to zasadnicze czynniki pozwalające zapobiegać osamotnieniu i chorobom. Potrzebna jest odpowiednia kompetencja w zakresie gerontopsychiatrii w sektorze usług społecznych, usługi w zakresie opieki oraz wśród lekarzy. Sprawdzone rozwiązania, zwłaszcza jeśli chodzi o pomoc osobom cierpiącym na demencję, zasługują na to, by zwrócić na nie większą uwagę na poziomie europejskim.

3.3.2 Osoby starsze z reguły znajdują się pod opieką lekarzy domowych, a ci nie dość często kierują ich do specjalistów w zakresie chorób neurologiczno-psychiatrycznych. A właśnie te choroby wymagają wczesnego rozpoznania, co tylko uwypukla konieczność zapewnienia wielowymiarowej opieki. W większości domów opieki dla osób starszych brakuje regularnej **profesjonalnej opieki psychiatrycznej**. Podobnie wygląda sytuacja w innych placówkach dla osób starszych, np. w ośrodkach doradczych. Mając na uwadze, iż medycyna, a zwłaszcza gerontologia i produkcja technicznych środków pomocniczych, poczyniła duże postępy, uzyskane rezultaty powinny służyć wszystkim potrzebującym osobom.

3.3.3 Ogólnie rzecz ujmując, te aspekty psychiatrii dzieci i młodzieży oraz psychiatrii geriatrycznej należy w większym stopniu uwzględnić w programie nauczania zarówno na kierunkach ogólnomedycznych, ogólnopsychiatrycznych jak i psychoterapeutycznych.

([19]) Zob. dane Federalnej Izby Psychologów, Niemcy: http://www.bptk.de/presse/zahlen-fakten.html (15 sierpnia 2012 r.).

([20]) Dz.U. C 351 z 15.11.2012, ss. 6–11.

([21]) Grupa robocza ds. psychiatrii AOLG: Sprawozdanie na konferencję ministrów zdrowia krajów związkowych 2012, 15.3.2012, s. 20.

([22]) Dz. U. C 51 z 17.2.2011, s. 55–58.

4. **Polityka przeciwdziałania stygmatyzacji**

4.1 W ramach Europejskiego Roku Zdrowia Psychicznego fundamentalne znaczenie przypadłoby **podejściu dającemu pierwszeństwo prawom człowieka**. Usługi medyczne i psychospołeczne powinny wspierać ludzi oraz wzmacniać ich samodzielność i pozycję. W centrum należy postawić godność i prawa jednostki, które powinny być wyznacznikiem dla osób towarzyszących jej w kryzysie bądź chorobie. Ponadto trzeba zwiększać potencjał pracowników różnych sektorów usługowych w zakresie lepszego rozumienia problemów zdrowia psychicznego i niepełnosprawności psychospołecznej.

4.2 Ludzie dotknięci problemami psychicznymi często nie przyznają się do nich, gdyż **choroby te są piętnowane w społeczeństwie**. Media odgrywają tu również istotną rolę. Sposób, w jaki prezentowane są te choroby, często wywołuje strach w społeczeństwie, odsuwanie się i niedowierzanie rozsądnym propozycjom leczenia. Stąd też pilnie potrzeba zakrojonych na skalę europejską kampanii przeciwko stygmatyzacji. Muszą zostać rozplanowane w dłuższej perspektywie i koncentrować się na prewencji. W kampanie te należy też włączyć pracowników w stosownych z punktu widzenia prawa dziedzinach (wymiar sprawiedliwości, policja, urzędy publiczne itd.), aby optymalnie wykorzystać ich merytoryczną i profesjonalną wiedzę w podejściu do chorób psychicznych. Należy także unikać stygmatyzacji, na ile to możliwe, w organizowaniu i finansowaniu pomocy. W szczególności oferta w zakresie poprawy umiejętności w zakresie radzenia sobie w życiu powinna być kierowana do całego społeczeństwa. Kluczowym elementem takiej polityki powinno być promowanie spotkań i wymiany doświadczeń pomiędzy pacjentami a osobami, które nigdy nie leczyły się psychiatrycznie.

4.3 Również w dziedzinie zatrudnienia nie należy **segregować ludzi** bez uwzględnienia ich życzeń czy prawa wyboru. To przede wszystkim dana osoba musi zadecydować, czy potrzebuje zatrudnienia wspieranego w wyspecjalizowanych zakładach lub w ramach ogólnej aktywności zawodowej. Dzięki zintegrowanemu z przedsiębiorstwem wsparciu uczestnictwa w życiu zawodowym w wielu wypadkach udaje się zwiększyć szanse na powrót na rynek pracy (*supported employment* – wspomagane zatrudnienie) ([23]). Za pracę zazwyczaj otrzymuje się zwykłe wynagrodzenie, które powinno zostać wynegocjowane przez partnerów społecznych. „Kieszonkowe" pokrywające minimum potrzeb nie jest odpowiednią formą dla osób cierpiących na zaburzenia psychiczne. Tzw. model hamburski stanowi względnie udany przykład stopniowej reintegracji zawodowej ([24]).

4.4 W UE można wskazać na następujące przypadki łamania praw człowieka osób chorych psychicznie: **nieracjonalne ograniczenia swobody** oraz przymusowe leczenie bez świadomej zgody danej osoby, przy czym często nie ma możliwości przedsięwzięcia środków prawnych. Duże znaczenie mają programy deinstytucjonalizacji, lokalne usługi ambulatoryjne, dostęp do opieki bez nadmiernej biurokracji, podpisywanie zgodnych z prawami człowieka umów z pacjentem w zakresie leczenia oraz polityka przeciwko stygmatyzacji – a to wszystko przy udziale zainteresowanej osoby, która najlepiej zna swoją sytuację życiową.

4.5 Niezbędny jest przegląd strategii UE w zakresie zdrowia psychicznego. EKES dostrzega przede wszystkim konieczność zbadania stopnia **wykluczenia osób cierpiących na zaburzenia psychiczne** z uczestnictwa w życiu społecznym, a przede wszystkim w rynku pracy. Należy także przyjrzeć się temu, w jaki sposób działania prewencyjne lub dobra opieka mogą pozwolić uniknąć niezdolności do pracy lub ograniczenia zdolności do pracy. Warto również zastanowić się nad tym, w jakim stopniu język stosowany w medycynie, mediach i społeczeństwie utrudnia proces włączenia lub uniemożliwia go.

4.6 Dzięki tej inicjatywie wzrosłyby szanse na szersze rozpropagowanie wśród społeczeństwa tematyki zdrowia psychicznego. Wpłynie to na hierarchię tematów w programie politycznym i powstanie właściwy klimat do wspierania innowacyjnych koncepcji, z korzyścią dla wszystkich.

4.7 Aby wspierać Europejski Rok Zdrowia Psychicznego, obok EKES-u w działania te trzeba włączyć przede wszystkim właściwe podmioty społeczeństwa obywatelskiego, w tym grupy i stowarzyszenia osób z zaburzeniami psychicznymi, a także inne podmioty służby zdrowia, odpowiednie dyrekcje generalne Komisji, posłów do Parlamentu Europejskiego oraz Komitet Regionów. Na szczeblu krajowym należy zaangażować zainteresowane ministerstwa oraz posłów do parlamentów krajowych. W kształtowaniu odpowiedniej polityki w tym zakresie muszą w większym stopniu uczestniczyć osoby, których ona dotyczy.

([23]) Opinia stowarzyszeń należących do Kontaktgespräch Psychiatrie na temat Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Freiburg/Berlin/Stuttgart, 15.5.2012.

([24]) Art. 74 kodeksu prawa socjalnego V oraz art. 28 kodeksu prawa socjalnego IX (w wypadku osób niepełnosprawnych lub zagrożonych niepełnosprawnością). Pracownik ustala wraz z lekarzem plan reintegracji zawodowej odpowiadający postępom w leczeniu. Zaświadczenie lekarskie zawiera plan stopniowej integracji oraz, w miarę możliwości, określa oczekiwany moment odzyskania zdolności do pracy. Od samego początku konieczna jest zgoda pracodawcy i kasy chorych. Podczas trwania programu pracownik dalej otrzymuje zasiłek chorobowy z kasy chorych bądź świadczenia przejściowe z systemu emerytalno-rentowego.

4.8 Aby osiągnąć odczuwalne **wyniki realizacji tej inicjatywy także na poziomie państw członkowskich**, należy korzystać z ram działania na rzecz zdrowia psychicznego, a jednocześnie opracować wspólne ramy odniesienia dla środków w zakresie zdrowia psychicznego w systemach opieki zdrowotnej i polityki socjalnej, a także w ważnych dziedzinach życia, takich jak placówki oświatowe i miejsca pracy. Jako narzędzie wzajemnego uczenia się należy wykorzystać metodę polegającą na wzajemnej ocenie (*peer review*), na wzór otwartej metody koordynacji. Środki te muszą dotyczyć przepisów prawnych, regulacji finansowych (np. w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego) i rozwiązań dla osób chorych oraz przedsiębiorstw. Należy zastanowić się, czy stałe centrum monitorowania jest w stanie zapewnić ciągłe zajmowanie się tymi kwestami. Sprawozdawczość UE w zakresie zdrowia powinna w większym stopniu obejmować europejskie dane na temat zaburzeń psychicznych, a w szczególności na temat rodzajów pomocy, liczby pacjentów leczonych na stacjonarnych oddziałach psychiatrycznych i stosowania leków psychotropowych. Potencjalni partnerzy wywodzący się z różnych środowisk społecznych powinni z czasem stać się na stałe podmiotami wspierającymi. Skutki inicjatywy i europejskiego roku nie powinny być ograniczone w czasie. Powinny one raczej doprowadzić do trwałego i długoterminowego uwrażliwienia społeczeństwa na kwestie zdrowia psychicznego i przynieść zauważalne rezultaty dla osób dotkniętych takimi schorzeniami.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące fragmenty opinii sekcji, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie debaty:

Punkt 3.1.1

„[(…) ubiegania się o specjalny urlop na ten cel]. Środki tego typu powinny uwzględniać ***konkurencyjność przedsiębiorstw*** *i ograniczać obciążenia biurokratyczne do minimum. Sytuację tą można poprawić także dzięki odciążeniu finansowemu przedsiębiorstw sprzyjających włączeniu społecznemu, przyjaznych rodzinie i wrażliwych na zagadnienia społeczne".*

Wynik głosowania

Za zmianą tego punktu:	35
Przeciw:	26
Wstrzymało się:	6

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rolnictwo społeczne: zielone usługi terapeutyczno-opiekuńcze oraz polityka społeczna i zdrowotna" (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/07)

Sprawozdawca: **Josiane WILLEMS**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Rolnictwo społeczne: zielone usługi terapeutyczno-opiekuńcze oraz polityka społeczna i zdrowotna".

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12-13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 124 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Rolnictwo społeczne to innowacyjne podejście łączące dwie koncepcje: rolnictwo wielofunkcyjne i usługi społeczne/opiekę zdrowotną na poziomie lokalnym. W ramach produkcji rolnej przyczynia się do poprawy samopoczucia i integracji społecznej osób o szczególnych potrzebach. Rosnące znaczenie rolnictwa społecznego skłoniło EKES do sporządzenia na jego temat opinii z inicjatywy własnej.

1.2 Rolnictwo społeczne jest spotykane w całej Europie w różnych formach, które mają wspólne cechy, ale także wykazują wiele różnic, jeśli chodzi o podejście, relacje z innymi sektorami i finansowanie.

1.3 Niezbędna jest na poziomie europejskim definicja rolnictwa społecznego, aby ustalić, jakie działania są objęte jego zakresem oraz określić ramy i kryteria, w tym kryteria jakości, którym działania powinny odpowiadać, aby móc otrzymywać wsparcie w kontekście różnych polityk. Definicja ta nie powinna być zbyt restrykcyjna, aby uniknąć wpisania w sztywne ramy zjawiska, które stale ewoluuje.

1.4 Ramy prawne dla rolnictwa społecznego nie istnieją ani na poziomie UE, ani na poziomie krajowym, co powoduje brak koordynacji między poszczególnymi strategiami politycznymi i zainteresowanymi instytucjami. EKES sądzi, że instytucje UE oraz władze i instytucje regionalne i krajowe powinny zachęcać do rozwoju rolnictwa społecznego i wspierać je poprzez stworzenie odpowiednich i sprzyjających ram prawnych oraz wprowadzenie opisanych w niniejszej opinii rozwiązań.

1.5 Rzadko opracowuje się statystyki dotyczące rolnictwa społecznego, a te dostępne są fragmentaryczne. Zdaniem EKES-u użyteczne byłoby rozpoczęcie programu badań statystycznych, aby ująć ilościowo i dogłębniej przeanalizować występowanie rolnictwa społecznego w państwach członkowskich oraz formy, jakie ono przybiera. Powstała baza danych mogłaby zostać poszerzona, aby promować programy badań w poszczególnych państwach członkowskich.

1.6 Rolnictwo społeczne należy wspierać poprzez interdyscyplinarne badania w różnych dziedzinach służące potwierdzeniu rezultatów osiąganych w praktyce, przeanalizowaniu jego wpływu i związanych z nim korzyści (społecznych, gospodarczych, zdrowotnych, indywidualnych itd.) oraz zapewnieniu rozpowszechnienia wiedzy zdobytej w działaniu. W związku z tym w przyszłym programie ramowym „Horyzont 2020" na lata 2014–2020 należy promować i rozwijać współpracę nawiązaną na poziomie europejskim za pośrednictwem projektów SoFar i COST Action.

1.7 Komitet sądzi, że niezbędne jest także utworzenie i wzmocnienie sieci rolnictwa społecznego, które pozwolą dzielić się zdobytą wiedzą i wymieniać doświadczenia oraz zwiększyć świadomość tej tematyki. Ponadto pożądane jest wspólne reprezentowanie interesów rolnictwa społecznego na poziomie politycznym oraz utworzenie organizacji parasolowej na szczeblu europejskim. Wzmocniłoby to wymianę między zainteresowanymi podmiotami oraz rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.8 Ponadto aby zadbać o wysoki poziom jakości i kompetencji w działaniach z zakresu rolnictwa społecznego, należy zwrócić szczególną uwagę na szkolenie zainteresowanych osób – i to zarówno usługodawców, jak i osób o szczególnych potrzebach korzystających z tych usług.

1.9 Aby rozwijać się w całej Europie, rolnictwo społeczne potrzebuje sprzyjającego otoczenia, większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i owocnej współpracy między różnymi dziedzinami polityki i sektorami administracji (ochrona zdrowia/sprawy społeczne/rolnictwo/zatrudnienie) na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Oznacza to, że organy publiczne powinny uznawać istnienie rolnictwa społecznego i wspierać je w sposób ukierunkowany, umożliwiając trwały dostęp do finansowania obejmującego różne aspekty tego rodzaju rolnictwa.

1.10 Podobnie użyteczne mogłoby być utworzenie przez Komisję Europejską stałej struktury łączącej wszystkie zainteresowane dyrekcje generalne. Podobne rozwiązania można byłoby wdrożyć w państwach członkowskich. Poza tym Komisja powinna zachęcać do przeprowadzenia analizy porównawczej systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich oraz kosztów tych systemów, aby zwiększyć oszczędności, które potencjalnie można uzyskać w ramach projektów rolnictwa społecznego.

1.11 EKES z zadowoleniem stwierdza, że propozycje Komisji na lata 2014–2020 stwarzają nowe możliwości dla rolnictwa społecznego. Jednakże wydaje się, że konieczne jest jego jeszcze lepsze wspieranie w przyszłym okresie programowania. W związku z tym UE i państwa członkowskie powinny koordynować wdrażanie poszczególnych strategii politycznych dotyczących rolnictwa społecznego. Zdaniem EKES-u państwa członkowskie i poszczególne władze (krajowe i wspólnotowe) odpowiedzialne za zarządzanie funduszami europejskimi powinny nasilić współpracę, aby usunąć przeszkody w dostępie do funduszy strukturalnych i ułatwić dostęp do nich podmiotom działającym w terenie.

1.12 Wspólne ramy strategiczne stwarzają możliwość łączenia różnych funduszy w jednej strategii wielorakiego finansowania. W tym kontekście Komisja powinna zachęcić państwa członkowskie, by uwzględniły rolnictwo społeczne w swych planach i by, przyjmując zintegrowane podejście, opracowały specjalne programy, które umożliwią temu sektorowi większe wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych. Inną możliwością byłoby przewidzenie podprogramów tematycznych dotyczących rolnictwa społecznego lub dalsze wspieranie projektów realizowanych w tej dziedzinie w ramach podejścia Leader.

2. **Uwagi ogólne**

2.1 Rolnictwo społeczne rozwija się od końca XX wieku na obszarach wiejskich praktycznie całej Europy jako nowy, sensowny z ekonomicznego punktu widzenia rodzaj działalności i gromadzi się coraz więcej doświadczeń w tej dziedzinie. Wszystkie te działania określa się mianem „rolnictwa społecznego"; inne terminy na ich określenie to: *„farming for health"*, *„care farming"*, *„green care"* czy też *„green therapies"* (rolnictwo dla zdrowia, rolnictwo opiekuńcze, zielona opieka, zielone terapie). Terminy te odnoszą się do różnych praktyk i działań w dziedzinie opieki, reintegracji społecznej, szkolenia oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej osób w trudnym położeniu oraz szkolenia osób o szczególnych potrzebach. Działania te, umożliwiając osobom w trudnej sytuacji ponowne wejście w kontakt z działalnością produkcyjną i naturą, przyczyniają się do lepszego samopoczucia tych osób, poprawiają ich stan zdrowia i włączenie społeczne, ułatwiają uczenie się, podnoszą samoocenę i tym samym sprzyjają uczestnictwu w życiu społecznym.

Tak rozumiane rolnictwo społeczne to zatem innowacyjne podejście łączące dwie koncepcje: rolnictwo wielofunkcyjne i usługi społeczne/opiekę zdrowotną na poziomie lokalnym. Z jednej strony jest ono ściśle powiązane z wielofunkcyjnym charakterem rolnictwa i w pełni wpisuje się w ideę rozwoju obszarów wiejskich, gdyż daje rolnikom możliwość dywersyfikacji dochodów. Z drugiej strony jest korzystne dla całego społeczeństwa, ponieważ oferuje usługi socjalne i ulepsza usługi obecnie dostępne dla mieszkańców obszarów wiejskich z wykorzystaniem szeroko rozumianych zasobów rolnych i wiejskich.

2.2 Choć działania w zakresie rolnictwa społecznego w Europie są pod wieloma względami podobne, jako że są ściśle powiązane z działalnością tradycyjnie wchodzącą w skład gospodarki wiejskiej i prowadzone są w gospodarstwach wiejskich (gospodarstwa ekologiczne, duże zapotrzebowanie na siłę roboczą, wysoki poziom wielofunkcyjności, otwarcie na otoczenie, duża dywersyfikacja i wysoka elastyczność), istnieje też wiele różnic między państwami wynikających z różnej historii, sposobów podejścia i ukierunkowania. Ogólnie rzecz biorąc, pamiętając o zróżnicowaniu podejść, można wyszczególnić trzy główne podejścia:

— podejście instytucjonalne z przewagą instytucji publicznych/służby zdrowia (rozpowszechnione w Niemczech, Francji, Irlandii, Słowenii);

— podejście prywatne oparte na gospodarstwach terapeutycznych (rozpowszechnione w Niderlandach i flamandzkiej części Belgii);

— podejście mieszane oparte na spółdzielniach socjalnych i gospodarstwach prywatnych (rozpowszechnione we Włoszech).

2.3 Różne jest też ukierunkowanie działań: we Włoszech i Francji rolnictwo społeczne jest powiązane przede wszystkim z sektorem społecznym i sektorem opieki, w Niderlandach jest bliższe służbie zdrowia, we Flandrii – rolnictwu, a w Niemczech, Zjednoczonym Królestwie, Irlandii i Słowenii można je usytuować między sektorem społecznym/sanitarnym a sektorem zdrowia.

2.4 W poszczególnych państwach różne są też sposoby finansowania:

— projekty publiczne i akcje charytatywne realizowane dzięki stowarzyszeniom wolontariackim (Włochy, Francja) i spółdzielniom socjalnym (Włochy);

— środki publiczne (sektor zdrowia/opieki/edukacji) przeznaczone dla struktur publicznych (Niemcy, Irlandia, Słowenia), gospodarstw rolnych (Niderlandy) lub spółdzielni socjalnych (Włochy);

— polityka rozwoju obszarów wiejskich mająca na celu wsparcie zakładania i rozwoju gospodarstw społecznych w okresie programowania obejmującym lata 2007–2013 (Włochy);

— bezpośredni dostęp do rynków żywnościowych dla produktów etycznych oraz sprzedaż bezpośrednia (Francja, Włochy).

W rzeczywistości sposoby finansowania są jednak często zróżnicowane i mieszane.

2.5 Rolnictwo społeczne przybiera różnorodne formy organizacyjne. Mogą to być prywatne gospodarstwa rolne zarządzane przez prywatnego przedsiębiorcę, któremu rolnictwo społeczne umożliwia dywersyfikację źródeł dochodu równolegle do prowadzenia normalnej produkcji przeznaczonej na rynek; może też chodzić o przedsiębiorstwa lub spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia, fundacje, czyli innymi słowy organizacje niekomercyjne. W innych przypadkach rolnictwo społeczne, choć realizowane w gospodarstwach rolnych, jest zadaniem organów publicznych lub podmiotów służby zdrowia.

3. Definicja rolnictwa społecznego

3.1 Nie jest łatwo zdefiniować rolnictwo społeczne, ponieważ obejmuje ono wiele bardzo zróżnicowanych praktyk. Niezbędna jest jednak na poziomie europejskim definicja rolnictwa społecznego, aby ustalić, jakie działania są objęte jego zakresem i aby określić ramy i kryteria, w tym kryteria jakości, którym działania powinny odpowiadać, aby móc otrzymywać wsparcie w kontekście różnych polityk. Definicja ta nie powinna być zbyt restrykcyjna, aby uniknąć wpisania w sztywne ramy zjawiska, które stale ewoluuje. Powinna natomiast proponować ramy zapewniające elastyczność niezbędną, aby uwzględnić wielorakość działań i podejście oddolne występujące w rolnictwie społecznym.

3.2 Choć działania wchodzące w zakres rolnictwa społecznego są bardzo zróżnicowane, zawsze mają dwa wspólne elementy: a) działania prowadzone są w gospodarstwie wiejskim i b) są skierowane do osób mających tymczasowo lub stale szczególne potrzeby, w tym pedagogiczne. W związku z tym rolnictwo społeczne przyczynia się do dobrego samopoczucia i rozwoju osób, ale także do rozwoju obszarów wiejskich i do poprawy wymiany między miastem a wsią.

3.3 Rolnictwo społeczne można by zatem na początek zdefiniować jako zespół działań wykorzystujących zasoby rolne, zarówno roślinne, jak i zwierzęce, aby wytworzyć świadczenia społeczne, na obszarach wiejskich lub podmiejskich, takie jak rehabilitacja, terapia, chronione miejsca pracy, uczenie się przez całe życie i inne działania przyczyniające się do integracji społecznej (zgodnie z definicją przyjętą w działaniu COST 866 „*Green care in agriculture*", jednej z inicjatyw w ramach europejskiej współpracy naukowo-technicznej). W takim ujęciu chodzi między innymi o stworzenie, w ramach gospodarstwa rolnego, warunków umożliwiających osobom o szczególnych potrzebach uczestnictwo w codziennych zajęciach w gospodarstwie, aby zapewnić rozwój i postępy tych osób oraz poprawić ich samopoczucie.

3.4 Obecnie można wyszczególnić cztery główne dziedziny wchodzące w zakres rolnictwa społecznego:

a) zajęcia reedukacyjne i terapeutyczne,

b) integracja w świecie pracy i włączenie społeczne,

c) działania pedagogiczne,

d) usługi opiekuńcze.

4. Brak ram prawnych zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym

4.1 Poprzez działania terapeutyczne, służące włączeniu w świat pracy i włączeniu społecznemu, oraz działania pedagogiczne rolnictwo społeczne niezaprzeczalnie oferuje usługi publiczne o wysokiej wartości i przyczynia się do rozwoju zrównoważonego. Ponadto dzięki zróżnicowaniu działań, które się z nim wiążą, oraz leżącej u jego podstaw dynamice może mieć istotny wpływ na rozwój lokalny.

4.2 Wiele doświadczeń w dziedzinie rolnictwa społecznego wyłoniło się w ramach procesu oddolnego, w którym stworzono lokalne sieci umożliwiające całościowy rozwój danego obszaru. Dlatego też rolnictwo społeczne jest zgodne z ideami publikacji OECD „*Le nouveau paradigme rural*" (2006) oraz zostało wyraźnie wspomniane w publikacji „*Examens de la politique rurale*" dotyczącej państw OECD (na przykład Włoch). Rolnictwo społeczne zostało też omówione podczas konferencji OECD nt. rozwoju obszarów wiejskich zorganizowanej w Québecu w 2009 r. Ponadto inicjatywy w dziedzinie rolnictwa społecznego są finansowane z polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 (osie III i IV programu LEADER) oraz ze środków Funduszu Społecznego przeznaczonych na włączenie społeczne.

4.3 Świadomość potencjału rolnictwa społecznego rośnie na wszystkich poziomach, a organizacje rolnicze, społeczności lokalne oraz instytucje społeczne i służby zdrowia w nowy sposób patrzą na rolnictwo społeczne. Niemniej jednak tylko kilka państw wprowadziło na poziomie krajowym lub regionalnym uregulowania dotyczące tego sektora (Francja, Włochy, Niderlandy). Ponadto wszędzie można odnotować brak powiązań między poszczególnymi strategiami politycznymi i/lub instytucjami zajmującymi się rolnictwem społecznym.

Jednakże podmioty rolnictwa społecznego zaczynają się organizować, aby dzielić się doświadczeniami, i trzeba odnotować kluczową rolę spontanicznie tworzących się sieci rolników zajmujących się tą działalnością.

4.4 W ostatnich latach Komisja Europejska wyszła z szeregiem inicjatyw mających wesprzeć takie działania. Były to w szczególności: działanie COST Action 866 – Green care, projekt SoFar (inicjatywa finansowana przez Komisję Europejską w ramach szóstego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego); w grudniu 2009 r. zapoczątkowano inicjatywę tematyczną obejmującą siedem państw członkowskich w ramach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w celu przeanalizowana szans i przeszkód związanych ze współfinansowanymi z EFRROW krajowymi lub regionalnymi programami rozwoju obszarów wiejskich. W Niemczech w 2008 r. w ramach projektu SoFar prof. Thomas VAN ELSEN przedstawił opracowanie dotyczące rolnictwa społecznego; zostało ono uaktualnione w 2009 r.

5. **Działania, które należy podjąć**

5.1 *Uznanie na szczeblu unijnym roli rolnictwa społecznego i stworzenie ram prawnych*

5.1.1 Z uwagi na dobra publiczne, jakie wytwarza rolnictwo społeczne, oraz jego wkład w rozwój zrównoważony organy unijne i rządy powinny zachęcać do rozwoju tego typu rolnictwa i je wspierać. Obejmuje to stworzenie, na różnych poziomach, odpowiednich i sprzyjających ram prawnych, uznanie wartości dodanej rolnictwa społecznego, poprawę zarządzania rolnictwem społecznym, a także sprzyjające otoczenie i owocną współpracę między różnymi sektorami polityki i administracji (służba zdrowia/sprawy społeczne/rolnictwo/zatrudnienie) na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Ponadto pożądane byłoby ukierunkowane wsparcie ze strony władz publicznych oraz zintegrowane wykorzystywanie funduszy strukturalnych na rzecz rolnictwa społecznego, a także promowanie i wspieranie badań interdyscyplinarnych czy też wzmocnienie komunikacji i wymiany doświadczeń.

5.1.2 Tworząc ramy prawne, należy zwrócić szczególną uwagę na kwestie związane z jakością rolnictwa społecznego oraz określić ogólne kryteria, w tym kryteria jakości, którym działania muszą odpowiadać. Należy również wdrożyć niezbędne rozwiązania, aby zadbać o odpowiednie monitorowanie działań z zakresu rolnictwa społecznego.

5.1.3 Ponadto stała struktura utworzona przez Komisję Europejską i obejmująca wszystkie zainteresowane dyrekcje generalne mogłaby być użyteczna w zachęcaniu do rozwoju rolnictwa społecznego w Europie, jego monitorowaniu i koordynowaniu. Podobne struktury mogłyby powstać w państwach członkowskich.

5.2 *Utworzenie bazy danych na poziomie UE*

Choć liczba gospodarstw zajmujących się rolnictwem społecznym rośnie we wszystkich państwach, stanowią one zasadniczo mniej niż 1% łącznej liczby gospodarstw rolnych. Niemniej jednak dane statystyczne dotyczące rolnictwa społecznego są fragmentaryczne i jest ich niewiele. Użyteczne byłoby rozpoczęcie programu badań statystycznych na poziomie europejskim, aby ująć ilościowo i dogłębniej przeanalizować występowanie rolnictwa społecznego w Europie oraz formy, jakie ono przybiera. Komisja Europejska mogłaby poszerzyć tę bazę danych, aby promować programy badań w poszczególnych państwach członkowskich.

5.3 *Sprzyjanie włączaniu rolnictwa społecznego do programów badań*

5.3.1 Współpraca na poziomie europejskim, zapoczątkowana przez SoFar i projekt COST Action 866 – Green Care in Agriculture, powinna być wspierana i rozwijana. Ogromne znaczenie ma tworzenie i wymiana wiedzy naukowej, zawodowej i praktycznej w całej Europie.

Aby możliwe było przeprowadzenie dogłębniejszych analiz, rolnictwo społeczne potrzebuje wsparcia w postaci badań w dziedzinie terapii i medycyny, pracy społecznej w rolnictwie oraz rolnictwa i kształcenia. Badania te muszą być przeprowadzane w ścisłym powiązaniu z faktycznymi działaniami w praktyce. Pozytywne wyniki empiryczne uzyskane w terapii z wykorzystaniem roślin i zwierząt muszą zostać potwierdzone rygorystycznymi analizami naukowymi, aby zostały uznane przez środowisko medyczne. Wnioski wyciągnięte z praktycznych doświadczeń, dotyczące skuteczności integracji osób w dzienny i roczny rytm pracy w gospodarstwie rolnym, muszą zostać udokumentowane i być wykorzystywane w dalszych działaniach w zakresie rolnictwa społecznego.

5.3.2 Badania interdyscyplinarne – analizujące wpływ i zalety rolnictwa społecznego z różnych punktów widzenia (społecznego, gospodarczego, zdrowotnego, osobistego), zapewniające transfer wiedzy płynącej z praktycznych doświadczeń i obejmujące wszystkie podmioty włączone w działania – mogą przynieść innowacyjne rozwiązania i wzmocnić zaangażowanie w zakresie rolnictwa społecznego. Wsparcie naukowe dla projektów pilotażowych może pomóc wypracować, w oparciu o doświadczenia indywidualnych gospodarstw lub spółdzielni, modele dla całego regionu. Należy prowadzić obserwacje i badania interdyscyplinarne, aby przeanalizować wpływ rolnictwa społecznego, z jednej strony z punktu widzenia możliwych oszczędności dla systemów ubezpieczeń zdrowotnych, a z drugiej strony z punktu widzenia zdrowia i samopoczucia beneficjentów usług rolnictwa społecznego. Te aspekty były już przedmiotem analiz i obserwacji w niektórych państwach, np. w Niderlandach.

5.3.3 Badania te mogłyby zostać przedsięwzięte w ramach przyszłego programu ramowego „Horyzont 2020" (na lata 2014–2020), ponieważ uwzględnia się w nim aspekty społeczne w dziedzinie badań i innowacji. Koordynacja i wsparcie dla rolnictwa społecznego w ramach programu „Horyzont 2020" są bardzo pożądane, jako że program ten mógłby ułatwić spotkania i wymianę między badaczami z różnych dziedzin związanych z tym typem rolnictwa.

5.4 *Sprzyjanie włączaniu rolnictwa społecznego do programów szkoleń*

Aby zadbać o wysoki poziom jakości i kompetencji w działaniach z zakresu rolnictwa społecznego, należy zwrócić szczególną uwagę na szkolenie zainteresowanych osób – i to zarówno usługodawców, jak i usługobiorców. Należy zatem opracować i oferować – w ścisłej współpracy z instytucjami zajmującymi się szkoleniami i badaniami – programy doskonalenia zawodowego, aby zagwarantować wysoki poziom kompetencji przedsiębiorców i ich współpracowników zajmujących się osobami korzystającymi z rolnictwa społecznego. Należy też przeanalizować i opracować szkolenia, które można byłoby oferować beneficjentom rolnictwa społecznego.

5.5 *Wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego i tworzenia sieci*

5.5.1 Innowacyjne projekty z zakresu rolnictwa społecznego są często rozwijane w sposób odizolowany, bez wiedzy o podobnych projektach czy wymiany doświadczeń. Kluczowe znaczenie ma zatem utworzenie i wzmocnienie sieci rolnictwa społecznego, która pozwoli wymieniać doświadczenia, poznać różne projekty i zwrócić uwagę na sprawdzone rozwiązania. Pierwszy krok w tym kierunku poczyniono w ramach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Należy wzmocnić tego rodzaju sieci.

5.5.2 Należy też wspierać współpracę, wspólne publikacje oraz obecność w internecie.

5.5.3 Ponadto dobrze byłoby dążyć do wspólnego reprezentowania interesów rolnictwa społecznego na poziomie politycznym oraz utworzenia organizacji parasolowej na szczeblu europejskim. Taka organizacja, która obejmowałaby społeczeństwo obywatelskie, mogłaby ułatwiać wymianę między podmiotami rolnictwa społecznego, pomagać im w kwestiach technicznych i administracyjnych, a jednocześnie bronić interesów rolnictwa społecznego na poziomie politycznym. Ważną rolę mają tu do odegrania organizacje rolnicze.

5.5.4 Wszystkie te działania mogłyby zostać zaplanowane i wdrożone w ramach nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, zwłaszcza za pośrednictwem Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz krajowych sieci rozwoju obszarów wiejskich, co oznaczałoby poszerzenie wspomnianej wyżej inicjatywy tematycznej dotyczącej rolnictwa społecznego na dalsze państwa członkowskie.

5.6 *Włączenie rolnictwa społecznego do strategii rozwoju zrównoważonego oraz wspólnych ram strategicznych*

5.6.1 W ramach obecnej polityki rozwoju obszarów wiejskich rolnictwo społeczne mogło otrzymywać pewne wsparcie zwłaszcza z osi III (dywersyfikacja) i IV (Leader) oraz z osi EFS przeznaczonej na włączenie społeczne. Jednakże uznanie rolnictwa społecznego za element rozwoju gospodarki wiejskiej umożliwiłoby mu korzystanie z wszystkich działań promowanych i finansowych przez europejskie fundusze strukturalne (EFRROW, EFS, EFRR) oraz zapewniło dostęp do nowych źródeł finansowania.

5.6.2 Choć propozycje Komisji Europejskiej na kolejny okres programowania funduszy strukturalnych otwierają pewne nowe perspektywy, jako że walka z ubóstwem, włączenie społeczne oraz dywersyfikacja działalności rolniczej zostały wymienione jako bezpośrednie cele tej polityki (a możne je doskonale połączyć w ramach rolnictwa społecznego), niezbędne wydaje się podkreślenie roli rolnictwa społecznego w przyszłym programowaniu i w umowach partnerskich, aby jeszcze bardziej taką działalność wesprzeć. W związku z tym UE i państwa członkowskie powinny koordynować wdrażanie poszczególnych strategii politycznych dotyczących rolnictwa społecznego. Zdaniem EKES-u państwa członkowskie i poszczególne władze (krajowe i wspólnotowe) odpowiedzialne za zarządzanie funduszami europejskimi powinny nasilić współpracę, aby usunąć przeszkody w dostępie do funduszy strukturalnych i ułatwić dostęp do nich podmiotom działającym w terenie.

5.6.3 Nowe ramy programowe oferują rolnictwu społecznemu możliwość uzyskania finansowania z szeregu funduszy i na okres kilku lat. Wspólne ramy strategiczne pozwalają bowiem łączyć różne fundusze w jednej strategii wielorakiego finansowania. Państwa członkowskie powinny zostać zachęcone do wymieniania rolnictwa społecznego w swych planach i do opracowania specjalnych programów umożliwiających rolnictwu społecznemu większe korzystanie z różnych funduszy strukturalnych. Kluczowe znaczenie ma przekonanie władz krajowych i lokalnych, by faktycznie wykorzystywały te możliwości finansowania.

Z uwagi na wielowymiarowy i wielofunkcyjny charakter rolnictwa społecznego, dla tego rodzaju rolnictwa i zaangażowanych w nie podmiotów bardzo korzystne byłoby podejście naprawdę zintegrowane, ułatwiające i lepiej koordynujące korzystanie z różnych funduszy oraz procedury i działania z nimi związane.

5.6.4 W tym celu pożądane byłoby wprowadzenie, w ramach rozwoju obszarów wiejskich, polityki komunikacji adresowanej do państw członkowskich, która dotyczyłaby także monitorowania i sprawozdawczości. Inną możliwością byłoby przewidzenie podprogramu tematycznego w ramach art. 8 czy też wzmocnienie projektów Leader dotyczących rolnictwa społecznego.

5.6.5 Ponadto różne dyrekcje generalne powinny nasilić współpracę, aby umożliwić łatwiejsze finansowanie rolnictwa społecznego ze wszystkich funduszy strukturalnych dzięki usunięciu przeszkód, które dotychczas uniemożliwiały rolnikom uzyskiwanie wsparcia w ramach polityki regionalnej.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jakości usług kolejowych w UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/08)

Sprawozdawca: **Georges CINGAL**

Dnia 12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

jakości usług kolejowych w UE

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 54 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Niniejsza opinia dotyczy przewozów pasażerskich koleją. Została opracowana i powinna być odczytywana w świetle celów dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym określonych w art. 14 traktatu lizbońskiego i w protokole nr 26 załączonym do tego traktatu. Ponadto nawiązuje ona do zaleceń zawartych w białej księdze dotyczącej transportu, w której potwierdzono konieczność osiągnięcia celów w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zapewnienia zrównoważonej mobilności z uwzględnieniem ochrony środowiska.

1.2 Oprócz kontroli osiągnięcia celów w zakresie mobilności wyznaczonych operatorom oraz praw i obowiązków zainteresowanych stron, niniejsza opinia dotyczyć będzie zatem kwestii dostępu obywateli europejskich do usług świadczonych w interesie ogólnym w zakresie przewozów kolejowych w Unii i ich jakości.

1.3 Jakość usług w zakresie przewozów kolejowych to niezbędny – choć sam w sobie niewystarczający – warunek rozwoju tego rodzaju transportu. EKES uważa zatem, że należy poprawić wyniki w tej dziedzinie, by zwiększyć atrakcyjność kolei, opierając się na obserwacji różnych elementów, które się do tego przyczyniają.

1.4 EKES wnosi, by środki na inwestycje i konserwację infrastruktury były przedmiotem wieloletnich planów oraz przepisów pozwalających trwale utrzymać te fundusze. Uwzględnić należy również kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym, zachowaniem dostępności infrastruktury i funduszami, które trzeba i można pozyskać w krótko- i średnioterminowej perspektywie.

1.5 EKES wzywa również instancje wspólnotowe, krajowe i regionalne do ponownego określenia warunków finansowania poszczególnych części infrastruktury zgodnie z zasadą pomocniczości i w celu wzmocnienia solidarności między poszczególnymi regionami. Zaleca w związku z tym przekierowanie funduszy przeznaczonych na transport, przyznanych z tytułu polityki regionalnej, stanowiące ważne narzędzie stymulujące w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego.

1.6 EKES wnosi, by niezależna instancja przeprowadziła na poziomie europejskim ankietę na temat zadowolenia użytkowników opartą na rzeczowych elementach oceny (punktualność, regularność, cennik, czystość, dostępność itd.). Oceny tej należy dokonać przy pomocy metodologii określonej przez komitet sterujący skupiający wszystkie zainteresowane strony (użytkowników, organy odpowiedzialne za organizację usług, operatorów, pracowników itd.) i mający możliwość przeprowadzania kontroli.

1.7 EKES jest zaniepokojony zamiarem Komisji Europejskiej, by dokonać przeglądu rozporządzenia 1370/2007/WE (dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego) będącego owocem trudnego kompromisu instytucjonalnego. Pragnie dodać, że rozporządzenie to daje znaczne możliwości organizacyjne państwom członkowskim, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i pomocniczości, i że równowaga, którą stworzyło, zasługuje na ocenę w świetle doświadczeń, zgodnie z art. 8 ust. 2 tegoż rozporządzenia.

1.8 Mając na uwadze przepisy rozporządzenia 1371/2007/WE i przyszłe ewentualne zmiany, EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o przeanalizowanie następujących potencjalnych udoskonaleń:

— wzmocnienie praw w zakresie odszkodowań za opóźnienia poprzez porównanie opóźnienia do ogólnego czasu podróży;

— wzmocnienie praw w zakresie odszkodowań za opóźnienia poprzez bezpośrednie odszkodowanie przez danego operatora bez uprzedniego ustalania odpowiedzialności;

— uproszczenie dostępu do formularza i procedury ubiegania się o rekompensatę w ramach skargi indywidualnej lub zbiorowej (internet, okienka itd.);

— wzmocnienie praw w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych poprzez zobowiązanie do zapewnienia jej w krótkim terminie (tego samego dnia);

— wzmocnienie praw w zakresie bezpieczeństwa poprzez obowiązek instalowania urządzeń do wzywania obsługi pociągu w razie niebezpieczeństwa lub problemu zdrowotnego;

— wzmocnienie praw podróżnych poprzez ustanowienie mediatorów rozwiązujących spory między poszczególnymi stronami.

1.9 Ponadto EKES zwraca się do Komisji Europejskiej i do państw członkowskich o wspólne przeanalizowanie następujących potencjalnych udoskonaleń:

— wzmocnienie praw podróżnych w zakresie informowania o gwarancji zapewnienia połączeń przesiadkowych;

— wzmocnienie praw w dziedzinie ochrony poprzez zidentyfikowanie problematycznych linii i sytuacji, określenie odpowiednich procedur i udostępnienie niezbędnego personelu.

1.10 Ponadto EKES wzywa państwa członkowskie, by zgodnie z zasadą pomocniczości przeanalizowały następujące potencjalne udoskonalenia:

— wzmocnienie praw podróżnych poprzez możliwość uzgodnienia systemu rozumienia i kontroli poziomu usług kolejowych (regularność, punktualność, dostępność, czystość itd.) w drodze porozumienia między właściwymi organami, demokratycznie wybranymi przedstawicielami gmin znajdujących się na danej trasie, podróżnymi i ich przedstawicielami oraz pracownikami i ich organizacjami związkowymi;

— wzmocnienie procedur pomocy i ratownictwa wobec podróżnych na trasie przejazdu w wypadku przedłużonego unieruchomienia (ponad 1 godz.).

2. **Uwagi ogólne: doświadczenia obywateli, faktycznych lub potencjalnych pasażerów kolei**

2.1 *Sytuacja ogólna*

2.1.1 Stopień zadowolenia podróżnych nie jest łatwy do określenia i trudno, by prowadził do wspólnego stanowiska zainteresowanych podmiotów, gdyż elementy u źródeł analizy znajdują się w gestii przedsiębiorstw, które definiują jednostronnie standardy jakości świadczonych usług i oceniają zgodnie z nimi swą własną działalność (art. 28 rozporządzenia nr 1371). Tytułem przykładu – lista nie jest wyczerpująca – jest tak w wypadku wypełniania zobowiązań podjętych w zakresie punktualności, regularności usług, czystości, obsługi, informacji, struktury cen itd.

2.1.2 Znaczna część podróżnych, którzy ucierpieli z powodu jakości usług kolejowych, zwraca uwagę i narzeka na to, że zakłócenia spowodowane są licznymi czynnikami, połączenia są nieprzewidywalne i niemożliwe do sprawdzenia w czasie rzeczywistym oraz brak jest informacji w razie zakłóceń. Osoby te mają wrażenie, że w poszczególnych państwach członkowskich sytuacja stale się pogarsza. Zgodnie z rozporządzeniem 1371/2007/WE usługi kolejowe dają prawo do rekompensaty, jednak operatorzy nie ułatwiają podróżnym dostępu do tego prawa.

2.1.3 Jeśli chodzi o usługi kolejowe podlegające zobowiązaniom z tytułu usług publicznych, co dotyczy znacznej większości transportu na co dzień, to w wielu wypadkach konieczna była interwencja organów organizujących usługi transportowe lub organów kompetentnych, by utrzymać usługę na odpowiednim poziomie.

2.1.4 Mnożenie się ofert usług realizowanych przez różne podmioty, bez związku i spójności eksploatacyjnej między nimi, w środowisku organizacyjnym, które przeszło znaczne zmiany strukturalne i któremu brak stabilności i czytelności, doprowadziło do funkcjonowania opartego na bieżącym reagowaniu operatorów lokalnych, często oddalonych od obiegu informacji w czasie rzeczywistym, powodującego pewne mankamenty, a w konsekwencji niezadowolenie podróżnych. W świetle tych elementów konieczne wydaje się podsumowanie sytuacji omawianego sektora na poziomie każdego państwa członkowskiego, aby określić pożądane postępy.

2.2 Oto otwarta lista problemów funkcjonalnych stwierdzonych przez podróżnych lub ich stowarzyszenia:

— trudny dostęp do informacji, wadliwe lub niedostosowane oznakowanie;

— nieczytelne lub nieprzejrzyste cenniki;

— brak możliwości zaplanowania podróży z wystarczająco dużym wyprzedzeniem ze względu na maksymalne terminy rezerwacji;

— problemy związane z nadmierną liczbą rezerwacji w stosunku do liczby miejsc;

— nieodpowiednie warunki w pociągach, na dworcach i przystankach, na peronach (zbyt mała pojemność), nieprzestrzeganie standardów higieny, brak sanitariatów;

— zła dostępność peronów, dworców, przystanków, punktów usługowych i pociągów dla osób niepełnosprawnych; zbyt długie terminy rezerwacji wyspecjalizowanych usług (48 godzin), zbyt ścisłe kryteria świadczenia usług (całkowita masa);

— brak bezpieczeństwa w pociągach, na dworcach i przystankach;

— późne udostępnianie składów, nieuwzględnianie konieczności przejścia na inny peron przy przesiadkach;

— dwa pociągi odjeżdżające o zbliżonej godzinie z tego samego peronu, chociaż wiele peronów pozostaje niewykorzystanych;

— brak wystarczającego miejsca na bagaże;

— nieuwzględnianie transportu multimodalnego (trudności z transportem rowerów, zła organizacja, a nawet brak przesiadek na inne rodzaje transportu lub złe zarządzanie tą sprawą, brak informacji, brak zintegrowania opłat i usług);

— niepunktualność, brak regularności połączeń, likwidacja pociągów bez uprzedzenia;

— zła obsługa podróżnych w razie zakłóceń w ruchu, niewystarczające odszkodowania lub odmowa ich wypłacenia;

— likwidacja lub reorganizacja usług i połączeń bez uprzedniej konsultacji z użytkownikami, ich przedstawicielami, zainteresowanymi samorządami terytorialnymi (np. likwidacja pociągów nocnych, zmiany rozkładu jazdy i częstotliwości połączeń itd.);

— wydłużenie czasu przejazdu między dwiema stacjami;

— zły dostęp do systemu sprzedaży i dystrybucji.

2.3 Główne przyczyny nieprzewidywalnych zakłóceń:

— warunki pogodowe: niewprowadzenie z odpowiednim wyprzedzeniem dostosowań technicznych lub procedur pozwalających na zapewnienie jakości świadczonych usług;

— problemy ze sprzętem: skutki niewłaściwego monitorowania zużycia materiału i jego trwałości, nieprzeprowadzenia modernizacji, a także braku planowania i utrzymania środków na konserwację;

— problemy ludzkie: samobójstwa, zdarzenia związane z dostępem do kluczowych urządzeń; EKES nie zamierza podejmować tematu skutków i przyczyn tych zjawisk w niniejszej opinii.

2.4 Oceny pozytywne i przyczyny zadowolenia mogące przyczynić się do zmiany środka transportu:

— wysoki poziom bezpieczeństwa osób i ruchu kolejowego;

— profesjonalna obsługa;

— wkład kolei w planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny.

3. **Uwagi szczegółowe: rozwój sytuacji w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci**

3.1 Komisja działa zgodnie z zasadą swobodnego przepływu obywateli ustaloną w Traktacie i popiera mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju. Kolej uznawana jest za skuteczny środek masowego transportu publicznego, możliwy do dostosowania do wymagań odpowiednich władz, przyjazny dla środowiska naturalnego i wykorzystujący infrastrukturę, która jest jeszcze dobrze rozwinięta i utrzymana lub która może być łatwo poddana rewitalizacji.

3.2 UE zdefiniowała europejską sieć linii międzynarodowych. Poczyniono lub zaplanowano bardzo znaczne inwestycje, by uzupełnić tę sieć. Ta wspólnotowa inicjatywa powinna się jednak opierać na uzgodnieniach decyzji o inwestowaniu z państwami członkowskimi, aby umożliwić podróżnym europejskim transport „od drzwi do drzwi" bez zbytnich przerw w podróży.

3.3 Jednak analiza połączeń i zagospodarowania w niektórych regionach prowadzi niekiedy do arbitralnych decyzji strategicznych, bez uwzględnienia konieczności organizowania transportu tak, by ograniczyć zmiany środka transportu, które mają negatywny wpływ na korzystanie z transportu publicznego.

3.4 Ta analiza poprzedzająca decyzje o poważnych konsekwencjach jest obecnie coraz częściej włączana do refleksji odpowiednich władz, stojących jednak wobec problemu finansowania, któremu brak czytelności i stabilności średnio- i długoterminowej.

3.5 Niemniej transport jest dużym obciążeniem dla budżetu państw i regionów. Świadomi tej sytuacji obywatele – zwłaszcza w świetle obecnego kryzysu – domagają się prawdziwej przejrzystości i wiarygodnych informacji. Przypominają ponownie o braku kontrekspertyz dla nowych dużych projektów. Jak podkreślił EKES w opinii TEN/479, bardzo istotną kwestią jest dialog między władzami a społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza dotyczący inwestycji w infrastrukturę transportową.

4. Zgodność postulatów z programem działań priorytetowych Komitetu

4.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej wpisuje się w tę samą perspektywę, co wcześniejsze opinie:

— TEN/432-433 – Jednolity europejski obszar kolejowy;

— TEN/454 – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu;

— TEN/471 – Wytyczne dotyczące transeuropejskiej sieci transportowej;

— TEN/479 – Biała księga w sprawie transportu: w kierunku włączenia i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego;

— TEN/480 – Prawa pasażerów we wszystkich środkach transportu.

4.2 W dążeniu do ustanowienia europejskiej sieci transportu, większość funduszy europejskich przeznaczono ze zrozumiałych względów na główne linie kolejowe. Dynamice tej towarzyszyły decyzje, w których priorytetowo traktowano tworzenie linii dla szybkiej kolei, niekiedy, ze względu na ograniczenia budżetowe, kosztem modernizacji innych istniejących linii. Władze publiczne powinny w swej refleksji zwiększyć ofertę transportu kolejowego w ramach publicznej oferty transportowej, a nawet uczynić z niej – w niektórych przypadkach – główny filar spójnego systemu multimodalnego. Z tego punktu widzenia należy dążyć do konwergencji funduszy europejskich na rzecz spójnej polityki zrównoważonej mobilności (przyznawanie funduszy DG Regio na transport).

4.3 Komitet wnosi zatem o obiektywną ocenę obecnej sytuacji w zakresie transportu kolejowego (jego zalet i wad). Komisja powinna ją przeprowadzić z zachowaniem całkowitej przejrzystości, zapewniając niezbędne informacje i zachęcając obywateli do wyrażenia oczekiwań w kwestii, która dotyczy przeważającej ich większości (dojazd z domu do pracy, okazjonalne wyjazdy służbowe, wizyta rodziny, urlop itd.).

5. EKES pragnie zwrócić uwagę na całokształt problematyki

5.1 W obecnym okresie kryzysu i redukcji dostępnych środków publicznych polityka naprawy gospodarczej oparta na strategii zrównoważonego rozwoju miałaby pozytywny wpływ na zatrudnienie i jego jakość, na realizację celu zmiany używanego środka transportu oraz dostęp obywateli europejskich do usług świadczonych w interesie ogólnym w dziedzinie transportu. EKES przypomina zatem, że wielkie projekty powinny wpisywać się w tę całościową strategię.

5.2 EKES zwraca uwagę na fakt, że jeżeli wskutek niektórych zmian rozkładu jazdy lub połączeń kolejowych pogarsza się jakość usług, może to skłonić obywateli do zmiany miejsca zamieszkania lub zatrudnienia. Ta narzucona mobilność nie odpowiada mobilności, której życzyliby sobie obywatele. EKES podkreśla, że takie zmiany prowadzą często do zmiany środka transportu (samochód lub samolot), co jest sprzeczne z polityką prowadzoną w tym zakresie.

5.3 EKES zachęca Komisję do zbadania i przygotowania europejskiego programu odnowy sieci kolejowych lub do poparcia przyszłych programów w państwach członkowskich. Europejski program, którego celem byłoby zaspokojenie oczekiwań klientów przewoźników kolejowych, z łatwością znalazłby swoje miejsce w ramach strategii europejskich (strategia zrównoważonego rozwoju, „Horyzont 2020” itd.). Dialog ze społeczeństwem obywatelskim dotyczący polityki transportowej zostałby dobrze przyjęty przez obywateli. Przekierowanie funduszy przeznaczonych na transport i przyznanych z tytułu polityki regionalnej stanowiłoby ważne narzędzie stymulujące w służbie tej strategii.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/09)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.

Dnia 21 lutego 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego. Sekcja przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12-13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 67 do 5 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Prawo do mieszkania – zasady ogólne**

1.1 Zagwarantowanie prawa do mieszkania jest jednym z międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich, które Unia Europejska ma obowiązek brać pod uwagę. Prawo to zostało uznane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, która mówi, że „każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne". W zrewidowanej karcie społecznej Rady Europy umieszczono następujący zapis: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do: popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów". Prawo do mieszkania zostało zapisane w konstytucjach wielu państw członkowskich lub jest przedmiotem szczególnych aktów prawnych mających na celu jego skuteczne wdrożenie.

1.2 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków".

1.3 Prawa te są realizowane w większości państw członkowskich za pomocą usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z art. 36 Karty praw podstawowych, który stanowi, że „Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii".

1.4 Zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE i przy założeniu, że powszechny dostęp do mieszkania jest uznany za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom Traktatów, w tym regułom konkurencji oraz zasadom dotyczącym zakazu i kontroli pomocy państwa, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań powierzonych im przez władze krajowe, regionalne lub lokalne. W decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. (decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) ograniczono udostępnianie subwencjonowanych mieszkań socjalnych do osób w niekorzystnej sytuacji oraz do mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które ze względu na kwestie wypłacalności nie są w stanie znaleźć mieszkania na warunkach rynkowych.

1.5 Zgodnie z protokołem nr 26 załączonym do traktatu lizbońskiego główną odpowiedzialność za świadczenie, finansowanie i organizowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ponoszą państwa członkowskie i ich władze krajowe, regionalne i lokalne dysponujące w tej dziedzinie szerokim zakresem uprawnień dyskrecjonalnych i demokratyczną swobodą wyboru.

1.6 Ponadto protokół ten nakłada na państwa członkowskie m.in. obowiązek czuwania nad wysokim poziomem przystępności cenowej oraz propagowaniem powszechnego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.7 Realizacja prawa do mieszkania warunkuje skuteczność innych praw podstawowych, takich jak prawo do godności, ochrony życia prywatnego i miejsca zamieszkania, rodziny, wody, zdrowia, energii itd. Dysponowanie godnym mieszkaniem ma podstawowe znaczenie, by jednostka mogła się rozwijać i integrować w społeczeństwie.

1.8 To na ile prawo do mieszkania jest faktycznie wcielane w życie, zależy najczęściej i w głównej mierze od dostępności odpowiedniej oferty mieszkań. Prawo do mieszkania zazwyczaj oznacza prawo do dostępu do godziwych warunków mieszkaniowych po przystępnej cenie.

1.9 Zapewnienie dostępu do mieszkania często nie oznacza dla władz publicznych obowiązku udostępnienia mieszkania każdej osobie, która o nie poprosi. Obowiązkiem politycznym państwa lub odpowiedniego organu władzy publicznej jest ulepszenie swej polityki i programów dotyczących dostępu wszystkich obywateli do mieszkań.

1.10 Państwa członkowskie na bardzo wiele sposobów i w bardzo różnych stopniu ingerują w funkcjonowanie swych rynków mieszkaniowych w ramach wdrażania tego prawa podstawowego, którego celem jest zapewnienie każdemu obywatelowi możliwości dostępu do godnego mieszkania po przystępnej cenie. Odpowiednie włączenie przyszłych użytkowników w budowę mieszkań socjalnych przyczynia się do poprawy przystępności cenowej tych mieszkań oraz zwiększa szanse tych osób na rynku pracy.

1.11 Z tego punktu widzenia mieszkanie stanowi dobro (publiczne lub zarządzane powierniczo), w odniesieniu do którego państwa członkowskie określają, w zależności od swych własnych wyborów politycznych i zbiorowych preferencji, minimalne normy dotyczące warunków mieszkaniowych i komfortu, szczegółowe przepisy z zakresu urbanistyki i budownictwa oraz minimalny poziom wkładu własnego. Niektóre państwa członkowskie, np. Niemcy, regulują rozwój cen mieszkań czy też nawet tworzą mechanizmy pomocy społecznej czy fiskalnej, aby odciążyć tę główną kategorię obowiązkowych wydatków gospodarstw domowych.

2. **Mieszkania socjalne**

2.1 Nie da się ukryć, że – pomimo tych środków – wielu obywateli Unii Europejskiej nie stać już na mieszkanie w godziwych warunkach. W 2010 r. 5,7 % ludności UE żyło w warunkach deprywacji mieszkaniowej (źródło: Europe Information Service S.A.) – choć zrewidowana karta społeczna Rady Europy miała przynieść redukcję bezdomności z myślą o jej stopniowej eliminacji – 17,86 % zajmowało mieszkania przeludnione lub substandardowe, a 10,10 % gospodarstw domowych ponosiło nadmierne koszty mieszkaniowe, przekraczające 40 % ich dostępnego dochodu.

2.2 Liczne państwa członkowskie zdecydowały się również na określenie i zorganizowanie równoległej oferty „mieszkań socjalnych" jako uzupełnienia dla spontanicznej podaży na rynku prywatnym. Mieszkania socjalne są udostępniane na specjalnych warunkach, zazwyczaj przez utworzone w tym celu podmioty niekomercyjne, ale także przez inwestorów prywatnych, osoby prawne lub fizyczne, którym powierzono to zadanie i które są dotowane przez krajowe, regionalne lub lokalne władze publiczne.

2.3 Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Grecji dysponują zasobami mieszkań socjalnych. 25 milionów europejskich gospodarstw domowych zajmuje mieszkania socjalne, w odniesieniu do których warunki planowania terytorialnego, dostęp i ceny są określane bezpośrednio przez władze publiczne państw członkowskich.

2.4 Ta równoległa oferta mieszkań – ze względu na swą stabilność i regulację cen – przyczynia się w szczególności do złagodzenia amplitudy cykli i zjawiska bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Dzięki temu państwa członkowskie dysponujące zasobami mieszkań socjalnych uniknęły zjawiska bańki spekulacyjnej i konsekwencji w skali makro, jakie ono ze sobą niesie.

2.5 Mieszkania socjalne są jednym z rozwiązań stosowanych przez władze publiczne wobec niezdolności rynku mieszkań do zaspokojenia całości potrzeb mieszkaniowych i zagwarantowania wszystkim dostępu do mieszkania o godziwych warunkach za przystępną cenę (kupna lub najmu). Odpowiednie włączenie przyszłych użytkowników w budowę mieszkań socjalnych zwiększa przystępność cenową tych mieszkań, poprawia stosunek obywateli do udostępnionego mieszkania oraz umożliwia im nabycie lub poprawę nawyków i umiejętności zawodowych, co zwiększa ich szanse na rynku pracy.

2.6 Niewydolność rynku, jeśli chodzi o zaspokojenie wszystkich potrzeb mieszkaniowych, dotyczy de facto nie tylko osób zupełnie nieposiadających dostępu do mieszkania, ale także tych zajmujących mieszkania substandardowe, niedostosowane lub przeludnione czy też przeznaczających główną część dochodów na opłacenie czynszu czy raty kredytu.

2.7 Znaczne różnice w zakresie potrzeb mieszkaniowych występują między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz, w ramach państw członkowskich, między krajami zachodnimi i wschodnimi, między obszarami wiejskimi i miejskimi, a także, w ramach samych obszarów miejskich, między centrami miast a przedmieściami.

2.8 W krajach członkowskich Unii stosowane są trzy różne koncepcje:

A. Koncepcja wąska

Mieszkania socjalne subwencjonowane przez władze publiczne są zastrzeżone dla osób w trudnej sytuacji lub wykluczonych, jasno zdefiniowanych jako takie. W wypadku takich mieszkań stosowane są bardzo rygorystyczne zasady przydziału. Czynsz jest niemal w całości opłacany przez system pomocy społecznej. Koncepcja ta nie stwarza konkurencji wobec prywatnego sektora nieruchomości i w pełni odpowiada wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa socjalnego sformułowanej w decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. odnawiającej zwolnienie z wymogu uprzedniego zgłoszenia rekompensat kosztów usług publicznych w zakresie udostępniania mieszkań socjalnych „osobom w niekorzystnej sytuacji lub osobom w gorszym położeniu społecznym, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych".

Do kategorii tej należą: Bułgaria, Cypr, Estonia, Węgry, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Zjednoczone Królestwo, Słowacja i, częściowo, Hiszpania (socjalny sektor wynajmu).

B. Koncepcja szeroka

Według tej koncepcji beneficjentami są osoby w trudnej sytuacji lub wykluczone (jak w koncepcji wąskiej) oraz osoby o skromnych dochodach mające trudności z dostępem do odpowiedniego mieszkania ze względu na niepewność dochodów. Dostęp do mieszkania jest najczęściej warunkowany pułapem dochodów i składem gospodarstwa domowego. Czynsze są regulowane i pozostają przystępne. Koncepcja ta ma w większości wypadków ograniczony wpływ na ogólny poziom podaży mieszkań i na ich ceny oraz nie powoduje konfliktów z prywatnym rynkiem nieruchomości, ponieważ zyski pozostają bardzo ograniczone.

Koncepcja ta obejmuje szersze kategorie ludności, ale również odpowiada wspólnotowym wymogom w zakresie skoncentrowania się na popycie społecznym. Stosuje się ją w następujących krajach: Niemcy, Austria, Belgia, Hiszpania (dostęp do własności), Francja, Finlandia, Włochy, Luksemburg, Polska, Republika Czeska i Słowenia.

C. Koncepcja uniwersalna (stosowana, choć w różny sposób) w Danii i Niderlandach

W Niderlandach zgodnie z tą koncepcją należy zapewnić mieszkanie każdemu obywatelowi, niezależnie od jego dochodów (w tym osobom w trudnej sytuacji i osobom o skromnych dochodach); tworzy to podaż uzupełniającą tradycyjny rynek nieruchomości. Koncepcja ta znacznie wpływa na warunki rynkowe i na ceny ze względu na politykę cenową odnoszącą się do kosztów rzeczywistych, a nie do wartości rynkowych, oferując jednocześnie, w stosunku do zajmowania mieszkania, bezpieczeństwo, jakiego nie oferuje sektor prywatny na rynku.

Ze względu na brak skoncentrowania na określonym popycie społecznym Komisja Europejska sprzeciwia się tej uniwersalnej koncepcji mieszkalnictwa, gdyż jej zdaniem nie odpowiada ona wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa. Koncepcji tej nie stosuje się już w Szwecji, która zrezygnowała z wyraźnego określenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa socjalnego.

W Danii koncepcja uniwersalna jest mocno zakorzeniona w modelu państwa opiekuńczego. Pojęcie grup lub osób w trudnej sytuacji, słabszych czy wykluczonych nie jest ograniczone z punktu widzenia określonego poziomu dochodów. Celem jest zapewnienie przystępnych cenowo i dostępnych mieszkań dla osób, które ich potrzebują. Tradycyjny rynek nieruchomości jest wzbogacony dzięki zniesieniu prawnych zobowiązań społecznych oraz zapewnieniu równości i zróżnicowania społecznego pod względem pochodzenia etnicznego, płci, dochodów, wieku, niepełnosprawności oraz potrzeb umysłowych i fizycznych. Polityka cenowa jest regulowana i opiera się na faktycznych kosztach, co wyklucza możliwość nadmiernej kompensacji.

3. **Mieszkalnictwo socjalne a prawo wspólnotowe**

3.1 Ze względu na niezdolność samych sił rynkowych do zapewnienia każdemu obywatelowi godziwych warunków mieszkaniowych mieszkalnictwo socjalne może wpisywać się w prawie wspólnotowym w koncepcję usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, jeżeli jest uznane za takie przez dane państwo członkowskie i może w związku z tym być przedmiotem subwencji i rekompensat publicznych.

3.2 Protokół nr 26 załączony do traktatu lizbońskiego potwierdza zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców. Mieszkalnictwo socjalne wchodzi w zakres obowiązku świadczenia usługi publicznej określonego przez krajowe, regionalne lub lokalne władze publiczne w szczególności w odniesieniu do planowania, cen, warunków przyznawania i użytkowania. Protokół ten nakłada również na państwa członkowskie obowiązek czuwania m.in. nad wysokim poziomem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jeśli chodzi o przystępność, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców.

3.3 Jeżeli mieszkalnictwo socjalne jest uznane za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, podlega ono przepisom art. 14 i 106 ust. 2 TFUE oraz protokołu 26 do TFUE, który ustanawia zwłaszcza zasadę preferencji zbiorowych o charakterze społecznym i kulturowym oraz zasadę zaspokojenia specyficznych potrzeb lokalnych w dziedzinie określenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez państwa członkowskie. Zgodnie z tymi przepisami pierwszeństwo przed zasadami konkurencji na rynku wewnętrznym ma wypełnienie zadań przypisanych mieszkalnictwu socjalnemu, w ramach pewnych warunków określonych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zob. pkt 3.6).

3.4 Stosowanie tych postanowień TFUE skłoniło Komisję do wyłączenia z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia pomocy państwa przyznawanej podmiotom z sektora mieszkalnictwa socjalnego.

3.5 Uznanie mieszkalnictwa socjalnego za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym podlega jedynie kontroli oczywistych błędów przez Komisję Europejską pod nadzorem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

3.6 W tym kontekście, ponieważ usługa publiczna ma charakter socjalny, Komisja Europejska uważa, że definicja mieszkania socjalnego musi bezpośrednio nawiązywać do osób w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, a nie do zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych obserwowanych na lokalnym rynku mieszkaniowym. Jest to stałym źródłem konfliktów między Komisją a niektórymi państwami członkowskimi, podmiotami z sektora mieszkalnictwa socjalnego i przedstawicielami lokatorów mieszkań socjalnych, którzy nie zgadzają się z tym stanowiskiem Komisji, podczas gdy inni je popierają.

4. Ramy prawne destabilizujące politykę państw członkowskich dotyczącą mieszkań socjalnych

4.1 Praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej w zakresie kontroli oczywistych błędów i kwalifikowania mieszkań socjalnych jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym doprowadziła do pewnych zmian wyborów politycznych niektórych państw członkowskich w zakresie organizacji i finansowania mieszkalnictwa socjalnego oraz do powstawania sporów prawnych.

4.2 W Niderlandach ta praktyka decyzyjna doprowadziła do wykluczenia z dostępu do mieszkań socjalnych prawie 400 000 gospodarstw domowych, które zgodnie z kryteriami Komisji Europejskiej są zbyt dobrze sytuowane, by mieć prawo do mieszkania socjalnego, ale które w praktyce nie są wystarczająco majętne, by zdobyć mieszkanie na warunkach rynkowych.

4.3 W Szwecji władze publiczne odmówiły przyjęcia tej praktyki decyzyjnej i wykluczyły mieszkalnictwo socjalne z zakresu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co podważa możliwość finansowania go w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, który to rodzaj finansowania jako jedyny nie jest sprzeczny z zapisanym w Traktacie zakazem pomocy państwa.

4.4 We Francji Krajowy Związek Właścicieli Nieruchomości skierował do Komisji Europejskiej skargę przeciw państwu francuskiemu, szczególnie z powodu zbyt wysokiego pułapu dochodów umożliwiającego dostęp do mieszkań socjalnych, niezgodnego z praktyką decyzyjną Komisji.

4.5 Wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie zamówień publicznych i koncesji przewidują, że współpraca między pomiotami sektora mieszkalnictwa socjalnego jako przedsiębiorstwami społecznymi i podmiotami prawa publicznego podlega wymogom tych dyrektyw i ogłoszeniu przetargu. Komisja Europejska rozciągając orzecznictwo dotyczące współpracy między władzami publicznymi na wszystkie instytucje zamawiające, skłania do podania w wątpliwość praktyk w zakresie współpracy i łączenia zasobów niezbędnych w celu modernizacji mieszkań socjalnych, właściwego nimi zarządzania i wzmocnienia ich zakorzenienia w kontekście lokalnym.

4.6 Te konkretne przykłady świadczą o bezpośrednim wpływie prawa Unii Europejskiej na warunki definiowania, organizacji i finansowania mieszkalnictwa socjalnego przez państwa członkowskie i o potrzebie określenia ram prawnych sprzyjających rozwojowi mieszkalnictwa socjalnego w Unii Europejskiej.

4.7 Mieszkalnictwo socjalne ze względu na swe różnorodne aspekty i znaczne rozpowszechnienie w Unii Europejskiej odgrywa kluczową rolę we wdrażaniu strategii „Europa 2020". Aktywnie przyczynia się do realizacji celu dotyczącego przekształcenia UE w gospodarkę inteligentną, zrównoważoną i sprzyjającą włączeniu społecznemu, jako że pomaga zapewnić wysoki poziom zatrudnienia, wydajności, włączenia społecznego i spójności społecznej oraz wnosi wkład w walkę z ubóstwem i przeciwdziałanie zmianie klimatu, zmniejszając ubóstwo energetyczne.

4.8 Choć każde państwo członkowskie musi przyjmować własne cele krajowe w każdej z tych dziedzin, w tym w zakresie rozwoju oferty mieszkań socjalnych, konkretne działania na poziomie europejskim powinny stanowić podstawę realizacji strategii „Europa 2020", także w dziedzinie mieszkalnictwa socjalnego.

5. Polityka dotycząca mieszkalnictwa socjalnego w pełni zgodna z celami strategii „Europa 2020" i z ideą lepszego zarządzania gospodarczego

5.1 Mieszkalnictwo socjalne aktywnie przyczynia się do realizacji szeregu celów strategii „Europa 2020", jeśli chodzi o wsparcie strategii wzrostu i atrakcyjności obszarów, generowane inwestycje i stworzone miejsca pracy niepodlegające delokalizacji, walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zaangażowanie w przeciwdziałanie zmianie klimatu i ubóstwu energetycznemu.

5.2 Unia Europejska jest drugim na świecie wytwórcą mieszkań socjalnych po Chinach, które przekształciły mieszkalnictwo socjalne w politykę wspierającą wzrost gospodarczy i rozwój miast oraz łagodzącą zjawisko bańki spekulacyjnej w sektorze budownictwa prywatnego.

5.3 Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej mieszkalnictwo socjalne w pełni kwalifikuje się do wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2014–2020, zwłaszcza w zakresie termomodernizacji i promowania odnawialnych źródeł energii, zintegrowanych działań w zakresie rozwoju obszarów miejskich i walki z wykluczeniem dzięki zapewnieniu dostępu do mieszkań społecznościom marginalizowanym i oferowaniu wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług socjalnych.

5.4 Mieszkalnictwo socjalne stanowi konkretną i efektywną odpowiedź na wyrażaną przez Komisję i Radę chęć wzmocnienia zarządzania gospodarczego strefy euro, a w szczególności kontroli baniek spekulacyjnych w sektorze nieruchomości i ich katastrofalnych skutków dla równowagi makroekonomicznej i społecznej. Rozwój równoległej oferty mieszkań socjalnych przyczynia się do zmniejszenia rozmiarów zjawiska baniek spekulacyjnych i osłabienia cykli na rynku nieruchomości.

5.5 Jeżeli ze względów budżetowych lub z powodu zbyt wąskiej interpretacji definicji osób w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych państwo członkowskie nie jest w stanie dostosować oferty mieszkań socjalnych do rzeczywistych potrzeb swych obywateli zgodnie ze swymi międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie prawa do mieszkania, powszechny dostęp do godnego i przystępnego mieszkania może zostać zrealizowany tylko za cenę poważnej ingerencji władz publicznych na rynku prywatnym.

6. **Stawienie czoła nowym wyzwaniom energetycznym i społecznym**

6.1 Mieszkalnictwo socjalne musi stawić czoła nowej sytuacji w zakresie klimatu i konieczności poprawy charakterystyki energetycznej mieszkań istniejących i nowo budowanych. Polityka dotycząca inwestycji energetycznych wdrażana przez pomioty sektora mieszkalnictwa socjalnego musi być wspierana przez organy publiczne, ponieważ pozwala jednocześnie przeciwdziałać zmianie klimatu, zmniejszać ubóstwo energetyczne gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz promować lokalne miejsca pracy i rozwój gospodarczy na danym obszarze. Polityka spójności może aktywnie przyczynić się do wzmocnienia tej dynamiki i zapewnić efekt dźwigni prowadzący do wykorzystania innych dodatkowych źródeł finansowania.

6.2 Starzenie się społeczeństwa również stanowi duże wyzwanie wymagające dostosowania zasobów mieszkań socjalnych do potrzeb osób starszych i zależnych oraz do rozwoju nowych zintegrowanych usług umożliwiających osobom zależnym pozostanie we własnym domu i dostępność mieszkań socjalnych.

6.3 Coraz bardziej niepewna sytuacja gospodarstw domowych zajmujących mieszkania socjalne lub starających się o mieszkanie socjalne sprawia, że jeszcze ważniejsze staje się zróżnicowanie społeczne i jakość oferty mieszkań socjalnych na danym obszarze oraz opracowywanie zintegrowanych strategii rozwoju obszarów miejskich, obejmujących aspekty społeczne, gospodarcze, miejskie i ekologiczne, przewidzianych we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym rozporządzenia w sprawie EFRR.

7. **Przyszła rola Unii Europejskiej**

7.1 Unia Europejska powinna przede wszystkim zapewnić ramy prawne sprzyjające rozwojowi mieszkalnictwa socjalnego w państwach członkowskich, zarówno pod względem finansowania oferty takich mieszkań, jak i określenia sposobu ich definiowania i funkcjonowania. Takie korzystne ramy prawne obejmują kontrolę oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania usług jako świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, kwestię kompatybilności pomocy państwa przyznawanej podmiotom z sektora mieszkalnictwa socjalnego, stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych i współpracy między pomiotami sektora mieszkalnictwa socjalnego, a także zastosowanie obniżonych stawek VAT w odniesieniu do mieszkań socjalnych jako dóbr pierwszej potrzeby.

7.2 Komisja Europejska powinna ponownie przemyśleć dotychczasową praktykę decyzyjną w kwestiach kontroli oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania przez państwa członkowskie mieszkań socjalnych jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, gdyż może ona nie zawsze być dostosowana do specyfiki tego sektora. Powinna ona pozostawić w gestii państw członkowskich określanie warunków dostępu i cen mieszkań socjalnych odpowiednio do lokalnych potrzeb i preferencji, a także rzeczywistych potrzeb obywateli znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, zgodnie z postanowieniami protokołu 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym.

7.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji Europejskiej, by odnowić zwolnienie z obowiązku powiadamiania o pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej pomiotom sektora mieszkalnictwa socjalnego, oraz uwzględnienie przez Komisję określonych szczególnych okoliczności, zwłaszcza w odniesieniu do długości kadencji i inwestycji długoterminowych.

7.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem wyrażony w komunikacie dotyczącym przedsiębiorczości społecznej zamiar Komisji Europejskiej, by promować ekosystem sprzyjający rozwojowi przedsiębiorstw społecznych w Unii Europejskiej, w tym w zakresie dostępu do mieszkań, oraz wspierać tworzenie funduszy inwestycyjnych działających zgodnie z zasadą solidarności. Komitet podkreśla konieczność zachowania roli partnerów społecznych w tych państwach członkowskich, w których krajowa kultura włączyła ich do zarządzania mieszkalnictwem socjalnym.

7.5 Komisja, Parlament i Rada powinny uwzględnić we wnioskach dotyczących dyrektyw w sprawie zamówień publicznych i koncesji współpracę między podmiotami sektora mieszkalnictwa socjalnego jako podmiotami prawa publicznego i przedsiębiorstwami społecznymi, poprzez włączenie tej współpracy w zakres współpracy publiczno-publicznej, jako że podmioty te działają w interesie publicznym i obejmują udziały publiczne i prywatne.

7.6 Komisja Europejska powinna ponownie przemyśleć swe propozycje dotyczące przyszłości wspólnego systemu podatku VAT, tak by nadal przyznawać państwom członkowskim możliwość stosowania obniżonej stawki w odniesieniu do budowy i renowacji mieszkań socjalnych przez operatorów publicznych, socjalnych i prywatnych, jako dóbr pierwszej potrzeby o charakterze lokalnym, które nie mają wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

7.7 Unia Europejska powinna również wspierać państwa członkowskie w rozbudowywaniu oferty mieszkań socjalnych i jej modernizowaniu w sposób odpowiadający nowym wyzwaniom demograficznym, społecznym i klimatycznym, co przyczyni się do realizacji celów strategii „Europa 2020".

7.8 EKES przyjmuje w związku z tym z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą rozporządzeń w sprawie EFRR i EFS polegającą na zakwalifikowaniu do wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2014–2020 priorytetowych inwestycji w termomodernizację mieszkań socjalnych, zintegrowanych działań w zakresie rozwoju obszarów miejskich, dostępu społeczności marginalizowanych do wysokiej jakości, przystępnych cenowo mieszkań socjalnych oraz promowania przedsiębiorstw społecznych. EKES przypomina, że celem jest możliwość zaproponowania mieszkania socjalnego dobrej jakości wszystkim, którzy go potrzebują.

7.9 EKES sądzi, że takie rozwiązania są konieczne i powinny towarzyszyć środkom przewidzianym we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nakładającym na podmioty sektora mieszkalnictwa socjalnego obowiązek corocznej termomodernizacji 4 % zasobów mieszkań socjalnych. Realizację tego obowiązku powinny wesprzeć specjalne rozwiązania służące finansowaniu niezbędnych inwestycji, zwłaszcza za pośrednictwem EFRR oraz także poprzez utworzenie funduszu inwestycyjnego na poziomie europejskim.

7.10 Parlament i Rada powinny przyjąć propozycje Komisji dotyczące rozporządzeń w sprawie EFRR i EFS wpisujące się w ramy realizacji strategii „Europa 2020" i uznające po raz pierwszy za pośrednictwem funduszy strukturalnych priorytetową rolę mieszkalnictwa w polityce inwestycyjnej państw członkowskich prowadzonej zgodnie z założeniami polityki spójności na lata 2014–2020.

7.11 Regulacja rynków mieszkaniowych w państwach członkowskich jest ważna dla stabilności strefy euro z uwagi na makroekonomiczny i społeczny wpływ baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości. Mieszkania socjalne przyczyniają się do ustabilizowania rynków nieruchomości i wyregulowania ich cykliczności.

7.12 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą wprowadzenia wzmocnionego nadzoru makroekonomicznego w strefie euro i uwzględnienia w nim elementu związanego z makroekonomicznymi skutkami baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości. EKES sądzi, że temu wzmocnionemu nadzorowi powinny towarzyszyć rozwiązania promujące mechanizmy służące inteligentnej regulacji rynków mieszkaniowych w państwach członkowskich i rozbudowanie oferty mieszkań socjalnych i prywatnych, aby ustabilizować i złagodzić cykle na rynkach nieruchomości, zgodnie z zasadami zrównoważonej urbanizacji.

7.13 Zdaniem EKES-u niezbędne jest podjęcie refleksji nad europejską rezerwą na rzecz stabilizacji finansowania mieszkalnictwa socjalnego, które jest częścią europejskiego modelu społecznego. Należałoby rozważyć pomysł ustanowienia europejskiej powszechnej książeczki oszczędnościowej z pułapem oprocentowania i z przeznaczeniem na mieszkalnictwo socjalne. Można by ją zakładać *on-line* w EBI, który zarządzałby tymi środkami. Procedura taka pełniłaby podwójną funkcję: stabilizowałaby inwestycje w mieszkalnictwo socjalne, a osobom oszczędzającym dawałaby silne poczucie przynależności obywatelskiej.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Powstawanie społeczeństwa obywatelskiego w Chinach: wkład społeczeństwa obywatelskiego w Rok Dialogu Międzykulturowego UE-Chiny oraz jego trwałe oddziaływanie"

(2013/C 44/10)

Sprawozdawca: **Anne-Marie SIGMUND**

Dnia 16 września 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podjęło decyzję o sporządzeniu opinii w sprawie:

„Powstawanie społeczeństwa obywatelskiego w Chinach: wkład społeczeństwa obywatelskiego w Rok Dialogu Międzykulturowego UE – Chiny oraz jego trwałe oddziaływanie".

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 listopada 2012 r. Sprawozdawcą była Anne-Marie SIGMUND.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 68 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Komitet wzywa Komisję do włączenia go w bieżące prace różnych grup roboczych utworzonych w ramach trzeciego filaru, tj. kontaktów międzyludzkich. Jako instytucjonalna platforma dialogu obywatelskiego we Wspólnocie Komitet posiada już szeroko zakrojoną wiedzę i doświadczenie, które mógłby wykorzystać w budowaniu dialogu z Chinami. Komitet już w 1999 r. stwierdził, że *„kultura wyznacza zakres działania społeczeństwa obywatelskiego* [1]" i dlatego postrzega kulturę za przekrojowy temat dalszych definicji. Dzięki temu podejściu ma doskonałe warunki, by w ramach przysługujących mu uprawnień towarzyszyć miękkiej polityce i dyplomacji międzykulturowej partnerów z UE i Chin oraz wspierać te procesy.

1.2 Inicjatywy w zakresie kontaktów międzyludzkich należy pogłębić przede wszystkim na najniższym szczeblu poprzez intensyfikację wymian studentów, ewentualne programy dla praktykantów oraz partnerstwa miast i gmin.

1.3 Należy zwrócić uwagę na rozwijanie turystyki kulturalnej. Doświadczenie pokazuje, że jest ona nie tylko ważna dla gospodarki, ale również trwale przyczynia się do lepszego wzajemnego zrozumienia.

1.4 Należy wymagać przestrzegania międzynarodowych standardów w zakresie praw człowieka oraz demokratycznych i podstawowych wolności, które są ważnym warunkiem wstępnym ekspresji i wymiany kulturalnej oraz różnorodności kulturalnej.

1.5 Do wspólnych działań należy włączyć wychowanie i edukację (w tym kształcenie dorosłych), gdyż w tej dziedzinie dialog międzykulturowy otwiera różnorakie możliwości, począwszy od opanowania języka aż po kształcenie postaw konsumenckich, budowanie świadomości na temat kwestii ekologicznych itp.

1.6 W celu trwałego kształtowania świadomości Komitet proponuje, by co roku organizować „Dzień spotkania UE i Chin", któremu towarzyszyłyby imprezy kulturalne po obydwu stronach.

1.7 Wymiana sprawdzonych rozwiązań powinna odbywać się w jak największej liczbie dziedzin. Udział mogłyby w niej brać nie tylko ważne podmioty społeczno-gospodarcze, jak np. partnerzy społeczni, oraz podmioty zajmujące się prawami człowieka, zarówno reprezentujące stronę rządową, jak i opozycję, ale też różne instytucje edukacyjne i wychowawcze oraz eksperci zajmujący się konkretnymi tematami, np. konsumentami, ochroną środowiska, systemem penitencjarnym itp.

1.8 W każdym razie należy lepiej powiązać ze sobą wdrażane już inicjatywy i usprawnić wymianę informacji między wszystkimi podmiotami, gdyż obecnie szereg inicjatyw realizuje się w mniej lub bardziej nieskoordynowany sposób, co prowadzi do utraty cennych synergii (zob. np. dialog kulturowy EUNIC – Chiny).

1.9 Trzeba wzmocnić współpracę mediów (telewizja, media drukowane) oraz wspólne kształcenie i szkolenie dziennikarzy, co ułatwi dotarcie do szerszych warstw społeczeństwa [2].

1.10 Komitet na mocy art. 167 ust 3 TFUE sprawdzi, jakie dodatkowe i trwałe inicjatywy mógłby podjąć w ramach prowadzonej już obecnie współpracy z Chinami, i jest gotów służyć innym podmiotom jako platforma wymiany informacji i opinii.

[1] Zob. przypis 3.

[2] Zob. przykład współpracy chińskiej i austriackiej radiostacji: CRI (China Radio Intenational) i ORF (Österreichischer Rundfunk)/Alpha Bayern, przygotowujących regularnie wspólne audycje.

2. **Kontekst**

2.1 Od europejskiej agendy kultury z 2007 r. w strategicznych ramach działań zewnętrznych UE coraz częściej szczególne miejsce przypada właśnie kulturze.

Ta miękka polityka jest konsekwentnie kontynuowana i realizowana w kontekście Roku Dialogu Międzykulturowego UE-Chiny i w strukturach zaplanowanych w kontekście polityki międzykulturowej UE.

Jednocześnie prezydent Hu Jintao na 17. kongresie Komunistycznej Partii Chin przyjął to europejskie podejście. Stwierdził on wówczas, że Chiny powinny inwestować więcej w swe miękkie zasoby.

2.2 Wspólne oświadczenie UE i Chin na temat kultury z 22 października 2007 r. stało się początkiem ściślejszej współpracy i intensywniejszego dialogu w dziedzinie kultury oraz wymiany politycznej w zakresie kształcenia ogólnego i szkolenia zawodowego, w tym wielojęzyczności.

2.3 W maju 2011 r. przedstawiciele wysokiego szczebla UE i Chin postanowili poszerzyć tę współpracę poprzez utworzenie trzeciego filaru w ramach strategicznego partnerstwa między obydwiema stronami, tj. poprzez europejsko-chiński międzyludzki dialog wysokiego szczebla (people-to-people-dialogue). Trzeci filar został sformalizowany na szczycie UE – Chiny w dniach 14–15 lutego 2012 r.

2.4 W tym kontekście należy też postrzegać Rok Dialogu Międzykulturowego UE – Chiny 2012, ogłoszony przez przedstawicieli obydwu stron na szczycie UE – Chiny w 2010 r. i oficjalnie otwarty w Brukseli 1 lutego 2012 r.

2.5 Koncepcja tego Roku obejmuje nie tylko ożywienie stosunków kulturalnych, lecz również krzewienie dialogu politycznego i obywatelskiego, aby zapewnić pozytywne i długotrwałe relacje między UE a Chinami [3]. Oczekuje się, że dzięki połączeniu sił i ukazaniu synergii Rok Dialogu Międzykulturowego UE – Chiny pobudzi dialog obywatelski między obydwiema stronami i przyniesie trwałe rezultaty.

3. **Wprowadzenie**

3.1 Niniejsza opinia bazuje na opinii CESE 413/2006 (sprawozdawca: Sukhdev SHARMA) oraz wynikach badania zamówionego przez Komitet [4] przedstawiającego kompleksową i aktualną ocenę społeczeństwa obywatelskiego w Chinach.

3.2 Informacje zaczerpnięte z badania zostały przedstawione w opinii na tle zmian historycznych oraz w kontekście Roku Dialogu Międzykulturowego UE – Chiny 2012 i związanych z nim zadań i możliwości.

3.3 Szczególnie ważne z punktu widzenia Komitetu wydaje się sformułowane przez Komisję w ramach Roku Dialogu Międzykulturowego oczekiwanie, iż Rok ten wniesie wkład w dialog obywatelski między UE a Chinami. Komitet, jako zinstytucjonalizowana platforma dialogu obywatelskiego we Wspólnocie, wyraża gotowość odgrywania tej samej roli w stosunkach UE-Chiny.

3.4 Komitet już od 1999 r. opowiada się za szerszym pojmowaniem kultury, które uwzględniałoby nie tylko sztukę i dziedzictwo kulturowe, lecz także wychowanie, kształcenie i naukę. Stwierdził ponadto, iż polityczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego również stanowi proces kulturowy [5] i wpływa na codzienne życie obywateli.

3.5 Zdaniem EKES-u mobilność osób jest niezbędnym elementem wymiany kulturowej między narodami. W związku z tym wzywa on do usunięcia wszelkich przeszkód ograniczających swobodę przemieszczania się.

3.6 W jednej ze swoich opinii [6] EKES zajął stanowisko na temat Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego (2008) i wyraźnie poparł twierdzenie Komisji, iż wpływ różnego rodzaju dziedzictwa kulturowego ma istotne znaczenie dla naszego stylu życia. Wpływ ten jest ważny w obszarze wspólnotowym i należy o nim pamiętać; jednakże w ramach dialogu międzykulturowego UE-Chiny nabiera zgoła szczególnego znaczenia.

[3] „Główne cele Roku to:
— promowanie i wzmocnienie dialogu międzykulturowego i wzajemnego zrozumienia między UE a Chinami poprzez kontakty międzyludzkie;
— ustanowienie trwałego dialogu politycznego na tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania;
— wniesienie wkładu w konsolidację strategicznego partnerstwa UE – Chiny".

[4] Baocheng Liu, University of International Business and Economics, Pekin: „Report on Civil Society", maj 2011 r.

[5] Zob. opinia EKES-u „Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską", Dz.U. C 329 z 17.11.1999, s. 30.

[6] Zob. opinia EKES-u „Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego (2008)", Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 42.

3.7 W dziedzinie europejskiej historii prawa oraz filozofii prawa już Monteskiusz [7] wskazał w 1748 r. nie tylko na rozdział władz stanowiący podstawę wszystkich systemów demokratycznych, lecz również na związek między porządkiem prawnym i naturalnymi warunkami (geografią, klimatem) danego kraju a rozwojem gospodarczym, społecznym i kulturowym narodu.

3.8 Mając na uwadze definicję Komitetu, zgodnie z którą kultura to wyznawanie wspólnych wartości, niezbędne staje się – w ramach tego jakże ważnego Roku Dialogu Międzykulturowego UE – Chiny – nawiązanie bądź pogłębienie dialogu o tych wartościach, które decydują o politycznej działalności UE [8]. Stanowi to nie tylko palącą konieczność polityczną, lecz również obowiązującą podstawę prawną w art. 21 Traktatu UE [9].

3.9 W tytule XIII (Kultura) TFUE, w art. 167 ust. 3 mowa jest o tym, że „Unia i Państwa Członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie kultury, zwłaszcza z Radą Europy". Ponieważ według zgodnego przekonania termin „Unia" obejmuje nie tylko instytucje europejskie, lecz również organy doradcze (w obrębie przysługujących im kompetencji), Komitet, powołując się na prawo pierwotne, może w ramach swojej działalności przygotowywać odpowiednie inicjatywy.

3.10 Ważnym dokumentem referencyjnym dla Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego UE – Chiny 2012 jest również rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 maja 2011 r. [10], w której Parlament wskazał na istotną rolę społeczeństwa obywatelskiego w tej współpracy i podkreślił, że „wolności demokratyczne i podstawowe, takie jak wolność wypowiedzi, wolność prasy, wolność od niedostatku, wolność od strachu, wolność od nietolerancji, nienawiści i wolny dostęp do informacji drukowanej i cyfrowej, jak również przywilej łączenia się w trybie on-line i off-line, to warunki wstępne ekspresji kulturalnej, wymiany kulturalnej i różnorodności kulturalnej".

3.11 Opierając się na tych przesłankach, Komitet jest przekonany, że dialog międzykulturowy UE – Chiny stanowi wartościowy instrument, który jako podstawa współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej lub prawnej bądź politycznej może przyczynić się do wzmocnienia wzajemnego zrozumienia, a tym samym zaufania. Współpraca ta utrwali również wszystkie pozostałe dokonania. Niemniej w tym celu konieczne będzie stworzenie zarówno po stronie europejskiej, jak i chińskiej, niezbędnych i skoordynowanych struktur, a także opracowanie i wdrożenie konkretnych projektów.

4. **Uwagi ogólne**

4.1 *Obywatele a państwo w Chinach*

4.1.1 W tradycji chińskiej, zwłaszcza w konfucjanizmie, jednostka ma inną wartość niż w tradycji europejskiej. Ponad dwa tysiące lat w społeczeństwie chińskim panuje zasada podległości jednostki kolektywowi (wcześniej rodzinie i klanom, obecnie partii i państwu). Europejska koncepcja państwa z konieczności różni się od chińskiej, zważywszy na trwające kilka stuleci wyłanianie się konkurencyjnych państw. W Chinach wyobrażenie „tian xia" („wszystko pod niebem") rozmyło zewnętrzne granice państwowości, zanim mocarstwa kolonialne zapoznały chińskie (wówczas mandżurskie) państwo z paradygmatem granic narodowych. Historyczny rozwój struktury politycznej Chin uwzględnił wprawdzie międzynarodowe zmiany na przełomie XX i XXI wieku, lecz wewnętrzna reorganizacja znajduje się dopiero w stadium początkowym. Dominująca władza Komunistycznej Partii Chin nad jednostką wynika z tego, że partia ta postrzega jednostkę jako niewystarczająco „oświeconą", by można jej przekazać odpowiedzialność za siebie samą. Tego rodzaju relacje mają zapobiec postępowi demokratycznemu. Dzięki wkroczeniu Chin do wspólnoty międzynarodowej (po okresie narzuconej sobie izolacji w latach 60.), wraz z wielorakimi powiązaniami na płaszczyźnie międzynarodowej i dwustronnej coraz bardziej możliwe stały się kontakty międzyludzkie, co podważa wspomniany pogląd.

4.2 *Prawa jednostek w Chinach*

4.2.1 W Unii ewolucja w kierunku nowoczesnego państwa opiekuńczego przyniosła ze sobą „obywatelstwo społeczne", które kładzie nacisk na prawa indywidualne, a zarazem gwarantuje prawa zbiorowe. Trzeba więc stale mieć na uwadze, że oba obszary kulturowe „Chiny" i „Europa" (we wszystkich charakterystycznych dla nich przejawach) wykazują, z historycznej perspektywy, spore różnice szczególnie odnośnie do stosunku między jednostką a społeczeństwem. Nie oznacza to oczywiście, że należy tolerować łamanie praw człowieka, gdyż jest ono w każdym przypadku niedopuszczalne. Należy jednak wzmocnić podstawy aktywnego dialogu, który umożliwia postępowanie w sposób pragmatyczny, także dzięki przykładom sprawdzonych rozwiązań.

4.2.2 Zarówno w Unii, jak i w Chinach mamy do czynienia ze wspomnianym już wpływem dziedzictwa kulturowego na współczesne życie, podobnie jak z zarysowanym przez Monteskiusza związkiem między geografią, gospodarką, społeczeństwem, historycznym rozwojem struktur politycznych oraz aktualnym stanem prawnym i praktycznym zastosowaniem prawa.

---

[7] Karol Ludwik Monteskiusz: „O duchu praw".

[8] Art. 2 Traktatu EWG: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn".

[9] Art. 21 ust. 1: „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego".

[10] A7-0112/2011: „Kulturalne aspekty działań zewnętrznych UE".

4.2.3 Jako aktywny członek ONZ i jej organizacji (w tym MOP), a zwłaszcza jako stały członek Rady Bezpieczeństwa Chiny są odpowiedzialne za realizację ducha i litery wartości reprezentowanych przez Narody Zjednoczone. Oznacza to także przyjęcie wszystkich decyzji ONZ dotyczących praw człowieka (Karta Narodów Zjednoczonych).

Niemniej w rzeczywistości Chiny dalekie są od wdrożenia tych wartości, szczególnie w zakresie praw socjalnych i obywatelskich oraz konsumenckich i pracowniczych. Regularnie dochodzi do naruszenia umów i standardów międzynarodowych ([11]), również w dziedzinie ochrony środowiska.

4.2.4 Karta praw człowieka ONZ przewiduje ([12]), że jednostce przysługuje ochrona w każdych okolicznościach. Wyraźnie widać tu rozbieżność w stosunku do tradycyjnego modelu społeczeństwa chińskiego, gdyż wymagana przez rząd jedność i stabilność – zgodnie z tamtejszą koncepcją harmonijnego społeczeństwa – stanowi podstawę i warunek przestrzegania praw człowieka. Łamania praw człowieka, zasługującego w każdym wypadku na potępienie, nie można usprawiedliwiać różnicami kulturowymi.

Duże zmiany, które niesie ze sobą modernizacja w Chinach, obejmują oczywiście także stosunki między społeczeństwem a jednostką. Niemniej proces ten dopiero się zaczyna i nie da się przewidzieć jego przebiegu.

4.2.5 Zgodnie z art. 21 Traktatu UE instytucje i publiczne organy Unii, w tym również Komitet, są zobowiązane promować na całym świecie obowiązujące w Unii wartości i podstawowe zasady, w tym niepodzielność praw człowieka oraz podstawowe swobody. W razie potrzeby, jeśli wartości i zasady nie są przestrzegane lub zostały naruszone, instytucje Unii mogą zająć oficjalne stanowisko bądź nawet podjąć kroki polityczne. Obejmuje to również stosunki UE z Chinami.

Dla Komitetu jednym z największych wyzwań Roku będzie nawiązanie dialogu na temat wartości, by właśnie w dziedzinie praw człowieka opracować sprawdzone rozwiązania umożliwiające poczynienie postępu.

W przyszłych pracach trzeba uwzględnić doświadczenia zebrane przez Komitet podczas okrągłego stołu UE – Chiny oraz w ramach organizowania na całym świecie rad społeczno-gospodarczych AICESIS.

4.2.6 Celem każdego dialogu jest zlikwidowanie uprzedzeń, poznanie i tym samym zrozumienie różnych poglądów i działań oraz opracowanie konkretnych rozwiązań.

Przyznanie przez obie strony, iż godność ludzka, na której opierają się prawa człowieka, zasadniczo określa każdy porządek polityczny, z pewnością pozwoli odnaleźć w ramach dialogu międzykulturowego mechanizmy umożliwiające prowadzenie konstruktywnej dyskusji o prawach człowieka. Jednocześnie Unia nie pozbawiłaby się prawa do protestowania przeciw niedopuszczalnemu z jej punktu widzenia naruszaniu prawa.

4.3 *Obecna sytuacja i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w Chinach*

4.3.1 Zasadniczym wyzwaniem dla Chin w przyszłości będzie prawdopodobnie gromadzenie bogactwa przez osoby prywatne przy jednoczesnym powszechnym ubóstwie. Przepaść między zarobkami i dobytkiem garstki najbogatszych i rzeszy ubogich będzie się nadal poszerzać. Problem ten zaostrzą jeszcze zmiany demograficzne, co trwale wpłynie na funkcjonowanie społeczeństwa.

4.3.2 Z uwagi na sposób powstawania oraz w ramach istniejących struktur politycznych organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Chinach nie są w stanie działać na takich samych zasadach, jak ich wspólnotowe odpowiedniki. Nawet jeśli niektóre z nich posiadają de facto pewien zakres autonomii, podlegają i tak szeroko zakrojonej kontroli biurokratycznej. W najlepszym wypadku dysponują „zależną autonomią" ([13]), co oznacza, że praw organizacji lub podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w Chinach nie da się porównać z sytuacją w Unii Europejskiej ani – ogólnie mówiąc – w krajach demokratycznych, zwłaszcza w odniesieniu do wolności wypowiedzi i zgromadzeń.

4.3.3 Na niektórych chińskich uczelniach wyższych powstały już ośrodki badań nad prawami człowieka, m.in. na CUPL (Chinese University of Political Science and Law), gdzie znajduje się założona i kierowana wspólnie przez UE i Chińską Republikę Ludową EU-China Law School. Na wydziale prawa Uniwersytetu Renmin prawa człowieka są wykładane w ramach podstawowych zajęć studentów prawa. Jednocześnie poprzez publikacje, występy gościnne oraz praktyki wspiera się współpracę z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

([11]) Zob. opinia EKES-u w Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 68, punkt.2.2.6. i nast.

([12]) Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja 217(III) z 10 grudnia 1948 r.

([13]) Zob. dr Yiyi LU „The Rise of Dependent Autonomy".

5. **Uwagi końcowe**

5.1 Rozwijanie już istniejących oraz tworzenie nowych struktur dialogu między obiema stronami w ramach Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego jest zdaniem Komitetu właściwą drogą w kierunku zrozumienia istniejących różnic i działania na rzecz zaufania.

5.2 Trzeba pamiętać, że oba obszary kulturowe „Chiny" i „Europa" (we wszystkich charakterystycznych dla nich przejawach) wykazują, z historycznej perspektywy, spore różnice szczególnie odnośnie do stosunku jednostki do społeczeństwa, a także duże różnice wynikające z systemu politycznego. Dlatego też dialog międzykulturowy powinien odbywać się w szerokim i twórczym spektrum obejmującym platformy, fora i działania, a uczestniczyć w nim muszą nie tylko oficjalne organy, lecz także specjaliści i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Dialog ten musi opierać się na międzynarodowo uznanych standardach w dziedzinie praw człowieka.

5.3 Stracilibyśmy okazję, jeśli w ramach Roku Dialogu Międzykulturowego UE-Chiny nie udałoby się przekuć konkretnych i trwałych inicjatyw w odpowiednie struktury. Komitet jest gotów, jako instytucjonalna platforma zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w obszarze wspólnotowym, do udziału w kształtowaniu tych struktur i tworzeniu synergii.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rio+20: podsumowanie i perspektywy" (opinia dodatkowa)

(2013/C 44/11)

Sprawozdawca: **Hans-Joachim WILMS**

Dnia 14 listopada 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 lit. A) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie:

„Rio+20: podsumowanie i perspektywy"

(opinia dodatkowa).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 152 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 *Wnioski końcowe*

1.1.1 Dokument końcowy tegorocznej Konferencji w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Rio de Janeiro (Rio+20) „Przyszłość, jakiej chcemy" nie do końca spełnia oczekiwania Komitetu. Przede wszystkim zbyt mało uwagi poświęcono pilnej potrzebie zajęcia się problemami naszej planety. Niemniej dokument zawiera też liczne elementy, które można by rozbudować również na płaszczyźnie UE. Na szczególną uwagę zasługuje globalne porozumienie dotyczące zielonej gospodarki jako ważnego instrumentu zrównoważonego rozwoju, w tym uwzględnienie wymiaru społecznego, a także porozumienie co do procesu, który powinien doprowadzić do realizacji międzynarodowych celów w zakresie zrównoważonego rozwoju w ścisłym powiązaniu z milenijnymi celami rozwoju.

1.1.2 EKES pozytywnie ocenia zdecydowane zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego przed konferencją i podczas niej, co doprowadziło do powstania wielu innowacyjnych koncepcji i nawiązania nowych sojuszy.

1.1.3 EKES dobrze wypełnił swoją funkcję pośrednika między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami UE podczas przygotowań do Rio+20 i na samej konferencji. Wysiłki podejmowane przez Komitet w celu propagowania dialogu obywatelskiego wewnątrz Unii i poza jej granicami zostały pozytywnie ocenione przez pozostałe instytucje UE.

1.2 *Zalecenia*

1.2.1 Komitet sądzi, że dalsze działania w związku z Rio+20 oraz wdrażanie postanowień konferencji musi odbywać się przy współudziale społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego przyjmuje z wyraźnym zadowoleniem wszystkie działania podejmowane w tym zakresie przez inne instytucje. EKES będzie nadal wspierać dialog obywatelski dotyczący rozwoju zrównoważonego, jak czynił to przed konferencją, we współpracy z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego oraz krajowymi radami społeczno-gospodarczymi i radami do spraw zrównoważonego rozwoju.

1.2.2 EKES aktywnie włączy się w wytyczanie międzynarodowych celów związanych ze zrównoważonym rozwojem, szerząc dialog obywatelski zarówno w UE, jak i z partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego spoza Unii, podobnie jak czynił to przed konferencją w Rio. Szczególnie postara się zbliżyć podmioty zajmujące się celami dotyczącymi rozwoju zrównoważonego oraz milenijnymi celami rozwoju. Ponadto dzięki swoim doświadczeniom i składowi EKES może wnieść wkład w skonkretyzowanie zielonej gospodarki, w tym jej wymiaru społecznego, oraz przyczynić się do tego, by społeczeństwo obywatelskie na całym świecie faktycznie korzystało z prawa do udziału w podejmowaniu decyzji.

1.2.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje konkluzje Rady z 25 października 2012 r., w których zapowiedziano ambitne dalsze działania w związku z Rio+20 w ramach strategii „Europa 2020" oraz unijnej strategii zrównoważonego rozwoju, a także planowany przegląd strategii zrównoważonego rozwoju. Komitet za niezbędną uważa szeroko zakrojoną debatę ze społeczeństwem obywatelskim dotyczącą zrównoważonego rozwoju w UE i będzie nadal do niej zachęcał w swoich przyszłych pracach.

2. **Wkład EKES-u w konferencję Rio+20**

2.1 Komitet w opinii z 22 września 2011 r. w sprawie komunikatu Komisji „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania" (CESE 1386/2011) [1] określił w ramach międzyinstytucjonalnego procesu decyzyjnego swoje stanowisko odnośnie do tematów zaplanowanej na czerwiec Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20) oraz przyjął plan działania na okres do

[1] Dz. U. C 376 z 22.12.2011, s. 102–109.

rozpoczęcia konferencji. Celem było przede wszystkim wspieranie w Europie i na świecie dialogu obywatelskiego na tematy związane z Rio+20. W niniejszej opinii Komitet pragnie dokonać – na tle swych wcześniejszych zaleceń – podsumowania rezultatów konferencji Rio+20 oraz wskazać perspektywy dalszych działań.

2.2 EKES stosował dwutorowe podejście, przygotowując się do konferencji Rio+20.

2.2.1 Na szczeblu europejskim EKES, opierając się na opinii z września 2011 r., dążył do dialogu z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego i zorganizował w lutym 2012 r. dużą konferencję z udziałem społeczeństwa obywatelskiego. Doprowadziła ona do przyjęcia szeregu zaleceń dla uczestników Rio+20, które następnie zostały zebrane w opinii „Stanowisko EKES-u w sprawie przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20)" (CESE 486/2012) ([2]), odpowiednio wcześnie przed ustaleniem przez Radę w marcu 2012 r. mandatu negocjacyjnego. EKES wypełnił tym samym swoją funkcję pośrednika między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami UE.

2.2.2 Równocześnie Komitet prowadził dwustronne dyskusje nad zagadnieniami związanymi z Rio+20 ze swoimi partnerami instytucjonalnymi, zwłaszcza z Brazylii, Chin i Rosji. Podczas wielostronnego spotkania w maju 2012 r. osiągnięto porozumienie co do kluczowych przesłań, które posłużyły potem w Rio de Janeiro za podstawę dialogu obywatelskiego z przedstawicielami także innych państw.

2.3 EKES wziął aktywny udział w konferencji Rio+20, organizując trzy cieszące się popularnością wydarzenia: dwa dialogi na temat zrównoważonego rozwoju razem z brazylijską Radą ds. Rozwoju Gospodarczego i Społecznego (jeden z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego z Brazylii i drugi z przedstawicielami ze wszystkich krajów BRICS), jak też prezentację modeli udziału społeczeństwa obywatelskiego, która miała miejsce w pawilonie UE przy udziale przewodniczącego Komisji Europejskiej. Członkowie delegacji EKES-u stanowili na konferencji integralną część delegacji UE, co zaowocowało wyraźnym pragnieniem wzmocnienia współpracy międzyinstytucjonalnej w dalszych działaniach po Rio+20.

3. **Zdanie EKES-u o konferencji Rio+20**

3.1 EKES z zadowoleniem stwierdza, że dokument końcowy tegorocznej Konferencji w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Rio de Janeiro (Rio+20) „Przyszłość, jakiej chcemy" odzwierciedla globalne uznanie rozwoju zrównoważonego w jego wymiarze ekologicznym, społecznym i gospodarczym. Ubolewa jednak, iż wyniki negocjacji nie są tak wiążące, jak oczekiwało tego społeczeństwo obywatelskie oraz Komitet w swoich opiniach. Przede wszystkim zbyt mało uwagi poświęcono pilnej potrzebie zajęcia się problemami naszej planety. Komitet z żalem odnotowuje, iż w tekście końcowym brakuje wzmianki o tym, że możliwości Ziemi nie są nieograniczone.

3.2 Jednocześnie konferencja spowodowała szeroko zakrojoną mobilizację społeczeństwa obywatelskiego, wykraczającą daleko poza to, o czym rozmawiano na poziomie politycznym. Trzeba ją teraz wykorzystać do kontynuowania i kształtowania procesów rozpoczętych w Rio. Konferencja nie służyła bowiem jedynie kontaktom na najwyższym szczeblu politycznym, lecz była również spotkaniem wielu chętnych i kreatywnych podmiotów, które bądź niezłomnie apelują o zmianę paradygmatu w stosunkach gospodarczych, bądź rozpoczynają i przedstawiają niezliczone konkretne propozycje zmian.

3.3 Dokument końcowy zawiera liczne elementy, które można by rozbudować również na płaszczyźnie UE. Na szczególną uwagę zasługuje globalne porozumienie dotyczące zielonej gospodarki jako ważnego instrumentu zrównoważonego rozwoju, w tym uwzględnienie jej wymiaru społecznego, a także porozumienie co do procesu, który powinien doprowadzić do realizacji międzynarodowych celów w zakresie zrównoważonego rozwoju w ścisłym powiązaniu z milenijnymi celami rozwoju.

3.4 W świetle głównych uwag poczynionych przez Komitet przed konferencją Rio+20 można przedstawić następujące wnioski dotyczące dokumentu końcowego:

3.4.1 Ważnym priorytetem Komitetu na konferencję Rio+20 było przeciwdziałanie ubóstwu. EKES opowiadał się za dostępem do wystarczającej ilości żywności, czystej wody i zrównoważonej energii. Obszar ten zajmuje sporo miejsca w dokumencie końcowym, choć w odczuciu wielu podmiotów nie dość jasno przedstawiono możliwości finansowania. Potwierdzono milenijne cele rozwoju oraz przyjęte zobowiązania. Komitet ubolewa jednak nad niewystarczająco silnym zaznaczeniem praw kobiet.

3.4.2 Dalszym priorytetem EKES-u był społeczny wymiar transformacji. EKES opowiadał się za sprawiedliwym przejściem na gospodarkę zrównoważoną i dlatego z zadowoleniem przyjmuje nawiązanie do tej kwestii po raz pierwszy w tekście ONZ. EKES pragnie podkreślić zwłaszcza następujące elementy dokumentu końcowego: uznanie partnerów społecznych, a szczególnie pracowników, za aktywne podmioty zmian, potwierdzenie idei godziwej pracy i równości płci, uznanie szkolenia i kształcenia, pozytywne nawiązanie do roli, jaką mogą odgrywać minimalne standardy socjalne.

([2]) Dz. U. C 143 z 22.5.2012, s. 39–42.

3.4.3 Podczas przygotowań do Rio i na samej konferencji Komitet wskazywał na wagę faktycznego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Tekst przyjęty na konferencji zawiera pewne pozytywne elementy. EKES życzyłby sobie jednak skonkretyzowania ogólnych stwierdzeń, takich jak np. włączenie forów obejmujących wiele zainteresowanych stron, np. RSG, w rozwijanie krajowej polityki w zakresie zrównoważonej gospodarki. W odniesieniu do postulatu wyrażanego również przez Komitet w zakresie sprawowania rządów, a mianowicie wprowadzenia stanowiska rzecznika praw przyszłych pokoleń w celu uwzględnienia długofalowych perspektyw niezbędnych dla zrównoważonej polityki, na konferencji poproszono Sekretarza Generalnego ONZ o dalsze analizy.

3.4.4 W świetle swoich głównych postulatów Komitet z zadowoleniem przyjmuje uzgodnienie 10-letnich ram w zakresie modelu zrównoważonej konsumpcji i produkcji, nawiązanie do ochrony zasobów, uznanie, że PNB należy uzupełnić o inne wskaźniki oraz docenienie roli przedsiębiorstw.

4. **Dalsze działania w związku z Rio+20 na poziomie ONZ i Unii Europejskiej**

4.1 EKES jest przekonany, że to, czy konferencja Rio+20 była sukcesem, okaże się dopiero podczas wdrażania podjętych na konferencji decyzji i kontynuowania rozpoczętych tam procesów. Uważa, że musi się to odbywać we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i przy jego faktycznym udziale.

4.2 Na początku tegorocznego Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku rozpoczęły się procesy mające doprowadzić do utworzenia forum wysokiego szczebla ds. integracji trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju, jak też do zdefiniowania międzynarodowych celów w zakresie zrównoważonego rozwoju. Komitet pragnie wskazać, iż mimo pozytywnego sformułowania w dokumencie końcowym Rio+20 społeczeństwo obywatelskie nie zostało jeszcze w pełni włączone w te procesy.

4.3 Jeśli chodzi o określenie celów w zakresie zrównoważonego rozwoju, nacisk należy położyć obecnie przede wszystkim na kwestie proceduralne, nie tylko jeśli chodzi o możliwości udziału społeczeństwa obywatelskiego, lecz także związek między rozpoczętymi już procesami dotyczącymi agendy rozwoju po 2015 r. oraz nowym procesem obejmującym cele w zakresie zrównoważonego rozwoju. Dokument końcowy Rio+20 mówi o konieczności powiązania obydwu procesów; zainteresowane podmioty znajdują się dopiero na etapie określania swej roli w działaniach.

4.4 EKES zorganizował w lipcu 2012 r. dużą imprezę z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, by przenieść wyniki z Rio do Brukseli. Stało się przy tym jasne, że kształtowanie celów w zakresie zrównoważonego rozwoju postrzegane jest jako pierwszoplanowe zagadnienie dalszych działań po Rio i wymaga dyskusji w społeczeństwie. Równie jasne było żądanie uczestników, by od samego początku połączyć definiowanie celów w zakresie zrównoważonego rozwoju z przeglądem milenijnych celów rozwoju, jeśli ma powstać przekrojowa agenda rozwoju po 2015 r. Zarówno na tej imprezie, jak i podczas innych wydarzeń zorganizowanych z udziałem społeczeństwa obywatelskiego w następstwie Rio+20 podkreślano, że w UE musimy wdrażać wymogi poczynione na konferencji. EKES jest przekonany o konieczności dogłębnego przeglądu strategii unijnych pod kątem ich zgodności z wymaganiami UE na Rio+20 – czy chodzi o aspekty strategii „Europa 2020" związane z rozwojem zrównoważonym, czy o strategię zrównoważonego rozwoju.

4.5 W rozmowach międzyinstytucjonalnych przeprowadzonych przez EKES po zakończeniu Rio+20, wyraźnie widać chęć współpracy i włączenia społeczeństwa obywatelskiego.

4.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zorganizowanie przez Komisję publicznych konsultacji on-line w ramach prac nad komunikatem w sprawie dalszych działań w związku z Rio+20, który planowany jest na wiosnę 2013 r. Komitet zorganizuje w tym zakresie wspólne imprezy. Wiosną 2013 r. należy się też spodziewać komunikatu Komisji w sprawie agendy rozwoju po 2015 r. EKES przygotowuje już opinię na ten temat. Uzgodnione w Rio aspekty bardziej związane z ochroną środowiska zostaną włączone, zgodnie z zapowiedzią odpowiedzialnego za te kwestie komisarza, do siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska, który ma zostać opublikowany jeszcze przed końcem roku.

4.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje konkluzje Rady Unii Europejskiej z 25 października 2012 r. dotyczące Rio+20, zwłaszcza uwypuklenie konieczności zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Cieszy się również z zapowiedzianych ambitnych dalszych działań w związku z Rio+20, które powinny mieć miejsce w ramach strategii „Europa 2020" oraz strategii zrównoważonego rozwoju. Wyraża również zadowolenie, że ta ostatnia ma zostać poddana przeglądowi w świetle postanowień z Rio. EKES apelował o to w opinii z 21 września 2011 r.

5. **Rola Komitetu w procesie po Rio**

5.1 Zarówno podmioty społeczeństwa obywatelskiego, jak i pozostałe instytucje UE zwracają się do Komitetu o kontynuowanie dalszych działań w związku z Rio+20.

5.2 EKES może wnieść tu wkład, pozostając miejscem dialogu społecznego na temat zrównoważonego rozwoju oraz pośrednikiem między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami UE, we współpracy z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego oraz krajowymi radami społeczno-gospodarczymi i radami do spraw zrównoważonego rozwoju.

5.3 Doświadczenie EKES-u pozwala mu zwłaszcza zająć się kwestiami struktury udziału społeczeństwa obywatelskiego, co dotyczy np. konkretnych praw do informacji, przedstawiania swego stanowiska i uzyskania na nie odpowiedzi.

5.4 EKES jest jedyną instytucją, która utworzyła specjalny organ ds. zrównoważonego rozwoju, by należycie uwzględnić przekrojowy charakter tego zagadnienia. Po Rio jest to nawet potrzebne bardziej niż kiedykolwiek dotąd. W kwestiach związanych z zieloną gospodarką Komitet dzięki swojemu składowi może przedstawić konkretne propozycje dotyczące warunków ramowych, które muszą zostać stworzone. EKES może się zwłaszcza przyczynić do skonkretyzowania społecznego wymiaru zrównoważonego rozwoju, opracowując praktyczne propozycje dotyczące sprawiedliwego przechodzenia na rozwój zrównoważony. Jednym z obszarów dalszych działań w związku z Rio+20, w którym pilnie potrzeba wkładu EKES-u, jest opracowanie międzynarodowych celów w zakresie zrównoważonego rozwoju. Komitet może tu – podobnie jak w ramach przygotowań do konferencji Rio+20 – odegrać ważną rolę we wspieraniu dialogu obywatelskiego w Unii oraz z partnerami spoza niej.

5.5 Komitet za niezbędną uważa szeroko zakrojoną debatę ze społeczeństwem obywatelskim dotyczącą zrównoważonego rozwoju w UE i będzie nadal do niej zachęcał w swoich przyszłych pracach, zwłaszcza odnośnie do związanych z Rio+20 aspektów strategii „Europa 2020” i przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

485. SESJA PLENARNA W DNIACH 12 I 13 GRUDNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD)

(2013/C 44/12)

Sprawozdawczyni: **Lena RUSENOWA**

Parlament Europejski, w dniu 5 lipca 2012 r., oraz Rada, w dniu 10 lipca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek ustawodawczy dotyczący ram służących zapobieganiu kryzysom bankowym, utrzymywaniu stabilności finansowej i zmniejszeniu obciążeń dla finansów publicznych poprzez stworzenie nowych instrumentów prewencyjnych, wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zapewnienie skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych w UE, które stoją na progu upadłości, jest istotnym elementem ukończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego. EKES popiera wdrożenie proponowanych instrumentów, ale pragnąłby otrzymać dodatkowe wyjaśnienia dotyczące nowych instrumentów, które nie zostały sprawdzone w trakcie kryzysów systemowych. EKES oczekuje, że treść merytoryczna dyrektywy będzie zgodna z treścią przepisów dotyczących unii bankowej.

1.2 EKES zgadza się z propozycją, by organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w porozumieniu z właściwymi organami, opracowywały i aktualizowały plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Komitet jest przekonany, że możliwe byłoby ulepszenie opracowywania i aktualizowania planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zarówno na poziomie poszczególnych instytucji, jak i grup, gdyby w ten proces zostały włączone również banki. W istotnych kwestiach, o ile to właściwe, należy również zasięgnąć profesjonalnej opinii innych zainteresowanych podmiotów, na przykład organizacji konsumenckich lub przedstawicieli związków zawodowych itp., na które mogą wpłynąć plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

1.2.1 Banki centralne, w tym EBC, są najwłaściwszymi organami do przeprowadzenia oceny zagadnień leżących w interesie publicznym, a EKES zaleca włączenie ich w proces oceny planów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu ich niezależności.

1.3 Należy podnieść wymagania dotyczące poufności w odniesieniu do instytucji kredytowych, a także ich planów

naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Szczególne postanowienia w dyrektywie powinny zapewniać, by wszystkie organy, instytucje i zainteresowane podmioty, które biorą udział w opracowywaniu, aktualizowaniu i ocenie planów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, ściśle przestrzegały poufności właściwych informacji.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane przepisy umożliwiające wprowadzenie ujednoliconych zasad i warunków, zgodnie z którymi udziela się wsparcia finansowego w ramach grupy, a jednocześnie zwraca uwagę, że ochrona interesów i praw odbiorcy wsparcia i podmiotu udzielającego wsparcia powinna być należycie wyważona w przypadkach braku między nimi porozumienia dotyczącego wsparcia. Komitet w pełni popiera postanowienia art. 19 ust. 1 i proponuje rozszerzenie wymogów zawartych w art. 19 ust. 1 lit. f), aby dodatkowo obejmowały wszelkie **wyższe wymogi dotyczące funduszy własnych i płynności**, nakładane przez organ regulacyjny państwa, w którym siedzibę ma podmiot udzielający wsparcia.

1.5 Najważniejsze warunki inicjujące wyznaczenia zarządcy nadzwyczajnego powinny podlegać decyzji właściwych organów. EKES akceptuje konieczność zapewnienia właściwym organom pewnego marginesu swobody, ale biorąc pod uwagę **istotną rolę i uprawnienia** przekazywane zarządcom nadzwyczajnym, Komitet rekomenduje zwiększenie poziomu pewności dla instytucji poprzez ustanowienie **jednoznacznych i wyraźniej określonych zasad i warunków uruchomienia procedury ich wyznaczenia**.

1.6 Powołanie zarządcy nadzwyczajnego jest bardzo inwazyjnym środkiem wczesnej interwencji, który powinien być stosowany po wyczerpaniu mniej inwazyjnych środków. Jednakże mogą pojawić się okoliczności, w których sytuacja finansowa instytucji ulega zbyt szybkiemu znacznemu pogorszeniu i konieczne jest powołanie zarządcy nadzwyczajnego bez czekania na wdrożenie mniej inwazyjnych środków wczesnej interwencji, o których mowa w art. 23 ust. 1. W takich okolicznościach możliwe powinno być powołanie zarządcy nadzwyczajnego nawet wówczas, gdy jeden z opisanych w art. 24 warunków jego powołania (tzn. „inne środki ***podjęte*** zgodnie z art. 23 nie wystarczają do zaradzenia temu pogorszeniu") nie jest spełniony.

1.7 Konieczne jest lepsze rozróżnienie i wyjaśnienie uprawnień i zadań organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podczas gdy właściwe organy/organy nadzorcze są odpowiedzialne za wczesną interwencję, organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiadają za wybór i stosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednakże w określonych przypadkach niektóre zadania są wykonywane zarówno przez organy nadzorcze, jak i organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W zależności od decyzji podjętych przez państwa członkowskie organy nadzorcze mogą wykonywać zadania organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ale te dwie funkcje powinny być rozdzielone, aby zminimalizować ryzyko zwłoki. EKES pragnie zachęcić do wprowadzenia jasnego rozróżnienia między misją organów nadzorczych i organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do określenia terminu ich interwencji.

1.8 W dyrektywie proponuje się, by organ zarządzający instytucji **powiadamiał właściwy organ**, kiedy uzna, że instytucja znajduje się lub może się znaleźć na progu upadłości. EKES uważa, że jeżeli inicjatywę pozostawi się w całości w rękach zarządu banku, **decyzja organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może** zapaść zbyt późno. W dyrektywie należy jasno i wyraźnie stwierdzić, że organy nadzorcze mają prawo i możliwość powiadomienia organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bez czekania na informację ze strony zarządu banku, o ile uznają, że warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały spełnione, ale powiadomienie jest opóźnione. Należy w dyrektywie zobowiązać państwa członkowskie do nałożenia wysokich kar na zarządców banków, którzy łamią zasady praktyki zawodowej.

1.9 Szeroki zakres uprawnień przyznanych organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w połączeniu z ograniczonymi uprawnieniami do odszkodowań przyznanymi osobom trzecim, **budzi wątpliwości dotyczące rzetelności prawnej proponowanych ram**. W wielu państwach członkowskich, zwłaszcza w których obowiązuje prawo precedensowe, sądy prawdopodobnie byłyby skłonne chronić swoje uprawnienia do rozpatrywania roszczeń o sądową kontrolę wszelkich decyzji podejmowanych przez organ administracyjny, o ile jednostka lub grupa może dowieść, że poniosła straty na skutek tej decyzji. Jeżeli ktokolwiek uzna, że organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub zarządcy **poważnie naruszyli etykę zawodową**, jedynie sędziowie dysponują pewnym rodzajem immunitetu z tytułu decyzji podejmowanych w sądzie, ale żadne przepisy lub postanowienia nie mogą rozszerzyć tego przywileju na organ administracyjny, na przykład organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który z tego względu może **być pociągnięty przed sądem do odpowiedzialności za straty.**

1.10 Konieczne są dodatkowe wyjaśnienia i doprecyzowania dotyczące instrumentu umorzenia lub konwersji długu. Aby zminimalizować wszelką niepewność wśród inwestorów, należy ustanowić jasne zasady dotyczące zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji oraz warunków progowych ich zastosowania.

1.11 EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie jednolitych zasad finansowania, opartych na składkach ex ante na fundusze gwarancji depozytów oraz fundusze na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Kryteria dotyczące składek na fundusze na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wydają się być właściwe i realistyczne w odniesieniu do obecnej sytuacji; warunki gospodarcze i finansowe mogą jednak nieoczekiwanie ulec zmianie, czego byliśmy świadkami w ubiegłych latach. EKES sugeruje wprowadzenie **zasady, zgodnie z którą możliwa byłaby okresowa zmiana kryteriów dotyczących składek ex ante**.

1.12 Zgadzając się z potencjalnymi korzyściami wynikającymi z ewentualnej synergii związanej z istnieniem jednej instytucji do spraw funduszy gwarancji depozytów oraz funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Komitet z zadowoleniem przyjmuje również podejście Komisji umożliwiające każdemu państwu członkowskiemu podjęcie decyzji, czy woli ono jeden, czy dwa mechanizmy finansowania (fundusze). W obu przypadkach należy ustanowić w dyrektywie realistyczne przepisy zapewniające to, że fundusz gwarancji depozytów będzie mógł spełniać swoje główne zadanie polegające na zapewnieniu stałej ochrony depozytariuszy detalicznych, biorąc pod uwagę uzgodnienia dotyczące unii bankowej.

1.13 EKES z zadowoleniem przyjmuje wdrożenie skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych w UE, które stoją na progu upadłości, co stanowi zasadniczy element urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Europejski system mechanizmów finansowania mógłby zapewnić to, że wszystkie instytucje podlegałyby jednakowo skutecznym przepisom dotyczącym finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jednocześnie przyczyniając się do zapewnienia stabilności jednolitego rynku i jednakowych warunków konkurencji. Komitet przyjąłby z zadowoleniem możliwie jak najszybsze określenie **realistycznego planu działania** na rzecz ustanowienia przyszłego systemu mechanizmów finansowania.

1.14 EKES ma niemniej nadzieję, że dyrektywa będzie służyła dalszej realizacji celu dotyczącego osiągnięcia ściślejszej integracji i konwergencji regulacji, począwszy od krajów strefy euro.

2. **Wstęp**

2.1 Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy [1] ustanawiającej skuteczne ramy polityki **zarządzania upadłością banków w sposób uporządkowany oraz zapobiegania efektowi domina** w innych instytucjach poprzez zapewnienie właściwym organom **wspólnych i skutecznych instrumentów i uprawnień w zakresie zapobiegania kryzysom bankowym, utrzymywania stabilności finansowej i ograniczenia do minimum narażenia podatników na straty**. Ponadto obecny wniosek stanowi doprecyzowanie poglądów Komisji na ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej w sektorze finansowym, wyrażonych wcześniej w jednym z jej komunikatów [2]. Nowe ramy prawne mają stanowić alternatywę szczególnie wobec aktualnych krajowych procedur niewypłacalności i ratowania oraz są zgodne z kluczowymi właściwościami skutecznych systemów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, opracowanymi przez Radę Stabilności Finansowej [3], i z zasadami uzgodnionymi na spotkaniach G20.

2.2 Procedury ratowania stanowią ogromne obciążenie dla finansów publicznych, są źródłem zaburzeń konkurencji, zwiększają pokusę nadużyć i są obecnie uznawane za niezadowalającą opcję w sytuacji, w której likwidacja banku grozi wywołaniem efektu domina. **Oczekuje się, że proponowane ramy:**

— **zmniejszą** narażenie **podatników** na koszty prowadzenia działań ratunkowych w bankach;

— zapewnią organom publicznym **niezbędne uprawnienia do podejmowania działań zapobiegawczych, wczesnej interwencji** oraz **restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** banków w sytuacji kryzysowej;

— **ustanowią instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**, w tym instrument umorzenia lub konwersji długu, dający organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prawo do **umorzenia roszczeń niezabezpieczonych wierzycieli instytucji znajdującej się na progu upadłości oraz konwersji należnych wierzytelności na kapitał własny**.

2.3 W dniu 12 września 2012 r. Komisja zaproponowała ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) dla banków w strefie euro. Ostateczna odpowiedzialność za konkretne zadania nadzorcze związane ze stabilnością finansową wszystkich banków w strefie euro będzie spoczywać na Europejskim Banku Centralnym (EBC). Krajowe organy nadzorcze będą nadal odgrywać istotną rolę w codziennym nadzorze oraz przy opracowywaniu i wdrażaniu decyzji EBC. EBC będzie uprawniony do wdrożenia **środków wczesnej interwencji**, jeżeli bank złamie lub spowoduje ryzyko złamania regulacyjnych wymogów kapitałowych. Po osiągnięciu porozumienia w kwestii obecnych systemów gwarancji depozytów i wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych Komisja planuje opracowanie wniosku dotyczącego jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który byłby odpowiedzialny za koordynację stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w bankach w ramach unii bankowej (UB).

3. **Uwagi ogólne**

3.1 Wydarzenia ostatnich lat pokazały, że należy zapobiegać kryzysom bankowym, aby w możliwie jak największym stopniu unikać upadłości banków; smutnym wnioskiem, jaki można wyciągnąć z pierwszego kryzysu w 2007 r., jest to, że upadek znacznego *pojedynczego banku* niemal zawsze powoduje kryzys *systemowy* powodujący znane skutki społeczne i gospodarcze. W takich sytuacjach odstąpienia od przyjętych i **powszechnie akceptowanych zasad** prawa upadłościowego są uzasadnione **interesem publicznym**.

3.2 Obecnie nie ma **ujednoliconych na szczeblu UE procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych**, a EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek ustawodawczy dotyczący ram służących zapobieganiu kryzysom bankowym, utrzymywaniu stabilności finansowej i zmniejszeniu obciążeń dla finansów publicznych poprzez stworzenie nowych instrumentów i procedur. Komitet zdaje sobie sprawę, że same nowe instrumenty i procedury prewencyjne, wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w niewielkim stopniu mogą rozwiązać kryzysy systemowe, ale w razie ich właściwego i konsekwentnego stosowania mogą przyczynić się do zapobiegania ich wystąpieniu. Popierając wdrożenie instrumentów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, EKES ostrzega, że część z nich (umorzenie lub konwersja długu) nie została wypróbowana w kryzysach systemowych i brakuje dostatecznego doświadczenia w kwestii ich stosowania, co oznacza konieczność traktowania ich ze szczególną uwagą.

3.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje próbę ustanowienia ram zarządzania upadłością banków w sposób uporządkowany i zgadza się, że „… ze względu na to ryzyko systemowe i ważne funkcje gospodarcze pełnione przez instytucje, zwykła procedura upadłościowa nie zawsze jest odpowiednim rozwiązaniem …” [4]. Dostrzega również, że w przypadkach, gdy interes publiczny wymaga uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banku znajdującego się na progu upadłości, zarządzanie należy powierzyć **wyspecjalizowanemu organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**, który nie jest organem sądowym. Organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji to w rzeczywistości **organ administracyjny** dysponujący

[1] COM(2012) 280 final.
[2] COM(2010) 579 final.
[3] Zob. Rada Stabilności Finansowej, Kluczowe właściwości skutecznych systemów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, październik 2011 r.

[4] COM(2012) 280 final, uzasadnienie, s. 4.

uprawnieniami, które tradycyjnie są niekwestionowaną domeną **organów sądowych**, zatem przeniesienie uprawnień wiąże się z pewnymi zmianami prawnymi. To przeniesienie uprawnień może pociągać za sobą następujące konsekwencje:

— uprawnienia organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w formie przedstawionej w przepisach ramowych, powinny zostać zdefiniowane na poziomie Unii Europejskiej;

— uprawnienia organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny być określane, w oparciu o uzgodnienia zawarte na poziomie Unii Europejskiej, przez parlamenty krajowe, a jednocześnie należałoby dopuścić i uregulować przenoszenie uprawnień z wymiaru sprawiedliwości na organy bankowe;

— prawa osób trzecich są określone w prawie upadłościowym, które należy zmienić w celu uwzględnienia szczególnego systemu bankowego, lub parlamenty krajowe powinny przyjąć odrębne ustawodawstwo;

— w każdym razie Komisja stwierdza, że zmienione przepisy powinny być zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, a zwłaszcza z prawem własności, prawem do skutecznego środka odwoławczego i do rzetelnego procesu sądowego.

3.4 EKES zgadza się z wnioskami Komisji, iż koszty związane z ramami wynikają z możliwego wzrostu **kosztów finansowania** dla instytucji, spowodowanego usunięciem domniemanej pewności wsparcia ze strony państwa oraz kosztami związanymi z funduszami na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Komitet podziela obawy Komisji, że te zwiększone koszty mogą zostać przeniesione na klientów lub akcjonariuszy poprzez obniżenie stopy depozytów, zwiększenie stopy procentowej kredytów ([5]) i opłat bankowych lub zmniejszenie dochodów kapitałowych. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków stwierdza się, że choć banki będą musiały ponieść „pewne" dodatkowe **koszty operacyjne, ogólne koszty działalności i opracowania planów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** będą „pomijalne" lub „nieistotne" ([6]).

3.5 Obawy banków, że **koszty** będą dalekie od pomijalnych, podważyła zarówno Komisja, jak i partnerzy społeczni. Komitet zgadza się z opinią Komisji odnośnie do potencjalnych długoterminowych korzyści związanych z ramami. Każde państwo członkowskie powinno uważnie oszacować **krótko- i średniookresowy wpływ kosztów** na wszystkie zainteresowane podmioty przy opracowywaniu przepisów krajowych, w których należy uwzględnić ich szczególne potrzeby i uwarunkowania.

3.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Komisję propozycję ustanowienia unii bankowej z jednolitym mechanizmem nadzorczym (SSM) i uważa, że obecne ramy prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny zostać zmienione zgodnie z funkcjonowaniem nowego mechanizmu. Jednocześnie Komitet zdaje sobie sprawę, że połączenie nadzoru europejskiego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na szczeblu lokalnym praktycznie nie może skutecznie funkcjonować, zwłaszcza w razie upadłości instytucji o znaczeniu systemowym prowadzących działalność w kilku państwach członkowskich. Idealnym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie kompetencji europejskich w zakresie regulacji bankowych i nadzoru o europejskie kompetencje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz ubezpieczania depozytów ([7]). Komisja zamierza zaproponować jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ([8]), ale obecnie trudno ocenić, kiedy mogłoby się to stać.

4. **Uwagi szczegółowe**

4.1 *Plany naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*

4.1.1 Należy zwrócić szczególną uwagę na **potrzebne zasoby ludzkie**. Opracowywanie planów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji to **wysoce wyspecjalizowane zadanie**, a znalezienie wśród pracowników banków i administracji publicznej ekspertów dysponujących niezbędną wiedzą specjalistyczną i doświadczeniem jest niełatwe. Główny problem **organów nadzorczych oraz organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** będzie polegał na zdobyciu odpowiednich zasobów ludzkich, dysponujących szczególnymi i dobrze rozwiniętymi umiejętnościami zawodowymi. Tego problemu nie da się uniknąć, ponieważ niezawodność planów oraz wiara w odpowiednią interwencję będą uzależnione od **wysokiego profesjonalizmu** całej konstrukcji.

4.1.2 EKES zgadza się z propozycją, by organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w porozumieniu z właściwymi organami, opracowywały plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i aktualizowały je co najmniej raz do roku. Powinny one zawierać różne opcje zastosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Komitet jest przekonany, że możliwe byłoby ulepszenie opracowywania i aktualizowania planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zarówno na poziomie poszczególnych instytucji, jak i grup, gdyby w ten proces zostały włączone również banki, jak zasugerowano w komunikacie Komisji COM(2010) 579 final ([9]) oraz ocenie skutków dołączonej do wniosku dotyczącego dyrektywy ([10]), lecz nie w samej dyrektywie. W istotnych kwestiach, o ile to właściwe, należy również zasięgnąć profesjonalnej opinii innych zainteresowanych podmiotów, na przykład organizacji konsumenckich lub przedstawicieli związków zawodowych itp., na które mogą wpłynąć plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

4.1.3 Zaangażowanie organów nadzorczych i organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wraz z instytucjami kredytowymi, byłoby niewystarczające, jeżeli plany mają

([5]) Komisja oszacowała, że wyższe koszty finansowania mogą wpłynąć na inwestycje i obniżyć tempo wzrostu PKB o 0,1–0,4 % rocznie, zob. sporządzona przez Komisję ocena skutków, SWD(2012) 166, s. 69 oraz SWD(2012) 167.

([6]) Ibidem, s. 68.

([7]) Zob. ERRS, Sprawozdania Naukowego Komitetu Doradczego, „Forbearance, resolution and deposit insurance" [„Zwłoka w prowadzeniu działań, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja oraz ubezpieczenia depozytów"], nr 1/lipiec 2012, s. 23.

([8]) Zob. COM(2012) 510 final.

([9]) Zob. COM(2010) 579 final, Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym, s. 6.

([10]) Zob. sporządzona przez Komisję ocena skutków, SWD(2012) 166, s. 26, 64 oraz SWD(2012) 167.

podlegać ocenie z punktu widzenia interesu publicznego. Banki centralne są najwłaściwszymi podmiotami do przeprowadzenia takich ocen. Oceny dotyczące tego, czy jednostkowe plany naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kilku instytucji mogą być wdrażane jednocześnie w sytuacjach systemowych, lub dotyczące zakresu, w jakim rozwiązania jednostkowe miałyby wpływ na cały system finansowy w kontekście krajowym lub transgranicznym, wymagają podejścia makroostrożnościowego. Biorąc pod uwagę wiedzę specjalistyczną i doświadczenie banków centralnych, są one najwłaściwszymi podmiotami do stosowania tego podejścia, a EKES zaleca umożliwienie im udziału w procesie oceny planów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z punktu widzenia interesu publicznego, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu ich niezależności. Być może w przyszłości EBC, jako bank centralny oraz jednolity organ nadzorczy, powinien przeprowadzać również podobne oceny planów banków.

4.1.4 Należy podnieść wymagania dotyczące poufności w odniesieniu do instytucji kredytowych, a także ich planów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Specjalne postanowienia dyrektywy powinny gwarantować ścisłe przestrzeganie poufności właściwych informacji przez wszystkie organy, instytucje i zainteresowane podmioty, które biorą udział w procesie opracowywania, aktualizacji i oceny planów naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

4.2 *Wsparcie finansowe w ramach grupy*

4.2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane przepisy umożliwiające wprowadzenie ujednoliconych zasad i warunków, zgodnie z którymi zapewniane będzie wsparcie finansowe w ramach grupy, ale jednocześnie ostrzega, że konieczne jest dobre wyważenie ochrony interesów i praw odbiorcy wsparcia i podmiotu udzielającego wsparcia w przypadkach braku między nimi porozumienia dotyczącego wsparcia. Komitet w pełni popiera postanowienia art. 19 ust. 1 i zwraca uwagę na potrzebę rozszerzenia wymogów zawartych w art. 19 ust. 1 lit. f), aby dodatkowo obejmowały wszelkie **wyższe wymogi dotyczące funduszy własnych i płynności**, nakładane przez organ regulacyjny państwa, w którym siedzibę ma podmiot udzielający wsparcia.

4.3 *Zarządca nadzwyczajny*

4.3.1 Najważniejsze warunki uruchomienia procedury wyznaczenia zarządcy nadzwyczajnego, o których mowa w art. 24 ust. 1, powinny podlegać decyzji właściwych organów ([11]). EKES akceptuje konieczność zapewnienia elastycznych warunków uruchamiania procedur i większej elastyczności, dających właściwym organom pewien margines swobody, ale biorąc pod uwagę **istotną rolę i uprawnienia** przekazywane zarządcom nadzwyczajnym, Komitet rekomenduje zwiększenie poziomu pewności dla instytucji poprzez **ustanowienie jednoznacznych i wyraźniej określonych zasad i warunków uruchamiania procedur ich wyznaczania**. Doświadczenie pokazało, że wczesne sygnały ostrzegawcze często mają **charakter jakościowy**, którego odbiór jest uzależniony od **doświadczenia i umiejętności organu nadzorczego** lub od wydajnego zbierania informacji, a nie od modeli komputerowych i wskaźników. W takich przypadkach, przy braku jasno określonych zasad zwalniających je z odpowiedzialności za decyzje, organy nadzorcze mogą zwlekać z podjęciem inicjatywy, w ten sposób tracąc cenną szansę na wczesną i terminową interwencję. Jasno określone zasady i warunki uruchamiania procedur są niezbędne również dlatego, że w przypadkach faktycznego lub domniemanego nieprawidłowego zarządzania osoby trzecie mogą występować o odszkodowania nie tylko wobec zarządcy nadzwyczajnego z tytułu odpowiedzialności osobistej, ale również wobec **organu nadzorczego z tytułu niewłaściwej oceny tego, czy konieczne było wszczęcie procedury wczesnej interwencji, lub wyboru osoby powołanej na zarządcę nadzwyczajnego**.

4.3.2 Za pomocą dyrektywy wprowadza się określoną kolejność stosowania różnych środków wczesnej interwencji. Powołanie zarządcy nadzwyczajnego jest bardzo inwazyjnym środkiem wczesnej interwencji, który powinien być stosowany po wyczerpaniu mniej inwazyjnych środków. Jednakże mogą pojawić się okoliczności, w których sytuacja finansowa instytucji ulega zbyt szybkiemu znacznemu pogorszeniu i konieczne jest powołanie zarządcy nadzwyczajnego bez czekania na wdrożenie mniej inwazyjnych środków wczesnej interwencji, o których mowa w art. 23 ust. 1. W takich przypadkach możliwe powinno być powołanie zarządcy nadzwyczajnego nawet wówczas, gdy jeden z opisanych w art. 24 warunków jego powołania (tzn. „inne środki ***podjęte*** zgodnie z art. 23 nie wystarczają do zaradzenia temu pogorszeniu") nie jest spełniony.

4.3.3 Komitet pragnie zachęcić Komisję do rozważenia sytuacji, w której powołanie zarządcy nadzwyczajnego mogłoby zainicjować masowe wycofywanie pieniędzy z banku, oraz do zaproponowania odpowiednich środków zapobieżenia temu zjawisku. W określonych przypadkach i sytuacjach powołanie zarządcy nadzwyczajnego może być dla rynku sygnałem, że bank przeżywał poważne trudności finansowe, i spowodować masowe wycofywanie depozytów. Sytuacja może być jeszcze trudniejsza w razie jednoczesnego powołania na szczeblu krajowym lub transgranicznym kilku zarządców nadzwyczajnych dla kilku banków, a sektor doświadczył masowego wycofywania pieniędzy z banków i kryzysu zaufania. Komitet jest przekonany, że należy ustanowić w dyrektywie określone przepisy dla zapobieżenia podobnym wydarzeniom na etapie wczesnej interwencji. Przyszły jednolity organ nadzorczy powinien mieć silną pozycję i dysponować odpowiednimi instrumentami skutecznego i terminowego radzenia sobie z podobnymi sytuacjami.

4.4 *Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja*

4.4.1 Konieczne są dodatkowe wyjaśnienia dotyczące uprawnień i zadań organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podczas gdy właściwe organy/organy nadzorcze są odpowiedzialne za wczesną interwencję, organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiadają za wybór i stosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednakże w określonych przypadkach niektóre zadania są wykonywane zarówno przez organy nadzorcze, jak i organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Na przykład w art. 27 ust. 1 lit. a) czytamy, że „właściwy organ lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwierdza, że instytucja jest na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością". W zależności od decyzji podjętej przez państwa członkowskie organy nadzorcze mogą wykonywać zadania organów

([11]) Właściwe organy muszą ocenić, czy i kiedy mają miejsce „*znaczące* pogorszenie sytuacji finansowej instytucji", „*poważne* naruszenie przepisów" lub „*poważne* nieprawidłowości administracyjne, a inne środki podjęte zgodnie z art. 23 nie wystarczają do zaradzenia temu pogorszeniu".

ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ale te dwie funkcje powinny być rozdzielone, aby zminimalizować ryzyko zwłoki ([12]). Komitet chciałby zachęcić do ustanowienia jasnego rozróżnienia między misją i zadaniami organów nadzorczych oraz organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do określenia terminów podejmowania przez nie interwencji. Komitet uważa, że procedury oceny i powiadamiania dotyczące warunków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny opierać się na jasnym podziale zadań różnych zaangażowanych organów i powinny zostać uproszczone w celu przyspieszenia podejmowania decyzji oraz prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

4.4.2 Skierowany do **organu zarządzającego** instytucji wymóg **powiadamiania właściwego organu** o opinii, zgodnie z którą instytucja znajduje się lub może się znaleźć na progu upadłości, byłby całkiem słuszny, gdyby nie wątpliwości dotyczące terminu powiadomienia właściwego organu przez organ zarządzający instytucji. Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że powiadomienie może nastąpić z opóźnieniem spowodowanym różnymi przyczynami, z których jedną są wątpliwości dotyczące zgodności z przepisami dotyczącymi wymogów kapitałowych. EKES uważa, że jeżeli inicjatywę pozostawi się w całości w rękach zarządu banku, **decyzja organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może** zapaść zbyt późno. Art. 74 powinien nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że organy nadzorcze mają prawo i możliwość powiadomienia organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bez czekania na informację ze strony zarządu banku, o ile uznają, że warunki uruchamiania procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały spełnione, ale powiadomienie o nich jest opóźnione. W art. 101 ust. 1 lit. d i ust. 2 państwa członkowskie powinny być zobowiązane do nałożenia wysokich kar na zarządców banków, którzy łamią przepisy zawarte w art. 74 ust. 1, a nie w art. 73 ust. 1, jak stwierdzono w dyrektywie.

4.4.3 Art. 27 ust. 1 lit. c) odnosi się do sytuacji, w której „działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest konieczne w interesie publicznym". Jeśli chodzi o ocenę interesu publicznego, banki centralne są najwłaściwszymi podmiotami do tego, aby zabrać głos w tej sprawie, ze względu na ich wiedzę specjalistyczną i doświadczenie w zakresie oceny stabilności finansowej, ciągłości istotnych usług, ochrony środków publicznych i ochrony depozytariuszy. Włączenie ich do organów, które dokonują oceny tego, czy spełnione zostały warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jest słuszne, ale należy umożliwić to na wcześniejszym etapie, zwłaszcza w przypadku ocen dokonywanych w odniesieniu do kilku instytucji w kontekście krajowym lub transgranicznym. Być może w przyszłej unii bankowej EBC, w ścisłej współpracy z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego, byłby właściwszym i lepiej przygotowanym podmiotem do dokonywania analogicznych ocen w kontekście interesu publicznego, zarówno jako bank centralny, jak i jednolity organ nadzorczy. W tym kontekście szczególnie przydatne byłoby stworzenie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

4.4.4 Interes publiczny związany z upadłością banku uzasadnia **podział strat** odmienny od zwykle stosowanego w systemach niewypłacalności; z tego względu we wniosku tworzy się szczególną hierarchię roszczeń, zgodnie z którą w pierwszej linii znajdują się akcjonariusze, a następnie niezabezpieczeni wierzyciele zgodnie z kolejnością określoną w art. 43. EKES nie wyraża sprzeciwu wobec zaproponowanej hierarchii roszczeń, ale pragnie zwrócić uwagę na to, że z technicznego i prawnego punktu widzenia „wierzycielami" są również wszyscy **depozytariusze/klienci**. Art. 2, z wyjątkiem „zainteresowanych wierzycieli", nie zawiera definicji „wierzycieli" i „depozytariuszy" oraz ich różnych rodzajów. EKES z zadowoleniem przyjąłby jasne definicje tych terminów, w szczególności pamiętając, że hierarchia depozytariuszy i wierzycieli nie jest obecnie ujednolicona w państwach członkowskich.

4.4.5 Depozyty rządowe są różnie traktowane w poszczególnych państwach członkowskich. Mogą należeć do zobowiązań kwalifikujących się do umorzenia lub konwersji długu bądź być z nich wyłączone, w zależności od tego, czy należą do depozytów ubezpieczonych (do określonej kwoty) i w zależności od tego, czy są sekurytyzowane. Ponadto depozyty rządowe, które stanowią zobowiązania kwalifikujące się i mogą podlegać umorzeniu lub konwersji długu, to w rzeczywistości środki podatników. Czy operację umorzenia lub konwersji długu, w której wykorzystuje się środki publiczne, można jednak faktycznie uznać za umorzenie lub konwersję długu?

4.4.6 We wniosku przyznaje się organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji szerokie uprawnienia w zakresie tworzenia hierarchii zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji długu. Organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma nawet prawo do umorzenia zobowiązań wobec wierzycieli komercyjnych lub handlowych, o ile nie uzna ich za mające „zasadnicze znaczenie dla prowadzenia […] bieżącej działalności" (art. 38 ust. 2 lit. e) ppkt (ii)), co oznacza, że na przykład wierzytelność wobec dostawcy usług gastronomicznych lub hotelowych może zostać umorzona, jeżeli organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uzna, że takie usługi nie „mają zasadniczego znaczenia". ***Zasada równości* wierzycieli** stanowi filar procedur niewypłacalności i **musi być przestrzegana również** w tym przypadku.

4.4.7 EKES rozumie potrzebę zapewnienia, by instytucje miały w swoim bilansie odpowiednią kwotę zobowiązań kwalifikowalnych, które mogą być przedmiotem decyzji o umorzeniu lub konwersji długu. Emisja instrumentów dłużnych, które mogą podlegać umorzeniu lub konwersji długu, może okazać się trudnym zadaniem, ponieważ zaciemnieniu ulegnie różnica między długiem podporządkowanym a niezabezpieczonym długiem uprzywilejowanym. Na mniej rozwiniętych rynkach może się to okazać trudniejsze, droższe, a nawet niemożliwe w okresie kryzysu, zwłaszcza kryzysu systemowego. Komitet

([12]) W COM(2010) 579 final wyjaśnia się, że każde państwo członkowskie powinno wskazać organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który będzie miał uprawnienia w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Umożliwi to państwom członkowskim utrzymanie obecnych mechanizmów krajowych, w ramach których ministerstwo finansów, bank centralny lub system gwarancji depozytów mogą być odpowiedzialne za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. Komisja zauważa, że w wielu systemach prawnych organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są właściwie oddzielone od organów nadzorczych i uważa, że takie rozdzielenie ma istotne znaczenie dla zminimalizowania ryzyka zwłoki. Organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny mieć charakter raczej administracyjny niż sądowy.

zaleca ostrożne rozważenie i skalibrowanie propozycji ujednoliconego stosowania minimalnych wymogów dotyczących zobowiązań kwalifikowalnych na szczeblu Unii, które ma być zapewnione w drodze aktów delegowanych Komisji, przy uwzględnieniu stopnia rozwoju lokalnego rynku finansowego w każdym państwie członkowskim.

4.4.8 Konieczne są dodatkowe wyjaśnienia i doprecyzowania dotyczące instrumentu umorzenia lub konwersji długu. Aby zminimalizować wszelką niepewność wśród inwestorów, należy ustanowić jasne zasady dotyczące zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji oraz warunków progowych ich zastosowania.

4.5 *Aspekty prawne: prawa osoby trzeciej*

4.5.1 Wydaje się, że prawa osoby trzeciej stają się podrzędne wobec praw uznanych w prawie upadłościowym większości państw członkowskich. Postrzeganie **interesu publicznego przeważa nad ochroną praw jednostek**, a przy podziale strat stosuje się odmienną logikę. Art. 78 umożliwia podważenie decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed sądem, ale ogranicza je do legalności decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, sposobu wykonania tej decyzji oraz adekwatności ewentualnie przyznanego odszkodowania. Decyzja organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie może zostać wstrzymana, ani też nie podlega jakiemukolwiek automatycznemu zawieszeniu. Nawet w przypadku unieważnienia decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prawa osoby trzeciej są ograniczone do odszkodowania za poniesione straty (art. 78 ust. 2 lit. d)).

4.5.2 W sytuacjach nadzwyczajnych, na przykład zagrożenia upadłością banku, normalne procedury niewypłacalności są z pewnością nieodpowiednie; jednak szeroki zakres uprawnień przyznanych organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w połączeniu z ograniczonymi uprawnieniami do odszkodowań przyznanymi osobom trzecim, **budzi wątpliwości dotyczące rzetelności prawnej proponowanych ram**. W wielu państwach członkowskich, zwłaszcza w tych, w których obowiązuje prawo precedensowe, sądy prawdopodobnie byłyby skłonne chronić swoje uprawnienia do rozpatrywania roszczeń o sądową kontrolę wszelkich decyzji podejmowanych przez organ administracyjny, o ile jednostka lub grupa może dowieść, że poniosła straty na skutek tej decyzji.

4.5.3 Obawy wyrażone w powyższym ustępie były podważane przez wiele środowisk, zarówno ze względów prawnych, jak i społecznych, zatem EKES pozostawia tę kwestię ocenie organów prawodawczych. Zwraca jednak uwagę na pewien istotny aspekt: jeżeli ktokolwiek uzna, że organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub zarządcy **poważnie naruszyli etykę zawodową**, jedynie sędziowie dysponują pewnym rodzajem immunitetu z tytułu decyzji podejmowanych w sądzie, ale żadne przepisy lub postanowienia nie mogą rozszerzyć tego przywileju na organ administracyjny, na przykład organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który z tego względu może **być pociągnięty przed sądem do odpowiedzialności za straty.** W takim przypadku kwoty wypłaconego odszkodowania pochodziłyby ze *środków publicznych.*

4.6 *Finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*

4.6.1 Komisja rozpatrywała już finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w dwu komunikatach – w sprawie bankowych funduszy naprawczych i w sprawie unijnych ram zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym ([13]). Obecny wniosek dotyczący dyrektywy stanowi doprecyzowanie propozycji przedstawianych wcześniej w dwu komunikatach. EKES przedstawił już swoje stanowisko odnośnie do tych komunikatów w dwu opiniach ([14]). W obu przypadkach Komitet wyraził poparcie dla zgłoszonych przez Komisję propozycji ustanowienia jednolitej sieci finansowanych ex ante krajowych funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zalecił uważne zaprojektowanie sieci, przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnych warunków w każdym państwie członkowskim.

4.6.2 W dyrektywie proponuje się, by koszty niepokryte przez akcjonariuszy i wierzycieli były pokrywane z dodatkowych środków finansowych z sektora bankowego; w razie potrzeby możliwe byłoby odwołanie się do wsparcia z funduszy gwarancji depozytów. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie jednolitych zasad opartych na składkach ex ante na fundusze gwarancji depozytów oraz fundusze na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Kryteria dotyczące składek ex ante na fundusze na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wydają się być właściwe i realistyczne w odniesieniu do obecnej sytuacji; warunki gospodarcze i finansowe mogą jednak nieoczekiwanie ulec zmianie, czego byliśmy świadkami w ubiegłych latach. Biorąc pod uwagę, że fundusze na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji potrzebowałyby 10 lat na zapewnienie pełnego pokrycia kosztów, EKES sugeruje ustanowienie **zasady, zgodnie z którą możliwe byłyby okresowe zmiany kryteriów dotyczących składek ex ante**.

4.6.3 EKES rozumie potrzebę solidarności i akceptuje propozycję wprowadzenia wzajemnych pożyczek między mechanizmami finansowania (art. 97) oraz wzajemnego wsparcia krajowych mechanizmów finansowania w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na poziomie grupy (art. 98). Jednak realizacja proponowanego wzajemnego wsparcia mechanizmów finansowania przed osiągnięciem przez nie ich docelowej wielkości i określonego stopnia ujednolicenia może się okazać trudna. Większość państw członkowskich zgadza się, że ich fundusze na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz fundusze gwarancji depozytów powinny opierać się na finansowaniu ex ante, ale część z nich nadal preferuje finansowanie ex post. Wymogi art. 97 ust. 2 i art. 98 będą stanowić problem dla krajów, w których banki centralne nie mogą udzielać pożyczek zgodnie z art. 96 i 98. Komitet pragnie zachęcić Komisję do określenia konkretnych działań i zaleceń służących pokonaniu trudności i przyspieszeniu procesu ujednolicenia.

([13]) Zob. COM(2010) 254 final i COM(2010) 579 final.

([14]) Zob. opinia EKES w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze", Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16, oraz opinia EKES w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego „Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym", Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 101.

4.6.4 Choć Komitet zgadza się z potencjalnymi korzyściami wynikającymi z ewentualnej synergii związanej z istnieniem jednej instytucji do spraw funduszy gwarancji depozytów oraz funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, to takie rozwiązanie zdaje się być obecnie wyzwaniem dla niektórych państw członkowskich, gdy wiele systemów gwarancji depozytów jest niedofinansowanych. Komitet z zadowoleniem przyjmuje obrane przez Komisję podejście umożliwiające każdemu państwu członkowskiemu podjęcie decyzji, czy woli ono jeden, czy dwa mechanizmy finansowania (fundusze). Jednocześnie EKES zaleca ustanowienie w dyrektywie przepisów zapewniających to, że każdy fundusz gwarancji depozytów będzie mógł spełniać swoje główne zadanie polegające na zapewnieniu stałej ochrony depozytariuszy detalicznych.

4.6.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji na rzecz stworzenia europejskiego systemu mechanizmów finansowania, który mógłby zapewnić to, że wszystkie instytucje UE podlegałyby jednakowo skutecznym przepisom dotyczącym finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zapewnienie skutecznego finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przy jednakowych warunkach we wszystkich państwach członkowskich, leży w najlepszym interesie każdego państwa członkowskiego, a także jednolitego rynku finansowego, ponieważ przyczynia się do stabilności i jednakowych warunków konkurencji. Komitet pragnie zachęcić do możliwie jak najszybszego określenia realistycznego planu działania na rzecz ustanowienia przyszłego systemu mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2012) 496 final – 2011/0276 (COD)

(2013/C 44/13)

Sprawozdawca: **Stefano MALLIA**

Współsprawozdawca: **Gerfried GRUBER**

Rada, w dniu 27 września 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 22 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 177 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu unii Europejskiej zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2012) 496 final – 2011/0276 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 3 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Polityka spójności jest podstawową polityką UE, a jej głównym celem jest osiągnięcie konwergencji gospodarczej, społecznej i terytorialnej w całej UE i we wszystkich państwach członkowskich. EKES zgadza się, że cele polityki dotyczącej funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych powinny zostać dostosowane do strategii „Europa 2020". Nie może to jednak odbywać się kosztem osłabienia głównego celu polityki spójności UE, którym jest konwergencja.

1.2 Ze względu na to, że polityka spójności jest głównym źródłem wzrostu i narzędziem realizacji celów strategii „Europa 2020" dla krajów najdotkliwiej odczuwających skutki obecnego kryzysu, należy na nią przeznaczyć co najmniej tyle środków ile obecnie i rozdzielić je sprawiedliwie pomiędzy państwa członkowskie, tak by nie dopuścić do zmniejszenia finansowania dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich.

1.3 EKES popiera utworzenie wspólnych ram strategicznych, które mają na celu zwiększenie koordynacji i komplementarności między głównymi instrumentami finansowania UE. Skuteczne wspólne ramy strategiczne usuną również niepotrzebny i nieefektywny podział istniejący obecnie między najważniejszymi funduszami.

1.4 EKES wyraża zaniepokojenie tym, że opóźnienia w osiąganiu porozumienia politycznego w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności, w tym wspólnych ram strategicznych, będą mieć negatywny wpływ na przygotowywanie umów partnerskich, a zatem negatywnie wpłyną na skuteczne rozpoczęcie okresu programowania 2014–2020.

1.5 W orientacyjnych działaniach o wysokiej europejskiej wartości dodanej, wskazanych w ramach poszczególnych celów tematycznych, w sposób priorytetowy należy potraktować inwestycje, które wzmocnią konwergencję społeczno-gospodarczą i terytorialny w UE. Ponadto działań orientacyjnych nie należy uznawać za wyczerpujący spis, tak aby umożliwić podjęcie działań specyficznych dla poszczególnych krajów.

1.6 We wspólnych ramach strategicznych położono znaczny nacisk na realizację projektów finansowanych z wielu funduszy. Jest to znacząca poprawa w porównaniu z okresem programowania 2007–2013. Nie wspomniano jednak o realizacji projektów wielotematycznych, które mają znaczny potencjał wniesienia większej wartości dodanej. Możliwość ta powinna być wyraźnie dopuszczona we wspólnych ramach strategicznych.

1.7 Intensywniejsza koordynacja wymagana we wspólnych ramach strategicznych musi jednak skutkować zmniejszeniem obciążeń administracyjnych dla instytucji zarządzających i organów wykonawczych oraz beneficjentów. Koordynację należy wzmocnić zarówno w państwach członkowskich, jak i w Komisji, by wykorzystać synergię między strategiami politycznymi i instrumentami, ograniczyć ich nakładanie się i złożoność oraz biurokrację. Przed faktyczną realizacją Komisja musi przeprowadzić gruntowną analizę nowych procedur administracyjnych.

1.8 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie [1] musi brać znaczący udział w przygotowywaniu umów partnerskich. Chociaż uznaje się, że poszczególne państwa członkowskie i regiony posiadają własne mechanizmy i struktury umożliwiające współpracę ze społeczeństwem obywatelskim, Komisja musi monitorować takie procesy. W przypadku stwierdzenia, że społeczeństwo obywatelskie nie zostało zaangażowane w znaczący sposób, Komisja nie powinna uznawać umów partnerskich do czasu właściwego jego zaangażowania.

1.9 Koncepcja partnerstwa nie może jednak ściśle ograniczać się do etapu programowania. Zasada partnerstwa musi być również stosowana na etapach realizacji, monitorowania i oceny.

1.10 Umowy partnerskie dotyczące strategii „Europa 2020" nie powinny koncentrować się na zaleceniach dla poszczególnych krajów. W rzeczywistości powinny one opierać się na innych elementach, takich jak krajowe programy reform, których podstawę stanowi konkretna sytuacja danego państwa członkowskiego w przeciwieństwie do zaleceń dla poszczególnych krajów, które niekoniecznie są dostosowane do konkretnej sytuacji danego państwa członkowskiego. Umowy partnerskie powinny również koncentrować się na strategiach krajowych dotyczących ograniczania ubóstwa i równouprawnienia płci oraz krajowych strategiach dotyczących niepełnosprawności, a także zrównoważonego rozwoju.

1.11 Konieczna jest większa elastyczność w celu umożliwienia państwom członkowskim i regionom podejmowania jak najskuteczniejszych i jak najbardziej efektywnych działań w związku ze wspólnymi wyznaczanymi celami, z jednoczesnym poszanowaniem specyfiki terytorialnej, gospodarczej i społecznej. Ponadto wspólne ramy strategiczne muszą w szczególności uwzględniać specyfikę terytorialną, która wpływa na wykorzystanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych.

2. **Wstęp**

2.1 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) to pięć funduszy UE, którymi zarządzają państwa członkowskie i Komisja. Komisja proponuje, aby cele poszczególnych funduszy osiągano skuteczniej dzięki ściślejszej koordynacji funduszy w celu uniknięcia pokrywania się ich zakresów i osiągnięcia jak największego efektu synergii.

2.2 W celu ułatwienia opracowania umów partnerskich i programów operacyjnych Komisja proponuje utworzenie wspólnych ram strategicznych z myślą o zwiększeniu spójności między pięcioma funduszami pod względem zobowiązań politycznych podjętych w kontekście strategii „Europa 2020" i faktycznych inwestycji. Wspólne ramy strategiczne opierają się na 11 celach tematycznych, które określono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (RWP).

2.3 Wspólne ramy strategiczne mają na celu poprawę koordynacji i zapewnienie większego ukierunkowania wykorzystania funduszy europejskich. Usuną one również niepotrzebny i nieefektywny podział istniejący obecnie między najważniejszymi funduszami. Jest to pozytywna zmiana, której wynikiem powinna być bardziej skuteczna polityka spójności wywierająca większy wpływ. EKES zatem zdecydowanie popiera taką zmianę.

3. **Uruchomienie i przyjęcie wspólnych ram strategicznych**

3.1 Potrzebne są jasne wytyczne dotyczące sposobu jak najskuteczniejszego ukierunkowania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych na inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu w umowach partnerskich.

3.2 W odpowiedzi na obawy wyrażone przez Parlament i Radę Komisja proponuje podział elementów wspólnych ram strategicznych na i) nowy załącznik do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz ii) akt delegowany, który będzie zawierał głównie „orientacyjne działania o wysokiej europejskiej wartości dodanej".

3.3 EKES popiera podejście Komisji, o ile zapewnia ono:

— szybsze przyjęcie wspólnych ram strategicznych,

— większą jasność co do działań, które można i których nie można finansować,

— możliwość podejmowania przez państwa członkowskie działań, które są ukierunkowane na konkretne kwestie terytorialne.

3.4 Komisja proponuje jednak również, aby wszystkie elementy wspólnych ram strategicznych zawarte zarówno w załączniku, jak i w akcie delegowanym mogły być z kolei zmienione aktem delegowanym. EKES uznaje to za niedopuszczalne ze względu na sprzeczność z celem, którym jest uwzględnienie głównych elementów wspólnych ram strategicznych w załączniku do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

3.5 W rozporządzeniu należy jasno określić rolę Komisji w odniesieniu do zmian *technicznych* w przeciwieństwie do zmian bardziej *merytorycznych*, aby uniknąć ewentualnych problemów z interpretacją.

[1] Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie stanowi część społeczeństwa obywatelskiego, które znajduje wyraz w organizacjach stanowiących podstawowe elementy społeczeństwa. Innymi słowy, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie obejmuje wszystkie organizacje niepaństwowe utworzone z inicjatywy prywatnej i ich członków, którzy biorą czynny udział w kształtowaniu spraw publicznych w oparciu o interesujące ich kwestie i korzystają z własnej konkretnej wiedzy, własnych zdolności i możliwości działania. Definicja ta obejmuje wiele różnych organizacji: federacje pracodawców, związki zawodowe, stowarzyszenia utworzone w celu promowania określonych spraw będących przedmiotem zainteresowania ogólnego oraz tzw. organizacje pozarządowe (NGO).

3.6 EKES musi wyrazić zaniepokojenie z powodu opóźnień w osiąganiu porozumienia politycznego w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności, w tym wspólnych ram strategicznych. Dalsze opóźnienie będzie mieć wpływ na przygotowywanie umów partnerskich, a zatem wpłynie na skuteczne rozpoczęcie okresu programowania 2014-2020.

3.7 Należy ustalić charakter i formę proponowanej umowy partnerskiej. Chociaż rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów podaje informacje dotyczące elementów, które należy uwzględnić w umowie partnerskiej, nie jest jeszcze znana dokładna forma tego dokumentu.

4. **Powiązanie polityki spójności ze strategią „Europa 2020”**

4.1 Strategia „Europa 2020” została ustanowiona w celu pobudzenia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Pozytywny wkład, który wspólne ramy strategiczne mogą wnieść w osiągnięcie najważniejszych celów strategii „Europa 2020”, jest oczywisty, a zatem logiczne jest dostosowanie celów polityki dotyczącej funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych do strategii „Europa 2020”.

4.2 Strategia „Europa 2020” stanowi punkt wyjścia do osiągnięcia właściwej równowagi między solidną dyscypliną fiskalną a wzrostem gospodarczym i rozwojem Unii Europejskiej. Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” będzie największym wyzwaniem dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zwłaszcza państwa wdrażające odpowiedzialną dyscyplinę fiskalną potrzebują wsparcia i dowodów solidarności ze strony UE za pośrednictwem polityki spójności. Finansowanie tej polityki musi być przynajmniej utrzymane na obecnym poziomie i wszelkie formy jego ograniczania są nie do przyjęcia.

4.3 EKES popiera to podejście i ponownie wyraża swoje stanowisko, że wszystkie polityki UE muszą koncentrować się na osiągnięciu bardzo potrzebnego wzrostu gospodarczego. Wyrażając takie stanowisko, EKES również zdecydowanie uważa, że najważniejsze cele integracji gospodarczej, społecznej i terytorialnej muszą pozostać najwyższym priorytetem polityki spójności UE. Wartość dodana polityki spójności nie może w żadnym momencie zostać narażona na ryzyko.

4.4 EKES zdecydowanie uważa, że w orientacyjnych działaniach o wysokiej europejskiej wartości dodanej, wskazanych w ramach poszczególnych celów tematycznych, w sposób priorytetowy należy potraktować inicjatywy, które wzmocnią rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny w UE.

5. **Podejście tematyczne**

5.1 Pozytywnie ocenia się propozycje KE dotyczące koncentracji tematycznej jako sposobu zmniejszenia rozdrobnienia. Potrzebna jest znaczna koordynacja wysiłków podejmowanych w ramach poszczególnych funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, a w rzeczywistości wszystkich innych programów i inicjatyw UE.

5.2 Wspólne ramy strategiczne powinny precyzować i potwierdzać, że w każdym obszarze tematycznym to poszczególne państwa członkowskie decydują, które fundusze powinny pełnić najważniejszą rolę w osiągnięciu głównych celów.

5.3 Chociaż główne cele określone we wspólnych ramach strategicznych są słuszne, istotną rolę musi odgrywać elastyczność. Umowy partnerskie muszą uwzględniać interesy lokalne i regionalne. Musi istnieć możliwość rozdzielenia funduszy między konkretne priorytety regionalne. EKES zdecydowanie uważa, że zasady pomocniczości i proporcjonalności muszą nadal pełnić główną rolę w realizacji polityki spójności UE.

5.4 Poszczególne cele tematyczne określają działania, które należy podjąć w ramach konkretnych funduszy, lecz należy sprecyzować kwestię ich wzajemnego uzupełniania się, ponieważ nie jest jasne, które instrumenty proponowane w ramach poszczególnych funduszy i działań faktycznie wzajemnie się uzupełniają. EKES uważa, że w działaniach proponowanych w ramach poszczególnych celów tematycznych trzeba priorytetowo potraktować inwestycje przyspieszające osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej. Ważne jest, aby można było dodawać działania orientacyjne w celu umożliwienia podejmowania działań specyficznych dla poszczególnych krajów.

5.5 EKES jest zdania, że 11 tematów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów to tematy uzasadnione, lecz należy utworzyć zbiór podstawowych tematów, które muszą zostać uwzględnione przez każde państwo członkowskie. Oprócz podstawowych tematów, każde państwo członkowskie powinno mieć następnie możliwość elastycznego ukierunkowania umowy partnerskiej na inne tematy (z uprzednio określonego wykazu), które są odpowiednie z punktu widzenia jego indywidualnej sytuacji.

5.6 Inne szczegółowe tematy, które należy uwzględnić oprócz obecnych 11 tematów, to:

1. zwiększenie dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej;

2. tworzenie zdolności zainteresowanych stron w ramach polityki spójności [2];

3. sprostanie wyzwaniu demograficznemu.

Te nowe obszary tematyczne powinny zostać uwzględnione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów.

[2] Propozycje 1 i 2 są zgodne z opinią EKES-u w sprawie przepisów ogólnych dotyczących funduszy strukturalnych, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 30.

5.7 Działania dotyczące środków zrównoważonego transportu i systemów zarządzania transportem są obecnie wyłączone z celu tematycznego 4 (wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną). Sytuację tę należy skorygować, biorąc pod uwagę rolę transportu w emisjach.

5.8 Cele tematyczne są określone w art. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, zaś priorytety inwestycyjne poszczególnych funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych określono w odpowiednich projektach rozporządzeń. Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne poszczególnych funduszy nie są w pełni zgodne, co stwarza pewien stopień niepewności i może powodować dezorientację co do wyboru tych, które należy realizować. Jest to szczególnie pilne, biorąc pod uwagę proces przygotowywania umów partnerskich, który rozpoczął się w niektórych państwach członkowskich.

5.9 Chociaż we wspólnych ramach strategicznych kładzie się znaczny nacisk na realizację projektów finansowanych z wielu funduszy, nie wspomniano w nich o realizacji projektów wielotematycznych, które mają znaczny potencjał wniesienia większej wartości dodanej. Możliwość ta powinna być wyraźnie dopuszczona we wspólnych ramach strategicznych.

6. **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności**

6.1 EKES przedstawił już szczegółowy pogląd na te dwa fundusze w opiniach w sprawie „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego" ([3]) i „Fundusz Spójności" ([4]).

6.2 EFRR został przeznaczony na dofinansowanie wszystkich 11 celów tematycznych.

6.3 Dokładny wpływ tego ukierunkowania jest niejasny. Czy pierwszeństwo zostanie nadane jednemu głównemu obszarowi zainteresowania, zamiast innemu, czy decydować będą o tym poszczególne państwa członkowskie? EKES zdecydowanie preferuje to drugie podejście, ponieważ umożliwia ono przyjęcie sposobu podejścia specyficznego dla każdego kraju/regionu.

6.4 EKES zdecydowanie uważa, że EFRR musi przede wszystkim nadal zapewniać istotne wsparcie MŚP. Wsparcie takie powinno polegać na zapewnianiu instrumentów finansowania, tworzeniu sieci MŚP oraz zapewnianiu istotnej infrastruktury ([5]).

6.5 EKES jest jednak zaniepokojony propozycją całkowitego wykluczenia dużych przedsiębiorstw jako niekwalifikowalnych do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Duże przedsiębiorstwa są istotnymi źródłami badań i rozwoju, a zatem prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej powinno być kwalifikowalne, ponieważ w przeciwnym razie istnieje ryzyko pogorszenia już bardzo poważnej sytuacji, w której Europa pozostaje w tyle w porównaniu z konkurencyjnymi krajami, takimi jak Stany Zjednoczone i Japonia.

6.6 Zważywszy, że nie można znacząco podwyższyć poziomu środków finansowych, EKES uważa, że istnieją dodatkowe możliwości określenia jaśniejszych celów i zapewnienia bardziej precyzyjnego powiązania proponowanych priorytetów inwestycyjnych z celami ([6]).

6.7 Fundusz Spójności został przeznaczony na dofinansowanie 4 obszarów tematycznych związanych ze środowiskiem, zrównoważonym rozwojem i transportem (TEN-T).

6.8 W celu uniknięcia popełnionego w przeszłości błędu, którym było rozszerzenie Funduszu Spójności na zbyt wiele projektów, EKES chciałby ponownie zaapelować o większą koncentrację na większych projektach, które powinny wywrzeć większy wpływ pod względem zmniejszania różnic między państwami członkowskimi oraz osiągania spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej.

6.9 Podczas tworzenia takich dużych projektów państwa członkowskie muszą zapewnić spójność i wzajemne ich uzupełnianie się z innymi funduszami i inicjatywami UE (takimi jak instrument „Łącząc Europę", program LIFE i różne strategie makroregionalne), aby zagwarantować wykorzystanie pełnego potencjału poszczególnych funduszy i inicjatyw. Jest to na przykład niezwykle istotne w przypadku rozwoju infrastruktury energetycznej i transportowej. Ważne jest, aby poszczególne instrumenty wzajemnie się uzupełniały, zamiast ze sobą konkurować.

7. **Europejski Fundusz Społeczny**

7.1 EFS został przeznaczony na dofinansowanie czterech celów tematycznych: zatrudnienia i mobilności pracowników; edukacji, umiejętności i uczenia się przez całe życie; wspierania włączenia społecznego i walki z ubóstwem oraz tworzenia potencjału administracyjnego. Oczekuje się jednak, że będzie on także dofinansowywał inne cele tematyczne.

7.2 Jest to zgodne z poglądami EKES-u wyrażonymi w opinii w sprawie: „Europejski Fundusz Społeczny" ([7]), w której stwierdzono, że EFS powinien być uprzywilejowanym instrumentem służącym realizacji celów strategii „Europa 2020", w szczególności w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Pogląd ten jest szczególnie aktualny w obecnej sytuacji, w której wzrasta bezrobocie i dochodzi do niespotykanej wcześniej utraty miejsc pracy.

([3]) Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 44.
([4]) Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 38.
([5]) Na przykład tworzenie parków przemysłowych.
([6]) Zob.: opinia EKES-u w sprawie: „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego", Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 44.
([7]) Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 82.

7.3 EKES zdecydowanie popiera propozycję Komisji Europejskiej dotyczącej przeznaczenia co najmniej 20 % ogólnej kwoty środków krajowych z EFS na włączenie społeczne i walkę z ubóstwem.

8. **Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich**

8.1 W kontekście reformy WPR do 2020 r., propozycji dotyczącej WRF na lata 2014–2020 i obecnej sytuacji gospodarczej KE przedstawiła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie EFRROW ([8]). Nowy EFRROW uwzględnia priorytety strategii „Europa 2020", opiera się na wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP) i jest zgodny z ramami zarządzania gospodarczego UE.

8.2 W opinii w sprawie pakietu reform WPR ([9]) EKES przyjął z zadowoleniem proponowane większe zharmonizowanie WPR ze strategią „Europa 2020" oraz ze strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich.

8.3 Istotne jest jednak, aby państwa członkowskie mogły elastycznie ustalać własne priorytety w celu znalezienia równowagi między uwzględnieniem konkretnych celów WPR określonych w Traktatach a wzmocnieniem strategii „Europa 2020". Spójność między tymi dwoma filarami musi być bezwzględnie zagwarantowana.

8.4 Obecnie nie ma pewności, w jakim stopniu priorytety EFRROW będą dopasowane do priorytetów wspólnych ram strategicznych. W związku z tym środki podejmowane w ramach EFRROW powinny stanowić zachęty dla rolników, właścicieli lasów i innych podmiotów, aby przyczyniły się do tworzenia i zabezpieczenia miejsc pracy oraz wzrostu gospodarczego, z jednoczesnym prowadzeniem działań związanych ze zrównoważonym rozwojem i zmianą klimatu.

8.5 Jednocześnie powinno istnieć silne powiązanie z europejskim partnerstwem innowacyjnym na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa w celu wzmocnienia ekologicznego wzrostu gospodarczego na wszystkich obszarach wiejskich w UE.

8.6 W ramach EFRROW przewidziano minimalną część wynoszącą 25 % przeznaczoną na środki związane ze środowiskiem i zmianą klimatu, co EKES docenił. Część wynosząca 20 % przeznaczona na środki związane ze zmianą klimatu wydaje się jednak zbyt duża w tym przypadku i dlatego kwestię tę należy dopracować we wspólnych ramach strategicznych.

9. **Europejski Fundusz Morski i Rybacki**

9.1 Dnia 2 grudnia 2011 r. KE przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego – zgodnie z WRF i strategią „Europa 2020" – nowy fundusz, stanowiący ramy finansowe wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) i zintegrowanej polityki morskiej UE na lata 2014–2020 ([10]).

9.2 Należy zasadniczo poprzeć proponowane najważniejsze działania. Istotne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego ze wszystkimi innymi obszarami polityki.

9.3 Podobnie jak w przypadku EFRROW, wspólne ramy strategiczne powinny pomagać w elastycznym dopasowaniu celów, z jednoczesnym zachowaniem spójności między konkretnymi celami WPRyb i celami strategii „Europa 2020".

9.4 Wspólne ramy strategiczne mogłyby zwiększyć przejrzystość w możliwych sytuacjach sprzeczności między politykami UE, jak na przykład w przypadku ramowej dyrektywy wodnej i przepisów dotyczących higieny zwierząt.

10. **Zasady horyzontalne i cele polityki**

10.1 Wspólne ramy strategiczne określają promowanie równouprawnienia między kobietami i mężczyznami oraz niedyskryminację, dostępność dla osób niepełnosprawnych i zrównoważony rozwój jako zasady horyzontalne, które należy stosować w przypadku wszystkich funduszy, a zatem we wszystkich programach operacyjnych. EKES popiera te zasady i zachęca do skutecznej analizy wszystkich wniosków dotyczących projektów oraz skutecznego monitorowania wszystkich programów w celu zapewnienia odpowiedniego uwzględnienia tych zasad.

10.2 EKES uważa, że inną zasadą horyzontalną, którą należy zastosować, jest zasada „informowania o Europie". Biorąc pod uwagę ogólne zmniejszenie i utratę wiary w projekt europejski, każdy projekt realizowany za pomocą polityki spójności musi, dzięki jej wartości dodanej, wyraźnie wykazywać, w jaki sposób UE może zmienić życie swoich obywateli.

11. **Potrzeba elastyczności, uproszczenia i dynamiki**

11.1 Uproszczenie procedur musi być najważniejszym punktem programu zarówno Komisji, jak i instytucji zarządzających w państwach członkowskich. Chociaż należy przyznać, że konieczne jest rozliczanie wszystkich wydatkowanych środków, niedopuszczalne jest to, że proces zarządzania funduszami UE i ubiegania się o nie jest nadal tak uciążliwy, co skutkuje utratą szans najbardziej potrzebujących beneficjentów (np. MŚP, organizacji pozarządowych) ([11]). Ponadto należy również podjąć wszelkie wysiłki w celu zapewnienia wyboru do finansowania tylko tych projektów, które wnoszą realną wartość dodaną.

([8]) COM(2011) 627 final z 19.10.2011.
([9]) Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 116.
([10]) COM(2011) 804 final – 2011/0380 (COD).
([11]) Według UEAPME jedynie od 2 % do 3 % MŚP korzysta z funduszy UE, co oznacza wykorzystanie tylko od 1 % do 2 % całkowitego finansowania dostępnego dla MŚP.

11.2 Wspólne ramy strategiczne muszą powodować rzeczywiste ograniczenie obciążeń i kosztów administracyjnych zarówno dla beneficjentów, jak i organów wykonawczych, aby wnieść realną wartość dodaną. Niezbędna bardziej intensywna koordynacja wymagana we wspólnych ramach strategicznych mogłaby jednak skutkować zwiększeniem obciążeń administracyjnych dla instytucji zarządzających i organów wykonawczych, co mogłoby z kolei spowodować również dodatkowe obciążenia i problemy dla beneficjentów. Przed faktyczną realizacją Komisja musi przeprowadzić gruntowną i formalną analizę aktualnych i nowych procedur administracyjnych.

11.3 Trzeba wzmocnić koordynację zarówno w państwach członkowskich, jak i w Komisji, aby wykorzystać synergię między politykami i instrumentami oraz ograniczyć ich powielanie się i złożoność oraz biurokrację. Wymaga to ściślejszej koordynacji między służbami Komisji odpowiedzialnymi za fundusze objęte wspólnymi ramami strategicznymi (oraz w ramach tych służb) na wszystkich etapach negocjacji i wdrażania, aby zapewnić spójniejsze i bardziej zharmonizowane podejście. Trzeba to zrobić w taki sposób, by nie zwiększyć obciążeń administracyjnych.

11.4 Pozytywnie ocenia się proponowane wykorzystanie e-rządzenia w celu zapewnienia większej efektywności. System taki nie powinien jednak ograniczać się jedynie do funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, lecz powinien obejmować wszystkie źródła finansowania UE i być dostępny dla wszystkich.

11.5 Obecnie przewiduje się, że Parlament Europejski i Rada mogą zwrócić się do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego przeglądu wspólnych ram strategicznych, jeżeli w strategii „Europa 2020" nastąpią znaczące zmiany. Zdaniem EKES-u jest to zbyt restrykcyjne. EKES uważa, że powinna istnieć możliwość dostosowania wspólnych ram strategicznych do zmieniającej się sytuacji, zwłaszcza jeżeli nastąpi znaczna zmiana w sytuacji społeczno-gospodarczej, która daje podstawy do ogólnounijnej reakcji.

11.6 Państwa członkowskie powinny mieć podobną możliwość elastyczności w celu dostosowania swoich programów krajowych do wielu innych okoliczności, a nie jedynie do celów tematycznych polityki.

11.7 EKES wzywa Komisję do wprowadzenia okresowego i obowiązkowego przeglądu wspólnych ram strategicznych, który umożliwiałby dokonanie znaczących zmian.

12. **Podejście oparte na umowach partnerskich**

12.1 Zasada partnerstwa przedstawiona w art. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest istotną zasadą, która pomoże zwiększyć skuteczność polityki spójności UE i jako taka musi zostać zdecydowanie poparta przez Radę i Parlament.

12.2 Konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami podczas sporządzania umów partnerskich będą bardzo ważne z punktu widzenia zapewnienia przełożenia celów tematycznych na konkretne działania i cele dotyczące inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

12.3 Umowy partnerskie powinny przekładać elementy wyszczególnione we wspólnych ramach strategicznych na kontekst krajowy oraz ustanawiać stanowcze zobowiązanie do osiągania priorytetowych celów określonych w rozporządzeniach dotyczących funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Aby zasada partnerstwa mogła być stosowana w praktyce, konieczne jest przyjęcie podejścia oddolnego w procesie decyzyjnym oraz właściwe uwzględnienie poglądów społeczeństwa obywatelskiego przed podpisaniem umów partnerskich przez KE i państwa członkowskie.

12.4 Komisja wydała kodeks postępowania dotyczący sporządzania umowy partnerskiej. Jest to uzasadniony dokument, który zawiera użyteczne wytyczne dla państw członkowskich w zakresie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. EKES nie rozumie, dlaczego Rada odrzuciła ten kodeks i wzywa ją do jego przywrócenia.

12.5 Chociaż to do państw członkowskich należy dostosowanie ich własnych procesów angażowania społeczeństwa obywatelskiego, obowiązkiem Komisji jest zapewnienie czynnego i znaczącego udziału wszystkich odpowiednich podmiotów. EKES uważa jednak, że obecnie Komisja nie posiada niezbędnych narzędzi i mechanizmów monitorowania służących do tego celu. Jeżeli państwo członkowskie nie zaangażuje społeczeństwa obywatelskiego w sposób znaczący, powinno skutkować to niezawarciem umowy partnerskiej. Ponadto koncepcję partnerstwa należy rozszerzyć poza etap programowania i stosować ją również na etapie realizacji, monitorowania i oceny.

12.6 EKES podkreśla konieczność zapewnienia społeczeństwu obywatelskiemu wszystkich informacji dotyczących „nowego podejścia" przyjmowanego przez Komisję w przypadku funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych i umów partnerskich. Wyjaśnienie procesu i sposobu angażowania społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach przygotowywania i wykonywania umowy partnerskiej musi nastąpić w ramach jasnego i skutecznego procesu komunikacji w celu zapewnienia skutecznego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie partnerstwa.

12.7 Umowy partnerskie dotyczące strategii „Europa 2020" nie powinny koncentrować się na zaleceniach dla poszczególnych krajów. W rzeczywistości powinny one opierać się na innych elementach, takich jak krajowe programy reform, których podstawę stanowi konkretna sytuacja danego państwa członkowskiego w przeciwieństwie do zaleceń dla poszczególnych krajów, które niekoniecznie są dostosowane do konkretnej sytuacji danego państwa członkowskiego. Umowy partnerskie powinny również koncentrować się na strategiach krajowych dotyczących ograniczania ubóstwa i równouprawnienia płci, na krajowych strategiach dotyczących niepełnosprawności, a także na kwestiach zrównoważonego rozwoju.

13. **Terytorialny aspekt wspólnych ram strategicznych**

13.1 Wspólne ramy strategiczne muszą w szczególności uwzględniać specyfikę terytorialną – związaną głównie z wielkością i profilem struktur gospodarczych, społecznych i terytorialnych – która wpływa na wykorzystanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Jest to istotny aspekt wspólnych ram strategicznych, ponieważ na jego podstawie państwa członkowskie będą mogły zapewnić taki kształt umów partnerskich, który pozwoli sprostać konkretnym wymaganiom związanym z ich potrzebami rozwojowymi, a zatem z ich terytoriami.

13.2 Aby zapewnić zaangażowanie w realizację strategii „Europa 2020", konieczna jest większa elastyczność w celu umożliwienia państwom członkowskim i regionom podejmowania jak najskuteczniejszych i jak najbardziej efektywnych działań w związku ze wspólnymi wyznaczanymi celami, z jednoczesnym poszanowaniem różnorodności i specyfiki terytorialnej, gospodarczej i społecznej.

13.3 Wspólne ramy strategiczne powinny zatem podawać dodatkowe wytyczne dotyczące sposobu uwzględnienia wyzwań terytorialnych i szczególnych potrzeb w umowie partnerskiej. Dotyczy to zwłaszcza terytoriów, o których mowa w art. 174 TFUE.

13.4 EKES zaleca większe uwzględnienie różnic terytorialnych w kluczu podziału środków wykorzystywanych na fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych.

Bruksela, 12 grudnia 2012 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 Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2011"

COM(2012) 253 final

(2013/C 44/14)

Sprawozdawca: **Thomas PALMGREN**

Dnia 30 maja 2012 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 Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2011"

COM(2012) 253 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 grudnia 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednogłośnie przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny co roku ocenia sprawozdanie Komisji dotyczące polityki konkurencji i w związku z tym pragnie teraz skorzystać z okazji, by przedstawić szereg komentarzy i sugestii. EKES pozytywnie ocenia nową, funkcjonalną strukturę sprawozdania Komisji, zgodną z zaleceniami sformułowanymi przez Komitet w jego wcześniejszych opiniach.

1.2 Ubolewa nad tym, że w sprawozdaniu nie ujęto szeregu kwestii, na temat których EKES wypowiadał się w przeszłości, i ograniczono się jedynie do zagadnień, którymi tradycyjnie zajmuje się DG ds. Konkurencji, co świadczy o wąskiej i ograniczonej wizji najważniejszych elementów polityki konkurencji. Problemy, którymi należy się zająć, wychodzą daleko poza zwyczajowe tematy poruszone w tym sprawozdaniu rocznym, czyli łączenie i koncentrację, struktury monopolistyczne, pomoc państwa i mechanizmy wspierania konkurencji z punktu widzenia konsumentów.

1.3 Jednym z ważnych priorytetów jest walka z nieuczciwą konkurencją w zakresie importu ze strony zagranicznych partnerów handlowych, którzy wykorzystują nieprzestrzeganie fundamentalnych zasad i praw socjalnych oraz dotyczących ochrony środowiska do zdobycia udziału w rynku UE.

1.4 Renacjonalizacja polityki na fali kryzysu i ewentualnych konfliktów interesów między państwami członkowskimi, a także działania protekcjonistyczne rządów stanowią potencjalne zagrożenie, ponieważ mogłyby mieć poważne skutki dla jednolitego rynku i polityki konkurencji. W obecnej sytuacji gospodarczej należy zwłaszcza zadbać o to, by rynek funkcjonował sprawnie i by otoczenie biznesu stwarzało warunki dla przywrócenia wzrostu gospodarczego. Polityka konkurencji powinna zostać skoordynowana i zintegrowana z innymi obszarami polityki, jak ma już to miejsce w przypadku polityki handlu zagranicznego i polityki rynku wewnętrznego, tak by stanowiły spójną całość służącą skutecznej obronie interesów europejskich konsumentów i producentów w ramach społecznej gospodarki rynkowej, dążącej do osiągnięcia rezultatów w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Polityka konkurencji, polityka handlowa, polityka przemysłowa i polityka jednolitego rynku powinny zapewnić równowagę między interesami konsumentów i przedsiębiorstw, gwarantując zawsze wszystkim stronom uczciwe warunki rynkowe.

1.5 Polityka konkurencji powinna odzwierciedlać zintegrowaną politykę przemysłową UE, ponieważ zrównoważony wzrost oraz dobrostan obywateli UE można zapewnić tylko wówczas, jeśli Europa będzie miała mocną, zróżnicowaną i konkurencyjną bazę przemysłową tworzącą nowe miejsca pracy.

1.6 Tegoroczne sprawozdanie, czterdzieste pierwsze z kolei, określa najważniejsze etapy rozwoju polityki konkurencji i ich wagę z punktu widzenia celów UE.

1.7 EKES zgadza się z Komisją, że ochrona i poszanowanie zasad konkurencji przyczyniają się w perspektywie długoterminowej do realizacji szerzej zakrojonych celów, takich jak zwiększanie dobrobytu konsumentów i wspieranie wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności w UE zgodnie ze strategią „Europa 2020" na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

1.8 Niezmiernie ważne znaczenie ma współpraca między Komisją a krajowymi organami ds. konkurencji, zarówno jeśli chodzi o monitorowanie pomocy państwa, jak i o wpływ wprowadzania ograniczeń konkurencji i o wiarygodność całego systemu polityki konkurencji. Współpraca między organami powinna być elastyczna i obejmować aktywną komunikację.

1.9 EKES wnosi, by Komisja czynnie współpracowała z organami ds. konkurencji spoza UE, aby bronić otwartych i sprawiedliwych rynków. Komitet popiera prowadzoną obecnie refleksję nad unowocześnieniem systemu pomocy państwa, gdyż UE powinna starać się zagwarantować, by warunki konkurencji były w miarę możliwości jednolite na całym świecie, tak aby jej przedsiębiorstwa nie znajdowały się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej względem swoich rywali z krajów trzecich, którzy nie są zobowiązani stosować się do ścisłych specyfikacji ani przestrzegać rygorystycznych uregulowań i ograniczeń (jak np. rynek żywności czy sektor energochłonny), lecz mimo to mają swobodny dostęp do rynku UE i do rynku globalnego.

1.10 Komitet wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność ulepszenia systemów ochrony praw konsumentów. Dlatego też ubolewa, że wniosek ustawodawczy dotyczący roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję nie został przyjęty w 2011 r.

1.11 Istotne jest, by podejmowane przez Komisję działania w zakresie ochrony konkurencji, jak i przewidywane środki regulacyjne wzajemnie się uzupełniały, służą one bowiem zapewnieniu bezpiecznego, należytego i wydajnego funkcjonowania rynków finansowych, w szczególności w odniesieniu do jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA), sektora danych dotyczących usług finansowych oraz agencji ratingowych.

2. **Treść sprawozdania za rok 2011**

2.1 Rok 2011 był rokiem niepokojów. W niektórych państwach strefy euro kryzys finansowy przekształcił się w kryzys zadłużeniowy, zagrażając sektorowi bankowemu oraz stabilności budżetowej wielu rządów europejskich. Wywarł on również bardzo niekorzystny wpływ na przepływy kredytowe do gospodarki realnej.

2.2 Sprawozdanie Komisji dzieli się na trzy części: polityka konkurencji w obecnym kontekście gospodarczym, polityka konkurencji w szerszym kontekście oraz dialog z innymi instytucjami na temat konkurencji. W szczególności skupia się na sektorach usług finansowych, żywności oraz lotnictwa. Celem jego nowej struktury jest lepsze wyjaśnienie, w jaki sposób Komisja wdraża politykę konkurencji oraz jak polityka ta przyczynia się do rozwoju gospodarki europejskiej i do zwiększania dobrobytu obywateli UE.

2.3 Nowa struktura sprawozdania Komisji, zgodna z zaleceniami sformułowanymi przez Komitet w jego wcześniejszych opiniach, dobrze spełnia swoje zadanie. Sprawozdanie jest konkretne, skupia się na najważniejszych zagadnieniach i tendencjach rozwojowych oraz daje przejrzysty obraz głównych elementów polityki konkurencji, wraz z licznymi przykładami opisowymi. Sprawozdanie mogłoby zostać rozszerzone o dane ilościowe, co umożliwiłoby lepszą ocenę względnego znaczenia różnych działań i kwestii. Jest rzeczą użyteczną, że wiele dodatkowych informacji uzupełniających sprawozdanie można znaleźć na stronach internetowych DG ds. Konkurencji Komisji.

2.4 W komunikacie zaprezentowano, w jaki sposób Komisja wykorzystywała w 2011 r. politykę konkurencji jako narzędzie do zwalczania kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego oraz w jaki sposób, w ujęciu ogólnym, prowadzona polityka konkurencji i działania w zakresie wdrażania przepisów prawa ochrony konkurencji podjęte w ciągu tego roku przyczyniły się do osiągnięcia szerszych celów politycznych wyznaczonych w strategii „Europa 2020".

3. **Polityka konkurencji w obecnym kontekście gospodarczym**

3.1 *Uwagi ogólne*

3.1.1 W obecnych czasach mogą pojawiać się głosy wzywające do przyjęcia protekcjonistycznej linii obrony. Jest to zrozumiałe w obliczu wielu przykładów niesprawiedliwości dostrzeganych przez opinię publiczną, szczególnie tego, że Europa nadal nie działa w tej sprawie w taki sam sposób jak niektórzy nasi partnerzy międzynarodowi. Chociaż historia potwierdza, że w czasach kryzysu gospodarczego nie można ograniczać egzekwowania i propagowania zasad konkurencji, naiwne jednostronne podejście Europy do przestrzegania zasad, których inni nie przestrzegają w tej kluczowej dziedzinie, doprowadzi do osłabienia ram polityki konkurencji i jeszcze bardziej spotęguje średnio- i długoterminowe tendencje wzrostu.

3.1.2 Polityka konkurencji może odegrać istotną rolę w strategii skutecznego przezwyciężenia kryzysu oraz w kształtowaniu warunków na czas po kryzysie, które pozwolą zapobiegać ewentualnym zakłóceniom konkurencji.

3.1.3 Kryzys finansowy spowodował ograniczenie udzielania pożyczek gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom, co miało dramatyczne konsekwencje dla gospodarki realnej i na zasadzie efektu domina wywarło poważny wpływ na inwestycje i poziom zatrudnienia. Zamiast podejmować dalsze inwestycje w środki służące ożywieniu gospodarki, szereg państw członkowskich musiało wprowadzić programy oszczędnościowe i dokonać cięć w wydatkach publicznych. Kryzys w ostatecznym rozrachunku dotknął, i nadal dotyka, wszystkich obywateli, konsumentów i pracowników, jak też przedsiębiorstwa oraz warunki, w których one działają. Właściwa, skuteczna i zrównoważona polityka konkurencji ma istotny wpływ na dobro wszystkich grup.

3.2 *Uwagi szczegółowe*

3.2.1 Od momentu wybuchu kryzysu do dnia 31 grudnia 2011 r. na ratowanie i restrukturyzację banków europejskich przeznaczono 1,6 biliona EUR w postaci środków pomocy państwa. Komisja podjęła 39 decyzji w sprawie restrukturyzacji i sprawuje nadzór nad skutecznym wdrażaniem poszczególnych planów restrukturyzacji. Mimo ogromnych wysiłków w zakresie wsparcia, kryzys stopniowo się pogłębił.

3.2.2 Z perspektywy wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych istotne jest, by zagwarantować dalsze sprawne funkcjonowanie rynków w sytuacji, gdy państwa i ich systemy bankowe (tj. banki) otrzymują ogromne wsparcie. W interesie ogółu społeczeństwa leży także to, by udzielane bankom wsparcie było właściwie monitorowane.

3.2.3 Efektywne funkcjonowanie jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA) jest ściśle uzależnione od poziomu rozwoju systemu bankowego w różnych krajach, a różnice pod tym względem są znaczne. W wielu krajach wyzwanie polega na tym, by rozwinąć systemy płatności, tak aby można było wykorzystywać atuty związane z obszarem SEPA. W tym celu sektor bankowy musi być zorientowany na klienta i być gotowy wspomagać mniejsze przedsiębiorstwa, zwłaszcza na etapie ich tworzenia. W wielu krajach, takich jak Finlandia, wprowadzenie standardów SEPA przebiegło niemal bez przeszkód. Jedynym szeroko nagłośnionym problemem było to, że koszty transakcji bankowych wielokrotnie wzrosły, ponieważ wycofano karty, które działały jedynie jako karty debetowe.

3.2.4 Jednym z aspektów podkreślonych przez Komisję jest normalizacja e-płatności. W zakresie usług płatności elektronicznych występują znaczne korzyści skali, co oznacza, że koncentracja rynku jest nierozłącznie związana z naturą sektora. Skuteczny system transferu płatności w oczywisty sposób przekłada się na korzyści dla całej gospodarki, stąd też jest ważne, by Komisja zwróciła uwagę na usługi płatności elektronicznych jako sektor gospodarki. Podstawową zasadą powinno być zapewnienie równych warunków konkurencji. Warto zauważyć, że zarówno rynek transferów płatności, jak i rynek kart kredytowych i płatniczych są zdominowane przez zaledwie kilku operatorów.

3.2.5 Rynki finansowe zapewniają skuteczniejsze usługi, kiedy są przejrzyste, otwarte, konkurencyjne i uregulowane w taki sposób, aby mogły wypełniać swoje zadanie finansowania gospodarki realnej. Komisja dąży do zapewnienia takiej właśnie otwartości i konkurencyjności, prowadząc postępowania wyjaśniające w zakresie ochrony konkurencji w odniesieniu do pozagiełdowego rynku instrumentów pochodnych, sektora usług płatniczych oraz rozpowszechniania danych handlowych i informacji finansowych na rynku. W sprawozdaniu można by uwzględnić pewne dane ukazujące skalę problemu instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym. Istnieją podstawy, by ściślej uregulować i nadzorować rynek tych instrumentów pochodnych.

3.2.6 Ponadto zaostrzenie uregulowań dotyczących banków obecnie i w niedalekiej przyszłości nie powinno prowadzić do zredukowania akcji kredytowej banków, co ograniczałoby inwestycje przedsiębiorstw i dodatkowo utrudniałoby dostęp do kapitału obrotowego.

3.2.7 EKES zwraca się do Komisji o dalsze nadzorowanie konkurencji na rynku agencji ratingowych ze względu na ich sposób funkcjonowania oraz ewentualne konflikty interesów z ich klientami, które mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji.

4. **Polityka konkurencji w szerszym kontekście**

4.1 *Uwagi ogólne*

4.1.1 Większość podejmowanych przez Komisję działań w obszarze polityki konkurencji była związana z wpływem kryzysu na rynki finansowe. Egzekwowanie przepisów prawa konkurencji i wspieranie polityki w zakresie konkurencji służy również realizacji szerzej zakrojonych celów, takich jak poprawa sytuacji konsumentów oraz wspieranie wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności UE zgodnie z celami wytyczonymi w strategii „Europa 2020" na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.1.2 Stosując politykę dotyczącą łączenia przedsiębiorstw, Komisja zamierza wspierać poprawę sytuacji konsumentów i równość szans wśród podmiotów gospodarczych, dążąc do osiągnięcia równowagi między korzyściami ekonomicznymi łączenia przedsiębiorstw a innymi parametrami, takimi jak: cena, możliwość wyboru, jakość czy innowacje. Takie podejście okazało się w miarę skuteczne w sektorze telekomunikacji i powinno zostać przeniesione do jak największej liczby innych sektorów. Powinniśmy jednak być realistami i przyznać, że w ostatnich dekadach tworzyły się coraz większe konglomeraty, które w wielu sektorach zmniejszyły pole działania MŚP i zdecydowanie ograniczyły możliwość pojawienia się na rynku nowych podmiotów o znacznym potencjale, co naturalnie obniżyło dynamikę, innowacyjność, a zwłaszcza kreatywność, przynoszące korzyści społeczeństwu na różnych płaszczyznach.

4.1.3 Komitet akcentuje, że polityka spójności jest ściśle powiązana z innymi dziedzinami polityki, a w szczególności ze środkami na rzecz lepszego stanowienia prawa, z polityką przemysłową i polityką na rzecz MŚP. Przepisy uwzględniające potrzeby i warunki działalności mniejszych przedsiębiorstw stanowią gwarancję sprawnie funkcjonujących rynków.

4.1.4 Cenną inicjatywą była publikacja w tym roku przez Komisję dokumentu „Operational guidance for assessing impacts on sectoral competitiveness within the Commission impact assessment system" (Praktyczne wskazówki dotyczące przeprowadzania oceny wpływu na konkurencyjność poszczególnych sektorów w ramach systemu oceny skutków Komisji). Narzędzie to należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza z perspektywy polityki konkurencji.

4.1.5 EKES zauważa, że jest bardzo istotne, by Komisja czynnie współpracowała z organami ds. konkurencji spoza UE. Jest to podstawowy warunek wstępny skutecznego wdrożenia polityki konkurencji, gwarantujący ponadto, że warunki konkurencji będą w miarę możliwości jednolite na całym świecie.

4.1.6 Komitet zwraca się do Komisji o dalszą poprawę zasad dotyczących rekompensaty w związku z obowiązkami świadczenia usług w ogólnym interesie zaspokajających potrzeby społeczne, która to rekompensata przysługuje obecnie w przypadku usług w zakresie opieki zdrowotnej i długoterminowej, opieki nad dziećmi, dostępu do rynku pracy lub reintegracji zawodowej, lokali socjalnych, opieki nad grupami w trudnej sytuacji i włączenia społecznego tych grup.

4.1.7 EKES apeluje, by w polityce konkurencji uwzględniano także koordynację z innymi dyrekcjami generalnymi, których prace mają znaczący wpływ na stan konkurencji w całej UE. Przyczyni się to do rzeczywistej modernizacji WTO. Konieczne są mechanizmy przywracające równowagę między poszczególnymi sytuacjami oraz zapewniające zgodność z przepisami socjalnymi, dotyczącymi ochrony środowiska, bezpieczeństwa produktów itp., z zastosowaniem środków na rzecz skutecznego (a nie tylko teoretycznego) zwalczania nadużywania dominującej pozycji przez duże sieci dystrybucyjne, które stopniowo niszczą swoich mniejszych konkurentów i mniejszych dostawców; nadzorowania negocjacji, które często tylko narzucają kolejne warunki; przezwyciężania (i karania) nadużyć pozycji dominującej, bez względu na sektor; a także ustanowienia mechanizmów równoważących zakłócone warunki konkurencji dla podmiotów zlokalizowanych w głównych centrach konsumenckich oraz podmiotów zlokalizowanych na peryferiach, które ponoszą znaczne dodatkowe koszty.

4.2 *Uwagi szczegółowe*

4.2.1 EKES wyraża nadzieję, że wdrożony zostanie jednolity *europejski patent*, i ufa, że inicjatywy Komisji pozwolą znacznie obniżyć koszty transakcji, zwłaszcza w odniesieniu do patentów ([1]). Europejski patent zastąpiłby obecny system, w ramach którego patenty muszą być rejestrowane osobno w każdym państwie członkowskim UE. Według szacunków Komisji koszt patentu może z łatwością sięgnąć 32 tys. EUR rocznie, podczas gdy w USA wynosi on tylko 1 850 EUR.

4.2.2 EKES uważa, że należy przyśpieszyć europejski proces normalizacji, a także uprościć go, zmodernizować i sprawić, by w większym stopniu angażował wszystkie strony ([2]). Trzeba będzie bardziej regularnie oceniać, czy europejski *system normalizacji* będzie w stanie odpowiednio dostosowywać się do szybko zmieniającego się otoczenia i przyczyniać się do realizacji strategicznych celów wewnętrznych i zewnętrznych Europy, szczególnie w dziedzinie polityki przemysłowej, innowacji i rozwoju technologicznego.

([1]) Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28.
([2]) Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 35.

4.2.3 Żywność stanowi jeden z najbardziej konkretnych elementów na liście codziennych wydatków konsumentów, dlatego też jest bardzo ważne, aby w sektorze żywności istniała rzeczywista konkurencja. Niemniej warto przypomnieć, że na cenę żywności może wpływać wiele czynników, z których większość nie wchodzi w zakres polityki konkurencji, a głównym z nich są rosnące ceny surowców.

4.2.4 Należy też zwrócić uwagę, że w łańcuchu dostaw żywności występuje brak równowagi pod względem pozycji negocjacyjnej, tak że najsłabszą pozycję mają producenci surowców i małe przedsiębiorstwa. W związku z tym EKES z zainteresowaniem oczekuje wyników prac powołanego w 2010 r. Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności.

4.2.4.1 Byłoby też użyteczne, gdyby, mając na względzie jednolity rynek, można było przyjąć bardziej zharmonizowane podejście na poziomie UE w zakresie wdrażania prawa konkurencji i definiowania odnośnych rynków.

4.2.5 Europejscy producenci są zobowiązani do przestrzegania dość ścisłych specyfikacji, jednak inni konkurenci z pozostałych kontynentów, sprzedający swoje produkty w ramach swobodnego dostępu do rynku UE, podlegają znacznie mniej rygorystycznym regulacjom prawnym. Efektem tej sytuacji jest w gruncie rzeczy zakłócenie konkurencji, ponieważ koszty produkcji w krajach trzecich są niższe. Dotyczy to również europejskich sektorów energochłonnych, które muszą stosować się do surowych przepisów środowiskowych i celów dotyczących efektywności energetycznej wymagających ogromnych inwestycji, podczas gdy ich konkurenci, działający przecież na tym samym globalnym rynku, nie muszą ponosić takich samych obciążeń kosztowych. Należy więc unowocześnić system pomocy państwa z myślą o ustanowieniu „równych reguł gry" w skali globalnej, oraz skoordynować tę reformę z działaniami Komisji podejmowanymi przy pomocy instrumentów polityki handlowej ([3]).

4.2.6 Konkurencyjne rynki stwarzają najlepsze warunki dla rozwoju przedsiębiorstw przygotowanych do osiągnięcia długoterminowego sukcesu. Silna polityka konkurencji jest kluczowym elementem spójnej i zintegrowanej polityki wspierającej konkurencyjność europejskiego przemysłu. Jedno z wyzwań związanych z globalną konkurencją polega na tym, że trzeba rywalizować z krajami, w których ramy prawne są znacznie mniej rygorystyczne, a ponadto inne są koszty, warunki pracy i przepisy w zakresie zabezpieczenia socjalnego. W opinii CESE 1176/2011 ([4]) EKES zauważył, że pewne formy pomocy państwa dla przemysłu stoczniowego są uzasadnione i że przepisami ramowymi należy objąć np. technologie ekologiczne. EKES uważa obecną inicjatywę dotyczącą pomocy

([3]) „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa", Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 49
([4]) Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 62.

państwa za istotny krok w kierunku nadania polityce przemysłowej nowej dynamiki, zgodnie ze strategią „Europa 2020". Jeśli chodzi o redukcję emisji gazów cieplarnianych, która znajduje się wśród pięciu głównych celów tej strategii, EKES popiera wytyczne przyjęte przez Komisję Europejską dotyczące pomocy finansowej państwa przyznawanej najbardziej energochłonnym dziedzinom przemysłu np. producentom stali, aluminium, produktów chemicznych czy papieru ([5]). Ta pomoc ze strony państwa ustanowiona, aby zapobiec „przenoszeniu wysokoemisyjnej produkcji", ma na celu zrekompensowanie wzrostu cen elektryczności wynikającego ze zmiany zasad unijnego system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w 2013 r. oraz zachęcanie do inwestycji w wysoko wydajne elektrownie.

4.2.7 Branża wydawnictw książkowych przechodzi proces modernizacji, w związku zwłaszcza z digitalizacją. Sektor ten ma decydujące znaczenie nie tylko dla rozkwitu kultury europejskiej, lecz także dla innowacji. Obecnie jest on w trakcie przechodzenia na media cyfrowe, co ma istotne konsekwencje. Zasięg dostępnych książek elektronicznych zwiększa się, dlatego Komisja słusznie reaguje na próby ograniczania konkurencji i rozwoju.

4.2.8 Istnieje rosnące zapotrzebowanie na zaspokajanie wymogów energetycznych za pomocą zrównoważonych źródeł energii. EKES popiera propozycje Komisji zmierzające do modernizacji i rozwoju europejskiej *infrastruktury energetycznej* jako zasadniczego warunku bezpiecznych, stabilnych i zrównoważonych dostaw energii dla UE.

4.2.9 W przyszłości energia będzie musiała być przesyłana na duże odległości częściej i w większych ilościach niż obecnie. Dopiero dzięki utworzeniu transeuropejskiej infrastruktury energetycznej wszystkie państwa członkowskie UE będą mogły czerpać korzyści ze swojej lokalizacji, wykorzystując krajowe źródła energii. Dotyczy to *odnawialnych źródeł energii*, takich jak energia hydroelektryczna, wiatrowa i słoneczna. Dzięki takiej infrastrukturze można także zoptymalizować wykorzystanie kopalnych źródeł energii, takich jak ropa, gaz czy węgiel ([6]).

4.2.10 EKES popiera opracowanie znormalizowanych unijnych ram prawnych dla całego *sektora lotnictwa*, które zapobiegałyby niekontrolowanym działaniom w zakresie dotacji i zapewniłyby równe warunki konkurencji wszystkim uczestnikom rynku, w tym także na poziomie lokalnym ([7]). EKES zaleca, by pomoc państwa na inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych i na rozpoczynanie działalności przez linie lotnicze była możliwa tylko w ściśle określonych przypadkach i ograniczona pod względem czasu trwania i nasilenia. Apeluje także o stworzenie długoterminowej polityki w zakresie rozwoju regionalnych portów lotniczych i jest zdania, że wytyczne w sprawie lotnictwa mogą być skutecznie wdrażane tylko pod warunkiem uzgodnienia jasnych priorytetów politycznych dla rozwoju regionalnych portów lotniczych. Kwestia utrzymania regionalnych portów lotniczych jest ważnym elementem polityki w zakresie przedsiębiorstw. Komitet zwraca uwagę na przedstawione w opinii w sprawie pakietu dotyczącego portów lotniczych poglądy na temat przydziału czasowego i obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii.

4.2.11 Komitet wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność wiarygodnego ulepszenia systemów ochrony praw konsumentów. W związku z tym ubolewa, że wniosek ustawodawczy dotyczący roszczeń o odszkodowanie za niestosowanie się do wspólnotowych przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję nie został przyjęty w 2011 r., gdyż obecnie nie ma nawet pewności, że stanie się to przed końcem 2012 r.

4.2.12 EKES wyraża zadowolenie z konsolidacji ram instytucjonalnych w zakresie egzekwowania przepisów prawa konkurencji, na mocy których organ administracyjny, taki jak Komisja, podejmuje decyzje podlegające następnie pełnej kontroli sądowej, co zapewnia odpowiedni poziom ochrony praw podstawowych osób, których dotyczą te decyzje.

5. **Dialog z innymi instytucjami na temat konkurencji**

5.1 Komisja posiada pełnię uprawnień do egzekwowania prawa UE w zakresie konkurencji i podlega przy tym kontroli sądów europejskich. Komisarz ds. konkurencji i jego służby uczestniczą w ciągłym zorganizowanym dialogu dotyczącym kwestii związanych z konkurencją z Parlamentem Europejskim. Komisja informuje Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny o najważniejszych inicjatywach politycznych oraz uczestniczy w posiedzeniach grup analitycznych i sekcji. EKES wyraża zadowolenie, że w sprawozdaniu zawarto taką wyraźną wzmiankę o współpracy z nim samym.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([5]) Komunikat Komisji: „Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r." (2012/C 158/04), Dz.U. C 158 z 5.6.2012.

([6]) Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 125.

([7]) Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 49.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających – droga do wzrostu i miejsc pracy"

COM(2012) 341 final

(2013/C 44/15)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 26 czerwca 2012 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 Komitetu Regionów „Europejska strategia w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających – droga do wzrostu i miejsc pracy"

COM(2012) 341 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 grudnia 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 102 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Omawiany dokument jest drugim komunikatem Komisji w sprawie kluczowych technologii wspomagających (ang. Key Enabling Technologies – „KET"). EKES wydał opinię [1] w sprawie wcześniejszego komunikatu [2] we wrześniu 2010 r., w której z zadowoleniem przyjął podjęcie przez UE zagadnienia KET, ale wyraził poważne zastrzeżenia co do skuteczności przedłożonych propozycji z uwagi na postrzegane słabości w zaawansowanych technologicznie sektorach produkcyjnych UE.

1.2 W punkcie 1.10 tamtej opinii EKES stwierdził, że należy:

— stawić czoła niezdolności rynku wewnętrznego do wspierania przedsiębiorczości oraz opracować strategię przemysłową, by zaradzić znacznemu niedoborowi europejskich przedsiębiorstw w sektorze zaawansowanych technologii;

— sprowadzić produkcję z powrotem do Europy i wspierać tworzenie nowych przedsiębiorstw w Europie;

— ułatwić przedsiębiorstwom uzyskanie finansowania innowacyjnych technologii;

— stworzyć zachęty finansowe, które uczyniłyby UE atrakcyjnym miejscem z perspektywy innowacji i przedsiębiorczości w dziedzinie KET;

— zainicjować radykalną reformę szkół i uczelni wyższych, by zapewnić niezbędne umiejętności;

— zachęcać do tworzenia skupiających się wokół uczelni wyższych i ośrodków badawczych klastrów innowacyjnych przedsiębiorstw w dziedzinie zaawansowanych technologii;

— uznać, że świat się zmienił, i przyjąć agresywną strategię w międzynarodowej polityce handlowej;

— zadbać o wszechstronność tej inicjatywy, skupiając wokół niej wszystkie spokrewnione inicjatywy ze wszystkich dyrekcji generalnych.

EKES obecnie potwierdza powyższe zalecenia.

1.3 W najnowszym komunikacie Komisja proponuje przekształcenie wysiłków podejmowanych przez UE w zakresie badań i rozwoju (B + R) w strategię opartą na trzech filarach, w ramach których wspierano by nie tylko B + R, lecz także linie pilotażowe – z myślą o rozwoju prototypów – i systemy zaawansowanej produkcji zdolne przełożyć technologie na produkty. W tym kontekście EKES formułuje dwa zalecenia. Po pierwsze, skupienie się na dwóch nowych filarach strategii nie powinno odwrócić uwagi od unijnych działań w zakresie B + R lub zmniejszyć ich skali, gdyż badania, zwłaszcza podstawowe, są niezbędnym zalążkiem przyszłych KET. Po drugie, proponowany system, który wydaje się polegać na „wypychaniu" nowych technologii na rynek, powinien zostać uzupełniony o mechanizm „przyciągania" tychże technologii przez producentów o ustalonej pozycji. W związku z tym EKES pragnie, by zwrócono większą uwagę na rozwijanie zdolności przedsiębiorstw produkcyjnych w UE.

1.4 EKES ogólnie popiera plan działania przedstawiony w części 3 poniżej. Jednakże z uwagi na istniejące różnice między państwami członkowskimi domaga się, by przy opracowywaniu programów działania uwzględniano umiejętności i możliwości każdego regionu.

1.5 Realizacja niektórych elementów planu działania będzie prawdopodobnie wymagać bardziej energicznych działań, zwłaszcza jeśli chodzi o unowocześnienie pomocy państwa, kapitał wysokiego ryzyka, prawa własności intelektualnej w globalnym kontekście, negocjacje handlowe dotyczące zaawansowanych technologicznie branż oraz poprawę kształcenia i szkolenia na wszystkich szczeblach, ze szczególnym uwzględnieniem inżynierów i naukowców.

[1] Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 112.
[2] COM(2009) 512 final.

1.6 Chociaż w planie działania poruszono kwestię zarządzania projektem KET, to sposób tego zarządzania nie jest jasno przedstawiony, co może sprawić, że program ten nie będzie dynamiczny.

2. **Wprowadzenie**

2.1 Komisja powołała grupę wysokiego szczebla odpowiedzialną za przeanalizowanie reakcji na pierwszy komunikat i przygotowanie sprawozdania ([3]), które zostało opublikowane w czerwcu 2011 r. W efekcie w drugim komunikacie zaproponowano „Europejską strategię dla KET".

2.2 W sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla określono główne przeszkody, z jakimi boryka się Europa, by przekształcić swoje koncepcje w produkty nadające się do wprowadzenia na rynek, czyli by przekroczyć tzw. „Dolinę Śmierci". Aby to zrobić, Komisja proponuje strategię, której podstawę stanowią trzy filary:

— filar badań technologicznych oparty na urządzeniach technologicznych wspieranych przez organizacje badawczo-technologiczne;

— filar związany z opracowaniem produktu na podstawie linii pilotażowych i działań demonstracyjnych wspieranych przez konsorcja przemysłowe;

— filar konkurencyjnej produkcji oparty na konkurencyjnych w skali światowej zakładach produkcyjnych wspieranych przez wiodące przedsiębiorstwa.

2.3 Proponuje się, by rozwijać przemysł zaawansowanej produkcji, który generowałby przychody z eksportu, i wspierać producentów maszyn, którzy stanowią końcowe ogniwo produkcji i dystrybucji i byliby w stanie dostarczać najbardziej zaawansowane technologie produkcyjne w Europie (maszyny, oprogramowanie, usługi itp.). Proponuje się ponadto, by wspierać rozwój i udoskonalanie systemów produkcji (technologii i procesów) dla budowania efektywnych, nowoczesnych i zaawansowanych technologicznie zakładów produkcyjnych w Europie.

2.4 Komisja przedstawiła 11 następujących zaleceń:

— uczynić z KET priorytet technologiczny Europy;

— UE powinna stosować skalę „poziomów gotowości technologicznej" do określenia B + R;

— w pełni wykorzystać zakres odpowiednich definicji B + R;

— zmienić strukturę wydatków unijnych programów finansowania B + R;

— przyjąć strategiczne podejście do programów KET;

— wprowadzić odpowiednie przepisy dotyczące wdrażania programów KET;

— połączyć mechanizmy finansowania;

— uwzględnić pomoc państwa w przepisach dotyczących KET;

— sprawić, by polityka w zakresie własności intelektualnej w Europie stała się konkurencyjna w skali światowej;

— tworzyć, rozwijać i pielęgnować umiejętności w zakresie KET;

— powołać europejski organ monitorujący i konsultacyjny w zakresie KET.

3. **Streszczenie komunikatu**

3.1 „W oparciu o aktualne badania, analizy ekonomiczne tendencji rynkowych oraz ich przydatność w rozwiązywaniu wyzwań społecznych, mikro- i nanoelektronikę, nanotechnologię, fotonikę, materiały zaawansowane, biotechnologię przemysłową oraz zaawansowane technologie produkcyjne określono jako unijne KET".

3.2 W komunikacie analizuje się obecną sytuację i stwierdza, że:

— UE jest światowym liderem w rozwoju KET.

— UE nie czerpie korzyści ze swojej bazy wiedzy.

— Główną słabością UE jest to, że nie potrafi przełożyć swojej bazy wiedzy na towary i usługi.

— Brak produkcji opartej na KET jest niekorzystny z dwóch powodów. Po pierwsze, w krótkiej perspektywie traci się sposobność tworzenia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy; a w perspektywie długofalowej ogranicza się bazę wiedzy.

3.3 W komunikacie podano następujące przyczyny tych niedociągnięć:

— brak wspólnej definicji KET i wspólnego rozumienia tego pojęcia;

— niedociągnięcia polityki pod względem wykorzystania synergicznych skutków KET i pod względem przyspieszenia ich wprowadzania ich na rynek;

— braki w zakresie demonstracji produktów i weryfikacji poprawności projektów;

— nieefektywne wykorzystanie i nieefektywna koordynacja środków publicznych;

— niewystarczający dostęp do odpowiednich źródeł kapitału wysokiego ryzyka;

([3]) http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf

— rozdrobnienie rynku wewnętrznego UE i rozbieżności w przepisach miedzy różnymi regionami i państwami członkowskimi;

— brak wystarczającej liczby wykwalifikowanej siły roboczej i przedsiębiorców.

3.4 Celem przedstawionej w komunikacie strategii jest:

— skoncentrowanie polityki unijnej w kolejnych wieloletnich ramach finansowych na badaniach i innowacjach oraz polityce spójności, a także priorytetowe traktowanie działalności EBI w zakresie udzielania pożyczek na rzecz wdrażania KET;

— zapewnienie koordynacji działań na poziomie unijnym i krajowym, aby osiągnąć synergię i komplementarność między tymi działaniami oraz w razie potrzeby – łączenie zasobów;

— ustanowienie zewnętrznej grupy ds. KET, która będzie doradzać Komisji w sprawach związanych z polityką związaną z KET;

— wykorzystanie istniejących instrumentów handlowych w celu zapewnienia uczciwej konkurencji oraz równych warunków działania na poziomie międzynarodowym.

3.5 Plan działania Komisji można podsumować następująco:

3.5.1 Przyjęcie instrumentów unijnych

— „Horyzont 2020”

  — Przyznanie 6,7 mld euro

  — Ukierunkowanie na linie pilotażowe i projekty demonstracyjne

  — Projekty przekrojowe

  — Kryteria kwalifikacji

— Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

  — Inteligentna specjalizacja

  — Działania specyficzne dla klastrów

— Unowocześnianie przepisów w dziedzinie pomocy państwa

— Umowa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym

— Wspieranie wymaganych umiejętności multidyscyplinarnych

3.5.2 Koordynacja

— Synergia ze strategiami krajowymi w zakresie innowacji przemysłowych

— Podpisanie protokołu ustaleń przez zainteresowane strony reprezentujące przemysł

3.5.3 Zarządzanie

— Grupa koordynująca ds. KET w ramach programu „Horyzont 2020”

— Ustanowienie zewnętrznej grupy ds. KET

3.5.4 Jeśli chodzi o umiejętności, to Komisja zamierza:

— kontynuować i intensyfikować działania w ramach programu „Horyzont 2020” mające na celu zainteresowanie młodzieży kluczowymi technologiami wspomagającymi;

— popierać utworzenie przez Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) wspólnoty wiedzy i innowacji (WWiI) ds. „produkcji oferującej wartość dodaną”, która połączyłaby przedsiębiorstwa, ośrodki badawcze i instytucje szkolnictwa wyższego działające w tej dziedzinie;

— opublikować do końca 2012 r. komunikat na temat zmieniających się i szybko ewoluujących wyzwań dotyczących podaży umiejętności w UE;

— rozwijać partnerstwa między instytucjami edukacyjnymi a przedsiębiorstwami, takie jak sojusze na rzecz wiedzy w dziedzinie szkolnictwa wyższego;

— szukać sposobów zwiększenia podaży wykwalifikowanej siły roboczej w dziedzinach związanych z KET, w tym poprzez przyciąganie wysoko wykwalifikowanych i utalentowanych pracowników spoza UE.

3.5.5 Handel

— Komisja będzie dążyć do zapewnienia korzystnych warunków handlowych oraz równych warunków działania w skali światowej. Obejmuje to ułatwienie dostępu do rynku i możliwości inwestycyjnych, unikanie zaburzeń na rynku międzynarodowym, poprawę ochrony praw własności intelektualnej, promowanie zasady wzajemności, zwłaszcza w zamówieniach publicznych, redukcję stosowania subsydiów oraz barier taryfowych i pozataryfowych na poziomie światowym oraz sprawdzanie zgodności z obowiązującymi przepisami UE i WTO.

4. **Europejskie przedsiębiorstwa produkcyjne stosujące zaawansowane technologie**

4.1 Strategia w dziedzinie KET ma na celu wspieranie zaawansowanych technologicznie produktów wytwarzanych w UE, które są nieodzownym elementem codziennego życia obywateli europejskich i które są niezbędne europejskim przedsiębiorstwom w perspektywie czasowej do 2020 r. i później. Wytwarzanie w Europie zaawansowanych technologicznie produktów nie jest obecnie wystarczająco konkurencyjne w skali światowej, mimo że europejska działalność w zakresie B + R plasuje się w światowej czołówce. Problem ten polega nie tyle na braku zdolności produkcyjnych Europy w dziedzinie zaawansowanych technologii, lecz raczej na niemożności przełożenia wyników B + R na produkcję. W istocie strategia Komisji zakłada „popychanie” technologii w stronę ku producentom. EKES uważa, że w rzeczywistości udane przełożenie zależy od zdolności producentów do „przyciągania” technologii (*pulling through*); zdaniem Komitetu, w Europie nie ma wystarczającej liczby przedsiębiorstw, które konkurowałyby z zaawansowanymi technologicznie światowymi branżami produkcyjnymi.

4.2 Przedstawione poniżej tabele pochodzą z analizy 500 największych przedsiębiorstw o zasięgu globalnym i 500 największych przedsiębiorstw z każdego głównego regionu, sporządzonej przez „*Financial Times*" (edycja 2012). Zanalizowano jedynie zaawansowane technologicznie branże wytwórcze.

4.3 Spółki giełdowe nie dają pełnego obrazu sytuacji, lecz EKES uważa, że są one precyzyjnym wskaźnikiem względnej siły wytwórczej regionów świata.

Tabela „500 globalnych przedsiębiorstw" pokazuje liczbę spółek w każdej zaawansowanej technologicznie branży wytwórczej. Rynki wschodzące obejmują między innymi cztery kraje BRIC. Na poziomie globalnym Europa jest liderem jedynie w dziedzinie inżynierii przemysłowej, ale tabela regionalna daje pełniejszy obraz sytuacji.

FT 500 globalnych przedsiębiorstw						
Sektor	Liczba spółek					
	Globalnie	USA	JAP	Rynki wschodzące	Europa	
Przemysł farmaceutyczny i biotechnologia	22	**11**	2	0	6	Novartis (*), Roche (*), GSK, Sanofi- Aventis, AstraZeneca, Novo Nordisk Shire
Urządzenia techniczne	16	**10**	1	2	3	ASML, Ericsson, Nokia
Oprogramowanie i usługi informatyczne	13	**7**	1	4	1	SAP
Motoryzacja i podzespoły	17	3	**5**	**5**	4	Daimler, VW, BMW, Continental
Przemysł chemiczny	18	**7**	1	4	5	Bayer, BASF, Air Liquide, Syngenta (*), Linde
Wyposażenie medyczne	13	**10**	0	0	3	Fresenius, Synthes (*), Essilor
Technologia ogólna	12	**5**	1	**5**	1	Siemens
Inżynieria przemysłowa	13	4	3	1	**5**	ABB (*), Volvo, Atlas Copco, MAN, Sandvik
Lotnictwo i przemysł obronny	7	**5**	0	0	2	Rolls Royce, EADS
Wyposażenie i usługi dla przemysłu petrochemicznego	11	**7**	0	0	2	Sarpem, Transocean (*)
Artykuły rekreacyjne	4	0	**3**	0	1	Philips Electrical
Elektronika i elektroenergetyka	4	1	1	1	1	Schneider Electric

(*) Przedsiębiorstwa opatrzone gwiazdką (*) to firmy szwajcarskie, nie z UE

4.4 W tabeli regionalnej pokazano liczbę przedsiębiorstw wraz z ich zagregowaną kapitalizacją rynkową. Pokazuje to faktyczny potencjał każdego regionu, podczas gdy kapitalizacja rynkowa jest miarą wielkości i względnego sukcesu każdej branży regionalnej.

4.5 Europa jest światowym liderem w branży chemicznej oraz inżynierii przemysłowej. Zajmuje także silną pozycję w przemyśle farmaceutycznym, biotechnologii i w branży motoryzacyjnej. USA dominują w dziedzinie wyposażenia medycznego, urządzeń technicznych i oprogramowania, podczas gdy Japonia i rynki wschodzące są silniejsze od UE w dziedzinie oprzyrządowania.

4.6 Z analizy jasno wynika, że program KET musi zawierać strategię mającą na celu wzmocnienie tych sektorów, w których Europa jest słaba, i wykorzystanie tych branż, w których Europa jest stosunkowo silna. Należy podjąć szczególne wysiłki w dziedzinie technologii medycznych i wyposażenia medycznego.

FT 500 regionalnych przedsiębiorstw– Sektory produkcji technologicznej

Sektor	Liczba przedsiębiorstw (#) i wartość rynkowa (mld USD)							
	USA		Japonia		Rynki wschodzące		Europa	
	#	$	#	$	#	$	#	$
Przemysł farmaceutyczny i biotechnologia	21	**948**	**27**	176	8	48	15	708
Urządzenia techniczne	**33**	**1,391**	18	146	9	146	7	111
Oprogramowanie i usługi informatyczne	**25**	**1,083**	12	58	5	109	7	126
Motoryzacja i podzespoły	9	161	**38**	**446**	10	115	13	290
Przemysł chemiczny	16	286	**32**	133	16	262	22	**384**
Wyposażenie medyczne	**29**	**495**	5	20	1	4	10	114
Technologia ogólna	**7**	**409**	8	36	9	87	5	125
Inżynieria przemysłowa	13	247	**34**	217	15	143	21	**275**
Lotnictwo i przemysł obronny	**12**	**269**	0	0	1	5	9	115
Wyposażenie i usługi dla przemysłu petrochemicznego	**16**	**324**	0	0	1	10	2	119
Artykuły rekreacyjne	2	25	**14**	**118**	0	0	1	20
Elektronika i elektroenergetyka	10	125	**27**	**153**	7	77	6	61
Energia ze źródeł alternatywnych	0	0	0	0	**1**	**4**	0	0

5. **Punkt widzenia Komitetu**

5.1 Od 1957 r. w Europie stworzono jedynie trzy zaawansowane technologicznie spółki o zasięgu globalnym: ASML, Nokię i SAP. Europa ciągle pozostaje w tyle. Wygląda to na skumulowaną porażkę kapitalizmu i przedsiębiorczości, jeśli porówna się to z osiągnięciami spółek amerykańskich w tym samym okresie i z systematycznym postępem spółek azjatyckich z Japonii, Tajwanu i Korei, a obecnie także z Chin.

5.2 USA praktykują wolnorynkowy kapitalizm w wielu dziedzinach, sektory militarny i przemysłowy w powiązaniu z wiodącymi na świecie uniwersytetami stworzyły bardzo urodzajne pole dla innowacji i mnogości idei, z których może czerpać panująca tam kultura przedsiębiorczości i duży rynek.

5.3 Kraje azjatyckie zapewniają aktywną pomoc państwa dla nowopowstających gałęzi przemysłu do czasu zdobycia przez nie stabilnej pozycji. Kraje te są nie tylko otwarte na zaawansowane technologicznie inwestycje wewnętrzne, ale są też dla nich atrakcyjne. Wchłonęły one technologie przetransferowane dzięki inwestycjom wewnętrznym i teraz je wykorzystują.

5.4 Sytuacja w Europie jest zupełnie inna, a główną kwestią jest tutaj brak jednorodności. Prawie pod każdym względem mamy do czynienia z bardzo głębokimi różnicami między sześcioma podregionami UE określonymi przez Bank Światowy: zarówno jeśli chodzi o PKB na głowę mieszkańca, jak i o stopę bezrobocia, infrastrukturę przedsiębiorstw i uczelni wyższych, wyniki nauczania, rynki kapitałowe, elastyczność rynków pracy, rozpowszechnienie internetu, itp. Wspominane podregiony to UE 15 Północ (Wyspy Brytyjskie, kraje nordyckie), UE 15 Europa Środkowa (sześć krajów założycielskich plus Austria – bez Włoch), UE 15 Południe (4 kraje śródziemnomorskie), UE 12 Północ (kraje bałtyckie), UE 12 Europa Środkowa (Polska, Republika Czeska, Węgry, Słowenia i Słowacja)), UE 12 Południe (Rumunia i Bułgaria).

5.5 W dążeniu do rozwijania światowej klasy zdolności w dziedzinie KET logiczne byłoby przystosowanie polityk i programów do każdej wymienionej podgrupy tak, by uwzględnić pozycję ich uniwersytetów i ośrodków badawczych, umiejętności naukowe i technologiczne ich siły roboczej, możliwości i rynki, jakimi dysponują ich przedsiębiorstwa produkcyjne itp. Umożliwiłoby to określenie priorytetowych działań dla każdego regionu, przy czym regiony przodujące tworzyłyby awangardę. W tym kontekście należy rozpatrzyć strategie w zakresie spójności zaproponowane w komunikacie.

5.6 Komisja steruje UE za pomocą prawodawstwa i wypłaty środków finansowych, w czym pomagają jej centra monitorowania i agencje. Może ona być skuteczna w dziedzinach, w których jeden komisarz jest w pełni odpowiedzialny za daną inicjatywę. W projekt KET zaangażowanych jest przynajmniej sześciu komisarzy, w związku z czym EKES nie wierzy, że może on się powieść bez odpowiedniej koncentracji władzy i bardziej bezpośredniego sposobu zarządzania.

5.7 Należałoby podważyć wiele powszechnie panujących poglądów. Jednym z przykładów jest podejście regionalne. Zarówno grupa wysokiego szczebla, jak i Komisja w swoim komunikacie uznały potrzebę ponownego rozważenia mechanizmów pomocy państwa dla projektów w dziedzinie KET. Jednakże w komunikacie znacznie słabiej niż to uczyniła w swoim sprawozdaniu grupa wysokiego szczebla [4] odniesiono się do propozycji dotyczących praw własności intelektualnej. EKES przyjmuje z zadowoleniem stanowisko Komisji w sprawie handlu, ale jest zdania, że obecna polityka handlowa UE nie chroni w wystarczającym stopniu interesów unijnych. Handel jest także tą dziedziną, która odniosłaby korzyści z nowego zarządzania i zdecydowanego dążenia do realizacji interesów UE.

5.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje zmianę podejścia zainicjowaną przez grupę wysokiego szczebla, zgodnie z którą większą uwagę skupiono na zrównoważonym podejściu opartym na trzech filarach niż na wspieraniu B + R. Pod tym względem siódmy program ramowy wydaje się wykazywać istotne braki. EKES wyraża zaniepokojenie, że w UE może nie być wystarczającej liczby przedsiębiorstw posiadających odpowiednie możliwości, a także produkty i zasięg globalny do tego, by przyciągnąć na rynek i komercyjnie wykorzystać produkty wytwarzane przez filar B + R. Cała propozycja opiera się na założeniu, że filar drugi i trzeci mogą „przepchnąć" KET na rynek. W rzeczywistości częściej zdarza się, iż to zaawansowani technologicznie producenci, tacy jak Apple, BMW, Bayer, Rolls Royce czy Airbus, przyciągają KET. UE musi wraz z państwami członkowskimi opracować strategię wspierania i rozwijania większej liczby światowej klasy przedsiębiorstw oferujących produkty końcowe. Należy zachęcać istniejące przedsiębiorstwa do rozszerzania swoich linii produkcyjnych o nowe produkty, które intensywnie wykorzystywałyby KET i byłyby skierowane na rynki światowe. W komunikacie wielokrotnie podkreślono, że KET mogą tworzyć wzrost gospodarczy i miejsca pracy. EKES patrzy na to z innej perspektywy: to *przedsiębiorstwa* wykorzystujące KET mogą generować wzrost gospodarczy i tworzyć miejsca pracy. UE potrzebuje więcej przedsiębiorstw, które dysponowałyby produktami i rynkami będącymi w stanie wykorzystywać KET.

5.9 Jeśli KET nie są przyciągane na rynek przez renomowane przedsiębiorstwa oferujące produkty końcowe, to zadanie to przypada przedsiębiorcom. Z kolei większość przedsiębiorców uzyskuje dostęp na rynek albo dzięki inwestorom dostarczającym kapitał wysokiego ryzyka, albo za pośrednictwem przedsiębiorstw o ustalonej pozycji. IBM sponsorował Microsofta i uratował Intela, Apple sponsorował ARM Holdings, który jest obecnie rywalem Intela, zarówno Google jak i Facebook otrzymywały inwestycje od bogatych inwestorów branży technologicznej, następnie inwestorzy kapitału podwyższonego ryzyka wspierali Google, a Microsoft wspierał Facebooka. W Europie nordyccy przedsiębiorcy inwestujący w Skype i Angry Birds otrzymywali wsparcie od kapitału podwyższonego ryzyka z Londynu i Kalifornii.

[4] Grupa wysokiego szczebla zaleca, by UE przyjęła przepisy dotyczące pomocy państwa w celu ułatwienia działań w zakresie badań, rozwoju i innowacji (BRI) oraz inwestycji na szeroką skalę w KET, zwłaszcza dzięki powszechnemu wprowadzeniu do unijnych ram pomocy państwa postanowienia równoważącego, dzięki dokonaniu przeglądu mechanizmu zmniejszania intensywności pomocy w odniesieniu do większych projektów, zwiększeniu progów powodujących obowiązek zgłoszenia, szybszym procedurom i wykorzystaniu projektów będących przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania.

5.10 Projekt KET jest mikrokosmosem odzwierciedlającym większe wyzwanie, jakie stanowi tworzenie bogactwa w UE. Strategia USA opiera się na sile napędowej rynku, podczas gdy polityka Azji opiera się na pomocy państwa. Niektóre państwa członkowskie, takie jak Niemcy i kraje nordyckie, pomyślnie realizują swoje strategie, ale wielu innym to się nie udaje. W komunikacie Komisja opowiada się za przyznaniem na ogólnym szczeblu UE ograniczonych unijnych środków finansowych na wspieranie programu KET, ale EKES obawia się, że ten model pomnażania majątku nie okaże się wystarczająco skuteczny, by sprostać światowej konkurencji.

6. **Uwagi szczegółowe**

6.1 Komitet wyraża zaniepokojenie w związku z tym, że skupienie większej uwagi na drugim i trzecim filarze może oznaczać ograniczenie skali B + R w UE, czego EKES nie może poprzeć. Intensywne badania podstawowe są potrzebne, by zaspokoić potrzeby następnej generacji innowacji. Nowoczesna technologia jest w większości oparta na nieoczekiwanych rezultatach badań podstawowych.

6.2 Ponieważ UE nie posiada kompleksu wojskowego i przemysłowego w skali porównywalnej z USA (lub Chinami), należy szukać innych sposobów pobudzania badań naukowych i stawiania przed nimi odpowiednich wyzwań. W tym leży wartość takich projektów jak Galileo i ITER.

6.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje skoncentrowanie się na edukacji i umiejętnościach. Jednak odnotowuje, że w komunikacie zwraca się uwagę na spadek liczby absolwentów nauk ścisłych i inżynieryjnych w UE. Brak wystarczającej liczby absolwentów nauk ścisłych oraz inżynieryjnych na wszystkich poziomach edukacji jest pietą achillesową konkurencyjności UE ogólnie i projektu KET w szczególności. Przedstawione w komunikacie plany są niewystarczające, zważywszy na skalę problemu i jego naglący charakter.

6.4 Niedawno EKES opracował opinię w sprawie komunikatu Komisji w sprawie unowocześnienia unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa [5]. W kontekście KET istotne są obawy wyrażone w punktach 1.5.1 (definicja pojęcia „zawodności rynku"), 1.6.3 i 1.6.4 (równe warunki działania). Wysiłki UE na rzecz ochrony konkurencji na jej rynku wewnętrznym zagroziły jej zewnętrznej konkurencyjności.

6.5 W komunikacie odnotowuje się spadek działań prowadzonych w ostatnich dziesięciu latach przez kapitał wysokiego ryzyka w UE i proponuje się zastąpienie tych pieniędzy środkami unijnymi. Propozycję tą należy przyjąć pozytywnie, ale nie jest ona wystarczająca. EKES zaleca, by UE współpracowała z państwami członkowskimi na rzecz stworzenia warunków wstępnych dla kapitału wysokiego ryzyka w Europie.

6.6 Komisja poinformowała EKES o swoich planach odnośnie do grupy ds. KET, która zastąpi grupę wysokiego szczebla. „*Oprócz przedstawicieli technologii należących do jednej z sześciu KET (nanotechnologii, mikroelektroniki, biotechnologii, fotoniki, materiałów zaawansowanych i zaawansowanych technologii produkcyjnych) proponuje się, by w skład grupy ds. KET weszli przedstawiciele wielu technologii wspomagających, tzw. multi-KET (większość innowacyjnych produktów jest połączeniem różnych KET). W porównaniu z pierwszą grupą wysokiego szczebla w skład grupy powinno także wejść więcej użytkowników przemysłowych stanowiących końcowe ogniwo produkcji i dystrybucji (np. przedstawicieli aeronautyki, przemysłu motoryzacyjnego, lotniczego i kosmonautycznego, budownictwa, energetyki, przemysłu spożywczego, wyrobów medycznych, urządzeń, wzornictwa itp.) z uwagi na to, że strategia KET ma na celu zwiększenie produkcji wyrobów powstałych na bazie KET.*"

6.7 Wiele zależeć będzie od reprezentowanych przedsiębiorstw, od ich wpływu na większą (i to znacznie większą) grupę ds. KET, od tego, czy grupie tej uda się pomóc większej liczbie przedsiębiorstw spośród 118 regionalnych firm z zaawansowanego technologicznie sektora produkcyjnego osiągnąć pozycję światową i, co najważniejsze, od tego, czy uda się jej przyczynić do pojawienia się następnych 118 przedsiębiorstw tego rodzaju na szczeblu regionalnym.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

[5] Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (Dz.U. C 11 z 15.1.2013).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (wersja przekształcona)

COM(2012) 360 final – 2012/0175 (COD)

(2013/C 44/16)

Sprawozdawca: **Ellen NYGREN**

Dnia 11 września 2012 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (wersja przekształcona)

COM(2012) 360 final – 2012/0175 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 grudnia 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednogłośnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji dotyczącą przeglądu dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego i ogólnie pozytywnie ocenia przedstawiony wniosek. Cele przyświecające przedłożonemu wnioskowi są słuszne, a sam wniosek jest zasadniczo odpowiedni.

1.2 Niektóre aspekty wniosku nie zostały jednak wystarczająco wyjaśnione i wymagają dalszych rozważań, zanim będzie je można wdrożyć w praktyce. W niektórych przypadkach niezbędne jest dokładniejsze zdefiniowanie pojęć, aby umożliwić skuteczne stosowanie przepisów.

1.3 Zawarte we wniosku wymogi dotyczące informacji przekazywanych klientom są ogólnie rzecz biorąc właściwe i korzystne dla konsumenta.

1.4 Zgodnie z wnioskiem wszyscy pośrednicy ubezpieczeniowi i wszystkie zakłady ubezpieczeń powinny podejmować wszelkie stosowne kroki w celu identyfikowania konfliktów interesów, które mogą pojawić się podczas pośrednictwa w zakresie produktów ubezpieczeniowych, oraz informować o tym klientów. EKES uważa to za ważne i popiera cel wniosku, jest jednak zdania, że niektóre jego aspekty należy ulepszyć zgodnie z poniższymi uwagami.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że w kontekście kupna ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych postawiono specjalne wymagania co do ochrony klientów. Często chodzi o oszczędności emerytalne, które mają dla konsumenta duże znaczenie finansowe i które dotyczą długiego okresu. Takie produkty są często złożone, a poszczególne ich elementy i warunki niezwykle trudno jest z góry zrozumieć i ocenić. Dlatego też ochrona interesów konsumentów w przypadku tej kategorii produktów ubezpieczeniowych ma o wiele większe znaczenie niż w przypadku zwykłych produktów ubezpieczeniowych o mniejszych skutkach gospodarczych.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 Dyrektywa w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego jest jedynym aktem unijnego prawa, który reguluje sprzedaż produktów ubezpieczeniowych w celu ochrony praw przysługujących konsumentom. Dyrektywa ta została przyjęta w 2002 r., a termin jej transpozycji przez państwa członkowskie przypadał na styczeń 2005 r. Celem dyrektywy jest, by za pomocą pewnych nadrzędnych zasad zagwarantować minimalną harmonizację, przy czym wdrażanie w państwach członkowskich odbyło się na bardzo zróżnicowane sposoby. Konieczność zmiany dyrektywy stwierdzono już podczas kontroli jej wdrożenia przeprowadzonej przez Komisję w latach 2005–2008.

2.2 Zakłócenia na rynkach finansowych uwypukliły znaczenie zapewniania skutecznej ochrony konsumentów we wszystkich sektorach finansowych. W 2010 r. grupa G20 zwróciła się do OECD oraz innych właściwych organizacji międzynarodowych o opracowanie wspólnych zasad w obszarze usług finansowych w celu wzmocnienia ochrony konsumentów. Omawiany wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego należy rozpatrywać na tym tle.

2.3 Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy (IMD2) ma na celu poprawę regulacji na rynku produktów ubezpieczeniowych dzięki zapewnieniu równych zasad działania wszystkim uczestnikom zajmującym się sprzedażą produktów ubezpieczeniowych oraz zwiększeniu poziomu ochrony ubezpieczających.

2.3.1 Nadrzędnym celem jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji, ochrony konsumentów i integracji rynku. Konflikty interesów należy wykrywać, zarządzać nimi i je łagodzić. Kwalifikacje zawodowe sprzedawców powinny odpowiadać złożoności sprzedawanych produktów. Procedury regulujące działalność transgraniczną powinny zostać uproszczone.

2.3.2 Wniosek rozszerza zakres stosowania dyrektywy z samej sprzedaży przez pośredników ubezpieczeniowych jako pośredników na całość sprzedaży produktów ubezpieczeniowych ogólnie.

2.3.3 Komisja postrzega wniosek zasadniczo jako dyrektywę wprowadzającą minimalną harmonizację, która pozostawia państwom członkowskim wystarczające pole manewru, jeśli chodzi o nałożenie ostrzejszych wymogów dla ochrony konsumentów.

3. **Uwagi EKES-u do wniosku dotyczącego dyrektywy**

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji dotyczącą przeglądu dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego i ogólnie pozytywnie ocenia przedstawiony wniosek. Cele przyświecające przedłożonemu wniosku są słuszne, a sam wniosek jest zasadniczo odpowiedni. Komitet popiera także to, że we wniosku przewidziano dokonanie przeglądu dyrektywy po pięciu latach od jej wejścia w życie. Niektóre aspekty wniosku nie zostały jednak wystarczająco wyjaśnione i wymagają dalszych rozważań, zanim będzie je można wdrożyć w praktyce.

3.2 *Zakres obowiązywania i definicje*

3.2.1 W art. 1 znacząco rozszerza się zakres stosowania dyrektywy w porównaniu z obecną sytuacją. Pojęcie „pośrednictwo ubezpieczeniowe" zostało we wniosku poszerzone i obejmuje obecnie nie tylko niezależnych pośredników, ale także pracowników zakładów ubezpieczeń. Może to mieć bardzo pozytywne skutki, gdyż teraz cały rynek ubezpieczeń będzie podlegać tym samym przepisom. Dyrektywa ma zastosowanie także do banków, jeśli oferowane przez nie produkty obejmują także produkty ubezpieczeniowe.

3.2.2 Zdaniem EKES-u zasadnicze znaczenie ma uregulowanie warunków sprzedaży, niezależnie od tego, jaka kategoria zawodowa zajmuje się sprzedażą produktów w sektorze finansowym. Dlatego też dziwne wydaje się, że we wniosku oddzielnie wspomina się o zawodowej obsłudze roszczeń i likwidacji szkód.

3.3 *Wymogi zawodowe i organizacyjne*

3.3.1 EKES zdecydowanie podkreśla, że to państwa członkowskie dopilnowują, aby pośrednicy ubezpieczeniowi oraz członkowie personelu zakładów ubezpieczeń prowadzący działalność w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego ustawicznie aktualizowali swoją wiedzę i umiejętności. W tym kontekście trzeba podkreślić, że do obowiązków pracodawców należy zadbanie o to, by ich pracownicy mieli dostęp do szkoleń, które są niezbędne do skutecznego i zadowalającego wykonywania powierzonych im zadań.

3.3.2 W tym kontekście Komitet podkreśla, że jest pożądane, by wszyscy pośrednicy ubezpieczeniowi (zarówno będący pracownikami, jak i pracujący na własny rachunek) byli prawnie zobowiązani do przedkładania dokumentów poświadczających ich kwalifikacje zawodowe.

3.3.3 Zgodnie z art. 8 ust. 2 osoby bezpośrednio zajmujące się pośrednictwem ubezpieczeniowym nie mogą być notowane w rejestrach karnych w związku z przestępstwami przeciwko mieniu lub przestępstwami związanymi z działalnością finansową. Zdaniem Komitetu oficjalne władze krajowe powinny przeprowadzać odpowiednie kontrole, aby zagwarantować uczciwość oraz uniknąć skomplikowanych i kosztownych procedur. Problemem w tym kontekście mogłoby być to, że stosowane w poszczególnych państwach kryteria wpisu do rejestru karnego nie są takie same, w związku z czym uregulowanie to może mieć różne skutki w różnych państwach.

3.4 *Wymogi informacyjne*

3.4.1 We wniosku ustala się, że wszelkie informacje, w tym materiały marketingowe, muszą być jasne i nie mogą wprowadzać w błąd. Z przedłożonych materiałów powinno wynikać, czy służą one marketingowi, czy zawierają inne informacje. Pośrednik ubezpieczeniowy musi też informować klienta o tym, w jakim stopniu ma on do czynienia z doradztwem w zakresie oferowanych produktów ubezpieczeniowych. Powinno być jasne, czy pośrednik działa na zlecenie zakładu ubezpieczeń, czy we własnym imieniu, oraz od kogo otrzymuje wynagrodzenie. Zdaniem EKES-u wniosek jest ogólnie rzecz biorąc właściwy i korzystny dla konsumenta.

3.4.2 Może jednak istnieć ryzyko, że pośrednik będzie usiłował uniknąć odpowiedzialności wiążącej się z działalnością doradczą, informując klienta, że nie świadczy doradztwa. Proponowany przepis może zatem prowadzić do problemów interpretacyjnych. Jeśli przepis ten zostanie utrzymany, należy uzupełnić go zasadą, że w przypadku, gdy ostatecznie okazuje się, że pośrednik faktycznie udzielił porad dotyczących produktów będących przedmiotem pośrednictwa, nie ogranicza to możliwości klienta do uzyskania odszkodowania za błędną poradę.

3.4.3 Wiele prostych produktów ubezpieczeniowych sprzedaje się bez doradztwa, na przykład w internecie. Sprzedaż bez doradztwa reguluje art. 18. W art. 18 ust. 1 lit. b) stwierdza się, że pośrednik wyjaśnia klientowi przesłanki udzielonej mu porady w sprawie każdego produktu ubezpieczeniowego, o którym go informuje, choć artykuł dotyczy sytuacji, w których doradztwo nie jest świadczone. Sformułowanie to jest sprzeczne, zatem ten fragment wniosku należy doprecyzować.

3.4.4 W odniesieniu do informacji udzielanych klientowi w art. 20 ustala się, że wszystkie informacje muszą być przekazywane w formie papierowej. Liczba wyjątków jasno pokazuje, że *de facto* nie jest to zasada ogólna. Zamiast tego lepiej byłoby postanowić, że na papierze przekazuje się podstawowe informacje o produkcie z odniesieniami do źródeł, w których można uzyskać dalsze informacje.

3.5 *Konflikty interesów i przejrzystość*

3.5.1 Zgodnie z wnioskiem wszyscy pośrednicy ubezpieczeniowi i wszystkie zakłady ubezpieczeń powinny podejmować wszelkie stosowne kroki w celu identyfikowania konfliktów interesów, które mogą pojawić się podczas pośrednictwa w zakresie produktów ubezpieczeniowych, oraz informować o tym klientów. EKES uważa to za ważne i popiera cel wniosku, jest jednak zdania, że można go ulepszyć zgodnie z poniższymi uwagami.

3.5.2 W art. 17 ust. 1 lit. d) – g) zawarto postanowienia dotyczące informacji, których należy udzielić klientowi, na temat charakteru wynagrodzenia otrzymanego przez pośrednika w związku z umową ubezpieczenia. EKES jest za udzielaniem informacji o sposobie określania wynagrodzenia, jednak obawia się, że podawanie klientowi zbyt dokładnej kwoty, tak jak to przewidziano w lit. f), mogłoby wprowadzać go w błąd przy podejmowaniu decyzji. Ważne jest, by klient dokładnie znał pełną cenę powiązaną z produktem, kwotę należną pośrednikowi oraz wysokość ewentualnego wynagrodzenia wypłacanego pośrednikowi przez zakład ubezpieczeń.

3.5.3 W art. 17 ust. 4 zawarto postanowienia dotyczące ujawnienia informacji o wynagrodzeniu pośrednika w przypadkach, gdy klient po zawarciu umowy ubezpieczenia dokonuje z jej tytułu jakichkolwiek płatności. Ta propozycja wydaje się być nadmiernym uregulowaniem, biorąc pod uwagę możliwości automatycznego dokonywania płatności (np. zlecenie stałe), tak jak to się obecnie zazwyczaj odbywa w przypadku długookresowych umów o ubezpieczeniach. W takich przypadkach wystarczy raz w roku poinformować klienta o wynagrodzeniu pośrednika.

3.5.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje art. 21 wniosku, dotyczący sprzedaży krzyżowej. Ustalono w nim, że pośrednik ubezpieczeniowy informuje klienta o możliwości odrębnego zakupu składników oferowanego pakietu.

3.5.5 Wprowadzenie ogólnej zasady równych warunków działania dla kanałów dystrybucji jest bardzo ważne dla wyważonego przekazywania informacji i dla przejrzystości bez ryzyka zakłócenia konkurencji.

3.6 *Dodatkowe wymogi w zakresie ochrony klientów związane z ubezpieczeniowymi produktami inwestycyjnymi*

3.6.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że w kontekście kupna ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych postawiono specjalne wymagania co do ochrony klientów. Proste produkty ubezpieczeniowe różnią się istotnie od tych o charakterze inwestycyjnym. Często chodzi o oszczędności emerytalne, które mają dla konsumenta duże znaczenie finansowe i które dotyczą długiego okresu. Zarówno etap oszczędzania, jak i etap wypłacania środków mogą obejmować nawet kilkadziesiąt lat. Takie produkty są często złożone, a konsument niekiedy nie jest w stanie z góry zrozumieć i ocenić poszczególnych ich elementów i warunków. Dlatego też ochrona interesów konsumentów w przypadku tej kategorii produktów ubezpieczeniowych ma o wiele większe znaczenie niż w przypadku zwykłych produktów ubezpieczeniowych o mniejszych skutkach gospodarczych.

3.6.2 Komitet opowiada się za dokładniejszym określeniem tego typu produktów. Wprawdzie w art. 2 ust. 4 wniosku odsyła się do definicji w rozporządzeniu w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych, niemniej ta definicja wydaje się Komitetowi niezbyt ścisła, ponieważ we wniosku w odniesieniu do owych przypadków pośredniczenia określono bardziej precyzyjne wymogi dotyczące ochrony klienta. W tym kontekście ważne jest dokładne i odpowiednie wytyczenie zakresu obowiązywania tych postanowień, aby w praktyce faktycznie móc zapewnić pożądaną ochronę klienta ([1]).

3.6.3 Gdy pośrednik oświadcza klientowi, że jego doradztwo w zakresie produktów ubezpieczeniowych jest świadczone w sposób niezależny, wówczas zgodnie z art. 24 ust. 5 lit. b) nie wolno mu przyjąć żadnych honorariów, prowizji lub innych korzyści pieniężnych od osób trzecich. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten zapis, mając na względzie szczególną potrzebę ochrony konsumenta w tego typu sytuacjach.

3.7 *Pozasądowe rozstrzyganie sporów*

3.7.1 Zgodnie z art. 13 państwa członkowskie zapewniają konsumentom właściwe, skuteczne, bezstronne i niezależne procedury pozasądowego rozstrzygania sporów. W tym kontekście EKES podkreśla, że istotne jest, by takie instytucje rzeczywiście otrzymały możliwość badania spraw oraz by umożliwiono badanie kwestii dowodowych w trakcie postępowania ustnego, aby wypełnić wymogi dyrektywy. EKES zwraca uwagę, że jednocześnie należy zagwarantować opcje sądowego rozstrzygania sporów, aby klienci nie byli zdani tylko na tę alternatywną metodę rozwiązywania sporów.

3.8 *Sankcje*

3.8.1 Zgodnie z art. 26 państwa członkowskie zapewniają skuteczność, proporcjonalność i odstraszający charakter sankcji i środków administracyjnych nakładanych w przypadku naruszeń. EKES podziela ten cel.

3.8.2 Przy tym jednak w art. 28 ust. 2 lit. f) jest mowa, że osobę fizyczną można ukarać grzywną administracyjną wysokości nawet 5 mln EUR. Tę kwotę EKES uważa ze nadmiernie wysoką, nawet jeśli jest to stawka maksymalna kary, jaką można

([1]) Opinia EKES-u CESE 1841/2012 z 14 listopada 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

nałożyć w formie grzywny administracyjnej. Można ten przepis zakwestionować, zwłaszcza że chodzi tu o sankcję administracyjną, a nie o nałożone wyrokiem sądu odszkodowanie dla osoby poszkodowanej.

3.9 *Zgłaszanie naruszeń*

3.9.1 Art. 30 stanowi, że należy zagwarantować skuteczny system zgłaszania naruszeń. W związku z tym Komitet podkreśla, że pracownicy muszą mieć możliwość zgłaszania właściwym władzom nadzorującym ewentualnych naruszeń przepisów, nie ponosząc konsekwencji związanych z prawem pracy ani też innych konsekwencji. Jest to ważne ze względu na pewność prawną, niezakłóconą konkurencję, a także oczywiście ochronę konsumentów. Możliwości zgłaszania muszą także dotyczyć podejrzenia naruszenia przeciw obowiązującym przepisom. Nie wystarczy jedynie odsyłać pracowników zakładów ubezpieczeń i pośredników ubezpieczeniowych do wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości.

4. **Uwagi szczegółowe**

4.1 Bardzo ważne jest zdefiniowanie ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego, ponieważ dla takich produktów obowiązują bardziej rygorystyczne przepisy niż w przypadku pozostałych produktów ubezpieczeniowych. Dlatego też niefortunna jest definicja w odnośnym artykule – „ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny oznacza umowę ubezpieczenia, którą można również zaklasyfikować jako […]". Pozwala ona bowiem na różne interpretacje tego, czym może być ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny.

4.2 Definicja „doradztwa" jest zdaniem Komitetu niejasna. W wielu miejscach we wniosku podejmuje się różne próby określenia pojęcia „doradztwa". Art. 2 ust. 9 definiuje doradztwo jako udzielenie klientowi osobistej rekomendacji. Jest to bardzo szeroka definicja „doradztwa" i nie jest jasne, czy pośrednictwo w zakresie produktów ubezpieczeniowych bez doradztwa jest w ogóle możliwe.

4.2.1 Jednocześnie wniosek zawiera w innym miejscu kolejną próbę zdefiniowania „doradztwa". Rozdział VI art. 17 ust. 1 lit. c) stanowi, że klient musi zostać poinformowany, czy usługi doradcze są świadczone na podstawie rzetelnej analizy. W art. 18 ust. 3 wyjaśniono, jak wygląda działalność doradcza na podstawie rzetelnej analizy. Taka działalność musi być świadczona „na podstawie analizy wystarczającej liczby umów ubezpieczeń dostępnych na rynku, umożliwiającej [pośrednikowi ubezpieczeniowemu] lub [zakładowi ubezpieczeń] sformułowanie zaleceń, zgodnie z kryteriami zawodowymi, dotyczącymi umowy ubezpieczenia, która w najwłaściwszy sposób spełniałaby potrzeby klienta".

4.2.2 Brzmienie art. 24 ust. 3 i 5 jest inne. Mowa tam o doradztwie „świadczonym niezależnie". Według wniosku takie niezależnie świadczone doradztwo może opierać się na „szerokiej" lub „bardziej ograniczonej analizie rynku".

4.2.3 Podsumowując można powiedzieć, że we wniosku uwzględniono kilka różnych rodzajów pośrednictwa:

— pośrednictwo bez doradztwa, np. w przypadku sprzedaży przez internet;

— pośrednictwo z doradztwem w formie osobistej rekomendacji;

— pośrednictwo z doradztwem na podstawie rzetelnej analizy, z odpowiednimi wymogami dotyczącymi jego formy;

— pośrednictwo z doradztwem świadczonym niezależnie,

  — które opiera się na szerokiej analizie rynku lub

  — na bardziej ograniczonej analizie rynku.

4.2.4 Niezależnie świadczone doradztwo musi, jak wskazano powyżej, spełniać odpowiednie wymogi dotyczące jego formy. Nie jest jednak jasne, czy te wymogi dotyczące formy muszą być spełnione zarówno w przypadku szerokiej analizy rynku, jak i bardziej ograniczonej analizy rynku.

4.3 *Artykuł 17*

4.3.1 Komitet zgadza się, że dla konsumenta ważne jest ujawnienie konfliktów interesów oraz że należy zachować pewną przejrzystość co do form wynagrodzenia. Nacisk należy jednak położyć nie tylko na przejrzystość kwestii wynagrodzenia, lecz także na systemy zarządzania wynikami („performance management"), które są podstawą zmiennych wynagrodzeń oraz ewolucji stałych płac. Konflikty interesów mogą powstać także w przypadku braku wypłaty jakiejkolwiek formy zmiennego wynagrodzenia, tzn. w przypadkach, gdy pośrednik musi zrealizować cele operacyjne. Może tu często chodzić o cele w zakresie sprzedaży danego produktu, lecz także o cele o charakterze pośrednim. Takie cele mogą pociągać za sobą ryzyko konfliktu interesów między celami ustalonymi przez zakład ubezpieczeń a zapotrzebowaniem klienta na odpowiedni produkt ubezpieczeniowy.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE

COM(2012) 369 final – 2012/0192 (COD)

(2013/C 44/17)

Sprawozdawca: **Ingrid KÖSSLER**

Rada, w dniu 7 września 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i art. 168 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE

COM(2012) 369 final – 2012/192 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 grudnia 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES uznaje, że badania kliniczne są istotną i nieustannie rozwijającą się dziedziną obejmującą wysiłki naukowe, których celem jest zrozumienie chorób oraz opracowanie produktów leczniczych dla pacjentów.

1.2 W kontekście postępu naukowego w dziedzinie badań klinicznych oraz rozwoju innowacyjnych terapii należy w pełni uwzględnić ochronę uczestników przed nieuzasadnionym ryzykiem i obciążeniami, przy czym dobrostan poszczególnych uczestników musi przeważać nad wszystkimi innymi interesami.

1.3 W okresie obowiązywania przedmiotowego rozporządzenia będzie ono stanowić system umożliwiający ocenę opracowywanych i nowatorskich planów badań. Biorąc pod uwagę rozwój nauki i technologii oraz jego wpływ na sposób prowadzania badań i testowania produktów w ramach badań klinicznych w przyszłości, słuszne jest przyjęcie zdecydowanych środków na rzecz okresowej oceny i – w razie konieczności – zmiany rozporządzenia.

1.4 EKES apeluje o ustanowienie jednolitego unijnego obszaru zarządzania badaniami klinicznymi, w ramach którego pacjenci mogliby uczestniczyć w różnych badaniach klinicznych w różnych państwach członkowskich niezależnie od kraju pochodzenia/ zamieszkania oraz w ramach którego przestrzegano by uniwersalnych zasad etycznych, naukowych i technicznych, na których podstawie oceniane są badania kliniczne.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje wdrożenie i stosowanie jednego portalu zarówno dla międzynarodowych badań klinicznych, jak i dla badań klinicznych prowadzonych na terenie jednego państwa, bez konieczności dalszego kodowania danych w jakimkolwiek systemie krajowym, a także zdecydowanie broni tego rozwiązania. Zmniejszy to obciążenie administracyjne wynikające z obecnej dyrektywy oraz zapewni harmonizację wymogów dotyczących składania wniosków przez władze krajowe. Ponadto jeden portal usprawni proces realizacji wszystkich etapów badania klinicznego oraz ułatwi możliwość włączania dodatkowych państw członkowskich do badania klinicznego.

1.6 EKES popiera podział skoordynowanej procedury oceny na dwie części, jak zaproponowano w przedmiotowym rozporządzeniu. Umożliwi to stworzenie jasnego i zrozumiałego systemu, który nie będzie pozwalał na powielanie ocen przez zainteresowane organy, a także zapewni pacjentom możliwie najszybszy dostęp do badania klinicznego mniej więcej w tym samym czasie we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich.

1.7 EKES apeluje o jednoznaczne włączenie do przedmiotowego rozporządzenia ocen niezależnych komisji etycznych (zgodnie z wymogami określonymi w ust. 15 deklaracji helsińskiej, rozdziale II przedmiotowego wniosku oraz w dyrektywie 2001/20/WE). Ocena etyczna jest najważniejszą częścią procesu ubiegania się o pozwolenie na badanie kliniczne, której celem jest zapewnienie przestrzegania praw pacjentów. Pozwolenie na badanie kliniczne powinno zostać wydane dopiero po tym, jak niezależna komisja etyczna wyda przychylną opinię.

1.8 EKES apeluje o wsparcie i ułatwienie współpracy i wymiany informacji naukowych między państwami członkowskimi w ramach sieci łączącej komisje etyczne wyznaczone przez państwa członkowskie. EKES uznaje istnienie sieci EurecNet, lecz apeluje o ustanowienie formalnego organu zorientowanego na pacjenta, który miałby zastąpić EurecNet. W przedmiotowym rozporządzeniu należy uwzględnić przepisy dotyczące sieci komisji etycznych.

1.9 EKES zdecydowanie popiera wprowadzone w przedmiotowym rozporządzeniu rozróżnienie badań klinicznych o niskim stopniu interwencji.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar wzmocnienia zabezpieczeń stosowanych przy przetwarzaniu danych osobowych, pod warunkiem że istnieje odpowiednia równowaga pomiędzy prawami jednostek a bezpiecznym i ostrożnym wykorzystywaniem danych pacjentów na potrzeby badań zdrowotnych.

1.11 EKES popiera utworzenie Grupy ds. Koordynacji Badań Klinicznych i Doradztwa (CTAG), o której mowa w art. 81.

1.12 Chociaż badania kliniczne są najczęściej prowadzone w odniesieniu do produktów leczniczych, warto zwrócić uwagę również na to, że w niektórych przypadkach badania kliniczne – lub badania skuteczności klinicznej – można również wykonywać w odniesieniu do wyrobów medycznych i diagnostyki in vitro oraz że ostatnie wnioski Komisji dotyczące rozporządzenia w sprawie wyrobów medycznych ([1]) oraz w sprawie wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro ([2]) zawierają wymagania dotyczące badań skuteczności klinicznej. Zwłaszcza w kontekście medycyny spersonalizowanej prawdopodobnie wzrośnie liczba wspólnych badań z użyciem farmaceutycznych i diagnostycznych wyrobów medycznych. Należy zatem zapewnić kompatybilność wymogów i procesów stosowania produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz, w możliwie jak największym stopniu, ograniczenie ich powielania.

1.12.1 EKES uznaje, że dane z badań klinicznych zawarte w dokumentacji wniosku, niezbędne do uzyskania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, oparte są na badaniach klinicznych, jakie zostały zarejestrowane przed ich rozpoczęciem w publicznym rejestrze, który stanowi rejestr podstawowy międzynarodowej platformy badań klinicznych Światowej Organizacji Zdrowia lub zatwierdzony rejestr Międzynarodowego Komitetu Wydawców Czasopism Medycznych (ICMJE).

2. **Streszczenie wniosku Komisji**

2.1 W ostatnich latach liczba wniosków o pozwolenie na badania kliniczne w UE znacznie spadła (o 25 % w latach 2007–2011), ponadto wydłużył się średni okres potrzebny do rozpoczęcia badania klinicznego oraz wzrosły koszty prowadzenia badań klinicznych. Według Komisji Europejskiej dyrektywa 2001/20/WE na wiele sposobów wpłynęła na koszty i możliwość przeprowadzania badań klinicznych, co doprowadziło do spadku aktywności w zakresie badań klinicznych w UE.

2.2 Celem omawianego wniosku jest przyspieszenie, ułatwienie i obniżenie kosztów prowadzenia badań klinicznych poprzez harmonizację przepisów dotyczących wydawania pozwoleń i prowadzenia badań klinicznych w celu zwiększenia atrakcyjności UE jako odpowiedniego miejsca do prowadzenia badań klinicznych, a także w celu ograniczenia kosztów badań klinicznych oraz promowania zdrowia publicznego.

2.3 Wniosek ma postać rozporządzenia zastępującego dyrektywę 2001/20/WE. Taka forma prawna sprawi, że państwa członkowskie będą oceniać wnioski o pozwolenie na badanie kliniczne w oparciu o identyczny tekst, a nie rozbieżne krajowe środki transpozycji. Ponadto umożliwi podmiotom planowanie i prowadzenie badań klinicznych, w tym międzynarodowych badań klinicznych, na podstawie jednych ram regulacyjnych.

2.4 Główne elementy omawianego wniosku to: procedura wydawania pozwolenia na badanie kliniczne, zgłaszanie danych dotyczących bezpieczeństwa, świadoma zgoda, wytwarzanie i etykietowanie badanego produktu, prowadzenie badania, odszkodowanie, obowiązki (badacza, sponsora, współsponsora), osoba wyznaczona do kontaktów w UE i inspekcje.

3. **Uwagi ogólne**

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem przegląd europejskiego prawodawstwa dotyczącego badań klinicznych jako możliwość wykazania przez Europę tego, że działa jako jednolity, spójny region w zakresie regulowania badań klinicznych i zarządzania ich prowadzeniem oraz że jest dla sponsorów atrakcyjnym miejscem, gdzie mogą oni prowadzić swoje badania kliniczne oraz umożliwiać pacjentom udział w badaniach klinicznych.

3.2 EKES uznaje, że liczba badań klinicznych prowadzonych w UE spada (odnotowuje się znaczny spadek zwłaszcza w odniesieniu do badań akademickich); za spadek ten nie należy obwiniać jedynie prawodawstwa UE, lecz także szereg różnych czynników. Również w Stanach Zjednoczonych spadła liczba badań klinicznych. Za tę sytuację może częściowo odpowiadać kryzys gospodarczy. Prawodawstwo UE może jednak pomóc w rozwiązaniu tego problemu.

3.3 EKES zauważa, że omawiany wniosek może przyczynić się do spowolnienia tego spadku, ale w swoim obecnym brzmieniu ani go nie zahamuje, ani nie odwróci. Może jednak wnieść wkład w stworzenie lepszego środowiska badań klinicznych w UE, co z kolei ułatwi zwiększenie konkurencyjności ram prowadzenia badań klinicznych w skali globalnej.

3.4 EKES podkreśla, że badania naukowe rozwijają się wraz z rozwojem naszej wiedzy naukowej i technicznej. Aby zapewnić dalsze wsparcie europejskich badań klinicznych w ramach przedmiotowego rozporządzenia, należy przeprowadzać jego okresowy przegląd, na którego podstawie będzie można wprowadzać wszelkie niezbędne zmiany. Komisja poparła takie podejście w swoim komunikacie zatytułowanym „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie" ([3]), w którym stwierdziła, że „systematyczne oceny prawodawstwa muszą stać się integralną częścią inteligentnych regulacji".

([1]) COM(2012) 542 final.
([2]) COM(2012) 541 final.
([3]) COM(2010) 614 final.

3.4.1 EKES domaga się określenia przepisów dotyczących oceniania i składania sprawozdań z wykonania przedmiotowego rozporządzenia w oparciu o uzyskane doświadczenia, ze szczególnym uwzględnieniem różnych rodzajów badań klinicznych, na które wydano pozwolenie, oraz postępu naukowego i technologicznego.

3.4.2 EKES apeluje o wprowadzenie następującej poprawki klauzuli przeglądowej: „Pięć lat po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, a następnie co pięć lat Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z funkcjonowania niniejszego rozporządzenia, które będzie obejmowało obszerne informacje dotyczące różnych rodzajów badań klinicznych, na które wydano pozwolenie zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w tym plany określające wszelkie odpowiednie zmiany".

3.4.3 EKES domaga się, by w tym sprawozdaniu Komisja oceniła wpływ postępu naukowego i technologicznego na stosowanie przedmiotowego rozporządzenia.

3.5 EKES zauważa, że w wyniku obecnej nieproporcjonalności wymogów administracyjnych dotyczących badań klinicznych o niskim stopniu interwencji w Europie spadła liczba badań klinicznych prowadzonych przez środowiska akademickie. Badania kliniczne o niskim stopniu interwencji są prowadzone głównie przez środowiska akademickie oraz mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju i poprawy praktyki medycznej.

3.5.1 EKES popiera klasyfikację badań klinicznych o niskim stopniu interwencji przedstawioną w art. 5 ust. 2 lit. d), gdyż przyczyniłaby się ona do zmniejszenia szerokich obowiązków administracyjnych nakładanych na sponsorów, co z kolei doprowadziłoby do przywrócenia pacjentom dostępu do badań klinicznych o niskim stopniu interwencji.

3.6 EKES apeluje o opracowanie rozporządzenia, które zapewni stworzenie jednolitego unijnego obszaru zarządzania badaniami klinicznymi, umożliwiającego pacjentom dostęp do informacji dotyczących badań klinicznych oraz udział w różnych badaniach klinicznych kolejno w różnych państwach członkowskich niezależnie od kraju pochodzenia/zamieszkania, a także uznającego, że zasady etyczne, naukowe i techniczne, na których podstawie oceniane są badania kliniczne, są uniwersalne. Takie zasady zostały uzgodnione na Międzynarodowej konferencji ds. harmonizacji wytycznych dotyczących dobrej praktyki klinicznej i są spójne z zasadami mającymi swe źródło w Deklaracji Helsińskiej Światowego Stowarzyszenia Lekarzy (Etyczne zasady prowadzenia badań medycznych z udziałem ludzi). EKES uważa, że w przedmiotowym rozporządzeniu należy zawrzeć odniesienie do deklaracji helsińskiej nie tylko w motywach, lecz także w art. 9.

3.7 EKES proponuje, aby stopniowa zmiana, która radykalnie zmieni atrakcyjność Europy jako miejsca sprzyjającego prowadzeniu badań klinicznych oraz przyczyni się do zapewnienia pacjentom europejskim dostępu do najbardziej innowacyjnego leczenia, polegała na wprowadzeniu jednolitego, pozbawionego granic unijnego obszaru badań klinicznych.

3.8 EKES podkreśla, że aby wspomóc wdrożenie ram czasowych mechanizmu milczącej zgody, należy wyjaśnić w tekście, że badanie można rozpocząć w dniu powiadomienia, chyba że państwo członkowskie przedstawiło powody, by badanie kliniczne uznać za niedopuszczalne. Ramy czasowe mechanizmu milczącej zgody określone w zaproponowanym rozporządzeniu należy wyraźnie uznać za zbyt krótkie i w związku z tym należy je przedłużyć.

3.9 EKES uznaje, że potrzebny jest mechanizm pomagający komisjom etycznym w wymianie kompetencji i wiedzy fachowej oraz w uczeniu się od siebie nawzajem. Platforma na rzecz tego rodzaju sieci musi być koordynowana i finansowana na szczeblu UE. EKES zaleca, aby udział pacjentów był obowiązkowy, ponieważ odpowiednia reprezentacja pacjentów zapewni, że decyzje będą odzwierciedlały interesy i realia pacjentów, co z kolei będzie odzwierciedlało również udział pacjentów w procesie oceny przewidzianym w art. 9.

3.10 EKES zaleca zacieśnienie współpracy między komisjami etycznymi w celu wsparcia państw członkowskich w zwiększaniu efektywności, osiąganiu korzyści skali oraz unikaniu powielania wysiłków. Przedmiotowe rozporządzenie powinno ułatwić tworzenie zrównoważonych struktur obejmujących wszystkie właściwe władze państw członkowskich, opieranie się na istniejących projektach pilotażowych oraz prowadzenie konsultacji z wieloma zainteresowanymi stronami. Rozporządzenie to powinno być zatem podstawą dalszego wsparcia Unii na rzecz takiej współpracy. Będzie również podstawą zwiększenia skuteczności oceny aspektów wymienionych w art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1.

3.10.1 EKES uznaje, że ubezpieczenie badań klinicznych jest dla sponsorów ogromnym kosztem, co w ciągu kilku lat może doprowadzić do kolejnego wzrostu cen leków. Wysiłki Komisji Europejskiej mające na celu ograniczenie kosztów ubezpieczenia sponsorów od odpowiedzialności nie powinny jednak doprowadzić do zmniejszenia bezpieczeństwa uczestników w przypadku roszczenia, co mogłoby być wynikiem rezygnacji z obowiązkowego ubezpieczenia. EKES sprzeciwia się ogólnej rezygnacji z obowiązkowego ubezpieczenia, choć w jasno określonych przypadkach zgadza się na dopuszczenie wyjątków.

3.10.2 Ustanowienie mechanizmu wypłacania rekompensat wymaga bardziej szczegółowej specyfikacji, w szczególności w odniesieniu do tego, w jaki sposób i przez kogo mechanizm ten byłby finansowany. Ustanowienie krajowych mechanizmów wypłacania rekompensat wiąże się z ryzykiem zróżnicowanego poziomu finansowania w poszczególnych państwach członkowskich. Także różne systemy ubezpieczenia od odpowiedzialności medycznej i odpowiedzialności za produkt oraz różne przepisy dotyczące odpowiedzialności obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich mogą doprowadzić do możliwego pogorszenia w przypadku poniesienia szkód przez uczestników.

3.11 Uproszczenie **zgłaszania danych dotyczących bezpieczeństwa**, a dokładniej jego **centralizacja** na szczeblu Europejskiej Agencji Leków, będzie dużym osiągnięciem i powinno zmniejszyć zbędne obciążenie administracyjne związane z nadzorem nad bezpieczeństwem farmakoterapii, a jednocześnie zmaksymalizować zdolności UE do terminowego wykrywania istotnych zdarzeń.

3.11.1 EKES zaleca, aby nie wprowadzać w przedmiotowym rozporządzeniu kategorii określonych chorób lub rodzajów produktów leczniczych. Rozporządzenie powinno koncentrować się na zapewnieniu bezpieczeństwa uczestników oraz na wiarygodności uzyskiwanych danych. Jeśli w rozporządzeniu zawarte są oddzielne klasyfikacje określonych chorób, istnieje poważna obawa, że liczba wprowadzonych nowych klasyfikacji może okazać się zbyt duża, co może dezorientować sponsorów i właściwe organy krajowe. Istnieje poważne ryzyko, że obszerny system klasyfikacji tak naprawdę będzie sprzeczny z celem rozporządzenia, a mianowicie z uproszczeniem i harmonizacją.

3.12 EKES popiera utworzenie Grupy ds. Koordynacji Badań Klinicznych i Doradztwa (CTAG) jako najważniejszego kroku ku zapewnieniu prawdziwej harmonizacji badań klinicznych w całej Europie. Aby zmaksymalizować efekty funkcjonowania tej grupy, w jej posiedzeniach powinny brać udział jedynie podmioty wymienione w art. 81. Należy jednak zapewnić, że zainteresowane strony, istotne z punktu widzenia przedmiotowego rozporządzania, będą miały możliwość zgłaszania pytań lub tematów, które zostaną następnie omówione w ramach tej grupy doradztwa. Pozwoli to zwiększyć przejrzystość oraz wzmocnić równowagę między wszystkimi zainteresowanymi stronami uczestniczącymi w badaniu klinicznym, w tym pacjentami.

3.12.1 W związku z tym EKES apeluje o włączenie następującego tekstu do art. 81 ust. 5: „Na wniosek właściwej grupy zainteresowanych stron Komisja przedstawia CTAG jedno lub więcej pytań podlegających zakresowi art. 81 ust. 2, które mają zostać omówione na najwcześniejszym posiedzeniu, i w razie konieczności zwołuje CTAG w tym celu. Jeśli Komisja odmówi przedstawienia CTAG pytania lub zwołania CTAG zgodnie z wnioskiem właściwej grupy zainteresowanych stron, Komisja informuje na piśmie wnioskodawcę o odmowie oraz określa jej powody. W przypadku gdy dana kwestia będzie omawiana przez CTAG zgodnie z tym przepisem, Komisja dopilnowuje, aby zainteresowany wnioskodawca został poinformowany o wyniku dyskusji".

3.13 Chociaż EKES popiera wyrażony przez Komisję zamiar wzmocnienia zabezpieczeń w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, podkreśla, że konieczne jest znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy prawami jednostek a bezpiecznym i ostrożnym wykorzystywaniem danych pacjentów na potrzeby badań zdrowotnych. Konieczne jest przestrzeganie dobrej praktyki klinicznej i zasad etycznych dotyczących wykorzystywania danych z badań, zwłaszcza gdy pacjenci uczestniczący w badaniach klinicznych wyrazili wyraźną świadomą zgodę na wykorzystywanie próbek i danych na potrzeby przyszłych badań.

4. **Uwagi szczegółowe**

4.1 EKES zdecydowanie popiera utworzenie jednolitej **unijnej struktury zarządzania badaniami klinicznymi**, która musi w znacznym stopniu ułatwić prowadzenie badań klinicznych w UE oraz powinna być celem i punktem odniesienia dla zmiany i przeglądu przedmiotowego rozporządzenia.

4.2 EKES apeluje o uwzględnienie w przedmiotowym rozporządzeniu przepisów dotyczących **sieci komisji etycznych**.

4.2.1 Członków takiej sieci wyznaczają państwa członkowskie, które przekazują ich nazwiska i dane kontaktowe Komisji. Członkowie powinni uczestniczyć w działalności sieci oraz angażować się w nią. Podstawą funkcjonowania sieci powinna być zasada dobrych rządów, obejmująca wymogi przejrzystości, obiektywności, niezależności wiedzy fachowej, uczciwego postępowania i konsultacji z właściwymi zainteresowanymi stronami, wraz z istotnym zaangażowaniem pacjentów na wszystkich etapach.

4.2.2 Cele sieci komisji etycznych to:

a) wspieranie współpracy między krajowymi i lokalnymi komisjami etycznymi lub organami w celu usprawnienia i harmonizacji procesów wydawania pozwoleń przez komisję etyczną;

b) wspieranie analizy charakteru i rodzaju informacji, które mogą być wymieniane;

c) unikanie powielania ocen;

d) zapewnienie pacjentom uczestniczącym w badaniach klinicznych w UE ochrony zgodnie z takimi samymi uniwersalnymi zasadami etycznymi;

e) wspieranie paneuropejskiej harmonizacji kwalifikacji i szkolenia członków komisji etycznych.

4.2.3 EKES popiera finansowanie tych komisji etycznych w ramach unijnego programu badawczego. Do skorzystania z pomocy Unii kwalifikują się wyłącznie te władze i organy należące do sieci, które zostały wyznaczone na beneficjentów przez uczestniczące państwa członkowskie.

4.3 EKES uznaje, że **terminy** na dodanie nowego państwa członkowskiego nie są konkurencyjne oraz że są niezgodne z terminami podanymi w części II oceny zainteresowanych państw członkowskich, zdefiniowanymi w art. 7. Dodatkowe zainteresowane państwo członkowskie może nie zgodzić się z konkluzją dotyczącą części I przedstawioną przez państwo członkowskie pełniące rolę sprawozdawcy jedynie ze względu na:

a) znaczne różnice w zwykłej praktyce klinicznej stosowanej w zainteresowanym państwie członkowskim i w państwie członkowskim pełniącym rolę sprawozdawcy, które doprowadziłyby do uzyskania przez uczestnika gorszego leczenia niż to, które stanowi zwykłą praktykę;

b) naruszenie przepisów krajowych, o których mowa w art. 86; przeprowadzenie tej oceny powinno być ponadto możliwe w ciągu mniej niż 10/20 zasugerowanych dni, tj. w ciągu dziesięciu dni, natomiast możliwość zawieszenia biegu odpowiedniego terminu na uzyskanie tych dodatkowych wyjaśnień powinna być zgodna z terminami podanymi w części II oceny zainteresowanych państw członkowskich, zdefiniowanymi w art. 7 i art. 14 ust. 8.

4.4 W odniesieniu do procesu oceny EKES zaleca, aby każde państwo członkowskie, oprócz warunków określonych w art. 7 ust. 1, oceniło również wniosek pod kątem spełnienia wymogów dotyczących ochrony uczestników. Aby uniknąć długotrwałych procedur wydawania pozwoleń na badania kliniczne, które opóźniałyby dostęp pacjentów do badań klinicznych, EKES proponuje następującą zmianę pierwszego zdania w **art. 7 ust. 2**: „Każde państwo członkowskie dokonuje oceny, **w tym opinii krajowej komisji etycznej**, w terminie dziesięciu dni od daty zatwierdzenia **zgodnie z art. 6 ust. 4**".

4.5 Na końcu **art. 8 ust. 6** należy dodać następujące zdanie: „Sponsor może niezwłocznie rozpocząć badanie kliniczne w dniu powiadomienia, chyba że zainteresowane państwo członkowskie powiadomiło o swoim braku zgody zgodnie z ust. 2".

4.6 W celu zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów Komisja zwraca się o natychmiastowe przedłużenie terminów określonych w zaproponowanym rozporządzeniu. W szczególności należy przedłużyć następujące okresy: w art. 5 ust. 2 z 6 do 14 dni, w art. 5 ust. 4 akapit trzeci z 3 do 7 dni, w art. 6 ust. 4 z 10 do 25, z 25 do 35 i z 30 do 40 dni oraz w art. 17 ust. 2 z 4 do 10 dni.

4.7 Standardy ochrony określone w art. 31 i 32 zaproponowanego rozporządzenia powinny opierać się na przepisach dyrektywy 2001/20/WE lub co najmniej powinny przewidywać opcję odstąpienia dla państw członkowskich w odniesieniu do ochrony grup szczególnie wrażliwych.

4.8 Jeśli chodzi o dokumentację dotyczącą **zgodności z Dobrą Praktyką Wytwarzania („GMP")** w odniesieniu do badanego produktu leczniczego (załącznik I, punkt 6), EKES podkreśla, że wniosek powinien zawierać oświadczenie potwierdzające, że cała dokumentacja dotycząca zgodności z GMP w odniesieniu do co najmniej jednego badanego produktu leczniczego znajduje się w kartotece i może zostać udostępniona na potrzeby inspekcji w celu zapewnienia zachowania bezpieczeństwa pacjentów.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych na potrzeby ich wykorzystania na internetowym polu eksploatacji na rynku wewnętrznym

COM(2012) 372 final – 2012/0180 (COD)

(2013/C 44/18)

Sprawozdawca: **Jacques LEMERCIER**

Rada, w dniu 10 września 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 50 i 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych na potrzeby ich wykorzystania na internetowym polu eksploatacji na rynku wewnętrznym

COM(2012) 372 final – 2012/0180 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 grudnia 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 116 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES aprobuje i popiera wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie administrowania organizacjami zbiorowego zarządzania prawami cyfrowymi i w sprawie udzielania licencji wieloterytorialnych w odniesieniu do utworów muzycznych na jednolitym rynku.

1.2 Komitet jest zdania, że wybór zakresu stosowania jest słuszny ze względu na znaczenie utworów muzycznych na rynkach internetowych treści kulturowych i umożliwi potencjalnie zdobycie wiedzy o transgranicznym sposobie zarządzania prawami, który mógłby następnie zostać wykorzystany jako wzór, albo przynajmniej inspiracja, przy sprzedaży internetowej wszelkich treści multimedialnych oraz książek.

1.3 EKES uwzględnił ocenę skutków ([1]) oraz reakcje środowisk zawodowych i konsumentów. Podziela on punkt widzenia, zgodnie z którym należy określić jednolite ramy prawne dla organizacji zarządzania i stworzyć pewnego rodzaju europejski paszport licencyjny w odniesieniu do utworów muzycznych w internecie.

1.4 EKES zwraca uwagę na konieczność udzielenia wsparcia organizacjom zbiorowego zarządzania na etapie przejściowym w celu umożliwienia im dostosowania się do tej formy dystrybucji transgranicznej, sprawiającej problemy techniczne i materialne, których Komitet ma świadomość.

1.5 Komitet aprobuje proponowaną podstawę prawną (art. 50–54 TFUE) dotyczącą swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Jeżeli chodzi o zastosowanie dyrektywy usługowej, należy wziąć pod uwagę, że organizacje zbiorowego zarządzania nie mają charakteru dochodowego i posiadają specyficzne cechy, które odróżniają je od przedsiębiorstw.

1.6 Twórcy znajdują się często w sytuacji wielkiej niepewności, gdyż ich sukces jest zawodny, a ich dochód – nieregularny. Organizacje zbiorowego zarządzania mogą im pomóc w rozwoju działalności kulturalnej, wspierając niszowy repertuar i artystów na początku ich kariery. Ze względu na to, że organizacje zbiorowego zarządzania opierają się na zasadzie solidarności, wspierają one twórców w trudnej sytuacji i pomagają w promowaniu nowych talentów. W rzeczywistości przyczyniają się znacznie do rozwoju europejskiej sceny i gospodarki kulturalnej.

2. Wniosek Komisji

2.1 W opinii Komisji obowiązujący wspólnotowy dorobek prawny w zakresie prawa autorskiego ogranicza się do definicji prawa autorskiego i praw pokrewnych, ograniczeń i wyjątków oraz przepisów ich dotyczących.

2.2 Bardzo nieliczne przepisy dyrektywy w sprawie praw autorskich i powiązanych aktów ([2]) odnoszą się do zbiorowego zarządzania prawami, a w żadnym nie ustanawia się ram działania organizacji zbiorowego zarządzania. O ile bezwzględnie obowiązujące standardy w zakresie zarządzania takimi organizacjami i przejrzystości zostały już ustanowione i są nadal dopracowywane, to sytuacja ta wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i decyzji Komisji.

([1]) SWD(2012) 204 final (tylko w wersji angielskiej) i SWD(2012) 205 final.

([2]) Dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym; rozmaite akty powiązane – dyrektywy i zalecenia – m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych).

2.3 Prawo różni się jednak w praktyce w poszczególnych państwach członkowskich – różne są zasady dotyczące organizacji zarządzania, a przede wszystkim bardzo różne w stosowaniu i często nie dość przejrzyste są warunki i praktyki dotyczące kontroli nad wykorzystaniem zgromadzonych środków i ich podziałem między podmioty praw. W kilku państwach można było nawet stwierdzić występowanie praktyk graniczących z naruszeniem majątku spółki.

2.4 Celem wniosku jest „wprowadzenie odpowiednich ram prawnych regulujących zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi, którymi administrują organizacje zbiorowego zarządzania w imieniu podmiotów praw autorskich, poprzez:

— określenie przepisów zapewniających skuteczniejsze zarządzanie wszystkimi organizacjami zbiorowego zarządzania oraz ich większą przejrzystość, a także

— poprzez promowanie i ułatwianie udzielania przez organizacje zbiorowego zarządzania reprezentujące twórców licencji wieloterytorialnych dotyczących praw autorskich do utworów muzycznych".

2.5 Tak sformułowane cele można osiągnąć jedynie za pomocą odpowiedniego aktu prawnego przyjętego na szczeblu europejskim (w omawianym przypadku dyrektywy) w poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności.

2.6 EKES popiera cele wniosku i inne przepisy prawa przewidziane dla ich osiągnięcia. Aprobuje też wybraną podstawę prawną dla dyrektywy – art. 50 i 51–54 TFUE – oraz to, że wniosek nie ma żadnego wpływu na budżet.

3. **Uwagi ogólne**

3.1 EKES wypowiadał się już [3] na temat najważniejszych standardów, które powinny zostać ustanowione w wiążącej formie w zakresie zbiorowego zarządzania prawami i działania organizacji zarządzania w celu zapewnienia sprawiedliwego podziału zgromadzonych środków pomiędzy twórców i inne podmioty praw oraz przejrzystego zarządzania, nad którym kontrolę powinni sprawować członkowie organizacji zarządzania oraz niezależny administracyjny lub sądowy organ kontroli księgowej, który powinien publikować okresowe sprawozdanie z działalności poszczególnych organizacji zarządzania, tak jak to się już odbywa w kilku państwach członkowskich.

3.2 Wniosek dotyczący dyrektywy powinien być zgody z duchem dyrektywy w sprawie praw autorskich, zgodnie z którą wszelka harmonizacja praw autorskich i praw pokrewnych powinna opierać się na wysokim poziomie ochrony. Ochrona tych praw przyczynia się bowiem do utrzymania i rozwijania twórczości, co leży w interesie twórców, wykonawców, producentów, przedsiębiorstw i ogółu odbiorców.

3.3 Wybór rynku utworów muzycznych w przypadku wniosku ustawodawczego można uzasadnić stosunkowo dużym znaczeniem utworów muzycznych na europejskim rynku w porównaniu z inną ofertą kulturalną, jak również względami technicznymi, ponieważ utwory muzyczne nie wymagają dostosowania oferty pod względem językowym.

3.4 Być może byłoby lepiej przedstawić dwa wnioski dotyczące dyrektywy – jeden o zasięgu ogólnym, dotyczący organizacji zbiorowego zarządzania, i drugi dotyczący licencji wieloterytorialnych na dystrybucję utworów muzycznych w internecie.

3.5 Niemniej jednak EKES może zaakceptować wybór jednej dyrektywy z uwagi na pierwszorzędną rolę organizacji zbiorowego zarządzania w rozpowszechnianiu utworów muzycznych – organizacje te są najlepiej przygotowane do zarządzania licencjami oraz pobierania wynagrodzeń należnych podmiotom praw autorskich i podziału tych wynagrodzeń. Powierzając jednak dobrowolnie zarządzanie swoimi prawami organizacji zbiorowego zarządzania, podmioty praw autorskich powinny zachować możliwość kontroli nad wykorzystaniem tych praw i sprawdzenia, czy zarządzanie finansami jest przejrzyste i sprawiedliwe.

3.6 EKES ocenia, że dobrowolne standardy, jakich życzyłyby sobie organizacje zarządzania, byłyby niewystarczające do zapewnienia twórcom i podmiotom praw pożądanych przez nich otwartych, jasnych i jednolitych zasad zarządzania. Zasady prawa miękkiego przyczyniłyby się w praktyce do utrzymania różnorodności i nadmiernego znaczenia przepisów terytorialnych, które dominują i powodują rozdrobnienie europejskiego rynku rozpowszechniania treści kulturowych w internecie.

3.7 EKES jest zdania, że dyrektywa stanowi odpowiedni akt, ponieważ ujednolica prawo, umożliwiając jednocześnie państwom członkowskim dostosowanie jej wdrażania z uwzględnieniem sytuacji i specyfiki krajowej.

3.8 Jeżeli chodzi o organizacje zarządzania, EKES popiera w pełni stwierdzenie, zgodnie z którym „organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi we wszystkich sektorach muszą dostosować usługi świadczone na rzecz swoich członków i użytkowników do wymagań w zakresie wydajności, dokładności, przejrzystości i odpowiedzialności". Wymagania te wpisują się w sposób bardzo naturalny w kontekst Europejskiej agendy cyfrowej i strategii „Europa 2020" „na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu" oraz komunikatów Komisji zatytułowanych „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej – Wspieranie kreatywności i innowacji celem zapewnienia wzrostu gospodarczego, atrakcyjnych miejsc pracy oraz wysokiej jakości produktów i usług w Europie" i „Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online", jak również działań następczych związanych z zieloną księgą dotyczącą dystrybucji utworów audiowizualnych w internecie w Unii Europejskiej.

[3] Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28 i Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 32.

3.9 „W zaleceniu Komisji 2005/737/WE w sprawie transgranicznego zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi w odniesieniu do legalnych usług muzycznych online zwrócono się do państw członkowskich o upowszechnianie otoczenia regulacyjnego sprzyjającego zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi na potrzeby świadczenia legalnych internetowych usług muzycznych oraz o poprawę standardów zarządzania i przejrzystości mających zastosowanie do organizacji zbiorowego zarządzania".

3.10 Zalecenia nie stanowią jednak bezwzględnie obowiązujących standardów – wniosek dotyczący dyrektywy wypełnia tę lukę.

3.11 Ponadto przedmiotowy wniosek „uzupełnia dyrektywę 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym, której celem jest stworzenie ram prawnych zapewniających swobodę przedsiębiorczości oraz swobodny przepływ usług między państwami członkowskimi. Organizacje zbiorowego zarządzania objęte są zakresem stosowania dyrektywy 2006/123/WE jako dostawcy usług zbiorowego zarządzania". EKES zastanawia się nad zastosowaniem całej dyrektywy usługowej mutatis mutandi do organizacji zbiorowego zarządzania. Należy bardziej wnikliwie przeanalizować specyfikę tych organizacji, które nie mają charakteru dochodowego.

3.12 Wniosek dotyczący dyrektywy został zatem sporządzony z zachowaniem pełnej spójności z obowiązującym prawem i perspektywami, jakie wyznaczono w programach rozwoju rynku wewnętrznego, a także zgodnie z umowami międzynarodowymi, których stronami są państwa członkowskie. EKES aprobuje w związku z tym proponowane przepisy.

3.13 Podobnie jak Komisja EKES – w pełni zgodnie ze swoimi poprzednimi opiniami – opowiada się za wariantem ram regulujących zarządzanie i przejrzystość, które pozwoliłyby skodyfikować istniejące zasady i zapewniłyby bardziej dopracowany zbiór przepisów dotyczących zarządzania i przejrzystości, dając większe możliwości sprawowania kontroli nad organizacjami zbiorowego zarządzania. Jedynie coroczna ocena zarządzania przeprowadzana zarówno przez ogół członków, jak i przez niezależny organ czy niezależną instytucję może zapewnić przestrzeganie zasad dobrej administracji.

3.14 Niemniej jednak EKES zastanawia się nad tym, czy wiele organizacji zarządzania działających obecnie na terytorium wspólnotowym ma wystarczającą zdolnością techniczną do zapewnienia bezproblemowego zarządzania licencjami wieloterytorialnymi.

3.15 Innym ważnym problemem jest konsolidacja repertuarów; Komisja proponuje wprowadzenie „europejskiego paszportu", który ułatwiłby znacznie dokonanie tej konsolidacji, a następnie udzielanie licencji. Zabieg ten „zapewniłby określenie wspólnych zasad (...) i stanowiłby źródło konkurencyjnej presji na organizacje zbiorowego zarządzania, skłaniając je do opracowania bardziej wydajnych praktyk licencyjnych". EKES popiera to podejście.

3.16 Komitet aprobuje też podstawę prawną, jaką stanowią art. 50 TFUE (dawny art. 44 TWE) dotyczący swobody przedsiębiorczości oraz art. 53 (dawny art. 47) i 62 (dawny art. 55) TFUE, z których drugi odsyła do art. 51–54 TFUE dotyczących swobody świadczenia usług.

4. **Uwagi szczegółowe**

4.1 Prawo autorskie i prawa pokrewne mają wspierać twórczość artystyczną poprzez zapewnienie sprawiedliwego i proporcjonalnego wynagrodzenia podmiotom tych praw i ich spadkobiercom przez okres wynoszący od 50 do 95 lat w zależności od chronionych praw i ustawodawstw państw członkowskich WIPO. Wynagrodzenie to powinno zapewniać bezpieczeństwo materialne wystarczające do tego, by umożliwić twórcom dalszą pracę. W praktyce zarówno w sektorze muzycznym, jak i w pozostałych sektorach bardzo nieliczni twórcy mogą utrzymywać się z praw, przede wszystkim z powodu nieprzejrzystego, ich zdaniem, działania organizacji zbiorowego zarządzania oraz z powodu kontrolowania produkcji i dystrybucji przez transnarodowe oligopole.

4.2 W rzeczywistości zasadnicza część kwot należnych od użytkowników licencji jest pobierana przez krajowe bądź międzynarodowe organizacje zarządzania prawami, które dokonują redystrybucji tych kwot wśród należących do nich twórców. Redystrybucja odbywa się:

— bądź na podstawie kluczy podziału przyjętych przez daną organizację zbiorowego zarządzania w odniesieniu do należności ryczałtowych, co jest źródłem nieprzejrzystości w działaniu organizacji;

— bądź na podstawie indywidualnych rozliczeń, w sytuacji gdy można ustalić tożsamość podmiotów praw autorskich i zidentyfikować utwory będące przedmiotem licencji (ma to zastosowanie w przypadku rozpowszechniania w internecie, gdy niezbędne kompletne informacje są łatwiej dostępne).

4.3 Niemniej jednak część przypadająca rzeczywiście w udziale podmiotom praw autorskich, np. we Francji, mieści się zazwyczaj w przedziale od 9 do 10 % dochodów sektora muzycznego zarówno w przypadku sprzedaży CD, jak i dystrybucji w internecie, mimo że koszty dystrybucji w internecie są o wiele niższe. Przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją, zwłaszcza duże, otrzymują odpowiednio około 50 % dochodów z dystrybucji poza internetem i ponad 60 % dochodów z dystrybucji w internecie; koszty operacyjne organizacji zbiorowego zarządzania są często bardzo wysokie, a członkostwo w nich pociąga za sobą zobowiązanie do udzielenia danej organizacji wyłączności w odniesieniu do wszystkich utworów. Co więcej, producenci często przerzucają na twórców koszty reklamy i inne, które dodatkowo zmniejszają wysokość wynagrodzenia twórców.

4.4 EKES zauważa, że wniosek dotyczący dyrektywy zaspokaja potrzeby w zakresie harmonizacji na rynku wewnętrznym – dzięki wybranej podstawie prawnej – a jednocześnie spełnia wymogi dotyczące przejrzystości, sprawiedliwości i kontroli nad zarządzaniem formułowane przez podmioty praw autorskich. Spełnia też wymogi dotyczące sprawiedliwego wynagradzania członków organizacji zbiorowego zarządzania; zbyt wielu członków ma poczucie, że nigdy niczego nie otrzymują, a niewielka ich liczba przywłaszcza sobie lwią część ([4]); Komitet zauważa jednak także, że nierówne umowy stosowane przez

([4]) http://senat.fr/lc/lc30_mono.html – analiza porównawcza dotycząca organizacji zbiorowego zarządzania w Europie.

dużych wydawców i dystrybutorów sektora muzycznego pozostają w mocy i w dalszym ciągu uniemożliwiają większości twórców i podmiotów praw otrzymywanie sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę. W opinii EKES-u wniosek ustawodawczy jest zatem niekompletny i nie wystarcza do zapewnienia rzeczywistej promocji kultury oraz utworów literackich i artystycznych poprzez odpowiednie wynagrodzenie autorów i twórców.

4.5 Wniosek zawiera wreszcie przepisy minimalne, które pozostawiają państwom członkowskim szeroki margines swobody przy transpozycji, umożliwiając im lepsze zaspokajanie potrzeb autorów i twórców oraz skuteczniejszą promocję kultury i jej rozpowszechniania. EKES nie podziela zatem opinii niektórych zgromadzeń ustawodawczych, które oceniają, że wniosek dotyczący dyrektywy jest niezgodny z zasadą pomocniczości, jako nadmiernie normatywny i szczegółowy. Komitet zachęca ponadto Komisję do zastanowienia się nad tym, w jaki sposób zapewnić to, by twórcy mogli rzeczywiście skorzystać na obniżeniu kosztów dystrybucji w przypadku rozpowszechniania utworów muzycznych w internecie w sytuacji, gdy nadwyżkę dochodów przywłaszcza sobie jeden tylko uczestnik rynku, licząc na to, że w ten sposób zrekompensuje sobie spadek dochodów z dystrybucji poza internetem. Poprzez stosowanie nierównych umów i intensywnego lobbingu, zmierzającego do zapewnienia bardzo represyjnych przepisów dotyczących handlu elektronicznego, duże przedsiębiorstwa starają się bowiem utrzymać gospodarkę niedoboru w odniesieniu do internetu, który przecież pozwala na masowe rozpowszechnianie bez ograniczeń przy bardzo niskich kosztach.

4.6 Artyści powinni mieć większą kontrolę nad promocją ich utworów w internecie i dochodami z rozpowszechniania tych utworów. Powinni mieć możliwość bezpośredniej dystrybucji niektórych utworów – bezpłatnie lub za niewielką opłatą – w celu ich promowania; dzięki internetowi pojawiły się nowe źródła finansowania pracy twórców, takie jak możliwość zaapelowania do słuchaczy o sfinansowanie przyszłych produkcji. Dyrektywa powinna zapewnić twórcom większe możliwości, także w zakresie kontroli.

4.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje art. 38, w którym wezwano państwa członkowskie do przewidzenia sankcji w celu zapewnienia przestrzegania przepisów przyjętych w ramach transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

4.8 Tytuł II poświęcony jest pierwszemu obszarowi zastosowania dyrektywy, dotyczącemu organizacji i działania wszelkiego rodzaju organizacji zbiorowego zarządzania. Wymogi w zakresie przejrzystości i sprawozdawczości – zagadnień, na które EKES kładzie szczególny nacisk – zostały w zadowalający sposób określone w tytule II rozdział 5 (art. 17–20).

4.9 Wymogi w zakresie przejrzystości zostały ponadto wzmocnione w dodatkowych przepisach. W art. 8, poświęconym konkretnie funkcji nadzorczej, zapewniono członkom organizacji gwarancje prawidłowego zarządzania – EKES popiera przewidziane w tym celu przepisy. Tytuł IV dotyczący sporów (art. 34–40), w tym procedur składania skarg (art. 37), skutecznie uzupełnia przepisy dotyczące działania organizacji zbiorowego zarządzania, umożliwiając ich członkom wniesienie skargi w przypadku, gdy oceniają oni, że dana organizacja niewłaściwie zarządza ich prawami.

4.10 Jeżeli chodzi o niektóre z kryteriów zaproponowanych po to, by niewielkie organizacje zbiorowego zarządzania nie musiały udzielać licencji wieloterytorialnych, EKES stwierdza, że zachodzi ryzyko wystąpienia przypadków koncentracji na rynku, co mogłoby wywołać zakłócenia konkurencji ze szkodą dla mniejszych uczestników rynku, np. pochodzących z niektórych państw o niewielkiej liczbie ludności bądź reprezentujących niektóre mniejszości narodowe, których wkład w kulturę Europy może wymagać przedsięwzięcia szczególnych środków wsparcia w celu zapewnienia ich udziału w europejskim rynku licencji. EKES ocenia, że z powyższych względów związanych z różnorodnością kulturową, zgodnie z art. 107 TFUE, niewielkie organizacje zbiorowego zarządzania w tych państwach powinny mieć możliwość skorzystania ze wsparcia publicznego, aby mogły bezpośrednio podnieść wartość swoich katalogów w skali europejskiej i samodzielnie oferować licencje wieloterytorialne.

4.11 Przepisy przewidziane w celu uniknięcia konfliktów interesów, zapewnienia przejrzystości i skuteczności zarządzania, jak również przekazywania informacji członkom organizacji zbiorowego zarządzania są słuszne, zwłaszcza art. 9, w którym ustanowiono obowiązki osób faktycznie kierujących działalnością organizacji zbiorowego zarządzania.

4.12 Tytuł III (art. 21–33) poświęcony jest europejskim licencjom dotyczącym utworów muzycznych w internecie. W art. 21 („Udzielanie licencji wieloterytorialnych na rynku wewnętrznym") wprowadzono zasadę skutecznej weryfikacji przestrzegania przepisów tytułu III przeprowadzanej przez właściwe organy (zob. definicja właściwych organów w art. 39).

4.13 Art. 22 („Zdolność przetwarzania licencji wieloterytorialnych") zawiera główne przepisy drugiego obszaru zastosowania dyrektywy. Organizacje zbiorowego zarządzania właściwe do udzielania licencji wieloterytorialnych muszą mieć wystarczające zdolności do elektronicznego przetwarzania, w wydajny i przejrzysty sposób, danych wymaganych na potrzeby zarządzania tymi licencjami, wystawiania faktur użytkownikom, pobierania wynagrodzeń autorskich oraz podziału kwot należnych podmiotom praw autorskich. EKES aprobuje szczegółowe wymogi (ust. 2) i ich minimalny charakter, podkreśla jednak trudności praktyczne, jakie pojawią się przy próbie oceny, czy wymogi te mają charakter rozstrzygający, czy też nie mają takiego charakteru.

4.14 Ustanowienie wymogów wobec organizacji zbiorowego zarządzania jest konieczne. Zgodnie z art. 23 („Przejrzystość informacji na temat wieloterytorialnego repertuaru") przedmiotowe informacje muszą obejmować „reprezentowane utwory muzyczne, reprezentowane w całości lub części prawa oraz reprezentowane państwa członkowskie", a w art. 24 („Poprawność informacji na temat wieloterytorialnego repertuaru") wprowadzono wobec organizacji zbiorowego zarządzania wymóg ustanowienia procedur umożliwiających podmiotom praw autorskich i innym organizacjom zbiorowego zarządzania „zgłaszanie zastrzeżeń odnośnie do treści danych, o których mowa w art. 22 ust. 2, lub do informacji udzielanych zgodnie z art. 23". EKES ocenia, że organizacja zbiorowego zarządzania musi uznać nieprawidłowości udowodnione w dowolny sposób zgodny z prawem i z należytą starannością dokonać niezbędnych poprawek.

4.15 Spoczywający na organizacji zbiorowego zarządzania wymóg kontrolowania wykorzystania praw przez dostawców, którym organizacja ta udzieliła licencji wieloterytorialnych, zobowiązuje ją do zaoferowania możliwości zgłaszania drogą elektroniczną faktycznego wykorzystania praw, przy czym oferowany sposób zgłaszania musi uwzględniać dobrowolne standardy i obowiązujące praktyki. EKES aprobuje możliwość odmówienia przyjęcia zgłoszeń dokonywanych z użyciem zamkniętego formatu, jeżeli dana organizacja dopuściła dokonywanie zgłoszeń z użyciem uznanego standardu elektronicznej wymiany danych.

4.16 Komitet podkreśla, że stosowanie standardów otwartych i wolnych, także w odniesieniu do wystawiania faktur drogą elektroniczną (art. 25), stanowiłoby rozwiązanie właściwe i akceptowalne w każdych okolicznościach, co należałoby uściślić we wniosku.

4.17 EKES popiera określone w art. 25 wymogi w zakresie wystawiania faktur, dotyczące dokładności i terminowości (warunek dotyczący wystawiania faktur niezwłocznie po wykorzystaniu licencji wieloterytorialnej), jak również obowiązek udostępnienia dostawcom środków odwoławczych w przypadku zastrzeżeń odnośnie do poprawności faktur. Płatności na rzecz podmiotów praw autorskich muszą być dokonywane zgodnie z kryteriami dokładności i terminowości (art. 26). EKES aprobuje szczegółowe wymogi dotyczące informacji podawanych podmiotom praw autorskich przy dokonywaniu płatności, jak również uzasadnieniu pobranych kwot.

4.18 EKES popiera też przepisy art. 27, 28 i 29 („Obowiązek reprezentowania innych organizacji zbiorowego zarządzania w przypadku licencji wieloterytorialnych"), umożliwiające organizacji zbiorowego zarządzania, która nie udziela ani nie oferuje udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów należących do jej własnego repertuaru, zwrócenie się do innej organizacji zbiorowego zarządzania, która spełnia wymogi określone w dyrektywie, z wnioskiem o zawarcie z nią umowy o reprezentacji w celu reprezentacji tych praw.

4.19 Komitet zwraca się o uściślenie, czy w okolicznościach przewidzianych w art. 29 ust. 1 zachodzi obowiązek przyjęcia zlecenia do reprezentacji.

4.20 EKES aprobuje też przepisy dotyczące udzielania licencji wieloterytorialnych zawarte w art. 30 („Dostęp do licencji wieloterytorialnych"), art. 31 („Udzielanie licencji wieloterytorialnych przez podmioty zależne organizacji zbiorowego zarządzania") i art. 32 („Warunki udzielania licencji dostawcom usług internetowych").

4.21 Komitet wyraża zgodę na odstępstwo (art. 33), zgodnie z którym wymogi określone w tytule III nie mają zastosowania do organizacji zbiorowego zarządzania, które udzielają – na zasadzie dobrowolnej konsolidacji wymaganych praw – licencji wieloterytorialnej dotyczącej praw do utworów na internetowym polu eksploatacji, niezbędnej nadawcy do wykorzystania tych utworów w programach radiowych lub telewizyjnych.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 443/2009 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO_2 z nowych samochodów osobowych przewidzianego na 2020 r.

COM(2012) 393 final – 2012/0190 (COD)

oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 510/2011 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO_2 z nowych lekkich pojazdów dostawczych przewidzianego na 2020 r.

COM(2012) 394 final – 2012/0191 (COD)

(2013/C 44/19)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., oraz Rada, w dniu 11 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust.1 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 443/2009 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO_2 z nowych samochodów osobowych przewidzianego na 2020 r.

COM(2012) 393 final – 2012/0190 (COD)

oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 510/2011 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO_2 z nowych lekkich pojazdów dostawczych przewidzianego na 2020 r.

COM(2012) 394 final – 2012/0191 (COD)

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 grudnia 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 116 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zawsze popierał w swoich opiniach wszystkie inicjatywy Komisji związane ze zmniejszeniem emisji CO_2, w ramach realizacji celu, jakim jest Europa bez emisji dwutlenku węgla, do 2050 r., przy czym sektor transportu miałby zmniejszyć swoje emisje o 60 %.

1.2 EKES przypomina, że w lutym 2011 r. Rada Europejska potwierdziła cel UE, którym jest zmniejszenie do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % w stosunku do wielkości emisji w latach 90. XX wieku [1]. Według Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) kraje rozwinięte powinny wspólnie realizować cele związane ze zmniejszeniem emisji, uwzględniając wysiłki, jakie muszą podjąć kraje rozwijające się. Powinno to pozwolić na zmniejszenie emisji o 50 % w skali globalnej do 2050 r. dzięki realizacji celów ograniczenia emisji CO_2 po wygaśnięciu protokołu z Kioto w globalnych ramach prawnych, które mają zostać przyjęte do 2015 r. i zacząć obowiązywać od 2020 r.

1.3 EKES popiera ustalanie coraz bardziej rygorystycznych celów w walce ze zmianą klimatu, zwłaszcza w sektorze transportu drogowego, który w UE jest odpowiedzialny za 24 % wszystkich emisji dwutlenku węgla (CO_2) głównego gazu cieplarnianego. W latach 1990–2010 poziom tych emisji wzrósł o prawie 23 %, co w świetle polityki klimatycznej Unii Europejskiej nie jest tendencją gwarantującą zrównoważony rozwój.

1.4 EKES popiera zmiany zaproponowane do obu wniosków i wskazuje, że należy działać w sposób zharmonizowany i skuteczny, co pozwoli na bezpieczne i konkurencyjne wykorzystywanie zasobów prowadzące do wyeliminowania wszelkich barier dla wewnętrznego rynku transportu, promowania czystych technologii i modernizacji sieci transportowych. Komitet wzywa do szybkiego przyjęcia przepisów z uwzględnieniem jego propozycji.

1.5 Komitet przywiązuje szczególne znaczenie do określenia celów długookresowych, także po 2020 r., z uwagi na potrzebę zachowania konkurencyjności jednolitego rynku. EKES popiera propozycję ustalenia do 2014 r. nowych celów na okres po

[1] COM(2011) 885 final.

2020 r., pod warunkiem przeprowadzenia ścisłej i dogłębnej oceny skutków. EKES zaleca dokonanie do 2017 r. przeglądu celów w świetle rozwoju technologii, przewidywanych tendencji rynkowych i wymogów związanych ze zwalczaniem emisji gazów cieplarnianych. Zainteresowane przedsiębiorstwa apelują o stworzenie stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych, które należy połączyć z możliwością zrealizowania bardzo ambitnych celów.

1.6 Podobnie jak miało to miejsce w poprzednich opiniach, EKES zaleca opracowanie modelu uwzględniającego w obliczeniach dotyczących CO_2 wszystkie emisje związane z produkcją samochodów. Ślad węglowy spowodowany emisją CO_2 powinien być brany pod uwagę w odniesieniu do całego cyklu życia pojazdów.

1.7 EKES docenia wniosek Komisji dotyczący dokonania do 2014 r. oceny parametru użyteczności, który zostanie przyjęty. Od pewnego czasu Komitet opowiada się za wyborem raczej śladu ekologicznego zamiast masy pojazdu, co mogłoby przyczynić się do rozwoju pojazdów mających mniejszy wpływ na środowisko naturalne, lżejszych i zużywających mniej paliwa.

1.8 EKES wzywa Komisję do dalszego rozważenia propozycji funkcji liniowej (tzn. stopnia procentowego nachylenia funkcji), zauważając, że nachylenie równe 60° oznacza 4,6 g dodatkowych emisji z samochodów osobowych. Im bardziej nachylenie to zbliża się do 100°, tym mniejsze będą obciążenia dla producentów samochodów o dużej masie.

1.9 W przypadku lekkich pojazdów dostawczych Komisja zaproponowała nachylenie funkcji na poziomie 100 %, co spowoduje zmniejszenie obciążeń ponoszonych przez producentów lekkich pojazdów dostawczych o większej masie.

1.10 EKES popiera politykę przyjętą w odniesieniu do kar mających obowiązywać po 2020 r., a mianowicie ustalenie na poziomie 95 EUR za każdy g/km emisji CO_2 na pojazd w przypadku samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych i uważa, że uzyskane w ten sposób środki powinny zostać przeznaczone na wzmocnienie przemysłu samochodowego.

1.11 EKES uważa, że konieczne jest utrzymanie światowego przywództwa Europy w dziedzinie zrównoważonej mobilności. Dlatego też opóźnione i mało ambitne wprowadzanie nowych technologii mogłoby skazać produkcję środków transportu w UE na nieodwracalny upadek na przeżywającym szybki wzrost rynku światowym.

1.12 EKES zaleca przyjęcie systemu oznakowania informującego o charakterystyce technicznej emisji z poszczególnych modeli pojazdów. Oznaczenia te byłyby porównywalne, jasne i obejmowałyby wszystkie rodzaje szkodliwych emisji. Należy zmienić obecny system, który pozostawia wybór takich oznakowań w gestii państw członkowskich. Potrzebny jest jednolity ogólnoeuropejski system oznakowania, który ewentualnie byłby uzgodniony z pozostałymi partnerami międzynarodowymi. Obecnie ten sam samochód można różnie oznakowywać pod względem emisji w zależności od tego, czy dane państwo członkowskie przyjmuje system „etykiety względnej" (*relative label*) w miejsce systemu „etykiety bezwzględnej" (*absolute label*). W powszechnym przekonaniu, ten drugi system, oparty na bezwzględnych wartościach wytworzonych emisji, a nie na porównaniach z konkurentami działającymi w tym segmencie, wydaje się rozsądnym wyborem.

1.13 Komitet zaleca, aby w odniesieniu do przyszłych celów dla lekkich pojazdów dostawczych zmiany były wprowadzane stopniowo, z uwzględnieniem czasu na dostosowanie (*lead time*) sektora (7–10 lat w porównaniu z 5–7 lat w przypadku samochodów osobowych). Charakterystyka produkcji lekkich pojazdów dostawczych nie zezwala na tak szybką zmianę konstrukcji, zwłaszcza w sytuacji bardzo poważnego kryzysu na rynku w niektórych krajach.

2. **Propozycje Komisji**

2.1 Komisja Europejska przyjęła w dniu 11 czerwca 2012 r. wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 443/2009 i nr 510/2011 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO_2 z nowych samochodów osobowych i z nowych lekkich pojazdów dostawczych przewidzianego na 2020 r.

2.2 Do 2020 r. Komisja zamierza osiągnąć następujące cele:

— obniżenie poziomu emisji średnio do 147 g CO_2/km dla nowych lekkich pojazdów dostawczych;

— obniżenie poziomu emisji do 95 g CO_2/km dla nowych samochodów osobowych.

2.3 Aby osiągnąć ten cel do 2020 r., Komisja określa następujące warunki dla nowych samochodów osobowych:

— parametrem użyteczności pozostaje masa pojazdu w stanie gotowości do jazdy;

— krzywa wartości granicznych pozostaje liniowa, z nachyleniem o wartości 60 % w porównaniu do floty wyjściowej, która odpowiada flocie z 2006 r., i jest zgodne z krzywą wartości granicznych dla 2015 r.;

— w latach 2020–2023 wprowadzone zostaną dla samochodów emitujących poniżej 35 g CO_2/km superjednostki z mnożnikiem 1,3, ograniczone do łącznej liczby 20 000 pojazdów na producenta przez cały okres obowiązywania systemu;

— poziom docelowy określany zgodnie z odstępstwem dla producentów niszowych zostaje zaktualizowany na 2020 r.;

— producenci odpowiedzialni za mniej niż 500 rejestracji nowych samochodów osobowych rocznie są wyłączeni z obowiązku posiadania docelowego poziomu obniżenia emisji CO_2;

— dozwolona jest większa elastyczność co do terminów podejmowania decyzji o przyznaniu odstępstw dla samochodów produkowanych w małej liczbie;

— innowacje ekologiczne zostają zachowane w przypadku wdrożenia zmienionej procedury badania;

— opłata z tytułu przekroczenia poziomu emisji zostaje utrzymana na poziomie 95 EUR za każdy g/km na pojazd.

2.4 Aby osiągnąć ten cel do 2020 r., Komisja określa następujące warunki dla nowych lekkich pojazdów dostawczych:

— parametrem użyteczności pozostaje masa pojazdu w stanie gotowości do jazdy;

— krzywa wartości granicznych pozostaje liniowa, z nachyleniem 100 % w porównaniu z wyjściową flotą pojazdów;

— producenci odpowiedzialni za mniej niż 500 rejestracji nowych lekkich pojazdów dostawczych rocznie są wyłączeni z obowiązku przestrzegania swoich docelowych indywidualnych poziomów emisji;

— dozwolona jest większa elastyczność co do terminów podejmowania decyzji o przyznaniu odstępstw dla samochodów produkowanych w małej liczbie;

— innowacje ekologiczne zostają zachowane w przypadku wdrożenia zmienionej procedury badania;

— opłata z tytułu przekroczenia poziomu emisji zostaje utrzymana na poziomie 95 EUR za każdy g/km na pojazd.

2.5 Tak określone cele pozwolą zmniejszyć średnie emisje z nowych samochodów osobowych z 135,7 g CO_2/km w 2011 r. do 95 g CO_2/km w 2020 r., przy czym celem obowiązkowym na rok 2015 r. będzie 130 g CO_2/km. Emisje z samochodów dostawczych zostaną zmniejszone z 181,4 g CO_2/km w 2010 r. (ostatniego roku, dla którego dane są dostępne) do 147 g CO_2/km w 2020 r., zaś w 2017 r. celem obowiązkowym będzie 175 g CO_2/km.

3. **Wprowadzenie**

3.1 Tak jak w przypadku poprzednich opinii dotyczących wniosków legislacyjnych w sprawie działalności ludzkiej powodującej wzrost emisji CO_2, Komitet popiera cel polegający na coraz bardziej rygorystycznym zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych i uważa, że zmiana zachowań producentów i konsumentów ma podstawowe znaczenie dla złagodzenia zmiany klimatu. W tym kontekście nie należy pomijać żadnych sensownych działań mogących prowadzić do zmniejszenia emisji z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych, które łącznie stanowią ok. 15 % wszystkich emisji CO_2 w UE, wliczając w to emisje będące wynikiem dostarczania paliwa.

3.1.1 EKES uważa, że wzmocnienie ustawodawstwa UE po 2020 r. ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania światowego przywództwa w zakresie technologii, głównie dzięki znaczącym inwestycjom w innowacje, w połączeniu z wymagającym rynkiem wewnętrznym.

3.1.2 Komitet zdecydowanie popiera proponowane zmiany ram legislacyjnych w dziedzinie zmniejszenia emisji dwutlenku węgla z nowych samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych po 2020 r. Wyznaczają one jasne cele w zakresie skutecznego prawodawstwa, wskazując wyraźny i stabilny kierunek inwestycji, które zachęcają producentów samochodów i dostawców części do innowacji, wzmacniając tym samym jeszcze bardziej przewagę konkurencyjną tej branży europejskiego przemysłu.

3.1.3 EKES uważa, że wprowadzenie nowoczesnych i ujednoliconych zasad pozwoli sprawować lepszy nadzór nad rynkiem w celu stworzenia klimatu zdrowej konkurencji pomiędzy europejskimi producentami technologii bardziej wydajnych z punktu widzenia konsumpcji i emisji.

3.1.4 EKES zauważa, że występują oszczędności netto dla konsumentów. Z analizy Komisji wynika, że cele na rok 2020 są możliwe do osiągnięcia i uzasadnione ekonomicznie. Wyznaczone cele są korzystne z punktu widzenia kosztów, technologia jest łatwo dostępna na rynku, a jej zastosowanie powinno zwiększyć zatrudnienie, przynosząc tym samym korzyści konsumentom i przemysłowi.

4. **Uwagi**

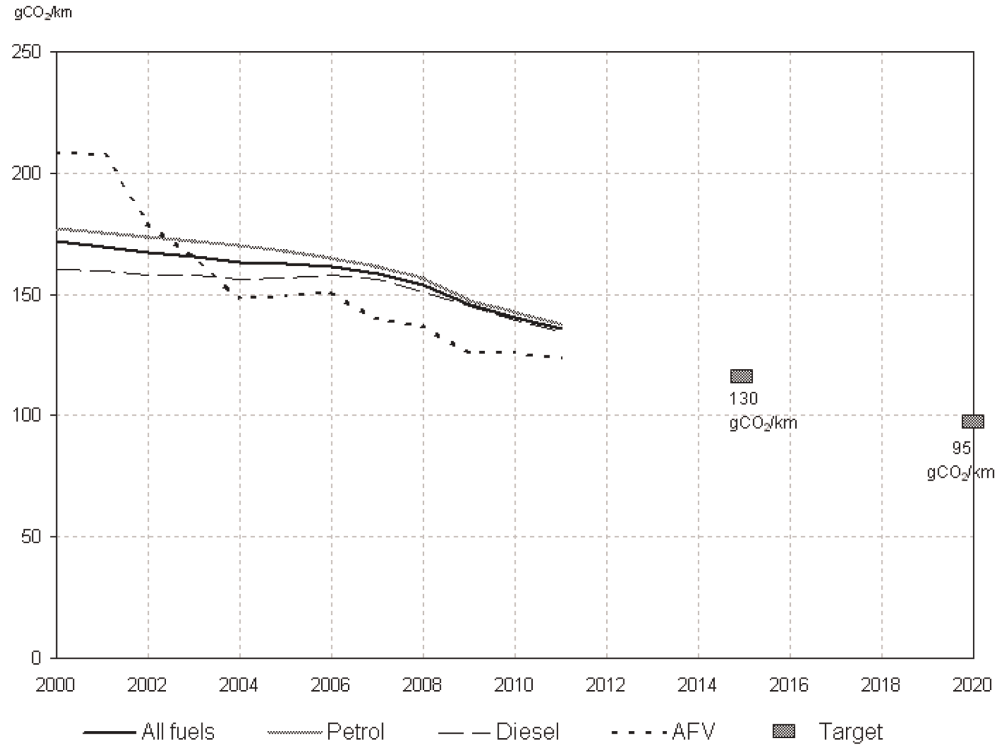
4.1 *Samochody osobowe – COM(2012) 393 final*

4.1.1 EKES przypomina, że na samochody osobowe przypada 12,5 % wszystkich emisji CO_2 w Unii Europejskiej. Ponieważ ilość wytworzonego CO_2 jest wprost proporcjonalna do ilości zużytego paliwa, pojazdy emitujące niewiele dwutlenku węgla są bardziej ekonomiczne pod względem zużycia paliwa i tańsze w eksploatacji na przestrzeni ich cyklu życia.

4.1.2 Rynek samochodowy odczuł dotkliwie kryzys gospodarczy ostatnich pięciu lat. W pierwszych dziewięciu miesiącach 2012 r. liczba nowo zarejestrowanych samochodów spadła o 7,6 % w porównaniu z analogicznym okresem 2011 r., zaś we wrześniu spadek ten wyniósł odpowiednio 10,8 %.

4.1.3 EKES zauważa z zadowoleniem postępy realizowanej polityki oraz wzrost świadomości konsumentów, na co wskazuje analiza przeprowadzona niedawno przez Europejską Agencję Środowiska. Nowo zarejestrowane pojazdy stają się coraz wydajniejsze pod względem emisji, zaś cel wyznaczony na rok 2015 został prawie osiągnięty w 2012 r.

Ewolucja emisji CO_2 z nowych samochodów osobowych w zależności od rodzaju paliwa (UE-27) ([2])



4.1.4 EKES uważa, że zasadniczą rolę odgrywa tu analiza kosztów i korzyści z punktu widzenia oszczędności netto dla konsumentów. W przypadku każdego nowego samochodu w pierwszym roku eksploatacji możliwe jest zaoszczędzenie ok. 340 EUR z tytułu koszów paliwa, zaś w stosunku do celu pośredniego na rok 2015 szacuje się, że oszczędności w całym cyklu życia pojazdu (13 lat) wyniosą od 2 904 do 3 836 EUR.

4.2 EKES ponawia propozycję przyjęcia jako parametru użyteczności śladu węglowego zamiast masy pojazdu. Dałoby to następujące korzyści:

— dalsze zmniejszenie emisji;

— zmniejszenie masy pojazdów;

— znaczne oszczędności paliwa;

— rozwój materiałów i badań naukowych;

— zachęcanie do skromniejszych zakupów, dając pierwszeństwo funkcjonalności i efektywności.

4.3 EKES uważa, że decyzja w sprawie utrzymania funkcji liniowej na poziomie 60 % zmierza w kierunku przeciwnym do zamierzonej i zapowiedzianej dalszej poprawy charakterystyki produkowanych pojazdów w zakresie emisji. Osiągnięty kompromis polityczny służy niektórym europejskim przedsiębiorstwom, ale szkodzi ogółowi społeczeństwa.

4.4 *Lekkie pojazdy dostawcze – COM(2012) 394 final*

4.4.1 EKES przypomina, że na lekkie pojazdy dostawcze przypada 1,5 % wszystkich emisji CO_2 w Unii Europejskiej. Ponieważ ilość wytworzonego CO_2 jest wprost proporcjonalna do ilości zużytego paliwa, pojazdy emitujące niewiele dwutlenku węgla są bardziej ekonomiczne pod względem zużycia paliwa i tańsze w eksploatacji na przestrzeni ich cyklu życia.

([2]) http://www.eea.europa.eu/publications/monitoring-co2-emissions-from-new

4.4.1.1 W przypadku lekkich pojazdów dostawczych koszty paliwa stanowią ok. jednej trzeciej kosztów ich posiadania i są szacowane na ok. 2 400 EUR rocznie, jeśli chodzi o olej napędowy.

4.4.1.2 W latach 1990–2010 emisje z lekkich pojazdów dostawczych wzrosły o 26 %.

4.4.2 Rynek lekkich pojazdów dostawczych silnie odczuł skutki kryzysu gospodarczego ostatnich lat, przy czym liczba nowo zarejestrowanych pojazdów odnotowała największy spadek (o 29,5 %) w 2009 r., jednak w odróżnieniu od sektora samochodów osobowych w kolejnych latach nastąpił ich wzrost (o 8,7 % w 2010 r. i o 7,5 % w 2011 r.). W pierwszych dziesięciu miesiącach 2012 r. ponownie doszło do spadku sprzedaży – o 10,6 %.

4.4.3 EKES uważa, że omawiany wniosek, sporządzony w oparciu o oddziaływanie rozporządzenia dotyczącego samochodów osobowych, nie uwzględnia w dostatecznym stopniu różnic pomiędzy tymi dwoma kategoriami pojazdów, takich jak:

— cykl opracowania i produkcji dłuższy niż w wypadku samochodów osobowych;

— przeznaczenie tych pojazdów wykorzystywanych do celów działalności gospodarczej, w przypadku których efektywność i wytrzymałość silnika oraz odpowiadające im zużycie paliwa stanowią często główną pozycję wśród kosztów operacyjnych takiej działalności; nie bez powodu w wypadku 97 % floty lekkich pojazdów dostawczych wykorzystuje się technologię Diesla;

— profil nabywców – ponad 90 % to małe i średnie przedsiębiorstwa o charakterze warsztatów rzemieślniczych, bardzo podatne na wszelkie wahania kosztów.

4.4.4 EKES uważa, że zasadniczą rolę odgrywa tu analiza kosztów i korzyści uwzględniająca zarówno wzrost kosztów dostosowania nowych samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych do przepisów, jak i oszczędności netto dla konsumentów. W przypadku każdego nowego lekkiego pojazdu dostawczego w pierwszym roku eksploatacji średnia oszczędność z tytułu kosztów paliwa wynosi ok. 400 EUR, zaś w stosunku do celu pośredniego na 2017 r. szacuje się, że oszczędności w całym cyklu życia pojazdu (13 lat) wyniosą od 3 363 EUR do 4 564 EUR.

4.4.5 W związku z powyższym EKES, potwierdzając konieczność ograniczenia emisji CO_2, opowiada się jednocześnie za nowym programem stopniowego wprowadzania w odniesieniu do przyszłych celów, z uwzględnieniem czasu na dostosowanie (*lead time*) sektora (7–10 lat w porównaniu z 5–7 lat w przypadku samochodów osobowych).

4.5 *Informacja i normalizacja*

4.5.1 Komitet zgadza się z Komisją, że użytkownicy końcowi powinni otrzymywać wiarygodne, jasne i porównywalne informacje na temat oszczędności o charakterze ekonomicznym i środowiskowym, jakie mają do zaoferowania sprzedawane samochody.

4.5.2 Instrumentem, który okazał się bardzo wydajny, jest oznakowanie. EKES zaleca Komisji zbadanie możliwości rozszerzenia obowiązku oznakowania w odniesieniu do emisji, w oparciu o wyliczenia zgodne z zasadą cyklu życia. Jasna, wyczerpująca, dostępna, a przede wszystkim łatwo zrozumiała informacja umożliwiłaby konsumentom dokonywanie bardziej przemyślanych i świadomych wyborów, uruchamiając mechanizm dobrych praktyk.

4.5.3 Obecna dyrektywa 1999/94 nie wprowadza dokładnych wymogów, a jedynie „minimum" informacji w tym zakresie, pozostawiając tym samym dużą dowolność interpretacyjną poszczególnym państwom członkowskim. Niektóre z nich stosują „etykietę względną" (*relative label*), która zawiera informacje niejednoznaczne dotyczące segmentu, do którego należy samochód, bez podawania danych o emisjach związanych z tym pojazdem. System ten wprowadza w błąd konsumenta, który, widząc etykietę kategorii 1, jest skłonny myśleć, że samochód wytwarza bardzo niewielką ilość emisji w ujęciu bezwzględnym, natomiast dane te dotyczą jedynie danej kategorii pojazdów. Tak więc samochód segmentu F (pojazdy luksusowe) może emitować pięć razy więcej CO_2 niż mały samochód i otrzymać oznaczenie klasy A, natomiast mały samochód może, ramach swojego segmentu, zostać określony jako klasa D. Komisja, zgodnie z tym. co zrobiono np. w odniesieniu do sprzętu gospodarstwa domowego, może zaproponować to, co byłoby w powszechnym rozumieniu rozsądnym wyborem, a mianowicie etykietę bezwzględną (*absolute label*), która np. zaliczy do klasy A pojazdy emitujące poniżej 100 g/km, do klasy B te, które emitują od 101 do 120 g/km, podając przy tym konkretne szczegóły dotyczące emisji i używając tych samych kolorów w całej Europie.

4.5.4 EKES akceptuje środki przyjęte na rzecz rozpowszechniania informacji przeznaczonej dla konsumentów.

4.5.5 EKES popiera wszystkie inicjatywy na rzecz kształcenia konsumentów, które mają być stopniowo realizowane, aby umożliwić podejmowanie rozważnych wyborów, gdy chodzi o pojazdy „bezemisyjne" i korzyści gospodarcze wynikające z oszczędności, które pojawią się z czasem.

4.5.6 EKES odnotowuje z zadowoleniem, że do podmiotów gospodarczych kierowane są apele, aby nie ustawały w wysiłkach na rzecz badań i rozwoju w celu zapewnienia inwestycji w nowe technologie związane z ekologicznymi pojazdami oraz wskazuje, że trzeba będzie koniecznie utrzymać propozycję Komisji w sprawie zainwestowania 80 mld EUR przewidzianych w budżecie programu „Horyzont 2020" na lata 2014–2020.

4.5.7 Energia

4.5.7.1 EKES podkreśla koncepcję rozwoju strategii propagującej ekologiczne środki transportu (samochody osobowe i lekkie pojazdy dostawcze) w ramach zwalczania emisji CO_2.

4.5.7.2 EKES zaleca stopniowe przechodzenie na europejską flotę pojazdów bezemisyjnych, co doprowadzi do zmiany nośnika energii w celu realizacji celów długookresowych.

4.5.8 Zrównoważone produkty

Komitet często już podkreślał kluczowe znaczenie zrównoważonego rozwoju dla przyszłości Europy. W związku z tym popiera on wytyczne Komisji w sprawie bardziej trwałych produktów i zachęcania do rozpowszechniania ekoprojektów, zwłaszcza w przypadku produktów wykorzystujących zasoby kopalne.

Bruksela, 12 grudnia 2012 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 Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016"

COM(2012) 286 final

(2013/C 44/20)

Sprawozdawca: **Béatrice OUIN**

Dnia 19 czerwca 2012 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 Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016"

COM(2012) 286 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 104 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje strategię na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi, w prace nad którą pragnie się włączyć. Podkreśla jednak, że sformułowanie *wyeliminowanie* wydaje się niezbyt realistyczne, biorąc pod uwagę obecną skalę tego zjawiska, panujący klimat sprzyjający tolerowaniu go oraz niewystarczające środki przeznaczone na jego zwalczanie.

1.2 Komitet podkreśla, że nie uda się zrealizować tej strategii bez aktywnego wsparcia społeczeństwa obywatelskiego pozostającego w kontakcie z ofiarami. Organizacje opiekujące się ofiarami potrzebują wsparcia finansowego, aby być w stanie realizować stawiane przed nimi zadania.

1.3 Komitet proponuje, aby odróżnić handel w celu wykorzystania seksualnego od innego typu handlu w celu wykorzystania (do pracy, żebractwa, zawarcia fikcyjnego małżeństwa, handlu organami), tak aby jasne stało się dla wszystkich, co jest zwalczane. Proponuje też ustanowienie oznakowania dla miast wrogo nastawionych do wykorzystywania seksualnego kobiet i dzieci.

1.4 Ponadto Komitet opowiada się za odrębnym potraktowaniem kwestii związanych z dziećmi (Konwencja praw dziecka ONZ).

1.5 Państwa europejskie możliwie szybko powinny ratyfikować konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w sprawie godziwej pracy pracowników domowych, jak również wszystkie międzynarodowe konwencje dotyczące tego zagadnienia.

1.6 Komitet nalega na odpowiednią ochronę ofiar pozwalającą na włączenie ich do legalnej strefy życia społeczeństwa, z której zostały wykluczone (zapewnienie ochrony po złożeniu przez nie skargi, udostępnienie lokum i świadczeń zdrowotnych itp.). W celu zapewnienia trwałości takiej integracji ważne jest, by dać ofiarom możliwość znalezienia pracy na sprzyjającym włączeniu społecznemu rynku pracy wspieranym ze środków publicznych.

1.7 Zwalczanie handlu ludźmi powinno być prowadzone w formie działania horyzontalnego i powinno obejmować politykę faktycznie społeczną, a nie tylko polegać na ściganiu osób zajmujących się handlem ludźmi. Trzeba uzyskać efekt synergii z innymi strategiami: na rzecz integracji Romów, zwalczania ubóstwa, uzależnienia od narkotyków, wykorzystywania seksualnego dzieci i in.

2. Wstęp

2.1 Niewolnictwo nie jest wyłącznie przeżytkiem z podręczników historii. Jego przypadki wciąż występują nawet w krajach najbardziej rozwiniętych. Jego ciągłe występowanie, a nawet coraz większa liczba przypadków handlu ludźmi na terytorium Unii Europejskiej, jak gangrena toczy jej fundamenty. Gdy w państwach prawa jedni ludzie sprzedają drugich w celu ich wykorzystywania seksualnego, zmuszania do przymusowej pracy lub żebractwa, a w obecnych czasach również do handlu organami czy zawarcia fikcyjnego małżeństwa, zaś przestępcy-przemytnicy ciągną z tego poważne zyski, wiarygodność zasady przestrzegania praw człowieka, którą Unia pragnie promować na świecie, zostaje podana w wątpliwość.

2.2 Handel ludźmi jest zakazany na mocy art. 5 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Dyrektywa 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, w której zastosowano zintegrowane podejście i położono nacisk na prawa człowieka i na dobro ofiar oraz uwzględniono specyfikę wynikającą z płci, powinna, po uprzednim transponowaniu przez państwa członkowskie nie później niż do 6 kwietnia 2013 r., wywrzeć znaczący wpływ na zwalczanie tego zjawiska. Inne instrumenty prawne, zarówno odnoszące się do praw ofiar, równości kobiet i mężczyzn, wykorzystywania seksualnego dzieci lub do świadomego zatrudniania przebywających nielegalnie w UE obywateli państw trzecich mogą pomóc w walce z osobami zajmującymi się handlem ludźmi.

2.3 Te instrumenty prawne niepowiązane ze sobą mogą się pokrywać lub się dublować, bo nie tworzą razem wspólnej polityki, dlatego istnieje potrzeba przyjęcia strategii w celu określenia priorytetów, wypełnienia luk i zapewnienia spójności różnorodnych tekstów. Taki cel wyznacza sobie analizowana strategia.

2.4 Z aktualnej sytuacji wynika wniosek o istnieniu dużej rozbieżności między formułowanymi zasadami a rzeczywistością w terenie. Zasadniczo Unia Europejska, państwa członkowskie i obywatele stanowczo wypowiadają się przeciwko – uznawanemu za nowoczesne niewolnictwo – handlowi ludźmi. Każdy – obywatel, pracownik społeczny, lekarz, policjant, poseł… - może napotkać w swoim otoczeniu, ulicach miast europejskich bardzo młode prostytuujące się cudzoziemki, dzieci oddające się żebractwu lub niebezpośrednio uczestniczyć w wykorzystywaniu ludzi kupując tak tanie produkty, że powinno wzbudzić refleksję, że, przynajmniej na pewnym etapie łańcucha produkcji, przy ich powstawaniu korzystano z pracy przymusowej. W morzu tzw. wielkiej zbiorowej tolerancji czai się zmowa milczenia wokół handlu ludźmi. Większość przymyka oczy, nie chce widzieć, nie bierze na siebie odpowiedzialności, a przecież każdy z nas może coś zrobić w tej sprawie.

2.5 W analizowanym tekście Komisja zaproponowała strategię na rzecz skuteczniejszego działania, co Komitet, który wypowiedział się w podobny sposób na temat wniosku dotyczącego dyrektywy ([1]), oczywiście popiera.

2.6 Uwieńczenie sukcesem omawianej strategii będzie możliwe jedynie wtedy, gdy jej głównym partnerem stanie się społeczeństwo obywatelskie. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego najlepiej rozumieją problem w tym zakresie i są pomocne w wykrywaniu ofiar i w działaniach zapobiegawczych. Działania policji, wymiaru sprawiedliwości, inspekcji pracy, itp. są niezbędne, ale gdyby służby państwowe działając samodzielnie potrafiły powstrzymać handel ludźmi, to zjawisko to już dawno należałoby do przeszłości. Wyłącznym kluczem do skuteczności tej strategii jest włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do jej realizacji. Konieczne jest też wspieranie finansowe organizacji niosących pomoc ofiarom.

2.7 W tekście zaproponowano pięć priorytetów: rozpoznawanie ofiar, chronienie ich i udzielanie im pomocy; lepsze zapobieganie; intensywniejsze ściganie przestępców; ściślejszą koordynację, współpracę z najważniejszymi podmiotami oraz spójność strategii; znalezienie rozwiązań dla pojawiających się nowych problemów, w tym werbowania przez sieci przestępcze za pośrednictwem Internetu.

3. **Uwagi Komitetu**

3.1 Komitet wypowiedział się już na tematy dotyczące handlu ludźmi w wielu swoich opiniach, między innymi w opinii w sprawie zwalczania wykorzystywania seksualnego dzieci ([2]), w opinii w sprawie ochrony pokrzywdzonych ([3]) czy też w opinii w sprawie podejścia globalnego do kwestii migracji i mobilności ([4]).

Rozpoznawanie ofiar

3.2 W swojej opinii z października 2010 r. Komitet położył nacisk na ochronę ofiar od chwili uznania ich za osoby poszkodowane. Problem polega przede wszystkim na oficjalnym uznaniu ich za ofiary, gdyż ciężar przedstawienia dowodu spoczywa w rękach właśnie tych osób znajdujących się w trudnej sytuacji, nie znających języka, kontrolowanych przez swych prześladowców, zastraszonych, nie znających swych praw i nie wiedzących, do kogo się zgłosić o pomoc. Należy poczynić postępy w rozpoznawaniu ofiar, aby móc lepiej je wysłuchać. Niektóre organizacje związkowe podjęły działania pilotażowe w zakresie kształcenia pracowników, aby ułatwić im wykrycie w swym otoczeniu ewentualnych ofiar pracy przymusowej, nawiązanie z nimi kontaktu, udzielenie im pomocy i ochrony. Władze publiczne i stowarzyszenia także powinny przeprowadzać szkolenia osób potencjalnie pozostających w kontakcie z ofiarami handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego (stanowiących prawie 80 % poszkodowanych). Należy dużo szerzej upowszechnić istniejące narzędzia, szkolenia, wytyczne, zbiory przepisów, aby łatwiej można było dowiedzieć się, do kogo i w jaki sposób zgłosić się w przypadku podejrzenia handlu ludźmi.

3.3 Trzeba tez odwrócić często spotykany schemat, zgodnie z którym osoba poszkodowana, która zwraca się o pomoc do stowarzyszenia pomocowego, bardzo często jest odsyłana do innej organizacji uznawanej za bardziej kompetentną. Niektóre ofiary w ten sposób są zmuszane do opowiadania swoich historii dziesiątkom osób, zanim ktoś faktycznie udzieli im pomocy. Powinno być wprost przeciwnie – pracownicy każdej z tych organizacji powinni czuć się odpowiednio przygotowani do wysłuchania osób poszkodowanych i udzielenia im pomocy. Oznacza to zapewnienie organizacjom odpowiednich informacji, szkoleń i narzędzi, aby wiedziały jak reagować, oraz współdziałania stowarzyszeń i służb socjalnych.

3.4 Trzeba też zapewnić wyspecjalizowaną pomoc zależnie od tego, kim jest ofiara, szczególnie w przypadku dzieci. Dobro dziecka powinno być wartością nadrzędną. Należy włączyć zwalczanie przymusowego żebractwa praktykowanego przez dzieci romskie do europejskiej strategii integracji Romów.

Lepsze zapobieganie

3.5 Komitet docenia uwzględnienie w strategii aspektu płci, ofiary handlu są bowiem prawie w 80 % kobietami, w większości przypadków zmuszanymi do prostytuowania się. Wykorzystywanie w celach seksualnych stanowi 76 % handlu ludźmi. Utrzymywanie się tego typu handlu uwidacznia nierówność między płciami. Fakt, że kobiety, zwłaszcza młode, są sprowadzane do najbogatszych miast Unii Europejskiej w celu prostytuowania się, nasuwa pytanie, co ich klienci sądzą o tych kobietach i o kobietach w ogóle. Ten proceder stawia pod znakiem zapytania działania prowadzone na rzecz zapewnienia równości kobiet i mężczyzn.

3.6 Komitet zaleca więc wprowadzenie wyraźnego rozróżnienia na handel ludźmi w celu wykorzystania seksualnego, zmuszania ich do pracy i/lub żebractwa oraz handlu organami. Trzeba tez wprowadzić rozróżnienie handlu w celu seksualnego wykorzystania dzieci. Handel ludźmi przeważnie (w 80 %) oznacza handel w celach wykorzystywania seksualnego, wyodrębnienie tej kwestii jest więc bardzo istotne, a kwestia ta jest ważna, by jasne stało się, co jest zwalczane. Często wydaje się nam, że mamy do czynienia z mgławicą oddalonych i nieuchwytnych handlarzy, ale klienci i ofiary są osobami, które mijamy na ulicach miast europejskich.

([1]) Dz.U. C 51 z 17.2.2011, ss. 50–54.
([2]) Dz.U. C 48 z 15.2.2011, ss. 138–144.
([3]) Dz.U. C 43 z 15.2.2012, ss. 39–46.
([4]) Dz.U. C 191 z 29.6.2012, ss. 134–141.

3.7 Aby zwiększyć stopień zapobiegania, po pierwsze należy zaatakować problem od strony popytu. Dopóki będą klienci, dopóty będą osoby zajmujące się handlem ludźmi. Aby zmniejszyć popyt trzeba dzieci od najmłodszych lat i we wszystkich środowiskach społecznych uczyć o równości między kobietami i mężczyznami. Kwestia obecności przedstawicieli różnych płci w branżach zawodowych jest bardzo istotna. W przypadku zawodów, w których przedstawiciele obydwu płci wykonują te same zajęcia i biorą na siebie taką samą odpowiedzialność, rzadziej spotyka się wyimaginowane wizerunki kobiet, przedstawianych jako obiekty seksualne do kupienia. Konieczne jest nauczanie o seksualności przy uwzględnieniu wymiaru uczuciowego i godności ludzkiej. Jeśli rodzice pomijają milczeniem kwestie seksualne, młodzi ludzie szukają informacji w internecie, gdzie istnieje ryzyko znalezienia obrazów, które mogą negatywnie wpłynąć na ich przyszłą koncepcję związków między kobietami i mężczyznami.

3.8 Kwestie płci są ważne, ale trzeba też wprowadzić zróżnicowanie zależnie od tego czy mamy do czynienia z dziećmi, czy z dorosłymi. Konieczne jest przypomnienie, że utrzymywanie stosunków seksualnych z dziećmi jest poważnym przestępstwem. Trzeba przeznaczyć coraz więcej środków na walkę z tym procederem, ponieważ coraz większa liczba pornograficznych stron internetowych o tematyce dziecięcej powoduje, że niektórzy dorośli zapominają lub nie chcą pamiętać o prawie. Trzeba prowadzić edukację seksualną dzieci i uświadamiać im należny im szacunek ([5]).

3.9 W ramach przeciwdziałania należy też zwalczać zjawisko ubóstwa, które zmusza ludzi do opuszczenia własnych domów oraz ścigać wykorzystujących ich przemytników. Nielegalni imigranci, pomimo tego, że przybyli ze swoich krajów pochodzenia z własnej woli, a nie z przymusu, w ślad za marzeniami o bogactwie Zachodu, często w trudnej sytuacji, bez dokumentów, bez pieniędzy, bez możliwości porozumienia się, w obawie przed ścigającą ich policją, znajdują się na łasce handlarzy, którzy wykorzystują ich położenie, aby uczynić z nich współczesnych niewolników.

3.10 Wzrost liczby przypadków pracy przymusowej jest niepokojący. Należy ograniczyć przypadki wykorzystywania poprzez nadanie ram prawnych zatrudnianiu *au pair* i pracy pielgrzymów wykonywanej na rzecz pewnych instytucji religijnych, ponieważ granica między dobrowolnością a pracą przymusową może być płynna w tym przypadku.

Ściganie handlarzy

3.11 W swojej poprzedniej opinii Komitet zwrócił szczególną uwagę na aspekt finansowy prowadzonych dochodzeń. Uwaga ta pozostaje aktualna. Ten typ przestępstw jest bowiem jednym z najbardziej dochodowych: rocznie światowe zyski z wykorzystywania pracy przymusowej ofiar handlu ludźmi szacowane są łącznie na 31,6 mld USD. W ramach tej kwoty 15,5 mld USD (49 %) generowane jest w gospodarkach uprzemysłowionych ([6]). Zasadniczą formą ścigania handlarzy są dochodzenia finansowe na skalę europejską. Komitet zaleca konfiskatę mienia zdobytego dzięki handlowi ludźmi i wykorzystania tych środków na utworzenie funduszu w celu zapewnienia odszkodowań dla ofiar i zwalczania tego typu handlu.

3.12 Ochrona ofiar z uwzględnieniem aspektu płci stanowi ogromne wyzwanie. Pierwszoplanową rolę w skutecznym prowadzeniu postępowań karnych przeciwko handlarzom odgrywają ofiary, dlatego tak istotne jest zdobycie ich zaufania. W ramach ochrony należy udostępnić im lokum i opiekę zdrowotną oraz zapewnić bezpieczeństwo osobiste. W celu zapewnienia trwałości takiej integracji ważne jest, by dać ofiarom możliwość znalezienia pracy na sprzyjającym włączeniu społecznemu rynku pracy wspieranym ze środków publicznych, tak by osoby te mogły zdobyć doświadczenie zawodowe i wyrobić w sobie odpowiednie nawyki, co jest warunkiem reintegracji i skutecznego przejścia na otwarty rynek pracy. Po okresie życia na marginesie społeczeństwa, trzeba pomóc im w integracji z jego sferą działalności legalnej.

3.13 Należy zawrzeć konwencję z państwami pochodzenia nielegalnych migrantów, aby pomóc w skuteczniejszej walce z osobami zajmującymi się handlem ludźmi w tych krajach. Nie są oni ścigani ze względu na proceder handlu ludźmi, choć dostarczają potencjalne ofiary tego procederu sieciom przestępczym.

Ściślejsza koordynacja i współpraca oraz spójność strategii

3.14 Komitet wyraża uznanie dla projektu utworzenia europejskiej koalicji przedsiębiorstw (działających) na rzecz zwalczania handlu ludźmi. Włączenie przedsiębiorstw do zwalczania pracy przymusowej nie tylko w krajach trzecich, ale także w samej Unii Europejskiej ma podstawowe znaczenie. Ta koalicja powinna rozciągać się na małe firmy podwykonawcze wielkich koncernów w tych rodzajach działalności, w których – jak wiadomo – praca na czarno odgrywa duża rolę, takich jak gastronomia, budownictwo, rolnictwo. Zwalczanie handlu ludźmi ma zasadnicze znaczenie dla odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, nie tylko w kontekście pracy nielegalnej lub pracy przymusowej w krajach trzecich, ale wśród wszystkich podwykonawców na wszystkich etapach łańcucha produkcji. Procesy produkcji odbywają się obecnie w skali światowej, więc odpowiedzialność międzynarodowych koncernów za weryfikację sposobu powstawania wszystkich wytwarzanych przez nie produktów wzrasta.

3.15 Identycznie jest w przypadku umów handlowych, które powinny zawierać przepisy wyraźnie zakazujące przepływu dóbr i usług pochodzących z pracy przymusowej.

3.16 W usługach, w tym w usługach domowych, wciąż, jak wiemy, zdarzają się przypadki niewolnictwa. MOP przyjęła w czerwcu 2011 r. instrument zwalczania tych nadużyć w konwencji 189 o „godziwej pracy dla pracowników domowych" ([7]). EKES zaleca, aby 27 państw członkowskich jak

([5]) Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 154–158.

([6]) Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*, („Praca przymusowa i handel ludźmi: szacowane zyski"), dokument roboczy, Genewa, Międzynarodowe Biuro Pracy, 2005.

([7]) Konwencja MOP, która w chwili obecnej nie została ratyfikowana w żadnym państwie europejskim (dwa kraje, które ją ratyfikowały to Urugwaj i Filipiny).

najszybciej ratyfikowało tą konwencję oraz wszystkie międzynarodowe instrumenty odnoszące się do handlu ludźmi ([8]).

3.17 Komitet popiera utworzenie platformy społeczeństwa obywatelskiego, która zapewni każdej potencjalnie zainteresowanej i wyposażonej w odpowiednią wiedzę specjalistyczną organizacji dostęp do informacji i szkoleń dotyczących handlu ludźmi.

3.18 Konieczne jest ustanowienie krajowych sprawozdawców i sprawniejsze gromadzenie danych. Należy ujednolicić gromadzenie danych w taki sposób, aby procedury były identyczne w każdym państwie. Sprawozdawcy krajowi ponoszący główną odpowiedzialność w kwestiach związanych ze zwalczaniem handlu ludźmi będą mogli koordynować działania różnych, nie zawsze ze sobą współdziałających organizacji i zainteresowanych stowarzyszeń zajmujących się migracją, ochroną dzieci i młodzieży, inspekcji pracy, stowarzyszeń na rzecz walki z przemocą wobec kobiet, itp. Istotną rolę w zwalczaniu tego nieznającego granic handlu powinien pełnić Europol.

3.19 Koordynacja działań zewnętrznych UE i nagłaśnianie problemu handlu ludźmi w porozumieniach o wolnym handlu pozwolą zwrócić uwagę na to – zbyt często ukrywane lub niedoceniane – zjawisko.

3.20 Lokalne władze, zwłaszcza w gminach w dużych miastach, znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji, jeśli chodzi o zwalczanie handlu w celach wykorzystania seksualnego, ponieważ najlepiej znają rzeczywistą sytuację. Komitet proponuje ustanowienie przez niezależny organ oznakowania miast najbardziej wrogich handlowi ludźmi, aktywnie zwalczających przymusową prostytucję i żebractwo. Stosowane są oznakowania jakości powietrza lub wody, a otoczenie ludzkie jest przecież równie ważne.

3.21 Konieczne jest przeprowadzenie oceny skuteczności środków finansowych przeznaczanych przez UE oraz przygotowanie, upowszechnianie i przetłumaczenie wytycznych dobrych praktyk oraz skutecznych procedur przeznaczonych dla różnych zainteresowanych stron: policji, wymiaru sprawiedliwości, samorządów, stowarzyszeń.

Szukanie rozwiązań dla pojawiających się nowych problemów

3.22 Rekrutacja ofiar i klientów przez internet stanowi nowe zagrożenie. Trzeba przeanalizować ten problem i zapobiegać mu korzystając z internetu i portali społecznościowych, w których należy rozpowszechniać przekaz o odpowiedzialności i poszanowaniu godności ludzkiej. Szkoda by było, gdyby wizja pełnego niebezpieczeństw internetu, często realna, zdominowała jego możliwości propagowania treści pozytywnych i stania się środkiem prewencyjnym.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([8]) „Protokół uzupełniający konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi", Zbiór traktatów, tom 2237, s. 319; Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (CETS nr 197), Warszawa, 16 maja 2005 r.; Konwencja ONZ w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Nowy Jork, 18 grudnia 1979 r., Zbiór traktatów, tom 1249, s. 13; Konwencja ONZ o prawach dziecka, 20 listopada 1989 r., ONZ, Zbiór traktatów, tom 1577, s. 3; Konwencja MOP nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej z 1930 r., Konwencja MOP nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej z 1957 r.; Konwencja MOP nr 182 dotycząca najgorszych form pracy dzieci z 1999 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa

COM(2012) 79 final

(2013/C 44/21)

Sprawozdawca: **Franco CHIRIACO**

Dnia 29 lutego 2012 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 i Rady w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa

COM(2012) 79 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 125 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES uważa, że Unia Europejska musi nadal zabiegać o odpowiedni poziom działań publicznych na rzecz popularyzacji innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie. W tym względzie konieczne jest, zdaniem Komitetu, zapewnienie lepszej koordynacji między polityką badawczą w ścisłym tego słowa znaczeniu a polityką rolną na rzecz innowacji, ze szczególnym uwzględnieniem polityki finansowanej w ramach WPR. Uważa ponadto, że dyskusja na temat europejskich partnerstw innowacyjnych na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa może przyczynić się również do procesu reformy wspólnej polityki rolnej po 2013 r.

1.2 EKES wnosi, by w ramach strategii propagowanej przez EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa odpowiednio zadbano o wzmocnienie i konsolidację sektora europejskiego przetwórstwa przemysłowego. Wyłącznie dzięki odpowiedniej integracji różnych ogniw łańcucha rolno-spożywczego możliwe będzie zagwarantowanie równocześnie wzrostu podaży rolnej w Europie, właściwej promocji rynku europejskich produktów podstawowych i bezpiecznego dostępu do tego rynku.

1.3 EKES uważa, że niezbędne jest dogłębne przeanalizowanie wskaźnika zaproponowanego przez Komisję, który ma na celu ocenę skuteczności działań podejmowanych w ramach EPI pod kątem zrównoważonego rozwoju.Chociaż przyznaje, że zadowalająca funkcjonalność gleb może w sposób decydujący przyczynić się do zrównoważonego rozwoju, to jego zdaniem nie należy zapominać o stosowaniu również innych wskaźników efektywności, które umożliwiałyby docenienie wkładu, jaki niektóre praktyki rolne mogą wnieść zwłaszcza w odniesieniu do zachowania zasobów naturalnych.

1.4 Zdaniem EKES-u EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa powinny sprzyjać wdrażaniu innowacji organizacyjnych, które mogą zoptymalizować kontakty między podmiotami łańcuchów rolno-spożywczych na szczeblu krajowym i europejskim. Odpowiedni poziom rentowności podmiotów rolnych, poprawa funkcjonowania rolno-spożywczych łańcuchów dostaw, odzyskanie władzy rynkowej przez podmioty rolne oraz sprawiedliwszy podział wartości wśród podmiotów łańcucha rolno-spożywczego to kluczowe cele, których osiągnięcie ma zapobiec między innymi stopniowemu zanikowi działalności rolnej na wielu obszarach wiejskich w Europie.

1.5 EKES apeluje do Komisji, by zadbała o odpowiedni udział przedstawicieli rolnego partnerstwa gospodarczego, społecznego i instytucjonalnego w zarządzaniu EPI i o ich zaangażowanie w celu zapewnienia jak największej skuteczności i wydajności realizowanych przedsięwzięć.

1.6 EKES uważa, że podejście oparte na EPI przyniesie pozytywne skutki wyłącznie pod warunkiem, że grupy operacyjne przekształcą się w podmioty o wymiernych celach, zdolne do inicjowania procesów rozwoju, a nie w nowe partnerstwa ubiegające się po prostu o środki publiczne. Zgadza się ponadto z propozycją Komisji Europejskiej w sprawie zagwarantowania odpowiedniej koordynacji różnych grup operacyjnych EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa poprzez utworzenie sieci tychże partnerstw w ramach europejskiej sieci obszarów wiejskich.

1.7 Zdaniem EKES-u inicjatywa EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa wnosi istotny wkład do innowacji w rolnictwie dzięki stworzeniu sieci podmiotów oraz powiązaniu ośrodków innowacji z miejscami ich zastosowania. Uważa, że tego rodzaju podejście powinno umożliwić działalność jednostek pośrednich, które łączyłyby różne podmioty uczestniczące w procesach innowacji. Ponadto wpływ

EPI zależny jest od czynnego zaangażowania brokerów innowacji, którzy mogą zapoczątkować i rozwinąć współpracę na rzecz innowacji pośród wielu różnorodnych podmiotów.

1.8 EKES uważa, że pierwszoplanowe znaczenie ma uzupełnienie inicjatyw grup operacyjnych w ramach EPI działaniami na rzecz wymiany pokoleniowej, pomocy technicznej, kształcenia – zwłaszcza młodych rolników – wsparcia inwestycji strukturalnych, promocji produktów rolnych, tworzenia nowych rynków zbytu (na przykład krótkich łańcuchów) oraz dywersyfikacji dochodów przedsiębiorstw poprzez priorytetowy dostęp do środków w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich.

1.9 EKES apeluje o zastosowanie konkretnych środków gwarantujących koordynację i synergię między EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa a innymi partnerstwami w zakresie surowców i wody.

2. **Europejskie partnerstwo innowacyjne (EPI)**

2.1 W swym komunikacie pt. „Projekt przewodni strategii „Europa 2020" – unia innowacji" Komisja Europejska sugeruje utworzenie europejskich partnerstw innowacyjnych (EPI) ([1]). Uważa, że EPI powinny przyczynić się do rozwiązania różnych bardzo istotnych dla społeczeństwa problemów, takich jak zapewnienie zdrowej żywności wysokiej jakości dzięki stosowaniu zrównoważonych metod produkcji.

2.2 Wsparciem Komisji Europejskiej cieszyło się dotychczas pierwsze partnerstwo eksperymentalne w dziedzinie aktywnego starzenia się w dobrym zdrowiu ([2]). Jednocześnie przedstawiono następujące propozycje partnerstwa w trzech dziedzinach:

— surowców ([3]);

— wydajnego i zrównoważonego rolnictwa ([4]);

— wody ([5]).

2.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraził już zainteresowanie partnerstwem europejskim. Niemniej przypominał również wiele środków i procedur o charakterze ogólnym, wprowadzonych w przeszłości. Zwrócił uwagę na potrzebę uwzględnienia tych doświadczeń w nawiązaniu do podejmowanych inicjatyw. Jego zdaniem wszystkie prace wykonane do tej pory przez Komisję i inne zainteresowane strony winny zostać uwzględnione, zoptymalizowane i wykorzystane do opracowywania nowych inicjatyw. W związku z tym Komitet opowiedział się za harmonizacją proponowanych nowych środków i instrumentów, tak by były one zgodne z już zainicjowanymi procesami, co pomoże uniknąć dodatkowych komplikacji i powielania oraz zapewni niezbędną ciągłość, pewność prawa i stałość ([6]). Apelował ponadto o respektowanie zasad dobrowolności, zmiennej geometrii, przejrzystości i jasnego, przystępnego zarządzania podczas wdrażania europejskich partnerstw innowacyjnych ([7]).

3. **Streszczenie komunikatu**

3.1 W ramach inicjatywy „Unia innowacji" Komisja Europejska przedstawiła komunikat w sprawie propagowania nowego europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa.

3.2 Komisja Europejska wytyczyła dwa cele EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa:

— **promowanie wydajności i efektywności** sektora rolnego poprzez odwrócenie do 2020 r. obserwowanego od niedawna trendu coraz słabszego wzrostu wydajności;

— **dbałość o zrównoważone rolnictwo** poprzez osiągnięcie do 2020 r. zadowalającego poziomu funkcjonalności gruntów.

W tym względzie EPI mają się przyczynić do skutecznego budowania pomostów między nowatorskimi badaniami i technologiami a zainteresowanymi stronami, w tym rolnikami, przedsiębiorstwami, przemysłem, podmiotami świadczącymi usługi doradcze i organizacjami pozarządowymi.

4. **Uwagi ogólne**

4.1 EKES popiera inicjatywę powołania do życia europejskich partnerstw innowacyjnych (EPI) wspieraną przez Komisję. Zgadza się zwłaszcza z decyzją Komisji w sprawie poświęcenia specjalnej inicjatywy w ramach EPI zagadnieniu „wydajnego i zrównoważonego rolnictwa". Zdaniem EKES-u może ona być również okazją do zachęcenia zainteresowanych stron z sektora rolno-spożywczego do zastanowienia się nad wytyczeniem pierwszoplanowych celów strategicznych w zakresie rozwoju rolnictwa europejskiego do 2050 r. W tym względzie EKES zachęca Komisję do uwzględnienia niektórych propozycji przedstawionych w jego wcześniejszych opiniach ([8]).

([1]) COM(2010) 546 final „Projekt przewodni strategii »Europa 2020« – unia innowacji".
([2]) COM(2012) 83 final „Działania w ramach Strategicznego planu realizacji Europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu".
([3]) COM(2012) 82 final „Zapewnienie dostępności surowców dla przyszłego dobrobytu Europy – projekt europejskiego partnerstwa innowacji w dziedzinie surowców".
([4]) COM(2012) 79 final „Europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa".
([5]) COM(2012) 216 final „Europejskie partnerstwo innowacyjne w zakresie wody".
([6]) Opinia EKES-u w sprawie Unii innowacji (Dz.U. C132 z 3.5.2011 s. 39, pkt 3.5).
([7]) Opinia EKES-u w sprawie Unii innowacji (Dz.U. C C132 z 3.5.2011 s. 39, pkt 4.4).
([8]) Opinia EKES-u w sprawie przyszłości młodych rolników w Europie (Dz.U. C 376 z 22.12.2011 s. 19–24, pkt 3.5) oraz opinia EKES-u w sprawie roli kobiet w rolnictwie i na obszarach wiejskich (Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 29–33).

4.2 EKES uważa, że jednym z głównych wyzwań dla przyszłości rolnictwa jest stworzenie takiego modelu produkcji, który umożliwiałby jej dostosowanie do wymogów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Na drodze do osiągnięcia tego celu stoją niektóre aspekty decydujące ostatnio o perspektywach sektora rolno-spożywczego na szczeblu światowym. Wahania cen produktów rolnych, rosnące znaczenie finansów w sektorze rolnym, coraz częstsze korzystanie z produktów rolnych w celach energetycznych oraz konsekwencje światowego kryzysu gospodarczego to poważne przeszkody utrudniające opracowanie nowych, bardziej wydajnych i zrównoważonych praktyk rolnych. W tym względzie, podkreślając znaczenie badań naukowych i innowacji, EKES uważa, że EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa mogą się istotnie przyczynić do sprostania temu wyzwaniu o decydującym znaczeniu dla przyszłości rolnictwa europejskiego.

4.3 EKES podkreśla, że na wyniki całego europejskiego systemu rolno-spożywczego w zakresie konkurencyjności decydujący wpływ wywierają sektory przetwórstwa przemysłowego i obrotu żywnością. W tym względzie zachęca Komisję, by nie bagatelizowała znaczenia importu surowców rolnych dla wyników gospodarczych europejskich łańcuchów rolno-spożywczych. Strategia promowana w ramach EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa powinna w wystarczającym stopniu opierać się na wzmocnieniu europejskiego sektora przetwórstwa przemysłowego. Wyłącznie dzięki odpowiedniemu zintegrowaniu różnych ogniw łańcucha rolno-spożywczego możliwe będzie zagwarantowanie wzrostu podaży europejskich produktów rolnych, a także odpowiedniej promocji rynku europejskich produktów podstawowych i bezpiecznego dostępu do niego.

4.4 EKES podkreśla, że Komisja nie definiuje w swoim komunikacie wydajności w rolnictwie. Rozważania nad pojęciem wydajności w rolnictwie muszą się zacząć od wypracowania wspólnej definicji produkcji rolnej. W wielu opiniach ([9]) EKES zwracał uwagę na znaczenie utrzymania europejskiego modelu rolnictwa, przypominając, że obywatele UE niepokoją się o różne funkcje rolnictwa (produkcja żywności i włókien, ochrona środowiska i rozwój obszarów wiejskich, poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, zrównoważony rozwój terytorialny, jakość żywności i dobrostan zwierząt). Zatem zdaniem EKES-u wszelkie wysiłki na rzecz podnoszenia wydajności w rolnictwie powinny się koncentrować na promowaniu wielofunkcyjnego charakteru tego sektora i popularyzacji jego zrównoważonego rozwoju – rzecz jasna bez lekceważenia elementów europejskiego modelu rolnictwa.

4.5 Zdaniem EKES-u w koncepcji wydajności rolnej nie powinno się pomijać znaczenia różnych czynników istotnych z perspektywy produkcji. Wiele analiz na ten temat podkreśla wyłącznie istotę czynników technicznych (gleby, wody, nawozów, środków ochrony roślin, nasion), pomijając zasadnicze znaczenie czynnika ludzkiego, zwłaszcza dla produkcji wysokiej jakości. EKES uważa zatem, że niemożliwe będzie opracowanie strategii promowania wydajności w rolnictwie bez podjęcia odpowiednich działań (szkolenie, bezpieczeństwo) na rzecz podniesienia jakości prac rolnych.

4.6 W związku z wdrażaniem EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa EKES uważa, że należy dogłębnie przeanalizować pojęcie zrównoważonego rozwoju również po to, by uwzględnić specyfikę europejskiego modelu rolnictwa oraz zmiany i wyzwania związane z rozwojem sytuacji na świecie. Co się tyczy związku między rolnictwem a zrównoważonym rozwojem, EKES zamierza przypomnieć przede wszystkim znaczenie wielofunkcyjności dla realizacji tego celu. EKES pragnie podkreślić, że wielofunkcyjność jest jedną ze specyficznych cech rolnictwa, w związku z czym trzeba ją chronić i promować również z myślą o popularyzacji zrównoważonego rozwoju.

4.7 EKES przypomina znaczące postępy europejskiego sektora rolnego w zakresie trzech komponentów rozwoju zrównoważonego (gospodarczego, społecznego i środowiskowego). Zwraca niemniej uwagę, że rozwoju tego nie można zagwarantować bez odpowiedniej troski o jego wymiar instytucjonalny. Dlatego też podkreśla potrzebę dążenia do odpowiedniego poziomu uczestnictwa i zaangażowania wszystkich podmiotów sektora rolnego, również w ramach działań EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, by jak najbardziej zwiększyć wkład EPI do zrównoważonego rozwoju.

4.8 EKES zgadza się z decyzją Komisji, by jednym z pierwszoplanowych celów EPI stał się zrównoważony rozwój rolnictwa. W związku z tym uważa, że konieczna jest kontynuacja rozważań na temat wskaźnika proponowanego przez Komisję, służącego ocenie wyników działań EPI w zakresie zrównoważonego rozwoju. Chociaż uznaje wagę tego, jak zadowalająca funkcjonalność gleb może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju, uważa, że nie należy zapominać o innych wskaźnikach efektywności, które są w stanie wykazać znaczenie niektórych praktyk rolniczych – zwłaszcza dla zachowania zasobów naturalnych.

4.9 Jest zdania, że konieczne są dalsze prace nad koncepcją innowacji w rolnictwie, które umożliwiłoby podkreślenie i rozważenie specyfiki europejskiego modelu rolnictwa. W latach 60. i 80., między innymi dzięki innowacjom wprowadzonym wraz z rewolucją ekologiczną, odnotowano decydujący wzrost produkcji rolnej. Poprawa wyników produkcyjnych nastąpiła niemniej kosztem zachwiania równowagi środowiskowej w rolnictwie w związku z coraz bardziej masowym

([9]) Opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35–42), opinia EKES-u w sprawie WPR do 2020 r. (Dz.U. C 191 z 29.6.2012 s. 116–129) oraz opinia EKES-u w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej (Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63–70).

użyciem produktów chemicznych (nawozów, herbicydów i pestycydów) oraz paliw do zmechanizowanej produkcji. Chociaż EKES jest przekonany, że bezpieczeństwo żywnościowe jest podstawowym prawem człowieka, to uważa, że rewolucja ekologiczna nie jest odpowiednim sposobem reagowania na tak istotne wyzwania przyszłości w skali globalnej. Dlatego też innowacyjne procesy w rolnictwie muszą być ukierunkowane na harmonijną strategię rozwoju sektora, która – skupiając się na wydajnym wykorzystaniu wszystkich czynników produkcyjnych (gleba, woda, praca, energia) i promowaniu wysokiej jakości produktów – wspierałaby wielofunkcyjny charakter rolnictwa.

4.10 EKES jest przekonany co do znaczenia promowania i ochrony europejskiego modelu rolnictwa. Niezbędne jest uznanie wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa poprzez podkreślenie wkładu, jaki może ono wnieść do zagwarantowania zrównoważonego rozwoju. Takie poszerzenie funkcji i zadań rolnictwa wymaga ponownego przemyślenia nowatorskich strategii ukierunkowanych na ten sektor. Zdaniem EKES-u należy ponownie określić granice i zakres działania, przypominając coraz większe powiązania między rolnictwem a innymi sektorami produkcji. W związku z tym strategie innowacyjnego działania powinny mieć coraz mniej sektorowy charakter i być w coraz większym stopniu ukierunkowane na wszelkie przedsięwzięcia określane mianem biogospodarki.

4.11 EKES zachęca Komisję, by nie pomijała żadnej formy innowacji, która mogłaby zostać wprowadzona w sektorze rolnym. Pamiętając o znaczeniu zagwarantowania odpowiedniego wsparcia dla tworzenia i rozpowszechniania innowacji procesów w rolnictwie, EKES zachęca do zwrócenia większej uwagi na innowacje, które mogą zostać zastosowane na etapie wprowadzania produktów do obrotu, a także na innowacje związane z wypróbowywaniem nowych form organizacji przedsiębiorstw i z optymalizacją kontaktów między podmiotami krajowych i europejskich łańcuchów rolno-spożywczych.

4.12 Co się tyczy innowacji w zakresie produktów, EKES przypomina, iż podmioty prywatne są coraz bardziej zainteresowane rozwojem, rozpowszechnianiem i wprowadzaniem do obrotu „funkcjonalnych artykułów żywnościowych". Podkreślając znaczenie gospodarcze i zdrowotne tego nowego „towaru", EKES wskazuje również na potrzebę wsparcia procesów innnowacji w zakresie produktów, które – uzupełniając inicjatywy prywatne – w większym stopniu uwzględniałyby potrzebę zapewnienia znaczących korzyści dla całej społeczności.

4.13 EKES uważa, że Komisja wytyczyła bardzo ambitne cele dla EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa. Jego zdaniem, by zagwarantować jak najlepszy wynik inicjatywy, niezbędne jest stworzenie optymalnej synergii między EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa a różnymi obszarami polityki wspólnotowej (przedsiębiorczość, działania na rzecz klimatu, polityka międzysektorowa, gospodarka, finanse i podatki, zatrudnienie i prawa społeczne, energia i zasoby naturalne, ochrona środowiska, konsumenci i zdrowie, stosunki zewnętrzne i sprawy zagraniczne, regiony i rozwój lokalny, nauka i technologia). Szczególną uwagę trzeba zwrócić na zagwarantowanie spójności inicjatywy EPI z założeniami i instrumentami wspólnej polityki rolnej.

4.14 EKES uważa, że istotne jest podkreślenie wpływu, jaki wybory dokonane przez UE w zakresie polityki handlowej, mogą mieć na wyniki wydajności sektorów rolnych. Na przykład decyzja UE w sprawie ograniczenia form wsparcia dla upraw roślin wysokobiałkowych doprowadziła do spadku konkurencyjności europejskich podmiotów tego sektora. Zdaniem EKES-u dowodzi to, że poprawa wydajności niektórych sektorów rolnych nie zależy wyłącznie od wzrostu środków przekazywanych na ten sektor, lecz można ją również osiągnąć, przyjmując skuteczne środki handlowe. W tym względzie warto zauważyć, że z punktu widzenia dbałości o rentowność gospodarstw każdej polityce ukierunkowanej na wzrost wydajności w rolnictwie muszą towarzyszyć działania zapewniające dostęp większej ilości produktów rolnych do rynku.

4.15 EKES przypomina, że cały świat oraz poszczególne państwa odniosły olbrzymie korzyści ze wzrostu wydajności w rolnictwie. Znaczna ich część wiąże się z postępem technologicznym wynikającym z inwestycji publicznych w dziedzinie badań i rozwoju sektora rolnego. Dowody empiryczne pokazują, że niezależnie od okoliczności korzyści były o wiele większe od kosztów. Zdaniem EKES-u Unia Europejska musi nadal gwarantować odpowiedni poziom inwestycji publicznych w popularyzację innowacji w rolnictwie. W związku z tym niezbędna jest lepsza koordynacja polityki badawczej w ścisłym tego słowa znaczeniu z polityką rolną na rzecz innowacji, ze szczególnym uwzględnieniem innowacji finansowanych w ramach WPR. Wskazane jest zwiększenie roli, jaką zarówno płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji w ramach pierwszego filaru, jak i środki strukturalne na rozwój obszarów wiejskich mogą odegrać w rozpowszechnieniu postępu technicznego.

4.16 EKES podkreśla, że dyskusja w sprawie EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa toczy się równolegle do dyskusji na temat nowych wieloletnich ram finansowych UE. Obecnie wielkość środków, jakie UE zamierza przeznaczyć na realizację różnych kierunków polityki wspólnotowej, nie jest jeszcze dokładnie znana. EKES uważa, że – zgodnie z celami strategii „Europa 2020" – UE powinna odpowiednio wesprzeć programy w zakresie badań i innowacji realizowane na szczeblu europejskim. Jeżeli chodzi o sektor rolny, EKES apeluje, by zagwarantowano co najmniej 5,1 mld euro na badania i innowacje w rolnictwie, przewidziane w ramach propozycji wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

5. **Uwagi szczegółowe**

5.1 EKES docenia wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do wprowadzenia nowej formy zarządzania wdrażaniem procesów innowacji, lecz apeluje o wyjaśnienie kryteriów, które mają obowiązywać przy wyborze członków rady kierowniczej nadzorującej opracowanie wieloletniego strategicznego programu prac EPI.

5.2 EKES uważa, że istotne jest zagwarantowanie jak największej synergii między EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa a innymi inicjatywami wspieranymi przez Komisję w zakresie innowacji sektora (Stały Komitet ds. Badań Naukowych w dziedzinie Rolnictwa, ERA-NET i europejskie platformy technologiczne). Już wcześniej EKES ([10]) podkreślał wartość dodaną i korzyści dla konkurencyjności europejskiej wynikające ze wspólnego programowania w sektorze badań rolnych. Zwraca się ponadto o udzielenie wyjaśnień dotyczących środków, które mają zostać wykorzystane do wypracowania koordynacji i synergii między EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa a innymi EPI w zakresie surowców i wody.

5.3 EKES uważa, że przedstawione przez Komisję ramy EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa są bardzo ambitne. Podejście oddolne proponowane w odniesieniu do funkcjonowania grup operacyjnych można uznać za pozytywną nowość. EKES proponuje równocześnie zastanowienie się nad potencjalnymi problemami i trudnościami związanymi z zarządzaniem, jakie mogą pojawić się wraz z wdrażaniem nowej strategii EPI. Jego zdaniem podejście EPI przyniesie pozytywne efekty wyłącznie pod warunkiem, że grupy operacyjne przekształcą się w podmioty o wymiernych celach, zdolne do zainicjowania procesów rozwoju, a nie w nowe partnerstwa ubiegające się po prostu o środki publiczne.

5.4 Zdaniem EKES-u potrzebne są gwarancje, że zastosowanie podejścia EPI nie będzie wiązać się z dodatkowymi trudnościami i komplikacjami dla podmiotów potencjalnie zainteresowanych uczestnictwem w działaniach grup operacyjnych. EKES podkreśla zwłaszcza, że realizacja inicjatywy EPI może obciążyć kosztami instytucje zarządzające i organy płatnicze uczestniczące w procesach selekcji, dokonywania płatności, monitorowania i kontroli, związanych z realizacją podejścia EPI. Istnieje ryzyko, że podważy to wartość dodaną inicjatywy EPI, również w zakresie stosunku korzyści do kosztów.

5.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w odniesieniu do wdrażania EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa Komisja zastosowała podejście systemowe zaproponowane przez Bank Światowy, polegające na korzystaniu z Systemu Innowacji w Rolnictwie (Agricultural Innovation System – AIS) mającego na celu stworzenie sieci organizacji, przedsiębiorstw i osób indywidualnych, służącej wprowadzeniu na rynek nowych produktów, procesów i form organizacji. Ma się to odbywać we współpracy z instytucjami i podmiotami wykorzystującymi strategie polityczne wywierające wpływ na sposób, w jaki poszczególne jednostki współdziałają ze sobą, dzielą się wiedzą, zyskują do niej dostęp i zajmują się jej rozpowszechnianiem. W podejściu tym istotną rolę odgrywają podmioty pośrednie łączące różnorakie jednostki uczestniczące w procesach innowacji. Zdaniem EKES-u oddziaływanie EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa jest zatem zależne od aktywnego udziału brokerów innowacji, którzy mogą zapoczątkować i rozwinąć współpracę na rzecz innowacji pośród wielu różnorodnych podmiotów.

5.6 EKES zgadza się z propozycją Komisji Europejskiej w sprawie zagwarantowania odpowiedniej koordynacji różnych grup operacyjnych EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa poprzez stworzenie sieci EPI w ramach europejskiej sieci obszarów wiejskich. W związku z tym EKES domaga się jasnego zdefiniowania wysokości i formy środków operacyjnych, które zostaną przyjęte przez Komisję Europejską w celu stworzenia warunków ku temu, by europejska sieć obszarów wiejskich mogła wykonać to nowe zadanie, ze szczególnym uwzględnieniem działań ukierunkowanych na szkolenie kompetentnych pracowników posiadających odpowiednie umiejętności.

5.7 Nowe globalne wyzwania (liberalizacja rynków, wzrost populacji i niedobór zasobów naturalnych) każą zwracać coraz większą uwagę na innowacje w rolnictwie. Dostępne materiały dowodowe ukazują problemy związane z wolniejszym niż pożądane tempem innowacji i z przewagą klasycznych rodzajów innowacji, np. mechanicznych i odmianowych, nad innowacjami w zakresie nowych rynków, bezpośredniego przetwarzania, nowych metod uprawy i certyfikacji. Zdaniem EKES-u inicjatywa EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa w ogromnym stopniu przyczyni się do popularyzacji innowacji w rolnictwie dzięki stworzeniu sieci podmiotów i powiązaniu ośrodków innowacji z miejscami ich zastosowania.

5.8 EKES przypomina, że na skłonność do innowacji w rolnictwie wpływają również indywidualne cechy przedsiębiorcy lub jego rodziny, specyfika strukturalna przedsiębiorstwa, warunki rynkowe i kontekst ogólny (kulturowy i instytucjonalny) działania przedsiębiorstwa. W tym względzie uważa, że pierwszoplanowe znaczenie ma uzupełnienie inicjatyw grup operacyjnych EPI działaniami na rzecz wymiany pokoleniowej, pomocy technicznej, kształcenia – zwłaszcza młodych rolników – wsparcia inwestycji strukturalnych, promocji produktów rolnych, tworzenia nowych rynków zbytu (np. krótkich łańcuchów) oraz dywersyfikacji dochodów przedsiębiorstw poprzez zagwarantowanie uprzywilejowanego dostępu do środków w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich.

([10]) Opinia EKES-u w sprawie badań naukowych w dziedzinie rolnictwa (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 107, pkt 1.3).

5.9 EKES przypomina, że w ramach programowania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 wprowadzono nowe rozwiązanie mające na celu propagowanie „współpracy na rzecz opracowywania nowych produktów, technologii i technik w sektorze rolnictwa i żywności oraz w sektorze leśnictwa" ([11]). Uważa, że należy zadbać o koordynację i synergię działań w ramach EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa oraz o wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. W tym względzie wskazane byłoby przeanalizowanie widocznych już mocnych i słabych punktów realizacji projektów współpracy na podstawie wyników pośrednich ocen partnerstw tak, by można je było uwzględnić w planowaniu projektów operacyjnych EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([11]) Art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1342/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiające długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza i połowów tych zasobów

COM(2012) 498 final

(2013/C 44/22)

Samodzielny sprawozdawca: **Brendan BURNS**

Dnia 1 października 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1342/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiające długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza i połowów tych zasobów

COM(2012) 498 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12-13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wniosek

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji. Pewne nieliczne, ale ważne kwestie pozostają jednak nadal nierozwiązane. Priorytetem jest szybkie przyjęcie nowego rozporządzenia.

2. Wprowadzenie

2.1 Przegląd długoterminowego planu w zakresie zasobów dorsza ([1]) to kwestia o podstawowym znaczeniu nie tylko dla dobrostanu tych zasobów, ale także z punktu widzenia kontroli nakładu połowowego (dni na morzu) szeregu flot, dla której stanowi on podstawę. Plan ten obejmuje automatyczne roczne ograniczenia (uzależnione od określonych warunków biologicznych) dotyczące zarówno nakładu połowowego, jak i całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC). Ograniczenia te mają zastosowanie niezależnie od tego, czy stan zasobów się poprawia, i zaczynają obowiązywać, gdy poprawa ta nie jest w pełni zgodna z warunkami określonymi w planie. Ograniczenia nakładu były szczególnie duże: na przykład w przypadku szkockiej floty do połowu ryb białych ilość dostępnych dni na morzu na statek ma spaść w 2014 r. do 50 % poziomu z 2011 r. Choć celem ograniczenia nakładu było proporcjonalne zmniejszenie śmiertelności dorsza, ograniczenie o połowę liczby dni na morzu oznacza takie samo ograniczenie całej działalności połowowej.

3. Kontekst

3.1 Pierwszy plan odbudowy zasobów dorsza wszedł w życie na początku 2004 r. ([2]), a na początku 2009 r. zastąpił go obecny długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza. Zawarte w tych planach instrumenty zarządzania, ukierunkowane na zmniejszenie śmiertelności połowowej, to ograniczenia TAC (liczonego na podstawie wyładunków) oraz, co najważniejsze, uwzględnione w obowiązującym obecnie planie automatyczne, wyliczane co roku ograniczenia nakładu połowowego. Jeśli ponownie posłużyć się przytoczonym powyżej przykładem, skutki środków służących odbudowie zasobów dorsza w przypadku szkockiej floty były ogromne. Szczególnie szkodliwa pod względem gospodarczym była automatyczna redukcja nakładu połowowego, a przy tym nie przyniosła ona spodziewanych korzyści dla zasobów.

3.2 Zgodnie z art. 34 obowiązujący plan powinien był zostać poddany przeglądowi „nie później niż w trzecim roku stosowania". Obecny przegląd jest zatem spóźniony. Po wywołujących dezorientację wypowiedziach komisarza z końca 2012 r. Komisja deklaruje teraz, że jej celem jest zaproponowanie wieloletniego planu dotyczącego szeregu gatunków, który zastąpi plan w zakresie zasobów dorsza. Niewątpliwie wymaga to czasu, zwłaszcza że nie są jeszcze dostępne dane naukowe będące podstawą do opracowania tego planu. Jednakże wśród państw członkowskich prowadzących działalność połowową panuje solidna zgoda co do tego, że dalsze automatyczne ograniczenia nakładu są nie do przyjęcia.

3.3 Ponieważ w najbliższej przyszłości nie zostanie przeprowadzony pełen przegląd planu, Komisja przedłożyła omawiany wniosek w sprawie zmian krótkookresowych. Utrudnieniem w tym procesie jest konieczność jak najszybszego dostosowania obecnie obowiązującego planu do postanowień TFUE, ponieważ Rada nie ma już prawa sama decydować o procesach przebiegających w ramach planu. Spowoduje to trudności prawne w przypadku wszelkich natychmiastowych działań podejmowanych przez Radę do końca 2012 r. w celu złagodzenia skutków nadmiernego ograniczenia nakładu połowowego.

([1]) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1342/2008, Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 20–33.

([2]) Rozporządzenie Rady (WE) nr 423/2004, Dz.U. L 70 z 9.3.2004, s. 8–11.

4. **Czynniki naukowe**

4.1 Plan dotyczący dorsza został poddany oficjalnej ocenie przez Międzynarodową Radę Badań Morza (ICES) i Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF) w 2011 r. W procesie tym uczestniczył zarówno Regionalny Komitet Doradczy ds. Morza Północnego, jak i Regionalny Komitet Doradczy ds. Wód Północno-Zachodnich. Organy naukowe i regionalne komitety doradcze zgadzają się co do poniższych uwag:

— Plan dotyczący dorsza nie prowadzi do realizacji podstawowego celu, jakim jest zmniejszenie śmiertelności połowowej dorsza.

— STECF zgadza się ze zdaniem przedstawicieli branży, że nie należy oczekiwać, że śmiertelność połowowa będzie w sposób linearny odzwierciedlać zmiany nakładu połowowego.

— Pełna ocena analityczna jest dostępna tylko dla Morza Północnego. W przypadku wód na zachód od Szkocji istnieje jedynie ocena wskazująca na pewne trendy. W Morzu Północnym śmiertelność połowowa faktycznie spadła, a biomasa stada tarłowego wzrosła, ale nie w stopniu założonym w planie. Należy odnotować, że zapisany w planie odbudowy zasobów dorsza z 2004 r. cel w zakresie śmiertelności połowowej jest obecnie osiągany, a w planie tym przewidziano dziesięcioletni okres odbudowy.

— Jeśli chodzi o wody na zachód od Szkocji, to pomimo znacznego spadku nakładu połowowego ogólny poziom śmiertelności połowowej nadal jest wysoki. Wysnuto wniosek, że rolę odgrywają tu inne czynniki – na przykład zbyt nisko oszacowany wpływ gatunków drapieżnych.

— Biorąc pod uwagę że każda formalna ocena zasobów pojawia się z opóźnieniem ze względu na sam proces jej dokonywania oraz że rybacy zazwyczaj trafnie przewidują wielkość połowu, ocenia się, że odbudowa zasobów dorsza jest o wiele bardziej zaawansowana niż sugerują opinie.

5. **Uwagi ogólne**

5.1 Zasadniczo wniosek przyjmuje się z zadowoleniem. Zmiany do obecnego planu powinny, jeśli zostaną prawidłowo wdrożone, otworzyć drogę do realizacji celów i pozwolić uniknąć sytuacji, w której pojawiają się jedynie dalsze szkody gospodarcze bez korzyści biologicznych.

6. **Uwagi szczegółowe**

6.1 *Podstawy i wykorzystanie nakładu*

6.1.1 Celem zmian w art. 4 jest wyeliminowanie niezamierzonej możliwości stosowania przez państwa członkowskie wyższych poziomów nakładu połowowego niż przewidziano w planie poprzez zmianę metod obliczania nakładu stosowanych przy ustalaniu podstaw i przy obliczaniu wykorzystania nakładu.

6.1.2 EKES, nadal stojąc na stanowisku, że kontrola nakładu okazała się instrumentem nieprecyzyjnym i nieskutecznym, zgadza się, że rozsądne i logiczne jest wymagać od państw członkowskich obliczania wykorzystania nakładu na zasadach takich samych jak stosowane do ustalania podstaw.

6.2 *Zasoby, w przypadku których brakuje wystarczających informacji*

6.2.1 W art. 9 (procedura ustalania TAC w przypadku braku informacji niezbędnych do zastosowania art. 7 lub 8) proponuje się, by zamiast automatycznych ograniczeń o 25 % stosować podejście dostosowane do poszczególnych przypadków (a zatem bardziej elastyczne), choć oparte na dostępnych opiniach naukowych.

6.2.2 Pole manewru dla Rady do zastosowania ograniczeń nakładu połowowego i TAC niższych niż automatyczne 25 % dla zasobów dorsza wymagane w obecnym planie, w przypadkach gdy nie są dostępne oceny analityczne, to mądra i proporcjonalna propozycja, która umożliwi Radzie działanie dostosowane do poszczególnych przypadków w oparciu o najpełniejsze dostępne opinie naukowe.

6.3 *Wyłączenie statków poławiających nieznaczne ilości dorsza*

6.3.1 Dotychczasowy art. 11 został podzielony na art. 11, art. 11a i art. 11b. Zamiast wyłączeń dla grup statków określonych przez każde państwo członkowskie stosuje się teraz wyłączenia, które mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich statków spełniających określone kryteria, bez względu na to, do jakiego państwa członkowskiego należą. W zmienionym artykule unika się również konieczności ciągłego dostosowywania podstawy przez Radę.

6.3.2 Dotychczasowe obciążenia administracyjne wiążące się z uzyskaniem wyłączenia dla statków poławiających nieznaczne ilości dorsza są nieproporcjonalne i w rezultacie udaremniły zamysł, który przyświecał wprowadzeniu tego przepisu. EKES przyjmuje zatem z zadowoleniem uproszczenie procedury przyznawania wyłączenia.

6.3.3 Niezbędne są pewne wyjaśnienia co do tego, jak nowe wyłączenia będą stosowane w kontekście potencjalnych korelacji między selektywnością narzędzi połowowych, rozmieszczeniem przestrzennym połowów i głębokością. Na przykład niektóre narzędzia stosowane na obszarach o dużej gęstości występowania dorsza dokonują połowu niewielkich ilości dorsza; i podobnie niektóre narzędzia stosowane na obszarach o stosunkowo niskiej gęstości występowania dorsza dokonują połowu znacznych ilości dorsza.

6.3.4 Regionalne komitety doradcze powinny uczestniczyć w określaniu kryteriów służących wskazaniu obszarów o dużym zagęszczeniu dorsza oraz w ustalaniu, jak nowe podejście będzie stosowane w praktyce.

6.3.5 Środki przejściowe zagwarantują, że już wyłączone grupy statków będą podlegały kryteriom obowiązującym w momencie wyłączenia.

6.3.6 Sensowne byłoby utrzymanie ciągłości w przypadku grup statków, które już wcześniej spełniły kryteria wyłączenia.

6.4 *Wyłączenie w pełni udokumentowanego nakładu połowowego*

6.4.1 Wprowadza się nowy art. 11c. Statki prowadzące w pełni udokumentowane próby połowów, w przypadku których wszystkie połowy odlicza się od kwoty, są wyłączone z systemu nakładu połowowego.

6.4.2 Wyłączenie z systemu nakładu połowowego statków, które mogą w pełni udokumentować połowy, jest całkowicie logiczne, gdyż ich wkład w śmiertelność dorsza jest w pełni odnotowany i mieści się w dozwolonej kwocie. Nie ma uzasadnienia dla utrzymania tych statków w systemie. EKES nie rozumie jednak przyczyn wprowadzenia zakazu przenoszenia kwoty dorsza zarówno na te statki, jak i z nich. Najistotniejszym argumentem jest, że można wykazać, iż od czasu wprowadzenia w pełni udokumentowanych połowów w Morzu Północnym znacznie ograniczono odrzuty w ramach prób. Zdaniem EKES-u w najgorszym przypadku to słabo przemyślane uregulowanie zniechęciłoby statki do przyłączania się do prób dotyczących kwot połowowych i byłoby całkowicie przeciwskuteczne. EKES sądzi, że potrzebne są dalsze informacje od państw członkowskich oraz dyskusje, aby wyjaśnić tę kwestię, ale zasadniczo zarządzanie kwotami należy do kompetencji państw członkowskich i tak powinno pozostać.

6.5 *Elastyczność w ustalaniu TAC i poziomu nakładu*

6.5.1 Zmiany w art. 12 ust. 4 opierają się na takich samych podstawach jak zmiany w art. 9.

6.5.2 W art. 12 wprowadza się nowy ust. 6. W ustępie tym przewiduje się, że Rada może podjąć decyzję o niestosowaniu dalszych ograniczeń nakładu połowowego po obniżeniu pułapu nakładu połowowego na kolejne cztery lata.

6.5.3 Przyznanie Radzie możliwości zamrożenia ograniczeń nakładu wymaganych zgodnie z planem jest niezbędne, aby uniknąć poważnych i nieodwracalnych szkód społeczno-gospodarczych dla przedsiębiorstw i społeczności rybackich. Państwa członkowskie i regionalne komitety doradcze, a także STECF, zwróciły uwagę, że dotychczasowe podejście jest nieprecyzyjne i nieproporcjonalne i często przynosi rezultaty odwrotne od zamierzonych. Najistotniejszym skutkiem wprowadzenia tej nowej elastyczności będzie spodziewana redukcja odrzutów.

6.6 *Okres zarządzania dotyczący składu połowów*

6.6.1 Zmieniono brzmienie art. 13, aby usunąć różnice w interpretacji w poszczególnych wersjach językowych. W obecnym brzmieniu uściśla się, że warunek, zgodnie z którym połowy dorsza powinny stanowić mniej niż 5 % całych połowów, odnosi się do składu połowów dokonanych w okresie zarządzania, a nie w trakcie jednego rejsu połowowego.

6.6.2 W kontekście obecnej reformy WPRyb i potencjalnego obowiązku wyładunku wszystkich połowów należy przyjąć z zadowoleniem proponowane zmiany, których skutkiem byłoby ograniczenie odrzutów dorosłych dorszy. Elastyczność w zakresie spełniania wymogu dotyczącego 5 % składu połowów w całym okresie zarządzania powinna być tu pomocna.

6.7 *Ograniczenie odrzutów*

6.7.1 W art. 14 wzmacnia się nałożony na państwa członkowskie obowiązek rozwiązania problemu odrzutów, ponieważ nie jest on przedmiotem obecnego rozporządzenia, oraz określa się poziom kontroli i monitorowania zgodnie z zarządzaniem opartym na ryzyku.

6.7.2 EKES jest przekonany, że przyszła odbudowa zasobów dorsza jest uzależniona od różnych sposobów unikania połowów dorsza przez statki oraz od dostosowania zachęt gospodarczych w sektorze do celów zarządzania. Inicjatywy dotyczące unikania połowów dorsza w dużym stopniu pokrywają się z tymi dotyczącymi ograniczania odrzutów. W kontekście braku równowagi między TAC dla Morza Północnego a de facto wysokim poziomem zasobów unikanie połowów dorsza poprzez doraźne zamykanie łowisk, kwoty połowowe, selektywne narzędzia połowowe oraz sezonowe i tymczasowe unikanie połowów to główne środki, dzięki którym ogranicza się połowy dorsza. Monitorowanie i podejście oparte na ryzyku z pewnością także będą szły w tym kierunku.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie pakietu dotyczącego przydatności do ruchu drogowego zawierającego następujące trzy dokumenty: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie okresowych badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającego dyrektywę 2009/40/WE

COM(2012) 380 final – 2012/0184 (COD),

wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 1999/37/WE w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów

COM(2012) 381 final – 2012/0185 (COD),

wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej przydatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającego dyrektywę 2000/30/WE

COM(2012) 382 final – 2012/0186 (COD)

(2013/C 44/23)

Sprawozdawca: **Virgilio RANOCCHIARI**

Rada, w dniu 7 i 10 września 2012 r. oraz 8 października 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 91 i 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

pakietu dotyczącego przydatności do ruchu drogowego zawierającego następujące trzy dokumenty: *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie okresowych badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającego dyrektywę 2009/40/WE*

COM(2012) 380 final – 2012/0184 (COD)

Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 1999/37/WE w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów

COM(2012) 381 final – 2012/0185 (COD)

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej przydatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającego dyrektywę 2000/30/WE

COM(2012) 382 final – 2012/0186 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Z zastrzeżeniem uwag przedstawionych w dalszej części niniejszej opinii, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera wnioski Komisji i zgadza się z nimi przynajmniej z trzech powodów:

— zmniejszenie wypadkowości i jej często tragicznych konsekwencji powinno mieć coraz większe znaczenie również ze względu na dalsze nasilenie się ruchu drogowego oczekiwane w najbliższych latach;

— dążenie do zmniejszenia wypadkowości wymaga harmonijnych i zgodnych działań wykraczających poza kompetencje poszczególnych państw członkowskich;

— konieczne jest większe ujednolicenie przepisów i kontroli, by nie dopuścić do tego, że tak zasadniczym elementem życia społecznego, jakim jest bezpieczeństwo ruchu drogowego, będziemy się zajmować w oparciu o niejednolite, a w niektórych wypadkach również bardzo rozbieżne, metody i odstępy czasowe.

1.2 EKES podkreśla niemniej, że pomimo początkowego dążenia do ujednolicenia przepisów metoda opracowania pakietu przyjęta przez Komisję polegająca na wykorzystaniu zarówno środków regulacyjnych, jak i prawa miękkiego pozostawia sporą autonomię państwom członkowskim, utrudniając, a w każdym razie spowolniając całkowitą harmonizację badań przydatności do ruchu drogowego, która umożliwiałaby automatyczne uznawanie badań i świadectw przydatności do ruchu drogowego wydawanych w jednym państwie członkowskim przez wszystkie pozostałe.

1.3 Ponadto zdaniem EKES-u tak zapoczątkowanemu procesowi harmonizacji powinno towarzyszyć opracowanie europejskiego świadectwa przydatności do ruchu drogowego, który zastępowałby obecne świadectwa krajowe, umożliwiając przeprowadzenie badań okresowych we wszystkich państwach członkowskich bez obowiązku repatriacji pojazdu do państwa członkowskiego, w którym jest on zarejestrowany.

1.4 EKES ocenia pozytywnie zarówno poszerzenie zakresu urządzeń technicznych i technologicznych, które podlegają kontroli, jak i sporządzenie wykazu badań, które należy przeprowadzić. Należy poprzeć badanie również tych urządzeń, które do tej pory pozostawiano w wyłącznej kompetencji producentów, takich jak układ przeciwblokujący i elektroniczna kontrola stateczności. Słuszna jest ponadto decyzja o rozróżnianiu pojazdów również pod względem ich wieku i przebiegu, gdyż aspekty te mają szczególne znaczenie dla konserwacji pojazdów i ich poziomu bezpieczeństwa.

1.5 EKES ocenia pozytywnie również propozycję poddania kontrolom drogowym lekkich pojazdów dostawczych (VCL, o maksymalnej dopuszczalnej ciężkości do 3,5 t). Podkreśla zresztą, że ten rodzaj pojazdów obejmuje imponującą flotę. Cel kontrolowania co roku przynajmniej 5 % pojazdów wydaje się bardzo ambitny.

1.6 W związku z tym EKES apeluje, by na poziomie poszczególnych państw członkowskich przeprowadzono badanie dotyczące mobilnych jednostek kontroli drogowej, tak by państwa członkowskie mogły je odpowiednio uzupełnić z należytym wyprzedzeniem.

1.7 Jeżeli chodzi o poszerzenie zakresu badanych pojazdów, EKES w pełni zgadza się z koniecznością uwzględnienia również motocykli. Uważa jednak, że terminy kontroli (4 + 2 + 1) są zbyt częste dla tych pojazdów, których roczny przebieg jest bardzo ograniczony. Dlatego też proponuje, by przynajmniej na pierwszym etapie zmniejszono częstotliwość kontroli (4 + 2 + 2).

2. **Wstęp**

2.1 Badania przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych odgrywają zasadniczą rolę, przyczyniając się do bezpieczeństwa ruchu drogowego. W Europie ginie codziennie ponad 5 osób w wypadkach spowodowanych przez defekty techniczne pojazdu. Szacuje się, że odpowiadają one – przynajmniej częściowo – za 6 % wypadków samochodowych i 8 % wypadków motocyklowych.

2.2 W ostatnim dziesięcioleciu europejskie przepisy w tej dziedzinie, które pochodzą z 1977 r., poddano jedynie pomniejszym zmianom pomimo trójkrotnego nasilenia się ruchu drogowego oraz szybkiego rozwoju technologicznego pojazdów.

2.3 Analiza porównawcza systemów obowiązujących w państwach członkowskich w zakresie okresowej kontroli pojazdów przeprowadzona przez Komisję Europejską wskazuje na szereg niedociągnięć. Zgodnie z ostatnimi badaniami przeprowadzonymi w Niemczech i w Wielkiej Brytanii blisko 10 % samochodów osobowych z defektami technicznymi nie przeszłoby odpowiedniejszych i nowocześniejszych kontroli.

2.4 Z tych i innych badań wynika, że:

— nie wszystkie najistotniejsze urządzenia w pojeździe podlegają obecnie kontroli, na przykład układ przeciwblokujący czy też elektroniczna kontrola stateczności;

— definicji i oceny defektów nie poddaje się ani aktualizacji, ani harmonizacji w całej Unii Europejskiej;

— kontrole nie zawsze przeprowadza się z użyciem odpowiednich urządzeń, gdyż brakuje w tym względzie dokładnych postanowień obowiązujących w całej UE; podobnie, inspektorzy wykonujący badania przydatności do ruchu drogowego powinni posiadać poziom wiedzy i umiejętności odpowiadający rozwojowi technologii w celu zagwarantowania jednolitej jakości ich pracy w całej UE;

— niektóre kategorie pojazdów nie podlegają badaniom okresowym (PTI), na przykład w wypadku motocyklów aż w jedenastu państwach członkowskich;

— badania nie są wystarczająco częste, zwłaszcza w wypadku pojazdów użytkowych, a ogólniej mówiąc – w wypadku pojazdów pokonujących duże odległości i pojazdów najstarszych;

— właściwe organy nie prowadzą odpowiedniego nadzoru w stacjach kontroli pojazdów;

— dane i informacje niezbędne do zbadania urządzeń elektronicznych w pojeździe nie zawsze są dostępne dla inspektorów, podobnie jak wyniki badania nie są dostępne dla organów policyjnych.

2.5 W świetle powyższych uwag EKES popiera inicjatywę Komisji Europejskiej, która – poszerzając i uaktualniając zakres zastosowania badań przydatności do ruchu drogowego – może przyczynić się do ograniczenia śmiertelnych wypadków drogowych do 2020 r. o 50 %, a także – dzięki ściślejszej i częstszej kontroli emisji – do zmniejszenia wpływu ruchu drogowego na środowisko, zwłaszcza jeżeli chodzi o CO_2.

3. **Pakiet wniosków Komisji**

Są to trzy wnioski ustawodawcze:

— rozporządzenie (COM(2012) 380 final) w sprawie okresowych badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylające dyrektywę 2009/40/WE;

— drugie rozporządzenie (COM(2012) 382 final) w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej przydatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylające dyrektywę 2000/30/WE;

— dyrektywa (COM(2012) 381 final) zmieniająca dyrektywę Rady 1999/37/WE w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów.

3.1 **Nowe elementy wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie okresowych badań przydatności do ruchu drogowego (PTI, *periodical technical inspections*), COM(2012) 380 final**

3.1.1 Zakres stosowania zostanie poszerzony o motocykle dwu i wielokołowe w całej UE. Nie będą już wyłączone z niego ciągniki rolnicze o prędkości przekraczającej 40 km/h (kategoria T5) i lekkie przyczepy do 3,5 tony (kategoria 01 i 02).

3.1.2 Terminy i częstotliwość badania. Pojazdy kategorii M to pojazdy przynajmniej czterokołowe, przeznaczone do transportu osób, które dzielą się na trzy klasy zgodnie z liczbą miejsc i ich maksymalnym ciężarem: M1 to pojazdy o 9 miejscach, M2 >9 miejsc e < 5 t; M3 > 9 miejsc e > 5 t. Pojazdy kategorii N to pojazdy przynajmniej czterokołowe do transportu towarów. Rozróżnia się wśród nich również trzy klasy w oparciu o ciężar: N1 < 3,5 t; N2 < 12 t; N3 > 12 t. Kategoria O odnosi się do pojazdów z przyczepami, a kategoria T – do ciągników kołowych. I tak w odniesieniu do samochodów osobowych (kategorii M1) pierwsze okresowe badanie przydatności do ruchu drogowego zostanie przeprowadzone po 4 latach od rejestracji pojazdu, drugie – po 2 kolejnych, a następne będą przeprowadzane co roku. Te samochody i lekkie pojazdy użytkowe (N1), które w chwili pierwszego badania miały przebieg wysokości ponad 160 tys. km, powinny podlegać kontroli rocznej (4-1-1 zamiast 4-2-1). Będzie to dotyczyć również motocykli. Nie zmienia to faktu, że te państwa członkowskie, które już przewidują coroczną kontrolę, mogą przeprowadzać częstsze badania. Państwom członkowskim pozostawia się wreszcie decyzję w sprawie częstotliwości badań pojazdów o znaczeniu historycznym, w tym motocykli, które nie podlegają niemniej przepisom nowego rozporządzenia.

W wypadku pojazdów M2, M3, N2, N3, O3, O4 i T5 pierwsze badanie należy przeprowadzić natomiast rok po rejestracji. To samo dotyczy pojazdów M1 zarejestrowanych jako taksówki lub ambulanse.

3.1.3 Zakres badania, ocena defektów i związane z nimi kary. Do wykazu badań, które należy przeprowadzić, należy dołączyć części mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa (układ przeciwblokujący i elektroniczną kontrolę stateczności) oraz ochronę środowiska naturalnego (system kontroli emisji).

Defekty stwierdzone podczas badania zostaną zaklasyfikowane – na podstawie wspólnych parametrów wskazanych w załączniku III do wniosku – jako **drobne** (niestanowiące zagrożenia dla bezpieczeństwa), **poważne** (mogące zagrażać bezpieczeństwu pojazdu lub innych użytkowników dróg) i **niebezpieczne** (stanowiące bezpośrednie i natychmiastowe zagrożenie w stopniu uniemożliwiającym eksploatację pojazdu). Drobne usterki muszą zostać naprawione bez obowiązku przeprowadzania kolejnego badania. W wypadku poważnych usterek właściwy organ decyduje o warunkach eksploatacji pojazdu do czasu naprawienia usterki, wyznaczając drugie badanie w ciągu 6 tygodni. W wypadku niebezpiecznych usterek należy unieważnić rejestrację pojazdu w oczekiwaniu na naprawienie usterek i wydanie nowego świadectwa przydatności do ruchu drogowego.

3.1.4 Wyposażenie i przyrządy do przeprowadzania badań. Od czasu wprowadzenia rozporządzenia w życie stacje kontroli pojazdów będą miały 5 lat na dostosowanie swego wyposażenia i przyrządów do wymogów minimalnych zawartych w rozporządzeniu.

3.1.5 Współpraca między państwami członkowskimi. Po 3 latach od wejścia w życie rozporządzenia stacje kontroli pojazdów powinny przekazać wyniki swych działań lub świadectwa przydatności do ruchu drogowego – wyłącznie drogą elektroniczną – właściwemu organowi w swym państwie, które wyznaczy krajowy punkt kontaktowy odpowiedzialny za wymianę informacji dotyczących zastosowania rozporządzenia z innymi państwami członkowskimi i Komisją. Dowód, że pojazd przeszedł badanie w jednym z państw członkowskich, będzie uznawany również przez inne państwa członkowskie.

3.2 **Nowe elementy wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej przydatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych, COM(2012) 382 final**

3.2.1 Wniosek ma na celu poszerzenie zakresu zastosowania obowiązującej dyrektywy. Działania zostały w nim skoncentrowane na przedsiębiorstwach o dużym ryzyku, a ograniczone w wypadku podmiotów, które odpowiednio utrzymują swoje pojazdy. Profile ryzyka (załącznik I do wniosku) zostaną określone na podstawie wyników poprzednich kontroli technicznych przeprowadzonych w specjalnych stacjach i na drodze, z uwzględnieniem stwierdzonych defektów.

3.2.2 Obecnie kontrole drogowe prowadzone są w odniesieniu do pojazdów użytkowych o ciężarze przekraczającym 3,5 tony. We wniosku kontrolą objęto również lekkie pojazdy użytkowe (N1) i ich przyczepy (O1 i O2).

3.2.3 Każde państwo członkowskie powinno przeprowadzać co roku kontrolę drogową co najmniej 5 % pojazdów zarejestrowanych na swym terytorium.

3.2.4 Jak stwierdzono powyżej, na podstawie poprzednich badań wszystkich podmiotów gospodarczych ustalony zostanie na szczeblu krajowym profil ryzyka (niski, średni lub wysoki). Zainteresowany podmiot gospodarczy zostanie powiadomiony o profilu, wziąwszy pod uwagę, że przedmiotem kontroli drogowej będą przede wszystkim przedsiębiorstwa o dużym ryzyku.

3.2.5 Kontrole będą prowadzone stopniowo. Przewiduje się wstępną kontrolę wizualną stanu pojazdu i jego dokumentacji, natomiast, jeżeli konieczna jest bardziej szczegółowa kontrola, zostanie ona przeprowadzona po kontroli wstępnej przez mobilne jednostki kontroli drogowej lub najbliższą stację kontroli pojazdów.

3.2.6 Kolejną nowością jest kontrola pod względem zabezpieczenia ładunku (załącznik IV), który – zdaniem Komisji – odpowiada za jedną czwartą wypadków z udziałem pojazdów użytkowych.

3.2.7 Właściwy organ przekaże wyniki kontroli drogowych państwu członkowskiemu, w którym zarejestrowano pojazd.

3.3 **Nowe elementy wniosku dotyczącego obowiązującej dyrektywy zmieniającej dyrektywę Rady 1999/37/WE w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów, COM(2012) 381 final**

3.3.1 Dane dotyczące zarejestrowanych pojazdów będą przechowywane w krajowych rejestrach elektronicznych, w których zapisywane będą wyniki okresowych badań przydatności do ruchu drogowego.

3.3.2 Dane techniczne, które umożliwiły homologację pojazdu i które nie zostały zapisane w dokumencie rejestracyjnym, powinny zostać udostępnione inspektorowi dla celów badania przydatności do ruchu drogowego.

3.3.3 Z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego precyzyjniej określono przypadki cofnięcia i anulowania rejestracji, a także ponownej rejestracji i kasacji pojazdów.

4. **Uwagi ogólne**

4.1 Często zdarza się, że przedsiębiorstwa transportu towarowego są karane podczas kontroli drogowej za granicą za usterki, które nie wiązałyby się z nałożeniem kary w państwie, w którym pojazd został zarejestrowany. Słuszny wydaje się zatem kierunek wytyczony przez Komisję w pakiecie wniosków, który ma na celu również położenie fundamentów pod harmonizację kontroli na szczeblu europejskim. Tak zapoczątkowany proces powinien zakończyć się na drugim etapie wzajemnym uznaniem przez wszystkie państwa członkowskie świadectw przydatności do ruchu drogowego i wprowadzeniem świadectwa europejskiego, które może zastąpić świadectwa krajowe.

4.2 Obowiązek repatriacji pojazdu do państwa członkowskiego, w którym jest on zarejestrowany, w celu uzyskania świadectwa, stanowi wciąż duże obciążenie zarówno dla właścicieli samochodów, jak i pojazdów użytkowych. Wraz z wzajemnym uznaniem możliwe powinno być przeprowadzanie kontroli we wszystkich państwach członkowskich.

4.3 Ogólniej rzecz ujmując, EKES odnotowuje, że podejście Komisji do sporządzenia omawianego pakietu polegające na wykorzystaniu zarówno środków regulacyjnych, jak i prawa miękkiego może dać państwom członkowskim znaczną autonomię, utrudniając i spowolniając całkowitą harmonizację i normalizację kontroli, które umożliwiałyby automatyczne uznawanie badań i świadectw przydatności do ruchu drogowego wydawanych w jednym państwie członkowskim przez wszystkie pozostałe.

4.4 Przykładem utrzymywania się istotnych różnic jest fakt, że państwa członkowskie mogą zachować większą częstotliwość kontroli (pkt 3.1.2). To zrozumiałe, że Komisja nie chce narzucić równania w dół tym państw, które już pewien czas temu ustaliły większą częstotliwość kontroli. Niemniej prawdą jest również, że akceptacja bardzo odmiennych sytuacji nie ułatwia ujednolicenia przepisów, które powinno być celem tych wniosków, czyli wprowadzenia takich samych okresowych badań przydatności do ruchu drogowego w całej UE.

4.5 W świetle powyższych uwag EKES ma nadzieję, że chociaż państwa członkowskie zachowają swobodę decyzji w sprawie częstszych badań, to zobowiążą się do uznania ważności kontroli przeprowadzonej w innym państwie członkowskim, które przestrzega terminów i minimalnych wymogów dotyczących badań, przewidzianych w rozporządzeniu.

4.6 Jeżeli chodzi o częstotliwość badania, EKES zastanawia się, czy dla pojazdów kategorii L (motorowerów, motocykli, pojazdów trzy- i czterokołowych) należy przewidzieć te same terminy jak dla samochodów osobowych.

4.6.1 Pojazdy kategorii L słusznie poddaje się również badaniom okresowym, ponieważ prowadzi to do wyeliminowania nieprawidłowości odnotowywanej w wielu państwach członkowskich, w których do tej pory nie przewidywano nawet badań dla tej kategorii.

4.6.2 Niemniej badania tego rodzaju pojazdów, które są często niedrogie i używane głównie w miastach, powinny pozostać uproszczone, tak by ograniczyć inwestycje w specjalne przyrządy do przeprowadzania badań, a ich częstotliwość powinna zostać ustalona na poziomie 4.2.2 zamiast 4.2.1 ze względu na o wiele niższy średni przebieg roczny. Pojazdy L przebywają co roku od 2 800 do 5 300 km w porównaniu z 15 tys. km przez samochody.

4.6.3 Częstotliwość należy przeanalizować ponownie w przyszłości, biorąc pod uwagę dane dotyczące wreszcie całej UE, zgromadzone podczas badań okresowych, z zastrzeżeniem, że również w tym wypadku państwa członkowskie mają prawo nadal przeprowadzać dalsze i częstsze obowiązujące już badania.

4.7 EKES ma wreszcie nadzieję, że wraz z normalizacją i większą dokładnością badań możliwe będzie wprowadzenie programu, który w oparciu o nowe przepisy prowadziłby do uwrażliwienia wszystkich obywateli, a zwłaszcza ludzi młodych, na potrzebę bardziej uważnego i odpowiedzialnego korzystania z pojazdów silnikowych, zapobiegając zwłaszcza wprowadzaniu zmian technicznych, które mogą naruszyć zasady bezpieczeństwa, przede wszystkim motocykli.

5. **Uwagi szczegółowe**

5.1 EKES docenia decyzję Komisji w sprawie wprowadzenia systemu okresowych badań przydatności do ruchu drogowego również dla ciągników o prędkości przekraczającej 40 km/h (T5), zastanawiając się jednocześnie, dlaczego nie podlegają one ewentualnym kontrolom drogowym.

5.2 W załącznikach technicznych do wniosku dotyczącego badań ustanowiono minimalne warunki, jakie spełnić muszą stacje kontroli pojazdów, lecz nie jest jasne, w jakim stopniu stosują się one również do stacji mobilnych.

5.3 Decyzja o poddaniu kontroli drogowej 5 % wszystkich pojazdów (pkt 3.2.3) wydaje się ambitna, zważywszy na dużą liczbę lekkich pojazdów użytkowych poruszających się w UE, które zostaną dodane do kontrolowanych już pojazdów średnich i ciężkich. Wystarczy przypomnieć, że w ciągu zaledwie dwóch lat 2010–2011 zarejestrowano ponad trzy miliony lekkich pojazdów użytkowych w porównaniu z 450 tys. pojazdów średnich i ciężkich i że lekkie pojazdy użytkowe stanowią ponad 80 % floty pojazdów użytkowych.

EKES uważa, że w tym względzie wskazane jest sporządzenie wykazu floty mobilnych jednostek kontroli drogowej w UE, tak by państwa członkowskie mogły ją odpowiednio i z należytym wyprzedzeniem uzupełnić.

Bruksela, 12 grudnia 2012 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 Komitetu Regionów „Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii"

COM(2012) 271 final

(2013/C 44/24)

Sprawozdawca: **Ulla SIRKEINEN**

Dnia 6 czerwca 2012 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 Komitetu Regionów „Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii"

COM(2012) 271 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 30 – 26 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat, który otwiera potrzebną dyskusję na temat ponownego określenia roli odnawialnych źródeł energii (OZE) i dotyczących ich polityk.

1.2 Komitet jest poważnie zaniepokojony rosnącymi cenami płaconymi przez użytkowników energii, w tym wysokimi kosztami wielu krajowych systemów wsparcia. Taka tendencja spotyka się z coraz większym sprzeciwem. Komitet wzywa Komisję, by opracowała komunikat w sprawie obecnych i oczekiwanych w przyszłości zmian cen w całym sektorze energii. Komitet popiera cel dotyczący obniżenia kosztów lub utrzymania ich na jak najniższym poziomie i zagwarantowania, by technologie związane z OZE stały się konkurencyjne, a docelowo całkowicie oparte na rynku.

1.3 Zdaniem Komitetu system ogólnounijnych wspólnych programów wsparcia, dostosowanych do poszczególnych technologii, będzie najlepiej odpowiadał wymogom dotyczącym efektywności i wymogom rynku wewnętrznego. Programy powinny obowiązywać przez określony okres, do czasu gdy technologie staną się konkurencyjne, nie przewidywać nadmiernej kompensacji i zapewniać dostosowane do potrzeb wsparcie dla lokalnych rozwiązań o małej skali. Jednakże dopóki wewnętrzny rynek energii nie będzie funkcjonował prawidłowo, programy wsparcia powinny być przygotowane dla obszaru, na którym obowiązują określone ceny, czy też dla danego państwa członkowskiego.

1.4 Zamiast koncentrować największe wysiłki na modelu scentralizowanym, należy położyć większy nacisk na stymulowanie opracowywania zdecentralizowanych, lokalnych rozwiązań. Punktem wyjścia dla ich tworzenia powinny być lokalne korzyści. Przepisy, wsparcie i dostęp do sieci muszą być jasne, proste i pewne, aby ułatwić udział małych producentów (wytwarzających energię na potrzeby własne).

1.5 Technologie OZE oferują ogromne możliwości, podobnie jak inne technologie ograniczania emisji gazów cieplarnianych: czysty węgiel, składowanie energii elektrycznej, reakcje po stronie popytu, wykorzystywanie dwutlenku węgla, synteza i rozszczepienie jądrowe, ograniczanie emisji innych gazów cieplarnianych, takich jak metan, itd. W wielu przypadkach prace są bardzo obiecujące i trzeba je odpowiednio wspierać. Wsparcie powinno dotyczyć w szczególności demonstracji i wczesnego wdrażania nowych technologii.

1.6 EKES zaleca, by Komisja skoncentrowała przyszłe prace po 2020 r. na obniżaniu emisyjności. Taka polityka mogłaby ostatecznie pozwolić na odstąpienie od celu dotyczącego energii odnawialnej i zamiast tego na skupienie się na jasno określonym celu dotyczącym redukcji emisji gazów cieplarnianych, zgodnym z długookresowymi potrzebami w tym zakresie, oraz na cenie dwutlenku węgla, która byłaby na tyle wysoka, by motywować odpowiednie podmioty do zwiększania efektywności i zachęcać je do prowadzenia działań badawczo-rozwojowych i dokonywania inwestycji, ale niezbyt wysoka z punktu widzenia konsumentów i konkurencyjności przemysłu. Ponadto potrzebne są ukierunkowane działania, aby stymulować rozwój technologii OZE i inwestycji w te technologie, co ostatecznie przyniesie prawdziwe zmiany. Najlepiej by było, gdyby podejmowane środki były takie same dla całej UE i dostosowane do poszczególnych technologii.

1.7 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zamiary Komisji co do działań, jakie należy podjąć w najbliższej przyszłości, aby wzmocnić obecne ramy dotyczące energii odnawialnej. Bez niepotrzebnych opóźnień należy podjąć działania w celu wprowadzenia energii odnawialnej na rynki energetyczne, w tym działania dotyczące kwestii przyłączenia do sieci, opłat za dostęp i opłat bilansujących.

2. **Wprowadzenie**

2.1 Większe wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii (OZE) to kwestia kluczowa dla obecnej polityki energetycznej UE, jako że ma ona przyczynić się zarówno do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i poprawy bezpieczeństwa dostaw energii, jak i do stworzenia nowych miejsc pracy. W związku z tym cel UE dotyczący 20-procentowego udziału OZE w ogólnej produkcji energii do 2020 r. to jeden z głównych celów strategii „Europa 2020".

2.2 Już od ponad dekady EKES w różnych opiniach popiera cel dotyczący większego wykorzystywania OZE oraz przedstawia swe uwagi i zalecenia do proponowanych strategii politycznych, bazując na praktycznych doświadczeniach społeczeństwa obywatelskiego ([1]).

2.3 Dotychczasowy rozwój wykorzystywania OZE jest pozytywny i zdaniem Komisji obecna tendencja pozwoli nawet przewyższyć cel 20 %. W związku z przyjętym planem działania w zakresie energii do roku 2050 trzeba zadbać o to, by rozwój sytuacji w przyszłości nadal był pomyślny. Silny wzrost wykorzystywania OZE stanowi jeden z tzw. wariantów *no regrets* przewidzianych w planie działania. W lipcu 2012 r. EKES przedstawił opinię w sprawie tego planu działania, w której poparł ogólny wniosek dotyczący OZE ([2]).

2.4 Szybki wzrost OZE wywołuje pytania tyczące się kosztów, wpływu na rynek energetyczny oraz potrzeb w zakresie infrastruktury. Dlatego też chwila obecna to właściwy moment na rozważenie możliwych wariantów polityki. Inwestorzy już przyjmują perspektywę wykraczającą poza rok 2020 i potrzebne byłyby im też jasne sygnały co do przyszłych strategii politycznych, aby mogli dokonać dużych inwestycji, jakich potrzeba w tej dziedzinie.

3. **Wniosek Komisji**

3.1 Celem Komisji jest dalszy rozwój energii odnawialnej i promowanie innowacyjnych rozwiązań. Zdaniem komisarza ds. energii osiągnięcie tego w sposób racjonalny pod względem kosztów oznacza, krótko mówiąc, produkowanie energii wiatrowej i słonecznej tam, gdzie jest to opłacalne, i handel nią w Europie.

3.2 Komisja wzywa do przyjęcia bardziej skoordynowanego europejskiego podejścia do programów wsparcia oraz do nasilenia handlu energią odnawialną między państwami członkowskimi.

3.3 W komunikacie omawia się obecne wyzwania i możliwe warianty polityki w zakresie następujących zagadnień:

— włączanie OZE do wewnętrznego rynku energii;

— otwarcie rynku energii elektrycznej na OZE;

— przekształcenie infrastruktury;

— wzmocnienie pozycji konsumentów;

— stymulowanie innowacji technologicznych;

— zapewnienie zrównoważonego charakteru OZE.

3.4 Komisja przedstawi wnioski dotyczące systemu polityki w zakresie OZE na okres po roku 2020. Aby rozpocząć proces rozważania możliwych wariantów, Komisja w towarzyszącej komunikatowi ocenie skutków analizuje trzy warianty polityki na okres po roku 2020:

1) obniżenie emisyjności bez wyznaczania celów w zakresie energii odnawialnej, w oparciu o rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz cele dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych;

2) kontynuacja obecnego systemu, z wiążącymi celami w zakresie OZE, redukcji emisji i efektywności energetycznej;

3) ulepszone, bardziej zharmonizowane zarządzanie całym sektorem energetycznym zakładające unijny cel w zakresie OZE.

Z porównania tych wariantów wynika, ogólnie rzecz ujmując, że warianty 1 i 2 przyniosą trochę lepsze wyniki niż wariant 3, jeśli chodzi o spełnienie kryteriów ustalonych przez Komisję. Żaden wariant nie odpowiada jednak w pełni tym kryteriom.

3.5 W komunikacie wskazuje się ponadto na cztery główne dziedziny, w których należy wzmóc wysiłki do 2020 r. Są to: rynek energii, programy wsparcia, mechanizmy współpracy i współpraca energetyczna w regionie Morza Śródziemnego.

([1]) Dz.U. C 65 z 17.3.2006, ss. 105–113.
([2]) Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 126–132.

4. **Uwagi EKES-u**

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat, który otwiera potrzebną dyskusję na temat ponownego określenia roli odnawialnych źródeł energii i dotyczących ich strategii politycznych. Komitet zasadniczo zgadza się także z analizą Komisji dotyczącą obecnej sytuacji, wyzwań i wariantów. Chciałby przy tym jednak poczynić następujące uwagi.

Włączanie energii odnawialnej do wewnętrznego rynku energii

4.2 Komitet jest zadowolony z tego, że Komisja zwraca uwagę na szybko rosnące – pomimo spadku kosztów jednostkowych – wydatki i koszty związane z OZE oraz na przewidywane koszty inwestycji w produkcję, infrastrukturę/sieci i zdolności w zakresie bilansowania. Komitet jest poważnie zaniepokojony rosnącymi cenami płaconymi przez użytkowników energii, które mogą wywierać nieproporcjonalnie duży wpływ na konsumentów o niskich dochodach, w tym wysokimi kosztami wielu krajowych systemów wsparcia. Taka tendencja spotyka się z coraz większym sprzeciwem. Nawet koszty jednostkowe mogą przestać maleć w obecnym tempie, kiedy wykorzystane już zostaną najbardziej opłacalne rozwiązania. Komitet wzywa Komisję, by opracowała komunikat w sprawie obecnych i oczekiwanych w przyszłości zmian cen w całym sektorze energii. Popiera cel dotyczący obniżenia kosztów lub utrzymania ich na jak najniższym poziomie i zagwarantowania, by technologie związane z OZE stały się konkurencyjne, a docelowo całkowicie oparte na rynku.

4.3 Jeśli chodzi o programy wsparcia, Komitet zgadza się, że zmiany wprowadzone w szeregu programów krajowych w trakcie ich realizacji spowodowały poważne problemy. Ponadto strategie krótkoterminowe, niepozwalające pokryć rzeczywistych dodatkowych kosztów ponoszonych przez inwestorów, są niezadowalające. Trzeba zapewnić przewidywalność oraz efektywność kosztową tych programów oraz zachęcać do prac nad konkurencyjnością technologii. Dlatego też słusznie położono akcent na konfrontację z cenami rynkowymi. Potrzebny jest nacisk ze strony Komisji na reformę programów wsparcia, tak by uniknąć również rozdrobnienia rynku wewnętrznego i ostatecznie stopniowo wycofać dotacje.

4.4 Jeden europejski system obejmujący wszystkie technologie OZE nie mógłby być skuteczny. Potrzebne są raczej systemy elastyczne, dostosowane do stopnia zaawansowania i zróżnicowanych wymogów poszczególnych technologii. Zdaniem Komitetu system ogólnounijnych wspólnych programów wsparcia, przystosowanych do potrzeb poszczególnych technologii, będzie najlepiej odpowiadał wymogom dotyczącym efektywności i wymogom rynku wewnętrznego. Programy powinny obowiązywać przez określony okres, do czasu gdy technologie staną się konkurencyjne, i nie przewidywać nadmiernej kompensacji. Potrzebne są odpowiednie programy dla lokalnych rozwiązań na małą skalę (zob. pkt 4.11).

4.5 Jednakże tak długo jak rynek wewnętrzny nie funkcjonuje prawidłowo, a poziomy cen się różnią (ze względu na niewdrożenie obowiązującego prawodawstwa UE oraz wąskie gardła w infrastrukturze przesyłowej), programy wsparcia powinny być przygotowane dla obszaru, na którym obowiązują określone ceny, czy też dla danego państwa członkowskiego, aby pozwolić jak najlepiej uzyskać efektywność i uniknąć nadmiernej kompensacji.

4.6 Jeśli chodzi o pobudzanie współpracy i wymiany handlowej, Komitet zdecydowanie opowiada się za nasileniem współpracy w dziedzinie energii między państwami członkowskimi, a zatem de facto za prawdziwą wspólną polityką energetyczną UE, czyli za europejską wspólnotą energetyczną (EWE). Komitet popiera też propozycje Komisji przedstawione w tej części komunikatu.

Otwarcie rynku energii elektrycznej a energia odnawialna

4.7 Komitet zgadza się z uwagami Komisji dotyczącymi potrzeb i wyzwań w zakresie włączania OZE do wewnętrznego rynku energii. Sygnały dotyczące cen rynkowych, w tym dwutlenku węgla w ramach ETS, muszą być kompleksowe, aby odpowiednio stymulowały inwestycje. Komitet popiera zasadę, by wszyscy producenci energii elektrycznej, w tym producenci energii z OZE, mieli takie same obowiązki, jeśli chodzi o bilansowanie.

4.8 „Opłaty za moc", ustalane na podstawie decyzji rządu co do wymaganego poziomu rezerw mocy wytwórczej, są problematyczne, ponieważ uzasadnia się je tym, że sygnały rynkowe nie gwarantują efektywności kosztowej zakładów. Jeśli potrzebny jest rynek mocy, to powinien to być rynek ogólnoeuropejski, a na pierwszym etapie ewentualnie regionalny, lub przynajmniej skoordynowany z krajami sąsiednimi w ramach UE.

4.9 Problem dotyczący cen hurtowych energii elektrycznej, narażonych na zbytnie obniżenie ze względu na wzrost udziału energii wiatrowej i słonecznej o kosztach krańcowych bliskich zeru, wymaga dalszego zbadania i określenia ilościowego. Trzeba wziąć pod uwagę odwrotne oddziaływanie handlu uprawnieniami do emisji. Większa produkcja energii elektrycznej z OZE prawdopodobnie przyniosłaby znaczne nasilenie zmienności hurtowych cen energii elektrycznej, co spowodowałoby dalsze problemy. W każdym razie niskie koszty krańcowe energii elektrycznej nie muszą oznaczać niskich cen dla użytkownika energii, ponieważ będzie on w ten czy inny sposób musiał zapłacić za inwestycje i produkcję, w tym za przesył, bilansowanie i wsparcie.

Przekształcenie infrastruktury

4.10 EKES przyjął z zadowoleniem pakiet dotyczący infrastruktury energetycznej oraz wydał opinię w jego sprawie (COM(2011) 658) ([3]), w której podkreślił konieczność przyjęcia i wdrożenia tego pakietu. Jednak jeśli celem jest „wytwarzanie energii wiatrowej i słonecznej tam, gdzie ma to sens z gospodarczego punktu widzenia, oraz obrót tą energią w Europie", to koszty inwestycji w niezbędną infrastrukturę mogą okazać się zbyt wysokie, by mogły zostać zaakceptowane. Ponadto problemy z akceptacją społeczną mogą zwiększyć koszty i ryzyko polityczne.

4.11 Należy położyć większy nacisk na stymulowanie opracowywania zdecentralizowanych, lokalnych rozwiązań. Punktem wyjścia dla ich tworzenia mogą i powinny być lokalne korzyści. Mogą i powinny one też obejmować różne technologie, takie jak biomasa (w tym pozostałości) i energia geotermalna, oprócz energii wiatrowej i słonecznej – w zależności od lokalnych warunków. Przepisy, wsparcie i dostęp do sieci muszą być jasne, proste i pewne, aby ułatwić udział małych producentów (wytwarzających energię na potrzeby własne). Tworzenie lokalnych hybrydowych systemów energetycznych powiązanych inteligentnymi sieciami i zarządzaniem pozwoliłoby zbliżyć się do samowystarczalności energetycznej na poziomie lokalnym. Podejście takie ma jednak pewne ograniczenia, gdyż dopóki nie jest dostępne rzeczywiste i przystępne cenowo rozwiązanie w zakresie magazynowania energii, niezbędna jest energia bilansująca wytwarzana przeważnie z paliw kopalnych (zob. Friedrich Wagner, Max-Planck-Institut für Plasmaphysik, *Features of an electricity supply system based on variable input*).

Wzmocnienie pozycji konsumentów

4.12 Jest oczywiste, że interes konsumentów jest bardzo ważny w stanowisku EKES-u dotyczącym energii – kwestię tę poruszono w wielu wcześniejszych opiniach ([4]). Jednym z istotnych zagadnień jest znalezienie kompromisu między wysokimi cenami energii jako zachętą do jej oszczędzania a ryzykiem ubóstwa energetycznego. Komitet popiera podejście Komisji dotyczące wzmocnienia pozycji konsumentów – bez aktywnego udziału konsumentów nie da się osiągnąć dobrych wyników. Jednym z aspektów, na które trzeba zwrócić większą uwagę, jest pytanie, jak w praktyce zapewnić konsumentom swobodę wyboru.

4.12.1 Jak już Komitet wielokrotnie zauważał, podnoszenie świadomości i edukacja mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia pozycji konsumentów. W tym kontekście konsumentom należy zapewniać jasne i łatwo dostępne informacje na temat ich roli we wspieraniu OZE, którą zazwyczaj przedstawia się jako całkowite krajowe wydatki na wspieranie OZE w przeliczeniu na mieszkańca. Najlepiej byłoby prezentować te informacje na rachunkach za energię.

Stymulowanie technologii i innowacji

4.13 Technologie OZE oferują ogromne możliwości, podobnie jak inne technologie ograniczania emisji gazów cieplarnianych: czysty węgiel, składowanie energii elektrycznej, reakcje po stronie popytu, wykorzystywanie dwutlenku węgla, synteza i rozszczepienie jądrowe, ograniczanie emisji innych gazów cieplarnianych, takich jak metan, itd. W wielu przypadkach prace są bardzo obiecujące i trzeba je odpowiednio wspierać. Jak EKES już wcześniej wielokrotnie wspominał, ważne jest, by odpowiednio opracowywać i ukierunkowywać instrumenty finansowe zgodnie ze stopniem zaawansowania technologii. Wsparcie powinno dotyczyć w szczególności demonstracji i wczesnego wdrażania nowych technologii. W tym celu należy zapewnić dostęp do zasobów w ramach planu EPSTE. Potrzebne są pilne działania – wydaje się, że sektor przedsiębiorstw w USA zwiększył ostatnio ogólne inwestycje w B+R w zakresie energii, co może mieć konsekwencje dla europejskiej konkurencyjności.

4.14 Można odnotować, że Komisja postrzega wystarczające wspólne finansowanie i wiążące cele za właściwe środki stymulujące innowacje, a tym samym także zatrudnienie. Same nie gwarantują one jednak faktycznego osiągnięcia zamierzonych wyników. Potrzebne są także otwarte rynki i prężna konkurencja, ponieważ skłania ona przedsiębiorstwa do wprowadzania innowacji i odnowy.

Zapewnienie zrównoważonego charakteru energii odnawialnej

4.15 Celem musi być zrównoważony rozwój całego sektora energetycznego, a zatem wszystkich jego części, nie tylko bioenergii. Oddziaływania środowiskowe i przestrzenne, jakie wiążą się z wykorzystywaniem zasobów energii odnawialnej, są zróżnicowane. Niezbędne jest zdefiniowanie i wprowadzenie kryteriów zrównoważonego korzystania z odnawialnych zasobów energetycznych, tak aby w kryteriach udzielania wsparcia finansowego z funduszy UE było to możliwe tylko wtedy, jeżeli uzyskanie energii ze źródeł odnawialnych spełnia kryteria zrównoważenia. Komitet popiera przesłanie komunikatu dotyczące zrównoważonego charakteru bioenergii, dodając, że żadne nowe propozycje nie powinny zwiększać obciążeń administracyjnych nakładanych na producentów i użytkowników. Podstawą wymogów powinny być – na ile to możliwe – istniejące powiązane systemy monitorowania i sprawozdawczości, takie jak te stosowane w wielu państwach członkowskich w odniesieniu do zrównoważonego leśnictwa.

Polityka w zakresie energii ze źródeł odnawialnych po 2020 r.

4.16 EKES uważa za niezbędne, by – jak wskazano w punkcie 2.4 – rozpocząć przygotowania dotyczące polityki w zakresie energii ze źródeł odnawialnych po 2020 r.

([3]) Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 125–129.
([4]) Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 53–56; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, ss. 81–86; Dz.U. C 68 z 6.3.2012, ss. 15–20.

4.17 W ocenie skutków (która sama w sobie nie jest doskonała, np. brakuje w niej tabel) Komisja przedstawia jako pierwszy wariant utrzymanie dotychczasowego scenariusza postępowania, co Komitet odrzuca. Jeśli chodzi o pozostałe trzy warianty przyszłej polityki, Komitet przedstawia obecnie następujące uwagi:

4.17.1 Wariant obniżenia emisyjności bez wyznaczania celów w zakresie OZE po 2020 r. nie wydaje się gwarantować określonego wzrostu wykorzystywania OZE. Wariant ten jest jednak najlepiej dostosowany do otwartego rynku energii i przyniósłby rezultaty najbardziej racjonalne pod względem kosztów. Mógłby też wzmocnić ETS. Pozytywny rozwój korzystania z OZE wydaje się pewny w ramach tego wariantu z uwagi na dotychczasowy dobry rozwój OZE, obecne i nasilające się przyszłe działania badawczo-rozwojowe i inne inwestycje, wiążące cele dotyczące klimatu oraz przyszłe strategie polityczne zarysowane przez Komisję.

4.17.2 Dalsze stosowanie obecnego systemu z wiążącymi krajowymi celami byłoby skuteczne i korzystne przynajmniej dla części sektora OZE. Nie zagwarantowałoby jednak efektywności kosztowej obniżania emisyjności. Ustalone ceny w ramach tego wariantu byłyby też poważnym zagrożeniem dla funkcjonowania ETS. Państwa członkowskie ponownie musiałyby opracować własne polityki, aby zapewnić zgodność z przepisami, co utrudniłoby funkcjonowanie wewnętrznego rynku energii pomimo wszystkich wysiłków na rzecz wzmocnienia współpracy i handlu. Wiążące cele skutecznie pomogły pobudzić rozwój technologii OZE w UE, ale mogą one utracić tak wymowny charakter.

4.17.3 Ambitny wariant dotyczący unijnego zarządzania i unijnego celu w zakresie energii odnawialnej mógłby mieć zdaniem EKES-u wiele istotnych zalet zgodnych z koncepcją EWE ([5]). Scenariusz ten powinien mieć pierwszeństwo dopóty, dopóki nie zostaną ustalone cele zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych zgodne z długookresowymi potrzebami w tym zakresie. Jednakże Komisja ma rację, zwracając uwagę na ryzyko dotyczące wyższych kosztów i problemów z akceptacją społeczną. Ponadto prawdopodobnie konieczne byłoby stworzenie nowej dużej struktury administracyjnej.

4.18 EKES zaleca, by Komisja skoncentrowała swe przyszłe prace dotyczące kierunku rozwoju polityki po 2020 r. głównie na pierwszym wariancie. Ta polityka obniżania emisyjności nie byłaby oparta na żadnym celu dotyczącym OZE, ale na jasno określonym celu dotyczącym redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz na cenie dwutlenku węgla, która byłaby na tyle wysoka, by motywować odpowiednie podmioty do zwiększania efektywności i zachęcać je do prowadzenia działań badawczo-rozwojowych i dokonywania inwestycji, ale niezbyt wysoka z punktu widzenia konsumentów i konkurencyjności przemysłu. Ponadto potrzebne są ukierunkowane działania, aby stymulować rozwój technologii OZE i inwestycji w te technologie, co ostatecznie przyniesie prawdziwe zmiany. Najlepiej by było, gdyby podejmowane środki były takie same dla całej UE i dostosowane do poszczególnych technologii.

Dalsze działania

4.19 Już w najbliższej przyszłości należy podjąć działania, aby wesprzeć funkcjonowanie obecnych ram dotyczących OZE. Komitet przyjmuje z zadowoleniem zamiary Komisji. Bez niepotrzebnych opóźnień należy podjąć działania w celu wprowadzenia energii odnawialnej na rynki energetyczne, w tym działania dotyczące kwestii przyłączenia do sieci, opłat za dostęp i opłat bilansujących.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([5]) Zob. pkt 4.5 i www.eesc.europa.eu/eec

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.5

Zmienić

Technologie OZE oferują ogromne możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ~~podobnie jak inne technologie ograniczania emisji gazów cieplarnianych: czysty węgiel, składowanie energii elektrycznej, reakcje po stronie popytu, wykorzystywanie dwutlenku węgla, synteza i rozszczepienie jądrowe, ograniczanie emisji innych gazów cieplarnianych, takich jak metan, itd~~. W wielu przypadkach prace są bardzo obiecujące i trzeba je odpowiednio wspierać. Wsparcie powinno dotyczyć w szczególności demonstracji i wczesnego wdrażania nowych technologii.

Wynik głosowania (poprawki do punktów 1.5 i 4.13 zostały przegłosowane i odrzucone łącznie)

Za: 68

Przeciw: 113

Wstrzymało się: 21

Nowy punkt 4.3

Dodać nowy punkt po punkcie 4.2

Jeśli chodzi o rosnące ceny energii ze źródeł odnawialnych, EKES stwierdza:

— *Podczas gdy ceny ropy w ostatnich latach stale rosły, koszty produkcji w przypadku OZE nieprzerwanie i szybko maleją. Oznacza to, że OZE wkrótce będą konkurencyjne względem kopalnych źródeł energii po części także subwencjonowanych.*

— *EKES zwraca uwagę na prawdopodobieństwo, że ceny energii z paliw kopalnych będą nadal rosły z uwagi na zarysowujące się zmniejszenie ich dostępności lub wyższe koszty pozyskiwania.*

— *Na konferencji Rio+20 w czerwcu br. UE zobowiązała się (zob. pkt 225 deklaracji końcowej) „to phase out harmful and inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption and undermine sustainable development" (wycofać szkodliwe i nieefektywne subwencje dla paliw kopalnych, które zachęcają do marnotrawnej konsumpcji i są przeszkodą dla zrównoważonego rozwoju). Bank Światowy szacuje wysokość takich subwencji na 775 mld USD rocznie. Jeśli UE zrealizowałaby tę obietnicę, obecna różnica w cenie energii ze źródeł kopalnych i energii ze źródeł odnawialnych byłaby mniejsza – nawet jeśli nie urzeczywistniono by dalszego zapewnienia dotyczącego internalizacji kosztów zewnętrznych. Komisja powinna dokonać odpowiednich obliczeń i je opublikować.*

— *Niemcy – państwo członkowskie, w którym w ostatnich latach doszło do największego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych – wprowadziły uregulowanie wyłączające dużych konsumentów energii z ponoszenia określonych kosztów wiążących się z wprowadzaniem do sieci energii ze źródeł odnawialnych, aby nie narazić na szwank międzynarodowej konkurencyjności tych podmiotów. Lista podmiotów zwolnionych z tej opłaty stale się wydłuża, w związku z czym całość kwoty jest rozdzielana na coraz mniejszą liczbę płatników. Obecnie ze zwolnienia mogą korzystać nawet pola golfowe, producenci frytek i rzeźnie. Ponieważ trudno to wyjaśnić potrzebą chronienia ich międzynarodowej konkurencyjności, rząd federalny planuje radykalne skrócenie tej listy, co pozwoli mu na obniżenie kosztów.*

— *Ze względu na obecnie wysokie w Niemczech możliwości w zakresie produkcji energii elektrycznej z OZE (30 000 MW z energii wiatrowej i ok. 29 000 MW z fotowoltaiki, przy pozostałych jeszcze ok. 10 000 MW z elektrowni jądrowych) ceny na giełdach energetycznych są, zwłaszcza w godzinach południowych, niskie jak nigdy dotąd. Jednakże dostawcy energii elektrycznej, którzy mogą wówczas tanio kupować energię, nie przekładają tej obniżki cen na ceny dla konsumentów końcowych!*

— *Niemniej pomimo wzrostu kosztów prądu akceptacja w niemieckim społeczeństwie dla tzw. „przełomu energetycznego" jest niezwykle wysoka. Wynika to m.in. stąd, że obecnie wiele osób indywidualnych, nowo utworzonych spółdzielni energetycznych czy zakładów miejskich samych zajmuje się produkcją energii elektrycznej, a przy tym zarabia pieniądze i tworzy lokalne miejsca pracy.*

Wynik głosowania

Za: 69

Przeciw: 105

Wstrzymało się: 21

Punkt 4.13

Zmienić

Technologie OZE oferują ogromne możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ~~podobnie jak inne technologie ograniczania emisji gazów cieplarnianych: czysty węgiel, składowanie energii elektrycznej, reakcje po stronie popytu, wykorzystywanie dwutlenku węgla, synteza i rozszczepienie jądrowe, ograniczanie emisji innych gazów cieplarnianych, takich jak metan, itd~~. W wielu przypadkach prace są bardzo obiecujące i trzeba je odpowiednio wspierać. Jak EKES już wcześniej wielokrotnie wspominał, ważne jest, by odpowiednio opracowywać i ukierunkowywać instrumenty finansowe zgodnie ze stopniem zaawansowania technologii. Wsparcie powinno dotyczyć w szczególności demonstracji i wczesnego wdrażania nowych technologii. W tym celu należy zapewnić dostęp do zasobów w ramach planu EPSTE. Potrzebne są pilne działania – wydaje się, że sektor przedsiębiorstw w USA zwiększył ostatnio ogólne inwestycje w B+R w zakresie energii, co może mieć konsekwencje dla europejskiej konkurencyjności.

Wynik głosowania (poprawki do punktów 1.5 i 4.13 zostały przegłosowane i odrzucone łącznie)

Za: 68

Przeciw: 113

Wstrzymało się: 20

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych") elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej oraz działań powiązanych

COM(2012) 571 final

(2013/C 44/25)

Sprawozdawca generalny: **André MORDANT**

Dnia 12 października 2012 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 i Parlamentu Europejskiego dotyczącego kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych") elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej oraz działań powiązanych

COM(2012) 571 final.

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył André MORDANTA na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 98 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Choć zarządzanie ryzykiem jest uzależnione przede wszystkim od odporności elektrowni jądrowych, EKES jest zdania, że należy wziąć pod uwagę wszystkie zagrożenia związane z tymi elektrowniami, w tym zagrożenia zewnętrzne dla ludności, środowiska i gospodarki.

1.2 EKES uważa, że w przypadku każdego obiektu jądrowego należy przewidzieć system zarządzania awaryjnego obejmujący szkolenia dla pracowników, informowanie mieszkańców i konsultowanie się z nimi poprzez umożliwienie im udziału w opracowywaniu instrukcji bezpieczeństwa i korzystanie z ich znajomości warunków lokalnych, a zarazem trzeba przewidzieć zarządzanie powypadkowe, które jest procesem długofalowym.

1.3 EKES popiera zamiar Komisji dotyczący ambitnego przeglądu dyrektywy o bezpieczeństwie jądrowym i wzywa ją do uwzględnienia nie tylko aspektów technicznych, lecz także wszystkich aspektów dotyczących ludzi – pracowników i obywateli – takich jak zdrowie, stres, kwestie psychologiczne, lęk.

1.4 EKES stwierdza, że nie wszystkie państwa członkowskie dysponują niezależnym organem ds. bezpieczeństwa jądrowego o kompetencjach regulacyjnych i że państwa członkowskie nie mają wspólnego podejścia w dziedzinie regulacji dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, dlatego też EKES zaleca harmonizację tych kwestii za pomocą tej dyrektywy.

1.5 Zdaniem EKES-u informowanie opinii publicznej i udział obywateli mogłyby się opierać na stosowaniu do energetyki jądrowej konwencji z Aarhus, przewidującej informowanie, uczestnictwo/konsultacje oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości, mając na względzie, że konwencja ta została podpisana przez UE i państwa członkowskie.

1.6 EKES uważa, że w następstwie testów wytrzymałościowych oraz wydanych przez Komisję zaleceń UE powinna wdrożyć mechanizmy monitorowania i weryfikacji, obejmujące przedstawianie na szczeblu europejskim okresowych raportów przez państwa członkowskie.

1.7 EKES uważa, że zalecana w komunikacie ścisła współpraca i wymiana informacji między operatorami, sprzedawcami, organami regulacyjnymi i instytucjami europejskimi jest ważna i powinna zostać rozszerzona na obywateli, a także pracowników i ich przedstawicieli, szczególnie w strefach przygranicznych, w których konieczne jest ujednolicenie procedur.

1.8 EKES zaleca, aby w scenariuszach awarii koniecznie rozważono przypadek wyłączenia się wszystkich reaktorów danego obiektu jądrowego wskutek jednoczesnej utraty chłodzenia i zasilania elektrycznego. Zaleca również, aby dokonano przeglądu wszystkich procedur zakładających zasilanie reaktora, który uległ awarii, przez inny reaktor danego obiektu, sprawdzono wyposażenie ratunkowe – takie jak oświetlenie zewnętrzne umożliwiające pracownikom poruszanie się, awaryjne generatory dieslowe – oraz zwiększono dopływ wody do basenów przechowawczych, w których składuje się wypalone paliwo jądrowe.

1.9 EKES podkreśla, że ponieważ w przewidywalnej przyszłości nie będzie możliwa niskoemisyjna produkcja wystarczających ilości podstawowej energii elektrycznej, energia jądrowa musi być nieodłącznym elementem koszyka energetycznego UE, jednak dostawy energii elektrycznej nie mogą być zagrożone przez awarie techniczne ani wypadki. Dlatego też EKES wnosi, by Komisja wsparła badanie dotyczące czynników organizacyjnych i ludzkich, jako że stanowią one filary bezpieczeństwa jądrowego i ochrony fizycznej obiektów jądrowych.

1.10 EKES popiera zamysł Komisji, by zaproponować akt ustawodawczy dotyczący ubezpieczeń i odpowiedzialności w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, gdyż obecnie *de facto* nie pokrywają one występującego ryzyka. Zdaniem EKES-u fundusze, które powinny zostać utworzone przez producentów energii jądrowej w Europie, muszą uwzględnić w szczególności aspekty społeczne, ekologiczne i gospodarcze. Ponadto istnieje ryzyko, że potencjalne ofiary nie będą wystarczające chronione lub też nie uzyskają odpowiedniego odszkodowania.

1.11 EKES wyraża zaniepokojenie z powodu korzystania z podwykonawstwa (które czasem obejmuje aż do 80 % pracowników) bez przeprowadzenia właściwej oceny wpływu takich praktyk pod względem bezpieczeństwa. Wiążąca się z tym utrata kompetencji osłabia zespoły pracowników. Komitet uważa, że trzeba zwrócić większą uwagę na szkolenie osób pracujących w różnych obiektach jądrowych.

1.12 Nie zajęto się kwestią czasu życia elektrowni jądrowych, tymczasem budzi ona zaniepokojenie, jeśli chodzi o bezpieczeństwo. EKES uważa, że kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla oceny bezpieczeństwa instalacji i ich ewentualnego zastąpienia przez elektrownie nowej generacji oraz planowania tego zastąpienia, począwszy od chwili obecnej. Krajowe organy regulacyjne powinny zezwalać na wydłużenie okresu użytkowania elektrowni jądrowych jedynie, jeśli jest to zgodne z najlepszymi praktykami przyjętymi na poziomie międzynarodowym.

1.13 EKES zaleca, by Komisja wprowadziła obowiązujące na terytorium całej UE zharmonizowane środki służące zapobieganiu chorobom tarczycy polegające na podawaniu jodu stabilnego w przypadku poważnych zdarzeń jądrowych i aby w związku z wydarzeniami w elektrowni Fukushima poszerzyła strefy ewakuacji wokół europejskich elektrowni położonych na gęsto zaludnionych obszarach (na 20 do 30 km).

2. **Wprowadzenie**

2.1 Wypadek w Fukushimie (11 marca 2011 r.) dał impuls do przeprowadzenia ponownej oceny bezpieczeństwa obiektów jądrowych w Europie i na świecie. W Unii Europejskiej istnieje w istocie 145 reaktorów, w tym 13 jest wyłączonych lub w trakcie rozbiórki, co oznacza 132 działające reaktory zgrupowane w 58 elektrowniach jądrowych, położonych czasem w strefach przygranicznych. Mimo że w UE nie doszło do żadnej awarii o porównywalnej skali, konieczne było sprawdzenie wszystkich urządzeń, aby zagwarantować możliwie najwyższy poziom bezpieczeństwa jądrowego i ochrony obiektów jądrowych oraz ochrony przed promieniowaniem. Spośród krajów sąsiadujących z UE, w testach wytrzymałościowych wzięły udział Szwajcaria i Ukraina.

2.2 W UE już w marcu 2011 r. Rada Europejska ustaliła, że „należy dokonać przeglądu bezpieczeństwa wszystkich unijnych elektrowni jądrowych na podstawie kompleksowych i przejrzystych ocen ryzyka i bezpieczeństwa (»testy warunków skrajnych«)". W rezultacie we wszystkich państwach europejskich przeprowadzono proces przeglądu podzielony na trzy fazy:

— samoocena dokonywana przez operatorów obiektów jądrowych;

— przegląd wyników samooceny dokonywany przez krajowe organy regulacyjne;

— przeglądy zewnętrzne sprawozdań krajowych, dokonywane przez ekspertów krajowych i ekspertów Komisji Europejskiej w okresie od stycznia do kwietnia 2012 r.

Wszystkie uczestniczące państwa członkowskie przedstawiły Komisji w ustalonym terminie sprawozdania z postępów prac i sprawozdania końcowe (COM(2011)784 final).

2.3 Ponadto Rada Europejska poprosiła Komisję o zaproszenie krajów sąsiadujących z UE do uczestnictwa w testach wytrzymałościowych oraz – w odniesieniu do UE – o dokonanie „przeglądu istniejących ram prawnych i regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa instalacji jądrowych" oraz „zaproponowanie przed końcem 2011 r. ewentualnych koniecznych udoskonaleń". Należy przypomnieć, że ta ponowna ocena bezpieczeństwa mogła zostać przeprowadzona tylko dzięki mandatowi udzielonemu Komisji przez Radę Europejską.

3. **Streszczenie komunikatu Komisji**

3.1 W sprawozdaniu końcowym stwierdzono, że ogólnie normy bezpieczeństwa w obiektach jądrowych w Europie są wysokie, jednak zalecono dokonanie ulepszeń dotyczących różnych aspektów bezpieczeństwa w niemal wszystkich europejskich elektrowniach jądrowych.

3.2 Krajowe organy regulacyjne doszły jednak do wniosku, że nie trzeba zamykać żadnej elektrowni jądrowej.

3.3 Testy te pokazały, że normy bezpieczeństwa zalecane przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (MAEA) oraz najlepsze praktyki międzynarodowe nie są w pełni stosowane przez wszystkie państwa członkowskie

3.4 Komisja będzie ściśle monitorować wdrażanie tych zaleceń, a jednocześnie zaproponuje środki ustawodawcze zmierzające do dalszej poprawy bezpieczeństwa jądrowego w Europie.

3.5 Obok zaleceń dotyczących licznych konkretnych usprawnień technicznych w obiektach jądrowych, testy wytrzymałościowe pokazały, że międzynarodowe normy i praktyki nie są stosowane systematycznie. Trzeba też wyciągnąć wnioski z tego, co się stało w Fukushimie, zwłaszcza jeśli chodzi o: zagrożenia związane z trzęsieniami ziemi i powodziami, istnienie i użytkowanie przyrządów do pomiaru aktywności sejsmicznej wykorzystywanych na miejscu, montaż układów filtrów wentylacyjnych obudowy bezpieczeństwa, montaż odpowiedniego wyposażenia przeznaczonego do działań ratunkowych w razie wypadku oraz zapewnienie dostępności rezerwowego pomieszczenia kontrolnego.

3.6 Do końca 2012 r. krajowe organy regulacyjne przygotują i udostępnią krajowe plany działania oraz harmonogramy ich wdrożenia. Komisja zamierza przedstawić w czerwcu 2014 r. sprawozdanie z wdrażania zaleceń wynikających z testów wytrzymałościowych, czyniąc to w pełnej współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi.

3.7 Komisja przeanalizowała obowiązujące europejskie ramy prawne w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i na początku 2013 r. przedstawi przegląd dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądrowego. Proponowane zmiany będą dotyczyć głównie wymogów bezpieczeństwa, roli, niezależności i prerogatyw krajowych organów regulacyjnych, przejrzystości oraz monitorowania.

3.8 Następnie zostaną przedstawione kolejne wnioski w sprawie ubezpieczeń i odpowiedzialności w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego oraz w sprawie maksymalnych dozwolonych poziomów skażenia radioaktywnego środków spożywczych i pasz. Proces realizacji testów warunków skrajnych uwydatnił także konieczność przeprowadzenia dalszych prac w zakresie ochrony fizycznej obiektów jądrowych (tj. zapobiegania wrogim aktom), za co przede wszystkim odpowiadają państwa członkowskie.

4. **Uwagi ogólne**

4.1 Należy podkreślić wysiłki i środki finansowe przeznaczone na te testy oraz ich sprawne przeprowadzenie. Proces testów wytrzymałościowych objął 14 państw członkowskich, w których działają reaktory jądrowe; uczestniczyły one w tych ocenach „na zasadzie dobrowolności", co stanowi istotny krok w kierunku wdrożenia wspólnych zasad bezpieczeństwa i ochrony fizycznej obiektów jądrowych. Niemniej jednak oceny te opierają się na dokonanej przez operatorów samoocenie, po której nastąpiły przegląd dokonany przez krajowe organy regulacyjne oraz ocena wzajemna. W następstwie testów wytrzymałościowych oraz wydanych przez Komisję zaleceń UE powinna wdrożyć mechanizmy monitorowania i weryfikacji.

4.2 *Ustalenia dotyczące ram prawnych*

4.2.1 Pomimo obowiązywania dyrektywy o bezpieczeństwie jądrowym podejście państw członkowskich do regulacji dotyczących bezpieczeństwa jądrowego i ochrony fizycznej obiektów jądrowych nie jest w pełni z nią zgodne. Byłoby niezbędne, aby kwestie bezpieczeństwa jądrowego zostały bardziej szczegółowo skodyfikowane w zmienionej dyrektywie europejskiej; jej postanowienia oraz procedury w sprawie uchybienia zobowiązaniom powinny być ściśle przestrzegane.

4.2.2 **Przegląd dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądrowego.** Dwa państwa – Polska i Portugalia – nie zakończyły jeszcze transpozycji (termin upływał 22 lipca 2011 r.) dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądrowego (dyrektywy Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych). „Należy koniecznie zagwarantować, aby wnioski wyciągnięte z wypadku w Fukushimie oraz z wyników testów wytrzymałościowych były właściwie i systematycznie wdrażane w UE i uwzględniane w ramach prawnych" (COM(2012) 571 final). EKES popiera trwający proces przeglądu i domaga się w szczególności, by przyznano Unii Europejskiej większą rolę kontrolną. Nie należy jednak ograniczać się do aspektów technicznych objętych „testami wytrzymałościowymi". Bezpieczeństwo zależy również od ludzi – obywateli, pracowników i ich przedstawicieli. Byłoby pożyteczne, gdyby klauzule dotyczące przejrzystości i udziału obywateli zawarte w dyrektywie w sprawie bezpieczeństwa jądrowego opierały się na konwencji z Aarhus, która została podpisana przez UE i niemal wszystkie państwa członkowskie, przynajmniej w odniesieniu do kwestii udziału obywateli.

4.2.3 Należy podkreślić potrzebę ujednolicenia między państwami członkowskimi UE przepisów w zakresie ochrony przed promieniowaniem i gotowości poza terenem obiektu na wypadek sytuacji wyjątkowej: „W UE istnieje 47 elektrowni jądrowych (ze 111 reaktorami łącznie), w przypadku których w promieniu 30 km od każdej z nich mieszka po 100 000 osób. Oznacza to, że środki zapobiegawcze poza terenem obiektów jądrowych mają pierwszorzędne znaczenie. Odpowiedzialność za takie środki jest podzielona między władze krajowe, regionalne i lokalne" (COM(2012) 571 final). Dlatego też Komitet zdecydowanie popiera przegląd ustawodawstwa UE w tej dziedzinie i niezbędny udział mieszkańców danych terenów.

4.2.4 **Ubezpieczenia i odpowiedzialność w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego.** To zagadnienie nie jest uregulowane na poziomie europejskim, jednakże „art. 98 traktatu Euratom przewiduje dyrektywy Rady ustanawiające wiążące środki w tej kwestii. Dlatego też – opierając się na ocenie skutków – Komisja przeanalizuje, w jakim stopniu należy poprawić sytuację potencjalnych ofiar wypadku jądrowego w Europie w granicach kompetencji UE" (COM(2012) 571 final). Komisja zamierza przedstawić akt ustawodawczy w tej sprawie, a EKES popiera tę inicjatywę, gdyż obecnie ubezpieczenia nie pokrywają ryzyka w wystarczającym stopniu. W akcie tym należy uwzględnić w szczególności aspekty społeczne, ekologiczne i gospodarcze oraz odszkodowania „ostatniej instancji", które obecnie należą do zakresu odpowiedzialności państwa.

4.2.5 **Przegląd prawodawstwa w zakresie żywności i pasz.** „Doświadczenie zdobyte w wyniku wydarzeń w Fukushimie i w Czarnobylu wskazuje na potrzebę rozróżnienia między instrumentami regulującymi przywóz żywności z państw trzecich a instrumentami dotyczącymi wprowadzania do obrotu żywności w razie wypadku w UE" (COM(2012) 571 final). Należy dokonać przeglądu tego ustawodawstwa.

4.3 W specyfikacjach testów wytrzymałościowych opisano, co zostanie uwzględnione w analizie, lecz nie to, co zostanie z niej wyłączone. Otóż kwestie takie, jak starzenie się elektrowni jądrowych i skutki przedłużenia okresu ich użytkowania, kultura bezpieczeństwa i niezależność, normy i spójność działań krajowych organów regulacyjnych, zostały wyłączone i nie poddano ich analizie. Można by uznać, że przynajmniej niektóre z tych czynników wpłynęły na skalę i skutki katastrofy w Fukushimie – która była pierwotną przyczyną realizacji testów wytrzymałościowych.

4.4 W związku z tym EKES popiera propozycję utworzenia Wspólnego Centrum Badawczego, a także Europejskiego Laboratorium ds. Bezpieczeństwa Jądrowego, choć wciąż chodzi tu tylko o analizy techniczne. EKES ponownie zauważa, że należy opracować szkolenia na wysokim poziomie dostosowane do potrzeb działalności w dziedzinie jądrowej. Ponadto potrzebny jest odpowiedni organ administracyjny odpowiedzialny za bezpieczeństwo jądrowe w Europie, oprócz organu zajmującego się kwestiami ochrony przed promieniowaniem i organu kontroli rozprzestrzeniania broni jądrowej.

4.5 EKES zauważa, że trzeba także zwrócić uwagę na szkolenie osób pracujących w różnych obiektach jądrowych. Dość powszechne staje się w niektórych państwach korzystanie z podwykonawstwa bez przeprowadzenia właściwej oceny wpływu takich praktyk pod względem bezpieczeństwa. Wiążąca się z tym utrata kompetencji osłabia zespoły pracowników.

4.6 **Zacieśnienie współpracy międzynarodowej i ulepszenie globalnych ram prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego.** „Większość krajów uczestniczących w tej grupie roboczej wskazała na potrzebę uwzględnienia norm bezpieczeństwa MAEA, niezależności i efektywności regulacyjnej, szerszego wykorzystania wzajemnej oceny, a także zwiększenia otwartości i przejrzystości" (COM(2012) 571 final). Jest istotne, że u podłoża idei wzajemnej wymiany oraz wzmocnienia przepisów leżą zasady niezależności, przejrzystości i otwartości – czy to jednak wystarcza, jeśli owe przepisy nie są stosowane?

5. Uwagi szczegółowe

5.1 *Przejrzystość*

5.1.1 Jest rzeczą oczywistą, że jeśli nie liczyć wzmianki o przejrzystości, informowanie opinii publicznej nie jest zostało uwzględnione w procesie realizacji testów wytrzymałościowych, mimo że przewiduje je konwencja z Aarhus, która promuje – jako swoje trzy filary – konsultacje, uczestnictwo oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Obywatele są wszakże nieodzownym elementem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony fizycznej obiektów jądrowych. Udział obywateli UE nie był wystarczający, zważywszy na skalę wyzwań. W istocie opinii publicznej nie było łatwo wnieść wkład do tego procesu. Bardzo krótkie terminy uniemożliwiały zbadanie różnicowanych spraw. Na posiedzeniach publicznych nie zawsze zapewniano tłumaczenie ustne, zaś wiele stowarzyszeń nie mogło w nich uczestniczyć z przyczyn finansowych. Niemniej jednak stopień osiągniętej przejrzystości pozwolił niektórym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na gruntowną analizę sprawozdań.

5.1.2 „Występowanie incydentów w elektrowniach jądrowych, nawet w państwach członkowskich mających dobre wyniki pod względem bezpieczeństwa, potwierdza potrzebę regularnego przeprowadzania wnikliwych przeglądów bezpieczeństwa oraz oceny doświadczenia operacyjnego, a także uwypukla potrzebę ścisłej współpracy i wymiany informacji między operatorami, sprzedawcami, organami regulacyjnymi i instytucjami europejskimi, takimi jak europejskie repozytorium informacji na temat doświadczeń operacyjnych w zakresie elektrowni jądrowych, prowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji (JRC)". Wymiana informacji nie może odbywać się tylko między „operatorami, sprzedawcami, organami regulacyjnymi i instytucjami europejskimi" (COM(2012) 571 final). W proces ten muszą zostać włączeni obywatele UE – takie zaangażowanie jest jednym z filarów konwencji z Aarhus (informowanie, konsultacje/uczestnictwo, dostęp do wymiaru sprawiedliwości).

Przykładowo we Francji istnieją trzy struktury, które pomagają obywatelom: Komitet Wysokiego Szczebla ds. Przejrzystości i Informowania w zakresie Ochrony Fizycznej Obiektów Jądrowych (HCTISN), lokalne komisje informacyjne (CLI) oraz Krajowe Stowarzyszenie Lokalnych Komisji Informacyjnych (ANCCLI) (ustawa z czerwca 2006 r.). Organy te włączono w realizowany we Francji proces „uzupełniających ocen bezpieczeństwa". HCTISN wziął udział w opracowywaniu specyfikacji tych ocen i powołał grupę roboczą mającą za zadanie ustalić za pomocą organizowanych w terenie wysłuchań, jakie są warunki pracy personelu. Lokalne komisje informacyjne i ANCCLI wykonały analizy sprawozdań sporządzonych przez operatorów obiektów jądrowych; analizy te zostały wykorzystane jako wkład do sprawozdania francuskiego krajowego organu regulacyjnego.

Co się tyczy wypadków, struktury te mają dostęp do pism sporządzanych w następstwie inspekcji i mogą otrzymywać odpowiedzi operatorów. Te możliwości istniejące we Francji pokazują zatem, że udział opinii publicznej w analizach wypadków umożliwia bardziej konstruktywny dialog z ludnością.

5.2 Jedna z istotnych uwag Komisji mówi o tym, że „Na podstawie testów wytrzymałościowych krajowe organy regulacyjne stwierdziły, że nie ma technicznych podstaw do zamknięcia żadnej z elektrowni jądrowych w Europie oraz wskazały wiele dobrych praktyk" (COM(2012) 571 final). Stwierdzeniu temu towarzyszą jednak zalecenia i żądania dotyczące ulepszeń, których należy dokonać w określonym czasie – jednak co się stanie, jeśli terminy te nie będą respektowane? Niektóre wymagania dotyczące kwestii technicznych mogą być niemożliwe do zrealizowania: np. zwiększenie grubości płyty fundamentowej reaktora (Fessenheim we Francji), wyposażenie obiektów w systemy bezpieczeństwa zabezpieczające przed zagrożeniami zewnętrznymi (basenów przechowawczych, w których składuje się wypalone paliwo jądrowe). Co postanowią w związku z tym państwa? Trzeba ponadto przypomnieć, że pewne liczba elektrowni jądrowych nie wdrożyła środków ochrony zaleconych w następstwie wypadków w elektrowniach w Three Mile Island i Czarnobylu.

5.3 *Ustalenia dotyczące procedur i ram bezpieczeństwa*

W związku z wypadkiem w Fukushimie główne elementy są następujące:

5.3.1 Ocena zagrożeń zewnętrznych i radzenie sobie z nimi

Nigdy dotąd nie przewidywano możliwości jednoczesnej utraty ujścia ciepła i zasilania elektrycznego w przypadku wszystkich reaktorów danej elektrowni jądrowej. W efekcie okazało się, że mechanizmy ochronne (awaryjne generatory dieslowe, zbiorniki wody) nie działają, a sytuację jeszcze pogarszał fakt, że to pozostałe reaktory elektrowni miały przejąć funkcje reaktora, który uległ awarii.

5.3.2 **Probabilistyczne oceny bezpieczeństwa** są „bardzo zróżnicowane" [między państwami członkowskimi] (COM(2012) 571 final). Należałoby dokonać ujednolicenia, przyjmując najbardziej rygorystyczne podejście. Nie należy robić sobie złudzeń z powodu niskiego prawdopodobieństwa, gdyż wypadek to zazwyczaj suma drobnych uchybień, które następują jedno po drugim lub, co gorsza, równocześnie. Ponadto analiza wypadku w Fukushimie pokazała, że pomniejszono znaczenie ryzyka trzęsienia ziemi i wystąpienia tsunami, gdy tymczasem specjaliści przypominali, że zdarzenia takie nie tylko są możliwe, lecz wręcz wystąpiły już w latach trzydziestych. Skłaniano się do tego, by uważać pewnego rodzaju wypadki są „niemożliwe".

A przecież już wypadek w elektrowni jądrowej Three Mile Island dowiódł, ze rdzeń reaktora może się stopić. Badania przeprowadzone kilka lat po wypadku pozwoliły stwierdzić, że zbiornik ciśnieniowy reaktora pękł, ale wytrzymał. Z kolei w Czarnobylu lawa (corium) przedostała się wszędzie. W Fukushimie zaś trzy rdzenie (nr 1, 2 i 3) częściowo stopiły się i prawdopodobnie zaatakowały płyty fundamentowe reaktorów.

5.3.3 Radzenie sobie z poważnymi awariami

Należy przewidzieć wszystkie scenariusze, aby spróbować wdrożyć środki łagodzące, które pozwolą w miarę możliwości zminimalizować skalę awarii, przy czym do **najważniejszych tego rodzaju środków należą szkolenia dla pracowników**. Aby jednak można było wprowadzić odpowiednie zarządzanie zewnętrzne, należy przygotować się do zarządzania awaryjnego wspólnie z okolicznymi mieszkańcami, umożliwiając im udział w opracowywaniu wytycznych i wykorzystując ich znajomość warunków lokalnych.

Awaria w Fukushimie raz jeszcze ukazała nam wagę zarządzania powypadkowego, za które wprawdzie odpowiadać będą władze lokalne, regionalne i krajowe; niemniej jednak należy konsultować się z mieszkańcami, którzy powinni brać udział w ćwiczeniach i wnosić swoją wiedzę. Zarządzanie powypadkowe to proces długofalowy.

5.4 *Główne zalecenia w zakresie bezpieczeństwa, wynikające z testów wytrzymałościowych*

5.4.1 Zalecenia dotyczące środków bezpieczeństwa w istniejących elektrowniach jądrowych:

— **Działania następcze prowadzone przez uczestniczące kraje**

Dzięki zakupowi ruchomego wyposażenia powinno być możliwe zapobieganie poważnym awariom lub ich zmniejszanie ich skali. Trzeba także wzmocnić wyposażenie (tzw. rdzeń systemów bezpieczeństwa) i udoskonalić szkolenia dla pracowników.

— **Plan działań służący zagwarantowaniu wdrożenia zaleceń**

Należy przede wszystkim ocenić względne znaczenie różnych zaleceń w celu „ustalenia priorytetów w zakresie finansowania i [...] przydziału środków finansowych w tych obszarach, które przyniosą największe korzyści pod względem bezpieczeństwa" (COM(2012) 571 final). Jeśli chodzi o reaktory nowej generacji, są one projektowane zasadniczo w taki sposób, by uwzględniały wszystkie środki związane z zaleceniami, należy jednak zwiększyć możliwości regulacji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego w Europie.

— **Odpowiedzialność za monitorowanie i weryfikację**

Odpowiedzialność ta spoczywa na państwach. Niemniej powinny one przedstawiać na szczeblu europejskim okresowe sprawozdania.

5.4.2 Zalecenia dotyczące procedur

— Na poziomie europejskim „należy opracować europejskie wytyczne dotyczące oceny zagrożeń naturalnych, w tym trzęsień ziemi, powodzi i ekstremalnych warunków pogodowych, oraz określić marginesy bezpieczeństwa w celu zwiększenia spójności między państwami członkowskimi" (COM (2012) 571 final). Komisja zaleca, by zadanie to zostało powierzone Stowarzyszeniu Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych (WENRA). **Warto byłoby wykorzystać proces konsultacji, taki jaki przewiduje konwencja z Aarhus, aby w te prace włączyć przynajmniej mieszkańców terenów położonych wokół obiektów jądrowych.**

— Inspekcje i oceny przeprowadzane co dziesięć lat powinny stać się regułą, należy też zachować programy konserwacji dostosowane do znaczenia wyposażenia.

— Sprawozdania dotyczące bezpieczeństwa reaktorów powinny być uaktualniane przynajmniej co dziesięć lat.

— Należy zapewnić wyposażenie ratunkowe, utworzyć chronione ośrodki reagowania w sytuacjach wyjątkowych oraz ekipy ratownicze wyposażone w sprzęt mobilny.

5.5 Jest absolutnie konieczne, aby w scenariuszach awarii rozważono reagowanie w sytuacji wyłączenia się wszystkich reaktorów danego obiektu jądrowego wskutek jednoczesnej utraty chłodzenia i zasilania elektrycznego. Trzeba dokonać przeglądu wszystkich procedur zakładających zasilanie reaktora, który uległ awarii, przez inny reaktor danego obiektu oraz sprawdzić wyposażenie ratunkowe: oświetlenie zewnętrzne umożliwiające pracownikom poruszanie się, awaryjne generatory dieslowe. Należy rzecz jasna sprawdzić również składowanie wypalonego paliwa jądrowe w basenach i zwiększyć dopływ wody do tych przechowalników.

5.6 „Komisja uważa, że rozszerzenie oceny bezpieczeństwa o ustalenia w zakresie gotowości i reagowania poza terenem obiektu na wypadek sytuacji wyjątkowej stanowi istotne dodatkowe działanie na rzecz poprawy bezpieczeństwa obywateli" (COM (2012) 571 final). EKES jest zdania, że procedury należy ujednolicić także między krajami sąsiadującymi ze sobą. Jeśli chodzi o lokalne komisje informacyjne (CLI): członkami Lokalnej Komisji Informacyjnej i Monitorującej w Fessenheim są także Szwajcarzy i Niemcy, zaś do odpowiedniej komisji w Cattenom należą też Niemcy i Luksemburczycy. Belgowie z kolei uczestniczą w zebraniach lokalnej komisji informacyjnej w Chooz i mogliby brać udział w zebraniach komisji w Gravelines. Niezwykle pożyteczne byłoby przygotowywanie się wspólnie z mieszkańcami do podejmowania działań w razie wypadków. Jeśli bowiem dojdzie do awarii, okres powypadkowy może trwać bardzo długo i to oczywiście ci mieszkańcy poniosą największy ciężar szkód, wraz z poważnymi następstwami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi. Ubezpieczenia zawierane przez operatorów obiektów jądrowych bynajmniej nie pokryją kosztów wypadku – w istocie wezmą to na siebie państwa (a więc obywatele).

5.7 *Najważniejsze ustalenia i zalecenia zawarte w ocenach ochrony fizycznej*

5.7.1 AHGNS (grupa robocza ad hoc Rady ds. ochrony fizycznej obiektów jądrowych) (sprawozdanie końcowe: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10616.en12.pdf) przedstawiła przeprowadzone przez siebie analizy dotyczące pięciu obszarów: ochrony fizycznej, ataków z wykorzystaniem statków powietrznych, ataków cybernetycznych, sytuacji zagrożenia oraz ćwiczeń i szkoleń. Bezpieczeństwo narodowe należy jednak do kompetencji państw członkowskich. Należy:

— ratyfikować konwencję o ochronie fizycznej materiałów jądrowych (proliferacja);

— kontynuować prace w dziedzinie ochrony fizycznej obiektów jądrowych;

— powiązać ochroną fizyczną, ochronę przed promieniowaniem i bezpieczeństwo jądrowe.

Brakuje opracowań na temat czynników związanych z organizacją i czynnika ludzkiego. **Należy uwzględnić te aspekty, ponieważ są one jednym z filarów bezpieczeństwa.**

5.7.2 Zastanawiano się nad tym, czy w problematyce wypadków należy uwzględniać także czyny dokonane w złym zamiarze i możliwość ataków z wykorzystaniem statków powietrznych. Kwestia ta była przedmiotem analizy podczas seminarium na szczeblu europejskim. Zagadnienie ataków z wykorzystaniem dużych samolotów uwidoczniło różne podejścia państw członkowskich UE. Ponieważ jednak opinia publiczna żywo interesuje się tą kwestią, należy ją uwzględnić. Choć obudowy działających obecnie reaktorów rzeczywiście nie wytrzymałyby uderzenia dużego statku powietrznego, to nowe reaktory EPR powinny spełniać nowe wymagania konstrukcyjne. Czy jednak wymagania te są wystarczające?

5.7.3 Środki służące poprawie ochrony fizycznej obiektów jądrowych

— zmniejszenie zagrożenia incydentami CBRN (chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi) spowodowanymi umyślnie, włącznie z aktami terrorystycznymi oraz wykrywaniem materiałów promieniotwórczych i jądrowych;

— zmiana dyrektywy 2008/114/WE w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej przewidziana na rok 2013;

— do końca roku Komisja przedstawi wniosek legislacyjny dotyczący ochrony fizycznej sieci i informacji.

— przyjęcie wniosku w sprawie przeglądu mechanizmu UE ochrony ludności, który ułatwia współpracę państw członkowskich w ramach interwencji wspierających ochronę ludności na wypadek poważnych sytuacji wyjątkowych, włącznie z wypadkami radiologicznymi i jądrowymi.

5.8 *Perspektywy*

5.8.1 Należy zauważyć, że w wyniku katastrofy w Fukushimie przeprowadzono „testy wytrzymałościowe" na niespotykaną dotychczas skalę. Ponadto wiele dokumentów zostało udostępnionych do publicznego wglądu. Nadal jednak niezbędne jest ścisłe monitorowanie. Wszystkie państwa muszą bowiem wprowadzić ulepszenia i usunąć słabe strony obowiązujących ram prawnych.

5.8.2 **Ponadto wciąż nie przeanalizowano wystarczająco głęboko czynnika ludzkiego i czynników związanych z organizacją**, ani nie uwzględniono ich wpływu na bezpieczeństwo. Jeśli chodzi o organizację w wypadku kryzysu i radzenie sobie z nim w dłuższej perspektywie, to należy rzeczywiście prowadzić konsultacje ze wszystkimi podmiotami i zaangażować obywateli.

5.8.3 Komisja zaleca:

— **jak najszybsze wdrożenie przedstawionych wymagań**; będzie monitorowała ich wdrażanie i wspólnie z Europejską Grupą Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (ENSREG) opublikuje w 2014 r. sprawozdanie na ten temat; dodaje, że celem planu działania musi być wdrożenie do 2015 r. większości niezbędnych ulepszeń w dziedzinie bezpieczeństwa;

— zwrócenie się do Rady z wnioskiem o mandat w celu wzięcia aktywnego udziału w pracach **grupy roboczej ds. przejrzystości** (co proponuje także MAEA i co byłoby oparte na modelu badań europejskich RISCOM); EKES proponuje przyjęcie za podstawę konwencji z Aarhus;

— **przyczynienie się do wzmocnienia ochrony fizycznej obiektów jądrowych**, przy wsparciu państw członkowskich i instytucji UE.

EKES zaleca w tym kontekście o udział ludności/konsultacje społeczne.

5.8.4 EKES sądzi, że rezultatem procesu przeprowadzania testów wytrzymałościowych powinno być przyjęcie najwyższych norm bezpieczeństwa dla energii jądrowej, która odpowiada 30 % produkcji energii elektrycznej w UE. Jest to niezbędne, jeśli to ważne niskoemisyjne źródło energii elektrycznej ma nadal wnosić istotny wkład w koszyk energetyczny UE i realizację celu dotyczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Bruksela, 13 grudnia 2012 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 Komitetu Regionów w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody

COM(2012) 216 final

(2013/C 44/26)

Sprawozdawca: **An LE NOUAIL-MARLIERE**

Dnia 10 maja 2012 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 Komitetu Regionów w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody

COM(2012) 216 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 126 do 5 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody, ale proponuje pewne uściślenia i ulepszenia mające przyczynić się do zniesienia przeszkód we właściwym rozwoju innowacji w sektorze wodnym.

1.2 Podstawą innowacji związanych z wodą w Europie powinno być kompleksowe podejście uwzględniające cały obieg wody, nakierowane przede wszystkim na realizację celu dotyczącego osiągnięcia w całej Europie dobrego stanu wód podziemnych i powierzchniowych, określonego w europejskiej ramowej dyrektywie wodnej ([1]). Należy także uwzględnić kwestię lepszej ochrony tego zasobu poprzez wcielenie w życie zasady „zanieczyszczający płaci", która byłaby na tyle odstręczająca, by nie stanowiła zachęty do zanieczyszczania ani nie dawała poczucia bezkarności tym, którzy musieliby płacić.

1.3 W strategicznym planie realizacji priorytetów określonych w europejskim partnerstwie innowacyjnym trzeba mieć na uwadze fakt, że ponad milion osób w Europie nie ma dostępu do bezpiecznej, czystej i niedrogiej wody, a wiele milionów obywateli nie ma dostępu do infrastruktury sanitarnej. Potrzeby tych grup ludności są priorytetem z punktu widzenia włączenia społecznego i walki z ubóstwem.

1.4 Należy zadbać o to, by głos dostawców publicznych usług wodnych, użytkowników i konsumentów liczył się w procesie decyzyjnym dotyczącym europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody. Ponadto niezbędne jest, by partnerstwo to przyczyniło się do lepszej koordynacji wszystkich podmiotów, by korzyści związane z innowacjami były odczuwalne na szczeblu lokalnym i by ułatwiono organizacjom przedstawicielskim społeczeństwa obywatelskiego udział w nowotworzonych sieciach i grupach.

1.5 Zdaniem EKES-u z uwagi na szczególne i ogromne znaczenie wody dla ludności konieczne jest przejrzyste udostępnienie wyników badań finansowanych dla innowacyjnych partnerstw na rzecz wody z siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju.

1.6 EKES odradza postrzeganie innowacji w tej newralgicznej dziedzinie tylko z punktu widzenia ochrony handlu. Zaleca, by zapewnić równie łatwy dostęp do innowacji władzom, organom i samorządom lokalnym, jak i przedsiębiorstwom społecznym.

1.7 EKES domaga się od Komisji zdwojenia wysiłków na rzecz zapewnienia przejrzystości i koordynacji pewnych ważnych inicjatyw będących w trakcie realizacji, które związane są z szeroką problematyką wody. Na przykład konieczne jest uściślenie przez Komisję kwestii synergii i wspólnego funkcjonowania niedawno nawiązanych europejskich partnerstw innowacyjnych w zakresie wody, rolnictwa i surowców.

1.8 Prawdziwa polityka na rzecz badań naukowych i innowacji w dziedzinie wody nie może istnieć bez przejrzystości oraz bez polityki zatrudnienia sprzyjającej włączeniu społecznemu, która przewiduje gwarancje dotyczące wystarczającej liczby pracowników, szkoleń, uznawania kwalifikacji oraz technologii umożliwiających poprawę higieny i bezpieczeństwa pracy zarówno w sektorze oczyszczania i uzdatniania wody, jak i oczyszczania ścieków, aby zagwarantować jak najlepsze wykonywanie różnorodnych zadań na wszystkich poziomach.

1.9 EKES podkreśla rolę sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego, którą należy dostrzegać i doceniać, i która także powinna być przedmiotem badań, jeśli chodzi o potencjał innowacyjności tych organizacji związany z ich doświadczeniem i kapitałem intelektualnym.

([1]) Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

2. **Wprowadzenie**

2.1 Dzięki strategii „Europa 2020" UE stara się ponownie skierować europejską gospodarkę na ścieżkę zapewniającą miejsca pracy, konkurencyjność i spójność społeczną.

2.2 Strategia „Europa 2020" na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu podkreśla kluczowe znaczenie wiedzy i innowacji dla wzrostu gospodarczego. Realizując tę ideę w programie „Horyzont 2020", we wniosku dotyczącym programu ramowego UE w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) ([2]) Komisja zaproponowała zwiększenie unijnych nakładów na B&R do 80 mld EUR, a państwa członkowskie opowiedziały się za realizacją unijnego celu zakładającego przeznaczanie na badania naukowe 3 % unijnego PKB do 2020 r. (zob. też opinię EKES-u INT/571 w sprawie finansowania badań naukowych i innowacji ([3])).

2.3 Z tego powodu **europejska przestrzeń badawcza** znalazła się w centrum strategii „Europa 2020" i jej inicjatywy przewodniej „Unia innowacji" ([4]), a Rada Europejska wezwała do pełnego utworzenia tej przestrzeni do 2014 r. ([5]) Celem inicjatywy „Unia innowacji" jest doprowadzenie do tego, by nowe produkty i usługi wykorzystujące wiedzę specjalistyczną przyczyniały się w znacznym stopniu do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy oraz do ograniczenia drenażu mózgów. Do realizacji tego celu niezbędna jest baza naukowa na prawdziwie światowym poziomie.

2.4 Zgodnie z omawianym dokumentem ([6]) europejskie partnerstwa innowacyjne zaproponowane w inicjatywie przewodniej strategii „Europa 2020" – „Unia Innowacji" ([7]) przewidują strategiczne podejście i ramy pozwalające zbadać wewnętrzne niedociągnięcia europejskiego systemu badań i innowacji oraz niedostatki jego metod w celu przyspieszenia innowacji i znaczącego przyczynienia się do rozwiązania wyzwań społecznych. Partnerstwa mogłyby służyć skupieniu wiedzy eksperckiej i zasobów na priorytetach politycznych poprzez zmobilizowanie i połączenie wszystkich zainteresowanych stron odpowiedzialnych za różne dziedziny polityki i sektory, z różnych państw, w celu szybszego osiągnięcia przełomów i korzyści płynących z innowacji (o co apelował EKES w opiniach INT/599 w sprawie partnerstwa na rzecz badań naukowych i innowacji ([8]) i NAT/546 w sprawie planu działania w zakresie ekoinnowacji ([9])). Należy podkreślić, że poza kwotą 40 mln euro przewidzianą w ramach siódmego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju, europejskie partnerstwo innowacyjne w zakresie wody nie zakłada żadnej formy dodatkowego finansowania poza obecnie dostępnymi środkami, i że jego cel ogranicza się do poszukiwania synergii i do koordynowania istniejących instrumentów.

2.5 Państwa członkowskie UE uznały znaczenie innowacji w dziedzinie gospodarki wodnej. W dniu 21 czerwca 2011 r. Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Komisji o „zbadanie w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi innowacyjnego partnerstwa na rzecz wody w celu osiągnięcia zrównoważonego i wydajnego wykorzystania wody" ([10]).

2.6 Konieczność zaangażowania się Europy w zrównoważone gospodarowanie wodą jako kluczowym zasobem podkreślono w inicjatywie przewodniej strategii „Europa 2020" – „Europa efektywnie korzystająca z zasobów" ([11]). W „Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy" ([12]) podkreślono możliwy do uzyskania wzrost wydajności. Cele strategiczne europejskiego partnerstwa innowacyjnego do 2020 r. to:

(i) zapewnienie bezpiecznej, dostępnej i niedrogiej wody wszystkim obywatelem, przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej ilości wody dla środowiska;

(ii) osiągnięcie względnego oddzielenia wyczerpywania zasobów wodnych od poziomu aktywności gospodarczej w najważniejszych sektorach UE;

(iii) zachowanie i poprawa dobrego stanu wód we wszystkich dorzeczach UE.

2.7 Komisja opracowała program ochrony zasobów wodnych Europy stanowiący ważny etap planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy. W planie ochrony wód przedstawiona zostanie do końca 2012 r. odpowiedź strategiczna na wyzwania związane z realizacją polityki oraz z niedociągnięciami obecnych ram polityki unijnej w zakresie gospodarki zasobami wodnymi. Plan ten oraz europejskie partnerstwo innowacyjne będą wprowadzane w ścisłej koordynacji. Ponadto europejskie partnerstwo innowacyjne przyczyni się do realizacji „Planu działania w zakresie ekoinnowacji" ([13]).

2.8 W przypadku poważnie zanieczyszczonych obszarów, na których wprowadzono ograniczenia działalności gospodarczej, powinno być możliwe ustanowienie odszkodowań w ramach środków na rzecz ochrony zasobów wodnych. W tych szczególnych sytuacjach można by przyznawać na bieżąco uaktualnianą pomoc państwa i uwzględniać europejski program ochrony zasobów wodnych.

([2]) COM(2012) 392 final, „Wzmocnione partnerstwo w ramach europejskiej przestrzeni badawczej na rzecz doskonałości i wzrostu gospodarczego".
([3]) Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 121 i Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 87.
([4]) COM(2010) 546 final, „Projekt przewodni »Europa 2020« – Unia innowacji".
([5]) „Europa potrzebuje jednolitej przestrzeni badawczej, aby przyciągać talenty i inwestycje. Utrzymującymi się lukami należy zatem szybko się zająć, a tworzenie europejskiej przestrzeni badawczej musi zostać ukończone do 2014 roku, tak aby stworzyć prawdziwy jednolity rynek wiedzy, badań i innowacji.", konkluzje Rady Europejskiej z lutego 2011 r.; konkluzje Rady Europejskiej z marca 2012 r.
([6]) COM(2012) 216 final, komunikat dotyczący europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody.
([7]) COM(2010) 546 final.
([8]) Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 39.
([9]) Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 65.
([10]) Konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 21 czerwca 2011 r. (dok. 11308/11).
([11]) COM(2011) 21 final, „Europa efektywnie korzystająca z zasobów".
([12]) COM(2011) 571 final, „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy".
([13]) COM(2011) 899 final, „Innowacja na rzecz zrównoważonej przyszłości – Plan działania w zakresie ekoinnowacji (Eco-AP)".

3. **Uwagi ogólne**

3.1 Na swoim pierwszym posiedzeniu w dniu 25 września grupa robocza ds. europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody wskazała osiem zagadnień priorytetowych:

— związek między wodą a energią: produkcja energii to branża zużywająca duże ilości wody, co ma znaczny wpływ na środowisko wodne;

— zarządzanie wodą: dobre zarządzanie ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonej gospodarki wodnej;

— finansowanie innowacji: finansowanie powinno wspierać współpracę między podmiotami w sektorze publicznym (partnerstwa publiczno-publiczne) oraz między podmiotami publicznymi i prywatnymi; wydatki publiczne powinny służyć interesom publicznym, a nie zwiększać prywatne zyski;

— ponowne wykorzystywanie i recykling wody: podstawą innowacji powinno być kompleksowe podejście uwzględniające cały obieg wody; woda to zasób odnawialny; kluczem do jej zrównoważonego wykorzystywania jest utrzymanie jej niezakłóconego obiegu;

— woda i oczyszczanie ścieków: w tej dziedzinie w ostatnich dziesięcioleciach pojawiło się zbyt mało innowacji, zwłaszcza jeśli chodzi o gminne systemy oczyszczania ścieków; jednym z ważnych aspektów odzyskiwania zasobów ze ścieków jest odzyskiwanie składników pokarmowych;

— zarządzanie ryzykiem w odniesieniu do powiązanych z wodą ekstremalnych zdarzeń (powodzi i suszy);

— modele zarządzania i monitorowanie;

— usługi ekosystemowe.

3.2 Ze sprawozdania dotyczącego wspólnego programu WHO/UNICEF w sprawie monitorowania sytuacji w zakresie wody i infrastruktury sanitarnej wynika, że odsetek ludności świata mającej dostęp do ulepszonych źródeł wody pitnej (wodociągi z bieżącą wodą i zabezpieczone studnie) wzrośnie z 89 % w 2010 r. (czyli 6.1 mld osób) do ok. 92 % w 2015 r.

3.3 Choć ONZ uznaje powszechne prawo dostępu do wody i infrastruktury sanitarnej, ponad 11 % ludności świata, czyli 783 mln osób, nadal nie ma dostępu do bezpiecznej wody pitnej, a 2,5 mld osób nie ma dostępu do sieci kanalizacyjnej.

3.4 Woda jest wykorzystywana w praktycznie wszelkiej działalności ludzkiej, gospodarczej i społecznej: w produkcji przemysłowej, energetyce, rolnictwie, transporcie, rekreacji, ochronie różnorodności biologicznej oraz dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Nie jest możliwe zapewnienie bezpieczeństwa uwzględnienia najważniejszego zasobu, jakim jest woda, która staje się, wraz z ziemią, jednym z głównych wyzwań 21. wieku. Druga połowa ubiegłego wieku niestety zostawiła nam po sobie zdegradowane, osłabione, wysuszone i zanieczyszczone naturalne środowisko wodne.

3.5 Przyszłości tego światowego zasobu w ogromnej mierze zagraża model rozwoju gospodarczego o niszczycielskim wpływie na środowisko, zgodnie z którym woda jest dobrem, które można wykorzystywać jak każde inne, co powoduje nadmiernie wyeksploatowanie wód podziemnych, zanieczyszczenie gleby, cieków wodnych i oceanów, rozregulowanie obiegu wody, degradację stanu ekologicznego tego zasobu oraz jego wpływu na różnorodność biologiczną, i to zarówno na szczeblu europejskim, jak i światowym. Aby polityka wodna była sprawiedliwa, skuteczna i zrównoważona, trzeba zaakceptować to, że wody nie można traktować jak towaru, ale trzeba uznać ją za ogólnoludzkie dziedzictwo, które trzeba chronić i którego należy bronić ([14]).

3.6 Gospodarka wodna musi umożliwić zaspokojenie potrzeb ludności, gwarantując jednocześnie ochronę zasobów dla przyszłych pokoleń. Pełne uświadomienie sobie tego staje się rzeczą pilną i badania na rzecz innowacji powinny wpisać się w tę logikę. Sytuacja ta uwypukla znaczenie europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody jako instrumentu mającego na celu poprawę materialnej i finansowej skuteczności zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi.

3.7 Niemniej celu tego nie można osiągnąć, jeżeli pozostawi się kontrolę zasobów i zarządzanie nimi jedynie przedsiębiorstwom i wielkim światowym koncernom prywatnym czy też przyspieszy prywatyzację działań w zakresie innowacji i badań w tym ważnym sektorze. Przeciwnie, usługi publiczne wysokiej jakości są najlepszym sposobem budowania sprawiedliwych, zrównoważonych, pokojowych i demokratycznych społeczeństw, a inwestycja w tego rodzaju usługi, wspomagana sprawiedliwą polityką podatkową wspierającą innowacje i badania, jest jednym z elementów służących rozwiązaniu kryzysu gospodarczego poprzez wspieranie powszechnego dostępu do niezbędnych usług podstawowych i wzrostu gospodarczego. Uzasadnia to tworzenie partnerstw opartych na publicznym zarządzaniu zasobami wodnymi i finansowanie badań ze środków publicznych przewidzianych w siódmym programie ramowym.

3.8 W kontekście europejskim państwa członkowskie powinny opowiedzieć się za odrzuceniem liberalizacji usług wodnych i sanitarnych oraz za uznaniem tych usług za usługi publiczne świadczone w interesie ogólnym, a także za tym, by Europa bardziej angażowała się na arenie międzynarodowej na rzecz skutecznego wdrożenia prawa do wody. EKES odradza traktowanie innowacji w tym newralgicznym obszarze jedynie z punktu widzenia ochrony handlowej i zaleca, by zapewnić równie łatwy dostęp do innowacji władzom, organom i samorządom lokalnym, jak i przedsiębiorstwom społecznym.

3.9 Należałoby połączyć procesy i rozwiązania przyjęte w ramach europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody ze środkami dostosowawczymi nakierowanymi na eliminowanie przewidzianych skutków zmian klimatu.

([14]) „Woda to wspólne dobro należące do całej ludzkości, […] a dostęp do niej powinien być podstawowym i powszechnym prawem", stwierdzono w rezolucji (P7_TA2012-0273), przygotowanej przez Richarda Seebera (PPE, AT) i przyjętej w głosowaniu przez podniesienie ręki 3 lipca 2012 r.

4. **Uwagi szczegółowe**

4.1 Komitet odnotowuje ustanowienie grupy eksperckiej wysokiego szczebla oraz grupy zadaniowej, którym powierzono opracowanie strategii partnerstwa innowacyjnego na rzecz wody. Ich utworzenie powinno być okazją do określenia kierunków innowacji w ramach polityki wodnej i wzmocnienia w praktyce prawa do odpowiedniej ilości bezpiecznej wody o właściwej jakości tak, by zachęcić do zrównoważonego zarządzania zasobami.

4.2 Jest to możliwe do osiągnięcia dzięki procedurom w zakresie innowacji umożliwiającym wdrożenie najnowocześniejszych technologii innowacyjnych, przy uwzględnieniu sytuacji związanej ze zintegrowanym zarządzaniem dorzeczami w wymiarze regionalnym, i pod warunkiem skutecznego zapobiegania zanieczyszczeniom. Należy zapewnić zrównoważone zarządzanie zasobami poprzez taki podział różnych zastosowań, który gwarantowałby zrównoważony rozwój społeczny, gospodarczy i środowiskowy poszczególnych obszarów, poprzez planowanie wykorzystania zasobów w ramach zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi, poprawę jakości środowiska wodnego, promowanie procedur zarządzania konsumpcją i zapobiegania zanieczyszczeniu w ramach całego łańcucha użytkowania wody, od jej zużycia do oczyszczenia, i wreszcie zakazanie praktyk powodujących zanieczyszczenie i karanie zanieczyszczających.

4.3 Cele te należy zrealizować poprzez właściwe finansowanie oraz sprawiedliwy i proporcjonalny wkład wszystkich użytkowników – przemysłowych, rolniczych i indywidualnych, którym zarządzałyby władze publiczne dążące do lepszego sprawowania rządów, zgodnie z tym, co EKES już zalecił w opinii rozpoznawczej NAT/495 w sprawie włączenia polityki wodnej do innych obszarów polityki europejskiej ([15]).

4.4 Prowadzenie sprawiedliwej i skutecznej polityki wodnej oraz wdrożenie partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody wymaga innowacyjnej polityki zatrudnienia, w ramach której wyszkoleni i wykwalifikowani pracownicy – zwłaszcza ci zatrudnieni na nowo utworzonych lub przekształconych miejscach pracy – byliby objęci statusem zatrudnienia umożliwiającym im wykonywanie zadania zarządzania dobrem publicznym. Ponadto należałoby im przyznać uprawnienia do interwencji w kwestiach gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Należy podjąć innowacyjne działania, aby zmniejszyć uciążliwość pracy i zmniejszyć jej wpływ na zdrowie w przypadku pracowników usług sanitarnych.

4.5 Grupa robocza zajmująca się opracowaniem strategicznego planu wdrożenia priorytetów określonych w ramach europejskiego partnerstwa innowacyjnego powinna uwzględnić następujące kwestie z zakresu badań społecznych i technicznych: badania epidemiologiczne pracowników sieci kanalizacyjnych, wzmocnienie komitetów higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy, poprawę nadzoru medycznego, środków ochrony i sprzętu do wykrywania gazu i zanieczyszczeń.

4.6 Zagwarantowanie powszechnego dostępu, ochrona zasobów oraz pogodzenie interesów publicznych to kwestie, które grupa robocza będzie musiała uwzględnić podczas opracowywania strategicznego planu wdrożenia priorytetów określonych w ramach europejskiego partnerstwa innowacyjnego, który powinna przedstawić do przyjęcia 18 grudnia 2012 r.

4.7 Europejskie partnerstwo innowacyjne w zakresie wody, które funkcjonuje zgodnie z zaproponowanym i przyjętym planem strategicznym, powinno obejmować odpowiednie europejskie platformy technologiczne, które są nie tylko źródłem informacji na temat faktycznego stanu rzeczy w danym miejscu lub sektorze, lecz także podmiotami uczestniczącymi w badaniach, rozwoju i wdrażaniu nowych technologii ([16]).

4.8 EKES zaleca, by w każdym projekcie innowacyjnym zwracano uwagę – obok kwestii przekrojowych i ustalonych priorytetów – również na współzależność między wodą i glebą, zwłaszcza w przypadkach, gdy będzie chodziło o zarządzanie wodami powierzchniowymi.

4.9 Susze, pożary i powodzie będą nasilać się pod względem czasu trwania i zasięgu. Jest niezbędne, by pomimo prowadzonej polityki oszczędnościowej publiczne służby zajmujące się gospodarką wodną, służby ratunkowe i zarządzania kryzysowego były w stanie stawić czoła tej nowej nieprzewidywalnej sytuacji. W trakcie prac nad innowacjami trzeba także zwrócić uwagę także na rolę wody w utrzymaniu ekosystemów i różnorodności biologicznej.

4.10 Organy władz publicznych i podmioty zajmujące się gospodarką wodną powinny przedsięwziąć środki, aby zapobiec zanieczyszczeniu wód. Środki te powinny nie tylko trwale chronić jakość wód, ale także zapobiegać potencjalnie nieodwracalnym szkodom, które mogą wywołać zagrożenia znane (trwałe zanieczyszczenia organiczne, substancje powodujące zaburzenia endokrynologiczne itp.), a nawet nieznane – powodowane przez nagromadzenie substancji chemicznych, w tym nanocząsteczek, które można zasadnie uznać za czynniki dodatkowego zagrożenia. Niezbędne jest pilne oszacowanie tych nowych zagrożeń, które mogą mieć trwały wpływ na zdrowie publiczne.

4.11 Celem ustalania cen wody jest przyczynienie się do ochrony tego zasobu w wymiarze ilościowym. EKES zaleca, by system cen uwzględniał dostęp do wody dla wszystkich ze względu na jej nieodzowny i niekomercyjny charakter. Niemniej podkreśla, że ustalanie cen wody nie rozwiązuje samego problemu, gdyż nie chodzi tu tylko o ilość wody, lecz także o jej jakość. Trzeba w związku z tym przedsięwziąć środki publiczne, aby krzewić wśród użytkowników indywidualnych oraz przemysłowych i rolniczych świadomość pogorszenia jakości wody oraz by uświadomić im najmniej kosztowne możliwości zaradzenia tej sytuacji, do których należy jej zapobieganie.

4.12 Zmiana klimatu oraz działalność człowieka sprawiają, że ilość dostępnej wody maleje, wzrasta jej zanieczyszczenie, a skutki tego się nasilają. Jest to problem, któremu Europa musi zaradzić i na temat którego musi przeprowadzić niezbędne badania. UE musi działać na rzecz postępów społeczności międzynarodowej w tej dziedzinie, a w ramach swej polityki współpracy i rozwoju musi wykorzystywać środki pomocowe, aby poprawiać dostęp do wody i opracowywać możliwości przeciwdziałania pogarszaniu się stanu wody ([17]).

([15]) Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 1.

([16]) Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 12–16.

([17]) Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 133–139.

4.13 EKES zauważa, że skutki różnic regionalnych w UE są szczególnie widoczne w tej dziedzinie (jeśli chodzi o susze i powodzie) i powinny być jednym z elementów do uwzględnienia przez grupy redakcyjne: pojawiają się pytania, czy nie ma możliwości dokonywania „przesunięć" między obszarami, gdzie wody jest nadmiar, a obszarami, gdzie jej brakuje.

4.14 Prawdziwa polityka na rzecz badań naukowych i innowacji w dziedzinie wody nie może istnieć bez przejrzystości oraz bez polityki zatrudnienia sprzyjającej włączeniu społecznemu, która przewiduje gwarancje dotyczące wystarczającej liczby pracowników, szkoleń, uznawania kwalifikacji oraz technologii umożliwiających poprawę higieny i bezpieczeństwa pracy zarówno w sektorze oczyszczania i uzdatniania wody, jak i oczyszczania ścieków, aby zagwarantować jak najlepsze wykonywanie różnorodnych zadań na wszystkich poziomach.

4.15 Zdaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych – jak wynika z jej programu dotyczącego budowania zdolności w zakresie wody (UN-Water Decade Programme on Capacity Development) oraz niedawno (w 2012 r.) wydanej publikacji „Water and the Green Economy, Capacity Development Aspects" ([18]) – aby stawić czoła pojawiającym na całym świecie wyzwaniom związanym z niedostatkiem wody i pogarszaniem się jej jakości w wyniku agresywnego modelu rozwoju, trzeba zmienić skalę działania. Innymi słowy nie da się w nieskończoność kontrolować zanieczyszczeń, ponieważ woda jest też nośnikiem. Z drugiej strony istnieją też liczne nowe technologie, ale istnieje ryzyko, że staną się one przestarzałe już w momencie, gdy się pojawią, jeśli nie uwzględni się jednocześnie wszystkich elementów: na przykład do odsalania wody potrzebna jest energia, a woda, która ma być ponownie wykorzystana w celach drugorzędnych (w rolnictwie), nie może zawierać różnorodnych, wzajemnie wzmacniających się, zanieczyszczeń.

4.16 Europejska Agencja Środowiska w najnowszym raporcie (z 2011 r.) pisze o podobnych kwestiach. Woda, nawet ponownie wykorzystywana i oczyszczana, nie jest zatem zasobem niewyczerpywalnym ani pod względem jakościowym, ani ilościowym, a działania w zakresie badań i innowacji dotyczące wody powinny zostać poszerzone, tak by umożliwiły zrównoważone i trwałe wykorzystywanie wody we wszystkich dziedzinach oraz zaradzenie problemowi zanieczyszczeń, a zwłaszcza emisji niezorganizowanych ([19]).

4.17 EKES podkreśla rolę sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego, którą należy dostrzegać i doceniać, i która także powinna być przedmiotem badań, jeśli chodzi o potencjał innowacyjności tych organizacji związany z ich doświadczeniem i kapitałem intelektualnym.

4.18 EKES przypomina, że normy dotyczące jakości wody oraz kryteria jej oceny powinny być takie same na całym terytorium europejskim.

4.19 Woda, jej wykorzystywanie, zarządzanie nią i jej przyszłość to sprawy, które pasjonują, interesują i niepokoją – zależnie od punktu widzenia. W związku z tym EKES przypomina o konieczności poważnego traktowania zarówno obowiązku przeprowadzania konsultacji w ramach zintegrowanego zarządzania dorzeczami, jak i obowiązku zasięgania opinii organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jeśli chodzi o udział obywateli w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą, w sprawach dotyczących środowiska, oraz w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z postanowieniami konwencji z Aarhus. Domaga się, by Komisja sporządziła sprawozdanie oceniające sytuację w tych dwóch kwestiach, tak by UE mogła wykorzystać, adekwatnie do potrzeb, odpowiednie dane w zakresie badań nad innowacjami oraz w kontekście udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie.

4.20 EKES odradza postrzeganie innowacji w tej newralgicznej dziedzinie tylko z punktu widzenia ochrony handlu. Zaleca, by zapewnić równie łatwy dostęp do innowacji władzom, organom i samorządom lokalnym, jak przedsiębiorstwom społecznym. EKES ma wątpliwości co do udziału służb z ramienia chińskiego Ministerstwa Nauki i Technologii w komitecie sterującym wysokiego szczebla ds. europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody ([20]). Jeśli chodziłoby o zewnętrzną współpracę rozwojową, EKES mógłby poprzeć bezpośredni udział tego ministerstwa w opracowywaniu europejskiej strategii, jednak w takim przypadku dlaczego kraje wschodzące są reprezentowane tylko przez jedno państwo? I dlaczego inne kraje, których dotyczą konieczne transfery technologii, nie uczestniczą w pracach tej europejskiej grupy zadaniowej ([21])?

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([18]) *Water and the Green Economy: Capacity Development Aspects* (2012) [Woda i zielona gospodarka: aspekty dotyczące budowania zdolności]; red.: dr Reza Ardakanian, dr Dirk Jaeger, UNW-DPC, Bonn, Niemcy.

([19]) Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 116–118.

([20]) Komisja Europejska „Projekt europejskiego partnerstwa innowacji w zakresie wody – grupa sterująca wysokiego szczebla".

([21]) Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Komitetu

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

Punkt 2.8

Zmienić

W ramach polityki ochrony zasobów wodnych ~~przypadku poważnie zanieczyszczonych obszarów, na których wprowadzono ograniczenia działalności gospodarczej~~, powinno być możliwe także ustanowienie odszkodowań za ograniczenia działalności gospodarczej wprowadzone w celu ~~w ramach środków na rzecz~~ ochrony tych zasobów ~~wodnych~~. W tych szczególnych sytuacjach można by przyznawać na bieżąco uaktualnianą pomoc państwa i uwzględniać europejski program ochrony zasobów wodnych.

Wynik głosowania

Za:	46
Przeciw:	63
Wstrzymało się:	27

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia"

COM(2012) 299 final

(2013/C 44/27)

Sprawozdawca generalny: **Xavier VERBOVEN**

Dnia 14 sierpnia 2012 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 Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Działanie na Rzecz Stabilności, Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia"

COM(2012) 299 final.

Dnia 10 lipca 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Komitetowi Sterującemu ds. Strategii „Europa 2020".

Mając na względzie pilny charakter prac, na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Xaviera VERBOVENA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 114 do 40 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

Na wniosek Komisji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił opracować opinię w sprawie komunikatu dotyczącego działania na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. EKES podkreśla ścisły związek pomiędzy tymi trzema aspektami, z których każdy wymaga nałożenia szczegółowych obowiązków na zainteresowane strony. Niniejsza opinia koncentruje się w szczególności na wspólnej odpowiedzialności partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz na wkładzie, jaki oni, a w szczególności pracodawcy i pracownicy, mogą wnieść. W opinii podkreśla się ich rolę w kontekście kształtowania i wdrażania polityki na rzecz ożywienia wzrostu gospodarczego, tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz odbudowy stabilności finansowej.

1.1 Komitet zwraca uwagę, że udział i zaangażowanie są zasadniczym warunkiem właściwego opracowania, kształtowania i wdrażania zmian politycznych i reform strukturalnych.

Komitet podkreśla, że:

— Zmiany strukturalne w polityce społeczno-gospodarczej mogą zmienić obecne i przyszłe możliwości zatrudnienia w przypadku różnych grup i bardzo często wywierają znaczący wpływ na dystrybucję dochodów.

— Konsultacje społeczne i dialog obywatelski wzmacniają wiarygodność i akceptację społeczną planowanych środków społeczno-gospodarczych.

— Uczestnictwo jest także ważne, by ściśle monitorować faktyczną realizację polityki i jej skutki, co umożliwia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i partnerom społecznym dokonywanie ocen i wczesne przekazywanie sygnałów ostrzegawczych tam, gdzie jest to wskazane.

— To właśnie organizacje społeczne, w tym w szczególności partnerzy społeczni, muszą w wielu przypadkach wdrażać w praktyce propozycje polityczne.

1.2 Komitet zgadza się z potrzebą istnienia silniejszej europejskiej polityki gospodarczej, aby poprawić funkcjonowanie unii walutowej z korzyścią dla wszystkich. Jednocześnie należy także wyciągnąć wnioski z rzeczywistej sytuacji. W tym celu niezbędne są konsultacje społeczne i dialog społeczny, zarówno w dziedzinie gospodarki i finansów publicznych, jak i spójności społecznej.

1.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą opracowania tabeli wskaźników w zakresie wprowadzenia i strukturalnego monitorowania realizacji krajowych planów działania w dziedzinie zatrudnienia. Europejscy partnerzy społeczni powinni zostać ściśle włączeni w opracowywanie tabeli wskaźników i kryteriów oceny krajowych planów na rzecz zatrudnienia.

1.4 Jeżeli chodzi o kształtowanie płac, Komitet pragnie zwrócić uwagę Komisji, że płace i negocjacje płacowe należą do kompetencji partnerów społecznych, jak stwierdzono również w Traktacie.

1.5 Komitet wzywa zatem europejskich decydentów politycznych do strukturalnego włączenia dialogu i udziału społecznego do poszczególnych mechanizmów politycznych w ramach procesu związanego ze strategią „Europa 2020". Doświadczenia w terenie pokazują, że punkt ciężkości przesunął się z płaszczyzny krajowej na europejską, co osłabiło rolę i jakość dialogu i udziału społecznego na szczeblu krajowym.

1.6 Komitet proponuje, by w ramach europejskiego semestru na wczesnym etapie włączyć europejskich partnerów społecznych, poprzez europejski dialog społeczny, a także zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w przygotowanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego oraz w ustalanie priorytetów dla wytycznych dotyczących zatrudnienia i ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.

2. **Wstęp**

2.1 W dniu 30 maja Komisja Europejska opublikowała komunikat pt. „Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" (COM(2012) 299). Komunikat ten stanowi przełomowy moment w europejskim semestrze. Semestr rozpoczyna się przedstawieniem przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a kończy przyjęciem przez Radę Europejską konkretnych zaleceń dla państw członkowskich.

2.2 Na wniosek Komisji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił opracować opinię w sprawie komunikatu dotyczącego działania na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Niniejsza opinia koncentruje się na konkretnym aspekcie, a w szczególności na wspólnej odpowiedzialności partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz na wkładzie, jaki mogą oni wnieść. EKES podkreśla rolę, jaką mogą oni odegrać w ramach kształtowania i wdrażania polityki na rzecz ożywienia wzrostu gospodarczego, tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz odbudowy stabilności finansowej.

Komitet pragnie, po przeprowadzeniu analizy poszczególnych obszarów polityki, przedstawić w opinii zalecenia dotyczące sposobu, w jaki partnerzy społeczni i przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mogą odgrywać większą, lepszą i bardziej decydującą rolę w ramach europejskiego semestru. Ponadto jako kolejny krok Komitet przygotuje opinię w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r., w której omówione zostaną wszystkie główne obszary polityki, jakimi zajęła się Komisja.

2.3 Komitet zauważa przede wszystkim, że w komunikacie Komisji wspomina się o roli partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zaledwie trzech tematów, mianowicie kapitału ludzkiego, płac i ogólnej kwestii „zmian" (zob. dalej punkt 4.1). W związku z tym Komitet pragnie od razu podkreślić, że konsultacje społeczne i dialog obywatelski obejmują również wiele innych dziedzin i kwestii, w tym m.in. innowacje, reformy gospodarcze, politykę przemysłową, rozwój zrównoważony, przedsiębiorczość, kwestię liczniejszych miejsc pracy lepszej jakości, walkę z ubóstwem i opiekę społeczną. W niniejszej opinii Komitet chce zatem podkreślić najpierw znaczenie konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego (zob. punkt 3), aby następnie przejść do omówienia trzech konkretnych dziedzin, w odniesieniu do których komunikat Komisji wskazuje wyraźnie na rolę konsultacji i dialogu (punkt 4). W końcowej części opinii Komitet przedstawia dalsze propozycje strukturalnego włączenia konsultacji i udziału do agendy politycznej strategii „Europa 2020".

3. **Konsultacje społeczne i dialog społeczny – kluczowe elementy zapewniające powodzenie polityki**

3.1 Komitet zwraca uwagę, że udział i zaangażowanie to nie luksus, lecz zasadniczy warunek właściwego opracowania, kształtowania i wdrażania zmian politycznych i reform strukturalnych.

— Zmiany strukturalne w polityce społeczno-gospodarczej mogą zmienić obecne i przyszłe możliwości zatrudnienia w przypadku różnych grup i bardzo często wywierają znaczący wpływ na dystrybucję dochodów. W tym kontekście konsultacje społeczne i zorganizowany dialog mogą zapewnić sprawiedliwy podział obciążeń w ramach wysiłków na rzecz przywrócenia gospodarki na właściwy tor. Konsultacje i uczestnictwo są więc ściśle powiązane ze sprawiedliwością społeczną.

— Oznacza to, że uwzględnianie konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego może wzmocnić wiarygodność i akceptację społeczną podejmowanych środków społeczno-gospodarczych, zapewniając dzięki temu sukces prowadzonej polityki. W rzeczywistości polityka, w przypadku której oczekuje się konsekwentnej realizacji na przestrzeni czasu w związku z tym, że jest oparta na szerokim konsensusie społecznym, przyniesie zasadniczą poprawę klimatu zaufania oraz wyniki w formie faktycznych innowacji i inwestycji. Natomiast polityka przynosząca gwałtowne zmiany, lecz w ramach której decyzje są anulowane ze względu na brak poparcia zainteresowanych stron, powoduje wątpliwości i zamieszanie, co w ostatecznym rozrachunku w dużym stopniu pozbawia tę politykę wpływu i znaczenia. Innymi słowy inwestycja w dialog społeczny to dobra inwestycja w kapitał społeczny danego społeczeństwa.

— Uczestnictwo jest także ważne, aby ściśle monitorować faktyczną realizację polityki i jej skutki. W tym kontekście organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni mogą z wyprzedzeniem przekazywać sygnały ostrzegawcze: są oni w stanie wcześnie wykryć najnowsze trendy i nieprzewidziane bądź niepożądane skutki danej polityki i poinformować o tym decydentów politycznych.

— Na zakończenie należy stwierdzić, że to właśnie organizacje społeczne, w tym w szczególności partnerzy społeczni, muszą w wielu przypadkach wdrażać w praktyce propozycje polityczne. Dobre wdrożenie polityki wymaga poparcia tych, którzy muszą ją wdrażać.

3.2 Komitet zwraca uwagę Komisji, Rady Europejskiej i innych decydentów politycznych na szczeblu europejskim i krajowym, że konsultacje społeczne i dialog społeczny muszą być ściśle przestrzegane. Nie chodzi tutaj o to, by czynić dobrze brzmiące deklaracje na temat znaczenia uczestnictwa, a potem wdrażać pierwotne zamierzenia polityczne bez uwzględnienia wkładu i propozycji podmiotów społecznych działających w terenie. Takie podejście prowadzi do utraty kapitału i zaufania społecznego, a w ostateczności do zaburzeń społecznych, a także gospodarczych.

3.3 Ważna jest tutaj także tzw. klauzula horyzontalna (art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Klauzula ta zobowiązuje Unię Europejską do uwzględniania określonych kryteriów i celów społecznych podczas kształtowania i wdrażania polityki i działań. Chodzi tu o wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczanie wykluczenia społecznego, wysoki poziom edukacji i szkoleń, a także ochrony zdrowia. Udział podmiotów społecznych w polityce jest logiczną i niezbędną konsekwencją klauzuli horyzontalnej.

4. **Konkretne obszary polityki, w których Komisja przewiduje konsultacje społeczne i dialog społeczny**

4.1 Komitet odnotowuje, że w komunikacie Komisji wspomina się w trzech miejscach o znaczeniu i roli partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet przytacza w szczególności poniższe fragmenty komunikatu:

— Zarządzanie, s. 3, trzeci akapit: *Należy osiągnąć porozumienie co do potrzeby zmian i wyborów, jakich należy dokonać, i zaufanie do słuszności tej potrzeby. Ważna rola w tym dialogu przypadnie partnerom społecznym.*

— Mobilizowanie potencjału kapitału ludzkiego, s. 7, trzeci akapit: *W swoim niedawnym pakiecie wniosków dotyczących zatrudnienia, Komisja zaproponowała zestaw konkretnych środków na rzecz odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu w całej UE. Do wdrożenia konkretnych działań zaproponowanych w celu wykorzystania potencjału tworzenia miejsc pracy w kluczowych sektorach gospodarki, takich jak ICT, opieka zdrowotna i zielona gospodarka, konieczna będzie współpraca między Komisją, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi, a także zainteresowanymi podmiotami publicznymi i prywatnymi. Ściślejsze monitorowanie krajowych planów zwiększania zatrudnienia poprzez analizę porównawczą i tablicę wyników zaproponowane przez Komisję jeszcze bardziej wzmocni impuls dla reform sprzyjających tworzeniu miejsc pracy.*

— Działanie na rzecz rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, s. 17, drugi akapit: *Niektóre państwa członkowskie wprowadziły szeroko zakrojone reformy systemów płac i indeksacji, tak aby zmiany płac lepiej odzwierciedlały zmiany wydajności w czasie. W pozostałych krajach poczyniono niewielkie postępy, ponieważ funkcjonowanie niektórych systemów indeksacji płac uznano w nich za potencjalne zagrożenie dla konkurencyjności. Kraje te będą musiały – w konsultacji z partnerami społecznymi – znaleźć sposób na zmniejszenie tego utrudnienia w przyszłości. W krajach z nadwyżkami na rachunku obrotów bieżących zauważalne jest pewne zrównoważenie na rzecz popytu krajowego, w tym poprzez wzrost płac, które powinno być kontynuowane.*

4.2 Po pierwsze Komitet przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji o włączeniu partnerów i organizacji społecznych, przynajmniej w tych trzech wyżej wymienionych konkretnych dziedzinach. Komitet pragnie jednak poczynić następujące uwagi.

4.3 Komitet zgadza się z potrzebą istnienia silniejszej europejskiej polityki gospodarczej, aby poprawić funkcjonowanie unii walutowej z korzyścią dla wszystkich. Jednocześnie należy także wyciągnąć wnioski z rzeczywistej sytuacji. Jeśli określona polityka gospodarcza powstrzymuje wzrost i ponownie spycha poszczególne gospodarki europejskie w recesję, co zagraża zarówno stabilności (gdyż wskaźniki deficytu i długu pozostają wysokie), jak i spójności społecznej (wysokie i rosnące bezrobocie), to decydenci polityczni muszą potraktować tę sprawę poważnie i zmienić kurs polityki. Konsultacje społeczne służą opracowaniu lepszej polityki, cieszącej się poparciem szerokich kręgów społeczeństwa, a nie uporczywemu utrzymywaniu danej polityki, której szkodliwe skutki dla gospodarki, finansów publicznych i spójności społecznej zostały dowiedzione.

4.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą opracowania tabeli wskaźników w zakresie wprowadzenia i strukturalnego monitorowania realizacji krajowych planów działania w dziedzinie zatrudnienia. Europejscy partnerzy społeczni powinni zostać ściśle włączeni w opracowywanie tabeli wskaźników i kryteriów oceny krajowych planów na rzecz zatrudnienia.

4.5 Trzecią dziedziną, w której Komisja wyraźnie wskazuje na rolę i zaangażowanie podmiotów i partnerów społecznych, są płace, w odniesieniu do których należy zdaniem Komisji przeprowadzać konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie reformy systemów płacowych. Komitet pragnie zwrócić uwagę Komisji na fakt, że płace, negocjacje płacowe, a nawet same systemy ustalania płac należą w wielu państwach członkowskich do autonomicznych kompetencji partnerów społecznych, którzy negocjują i zawierają umowy zbiorowe w tej sprawie. Ta autonomiczna rola negocjacyjna partnerów społecznych nie może zostać ograniczona do zwykłych konsultacji, zaś tej kompetencji w zakresie konsultacji nie można zawężać jedynie do funkcji doradczej. Autonomia partnerów społecznych i dialogu społecznego znalazła potwierdzenie w art. 152 i 153–155 TFUE, w których m.in. zawarto zasadę, że Unia Europejska musi respektować krajowe systemy stosunków pracy. W tym kontekście konsultacja z partnerami społecznymi w sprawie np. reformy np. mechanizmów indeksacji, jest całkowicie niewystarczająca, a nawet nieodpowiednia, zwłaszcza gdy w odpowiednim krajowym modelu konsultacji społecznych, takie mechanizmy indeksacji są negocjowane i ustalane przez partnerów społecznych w drodze układów zbiorowych.

Jeżeli chodzi o istotę sprawy, Komitet zastanawia się, czy Komisja nie przywiązuje zbyt dużego znaczenia do roli obniżek wynagrodzeń. Bliższa analiza zaleceń dla poszczególnych państw, które dołączone są do komunikatu Komisji, pokazuje, że wśród 17 państw członkowskich, które otrzymały zalecenia Komisji w sprawie płac, w przypadku 16 państw członkowskich zalecenia te miały na celu obniżenie dynamiki płac, poprzez zreformowanie indeksacji, ograniczenie płac minimalnych, decentralizację negocjacji płacowych lub zwiększenie elastyczności najniższych płac. Nierówności charakteryzujące europejską unię walutową mają jednak przede wszystkim charakter strukturalny i wynikają z faktu, że globalizacja ma różne skutki w przypadku różnych członków tej unii (źródło: MFW, „External Imbalances in the Euro Area", working paper 12/136, 2012 r.). Faktem jest, że w konkurencji z państwami o niskich płacach nie można wygrać poprzez obniżkę płac.

5. Strukturalne włączenie konsultacji społecznych i procesów uczestnictwa

5.1 Na zakończenie Komitet wzywa europejskich decydentów politycznych do strukturalnego włączenia konsultacji społecznych i idei udziału społecznego do różnych procesów politycznych. Doświadczenia w terenie wskazują, że z wielu powodów, m.in. z uwagi na reformy instytucjonalne stale prowadzone przez Komisję w ramach tych procesów politycznych, podejmowanie decyzji na szczeblu europejskim wywiera coraz większy wpływ na konsultacje i udział obywateli na szczeblu krajowym. W tym kontekście Komitet uważa, że jest całkowicie nie do przyjęcia, aby konsultacje i udział obywateli na szczeblu krajowym zostały zdegradowane do postaci „pozorowanych konsultacji" poprzez podważanie krajowych tradycji w zakresie konsultacji lub ich całkowite nierespektowanie (chodzi o uwzględnienie w procedurze konsultacji problemów z harmonogramem i centralizację opracowywania programów reform w organach krajowych, które nie mają powiązań ze strukturami dialogu i udziału społecznego lub są z nimi tylko słabo powiązane).

5.2 Zgodnie z harmonogramem europejskiego semestru Komitet przedstawia następujące propozycje:

— Europejscy partnerzy społeczni, poprzez europejski dialog społeczny, oraz zorganizowane społeczeństwo obywatelskie muszą być zaangażowani na wczesnym etapie w opracowanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego.

— Takie zaangażowanie jest pilnie potrzebne podczas ustalania priorytetów dla wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia i ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.

— Podczas opracowywania krajowych programów reform należy zorganizować szeroki i oparty na większym uczestnictwie dialog z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim. Oznacza to konieczność przeglądu harmonogramu, aby zapewnić wystarczająco długi okres na przeprowadzenie gruntownej debaty umożliwiającej przedstawienie przemyślanych alternatywnych propozycji i rodzajów podejścia. Ponadto Komitet proponuje sporządzenie sprawozdania końcowego na temat dialogu na szczeblu krajowym, zawierającego różne stanowiska i sugestie, załączonego do sprawozdań krajowych przygotowywanych przez Komisję. W ten sposób można ustalić, w jakich dziedzinach udział społeczny odgrywa ważną rolę.

— Kolejnym krokiem w ramach europejskiego semestru jest opublikowanie przez Komisję zaleceń dla poszczególnych krajów. Należy odpowiednio wcześnie informować partnerów społecznych i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz konsultować się z nimi.

— Wreszcie, jeżeli chodzi o udział społeczny, należy dostosować do siebie zalecenia dla poszczególnych państw w ramach strategii „Europa 2020" oraz analizy i zalecenia w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Partnerzy społeczni i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie także w tym przypadku muszą mieć szansę na to, by zostali wysłuchani i mogli przedstawić swoją wizję.

Bruksela, 13 grudnia 2012 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 2187/2005 w sprawie zachowania zasobów połowowych w wodach Morza Bałtyckiego, cieśnin Bełt i Sund poprzez zastosowanie środków technicznych

COM(2012) 591 final – 2012/0285 (COD)

(2013/C 44/28)

Parlament Europejski, w dniu 22 października, oraz Rada, w dniu 5 listopada 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2187/2005 w sprawie zachowania zasobów połowowych w wodach Morza Bałtyckiego, cieśnin Bełt i Sund poprzez zastosowanie środków technicznych

COM(2012) 591 final – 2012/0285 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Komitet 129 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 626 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków")

COM(2012) 535 final – 2012/0281 (COD)

(2013/C 44/29)

Parlament Europejski, w dniu 22 października, oraz Rada, w dniu 24 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 626 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków")

COM(2012) 535 final – 2012/0281 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Komitet postanowił 124 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 625 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej

COM(2012) 552 final – 2011/0280 (COD)

(2013/C 44/30)

Parlament Europejski, w dniu 22 października, oraz Rada, w dniu 24 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 625 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej

COM(2012) 552 final – 2011/0280 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Komitet stosunkiem głosów 127 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 627 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2012) 553 final – 2012/0282 (COD)

(2013/C 44/31)

Parlament Europejski, w dniu 22 października, oraz Rada, w dniu 24 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 627 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2012) 553 final – 2012/0282 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Komitet 137 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

2013/C 44/15 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających – droga do wzrostu i miejsc pracy" *COM(2012) 341 final* 88

2013/C 44/16 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (wersja przekształcona) *COM(2012) 360 final – 2012/0175 (COD)* 95

2013/C 44/17 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE *COM(2012) 369 final – 2012/0192 (COD)* 99

2013/C 44/18 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych na potrzeby ich wykorzystania na internetowym polu eksploatacji na rynku wewnętrznym *COM(2012) 372 final – 2012/0180 (COD)* 104

2013/C 44/19 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 443/2009 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO_2 z nowych samochodów osobowych przewidzianego na 2020 r. *COM(2012) 393 final – 2012/0190 (COD)* oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 510/2011 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO_2 z nowych lekkich pojazdów dostawczych przewidzianego na 2020 r. *COM(2012) 394 final – 2012/0191 (COD)* 109

2013/C 44/20 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016" *COM(2012) 286 final* 115

2013/C 44/21 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa *COM(2012) 79 final* 119

2013/C 44/22 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1342/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiające długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza i połowów tych zasobów *COM(2012) 498 final* 125

2013/C 44/23 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie pakietu dotyczącego przydatności do ruchu drogowego zawierającego następujące trzy dokumenty: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie okresowych badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającego dyrektywę 2009/40/WE *COM(2012) 380 final – 2012/0184 (COD)*, wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 1999/37/WE w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów *COM(2012) 381 final – 2012/0185 (COD)*, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej przydatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającego dyrektywę 2000/30/WE *COM(2012) 382 final – 2012/0186 (COD)* 128

PL

(Ciąg dalszy na wewnętrznej tylnej stronie okładki)

2013/C 44/24 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii" *COM(2012) 271 final* 133

2013/C 44/25 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych") elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej oraz działań powiązanych *COM(2012) 571 final* 140

2013/C 44/26 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody *COM(2012) 216 final* 147

2013/C 44/27 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" *COM(2012) 299 final* 153

2013/C 44/28 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2187/2005 w sprawie zachowania zasobów połowowych w wodach Morza Bałtyckiego, cieśnin Bełt i Sund poprzez zastosowanie środków technicznych *COM(2012) 591 final – 2012/0285 (COD)* 157

2013/C 44/29 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 626 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków") *COM(2012) 535 final – 2012/0281 (COD)* 158

2013/C 44/30 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 625 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej *COM(2012) 552 final – 2011/0280 (COD)* 159

2013/C 44/31 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 627 final/3 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) *COM(2012) 553 final – 2012/0282 (COD)* 160

PL

CENY PRENUMERATY w 2013 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	1 300 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 420 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	910 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	100 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	200 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. Prenumeratorzy 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 Uni 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