

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 268



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 58

14 sierpnia 2015

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

506. sesja plenarna EKES-u w dniach 18 i 19 marca 2015 r.

2015/C 268/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie obecnego systemu gwarantowania bezpieczeństwa żywności i zaopatrzenia w żywność w UE i możliwości jego ulepszenia (opinia z inicjatywy własnej)	1
2015/C 268/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inteligentnych wysp (opinia z inicjatywy własnej)	8
2015/C 268/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie współpracy europejskiej w dziedzinie sieci energetycznych (opinia z inicjatywy własnej)	14
2015/C 268/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli zrównoważonego rozwoju i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kontekście autonomicznych umów inwestycyjnych między UE a krajami trzecimi.	19

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

506. sesja plenarna EKES-u w dniach 18 i 19 marca 2015 r.

2015/C 268/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Plan inwestycyjny dla Europy” [COM(2014) 903 final] oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 [COM(2015) 10 final – 2015/0009 (COD)].	27
---------------	---	----

PL

2015/C 268/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Przegląd zarządzania gospodarczego – sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, (UE) nr 1174/2011, (UE) nr 1175/2011, (UE) nr 1176/2011, (UE) nr 1177/2011, (UE) nr 472/2013 oraz (UE) nr 473/2013” [COM(2014) 905 final]	33
2015/C 268/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do zwiększenia kwoty początkowych płatności zaliczkowych wypłacanych na rzecz programów operacyjnych wspieranych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych [COM(2015) 46 final]	40
2015/C 268/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady chroniącego przed skutkami eksterytorialnego stosowania przepisów przyjętych przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nich lub z nich wynikającymi (wersja przekształcona) [COM(2015) 48 final – 2015/0027 (COD)]	45

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

506. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 18 I 19 MARCA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie obecnego systemu gwarantowania bezpieczeństwa żywności i zaopatrzenia w żywność w UE i możliwości jego ulepszenia

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 268/01)

Sprawozdawca: Igor ŠARMÍR

Dnia 27 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 lit. A) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

obecnego systemu gwarantowania bezpieczeństwa żywności i zaopatrzenia w żywność w UE i możliwości jego ulepszenia.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 5 marca 2015 r.

Na 506. sesji plenarnej w dniach 18 i 19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 181 do 9 (17 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia fakt, iż bezpieczeństwo żywnościowe stanowi priorytet UE i że wprowadzono w życie solidny system mający je zagwarantować. Ze szczególnym zadowoleniem trzeba przyjąć fakt, że od 2002 r. bezpieczeństwo żywnościowe w UE leży w kompetencji wyspecjalizowanej agencji – Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), który dysponuje wszelkimi środkami niezbędnymi do oceny bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek europejski.

1.2. EKES uważa, że od czasu utworzenia EFSA wykazała swe kompetencje. Odgrywa ona niewątpliwie bardzo ważną rolę w zapobieganiu zagrożeniom dla zdrowia w Europie. Dzięki niej UE posiada jeden z najskuteczniejszych systemów ochrony zdrowia publicznego na świecie. Jednak ze względu na to, że zdrowie publiczne to kwestia nadzwyczaj delikatna i że podstawową troską EFSA jest zaufanie konsumentów, konieczne jest dalsze badanie możliwych udoskonaleń obecnego systemu, w szczególności nowych kwestii podnoszonych przez naukowców. W tym kontekście EKES chciałby przedstawić kilka propozycji.

1.3. Przejrzystość procesu oceny nowych produktów – chemicznych i innych – mających wejść do łańcucha żywnościowego jest bez wątpienia ważnym warunkiem zaufania konsumentów do systemu i ocenianych produktów. EKES uważa, że możliwe są pewne udoskonalenia w tej dziedzinie. Na przykład przedstawiane przez producentów przepisowe badania mające udowodnić nieszkodliwość danego produktu nie są publikowane w czasopiśmie naukowych, a zawarte w nich surowe dane nie tylko nie są systematycznie udostępniane środowisku naukowemu, lecz w wielu przypadkach otwarcie mowa jest o tajemnicy handlowej. EKES jest przekonany, że z prawnego punktu widzenia nie jest to właściwe, ponieważ zdaniem samej EFSA dane z przepisowych badań nie mają charakteru poufnego.

1.4. EKES wzywa Komisję Europejską do zainicjowania odpowiednich zmian w przepisach w tej dziedzinie, tak by przepisy te narzucały wymóg systematycznego ogłaszania, po ocenie przeprowadzonej przez EFSA, przepisowych badań oraz pochodzących z nich surowych danych na stronie internetowej EFSA.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawne inicjatywy EFSA dotyczące proaktywnego publikowania informacji.

1.6. Niegdyś EFSA znalazła się w delikatnej sytuacji z powodu konfliktu interesów niektórych jej ekspertów. EKES gratuluje EFSA jej starań poczynionych w 2012 r. w celu naprawy sytuacji, zaleca jednak zachowanie czujności ze względu na ogromną delikatność tego aspektu oceny formalnej.

1.7. Przeszkodą w wykonywaniu zadań EFSA są badania naukowe, których wyniki są wyraźnie zależne od źródeł finansowania i mogłyby budzić silne kontrowersje. EKES zaleca, by EFSA zwróciła szczególną uwagę na to zjawisko, gdyż literatura naukowa jest ważnym punktem odniesienia dla procedury oceny.

1.8. EKES gratuluje EFSA znacznych wysiłków podejmowanych od kilku lat w celu lepszego zrozumienia działania mieszanin i opracowania nowych metod, które można by zastosować podczas procedury oceny. Zachęca EFSA do ich jak najszybszego wdrożenia.

1.9. EKES zaleca ostrożność w stosowaniu zasady, że „tylko dawka sprawia, że dana substancja nie jest trucizną”, jako że znaczna część endokrynologów od 20 lat przedstawia dowody na to, że w przypadku substancji znanych jako „substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego” decydującą zmienną nie jest dawka, lecz moment wystawienia na nią. Ta nowa wiedza nie została jeszcze uwzględniona w ramach regulacyjnych, co zostało już podkreślone w niedawnym sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego ⁽¹⁾.

1.10. EKES zaleca Komisji Europejskiej, aby po przeprowadzeniu konsultacji ze środowiskiem endokrynologów opracowała listę produktów, które mogą mieć negatywny wpływ na rozwój systemu hormonalnego. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by wobec substancji znajdujących się na tej liście zastosowała zasadę ostrożności w oczekiwaniu na osiągnięcie konsensusu w społeczności naukowej pozwalającego uznać ich działanie za niebezpieczne lub nieszkodliwe dla gospodarki hormonalnej.

1.11. Przywożenie do UE szkodników i chorób z krajów trzecich może mieć dramatyczne konsekwencje dla producentów i konsumentów w Unii Europejskiej. Zaostrzenie kontroli na granicach, zastosowanie zasady wzajemności i wola polityczna ze strony władz europejskich są konieczne do zagwarantowania spójności systemu.

1.12. UE powinna korzystać z systemu handlowego, który nie osłabia gwarancji w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego europejskich obywateli. Przegląd przepisów w dziedzinie zdrowia zwierząt i roślin jest okazją do tego, by poprawić wdrażanie systemów kontroli, stosować je w sposób jednolity i zapobiec negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym.

1.13. EKES wzywa do zagwarantowania pełnej identyfikowalności produktów żywnościowych, „od pola do stołu” (w tym produktów importowanych), aby konsumenci mogli wybierać produkty o określonej jakości, które spełniają normy bezpieczeństwa obowiązujące w UE.

2. Uwagi ogólne

2.1. Niniejsza opinia dotyczy dwóch nieco odmiennych zagadnień, które łączy jednak wspólny mianownik: upewnić europejskie społeczeństwo o dostępności bezpiecznej żywności. Pierwsza część jest poświęcona obecnemu systemowi oceny nowych produktów mających wejść do łańcucha żywnościowego, a celem drugiej części jest zasygnalizowanie pewnych aspektów handlu międzynarodowego powiązanych z towarami rolno-spożywczymi, które są problematyczne zarówno dla rolników, jak i dla konsumentów i społeczeństwa ogółem.

2.2. Bezpieczeństwo żywności stanowi jeden z oficjalnych priorytetów UE i w wymiarze instytucjonalnym jest z pewnością właściwie gwarantowane przez Komisję Europejską i EFSA. Nie da się zaprzeczyć, że zarządzanie ryzykiem mikrobiologicznym można uznać za opanowane. Mimo to w XX w. do ryzyka tego doszły zagrożenia chemiczne; w tym obszarze sytuacja jest zdecydowanie mniej jasna.

⁽¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie ochrony zdrowia publicznego przed działaniem substancji zaburzających gospodarkę hormonalną (2012/2066(INI)).

2.3. Na przestrzeni ostatnich 60 lat do środowiska dostało się ponad 100 tys. nowych molekuł będących produktami syntezy chemicznej. Jednakże zaledwie ułamek z nich (1–2 %) został zbadany pod kątem ewentualnych zagrożeń dla zdrowia człowieka ⁽²⁾, co jest niepokojące między innymi z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności. Oprócz substancji, które wchodzą bezpośrednio do łańcucha żywnościowego (dodatki, pozostałości pestycydów lub tworzywa sztuczne) i które są co do zasady przedmiotem procedury oceny, inne substancje mogą wejść do niego pośrednio przez glebę, powietrze i wodę.

2.4. Pewne produkty syntezy chemicznej po krótszym lub dłuższym okresie ich użytkowania i konsumpcji zostały już wycofane z rynku ze względu na ich naukowo udowodnioną toksyczność lub rakotwórczość (zob. np. pkt 2.5). Inne produkty nie zostały jednak jeszcze zakazane, mimo mniej lub bardziej uzasadnionych naukowo podejrzeń. Zasadne więc wydaje się pytanie o związek między narażeniem ludzi na kontakt z tymi nowymi produktami syntezy chemicznej a gwałtownym wzrostem liczby zachorowań na raka w krajach rozwiniętych i rozwojem chorób zwyrodnieniowych ośrodkowego układu nerwowego, jak również bezpłodnością, cukrzycą bądź otyłością.

2.5. Unia opracowała solidny system zapobiegania zagrożeniom związanym z przenikaniem do łańcucha żywnościowego nowych produktów – chemicznych i innych. W wymiarze instytucjonalnym Komisja Europejska (DG SANTE) odpowiada za zarządzanie ryzykiem, podczas gdy EFSA, europejska agencja posiadająca kompetencje w kwestiach technicznych, odpowiada za ocenę ryzyka. Wprowadzenie nowego systemu przyniosło już pewne krzepiące dla konsumentów wyniki. Na przykład w latach 2000–2008, po przeprowadzeniu szczegółowych ocen, liczba dopuszczonych w UE pestycydów radykalnie zmalała (z 1 000 do 250). Ta zmiana jest jednak niepokojąca dla rolników, którzy zaczynają odczuwać brak substancji czynnych pozwalających zwalczać szkodniki. Paradoksalnie, wiele substancji aktywnych zakazanych w UE dopuszczonych jest w krajach trzecich, które eksportują produkty na rynek europejski.

2.6. Mimo że istnieje solidny system, doświadczenia z jego funkcjonowania pokazują, że pewne aspekty działań eksperckich można jeszcze ulepszyć, tym bardziej że nowe odkrycia naukowe i ich komercyjne zastosowania wiążą się często z nowymi wyzwaniami w zakresie procedury oceny. Wyzwania te mają charakter systemowy i metodologiczny.

3. Możliwości ulepszenia systemu oceny nowych produktów wchodzących w skład środków spożywczych

3.1. Ocena przeprowadzana przez EFSA opiera się na badaniach naukowych, które powinny dowodzić nieszkodliwości danego produktu. Zgodnie z obecnymi przepisami to badanie podstawowe powinna przedstawić strona wnioskująca, tj. podmiot, który chce wprowadzić produkt do obrotu. Jest to aspekt wzbudzający spore obawy, gdyż wyniki badań naukowych mogą się radykalnie różnić w zależności od źródła ich finansowania (zob. pkt 3.4). Prawdą jest jednak, że unijne przepisy stosowane przez EFSA przewidują warunki, które muszą być przestrzegane podczas przeprowadzania tych badań, oraz mechanizmy, które należy zastosować na kolejnym etapie procedury oceny, mające na celu zrównoważenie tendencji opisaney w poprzednim zdaniu.

3.2. Innym problematycznym aspektem procedury oceny jest poufność przepisowych badań, która wydaje się kontrowersyjna: nie są one publikowane w czasopismach naukowych, a surowe dane objęte są często tajemnicą handlową, co uniemożliwia środowisku naukowemu ustosunkowanie się do nich ⁽³⁾. Komitet ma świadomość, że za pomocą tajemnicy handlowej trzeba chronić dane i informacje dotyczące nowych produktów, które mogłyby zdradzać albo ich skład, albo proces produkcji. Nie dotyczy to jednak danych związanych z przepisowymi badaniami, które opierają się jedynie na reakcji królików doświadczalnych na spożycie badanych produktów. Zważywszy na to, że w tym wypadku zastosowanie tajemnicy handlowej nie jest uzasadnione ochroną słusznych interesów producenta ⁽⁴⁾, Komitet uważa takie postępowanie za nadużycie i zwraca się o zmianę przepisów, tak by systematycznie udostępniać surowe dane z badań przepisowych środowisku naukowemu (na stronie internetowej agencji) po przeprowadzeniu ekspertyzy przez EFSA.

⁽²⁾ Tego obliczenia dokonali niezależnie Vincent Coglianò z CIRC (Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem) i Andreas Kortenkamp, który kieruje centrum toksykologii na uniwersytecie w Londynie.

⁽³⁾ Na przykład surowe dane zawarte w przepisowym badaniu na temat zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy MON 863 zostały udostępnione środowisku naukowemu dopiero na mocy decyzji sądu niemieckiego w 2005 r. W styczniu 2013 r. przedsiębiorstwo Monsanto zagroziło EFSA wszczęciem postępowania w sprawie „ujawnienia tajemnicy handlowej” z uwagi na zamieszczenie przez dyrektora EFSA w internecie, pod naciskiem mediów i części środowisk naukowych, danych dotyczących kukurydzy GM NK 603.

⁽⁴⁾ Według samej EFSA dane zawarte w przepisowych badaniach (służących jako punkt odniesienia) nie mają charakteru poufnego.

3.3. EFSA to agencja publiczna, którą powołano w celu zapewnienia niezależnej wiedzy naukowej na temat nowych produktów wchodzących w skład środków spożywczych. A jednak w przeszłości była krytykowana z powodu konfliktu interesów niektórych jej ekspertów. Ci ostatni najczęściej sprawowali równocześnie funkcję konsultantów w Instytucie Nauk Biologicznych (ILSI) ⁽⁵⁾. EKES docenia fakt, że w 2012 r. EFSA poczyniła duże wysiłki w celu zaradzenia temu problemowi, dzięki czemu sytuacja później wróciła do normy. Wziąwszy pod uwagę drażliwość tej kwestii, EKES zaleca zachowanie czujności.

3.4. Przygotowując ocenę, właściwe agencje nawiązują również do badań w danej dziedzinie, publikowanych w literaturze naukowej. Jednak wykazano już, że wyniki badań naukowych mogą się radykalnie różnić w zależności od źródła ich finansowania ⁽⁶⁾. Niezależność badaczy ma fundamentalne znaczenie dla poprawnego funkcjonowania systemu. Zadanie EFSA utrudnia konieczność dokonania rozróżnienia między badaniami naukowymi wysokiej jakości i tymi, których wartość jest wątpliwa z uwagi na błędy metodologiczne lub błędy innego rodzaju.

4. Możliwości ulepszenia metodologii procedury oceny produktów potencjalnie niebezpiecznych

4.1. Metodologia oceny produktów chemicznych, które mogą zostać wprowadzone do środków spożywczych, opiera się na zasadzie Paracelsusa: „Wszystko jest trucizną i nic nie jest trucizną. Tylko dawka sprawia, że dana substancja nie jest trucizną”. Dla każdego produktu wystarczy więc określić „dopuszczalne dzienne spożycie” lub ADI. Inaczej mówiąc, przeważająca większość nowych produktów może być spożywana codziennie, pod warunkiem nieprzekroczenia określonej ilości.

4.2. Przez wiele wieków zasadę Paracelsusa można było uznać za wiarygodną, jednak nowe substancje syntetyczne, które od dziesięcioleci znajdują się w środkach spożywczych, stanowią nowe wyzwanie, co wyklucza ślepe stosowanie tej zasady.

4.3. Pierwszy problem dotyczy żywienia rozpatrywanych indywidualnie osób. Konsumenci są całkowicie nieświadomi istnienia ADI i nie mają możliwości, nawet teoretycznie, kontrolowania, czy nie przekroczyli dozwolonych limitów danej substancji, która może znajdować się w wielu produktach spożywanych na co dzień ⁽⁷⁾. W rzeczywistości koncepcja ta ma charakter wysoce naukowy i techniczny, a jej zastosowanie ogranicza się do ścisłego kręgu specjalistów.

4.4. Nie jest to tylko jedna substancja chemiczna, lecz sporo pozostałości pestycydów, tworzyw sztucznych i dodatków zawartych w żywności. Tymczasem ADI określane jest indywidualnie dla każdej substancji chemicznej, bez uwzględnienia ewentualnego efektu kumulacji bądź nawet synergii. Efekty te nie są niestety czysto teoretyczne, gdyż szereg badań dowiodło już, że kumulacja kilku substancji, które indywidualnie są nieszkodliwe, może mieć poważne konsekwencje ⁽⁸⁾.

4.5. Agencje odpowiedzialne za ocenę potencjalnie niebezpiecznych produktów, jak EFSA czy amerykańskie FDA, od kilku lat oceniają efekt kumulacji i synergii, ale wyniki ich starań nie zostały jeszcze przeniesione na grunt prawodawstwa ⁽⁹⁾, co jest związane z trudnościami naukowymi i złożonością tego zadania. Jednakże EFSA stwierdza, że jest dosyć bliska przełożeniu wiedzy naukowej zdobytej w tej dziedzinie na przepisy i EKES zachęca ją do uczynienia tego jak najszybciej.

⁽⁵⁾ Instytut Nauk Biologicznych (ILSI – International Life Science Institute): organizacja lobbystów przedsiębiorstw wielonarodowych w dziedzinie chemikaliów rolniczych, łańcucha rolno-spożywczego i biotechnologii, takich jak np. Coca-Cola czy Monsanto. Wiosną 2012 r. w odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego (sprawozdanie specjalne nr 15/2012), w którym zwrócono uwagę na brak przejrzystości w zarządzaniu konfliktem interesów wewnątrz EFSA, Parlament Europejski w drugim czytaniu odroczył decyzję o przyjęciu absolutorium z wykonania budżetu EFSA za 2010 r., w oczekiwaniu na dodatkowe informacje na temat prowadzonej przez EFSA polityki w zakresie konfliktu interesów.

⁽⁶⁾ Por. Frederick vom Saal i Claude Hughes, „An extensive new literature concerning low-dose effects of bisphenol-A shows the need for a new risk assessment”, *Environmental Health Perspectives*, tom 113, sierpień 2005 r., s. 926–933.

⁽⁷⁾ Na przykład sztuczny słodzik aspartam występuje w 6 000 różnych produktów.

⁽⁸⁾ Np. Sofie Christiansen, Ulla Hass et al., „Synergic disruption of external male sex organ development by a mixture of four antiandrogens”, *Environmental Health Perspectives*, tom 117, nr 12, grudzień 2009 r., s. 1839–1846.

⁽⁹⁾ W 2006 r., w odpowiedzi na pytanie posła do Parlamentu Europejskiego Paula Lannoye, komisarz europejski ds. rolnictwa przyznał, że istnieje luka regulacyjna w ocenie mieszanin. Od tego czasu nie poczyniono jednak znaczących postępów.

4.6. Zasada Paracelsusa została ostatecznie zakwestionowana w wyniku odkrycia zjawiska substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego. Chodzi o substancje, które naśladują hormony, najczęściej żeński hormon estrogen. Zdaniem znacznej części endokrynologów substancje te mają często szkodliwy wpływ nawet wtedy, gdy organizm wystawiony jest na znacznie niższe dawki niż ADI, i niemożliwe jest określenie progu, poniżej którego nie byłyby one szkodliwe⁽¹⁰⁾. Wykazano, że w wypadku substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego najważniejszy jest moment wystawienia na nie, a nie dawka. Najbardziej niebezpiecznym okresem jest czas, w którym układ hormonalny dopiero się kształtuje (życie płodowe, wczesne dzieciństwo i okres dorastania). Inną cechą charakterystyczną substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego jest to, że ich toksyczność może się przejawiać po latach lub dziesięcioleciach od momentu narażenia na ich działanie.

4.7. Sporo substancji naturalnych i syntetycznych, z których część znajdziemy regularnie w naszej żywności, uznawanych jest obecnie przez endokrynologów za substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego. Chodzi np. o wiele pestycydów, dioksyny, PCB czy ftalany, lecz najbardziej ożywione dyskusje toczą się obecnie wokół materiału opakowaniowego, tzw. bisfenolu A⁽¹¹⁾.

4.8. Dowiedziono, że substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego mają decydujący wpływ na niepokojący spadek płodności mężczyzn (zjawisko to odnotowuje się od drugiej wojny światowej) oraz znacząco przyczyniają się do wzrostu przypadków raka jąder i gruczołu krokowego u mężczyzn, raka piersi u kobiet i innych poważnych chorób⁽¹²⁾.

4.9. Właściwe instancje europejskie, np. EFSA i DG SANTE, zwlekają z podjęciem działań zdecydowanie zalecanych przez endokrynologów, jako że opinie społeczności naukowej co do szkodliwości bardzo niskich dawek są podzielone⁽¹³⁾. Niemniej duża część naukowców, którzy prowadzą oryginalne badania w dziedzinie endokrynologii, uważa, że działanie bardzo niskich dawek substancji uznanych przez nich za zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego jest bardzo niebezpieczne, szczególnie dla kobiet w ciąży i małych dzieci. Dla nich jest to ustalony fakt, dowiedziony za pomocą „tysięcy badań naukowych”⁽¹⁴⁾, natomiast dla EFSA działanie bardzo niskich dawek jest jedynie zwykłą hipotezą.

4.10. W następstwie wyczerpującego sprawozdania⁽¹⁵⁾ zleconego przez DG ENV, w którym potwierdzono opinię endokrynologów, w październiku 2012 r. DG SANTE zwróciła się do EFSA z wnioskiem o przeanalizowanie kryteriów definicji substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego oraz o ocenę ważności istniejących w tej dziedzinie metod badawczych. Nie zostało to jednak jeszcze zrobione, a Komisja Europejska proponuje na razie jedynie plan działań, w którym wytyczono etapy prowadzące do definicji substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego⁽¹⁶⁾. Zadanie to zostało więc przełożone do końca 2016 r.

4.11. Endokrynolodzy wielokrotnie wyrażali sprzeciw wobec stanowiska EFSA i innych organów doradczych lub regulacyjnych odnośnie do substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego. Chodzi zwłaszcza o konsens naukowy opublikowany przez Amerykańskie Towarzystwo Endokrynologiczne, którego członkami jest przeszło tysiąc specjalistów tej dziedziny⁽¹⁷⁾, o sympozjum międzynarodowe w Berlinie we wrześniu 2012 r. czy deklarację Berlaymont z maja 2013 r.⁽¹⁸⁾. Wszyscy sygnatariusze deklaracji byli specjalistami, którzy publikują aktywnie prace na ten temat. Uznali za pilne, by prawodawstwo europejskie zaczęło uwzględniać wiedzę zgromadzoną na przestrzeni lat. Przykładowo ostatnie rozporządzenie w sprawie pestycydów z marca 2013 r. wymaga badań w celu ustalenia, czy nowy produkt jest, między innymi, mutagenny, lecz nie wymaga oceny jego aktywności hormonalnej. Pokazuje to, że obawy endokrynologów wciąż jeszcze nie są poważnie traktowane przez właściwe organy.

⁽¹⁰⁾ Deklaracja Berlaymont z 2013 r. na temat substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego.

⁽¹¹⁾ W 2008 r. Kanada wprowadziła zakaz sprzedaży butelek do karmienia niemowląt zawierających bisfenol A, a w 2011 r. UE wprowadziła ten zakaz. Od dnia 1 stycznia 2015 r. Francja wprowadziła zakaz wykorzystywania bisfenolu A we wszelkich produktach mogących wejść w kontakt z żywnością. Zakaz ten został uzasadniony opinią naukową przygotowaną przez krajową agencję ANSES. Dnia 21 stycznia 2015 r. EFSA opublikowała swoją opinię, zgodnie z którą „przy obecnych poziomach ekspozycji bisfenol A nie stanowi zagrożenia zdrowia konsumentów w żadnej grupie wiekowej”.

⁽¹²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie ochrony zdrowia publicznego przed działaniem substancji zaburzających gospodarkę hormonalną (2012/2066(INI)), motyw A i C, oraz deklaracja Berlaymont z 2013 r. na temat substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego.

⁽¹³⁾ EFSA odnosi się w szczególności do sympozjum, które zorganizowała w Brukseli w czerwcu 2012 r., na którym eksperci w dziedzinie endokrynologii stanowili jedynie (mniejszą) część uczestników.

⁽¹⁴⁾ Wypowiedź amerykańskiego endokrynologa Fredericka vom Saala podczas konferencji międzynarodowej, która odbyła się we wrześniu 2012 r. w Berlinie.

⁽¹⁵⁾ Andreas Kortenkamp, Olwenn Martin, Michael Faust, Richard Evans, Rebecca McKinlay, Frances Orton i Erika Rosivatz, „State of the art. assessment of endocrine disrupters”, sprawozdanie końcowe, 23 grudnia 2011 r.

⁽¹⁶⁾ Plan działań Komisji Europejskiej „Defining criteria for identifying Endocrine Disruptors in the context of the implementation of the Plant Protection Product Regulation and Biocidal Products Regulation”, czerwiec 2014 r.

⁽¹⁷⁾ Evanthia Diamanti-Kandarakis et al., „Endocrine-disrupting chemicals: an Endocrine Society scientific statement”, *Endocrine Reviews*, tom 30, 4 czerwca 2009 r., s. 293–342.

⁽¹⁸⁾ Zob. przypis 10.

4.12. EKES uważa, że pilne jest uwzględnienie w prawodawstwie wiedzy zgromadzonej w dziedzinie endokrynologii i tym samym zgadza się ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego⁽¹⁹⁾. Chociaż stanowisko „środowiska naukowego w szerokim znaczeniu tego słowa” jest podzielone, opinia znacznej części społeczności endokrynologów powinna być w dużej mierze wystarczająca, by zastosować przynajmniej zasadę ostrożności do substancji uznanych przez endokrynologów za zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego.

5. Handel międzynarodowy: szkodniki i choroby w rolnictwie

5.1. Międzynarodowa Organizacja Handlu (WTO) nakazuje swym członkom, by rozpoczęli negocjacje w celu kontynuacji i ułatwienia handlu produktami rolnymi oraz wydatnego i stopniowego zmniejszenia pomocy wewnętrznej i ochrony własnych produktów, tak aby sprzyjać coraz większej liberalizacji.

5.2. Na coraz bardziej uwolnionym rynku, na którym intensywniej handluje się produktami roślinnymi, czemu sprzyjają coraz to nowe umowy handlowe podpisywane przez UE z krajami trzecimi, pojawienie się obcych szkodników i chorób stanowi coraz większe zagrożenie.

5.3. Producenci europejscy wyrażają spore obawy przed pojawieniem się szkodliwych czynników, z których wiele jest bardzo niebezpiecznych i nie występowało dotąd w Europie. W pewnych wypadkach ich pojawienie się i rozprzestrzenienie mogłoby doprowadzić do gwałtownego spadku różnorodnej produkcji w Europie, zwłaszcza rzadszych upraw, oraz spowodować znaczące straty gospodarcze u producentów.

5.4. Pojawienie się obcych szkodników czy chorób, niewystępujących w Unii, oprócz zagrożenia dla działalności rolniczej związanej z pewnymi rodzajami produktów rolnych, oznacza także wzrost kosztów produkcji dla rolników europejskich, a tym samym prowadzi do spadku rentowności ich gospodarstw. Ponadto może mieć poważny wpływ gospodarczy, społeczny i ekologiczny w całej Europie.

5.5. Aktualnym, zarówno jasnym i wymownym, jak i niepodważalnym przykładem powagi sytuacji jest niedawny przypadek cytrusów importowanych z Republiki Południowej Afryki. Podczas ostatniego roku gospodarczego ich znaczna ilość wyładowana w portach europejskich była zarażona niebezpiecznym grzybem *Guignardia citricarpa*, który wywołuje plamistość czarną. Odnotowano 35 przypadków przejścia tego patogenu w importowanych z RPA cytrusach.

5.6. Tym samym polityka przyzwolenia naraża 500 tys. hektarów upraw cytrusów w UE, gdyż nie istnieje skuteczny sposób walki z tą chorobą. Jej rozprzestrzenienie miałoby wysoce negatywne konsekwencje gospodarcze, społeczne i ekologiczne oraz postawiło pod znakiem zapytania bezpieczeństwo dostaw.

5.7. Projekt nowych przepisów w dziedzinie zdrowia roślin w wielu kwestiach stanowi ulepszenie dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie⁽²⁰⁾. Jednak nie porusza kwestii o fundamentalnym znaczeniu, tak więc większość najpoważniejszych problemów pozostaje bez rozwiązania.

5.8. Warto też podkreślić, że warunki produkcji towarów importowanych z krajów trzecich nie są takie same jak te obowiązujące w UE. Stosuje się tam wiele produktów fitosanitarnych niedopuszczonych w Europie, maksymalny limit pozostałości jest wyższy, a warunki socjalne i prawa pracownicze różnią się od tych w Europie (mniejsza ochrona lub jej brak).

5.9. Z punktu widzenia konsumenta europejskiego istnieje wyraźna różnica między produktami importowanymi a produkowanymi w UE, jeśli chodzi o bezpieczeństwo i identyfikowalność.

⁽¹⁹⁾ Zob. przypis 1.

⁽²⁰⁾ Dz.U. L 169 z 10.7.2000, s. 1.

5.10. Obecne przepisy ograniczają wykorzystanie coraz większej liczby substancji aktywnych do celów zwalczania konkretnych szkodników i chorób. Szacuje się, że te narzucone rolnikom europejskim ograniczenia mogą dotyczyć nawet 50 % produktów dostępnych w ostatnich latach. Ponadto rosną wymogi wobec osób odpowiedzialnych za stosowanie tych substancji. Wymaga się od nich coraz więcej szkoleń i większej ilości środków ochrony podczas stosowania tych substancji.

5.11. Zasada wzajemności powinna gwarantować, iż wszystkie produkty przeznaczone na ten sam rynek zostaną wytworzone zgodnie z przepisami lub normami stosowanymi w produkcji europejskiej (bezpieczeństwo zdrowia, zasada współzależności w zakresie ochrony środowiska, stosowanie substancji aktywnych itp.).

Bruksela, dnia 18 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inteligentnych wysp
(opinia z inicjatywy własnej)
(2015/C 268/02)

Sprawozdawca: Anna Maria DARMANIN

Dnia 10 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

inteligentnych wysp

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 marca 2015 r.

Na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 19 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 (5 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. Choć unikalne cechy wysp przysparzają im szczególnych trudności, cechy te można wykorzystać tak, by stanowiły szansę. Warunkiem jednak jest wdrożenie strategii politycznych w zakresie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju po to, by nadać wyspom przewagę konkurencyjną związaną ze zrównoważonym wzrostem i miejscami pracy wyższej jakości.

1.2. W kontekście opracowywania i wdrażania strategii politycznych w zakresie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju należy również wziąć pod uwagę specyficzne cechy wysp, zwłaszcza jeśli chodzi o narażenie na wpływ zmiany klimatu. Dlatego w strategiach politycznych i inicjatywach należy zapewnić odpowiednie środki w dziedzinie przystosowania się do zmiany klimatu, by zagwarantować, że wyspy rozwijają i zwiększają odporność na zmianę klimatu we wszystkich obszarach swojej gospodarki.

1.3. Inteligentne strategie polityczne dla inteligentnych wysp obejmowałyby przetestowanie wszystkich strategii politycznych UE pod kątem ich wpływu na wyspy, a następnie rzeczywiste uwzględnienie aspektu wyspiarskiego. EKES wzywa Komisję do wprowadzenia tego rodzaju badań testowych we wszystkich dyrekcjach generalnych.

1.4. EKES przedstawia szereg zaleceń dotyczących inteligentnych strategii w celu wspierania inteligentnych wysp. Zalecenia te zostały szczegółowo opisane i wyjaśnione w pkt 4–11 poniżej. Dotyczą one następujących kwestii:

- agenda cyfrowa: inwestycje w infrastrukturę, ukończenie jednolitego rynku oraz inwestycje w badania i rozwój,
- zaopatrzenie w energię: wyspy jako stanowiska badawcze zajmujące się energią oceanów, fal i pływów oraz energii słonecznej i wiatrowej; połączenie tych technologii,
- mobilność w miastach i transport: ukierunkowanie części programów „Horyzont 2020” i Interreg na transport drogą morską i mobilność w miastach z myślą o zapewnieniu zrównoważoności na wyspach; połączenie pomocy państwa ze zrównoważonym transportem,
- polityka morska: nadzór morski; badania i rozwój w dziedzinie górnictwa morskiego i oceanografii, przy wykorzystaniu wysp jako centrów badawczych; ocena wpływu wysp na politykę morską; rola wysp w polityce morskiej,

- handel towarami i usługami: najlepsze praktyki w niszowym handlu; dostosowanie polityki sprzyjającej biznesowi niszowemu na wyspach; otwarte laboratoria rozwoju społecznego i gospodarczego na wyspach,
- turystyka: dostępność; specyfika turystyki oraz jej wpływ,
- gospodarka wodna: polityka o specyficznych cechach wyjątkowych dla wysp,
- edukacja, szkolenia i uczenie się przez całe życie.

1.4.1. Przyjmuje się, że wdrożenie tych zaleceń przypadnie – w pierwszej kolejności i w zależności od kompetencji i zakresu odpowiedzialności, czy to wspólnych, czy też nie – władzom lokalnym, regionalnym, krajowym lub unijnym; zdecydowanie zaleca się tu współpracę między różnymi poziomami.

2. Zakres zastosowania

2.1. EKES przyjmuje w niniejszej opinii jako punkt wyjścia definicję „wyspy” w rozumieniu Narodów Zjednoczonych. Niemniej, z jednej strony, ogranicza jej zakres wyłącznie do wysp znajdujących się na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG); a z drugiej strony poszerza go, by uwzględnić wyspy małej i średniej wielkości będące państwami i należące do EOG. Dotyczy to w szczególności Malty, Cypru i Islandii.

2.2. Używając terminu „inteligentne wyspy” EKES odnosi się konkretnie do obszarów wyspiarskich, na których ma miejsce zrównoważony lokalny rozwój gospodarczy, a jakość życia jest wysoka, dzięki doskonałości w wielu kluczowych obszarach zrównoważoności, takich jak gospodarka, mobilność, energia, środowisko, ICT, woda, edukacja i kapitał ludzki, a także dzięki doskonałości w sprawowaniu rządów.

3. Wprowadzenie

3.1. Ze względu na swoje odizolowanie i peryferyjny charakter europejskie wyspy znajdują się czasem w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z kontynentem europejskim. Położenie geograficzne przynosi jednak zarówno korzyści, jak i niedogodności, dlatego wyspy dysponują w chwili obecnej ogromnym potencjałem wzrostu i rozwoju, nie tylko własnego, lecz również w odniesieniu do całej Europy. Dlatego też EKES wzywa do opracowania inteligentnych strategii politycznych i inicjatyw w zakresie rozwoju na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym, uwzględniających również cechy szczególne wysp. Należy jednak podzielić odpowiedzialność za inteligentne strategie polityczne na wyspach między wszystkie wspomniane poziomy i nie odnosić się wyłącznie do jednej kategorii. Mając na uwadze tę wspólną odpowiedzialność i nie tylko, EKES wzywa do ustanowienia grupy ekspertów ds. wysp, która nadzorowałaby strategie polityczne na wyspach oraz ich wdrażanie i oddziaływanie. Ponadto Komitet zaleca utworzenie otwartej platformy dla wysp, będącej forum w zakresie koordynacji i działań dotyczących celów inteligentnych wysp.

3.2. Szczególne cechy wysp prowadzą często do powstania pewnych specyficznych cech społecznych, takich jak zmniejszanie się liczby ludności, ponieważ mieszkańcy przenoszą się na główną część terytorium w poszukiwaniu większych możliwości lub by uniknąć trudności związanych z transportem, a czasem marginalizacji. Niektórym wyspom udało się jednak obrócić tego rodzaju trudności na własną korzyść, rozwijając działalność niszową i budując własną odrębność.

3.3. Ze względu na szczególne cechy wysp, EKES wzywa do przetestowania, w ramach polityk UE, wszystkich strategii politycznych UE pod kątem ich wpływu na wyspy, a następnie do rzeczywistego uwzględnienia aspektu wyspiarskiego. EKES wzywa Komisję do wprowadzenia tego rodzaju badań we wszystkich dyrektywach generalnych.

4. Zdolności cyfrowe

4.1. Ponieważ internet będzie dla Europy z pewnością obszarem rozwoju, jednym z naszych celów do 2020 r. jest zagwarantowanie wszystkim Europejczykom szerokopasmowego dostępu do internetu oraz sprawienie, że do 2015 r. 50 % ludności dokonywać będzie zakupów *on-line*.

4.2. W odniesieniu do celu polegającego na zapewnieniu powszechnego dostępu do internetu do 2020 r., problemy związane z infrastrukturą powodują opóźnienie na niektórych obszarach, w tym na wyspach. W chwili obecnej zasięg internetu i publiczny dostęp do sieci są ograniczone na szeregu wysp, zwłaszcza tych bardziej oddalonych.

4.3. Choć jednym z celów strategii „Europa 2020” było zapewnienie dostępu do internetu w całej Europie do 2013 r., na niektórych wyspach cel ten nie został jeszcze osiągnięty, głównie z uwagi na problemy związane z infrastrukturą.

4.4. Zdolności cyfrowe są jednym ze sposobów umożliwiających zmniejszenie izolujących barier geograficznych wysp, nie tylko dzięki szansie, jaką dla przedsiębiorstw, zatrudnienia i MŚP stanowi handel elektroniczny, lecz również poprzez umożliwienie społeczeństwu czerpania większych korzyści z jednolitego rynku.

4.5. Dlatego EKES wzywa do podjęcia konkretnych działań, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, w celu:

- (i) inwestowania w infrastrukturę, aby zapewnić powszechny szerokopasmowy dostęp do internetu na wyspach;
- (ii) ukończenia tworzenia jednolitego rynku cyfrowego, gwarantując przy tym, że wyspy nie znajdują się w gorszej sytuacji, oraz umożliwiając im pełne uczestnictwo w jednolitym rynku;
- (iii) inwestowania w badania i rozwój na szczeblu europejskim, z wykorzystaniem potencjału wysp do ożywienia zatrudnienia i wzrostu na obszarach oddalonych; badania i rozwój należy ponadto wykorzystać jako narzędzie służące zwiększaniu innowacji społecznych na wyspach.

5. Równowaga energetyczna

5.1. Europa ustanowiła cele w zakresie energii do roku 2020, 2030 i 2050, aby działać w sposób bardziej zrównoważony i ograniczyć wykorzystanie paliw kopalnych do zaspokajania potrzeb energetycznych. Niektóre wyspy UE są nie tylko uzależnione od paliw kopalnych, jeśli chodzi o wszystkie ich potrzeby energetyczne, lecz również od konkretnych, ograniczonych metod transportu tych paliw.

5.2. Dlatego jeszcze większe znaczenie ma bardziej zrównoważone wykorzystywanie energii na wyspach. Ze względu na cechy szczególne sytuacja wysp umożliwia im pełne wykorzystanie energii oceanicznej, wiatrowej i słonecznej.

5.3. Dotychczasowe pomyślnie przeprowadzone inicjatywy pokazują, że wyspy mogą potencjalnie stać się trwale samowystarczalne w kwestii zapotrzebowania na energię. Za przykład może posłużyć położona u wybrzeży środkowej Danii wyspa Samsø, która od 1997 r. jest „wyspą energii odnawialnej”. Dzięki wykorzystaniu 11 stacjonarnych turbin wiatrowych wyspa ta od 10 lat w sposób całkowicie samowystarczalny korzysta z odnawialnych źródeł energii. W roku 2014 r. również wyspa El Hierro należąca do archipelagu Wysp Kanaryjskich stała się w pełni samowystarczalna w zakresie produkcji energii odnawialnej dzięki turbinom wiatrowym i energii hydroelektrycznej.

5.4. Wyspy w Europie mogłyby czerpać ogromne korzyści z odnawialnych źródeł energii. Sektor ten nie tylko wpływa na zmniejszenie śladu węglowego, lecz jest również źródłem wzrostu i zatrudnienia nie tylko w swoim własnym obrębie, jak ma to miejsce w przypadku wyspy Samsø, która dzięki swoim wysiłkom na rzecz trwałej samowystarczalności stała się atrakcją turystyczną.

5.5. W związku z tym EKES wzywa do podjęcia działań na poziomie europejskim i krajowym w następujących obszarach:

- (i) położenie szczególnego nacisku, w ramach badań i rozwoju, na energię oceanów, energię fal i energię pływów na wyspach; traktowanie wysp nie tylko jako stanowisk badawczych, choć jest to zagadnienie powiązane, lecz również wykorzystywanie lokalnej wiedzy i doświadczeń w zakresie badań;
- (ii) przeanalizowanie skutków łączenia różnych rodzajów energii odnawialnej na małych i ograniczonych obszarach, takich jak wyspy;
- (iii) ukierunkowanie na wyspy konkretnych inicjatyw w zakresie innowacji.

Takie działania powinny uwzględniać szczególne warunki panujące na wyspach położonych na różnych morzach czy oceanach.

6. Transport i mobilność w miastach wyspiarskich

6.1. Szczególny rodzaj trudności dla osób zamieszkujących wyspy stanowi transport, jako że ze względu na położenie na morzu mieszkańcy w znacznym stopniu uzależnieni są od promów i linii lotniczych. Wyspy są ponadto w dużym stopniu zależne od transportu morskiego z punktu widzenia przywozu i wywozu towarów. W związku z tym promy otrzymują zwykle pomoc państwa i dotacje, by zmniejszyć część kosztów ponoszonych przez mieszkańców. Nadal wiele przedsiębiorstw przewozowych stosuje paliwo niskiej jakości, które stanowi zagrożenie dla pracowników transportu morskiego, ludności miejscowej i turystów.

6.2. Mimo że mobilność w mieście jest uzależniona od powszechnego stosowania pojazdów silnikowych, coraz częstsze są bardziej zrównoważone rodzaje transportu miejskiego, np. pojazdy o niskiej emisji wykorzystywane na Wyspach Eolskich. Na wyspach w jeszcze większym zakresie można wprowadzać lub szerzej stosować samochody hybrydowe i elektryczne.

6.3. EKES zaleca podjęcie działań w następujących obszarach:

- (i) należy ukierunkować konkretne projekty w ramach programu „Horyzont 2020” na inicjatywy związane z energooszczędnym transportem morskim dla wysp;
- (ii) pomoc państwa w dziedzinie transportu należy przyznawać przedsiębiorstwom, które podejmują konkretne działania na rzecz zmniejszenia emisji, a w transporcie morskim stosują paliwa wysokiej jakości;
- (iii) projekty w ramach Interreg powinny być ukierunkowane na energooszczędną mobilność w miastach położonych na wyspach;
- (iv) należy położyć szczególny nacisk na tworzenie godnych i bardziej zrównoważonych miejsc pracy na wyspach; EKES wzywa również do ograniczenia niepewnego zatrudnienia personelu linii lotniczych obsługujących trasy lotów na wyspy i statków wycieczkowych, które to przedsiębiorstwa często odnoszą korzyści z atrakcyjności wysp;
- (v) do polityk w dziedzinie inteligentnego transportu na wyspach powinna również zaliczać się dostępność dla osób starszych lub niepełnosprawnych.

7. Polityka morska

7.1. W ostatnich latach coraz więcej uwagi poświęca się niebieskiej gospodarce i jej potencjałowi. Ze względu na położenie wysp, gospodarka morska ma dla nich ogromne znaczenie.

7.2. Wyspy mogą czerpać szczególne korzyści z realizacji polityki morskiej na szczeblu UE.

7.3. EKES ponownie wzywa do przedstawienia opinii dotyczących znaczenia wysp w Unii dla tradycji morskiej i wiedzy fachowej na temat pracy na morzu. Wyspy w UE mają przewagę komparatywną, gdyż kształtują marynarzy dysponujących zbieraną od pokoleń wiedzą na temat morza, która nie powinna zaniknąć. Jednakże w okresie wysokiego bezrobocia na lądzie sektor żegluga dotyka dobrze znany brak marynarzy w UE, którzy mogliby zostać zatrudnieni w charakterze oficerów flot unijnych.

7.4. EKES zaleca podjęcie działań w następujących obszarach:

- (i) należy podjąć kroki, które zapewniają, że wyspy będą czerpać szczególne korzyści z nadzoru morskiego;
- (ii) należy powierzyć wyspom zadania w zakresie badań i rozwoju w dziedzinie górnictwa morskiego, oceanografii i mapowania dna morskiego oraz zwiększyć ich potencjał w tych obszarach; wyspy mogą odgrywać większą rolę w ochronie różnorodności biologicznej, a inicjatywy w tym zakresie podejmowane na różnych szczeblach wymagają wsparcia;
- (iii) Komisja Europejska powinna dokonać na poziomie europejskim oceny skutków dotyczącej roli, jaką europejskie wyspy odgrywają w gospodarce morskiej;
- (iv) należy podjąć wzmożone wysiłki w dziedzinie gospodarki morskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wysp i ich roli.
- (v) UE musi podjąć działania, aby zachęcić mieszkańców wysp w UE do wykonywania zawodów związanych z morzem oraz zapewnić im niezbędne szkolenia.

8. Produkty i usługi wysp

8.1. Europejskie wyspy rozwijają się w różnym tempie – niektóre z nich wciąż znajdują się na etapie definiowanym jako „Migracja, przekazy pieniężne, pomoc i biurokracja” (MIRAB) (Bertram and Watters, 1985 r.), inne są „Turystycznymi gospodarkami małych wysp” (SITE) (McElroy, 2006 r.), jeszcze innym udało się przejść do etapu „Ludzie, zasoby, zaangażowanie na obszarach zamorskich, finanse, transport” (PROFiT) (Baldacchino, 2006 r.).

8.2. Wyrazistymi przykładami dobrych praktyk wysp znajdujących się na etapie PROFiT są:

- Baliwat Jersey: zarządzanie majątkami prywatnymi,
- Malta: gry *on-line*,
- Islandia: chmura obliczeniowa,
- Cypr: rejestracja bandery,
- Kreta: operacje oczu metodą LASIK.

8.3. Konkurencyjność wysp zwiększa się w chwili, gdy są one w stanie określić swój rynek niszowy i udoskonalić go.

8.4. EKES zaleca zatem:

- (i) określenie najlepszych praktyk dla wysp;
- (ii) sprzyjanie rozwojowi takich nisz z punktu widzenia polityki regionalnej;
- (iii) wykorzystanie wysp jako „otwartych laboratoriów”, w których opracowuje się produkty czy usługi, które następnie można szeroko rozpowszechnić w Europie kontynentalnej.

9. Turystyka na wyspach

9.1. Choć wyspy często kojarzy się z turystyką (model SITE) i choć stanowi ona ważny sektor ich gospodarki, nie należy uznawać turystyki za jedyny lub główny sektor gospodarki wysp; trzeba odpowiednio uwzględnić cały sektor przemysłowy.

9.2. Turystyka niszowa stanowi z pewnością przewagę konkurencyjną wysp w stosunku do bardziej dostępnych obszarów w Europie kontynentalnej. Jednak niekoniecznie oznacza ona turystykę przynoszącą większe zyski. W tym kontekście dostępność wysp ma kluczowe znaczenie, jeżeli pragnie się zagwarantować, że będą one dostępne zarówno fizycznie, jak i z punktu widzenia finansów i transportu, przy jednoczesnym respektowaniu wymogów ochrony środowiska.

9.3. EKES zaleca zatem:

- (i) w ramach strategii politycznych związanych z turystyką trzeba zwrócić szczególną uwagę na sytuację wysp;
- (ii) dostępność usług turystycznych musi obejmować zarówno omówiony już aspekt transportu na wyspy, jak i dostępność z punktu widzenia finansów i mobilności oraz kwestię wymogów ochrony środowiska.

10. Gospodarka wodna

10.1. Wyspy borykają się z podobnymi problemami w zakresie gospodarki wodnej: jej niedoborem, niższą jakością czy nieodpowiednim wykorzystaniem, jak w przypadku nadmiernego korzystania z zasobów, a także z wynikającym z turystyki zwiększonym zapotrzebowaniem na wodę.

10.2. Na wyspach wulkanicznych mamy dodatkowo do czynienia z wymiarem gospodarki wodnej, który zazwyczaj nie jest uwzględniany w polityce dotyczącej wody, a mianowicie z aspektem dotyczącym źródeł wód leczniczych.

10.3. Dlatego EKES zaleca, by w ramach strategii politycznych w zakresie gospodarki wodnej zwrócono szczególną uwagę na cechy szczególne wysp, jako że ich potrzeby dotyczą zwykle następujących aspektów:

- (i) ponowne wykorzystanie wody;
- (ii) rozróżnienie między wodą pitną a wodą niezdatną do picia;
- (iii) odsalanie;
- (iv) zbieranie wód opadowych;
- (v) zwiększanie zrównoważonego charakteru źródeł wód leczniczych.

11. Edukacja, szkolenia i uczenie się przez całe życie

11.1. Kształcenie często postrzegane jest jako kluczowy element poprawy standardów życia. Dotyczy to w szczególności wysp. Mając na uwadze, że instytucje szkolnictwa wyższego na wyspach często przodują w wyspecjalizowanych obszarach związanych z podejściem niszowym, mieszkańcy wysp powinni mieć również możliwość dalszego kształcenia się w dziedzinach ogólnych.

11.2. W tym celu należałoby nadal badać potencjał świata cyfrowego, by zapewnić taki sam dostęp do nauki i kształcenia osobom zamieszkującym wyspy, jakim dysponują mieszkańcy Europy kontynentalnej. Doskonałym przykładem możliwości świata cyfrowego są szkolenia organizowane na wyspach Cykladach, w których powszechnie wykorzystuje się telekonferencje.

11.3. Wyspy dotknięte są zmniejszaniem się liczby ludności w wyniku zmiany miejsca zamieszkania. Dlatego uczenie się przez całe życie może i powinno być jedną ze strategii politycznych i praktyk opracowanych z myślą o zatrzymaniu siły roboczej, która nie tylko ma duże szanse na znalezienie zatrudnienia, lecz również jest zainteresowana pozostaniem na wyspie.

11.4. Dlatego EKES zaleca, by strategia polityczna:

- (i) odzwierciedlała rolę edukacji w postępie na wyspach;
- (ii) wdrażała podejścia dotyczące uczenia się przez całe życie, by zapewniać szanse na zatrudnienie i umożliwić siłę roboczej pełne wykorzystanie potencjału wyspiarskiego rynku pracy;
- (iii) sprawiła, że wyspy nie będą traciły własnej siły roboczej.

Bruksela, dnia 19 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie współpracy europejskiej w dziedzinie sieci energetycznych

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 268/03)

Sprawozdawca: Pierre-Jean COULON

Dnia 16 października 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

współpracy europejskiej w dziedzinie sieci energetycznych

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 marca 2015 r.

Na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 167 głosami (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że wzmocniona współpraca europejska w dziedzinie sieci energetycznych jest szczególnie ważna dla obywateli i przedsiębiorstw.

1.2. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego i regiony mają do odegrania kluczową rolę w transformacji sektora energetycznego, która stanowi jedyną gwarancję skuteczności, kontroli cen i przeciwdziałania zmianie klimatu.

1.3. Komitet proponuje utworzenie platform wymiany pomiędzy władzami terytorialnymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnej inicjatywy Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, z udziałem krajowych rad społeczno-gospodarczych lub podobnych instytucji z poszczególnych państw członkowskich.

1.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje poczynioną w komunikacie Komisji w sprawie unii energetycznej propozycję dotyczącą stworzenia forum infrastruktury energetycznej. Powinno ono stanowić szeroką platformę dla społeczeństwa obywatelskiego w celu:

- usystematyzowania zebranych doświadczeń i opracowania nowych, sprawdzonych rozwiązań na poziomie lokalnym,
- krzewienia refleksji na temat lokalnych przepisów i kierowania środków finansowych na skuteczne modele,
- większej akceptacji dla rozwiązań wobec różnych wyzwań energetycznych i zaangażowania w stawianie czoła tym wyzwaniom.

1.4. EKES proponuje utworzenie „europejskiej książeczki oszczędnościowej w zakresie energii”. Każdy Europejczyk mógłby założyć sobie taką książeczkę i skorzystać ze stopy rentowności nieznacznie przewyższającej roczny poziom inflacji w Unii; uzyskane kwoty byłyby inwestowane wyłącznie w europejskie projekty energetyczne i umożliwiałyby uzupełnienie finansowania publicznego lub prywatnego (przedsiębiorstwa).

2. Wprowadzenie

2.1. W najbliższych latach rozwój sieci energetycznych będzie żywotnym wyzwaniem dla Europy. Ich rozbudowa i wzmocnienie są niezbędnym warunkiem powodzenia transformacji energetyki, absolutnie koniecznej dla przeciwdziałania zmianie klimatu, dla konkurencyjności i gospodarczej atrakcyjności Europy, a także niezbędnym warunkiem bezpieczeństwa dostaw dla konsumentów.

2.2. Na proces ten trzeba przeznaczyć setki miliardów euro, a jego zaczątki znajdują się w komisyjnym programie ożywienia wzrostu gospodarczego sprzyjającego przedsiębiorczości i zatrudnieniu. Inwestycje te będą szły w parze z upowszechnianiem inteligentnych sieci (przesyłu i dystrybucji), które stają się rynkiem na ogromną skalę. Trzeba będzie uruchomić dodatkowe środki finansowe, w tym w drodze oprocentowanej subskrypcji dla obywateli.

2.3. Prawdziwa polityka europejska na rzecz infrastruktury energetycznej wymaga rozwijania kluczowych sektorów w zakresie innowacji, aby zwiększyć konkurencyjność Europy na arenie światowej.

2.4. Priorytet dla sieci energetycznych to jeden z najważniejszych elementów tej szerszej energetycznej współpracy i integracji europejskiej, które są obecnie pilną potrzebą. EKES omawiał już tę kwestię we wcześniejszych opiniach, zwłaszcza tych dotyczących utworzenia europejskiej wspólnoty energetycznej. To właśnie jest celem unii energetycznej zaproponowanej przez nową Komisję; za projekt ten odpowiada wiceprzewodniczący Komisji Maroš ŠEFČOVIČ.

2.5. Zgodnie z priorytetami EKES-u, unia energetyczna ma na celu propagowanie dialogu i współpracy, co jest jednym sposobem obniżenia kosztów, zwiększenia efektywności i zaspokojenia potrzeb obywateli i przedsiębiorstw.

3. Wyzwania związane z infrastrukturą gazową w Europie

3.1. Sytuacja na Ukrainie w 2014 r. rozbudziła na nowo obawy Europy o zaopatrzenie w gaz ziemny. Podczas gdy złoża na Morzu Północnym czy też w Niemczech maleją, głównym wyzwaniem staje się dywersyfikacja importu, a także zdolność Europy do stawienia czoła ewentualnym przerwom w dostawach. Oznacza to, że w nadchodzących latach konieczne będzie zainicjowanie lub dokończenie szeregu transgranicznych projektów dotyczących gazociągów, sprzężarek służących w razie potrzeby do odwrócenia przepływu bądź też terminali LNG. Jednocześnie wewnętrzna europejska infrastruktura będzie niezbędna do wsparcia integracji rynku wewnętrznego i zapobieżenia różnicom cen związanym z wąskimi gardłami.

3.2. Ponadto transformacja energetyki zmienia pod wieloma względami perspektywę przemysłu gazowego, wysyłając różne sygnały, które mogą się czasami okazać sprzeczne. Infrastruktura gazowa wymaga w istocie inwestycji, które amortyzują się przez wiele dziesięcioleci. Dlatego też wola zmniejszenia zużycia energii lub przestawienia się ze zużycia energii opartej na węglu na energię ze źródeł odnawialnych jedynie w nieznacznym stopniu zachęca do takich inwestycji. Tym bardziej że pojawienie się gazu łupkowego w Stanach Zjednoczonych i tym samym import węgla amerykańskiego, których nie przewidywano, doprowadziły do nadmiernych inwestycji w zdolność do wytwarzania energii elektrycznej w cyklu kombinowanym, która miała być odpowiednikiem elektrociepłowni o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji. Transformacja energetyki wiąże się jednak z rozwojem biogazu, który wymagać będzie pewnego dostosowania sieci w celu uwzględnienia gromadzenia tych źródeł produkcji i ich rozproszonego charakteru.

3.3. Jeżeli chodzi o gaz ziemny, głównym wyzwaniem wydaje się opracowanie jasnego i czytelnego kierunku rozwoju europejskiej strategii energetycznej w związku z potrzebą dokonania znacznych inwestycji, które zdaniem Komisji do 2020 r. wynosić będą 70 mld EUR, a zdaniem ENTSO-G – 90 mld EUR.

4. Kwestia sieci elektroenergetycznych podczas transformacji energetyki

4.1. Sieć przesyłowa i system dystrybucji energii elektrycznej są podstawą systemu elektroenergetycznego i głównym atutem w transformacji energetyki. Muszą zostać dostosowane do nowych sposobów produkowania energii, w tym energii ze źródeł odnawialnych, do produkcji rozproszonej w przestrzeni i czasie oraz do nowych rodzajów zapotrzebowania, by zapewnić równowagę między podażą energii elektrycznej a popytem na nią. Pierwsze linie wysokiego i bardzo wysokiego napięcia rozwinęły się najpierw wokół scentralizowanych systemów produkcji energii cieplnej, następnie wodnej i jądrowej w wielu krajach. Zapotrzebowanie na energię obszarów miejskich i przemysłowych, gdzie począwszy od lat 50. następował bardzo szybki wzrost, zadecydowało o projektowaniu nowych linii. Obecnie w Europie transportowane są znaczne ilości energii ze źródeł odnawialnych, które przekraczają granice państwowe i powodują, że jeszcze ważniejsza staje się solidarność między poszczególnymi obszarami.

4.2. Cele UE wytyczone na 2020 r. i 2050 r., które uwzględniają klimat, środowisko, bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej i konkurencyjność, powodują gwałtowny wzrost inwestycji w zdecentralizowane systemy produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. We Francji, Niemczech, Hiszpanii i Włoszech aż 95 % tych instalacji produkcyjnych podłączonych jest do sieci dystrybucji energii elektrycznej (niskiego i średniego napięcia). Ta zdecentralizowana energia jest zasadniczo produkowana z przerwami, wtedy, kiedy jest wiatr lub słońce. Dlatego też role i zadania dystrybutorów energii elektrycznej będą się radykalnie zmieniać. W przeszłości system dystrybucji musiał sobie radzić z niewieloma wąskimi gardłami, a użytkownikowi końcowemu dostarczał ogólnie energię elektryczną, która została wyprodukowana w sposób scentralizowany i przesłana siecią przesyłową (wysokiego i bardzo wysokiego napięcia). W przyszłości zarządzanie siecią się zmieni. Przyłączenie coraz większej części zdecentralizowanych odnawialnych źródeł energii, ładowanie pojazdów elektrycznych i większa rola klientów mogących uczestniczyć aktywnie w rynku zarządzania obciążeniem sieci zmieniają zadania i działania dystrybutorów energii elektrycznej, a także system powiązań między sieciami dystrybucji i przesyłu. Systemy dystrybucji będą tym samym w przyszłości coraz bardziej połączone i złożone, gdyż obejmować będą wiele źródeł produkcji i coraz bardziej różnorodne i zmienne w czasie struktury zużycia energii, a przepływ energii elektrycznej będzie mógł się nawet odwrócić, zmieniając kierunek z systemu dystrybucji do sieci przesyłowej, jeżeli produkcja lokalna znacznie przewyższy zużycie. Ogólnie rzecz ujmując, można przewidywać, że trudności napotymane obecnie przez sieci przesyłowe energii elektrycznej, zwłaszcza w zakresie zarządzania ograniczeniami przesyłowymi, staną się wkrótce elementem codzienności operatorów systemów dystrybucji energii elektrycznej.

Większa elastyczność produkcji

4.3. Transformacja energetyki, w którą zaangażowały się wszystkie kraje europejskie, prowadzi do innego rozmieszczenia źródeł produkcji. Nowe rozmieszczenie elektrowni, których lokalizacja jest bardziej rozproszona od lokalizacji konwencjonalnych systemów produkcji, nie pokrywa się z wcześniejszą mapą. Elektrownie produkujące energię wiatrową lub fotowoltaiczną zasadniczo mieszczą się na obszarach oddalonych od głównych ośrodków zużycia energii. Na przykład w Niemczech przesył energii wiatrowej wyprodukowanej na Morzu Północnym lub Bałtyckim do ośrodków zużycia energii położonych na południu jest poważnym wyzwaniem. Z powodu obecnego braku wystarczających zdolności przesyłowych produkcja energii odnawialnej musi być czasami ograniczana, co wiąże się z marnotrawstwem materialnym i finansowym. Sieć powinna się zatem szybko dostosować, by móc przyjąć nowe źródła produkcji. Również w polityce energetycznej, dotyczącej np. tempa wdrażania i skali stosowania odnawialnych źródeł energii, każde państwo członkowskie powinno uwzględnić wpływ na systemy energetyczne także w innych państwach członkowskich.

4.4. Oprócz przyłączenia do sieci, ogromny rozwój nowych, zmiennych źródeł produkcji (w przeciwieństwie do dotychczas dominujących, możliwych do kontroli źródeł produkcji) skłania podmioty do zastanowienia się nad zarządzaniem systemem elektroenergetycznym i do projektowania nowych narzędzi kontroli.

4.5. Jeżeli będzie funkcjonowało magazynowanie energii, to będzie ono stanowić bardzo dobre rozwiązanie problemu nieciągłości dostaw energii ze źródeł odnawialnych i zmienności (diennej lub sezonowej) zużycia energii. Niemniej obecne technologie mają swe ograniczenia i zasadniczo opierają się na elektrowniach szczytowo-pompowych, które są sprawdzoną (w użyciu od niemal 80 lat), lecz ograniczoną technologią ze względu na niewielką liczbę zakładów i ich oddziaływanie na środowisko. Są to ponadto duże zakłady, które wymagają przesyłania energii elektrycznej w dwóch kierunkach: pompowania i odzyskiwania. Idealnym rozwiązaniem byłoby magazynowanie rozproszone.

4.5.1. Istnieją też inne możliwości, na przykład magazynowanie w postaci wodoru, lecz przed upływem co najmniej 10 lat żadna z nich nie doprowadzi do rozwoju przemysłowego na dużą skalę.

4.6. Ze względu na to, że brakuje obecnie wystarczającej, skutecznej, opłacalnej i ekologicznej zdecentralizowanej pojemności magazynowej, i nawet przy uwzględnieniu różnych możliwości zużycia energii na własne potrzeby, najwłaściwszym rozwiązaniem dla wprowadzania i wykorzystywania nowych odnawialnych źródeł energii jest wciąż dobre zarządzanie przepływem. Właśnie na to pozwala wystarczająco szeroka i odporna sieć, w skali regionalnej, krajowej i europejskiej. Dzięki wspólnemu wykorzystywaniu mocy wytwórczych na różnych poziomach za pomocą wzajemnych połączeń, pokrycie sieciami przesyłowymi umożliwia dokonanie znacznych oszczędności, gwarantując jednocześnie zaopatrzenie w energię elektryczną w całej Unii Europejskiej.

4.7. Ta oszczędność środków nie wiąże się tylko z wielkością sieci. Umożliwia ją również oddziaływanie na siebie różnic: społecznych, kulturowych, geograficznych, meteorologicznych czy, rzecz jasna, związanych ze sposobem produkcji. W nawiązaniu do przykładu wzajemnego powiązania sieci europejskich można zauważyć, że wieczorne godziny szczytowego obciążenia różnią się między sobą ze względu na odmienny styl życia i inne przyzwyczajenia mieszkańców krajów sąsiadujących. W Belgii, Niemczech, Francji czy Hiszpanii nie jada się kolacji o tej samej porze, podobnie jak w Rumunii, Bułgarii, Grecji czy Polsce. Ponadto systemy elektroenergetyczne krajów europejskich są mniej lub bardziej podatne na pewne czynniki ryzyka. Godziny obciążenia szczytowego we Francji są w dużej mierze zależne od niskiej temperatury i szczyt zużycia występuje w szczególnie chłodne zimowe wieczory, ok. godz. 19, podczas gdy Niemcy są szczególnie wrażliwe na produkcję energii wiatrowej, a w Hiszpanii szczyt zużycia energii występuje latem w środku dnia, ok. godz. 13, w związku z korzystaniem z klimatyzacji.

4.8. Wspólne wykorzystywanie mocy wytwórczych za pomocą wzajemnych połączeń umożliwia wszystkim krajom wspólne stawianie czoła ryzyku związanemu z niepewnością, a także zmniejszenie zapotrzebowania na moce wytwórcze.

4.9. Sieci przesyłowe energii elektrycznej umożliwiają zwiększenie zasobów energii ze źródeł odnawialnych na szeroką skalę, a także lepsze radzenie sobie z ograniczeniami wynikającymi z ich nieciągłości. Sieć pozwala na rzadsze korzystanie z możliwości rezerwowych tzw. „back up”, które oferują często elektrownie ciepłe opalane paliwem kopalnym (węglem, gazem, mazutem), emitujące duże ilości gazów cieplarnianych. Sieci (przesyłu i dystrybucji) umożliwiają przekierowanie jednorazowej, lokalnej nadwyżki produkcji, na przykład dużej ilości energii fotowoltaicznej podczas południowej przerwy w dzielnicy mieszkaniowej, do obszarów zużycia energii. Pozwalają również na pokrycie zapotrzebowania tych samych mieszkańców w godzinach nocnych i w dni mało słoneczne lub całkowicie pochmurne.

Konieczność modyfikowania zużycia energii

4.10. Dobrze zarządzana sieć europejska oparta na infrastrukturze dostosowanej do nowej mapy produkcji wydaje się zatem niezbędnym instrumentem transformacji energetyki. Jednak jest to tylko jedna strona medalu.

4.11. W krajach uprzemysłowionych metody produkcji poddające się całkowitej kontroli stosowane do początku lat 90., takie jak energia wodna lub jądrowa, wzbudziły przekonanie, że produkcja musi się dostosować do zużycia (podaży i popytu), a nie odwrotnie. Operator sieci musiał wówczas zapewnić dostosowanie produkcji i dostaw do zmian zużycia energii w celu zachowania stałej równowagi między produkcją a zużyciem energii elektrycznej.

4.12. Sytuacja się jednak zmieniła, i to w sposób nieodwracalny. Rozwój nowych form zużycia energii elektrycznej (rozpowszechnienie klimatyzacji, coraz większa ilość urządzeń elektronicznych, telefonia komórkowa i różne inne zastosowania), a także przestawienie się na energię elektryczną zachodzące obecnie w sektorze transportu (pojazdy elektryczne) wymagają kontroli aktualnego zużycia pod kątem tego, by nie przeciążyć systemu produkcji i sieci elektroenergetycznych i by tym samym móc uniknąć zbyt dużych inwestycji.

4.13. Trzeba uwzględnić szczyty zużycia związane z większą zmiennością klimatu. W tych krajach, w których energia elektryczna służy do ogrzewania, szczyty zużycia są coraz większe w trudnych okresach, a zatem we Francji przekroczono poziom 102 GW pod koniec lutego 2012 r., co oznacza 30-procentowy wzrost w porównaniu z okresem sprzed 10 lat. Częstsze upały, które wiążą się z coraz powszechniejszym wykorzystaniem klimatyzacji, prowadzą już do szczytu zużycia, co może powodować problemy w zakresie produkcji. Na przykład w Europie Zachodniej szczyt zużycia energii elektrycznej przypada na okres zimowych chłódów, a także letnich upałów, czyli układu antycyklonalnego cechującego się zwłaszcza brakiem wiatru. Nie ma to prawie żadnych konsekwencji, gdy energia elektryczna pochodzenia wiatrowego stanowi zaledwie kilka procent całkowitej produkcji, lecz coraz większe znaczenie tego źródła energii zmienia postać rzeczy.

4.14. Zarządzanie obciążeniem sieci jest szczególną formą kierowania zapotrzebowaniem, która umożliwia ograniczenie szczytów zużycia i, bardziej ogólnie mówiąc, wygładzenie krzywej obciążenia. Polega na ograniczeniu w określonym momencie fizycznego zużycia danego zakładu lub grupy podmiotów. Zarządzanie obciążeniem sieci będzie rozproszone w sektorze mieszkaniowym lub przybierze różne formy, jeżeli dotyczyć będzie zakładów przemysłowych. Trzeba uwzględnić efekt odroczenia zużycia.

4.15. Regulacja konsumpcji to jedno z narzędzi. Inne to tworzenie inteligentnych sieci (mniejsze inwestycje), sposoby produkcji energii i jej magazynowanie. W tym przypadku zarządcy sieci muszą odgrywać aktywną rolę i przyczyniać się do rozwoju nowych technik zarządzania konsumpcją. Nie same technologie, lecz również prawdziwe mechanizmy rynkowe umożliwią stopniowe przeobrażenie konsumentów w aktywnych konsumentów, tzw. prosumentów. Ich grono się poszerza, a operatorzy systemu (przesyłu i dystrybucji) są pierwszoplanowymi podmiotami. Np. we Francji, od czasu wdrożenia w 2010 r. zarządzania obciążeniem sieci, zamówienia publiczne umożliwiły znaczne zwiększenie możliwej redukcji obciążenia – ze 100 MW w 2010 r., gdy system został wprowadzony, do ponad 700 MW pod koniec 2013 r. Jest to kwestia, która wymaga porozumienia operatorów, samorządów terytorialnych, pracowników sektora i organizacji konsumentów.

4.16. Nowe mechanizmy rynkowe, które trzeba wprowadzić w nadchodzących latach, takie jak na przykład mechanizm zarządzania mocą wytwórczą, powinny umocnić tę tendencję w perspektywie średnio- i długoterminowej i przyczynić się do lepszego wykorzystania elastyczności popytu na energię elektryczną.

5. Od optymalizacji gospodarczej i społecznej po optymalizację środowiskową

5.1. Wzajemne wykorzystywanie i optymalizacja systemów produkcji, a także rozwój i elastyczność zużycia wymagają od sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej spełnienia zasadniczego zadania: solidarności terytorialnej. Sieć przesyłowa umożliwia w istocie pogodzenie rozbieżnych regionalnych, a nawet krajowych bilansów zużycia, różnych potencjałów produkcji, a także odmiennych i nieregularnych profili zużycia. Sieć przesyłowa energii elektrycznej zapewnia elastyczność między produkcją a zużyciem, a ponadto jest ona również narzędziem optymalizacji środowiskowej systemu elektroenergetycznego.

5.2. Zarządzanie przepływem energii elektrycznej uwzględnia ograniczenia techniczne oraz hierarchię gospodarczą i społeczną różnych źródeł produkcji energii elektrycznej. Najpierw wykorzystywana jest energia, której produkcja poszłaby na marne, jeżeli nie zostałaby natychmiast wykorzystana (energia wiatrowa, fotowoltaiczna), a następnie energia wodna pochodząca z elektrowni przepływowych i energia jądrowa, której koszt krańcowy jest niski. Następnie wykorzystywane są tzw. źródła kopalne: węgiel, gaz i mazut, zależnie od ceny paliwa. Elektrownie szczytowo-pompowe odgrywają raczej rolę w zakresie regulowania innych źródeł energii. Podobnie jest w wypadku innych konwencjonalnych elektrowni (np. gazowych) zapewniających elastyczność produkcji.

5.3. Ten sposób funkcjonowania gwarantuje teoretycznie optymalne i oszczędne wykorzystanie źródeł produkcji. Jednak wiele kryteriów, które trzeba brać pod uwagę, wywiera presję na ten system, a rosnące znaczenie energii ze źródeł odnawialnych może się przyczynić do zachwiania jego równowagi.

5.4. Oprócz włączenia energii ze źródeł odnawialnych do systemu elektroenergetycznego pod względem technicznym, ich rozwój w ramach mechanizmów wsparcia, zwłaszcza finansowego, zmusza do zadania sobie pytania o ich powiązanie z klasycznymi mechanizmami rynkowymi.

5.5. Trzeba to rozpatrywać w kontekście: systemy produkcji ciepłej, zwłaszcza technologia bloku gazowo-parowego, są ledwo opłacalne z uwagi na stagnację zużycia, które można postrzegać w pozytywnym świetle ze społecznego punktu widzenia, lecz również z punktu widzenia spadku ceny węgla i CO₂ w Europie. W tym kontekście wdrożenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych może prowadzić do zachwiania równowagi na zorganizowanych rynkach. Na rynkach hurtowych wielokrotnie pojawiały się ceny ujemne, co jest paradoksem. Do takiej sytuacji może dochodzić w niektórych krajach europejskich przez wiele godzin rocznie. Wyłączenie w ostatnich latach, z powodów ekonomicznych, ponad 70 000 MW mocy produkowanej przy użyciu gazu, ze wszystkimi związanymi z tym skutkami technicznymi, społecznymi i gospodarczymi, odzwierciedla brak koordynacji między rozwojem nowego europejskiego modelu energetycznego a zasadami wynikającymi z wewnętrznego rynku energii.

5.6. Zamykanie w całej Europie elektrociepłowni, zwłaszcza gazowych, może stać się problematyczne. Wystąpią nie tylko problemy społeczne, lecz dostępny obecnie margines bezpieczeństwa, który umożliwił na przykład przetrwanie kontynentalnej fali mrozów w 2012 r., będzie maleć przez cały okres 2014–2018, ze znacznym spadkiem w 2015 i 2016 r. Różne scenariusze rozpatrywane przez szereg przedsiębiorstw pokazują, że jeżeli w tych samych warunkach klimatycznych (wiatr, nasłonecznienie, temperatura) miałoby dojść do takiej fali mrozów jak w lutym 2012 r., kryterium bezpieczeństwa dostaw energii wyznaczone przez niektóre państwa członkowskie wynoszące średnio trzygodzinną przerwę w dostawie energii elektrycznej, mogłoby nie zostać spełnione w 2016 r.!

5.7. Rynek energii elektrycznej z trudem wysyła obecnie skuteczne sygnały długoterminowe, które są niezbędne do zainicjowania potrzebnych inwestycji i spełnienia europejskich ambicji w dziedzinie energii i klimatu. Zarówno w Unii Europejskiej, jak i w sporej części krajów sąsiadujących konieczny jest nowy model, by zapewnić bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej. Musi to być model sprzyjający pojawieniu się nowych możliwości technologicznych i przemysłowych związanych z inteligentną siecią oraz obejmujący ponowne przeanalizowanie gospodarki całego systemu elektroenergetycznego w celu zapewnienia jej zgodności z różnymi celami wytyczonymi na 2030 r. i na następne lata.

Bruksela, dnia 18 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli zrównoważonego rozwoju i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kontekście autonomicznych umów inwestycyjnych między UE a krajami trzecimi

(2015/C 268/04)

Sprawozdawca: Jonathan PEEL

Na sesji plenarnej w dniu 10 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

roli zrównoważonego rozwoju i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kontekście autonomicznych umów inwestycyjnych między UE a krajami trzecimi.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 lutego 2015 r.

Na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 19 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 1 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W ostatnich latach UE wynegocjowała szereg umów o wolnym handlu, z których każda zawiera specjalny rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju, a także wspólny mechanizm umożliwiający społeczeństwu obywatelskiemu monitorowanie wdrażania umowy. Komitet ma do odegrania istotną rolę w przypadku każdej z tych umów. Ponadto UE ma wkrótce przystąpić do dwóch oddzielnych negocjacji w sprawie autonomicznych umów inwestycyjnych, których w przyszłości może być więcej. Zdaniem Komitetu niezbędne jest, by również te ostatnie umowy zawierały rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju, a także odpowiedni mechanizm umożliwiający zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego.

1.2. Oddzielne autonomiczne umowy inwestycyjne – zamiast pełnych umów o wolnym handlu – będą negocjowane z różnych powodów, w zależności od okoliczności, lecz ich zakres będzie z konieczności bardziej ograniczony. Wymóg uwzględnienia w nich osobnego rozdziału dotyczącego rozwoju zrównoważonego jest wciąż istotny, ale formalne włączenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego wymagać będzie większego wysiłku. W ramach umowy o wolnym handlu, takiej jak na przykład z Koreą, tworzy się wiele wspólnych komitetów, ale już umowa inwestycyjna przewiduje bardzo niewielką ich liczbę.

1.2.1. W związku z tym potrzebna będzie większa pomysłowość, by zapewnić bezpośredni wkład społeczeństwa obywatelskiego. Należy to zrobić poprzez wykorzystanie istniejącego mechanizmu dialogu, na przykład w ramach okrągłego stołu UE-Chiny albo poprzez zachęcanie do międzysektorowego dialogu obejmującego większy udział partnerów społecznych. W każdym razie Komitet musi zostać włączony w poszukiwanie możliwych rozwiązań.

1.3. Nacisk UE na zrównoważony rozwój wynika oczywiście częściowo z ogólnego dążenia Unii do promowania i zwiększania mocy jej wspólnej wiary w demokrację, praworządność, prawa człowieka, przejrzystość i przewidywalność, między innymi w takich kluczowych obszarach jak prawo własności intelektualnej.

1.3.1. Kapitałną rolę odgrywa tu ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianie klimatu, promowanie godnej pracy, zdrowia i bezpieczeństwa w pracy oraz szeroki wachlarz kwestii uwzględnionych zarówno w podstawowych konwencjach MOP-u, jak i w najważniejszych konwencjach dotyczących ochrony środowiska. Komitet uważa, że nadszedł czas, by położyć nacisk na faktyczne wdrożenie tego rodzaju umów poprzez podjęcie wspólnych wysiłków obejmujących budowanie potencjału zarówno zasobów ludzkich, jak i w zakresie transferu technologii.

1.3.2. We wspólnym oświadczeniu z 27. posiedzenia AKP-UE w październiku 2014 r. ⁽¹⁾ jasno określa się podstawowe zasady i obawy Komitetu, które podziela społeczeństwo obywatelskie spoza UE. W streszczeniu oświadczenia podkreśla się wagę zrównoważonego rozwoju oraz zakończenia prac nad celami zrównoważonego rozwoju (SDG) w tym roku, podobnie jak potrzebę zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego (lub podmiotów niepublicznych) w trakcie tych negocjacji. Mimo że chodzi w tym przypadku o umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA), ma to również zastosowanie do umów inwestycyjnych.

⁽¹⁾ Posiedzenie AKP-UE, październik 2014 r., deklaracja końcowa (2).

1.4. Komitet podkreśla również, że każda umowa inwestycyjna zawarta przez UE musi być w pełni synergiczna z pracami otwartej grupy roboczej, która finalizuje kompleksowy zestaw 17 celów zrównoważonego rozwoju, z przygotowaniami do konferencji stron ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC COP 15) w Paryżu oraz z obecnymi wielostronnymi negocjacjami w sprawie obniżenia taryf na ekologiczne (zielone) towary.

1.4.1. EKES już wcześniej stwierdził, że należy dokładniej zrozumieć, w jaki sposób te trzy wymiary zrównoważonego rozwoju są ze sobą powiązane, „aby można było znaleźć sprawiedliwe, proste i skuteczne rozwiązania” ⁽²⁾. Niemniej rozwój zrównoważony musi odgrywać kluczową rolę w bieżących negocjacjach inwestycyjnych UE z Chinami, między innymi z uwagi na istnienie w Chinach istotnego zapotrzebowania na ekologiczne i zrównoważone inwestycje, zaspokajanego poprzez importowanie fachowej wiedzy i technologii UE.

1.5. Komitet stwierdza z ubolewaniem, że globalny poziom inwestycji obniżył się o co najmniej 5 % od roku 2000.

1.6. Należy także odnotować, że rola sektora prywatnego będzie kluczowym czynnikiem każdej umowy inwestycyjnej, zwłaszcza z uwagi na to, że według szacunków Konferencji NZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD ⁽³⁾) w okresie realizacji celów zrównoważonego rozwoju trzeba będzie przeznaczyć około 7 bln USD na inwestycje, z czego co najmniej jedna trzecia będzie musiała pochodzić z sektora prywatnego. Kluczową kwestią jest w tym kontekście ochrona inwestycji, zagadnienie to jednak jest przedmiotem opracowywanej równolegle, odrębnej opinii Komitetu. Niemniej Komitet potwierdza, że nadrzędne jest prawo UE oraz innych państw do regulacji i realizacji uzasadnionych celów polityki publicznej (w tym w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska naturalnego).

1.6.1. Komitet zdecydowanie zaleca, by Komisja zwróciła szczególną uwagę na wspieranie MŚP i bardziej wyspecjalizowanych spółek w kwestiach dotyczących inwestycji oraz w innych dziedzinach. Te przedsiębiorstwa są głównymi inicjatorami innowacji, co jest szczególnie ważne dla utrzymania i wzmacniania zrównoważonego rozwoju: MŚP stanowią 99 % tkanki gospodarczej w UE i tworzą 70–80 % miejsc pracy.

1.6.2. W każdej umowie inwestycyjnej powinny się znaleźć postanowienia dotyczące zamówień publicznych, a także partnerstw publiczno-prywatnych (PPP), w ramach których rządy działają wspólnie z sektorem prywatnym. Stanowisko EKES-u w sprawie PPP było przedmiotem opinii ECO/272 wydanej dnia 21 października 2010 r. Pomimo iż w opinii tej EKES zasadniczo poparł PPP, wyraził jednocześnie pewne obawy, które wciąż pozostają bardzo istotne. Komitet stwierdził również już wcześniej, że PPP „może stać się ważnym narzędziem wdrażania strategii na rzecz rozwoju, o ile zostanie to odpowiednio rozwiązane i o ile zainteresowane strony będą się odpowiednio porozumiewać” ⁽⁴⁾. Wszelkie umowy inwestycyjne muszą zatem zapewniać możliwość inwestycji publicznych i PPP. W obu przypadkach należy zagwarantować realizację celów dotyczących zrównoważonego rozwoju.

1.6.3. Komitet zaleca także, aby rozdział dotyczący rozwoju zrównoważonego w każdej umowie inwestycyjnej uwzględniał rolę społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR), a także nawiązywał do zasad społecznie odpowiedzialnego inwestowania, takich jak zasady odpowiedzialnego inwestowania ONZ (UNPRI) ⁽⁵⁾. W tym celu umowa powinna zachęcać publiczne lub prywatne organy finansowe do dobrowolnego zadeklarowania, iż będą uwzględniać w swoich analizach i decyzjach dotyczących odpowiedzialnych inwestycji informacje na temat kryteriów wpływu środowiskowego, społecznego oraz związanego z zarządzaniem. Należy zauważyć, że na początku 2015 r. ma się ukazać nowy komunikat Komisji w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, ale konieczne jest pełne wzajemne uznanie przez obie negocjujące strony szerszych międzynarodowych wytycznych w tej sprawie. Chodzi tu między innymi o wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych ⁽⁶⁾ i o wytyczne ONZ w sprawie biznesu i praw człowieka, będące na etapie wdrażania. Komitet podkreśla, że wszelkie działania na szczeblu unijnym lub międzynarodowym nie powinny stać z nimi w sprzeczności ani ich podważać.

⁽²⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 144.

⁽³⁾ Komunikat prasowy UNCTAD WIF, Genewa, 14 października 2014 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ Te kwestie mogą zostać ujęte szerzej w mającym się wkrótce ukazać raporcie informacyjnym Komitetu.

⁽⁶⁾ Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, 2011.

2. Kontekst

2.1. Inwestycje zostały włączone do kompetencji UE na mocy Traktatu z Lizbony jako część wspólnej polityki handlowej, a zadaniem UE jest przyczyniać się do „stopniowego zniesienia ograniczeń (w handlu międzynarodowym i) w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych”⁽⁷⁾ (BIZ). Traktat przewiduje także ściślejszą integrację wszystkich istotnych aspektów dotyczących handlu, inwestycji, rozwoju i rozszerzenia oraz ich wzajemne powiązanie – m.in. aby zapewnić znacznie większą koordynację.

2.2. W tym czasie Komisja opublikowała komunikat pt. „W kierunku kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”⁽⁸⁾. W komunikacie (podobnie jak w orzeczeniach ETS) stwierdza się, że BIZ „obejmują zazwyczaj wszelkie inwestycje zagraniczne służące stworzeniu trwałych i bezpośrednich powiązań z przedsiębiorstwem, któremu udostępniany jest kapitał w celu prowadzenia działalności gospodarczej” lub „kapitał przepływający od inwestora mającego siedzibę w jednym kraju do przedsiębiorstwa z siedzibą w innym kraju”.

2.2.1. W opinii w sprawie tego komunikatu⁽⁹⁾ Komitet stwierdził, że „ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje zapewnienie zawarte w komunikacie, że handel UE i polityka dotycząca inwestycji muszą być zgodne i spójne z polityką gospodarczą oraz innymi politykami Unii, w tym »polityką w zakresie ochrony środowiska, godnej pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy« oraz rozwoju”.

2.3. Jednakże dążenie do ściślejszej integracji każdego aspektu polityki zewnętrznej UE pojawiło się już wcześniej. W komunikacie z 2006 r. pt. „Globalny wymiar Europy”, wydanym po tym, jak negocjacje WTO w ramach programu rozwoju z Ad-Dauh (Doha) rzeczywiście utknęły w martwym punkcie, Komisja argumentowała, że należy koniecznie „zapewniać obywatelom korzyści” z liberalizacji handlu. Stwierdziła także: „Dążąc do sprawiedliwości społecznej i spójności na własnym terenie, powinniśmy również propagować nasze wartości, w tym normy społeczne i ochrony środowiska oraz różnorodność kulturową, na całym świecie”⁽¹⁰⁾. W odpowiedzi na ten komunikat Komitet wezwał z kolei do włączenia rozdziału dotyczącego zrównoważonego rozwoju do każdej kolejnej umowy o wolnym handlu i do odgrywania przez społeczeństwo obywatelskie aktywnej roli monitorującej⁽¹¹⁾.

2.4. Od tego czasu UE zawarła istotną liczbę umów handlowych, w których poczesne miejsce zajmował rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju. Począwszy od umowy z 2010 r. między UE a Koreą – pierwszej od kilku lat umowy o wolnym handlu zawartej przez UE – tego rodzaju umowy przewidywały także ustanowienie wspólnego mechanizmu dotyczącego udziału społeczeństwa obywatelskiego, aby monitorować wdrażanie rozdziałów dotyczących zrównoważonego rozwoju. Mechanizmy te zaczynają obecnie przynosić rezultaty. Forum społeczeństwa obywatelskiego UE–Korea spotykało się regularnie. Działalność rozpoczęły również organy konsultacyjne w ramach umowy o wolnym handlu między UE a Ameryką Środkową, umowy o wolnym handlu między UE a Kolumbią i Peru, oraz umowy o partnerstwie gospodarczym UE–Cariforum.

2.5. Podobne mechanizmy przewidziano też w niedawno podpisanych (ale jeszcze niefunkcjonujących) pogłębionych i kompleksowych umowach o wolnym handlu z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią. Istnieją one także w umowach między UE i Kanadą (CETA) oraz między UE a Singapurem. Nic nie stoi na przeszkodzie, by UE przewidziała tego rodzaju mechanizmy także w innych negocjacjach handlowych, które są jeszcze w toku.

2.6. Inwestycje są kluczową częścią mandatu negocjacyjnego w przypadku tych negocjacji, które rozpoczęto po tym, jak inwestycje weszły w zakres kompetencji UE – dotyczy to między innymi negocjacji w sprawie CETA, a jeszcze bardziej negocjacji z USA dotyczących TTIP, gdzie litera „I” oznacza inwestycje. Mandat w sprawie umowy z Koreą oraz innych, podpisanych już umów o wolnym handlu, o których mowa w pkt 2.4 powyżej, uzgodniono jeszcze przed włączeniem inwestycji do kompetencji UE. Niemniej inwestycje dodano później do mandatu dotyczącego umowy z Singapurem, która została następnie podpisana oddzielnie.

2.7. Negocjacje w sprawie odrębnej, autonomicznej umowy inwestycyjnej zostały oficjalnie zapoczątkowane podczas szczytu UE–Chiny w listopadzie 2013 r., a w marcu 2014 r. rozpoczęto negocjacje w sprawie podobnego porozumienia z Mjanmą. Są to pierwsze „autonomiczne” negocjacje UE dotyczące inwestycji, jako że nie są one częścią szerszych negocjacji w sprawie umowy o wolnym handlu⁽¹²⁾. Może to stanowić atrakcyjną alternatywę w sytuacji, gdy długotrwałe negocjacje UE w sprawie umów o wolnym handlu wydają się całkowicie tracić impet. Przed kryzysem ukraińskim rozważano także możliwość podjęcia przez UE ewentualnych osobnych negocjacji inwestycyjnych z Rosją.

⁽⁷⁾ Artykuł 206 TFUE.

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”, COM(2010) 343.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 567 final z dnia 4 października 2006 r., pkt 3.1 ppkt (iii).

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 82.

⁽¹²⁾ Niektórzy pragnęliby, by UE przystąpiła do negocjacji z Chinami w sprawie pełnej umowy o wolnym handlu.

2.8. Niniejsza opinia ma zatem na celu rozważenie, jaką rolę mogłoby odegrać ewentualne włączenie rozdziału dotyczącego rozwoju zrównoważonego do autonomicznych umów inwestycyjnych. Ma także przeanalizować możliwości uwzględnienia w nich formalnego, aktywnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

3. Zmieniający się charakter inwestycji

3.1. Inwestycje (jako jedna z „kwestii singapurskich”, uzgodnionych w 1996 r.) miały początkowo stanowić część wielostronnych negocjacji handlowych WTO rozpoczętych w Ad-Dausze, ale zrezygnowano z tego w 2003 r. na konferencji ministerialnej WTO w Cancun. Podjęta przez OECD próba zawarcia Wielostronnego Porozumienia Inwestycyjnego zakończyła się niepowodzeniem w 1998 r. Zawarte przez WTO 20 lat temu w ramach rundy urugwajskiej Porozumienie TRIMs (w sprawie środków dotyczących inwestycji i związanych z handlem) dotyczy wyłącznie środków w dziedzinie handlu towarami, a nie usług ani innych kluczowych dziedzin, które rozwinęły się od tego czasu.

3.2. Oddzielenie handlu od inwestycji staje się coraz bardziej złożone, a tym samym wymaga zintegrowanego podejścia. BIZ odgrywają kluczową i rosnącą rolę w globalnej strategii biznesowej UE. Dla wielu, w zależności od komparatywnych kosztów produkcji, rozwiązaniem idealnym jest zlokalizowanie produkcji jak najbliżej rynku końcowego, co jest szczególnie ważne w miarę otwierania się nowych rynków, szczególnie w szybko wschodzących oraz innych rozwijających się gospodarkach. Dla innych istotna jest natychmiastowa zdolność do przeniesienia źródeł zaopatrzenia i produkcji z jednego kraju do drugiego, jak zostało to już wykazane w związku z różnym stopniem akceptacji stosowania biotechnologii.

3.2.1. Zmiany kursów walutowych, a także kosztów również wpływają na łańcuchy dostaw, co prowadzi do wahań i krótkoterminowych zmian w produkcji. Także wysokie bariery celne – które kiedyś miały pozytywny wpływ na inwestycje – obecnie mogą raczej zniechęcać do BIZ.

3.2.2. Globalne łańcuchy dostaw i produkcji mogą również rozciągać się na wiele krajów – np. przeznaczone na rynek europejski telefony komórkowe mogą być konstruowane w Chinach, zaś zastosowana w nich technologia importowana z innych miejsc w Azji Wschodniej. Przed wejściem Chin do WTO części były zwykle importowane do UE bezpośrednio z innych krajów. Ponad połowa eksportu Chin pochodzi z przedsiębiorstw mających zagranicznych właścicieli, którzy zainwestowali w Chinach – ich odsetek w przemyśle elektronicznym wynosi aż 65 %.

3.2.3. Jak stwierdzono w komunikacie z 2010 r., „najnowsze [...] badania dotyczące BIZ i zatrudnienia wykazują brak mierzalnego negatywnego wpływu wywieranego przez inwestycje wypływające z UE na zatrudnienie ogółem”⁽¹³⁾. Zauważono jednak, że „o ile łączny bilans jest pozytywny, o tyle negatywne skutki mogą pojawić się na poziomie konkretnych sektorów, obszarów geograficznych lub poszczególnych przypadków”. Może to wpłynąć w większym stopniu na sytuację osób o niskich kwalifikacjach.

3.3. Praktyki w zakresie handlu i inwestycji rozwijają się bardzo szybko. Na przykład internet powoduje radykalne zmiany i prowadzi do gwałtownego wzrostu dokonywanych w sieci międzynarodowych zakupów towarów, płacenia za nie *on-line*, a następnie śledzenia faktycznej wysyłki, by upewnić się, że towar zostanie dostarczony. Zmiany powodowane rosnącym wykorzystywaniem eBay/PayPal oraz ich ekwiwalentów (takich jak Alibaba) zrewolucjonizują handel i inwestycje. ICT już teraz odgrywają dużą rolę w BIZ.

3.3.1. Stwarza to ogromne możliwości dla MŚP i innych bardziej specjalistycznych firm, ponieważ umożliwi im, a także przedsiębiorstwom lokalnym, dostęp do rynków, które do tej pory były niedostępne – dotyczy to zwłaszcza MŚP posiadających siedziby w bardziej oddalonych regionach. Może to stanowić istotny bodziec dla MŚP inwestujących za granicą oraz dla tworzenia lokalnych miejsc pracy. Jako że MŚP stanowią 99 % tkanki gospodarczej w UE, są kluczową siłą napędową innowacji, mają kluczową rolę w utrzymywaniu i intensyfikacji zrównoważonego rozwoju i tworzą 70–80 % miejsc pracy, EKES wzywa Komisję do poświęcenia szczególnej uwagi wspieraniu tych przedsiębiorstw, zarówno w kwestiach inwestycyjnych, jak i innych.

⁽¹³⁾ „2010 Impact of EU outward FDI” [Wpływ BIZ wypływających z UE w 2010 r.], Copenhagen Economics.

4. Autonomiczne umowy inwestycyjne

4.1. Prowadzone obecnie przez UE „autonomiczne” negocjacje inwestycyjne z dwoma krajami: z Chinami i Mjanmą, będą bardzo różne, choć podstawowe mandaty negocjacyjne są, jak zakładamy, podobne. Wszystkie państwa członkowskie UE (z wyjątkiem Irlandii) mają indywidualnie zawarte dwustronne umowy inwestycyjne z Chinami, natomiast żadne z nich nie ma takiej umowy z Mjanmą. Kwestie związane z dostępem do rynku są także dla Chin istotną częścią negocjacji, natomiast w przypadku Mjanmy negocjacje dotyczą wyłącznie ochrony inwestorów. Po długim okresie odosobnienia rząd Mjanmy pragnie obecnie przyciągnąć i wspierać inwestycje zagraniczne.

4.2. Jeśli chodzi o rozwój, to Chiny i Mjanma znajdują się na przeciwległych biegunach. Chiny należą do głównych supermocarstw, są częścią światowego systemu handlu, natomiast Mjanma dopiero powoli przezwycięża dziesięć lat narzuconej izolacji, a także samoizolacji. Mjanma będzie potrzebowała budować zdolności, Chiny nie. W 2013 r. łączny handel towarami UE z Mjanmą wyniósł 533 mln EUR, a z Chinami 428 mld EUR (w 2012 r. wartość handlu usługami wyniosła dalsze 49,9 mld EUR) ⁽¹⁴⁾.

4.2.1. Jednak w 2012 r. łączna wartość inwestycji przychodzących z UE do Chin wyniosła jedynie 15,5 mld EUR (5,3 mld EUR w 2009 r.), a wartość chińskich inwestycji w UE wyniosła tylko 7,6 mld EUR (0,3 mld EUR w 2009 r.) ⁽¹⁵⁾, czyli zaledwie 2,6 % inwestycji przychodzących do UE w tym roku. Wskaźniki te są bardzo niskie, co dodatkowo akcentuje fakt, że mniej niż 2 % BIZ UE lokowanych jest w Chinach (choć i tak stanowi to około 20 % wszystkich BIZ w Chinach), podczas gdy prawie 30 % BIZ UE lokowanych jest w Stanach Zjednoczonych. Chiny odpowiedzialne są za mniej niż 0,7 % ogółu BIZ w UE (choć mogą dokonywać także pośrednich inwestycji poprzez np. Hongkong), podczas gdy inwestycje USA stanowią 21 % wszystkich BIZ w UE.

4.2.2. Każde negocjacje dotyczące konkretnej umowy inwestycyjnej mają swoją specyfikę. W przypadku Mjanmy będzie chodzić o określenie zasad i standardów pozwalających rozwijać i wspierać zagraniczne inwestycje, natomiast w przypadku Chin dążyć się będzie do zawarcia znacznie ambitniejszej umowy. W każdym jednak przypadku duża część przyszłych inwestycji pochodzić będzie od sektora prywatnego lub będzie się wiązać z jego udziałem.

4.3. Ułatwianie inwestycji poprzez zapewnienie niezbędnej zrównoważonej infrastruktury będzie należeć do kluczowego obszaru kompetencji stron umowy inwestycyjnej. Rządy odpowiadają za zapewnienie solidnej podstawy regulacyjnej dla infrastruktury, w tym na poziomie regionalnym, lub za zapewnienie skutecznych i wydajnych sieci energetycznych, wodnych i transportowych poprzez przygotowanie skutecznych systemowych podwalin. Sieci energii i zaopatrzenia w wodę wymagają złożonej konstrukcji i mogą wymagać dziesięciu lat lub więcej do ich pełnego ukończenia. Otoczenie regulacyjne także wymaga planowania w długim okresie. UNCTAD ⁽¹⁶⁾ szacuje, że z 7 bln USD potrzebnych na inwestycje w okresie realizowania celów zrównoważonego rozwoju co najmniej jedna trzecia pochodzić będzie z sektora prywatnego i zostanie między innymi przeznaczona na budowę nowych miast, szkół, szpitali i dróg.

4.4. W związku z tym trzeba będzie koniecznie ułatwić tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP). W każdej umowie inwestycyjnej należy dopilnować, by otoczenie regulacyjne umożliwiała napływ inwestycji w dziedzinie zamówień publicznych i PPP i zapewniało długoterminową przewidywalność i stabilność. Również przedsiębiorstwa muszą planować w długim okresie, zwłaszcza jeśli ich inwestycje mają się udać. Porażka którejkolwiek ze stron nie leży w niczym interesie. Prężne podmioty rządowe i prywatne muszą budować nowe synergie i uczyć się nowych form zaangażowania. Także społeczeństwo obywatelskie – zwłaszcza partnerzy społeczni – musi wnieść tu kluczowy wkład.

4.5. Jedną z głównych korzyści dla Chin z tego rodzaju traktatu jest to, że uaktualni on dwustronne umowy inwestycyjne zawarte przez 27 państw członkowskich i zastąpi je jedną umową. Zamiast jedynie zabiegać o konsolidację tych umów, UE musi dążyć (tak jak zrobiła w przypadku Kanady) do zawarcia wysokiej jakości umowy nowej generacji. Negocjacje te obejmują nie tylko dostęp do rynku, lecz także kilka szerszych kwestii, w tym zamówienia publiczne, politykę konkurencji, rolę przedsiębiorstw państwowych oraz dostęp do dotychczas zamkniętych sektorów, jak również kwestie związane z rozwojem zrównoważonym.

4.5.1. Istotne jest, aby umowa inwestycyjna między UE i Chinami wniosła wartość dodaną. Powinna doprowadzić do zintensyfikowania dialogu politycznego i osiągnięcia wyższego poziomu integracji i wymiany technologicznej.

⁽¹⁴⁾ Dane liczbowe DG ds. Handlu.

⁽¹⁵⁾ Dane Komisji.

⁽¹⁶⁾ Zob. przypis 3.

4.5.2. Komitet odnotowuje uzgodniony przez UE i USA w 2012 r. zestaw zasad inwestycyjnych⁽¹⁷⁾. Podkreślono w nich „decydujące znaczenie tworzenia i utrzymania otwartych i stabilnych warunków i strategii inwestycyjnych przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego i wzrostu, tworzenia nowych miejsc pracy, większej produktywności, innowacji technologicznych i konkurencyjności”.

4.6. Jednakże nie ma wątpliwości co do nadrzędnej potrzeby włączenia rozdziału dotyczącego rozwoju zrównoważonego do każdej umowy inwestycyjnej z Chinami, zwłaszcza jeśli uwzględni się kluczowe zapotrzebowanie Chin na ekologiczne i zrównoważone inwestycje. Zdaniem większości obserwatorów jednym z głównych powodów zainteresowania Chin tego rodzaju umową jest to, że kraj ten potrzebuje unijnych inwestycji i technicznego *know-how*, by wspierać rozwój istniejących miast, zapewniając ich maksymalnie zrównoważony charakter, oraz budować nowe zrównoważone miasta w całych Chinach. Chiny są świadkiem nie tylko błędów popełnianych w krajach rozwiniętych, gdzie centra miast kojarzą się z dewastacją, ale także tych związanych z ekspansją miejską powodowaną bardzo szybkim, nieplanowanym i niekontrolowanym rozrastaniem się miast, zwłaszcza w szybko wschodzących gospodarkach. W Chinach następuje gwałtowny wzrost urbanizacji – już teraz ponad 50 % Chińczyków mieszka w miastach, co było nie do pomyślenia jeszcze parę lat temu. Na przykład populacja miasta Shenzhen, które 40 lat temu jeszcze nie istniało, wzrosła w latach 2000–2010 aż czterokrotnie, przekraczając liczbę 10 milionów mieszkańców. Chińskie władze zdecydowanie chcą uniknąć jak największej ilości problemów istniejących gdzie indziej.

5. Rola rozwoju zrównoważonego w negocjacjach inwestycyjnych

5.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do uwzględniania elementu „zrównoważonego rozwoju” w umowach inwestycyjnych. Każdy konkretny rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju będzie oparty na zasadach wytyczonych w pierwszym tego rodzaju rozdziale (rozdziale trzynastym Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Korei z 2010 r.⁽¹⁸⁾), który został następnie rozwinięty, zwłaszcza w niedawnych umowach o partnerstwie gospodarczym i w umowach z Singapurem i Kanadą (jeszcze nieratyfikowanych). Konieczne będzie także jego szczególne dostosowanie do inwestycji, między innymi w celu położenia nacisku na odpowiedzialne inwestycje, większą przejrzystość, efektywność energetyczną, promowanie usług środowiskowych i innych istotnych czynników.

5.1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje także podjęte zarówno przez Komisję Europejską, jak i Radę zobowiązania do zapewnienia, by polityka inwestycyjna nie kłóciła się z żadnym konkretnym aspektem zrównoważonego rozwoju.

5.2. Załącznik 13 do umowy UE–Korea jasno stwierdza, że dla osiągnięcia celów określonych w rozdziale o zrównoważonym rozwoju strony będą współpracować zarówno w dziedzinie wymiany poglądów dotyczących „pozytywnego i negatywnego wpływu” umowy, jak i „w ramach forów międzynarodowych do spraw społecznych lub środowiskowych aspektów handlu i zrównoważonego rozwoju”, w tym w ramach WTO, MOP, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska oraz wielostronnych porozumień w zakresie środowiska. Wszelka aktualizacja tych zobowiązań powinna także uwzględnić niedawne inicjatywy Banku Światowego, FAO oraz inne.

5.2.1. Z art. 13.4 umowy wyraźnie wynika, że uznaje ona wszystkie kluczowe konwencje społeczne (wielostronne normy i porozumienia dotyczące pracy) oraz (art. 13.5) wielostronne porozumienia dotyczące środowiska. Art. 13.6 odnosi się konkretnie do bezpośrednich inwestycji zagranicznych w „przyjazne dla środowiska towary i usługi, w tym w ekologiczne technologie, zrównoważone i odnawialne źródła energii, energooszczędne produkty i usługi oraz towary z ekoetykieta”.

5.2.2. Zasadnicze znaczenie ma również art. 13.7, który ma na celu zapobieżenie jakiegokolwiek osłabieniu lub ograniczeniu przepisów podjętemu w celu stymulowania inwestycji, a także art. 13.9, dotyczący przejrzystości.

5.2.3. Chociaż każda negocjowana umowa będzie miała własną, niepowtarzalną charakterystykę, niezbędne jest spójne podejście oraz łatwo rozpoznawalny i akceptowalny format.

5.2.4. Formalny mechanizm dialogu dotyczącego zrównoważonego rozwoju podobny do opisanego w rozdziale trzynastym/załączniku 13 do umowy z Koreą będzie tak samo ważny jak w przypadku pełnej umowy o wolnym handlu. Jeśli chodzi o Mjanmę, to możliwość przedyskutowania kwestii wdrożenia konwencji MOP-u będzie miała zasadnicze znaczenie z uwagi na to, że w latach 1997–2013 objęcie Mjanmy unijnym systemem GSP/EBA zostało zawieszone z powodu pogwałcenia przez ten kraj zasad konwencji MOP-u dotyczącej pracy przymusowej.

5.2.5. Przy włączaniu rozdziału o zrównoważonym rozwoju i zakładaniu specjalnego forum dyskusyjnego należy w przypadku Chin dążyć do wykorzystania zarówno istniejącego dialogu UE–Chiny dotyczącego zatrudnienia i polityki społecznej, jak i pogłębianego od 2005 r. dialogu między UE a Chinami dotyczącego polityki ochrony środowiska, a także najnowszego wspólnego oświadczenia z 2012 r. w sprawie wzmocnionego dialogu dotyczącego polityki ochrony środowiska i zielonego wzrostu. Powinno to obejmować zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarowanie odpadami i leśnictwo.

⁽¹⁷⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149331.htm>

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 127 z 14.5.2011, s. 62.

5.2.6. W każdym rozdziale dotyczącym zrównoważonego rozwoju należy dokładnie przyjrzeć się coraz większej roli odgrywanej przez sektor prywatny w inwestycjach. Kluczowe znaczenie będą miały zobowiązania inwestorów, zrównoważone w pełni adekwatną formą ich ochrony. W ramach podejmowanych przez inwestorów wysiłków na rzecz wzmocnienia i utrzymania ich ogólnej konkurencyjności należy uwzględnić ich zobowiązania dotyczące wymogów rozwoju zrównoważonego, w tym dotyczące społecznie odpowiedzialnych inwestycji. Dla niektórych z nich wsparcie zrównoważonego rozwoju będzie podstawowym celem inwestycyjnym, ale dla innych będzie ono drugoplanowe. Negocjujące strony mają ułatwić inwestycje, ale nie mogą określać, jakich inwestycji należy dokonać. Niemniej skuteczna strategia inwestycyjna UE ma do odegrania kluczową rolę w utrzymaniu konkurencyjności UE w czasach szybkich przemian gospodarczych oraz istotnych przekształceń względnego układu sił gospodarczych na świecie, zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje dokonywane przez bardziej specjalistyczne firmy oraz MŚP, które są głównym źródłem innowacji.

5.2.7. Art. 13.6 ust. 2 umowy z Koreą odnosi się do sprawiedliwego i etycznego handlu w odniesieniu do handlu towarami, a także do systemów, z którymi związana jest „społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw i rozliczalność”. Załącznik 13 także przewiduje „wymianę informacji i współpracę” w tych kwestiach, w tym „skuteczne wdrożenie międzynarodowych wytycznych i działania je uzupełniające”. Komitet zdecydowanie zaleca rozszerzenie tego podejścia na umowy inwestycyjne. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw będzie odgrywać niezwykle istotną rolę w każdej umowie inwestycyjnej.

5.2.8. Tego rodzaju mechanizm byłby bardzo pomocny w rozwiązywaniu kwestii społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw wraz z naszymi partnerami inwestycyjnymi. Powinien on położyć nacisk na wrażliwość kulturową, promowanie przejrzystości i etycznego podejścia oraz walkę z korupcją. Uwzględnienie preferencji konsumentów przyniesie korzyści ekonomiczne, a także będzie np. promować efektywniejszą i czystsza energię. Niezbędne jest zwiększanie świadomości, wymiana dobrych praktyk i konstruktywna współpraca między przedsiębiorstwami a zainteresowanymi stronami, a także budowanie potencjału MŚP, które ponoszą nieproporcjonalnie wysokie koszty. Chińskie inwestycje zagraniczne mogą zbyt łatwo zakończyć się niepowodzeniem ze względu na brak pełnego zrozumienia, czego się od inwestorów wymaga. Ułatwienie ściślejszego związku między inwestorami a potrzebami społeczeństwa, a co za tym idzie, również preferencjami konsumentów, byłoby cenną usługą dla wszystkich stron.

5.2.9. Komisja definiuje społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw jako „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo”. Odpowiedzialność ta jest zgodna z potrzebami przedsiębiorstw i składa się z dobrowolnych inicjatyw wykraczających poza wymogi prawne. Chodzi w niej o tworzenie nowej wartości poprzez innowacje. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw obejmuje aspekty gospodarcze, społeczne i ekologiczne oraz konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Przede wszystkim jednak każde przyjęte podejście musi być elastyczne i zróżnicowane. Nie może mieścić się w jakichś uniwersalnych ramach, gdyż każde przedsiębiorstwo ma własną specyfikę. W związku z tym istnieją bardzo różne praktyki związane ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw, ale jeśli są prawidłowo stosowane, stanowią cenne narzędzie tworzenia możliwości dla przedsiębiorców i poprawy konkurencyjności firm.

5.2.10. Wkrótce Komisja ma opublikować nowy komunikat w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, natomiast wspomniane kluczowe międzynarodowe wytyczne obejmują wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych⁽¹⁹⁾ i wytyczne ONZ-u w sprawie biznesu i praw człowieka, które znajdują się na etapie wdrażania. Ważne jest, by wszelkie działania na szczeblu UE lub międzynarodowym nie stały z nimi w sprzeczności i ich nie podważały. Ważne jest także, aby przypomnieć, że podczas gdy państwa mają obowiązek ochrony i przestrzegania praw człowieka, obowiązkiem przedsiębiorstw jest ich poszanowanie.

6. Rola społeczeństwa obywatelskiego

6.1. Społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania istotną rolę w zbliżaniu sektora instytucji rządowych i sektora prywatnego oraz w utrzymaniu zarówno stałego zaangażowania, jak i roli monitorującej. Jednakże kwestia bezpośredniego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, w tym bezpośredniego monitorowania każdej umowy inwestycyjnej, z udziałem zarówno państwowych, jak i niepaństwowych aktywnie uczestniczących podmiotów, będzie wymagać w poszczególnych krajach różnych rozwiązań, opartych na poziomie istniejącego wewnątrz społeczeństwa dialogu i zrozumienia pomiędzy różnymi grupami społecznymi.

6.2. Umowa między UE a Koreą przewiduje szereg mechanizmów dialogu między obiema stronami. Forum społeczeństwa obywatelskiego podlega Komitetowi ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju, złożonemu z przedstawicieli administracji obu stron. Umowy inwestycyjne przewidują powołanie tylko jednego takiego komitetu, gdyż nie zawsze wskazane jest podnoszenie na tym poziomie kwestii związanych z inwestycjami – zwłaszcza jeśli jedna strona może sobie nie życzyć, by czyniono z tego kwestię polityczną lub dyplomatyczną. W związku z tym być może konieczne będzie wypracowanie nowego mechanizmu funkcjonowania Forum społeczeństwa obywatelskiego

⁽¹⁹⁾ Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, 2011.

6.3. W krajach takich jak Chiny czy Mjanma społeczeństwo obywatelskie postrzegane jest w bardzo odmienny, węższy sposób, w związku z czym przyjęcie zasady udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w jakimkolwiek organie monitorującym będzie wymagało znacznie większej perswazji. Chiny zawarły partnerstwa z szeregiem krajów afrykańskich, skupiając się na inwestycjach, traktowanych wyłącznie jako działalność gospodarcza, a nie pomoc rozwojowa. Te mechanizmy konsultacji, które już istnieją, nie są łatwo zamienne z mechanizmami UE, ale wszelki rozwijający się dialog między odpowiednimi podmiotami byłby bardzo ważnym uzupełnieniem umowy. Ze swej strony UE uczyniła z dialogu społecznego i obywatelskiego jedną z podstaw swojego modelu społecznego i ujęła go w ramy instytucjonalne.

6.3.1. Komitet musi zostać włączony w poszukiwanie rozwiązań. W związku z tym jako najlepsze rozwiązanie zalecamy rozszerzenie zasady okrągłego stołu UE–Chiny – w którym Komitet i Chińska Rada Społeczno-Gospodarcza są jednakowo reprezentowane – bądź też zalecamy inny mechanizm dialogu dostosowany do odpowiednich okoliczności społecznych danego kraju.

6.3.2. Alternatywnym rozwiązaniem może być wykorzystanie istotnego doświadczenia Komisji dotyczącego programów budowania potencjału w zakresie handlu i związanych z tym kwestii. Na przykład programy realizowane z ministerstwami krajów trzecich, by pomóc im we wdrażaniu przepisów WTO, zawierały rozdział dotyczący społeczeństwa obywatelskiego, uwzględniający zrzeszenia pracodawców i związki zawodowe, które współpracowały z organami ONZ (takimi jak MOP, UNCTAD, UNIDO) w realizacji tych programów. Równie ważna będzie rola partnerów społecznych, między innymi ze względu na znaczny odsetek inwestycji z udziałem przedsiębiorstw.

Bruksela, dnia 19 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

506. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 18 I 19 MARCA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Plan inwestycyjny dla Europy”

[COM(2014) 903 final]

oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013

[COM(2015) 10 final – 2015/0009 (COD)]

(2015/C 268/05)

Sprawozdawca: Michael SMYTH

Komisja Europejska, w dniu 19 grudnia 2014 r., Parlament Europejski, w dniu 28 stycznia 2015 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 3 marca 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 172, 173, 175, 182 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Plan inwestycyjny dla Europy”

[COM(2014) 903 final]

oraz w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013

[COM(2015) 10 final – 2015/0009 (COD)].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 marca 2015 r.

Na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 19 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 200 do 6 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan inwestycyjny dla Europy oraz docenia zmianę nastawienia polegającą na odejściu od oszczędności i konsolidacji budżetowej. Komisja uznaje obecnie, że mamy do czynienia z niedoborem inwestycji i zagregowanym popytu, a sektor finansowy nadal nie jest w stanie w pełni przyczyniać się do pobudzania wzrostu gospodarczego.

1.2. Plan inwestycyjny jest krokiem we właściwym kierunku, budzi jednak szereg poważnych wątpliwości co do jego rozmiarów w stosunku do ogromnych potrzeb inwestycyjnych Europy, co do wysokości przewidywanego efektu dźwigni, co do potencjalnego napływu odpowiednich projektów inwestycyjnych, co do strategii marketingowej mającej przyciągnąć kapitał prywatny z Europy i spoza niej, w kwestii udziału MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, oraz w kwestii zakładanych ram czasowych.

1.3. Brak jest pewności, czy można stworzyć wykaz projektów, które będą oferowały rentowność zdolną przyciągnąć inwestorów instytucjonalnych. EKES ubolewa, że w obecnym wniosku Komisja Europejska nie przestrzegała zasad określonych w jej własnym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ (art. 5), rozwiniętych następnie w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 240/2014⁽²⁾, i zdecydowanie zaleca włączanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w proces typowania projektów na szczeblu krajowym. Pominiecie zainteresowanych podmiotów przy opracowywaniu propozycji jest widoczne w przedstawionym w grudniu wykazie potencjalnych projektów.

1.4. Znacznie większą uwagę należy poświęcić kwestii stworzenia sprzyjającego i przewidywalnego otoczenia inwestycyjnego. Bez zaufania ze strony inwestorów, lepszych uregulowań prawnych i odpowiednich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w UE trudno mieć jakąkolwiek nadzieję na pobudzenie choćby umiarkowanego wzrostu, który zapewniłby niezbędne nowe miejsca pracy.

1.5. Plan zakłada, że pochodzące od państw członkowskich składki na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) nie będą uwzględniane przy obliczaniu deficytu budżetowego, i fakt ten należy przyjąć z zadowoleniem. Komisja powinna wyjaśnić, dlaczego bieżące nakłady na strategiczną infrastrukturę publiczną nie są traktowane tak samo. Jaka jest różnica między uprzywilejowanym traktowaniem budżetowym składek państw członkowskich na rzecz inwestycji produkcyjnych w ramach EFIS a pełnoprawną „złotą regułą”?

1.6. Komitet uważa, że nadszedł czas, aby uznać, że Europa potrzebuje trwałego programu inwestycji publicznych i prywatnych w celu powrotu na ścieżkę wzrostu, tworzenia miejsc pracy i dobrobytu. Zachętą do strategicznych inwestycji publicznych, takich jak przewidziane w planie, które ległyby u podstaw obecnego i przyszłego rozwoju gospodarczego, powinny być bardziej sprzyjające europejskie ramy budżetowe. EKES zwraca się do Komisji, by rozpoczęła dyskusję na temat prawidłowo sformułowanej reguły fiskalnej dla Europy, w pełni uwzględniając liczne trudności związane ze zdefiniowaniem tego pojęcia i ustanawiając odpowiednie warunki.

1.7. Wzywa Komisję do uwzględnienia zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), według których należy skupić się na przyciąganiu projektów z regionów o najwyższej stopie bezrobocia, przy aktywnym zaangażowaniu krajowych partnerów społecznych i zainteresowanych stron. Zaleca przy tym, by przy typowaniu i ocenie potencjalnych projektów pod uwagę były brane strategie makroregionalne.

2. Kontekst

2.1. Poziom inwestycji w Europie spadł o 15 % w porównaniu z wartością szczytową sprzed kryzysu. Jednocześnie jednak w całej Europie istnieją wysokie oszczędności, bilanse przedsiębiorstw wykazują ogromną nadwyżkę płynności, inwestorzy instytucjonalni toną w pieniądzach, a tymczasem budżety większości państw członkowskich albo są napięte do granic wytrzymałości, albo się kurczą.

2.2. Ten niski poziom inwestycji jest tym bardziej nie do zaakceptowania, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż koszt kapitału, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym, jest historycznie niski. Rynki, które powinny równoważyć popyt na inwestycje i podaż środków inwestycyjnych, najwyraźniej nie działają prawidłowo w całej Europie. W środowiskach inwestorów występuje brak zaufania do otoczenia gospodarczego. Niepewność ma głęboki negatywny wpływ na zaufanie przedsiębiorców. Trzecim filarem ogłoszonego planu jest rozwiązanie kwestii reformy regulacyjnej i uproszczenie ram dla inwestycji w całej Europie. Nie będzie to łatwe.

⁽¹⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

⁽²⁾ Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1.

2.3. Na czym polega plan inwestycyjny dla Europy? Obejmuje on trzy zasadnicze elementy:

- utworzenie specjalnego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) w oparciu o gwarancje w wysokości 21 mld EUR z budżetu UE i z rezerw EBI, który to fundusz – zgodnie z założeniami Komisji – może przynieść w wyniku efektu mnożnikowego dodatkowe 294 mld EUR środków finansowych na inwestycje w ciągu trzech lat,
- wykaz strategicznych projektów inwestycyjnych oraz pomoc techniczną świadczoną przez wyspecjalizowane centrum doradztwa inwestycyjnego,
- usunięcie barier dla inwestycji i poprawę otoczenia regulacyjnego.

2.4. EFIS jest podobny do spółki celowej (ang. *special purpose vehicle (SPV)*) utworzonej w ramach EBI, by dokonywać inwestycji o poziomie ryzyka wyższym niż w wypadku pozostałej części banku, dzięki czemu zagwarantowane będzie utrzymanie przez EBI ratingu AAA. Pod tym względem EFIS jest innowacją. Stanowi on również znaczne odejście od dotychczasowych ortodoksyjnych poglądów, ponieważ gwarancją lub zabezpieczeniem na wypadek potencjalnych strat na inwestycjach EFIS będą środki z budżetu UE.

2.5. Jeśli chodzi o efekt dźwigni, początkowe finansowanie załączkowe sięgające 21 mld EUR pozwoli EBI na uruchomienie pożyczek w wysokości 63 mld EUR przy zachowaniu normalnego modelu biznesowego. Komisja zakłada, że EFIS następnie zachęci sektor prywatny i innych inwestorów do zaangażowania się w odpowiednie projekty i tym samym potencjalnie uruchomi inwestycje kapitałowe na łączną kwotę 315 mld EUR. Uzyskanie takiej dźwigni możliwe będzie dzięki temu, że EFIS stanowić będzie dla EBI zabezpieczenie przed ryzykiem, które pozwoli temu bankowi na inwestowanie w bardziej ryzykowne projekty.

2.6. Komitet przyznaje, że Komisja opowiada się za koniecznością usunięcia barier inwestycyjnych. Przewidziane środki finansowe odpowiadają jedynie przeciętnym rocznym niedoborom w stosunku do „zdrowej” stopy inwestycji, a zatem tej wielkości dodatkowe inwestycje potrzebne byłyby każdego roku. Jeśli inicjatywa ta ma spełnić swoje cele, otoczenie biznesowe musi być o wiele bardziej sprzyjające dla inwestycji. Przykładowo:

- Niezbędne warunki wstępne to lepsze uregulowania prawne i bardziej przewidywalne otoczenie regulacyjne wspierające podejmowanie długofalowych decyzji.
- Koszty prowadzenia działalności gospodarczej w Europie są zbyt wysokie. Należy się zająć między innymi takimi kwestiami, jak wysokie ceny energii.
- Aby Unia Europejska stała się ośrodkiem, z którego przedsiębiorstwa miałyby najlepszy dostęp do rynków globalnych, UE musi prowadzić ambitną politykę handlową.

3. Uwagi na temat planu inwestycyjnego dla Europy

3.1. Choć bezpośrednio po ogłoszeniu plan inwestycyjny dla Europy spotkał się z przychylnym przyjęciem, później podniosły się wobec niego pewne głosy krytyki. Niektórzy komentatorzy odebrali go jednoznacznie negatywnie, inni zaś przyjęli go wprawdzie z zadowoleniem, przy tym jednak zwrócili uwagę na pewne słabe strony. Wiele negatywnych uwag wynika z braku zrozumienia realnego kontekstu, w jakim powstał ten plan. W idealnych warunkach kompleksowy europejski plan inwestycyjny zasadzałby się na finansowanych ze środków publicznych projektach strategicznych mających na celu pobudzanie wzrostu i tworzenie miejsc pracy.

3.2. Jednym z podstawowych zarzutów wobec planu jest to, że przewidziane w nim środki są zbyt niskie w stosunku do skali niedoinwestowania w Europie. Zakłada się w nim efekt mnożnikowy na poziomie 1:15. Niektórzy komentatorzy twierdzą, że taka wielkość efektu dźwigni jest po prostu niewiarygodna⁽³⁾. Komisja oczekuje, że początkowe 21 mld EUR poddane zostanie działaniu efektu dźwigni dwukrotnie, najpierw dzięki finansowaniu opartemu na obligacjach sektora prywatnego, które zwiększy środki EFIS, i powtórnie, gdy projekty będą wspierane przez kapitał EFIS, który następnie przyciągnie dodatkowe inwestycje prywatne. Nie ma wątpliwości, że oczekiwany efekt mnożnikowy jest bardzo wysoki, ale zdaniem Komisji jego wartość mieści się w przedziale rzeczywistej dźwigni uzyskiwanej w przeszłości przez EBI. Mimo bardziej ryzykownego charakteru projektów finansowanych ze środków EFSI, fakt, że fundusz ten będzie należał do EBI, który będzie nim zarządzał, powinien zapewnić prawdopodobnie całkiem wysoki efekt mnożnikowy.

3.3. W wypadku większych projektów infrastrukturalnych, a zwłaszcza w wypadku projektów transgranicznych, okres przygotowawczy może sięgać kilku lat ze względu na przeszkody polityczne, ekologiczne czy regulacyjne, a czasem zwyczajnie z uwagi na podejście streszczające się w zdaniu „byłoby nie na moim podwórku”⁽⁴⁾. Przeszkody te mogą skutkować dwoma kolejnymi problemami. Po pierwsze, czy w wykazie znajdzie się wystarczająco dużo wielkich projektów infrastrukturalnych, które zarówno będą miały strategiczny charakter, jak i okażą się atrakcyjne dla inwestorów? Po drugie, 315 mld EUR inwestycji w okresie trzech lat oznacza około 100 mld EUR rocznie, co stanowi wzrost o 40 % w stosunku do obecnego poziomu inwestycji i UE i nie wydaje się możliwe. Krytyka ta jest w pewnym stopniu zasadna. Około 25 % (75 mld EUR) finansowania z EFSI będzie przeznaczona dla MŚP i spółek o średniej kapitalizacji i powinno być operacyjne w rozsądnym terminie. Pozostała część inwestycji funduszu będzie przeznaczona na projekty odpowiadające opisanym w sprawozdaniu grupy roboczej ds. inwestycji w UE. Z analizy tego wyczerpującego wykazu można wysnuć wniosek, że istnieje znaczny potencjalny zbiór projektów w dziedzinach energii, transportu, innowacji i technologii cyfrowych, które mogłyby korzystać ze wsparcia EFIS.

3.4. Do głównych argumentów krytyki wobec planu inwestycyjnego zaliczyć trzeba fakt, że jego oddziaływanie będzie średnio- i długoterminowe, podczas gdy aktualnie potrzebny jest bardziej krótkookresowy program inwestycyjny podobny do Europejskiego planu naprawy gospodarczej przyjętego w czasie ostatniej recesji. Skutki budżetowe takiego podejścia można by zamortyzować w ramach elastyczniejszego systemu rachunków narodowych. Zagadnienie to zostało omówione bardziej szczegółowo w części 4 niniejszej opinii.

3.5. Zakwestionowano także zdolność EBI do zarządzania tak ambitnym funduszem. Zdaniem niektórych komentatorów w wypadku finansowania MŚP i spółek o średniej kapitalizacji, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, EBI nie będzie dysponował odpowiednimi zasobami ludzkimi, by dotrzeć bezpośrednio do takich firm. EBI będzie się zatem w większym stopniu opierać na bankach komercyjnych, które będą wybierać mikroprzedsiębiorstwa, MŚP i spółki o średniej kapitalizacji oraz dostarczać im stosunkowo taniego finansowania. To zaś niesie ze sobą ryzyko, iż banki będą wybierać swoich ulubionych klientów biznesowych, których finansowałyby tak czy inaczej, co z kolei w znacznej mierze prowadzi do tzw. efektu „deadweight”. EKES apeluje o podjęcie działań w celu uniknięcia takiej sytuacji. Może się to odbyć m.in. w drodze konsultacji z organizacjami przedstawicielskimi MŚP.

3.6. Jednym z możliwych rozwiązań wobec takiego zagrożenia jest zwiększenie roli agencji rozwoju regionalnego i stowarzyszeń przedsiębiorców w zakresie wskazywania mikroprzedsiębiorstw, MŚP i spółek o średniej kapitalizacji, którym przysługiwałoby wsparcie ze środków funduszu. Te agencje i stowarzyszenia z reguły lepiej znają mniejsze przedsiębiorstwa i są im bliższe, dzięki czemu mogą wносить skuteczny wkład w ocenę ryzyka. Uznając możliwość pojawienia się pewnej pokusy nadużyć, EKES już wcześniej apelował o przyjęcie takiego podejścia i nadal uważa, że takie rozwiązanie mogłoby skutecznie wspomóc realizację planu inwestycyjnego⁽⁵⁾.

3.7. Komentatorzy doszukują się również pewnych podobieństw między planem inwestycyjnym dla Europy a europejską inicjatywą na rzecz wzrostu ogłoszoną w 2012 r.⁽⁶⁾ Inicjatywa ta przewidywała pakiet finansowania w wysokości 120 mld EUR pochodzących z przesunięć budżetowych, jednak bardzo mała część tych środków została wykorzystana. Te głosy krytyki są uzasadnione, dlatego też należy koniecznie zapewnić przejrzystość realizacji planu oraz zadbać o właściwą komunikację. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zarówno wdrażanie planu, jak i działanie EFIS będą ściśle monitorowane przez Parlament Europejski i Radę. W procesie kontrolowania wyników przyjętego planu w ciągu najbliższych trzech lat powinien uczestniczyć także EKES.

⁽³⁾ Zob. na przykład: „Europe’s Great Alchemist”, *The Economist*, 29 listopada 2014 r.; Daniel Gros, „The Juncker Plan: From EUR21 to EUR315 billion, through smoke and mirrors”, CEPS, 27 listopada 2014 r.

⁽⁴⁾ Z ang. NIMBY – „Not in My Back Yard”.

⁽⁵⁾ Zob. np. opinię EKES-u w sprawie: „Finansowanie przedsiębiorstw: zbadanie alternatywnych mechanizmów podaży” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 20).

⁽⁶⁾ CEPS, listopad 2014 r., s. 2.

3.8. Godny ubolewania jest fakt, że Komisja Europejska albo nie dysponuje zasobami finansowymi, albo nie ma politycznego poparcia, które umożliwiłoby pozyskanie znaczących dodatkowych środków, tak aby uruchomić prawdziwy europejski plan inwestycyjny. Wydaje się, że to szczególne ograniczenie budżetowe bezwzględnie pozostanie w mocy. W sytuacji gdy w budżecie UE jest bardzo mało środków, propozycję przedstawioną w ramach planu inwestycyjnego dla Europy należy uznać za najlepszą z możliwych.

3.9. Komisja twierdzi, że plan cechuje się realną dodatkowością w stosunku do innych polityk strukturalnych, ponieważ EFIS będzie interweniować jedynie wówczas, gdy niedostępne będą alternatywne źródła finansowania. Ponadto twierdzi się, że EFIS będzie uzupełnieniem innych inwestycji EBI, ponieważ charakteryzuje się wyższą gotowością do podejmowania ryzyka. Fundusz ten będzie również bardziej elastyczny pod względem wykorzystywanych instrumentów finansowych. Wśród nich mogłyby się znaleźć kapitał własny, quasi-kapitał własny, kapitał podwyższonego ryzyka, finansowanie dłużne czy gwarancje dla sekurytyzacji kredytów. EFIS będzie działać – w miarę możliwości – we współpracy z krajowymi bankami prorozwojowymi. Komisja proponuje również wsparcie planu poprzez ustanowienie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych (ELTIF) oraz działania na rzecz utworzenia nowych rynków sekurytyzacji i podmiotów sekurytyzacyjnych w celu poszerzenia podstawy finansowania projektów i MŚP. Propozycje te należy przyjąć z zadowoleniem, zbyt długo jednak z nimi zwlekano.

3.10. Zdaniem Komisji zaproponowany plan inwestycyjny jest wystarczająco elastyczny, jeśli chodzi o EFIS, wykaz projektów i centrum doradztwa inwestycyjnego, by w nadchodzących latach można było obsłużyć kolejne fazy inwestycji. Plan przewiduje solidną strukturę zarządzania w ramach EBI. Każdy projekt wspierany przez EFIS będzie musiał także zostać zatwierdzony przez zarząd EBI, tak jak wymaga tego traktat. EKES zaleca, by w proces typowania projektów inwestycji publicznych na poziomie krajowym zaangażować ściśle partnerów społecznych i zainteresowane strony – jednym z możliwych do zastosowania formatów jest wykorzystanie komitetów monitorujących w ramach krajowych umów partnerstwa.

3.11. EFIS będzie dążył do wspierania projektów o wyższym poziomie ryzyka, służących zwiększaniu wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i wydajności. Nie wiadomo jeszcze, czy platformy wspólnego inwestowania (do których zaliczają się EFIS, krajowe banki prorozwojowe i prywatne instytucje finansowe) okażą się wystarczająco atrakcyjne dla uczestników. W tym względzie EKES zaleca przyjęcie proaktywnej strategii marketingowej w celu przyciągnięcia inwestycji prywatnych. Strategię tę należałoby realizować poprzez zapewnienie większej jasności co do organizacji platform inwestycyjnych oraz poprzez powierzenie Europejskiemu Centrum Doradztwa Inwestycyjnego roli promotora możliwości inwestycyjnych w Europie i poza nią. Plan cechuje się stosunkowo wysoką zdolnością do ponoszenia ryzyka (21 mld EUR). Mimo że poziom ryzyka w ramach planu będą wyższe, jest bardzo mało prawdopodobne, by zaistniała konieczność pełnego wykorzystania gwarancji, a poza tym i tak nie nastąpiłoby to w jednym czasie.

3.12. Komisja szacuje, że jeśli cele inwestycyjne planu zostaną zrealizowane w pełni, w ciągu najbliższych trzech lat powstaną 1–1,3 mln dodatkowych miejsc pracy. Jest to niemała liczba, nawet w kontekście, gdy w całej UE bez pracy pozostaje 25 mln osób. Ostatnio Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) opublikowała swoje własne szacunki dotyczące miejsc pracy, jakie miałyby powstać dzięki realizacji planu inwestycyjnego. Ze sprawozdania MOP-u wynika przede wszystkim, że jeśli zaprojektowaniu programu i dystrybucji środków poświęci się należyta uwaga, do połowy 2018 r. zostanie utworzonych ponad 2,1 mln nowych miejsc pracy. Gdyby środki z EFIS przyznawano na przykład z uwzględnieniem poziomu bezrobocia, zapewniłoby to najwyższy i najbardziej sprawiedliwy wzrost zatrudnienia⁽⁷⁾. EKES apeluje, by przy podejmowaniu decyzji co do potencjalnych projektów uwzględniać priorytety strategii makroregionalnych. Jest zatem jasne, że należy możliwie jak najszybciej opublikować kryteria wyboru projektów, które będą wspierane w ramach planu.

3.13. Jeżeli dzięki planowi inwestycyjnemu uda się pozyskać z państw członkowskich dodatkowy kapitał dla EFIS, Komisja przychylnie potraktuje taki wkład przy ocenie kryteriów zadłużenia i deficytu w ramach paktu stabilności i wzrostu. Na pierwszy rzut oka oznacza to pewną zmianę nastawienia Komisji, choć nie jest ona jeszcze wystarczająca. EKES deklaruje gotowość do aktywnego udziału w dalszych dyskusjach na temat sposobów promowania lepszych inwestycji w całej Europie, w tym poprzez zapewnienie większej elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu. Zwraca się do Komisji o dalsze zbadanie możliwości stworzenia korzystnego otoczenia fiskalnego dla inwestycji w Europie.

⁽⁷⁾ „An Employment Oriented Investment Strategy for Europe” [Strategia inwestycyjna dla Europy ukierunkowana na zatrudnienie], MOP, styczeń 2015 r.

4. Czas na nową „złotą regułę” dla Europy?

4.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że pochodzące od państw członkowskich składki na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) nie będą uwzględniane przy obliczaniu deficytu budżetowego. Niemniej nasuwa się pytanie, dlaczego bieżące nakłady na strategiczną infrastrukturę publiczną nie są traktowane tak samo. Jaka jest różnica między uprzywilejowanym traktowaniem budżetowym składek państw członkowskich na rzecz inwestycji produkcyjnych w ramach EFIS a pełnoprawną „złotą regułą”?

4.2. Zwolennicy wprowadzenia europejskiej złotej reguły twierdzą, że występuje tutaj znaczna niekonsekwencja. Stosowane w europejskich ramach polityki budżetowej negatywne bodźce doprowadziły do niedoboru inwestycji publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, wzrost inwestycji publicznych przekłada się na wzrost kapitału publicznego i jest źródłem wzrostu dla obecnych i przyszłych pokoleń. Wynika z tego, że przyszłe pokolenia powinny przyczyniać się do finansowania tych inwestycji, ponieważ brak zgody na finansowanie dłużne korzyści, jakie czerpać będą przyszłe pokolenia, oznaczać będzie niewspółmierne obciążenie podatkowe obecnego pokolenia i doprowadzi do niedoinwestowania⁽⁸⁾. Z takim właśnie zjawiskiem mamy obecnie do czynienia w Europie.

4.3. Można by obstawać, że większa elastyczność dla inwestycji w ramach EFIS jest w rzeczywistości mini złotą regułą budżetową. Trzeba omówić kwestię prawidłowo sformułowanej reguły fiskalnej dla Europy, w pełni uwzględniając liczne trudności związane ze zdefiniowaniem tego pojęcia. Dyskusja powinna również dotyczyć ustanowienia odpowiednich warunków. Komitet uważa, że nadszedł czas, aby uznać, że Europa potrzebuje solidnego programu inwestycji publicznych i prywatnych w celu powrotu na ścieżkę wzrostu, tworzenia miejsc pracy i dobrobytu. Zachętą do strategicznych inwestycji publicznych i prywatnych, takich jak te przewidziane w planie, które ległyby u podstaw obecnego i przyszłego rozwoju gospodarczego, powinny być bardziej sprzyjające europejskie ramy budżetowe.

Bruksela, dnia 19 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Wnikliwa analiza literatury na temat złotej reguły budżetowej, a także warunków jej zastosowania znajduje się w publikacji Achima Trugera pt. „Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe” [Wdrożenie złotej reguły budżetowej na rzecz inwestycji publicznych w Europie]. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, w: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, nr 138, dokument roboczy AK-Wien.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Przegląd zarządzania gospodarczego – sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, (UE) nr 1174/2011, (UE) nr 1175/2011, (UE) nr 1176/2011, (UE) nr 1177/2011, (UE) nr 472/2013 oraz (UE) nr 473/2013”

[COM(2014) 905 final]

(2015/C 268/06)

Sprawozdawca: David CROUGHAN

Współsprawozdawca: Carmelo CEDRONE

Dnia 19 grudnia 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Przegląd zarządzania gospodarczego – sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, (UE) nr 1174/2011, (UE) nr 1175/2011, (UE) nr 1176/2011, (UE) nr 1177/2011, (UE) nr 472/2013 oraz (UE) nr 473/2013”

[COM(2014) 905 final].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 marca 2015 r.

Na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 19 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 2 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejskie zasady zarządzania gospodarczego, opracowane w czasie kryzysu, odegrały ważną rolę w konsolidacji budżetowej, koordynacji polityki gospodarczej oraz, w związku z wprowadzeniem oceny projektów planów budżetowych, w pogłębianiu integracji fiskalnej. Jednak EKES jest zaniepokojony faktem, że koszty, pod względem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, są wysokie i że Unia Europejska pozostaje w tyle za innymi zaawansowanymi gospodarkami, jeśli chodzi o wychodzenie z kryzysu gospodarczego, co świadczy o niedoskonałości realizowanej polityki, wynikającej przede wszystkim z niepełnego charakteru zarządzania gospodarczego w unii gospodarczej i walutowej.

1.2. Środki wdrożone w ramach europejskiego semestru rozpoczęły proces konsolidacji budżetowej i odbudowywania zaufania, lecz podejście oparte na przepisach, choć właściwe normalnej sytuacji, jest obecnie częścią problemu. Państwa członkowskie znajdujące się w trudnej sytuacji potrzebują większych zasobów na wyjście ze ślepej uliczki recesji i zagwarantowanie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz trwałej konsolidacji budżetowej, którą umożliwia wzrost.

1.3. EKES uważa, że nie można dopuścić do tego, by Europejski Bank Centralny musiał sam walczyć z obecną recesją w strefie euro. Środkom z zakresu luzowania ilościowego (QE) wprowadzanym przez EBC muszą towarzyszyć dalej idące inicjatywy polityczne państw członkowskich, wykraczające poza plan inwestycyjny dla Europy ogłoszony przez Komisję.

1.4. Różnic w zakresie względnej konkurencyjności państw członkowskich unii gospodarczej i walutowej, które wcześniej zostałyby zrównoważone przez korekty walutowe w górę i w dół, nie można zniwelować, po prostu nakazując, pod groźbą kary, realizację zaleceń i reform tylko tym państwom, które uznano za niekonkurencyjne.

1.5. Należy niezwłocznie wprowadzić konkretne mechanizmy i instrumenty służące właściwej koordynacji polityki gospodarczej prowadzącej do konwergencji i solidarności. Proces ten początkowo nie powinien wymagać zmiany traktatu, jednak zdaniem EKES-u w dłuższej perspektywie zmiana taka będzie konieczna.

1.6. W ramach przeglądu wieloletnich ram finansowych w 2016 r. konieczne będzie **poparcie pilnie potrzebnych reform strukturalnych** realizowanych we wspólnym interesie UE, w tym przywracania równowagi makroekonomicznej, oraz **pewnej formy mechanizmu zdolności fiskalnej**, takiej jak np. instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności zaproponowany w planie działania dotyczącym UGW.

1.7. EKES jest zaniepokojony tym, że saldo strukturalne (zmienna nieobserwowalna oparta na teoretycznych i spornych obliczeniach dotyczących potencjalnej luki produktowej, mogących ulegać istotnym zmianom) odgrywa tak kluczową rolę w zapobiegawczej i naprawczej części procedury nadmiernego deficytu.

1.8. W ramach europejskiego semestru przypisuje się znacznie większą wagę redukcji rocznego deficytu finansów publicznych jako sposobowi zaradzenia wysokiej relacji długu do PKB niż przynoszącym większe efekty środkom mającym na celu zwiększenie wzrostu PKB. Komisja powinna nie tylko monitorować wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów, ale także przeprowadzić analizę *ex post* skuteczności swych zaleceń, jeśli chodzi o zwiększenie produkcji, wzrostu gospodarczego oraz liczby wysokiej jakości miejsc pracy w danym państwie członkowskim.

1.9. Komitet przyjmuje z zadowoleniem położenie nacisku na stosowanie elastyczności w ramach zasad określonych w pakcie stabilności i wzrostu oznaczające, że Komisja weźmie pod uwagę niektóre inwestycje publiczne przy obliczaniu deficytu budżetowego; uważa jednak, że jest to rozwiązanie o ograniczonym i częściowym zasięgu. Nieduże przekroczenie limitu deficytu 3 % powinno przez określoną liczbę lat być traktowane jako tymczasowe odstępstwo i nie wiązać się automatycznie z nałożeniem sankcji.

1.10. Deficyt demokracji wynikający z tego, że na zarządzanie istotny wpływ mają organy niewyłaniane w wyborach, oznacza ryzyko pojawienia się niskiego poczucia współodpowiedzialności za realizację zaleceń i wrogości wobec projektu europejskiego. Niewykonaniu zaleceń dla poszczególnych krajów można zapobiec poprzez rzeczywiste zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w opracowywanie tych zaleceń.

1.11. PE powinien odrywać dużą rolę w określaniu priorytetów gospodarczych w odniesieniu do każdego europejskiego semestru oraz w parlamentarnej kontroli dotyczącej zaleceń dla poszczególnych krajów. Państwa członkowskie i Komisja powinny szeroko rozpowszechniać informacje dotyczące procesu związanego z europejskim semestrem, by zapewnić jego lepsze zrozumienie przez obywateli.

2. Przegląd zarządzania gospodarczego w skrócie

2.1. Europejski semestr został wprowadzony w 2011 r., a dodatkowo dnia 13 grudnia 2011 r. wszedł w życie wzmocniony pakt stabilności i wzrostu obejmujący nowy zbiór przepisów dotyczących nadzoru gospodarczego i budżetowego, na który składało się pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa – łącznie nazywanych „sześciopakiem”. Dnia 30 maja 2013 r. dołączyły do tego dwa rozporządzenia zwane „dwupakiem”, które miały jeszcze bardziej umocnić integrację gospodarczą i konwergencję wśród państw członkowskich strefy euro. Obecny przegląd dotyczy skuteczności siedmiu rozporządzeń oraz ukierunkowania dalszych działań. Obejmuje zasadniczo trzy aspekty zarządzania gospodarczego na poziomie UE: nadzór budżetowy ⁽¹⁾, zakłócenia równowagi makroekonomicznej ⁽²⁾ oraz monitorowanie i nadzorowanie krajów strefy euro doświadczających trudności związanych ze stabilnością finansową ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 12); oraz

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 8); oraz

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1).

3. Uwagi na temat obecnego zarządzania gospodarczego

3.1. Nadzór budżetowy

3.1.1. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wybrane ukierunkowanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2015 r., którą opublikowano równocześnie z przeglądem zarządzania gospodarczego i w której zwraca się uwagę na usprawnienie i wzmocnienie semestru osiągnięte dzięki uproszczeniu różnych etapów i ich wyników, co EKES zalecał w swojej opinii w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego w 2014 r. ⁽⁴⁾.

3.1.2. EKES sądzi, że europejski semestr ma kluczowe znaczenie dla procesu konwergencji i dostosowywania. Komitet wezwał ponadto do zainicjowania strategii komunikacji i uproszczenia w ramach wspólnych wysiłków Komisji, Parlamentu Europejskiego, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego ⁽⁵⁾.

3.1.3. Komitet przyjmuje z zadowoleniem pogłębienie integracji fiskalnej dzięki utworzeniu wspólnego harmonogramu przedkładania i publikowania przez państwa członkowskie wstępnych planów budżetowych, monitorowanych przez niezależne krajowe organy; plany te są przedkładane każdego roku do połowy października, tak by Komisja mogła przedstawić swe uwagi przed ostatecznym przyjęciem budżetu przez rządy państw członkowskich. Proces ten powinien stać się bardziej demokratyczny i przejrzysty, a państwa członkowskie i Komisja powinny szeroko rozpowszechniać odpowiednie informacje, by zapewnić lepsze zrozumienie tego procesu przez obywateli. Komitet przyjąłby z zadowoleniem sporządzenie przez Komisję oceny roli i jakości niezależnych krajowych organów.

3.1.4. Komitet odnotowuje na podstawie projektów planów budżetowych na 2015 r., że ograniczenie konsolidacji budżetowej w 2015 r. przyniesie zasadniczo neutralny kurs polityki budżetowej w strefie euro. Zaznacza także, że wobec trzech spośród siedmiu krajów – w odniesieniu do których pojawia się ryzyko niezgodności z przepisami – mogą zostać w marcu podjęte kroki w ramach procedury nadmiernego deficytu. Procedura wymagałaby również większej przejrzystości, konsultacji z rządami krajowymi i społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza z partnerami społecznymi, oraz nadzoru ze strony Parlamentu Europejskiego.

3.1.5. Komitet sądzi, że w krótkim okresie objętym przeglądem reforma przepisów budżetowych UE na mocy odpowiednich rozporządzeń w sprawie nadzoru budżetowego bez wątpienia odegrała pewną rolę w zakresie konsolidacji fiskalnej, czego dowodem jest zmniejszenie się deficytu UE-28 z 4,5 % PKB w 2011 r. do 3 % w 2014 r.

3.1.6. Koszt był jednak wysoki, a powodzenie działań okazało się bardzo ograniczone, co dowodzi, że polityka UE nie przyczyniła się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Dla porównania w tym samym okresie w USA deficyt zmalał z 10,6 % do 4,9 %, wzrost PKB **przyspieszył** z 1,6 % do 2,4 % (w UE **zwolnił** z 1,7 % do 1,3 %), bezrobocie **spadło** z 8,9 % do 6,2 % (w UE **wzrosło** z 9,6 % do 10,2 %) i, co ważne, zatrudnienie **wzrosło** o 6,3 % (w UE **zatrzymało się** na poziomie - 0,1 %).

3.1.7. EKES jest znacznie mniej optymistyczny niż Komisja, która stwierdza, że cele dotyczące deficytu strukturalnego określone w ramach procedury nadmiernego deficytu pozwalają na bardziej precyzyjne i przejrzyste doradztwo w zakresie polityki. Chociaż Komitet zgadza się, że środek ten, pozbawiony zakłóceń wiążących się z cyklem koniunkturalnym oraz jednorazowymi środkami polityki budżetowej, stwarza możliwość uzyskania bardziej przejrzystego obrazu sytuacji, to jednak jest to zmienna nieobserwowalna oparta na teoretycznych i spornych obliczeniach dotyczących potencjalnej luki produktowej (które mogą ulec istotnym zmianom) i może w niektórych przypadkach prowadzić do wydania nieprawidłowych zaleceń co do polityki.

3.1.8. Relacja długu do PKB jest ważnym elementem stabilności budżetowej. Obejmuje ona dwa elementy: kwotę długu i wielkość PKB, przy czym działań dotyczących jednego elementu nie można prowadzić, nie mając na uwadze wpływu, jaki wywrą one także na drugi element. Podejście, które koncentruje się na zbyt szybkim obniżeniu deficytu z myślą o dalszym obniżeniu poziomu zadłużenia – gdy prowadzi do ograniczenia lub zmniejszenia PKB – przyniesie odwrotne do zamierzonych skutki, jeśli chodzi o cel, jakim jest zmniejszenie relacji długu do PKB.

3.1.9. Komitet przyjmuje z zadowoleniem położenie nacisku na stosowanie elastyczności w ramach zasad określonych w pakcie stabilności i wzrostu oznaczające, że Komisja (przy ustalaniu, na ile dobry jest stan finansów publicznych danego państwa członkowskiego) weźmie pod uwagę: a) inwestycje publiczne dokonywane w ramach planu inwestycyjnego dla Europy; b) inwestycje związane ze współfinansowaniem w ramach funduszy strukturalnych; c) reformy, które wywierają długoterminowe skutki dla stabilności finansów publicznych; oraz d) warunki koniunkturalne ⁽⁶⁾. Zdaniem EKES-u jest to jednak rozwiązanie o ograniczonym i częściowym zasięgu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 46.

⁽⁵⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

⁽⁶⁾ COM(2015) 12 final.

3.1.10. EKES ostrzega, że pomimo ścisłej współpracy z PE i nasilenia współpracy z parlamentami krajowymi poprzez misje badawcze na miejscu i w ramach kontroli projektów budżetów w strefie euro, cały proces nadal charakteryzuje deficyt demokracji, ponieważ zasadniczo nie ponoszące odpowiedzialności instytucje UE mają istotny wpływ na proces decyzyjny na szczeblu krajowym.

3.1.11. Deficyt udziału (tj. brak rzeczywistego krajowego zaangażowania w proces decyzyjny), którego nie równoważy odpowiednia legitymacja rezultatów (tj. prawidłowe rozwiązania dla problemów gospodarczych), prowadzi do niechętnego przyjmowania współodpowiedzialności za programy gospodarcze i rosnącej wrogości wobec projektu europejskiego, co potwierdziło się podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego ⁽⁷⁾.

3.1.12. Komisja powinna dokonać oceny *ex post* dotyczącej nie tylko realizacji jej zaleceń w zakresie polityki przez państwa członkowskie, ale również tego, czy zalecenia te skutecznie przyczyniły się do powrotu gospodarki na zrównoważoną ścieżkę, nie tylko z punktu widzenia dostosowań finansowych i budżetowych, lecz także wzrostu gospodarczego, rozwoju oraz tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy.

3.2. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej

3.2.1. Komitet uznaje i popiera potrzebę istnienia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, jako że monitorowanie kluczowych zmiennych pozabudżetowych może pozwolić wskazać ewentualne niekorzystne tendencje, zanim się one utrwala. Kryzys okazał się aż nadto dobrym dowodem na to, że błędem było monitorowanie w ramach paktu stabilności i wzrostu jedynie równowagi fiskalnej, a pomijanie lub rozpatrywanie jedynie w bardzo niewielkim stopniu zagadnień dotyczących rozwoju i zatrudnienia.

3.2.2. PE powinien odrywać dużą rolę w określaniu priorytetów gospodarczych w odniesieniu do każdego europejskiego semestru oraz w parlamentarnej kontroli dotyczącej zaleceń dla poszczególnych krajów ⁽⁸⁾.

3.2.3. Komitet jest bardzo zaniepokojony przyjęciem jednostronnego podejścia do korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Problem ten jest postrzegany wyłącznie jako problem krajowy; praktycznie cały nacisk kładzie się na korektę szkodliwych deficytów, a łagodnie podchodzi do nadwyżek. Aby znaleźć skuteczne rozwiązanie, trzeba dokonać oceny zakłóceń równowagi oraz ich wpływu na całą europejską gospodarkę.

3.2.4. Aby zagwarantować, że procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a w związku z nią także projekt „Europa 2020”, nie okaże się powtórką porażki strategii lizbońskiej, Komisja powinna wskazać lepszą metodę oceny jakości wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów oraz być gotowa do podejmowania działań następczych związanych z tym procesem i zapewniania zachęt dla państw członkowskich (takich jak elastyczność, złote reguły budżetowe itp.), zanim w ostateczności sięgnie po sankcje.

3.2.5. Inaczej niż nadzór budżetowy, który zwykle przynosi w krótkim okresie łatwo mierzalne wyniki, zalecenia polityczne, stanowiące istotną część zaleceń dla poszczególnych krajów, odnoszą się do mniej wiążących strategii politycznych i rezultatów, takich jak konkurencyjność, czy do różnych aspektów otoczenia biznesu, reform systemów zabezpieczenia społecznego, poziomu wykonania lub skutków, które mogą być trudne do zmierzenia.

3.2.6. W ramach przeglądu wieloletnich ram finansowych w 2016 r. konieczne jest **poparcie pilnie potrzebnych reform strukturalnych** realizowanych we wspólnym interesie UE, w tym przywracania równowagi makroekonomicznej, oraz **pewnej formy mechanizmu zdolności fiskalnej**. EKES apeluje o rozważenie możliwych do wykorzystania instrumentów: instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności pozwalającego gospodarkom w trudnej sytuacji na podjęcie pilnie potrzebnych reform strukturalnych leżących we wspólnym interesie UE, zarysowanego na sześciu stronach w Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej, a następnie stanowiącego temat komunikatu ⁽⁹⁾; ponownego zajęcia się zieloną księgą w sprawie obligacji stabilnościowych, do czego wezwano w rozporządzeniu (UE) nr 1173/2011 poddawanyemu przeglądowi w niniejszej opinii; oraz pewnego rodzaju minimalnego systemu zabezpieczenia społecznego, który wspomógłby gospodarkę w trudnej sytuacji.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie specjalne Centrum Studiów nad Polityką Europejską nr 98, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance*, grudzień 2014 r.

⁽⁸⁾ Tamże.

⁽⁹⁾ COM(2013) 165 final.

3.2.7. Komisja twierdzi, że głównym elementem procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej są szczegółowe oceny sytuacji; zalecenia polityczne w nich zawarte są następnie uwzględniane w zaleceniach dla poszczególnych krajów. EKES popiera to rozwiązanie, które może przynieść bardziej wnikliwą analizę, gdyż obejmuje misję na miejscu pozwalającą na zdobycie znacznej wiedzy dotyczącej gospodarki poddawanej ocenie; dodatkową zaletą tego rozwiązania jest, że Komisja i krajowi urzędnicy resortu finansów nawiązują użyteczną współpracę.

3.2.8. Ponieważ reformy w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej przynoszą korzyści dopiero w dłuższym okresie, istnieje obawa, że rządy krajowe mogą nie uznawać ich za priorytetowe i składać jedynie gołosłowne obietnice ich realizacji. Kluczowa część zaleceń dla poszczególnych krajów służących skorygowaniu zakłóceń powinna koncentrować się na urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego.

3.2.9. Prawdziwe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w tym obszarze europejskiego semestru byłoby ważnym sposobem zapewnienia zgodności z wymogami oraz podniesienia profilu politycznego i zwiększenia poczucia współodpowiedzialności na poziomie krajowym.

3.2.10. EKES sugeruje, że wnioski na temat tego, jak Komisja i państwa członkowskie mogłyby najlepiej współdziałać, można byłoby wyciągnąć z doświadczeń państw objętych programem dostosowań, w których prowadzono stały i dogłębny nadzór.

3.2.11. Dokument roboczy służb DG ECFIN wskazuje, że w okresie dwóch lat (2012–2013) wdrożono jedynie mało imponujący odsetek 41 % zaleceń dla poszczególnych krajów i odnotowano niewielki spadek między jednym a drugim rokiem⁽¹⁰⁾, co można uznać za pewien głośny sygnał ostrzegawczy. Potrzebna jest analiza przyczyn rozdzwienki istniejącego między zaleceniami a ich realizacją.

3.2.12. EKES ostrzega, że podejście oparte na tablicy wyników, które jest retrospektywne i stanowi główne narzędzie uzasadniające konieczność szczegółowej oceny sytuacji, niekoniecznie pozwoli wykryć nagromadzenie zakłóceń mogące w przyszłości doprowadzić do kryzysu. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że decydenci polityczni mogą nie mieć solidnej bazy do podejmowania skutecznych działań⁽¹¹⁾, a nawet może to odwieść ich uwagę od kwestii, na których powinni się skupić w pierwszej kolejności.

3.3. *Kraje strefy euro doświadczające trudności związanych ze stabilnością finansową*

3.3.1. EKES dostrzega potrzebę wspierania, poprzez ukierunkowany nadzór, państw, które 1) doświadczają poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub stabilności finansów publicznych lub w przypadku których istnieje ryzyko, że będą takich trudności doświadczać; albo 2) poprosiły o pomoc finansową od instytucji UE, innych państw członkowskich lub MFW lub taką pomoc otrzymują.

3.3.2. EKES w pełni opowiada się za tym, by w przypadku objęcia państwa członkowskiego programem dostosowań makroekonomicznych wszystkie inne zobowiązania, w tym w ramach europejskiego semestru, zostały zawieszone i by dane państwo członkowskie było stale objęte nadzorem po zakończeniu programu.

3.3.3. Proces obejmujący okres, w którym państwo członkowskie chce ubiegać się o pomoc finansową, nadal nie został jeszcze przetestowany, gdyż stosowne rozporządzenie weszło w życie dopiero po tym, jak wymagające tego cztery kraje zostały już objęte programem dostosowań.

3.3.4. EKES apeluje, by Komisja przeprowadziła i opublikowała badanie na temat skutków programów dostosowawczych we wspomnianych czterech krajach, w szczególności w celu ustalenia, czy mniej pozytywne, jak się wydaje, wyniki w przypadku jednego z nich można było złagodzić poprzez zastosowanie przez Komisję innego podejścia.

4. **Potrzebna jest dalej idąca wizja zarządzania UGW**

4.1. UE jest jednym z największych i najbogatszych bloków gospodarczych na świecie, który jak dotąd przetrwał mimo dysfunkcyjnego systemu zarządzania gospodarczego powstałego w rezultacie decyzji o utworzeniu unii gospodarczej i walutowej ze wspólną walutą i polityką pieniężną przy jednoczesnym utrzymaniu krajowych polityk budżetowych i gospodarczych.

⁽¹⁰⁾ ECFIN Economic Brief, nr 37, październik 2014 r., „Implementing Economic Reforms – are EU Member States responding to European Semester Recommendations”.

⁽¹¹⁾ Daniel Gros i Alessandro Giovannini, „The »Relative« importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the MIP”, Istituto Affari Internazionali, nr 14, marzec 2014 r.

4.2. EKES uważa, że nie można dopuścić do tego, by Europejski Bank Centralny musiał sam walczyć z obecną recesją w strefie euro. Środkom z zakresu luzowania ilościowego (QE) wprowadzanym przez EBC muszą towarzyszyć dalej idące inicjatywy polityczne państw członkowskich. Ogłoszony przez Komisję plan inwestycyjny dla Europy to niezbędny, lecz niewystarczający krok we właściwym kierunku. Przy braku dalszej integracji fiskalnej ukierunkowane głównie na perspektywę krajową podejście do koordynacji gospodarczej w ramach europejskiego semestru uniemożliwia strefie euro przyjęcie właściwego kursu polityki budżetowej.

4.3. Kryzys wydobyl na światło dzienne istotne wady systemu stanowiące potencjalne zagrożenie dla euro. Wymusił zasadnicze reformy zarządzania gospodarczego, pośpiesznie opracowane i przeprowadzone w ramach umów międzyrządowych, a nie metodą wspólnotową. Różnic w zakresie względnej konkurencyjności państw członkowskich unii gospodarczej i walutowej, które wcześniej zostałyby zrównoważone przez korekty walutowe w górę i w dół, nie można zniwelować, po prostu nakazując, pod groźbą kary, realizację zaleceń i reform tylko tym państwom, które uznano za niekonkurencyjne.

4.4. Środki wdrożone w ramach europejskiego semestru rozpoczęły proces konsolidacji budżetowej i odbudowywania zaufania, lecz podejście oparte na przepisach, choć właściwe normalnej sytuacji, jest obecnie częścią problemu. EKES uważa, że podstawą zarządzania gospodarczego (zwłaszcza strefy euro) nie mogą już być jedynie poddawane obecnie przeglądowi rozporządzenia. Państwa członkowskie znajdujące się w trudnej sytuacji potrzebują większych zasobów na wyjście ze ślepej uliczki recesji i zagwarantowanie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz możliwej dzięki wzrostowi trwałej konsolidacji budżetowej.

4.5. EKES podziela zaniepokojenie wywołane opublikowanym niedawno przez Komisję rocznym sprawozdaniem na temat rozwoju sytuacji społecznej w Europie⁽¹²⁾, w którym stwierdzono, że środki wdrożone w ramach walki z kryzysem zwiększyły trudności finansowe i zadłużenie gospodarstw domowych oraz spowodowały nasilenie się ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także że pogarszanie się sytuacji społecznej przez dłuższy czas miało negatywny wpływ na przekonanie i zaufanie społeczeństwa co do zdolności rządów i instytucji do rozwiązywania tego rodzaju problemów. Przedstawione w sprawozdaniu Komisji dane dotyczące jakości pracy (pracy w niepełnym wymiarze godzin, niepewnego i niestabilnego zatrudnienia) oraz bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych, wywierają duże wrażenie.

4.6. EKES apeluje, by wskaźniki społeczne⁽¹³⁾ zajmowały istotniejsze miejsce w tablicy wyników oraz były wykorzystywane do dostosowywania polityki budżetowej, zaczynając od europejskiego semestru, w celu uniknięcia osłabienia podstawowych zasad UE – harmonijnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, zrównoważonego i przyjaznego dla środowiska wzrostu gospodarczego, wysokiego poziomu konwergencji gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności między państwami członkowskimi – wprowadzonych w traktatach rzymskich, a następnie zapisanych w traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Lizbony, ale w niewystarczającym stopniu uwzględnionych w pakiecie fiskalnym i wszystkich powiązanych z nim dokumentach.

4.7. Aby na nowo nadać znaczenie integracji państw członkowskich, a zwłaszcza krajów strefy euro, musimy zaproponować europejskie podejście do zarządzania umożliwiające krajom o największym zadłużeniu i zerowym lub ujemnym wzroście PKB przeprowadzenie inwestycji niezbędnych do przywrócenia konkurencyjności systemów produkcji i nadania impulsu do rozwoju. Takie podejście powinno należycie uwzględniać zasady spójności gospodarczej i społecznej zapisane w traktatach założycielskich UE.

4.8. Nieduże przekroczenie przez dane państwo członkowskie limitu deficytu 3 % mogłoby przez określoną liczbę lat być traktowane jako tymczasowe odstępstwo i jako takie nie wiązać się automatycznie z nałożeniem sankcji. W ramach nowego podejścia do zarządzania Komisja musi dokładnie przeanalizować potrzeby zgłaszane przez kraje znajdujące się w trudnej sytuacji, ocenić, czy plan inwestycyjny proponowany przez państwo członkowskie jest właściwy i wykonalny w świetle zobowiązań (program stabilności/konwergencji i krajowy program reform) podjętych w ramach europejskiego semestru, oraz ten plan zatwierdzić pod nadzorem Parlamentu Europejskiego.

4.9. Parametry wykorzystywane do opracowywania budżetów i interpretowania danych muszą być jednolite i skoordynowane oraz muszą mieć zastosowanie do wszystkich krajów i ich administracji w ramach przejrzystych, zrozumiałych i powszechnie znanych procedur. Wystarczające mogłoby być jedno rozporządzenie zawierające jasne i proste przepisy, zapewniające udział społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i parlamentów narodowych.

⁽¹²⁾ *Employment and Social Developments in Europe*, grudzień 2014 r.

⁽¹³⁾ Na przykład: wzrost PKB, bezrobocie, bezrobocie długotrwale, liczba osób zagrożonych ubóstwem, inwestycje publiczne, relacja cen do płac itp.

4.10. Zgodnie z tym podejściem europejski semestr należy przekształcić w ogromną szansę dla UGW dającą możliwość przywrócenia wzajemnego zaufania oraz ustanowienia wspólnego procesu, w odniesieniu do zarówno do reform strukturalnych (które muszą zostać uzgodnione dla wszystkich państw strefy euro), jak i do budżetu. Ramy regulacyjne powinny ewoluować w kierunku nowego budżetu strefy euro, poprzez wypróbowywanie procedury wspólnego opracowywania z zachowaniem możliwie jak największej przejrzystości i prawdopodobności jako haseł przewodnich skierowanych do europejskiej opinii publicznej.

Bruksela, dnia 19 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do zwiększenia kwoty początkowych płatności zaliczkowych wypłacanych na rzecz programów operacyjnych wspieranych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

[COM(2015) 46 final]

(2015/C 268/07)

Sprawozdawca generalny: Pavel TRANTINA

Parlament Europejski, w dniu 12 lutego 2015 r., oraz Rada, w dniu 23 lutego 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 164 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do zwiększenia kwoty początkowych płatności zaliczkowych wypłacanych na rzecz programów operacyjnych wspieranych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

[COM(2015) 46 final].

Dnia 17 lutego 2015 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Pavla TRANTINĘ na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 213 do 1 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do znacznego zwiększenia kwoty początkowych płatności zaliczkowych dla Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych jako krok we właściwym kierunku. Powinno to pomóc tym państwom członkowskim, które mają najwyższe poziomy bezrobocia ludzi młodych, a często także większe ograniczenia budżetowe, w rozpoczęciu skutecznego wdrażania tej inicjatywy.

1.2. Mimo wielokrotnie wyrażanych zastrzeżeń dotyczących wielkości i sposobu zapewnienia finansowania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾, EKES zgadza się z Komisją, że jest konieczne dostosowanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) do zaproponowanego wniosku.

1.3. EKES jest przekonany, że wspomniana inicjatywa powinna zachęcić państwa członkowskie, by w swoich budżetach krajowych nadały priorytetowe znaczenie walce z bezrobociem młodzieży. Procedury biurokratyczne nie powinny ani przeszkodzić w skutecznym zapewnieniu kwoty 6 mld EUR przeznaczonej na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, ani spowolnić jakichkolwiek innych inicjatyw mających na celu skuteczne zwalczanie obecnego bezrobocia wśród młodzieży.

1.4. EKES uważa, że inicjatywa jest okazją do dokonania przeglądu działań, które należy podjąć w państwach członkowskich: publiczne służby zatrudnienia muszą być znacznie bardziej proaktywne; należy zwiększyć synergię między kształceniem i szkoleniem z jednej strony, a podmiotami rynku pracy z drugiej; młodzi ludzie muszą być odpowiednio i bezzwłocznie informowani o przysługujących im prawach i dostępnych możliwościach.

⁽¹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 101.

1.5. EKES zdecydowanie zachęca do angażowania – na zasadach partnerstwa – zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie i monitorowanie krajowych programów w ramach tej inicjatywy. EKES pragnie przypomnieć swoje długoterminowe zaangażowanie w kwestię bezrobocia młodzieży. Komitet jest przekonany, że włączenie partnerów społecznych do strategii wzrostu, a także do reform rynku pracy, programów kształcenia i reform publicznych służb zatrudnienia, jak również włączenie organizacji młodzieżowych w realizację gwarancji dla młodzieży, zapewnią akceptację szerokiej rzeszy obywateli, a tym samym stabilność społeczną ⁽²⁾.

1.6. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o dokładne monitorowanie wyzwań pojawiających się w związku z wdrażaniem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a zwłaszcza gwarancji dla młodzieży. Proces monitorowania powinien opierać się nie tylko na analizie ilościowej, lecz również na wskaźnikach o bardziej jakościowym charakterze.

1.7. W celu wspierania realizacji polityki na rzecz uczenia się przez całe życie potrzebne są zwiększone inwestycje w edukację i szkolenie, które ostatecznie powinny stanowić część całościowego podejścia do edukacji. Należy zapewnić wysoką jakość staży i programów przyuczania do zawodu. Staże powinny być oparte na celach dotyczących uczenia się. Byłoby także wskazane, aby stanowiły część programów nauczania i nie zastępowały tworzenia nowych miejsc pracy.

1.8. EKES jest przekonany, że Komisja Europejska, państwa członkowskie i Parlament Europejski, we współpracy z partnerami społecznymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, powinny odgrywać kluczową rolę w zapewnianiu solidnego budżetu UE, aby pobudzać tworzenie miejsc pracy dla ludzi młodych.

2. Kontekst

2.1. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych została zgłoszona na posiedzeniu Rady Europejskiej w 2013 r. Przyznano na nią budżet w wysokości 6 mld EUR na lata 2014–2020. Ma ona wspierać – poprzez integrację z rynkiem pracy – przede wszystkim młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się (tzw. NEET) w tych regionach UE, w których stopa bezrobocia w 2012 r. wyniosła powyżej 25 %.

2.2. Należy zatem wykorzystać środki przyznane w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych na wspomnienie i przyspieszenie działań określonych w 2012 r. w pakiecie na rzecz zatrudnienia młodzieży. Środki te udostępniono państwom członkowskim UE przede wszystkim w celu finansowania działań mających na celu wdrożenie w kwalifikujących się regionach zalecenia w sprawie gwarancji dla młodzieży, uzgodnionego przez UE na posiedzeniu ministrów ds. zatrudnienia i spraw społecznych w 2013 r.

2.3. W grudniu 2014 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży wyniosła 21,4 % w UE-28 i 23,0 % w strefie euro ⁽³⁾. Jednocześnie w niektórych krajach bezrobocie wśród młodzieży utrzymuje się na niedopuszczalnie wysokim poziomie wynoszącym powyżej 40 % lub nawet 50 %. Nawet jeśli wskaźniki te stopniowo spadają, to są one wciąż znacznie wyższe niż przed kryzysem, co oznacza, że młodzi ludzie wciąż jeszcze z niego nie wyszli. Ponad połowa młodych Europejczyków ma wrażenie, że w ich kraju młodzież została zmarginalizowana i wykluczona z życia gospodarczego i społecznego w wyniku kryzysu ⁽⁴⁾.

2.4. Jednak w rok po przyjęciu rozporządzenia w sprawie EFS oraz Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych uzyskane wyniki nie spełniają pierwotnych oczekiwań. Ani pokrycie z góry zobowiązań z tytułu inicjatywy, ani pozostałe dotyczące jej środki szczególne nie doprowadziły do szybkiego uruchomienia zasobów z tej inicjatywy, tak jak tego oczekiwano. Główne powody tej sytuacji to m.in.: trwający proces negocjacji odpowiednich programów operacyjnych i uruchamianie odnośnych ustaleń dotyczących wdrażania w państwach członkowskich; ograniczone zdolności instytucji państwowych w zakresie ogłaszania zaproszeń do składania projektów oraz szybkiego przetwarzania wniosków, a także brak wystarczających płatności zaliczkowych na uruchomienie niezbędnych środków.

⁽²⁾ Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 1.

⁽³⁾ Dane Eurostatu na temat bezrobocia młodzieży.

⁽⁴⁾ Parlament Europejski (2014), badanie Flash Eurobarometer: European Youth in 2014.

2.5. Omawiany wniosek powinien zawierać propozycje poradzenia sobie z tymi (oraz innymi) wyzwaniami. Zgodnie z tym wnioskiem, początkowe płatności zaliczkowe udostępnione ze szczególnej alokacji na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w 2015 r. wzrosną do ok. 1 mld EUR. Nie zmienia to już uzgodnionego ogólnego profilu finansowego alokacji dla poszczególnych państw, proponuje się jedynie przyspieszenie wypłacenia alokowanych środków, które już zostały przewidziane dla tej inicjatywy w budżecie unijnym. Zatem dzięki omawianemu wnioskowi państwa członkowskie zyskują większą elastyczność w zakresie dostępu do finansowania i uruchamiania go w sposób bardziej kompleksowy.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i prawo młodzieży do dysponowania dobrymi możliwościami

3.1.1. Oparte na prawach człowieka podejście do młodzieży i zatrudnienia powinno być podstawą działań finansowanych w ramach inicjatywy. Jakość pracy osób młodych nie może zostać narażona na szwank, zwłaszcza w czasach poważnego kryzysu. Projekty realizowane w ramach inicjatywy powinny przyczyniać się do wspierania wysokiej jakości miejsc pracy. Istnieje coraz więcej dowodów na to, że praca tymczasowa i praca w niepełnym wymiarze godzin w niektórych państwach członkowskich staje się dla ludzi młodych raczej obowiązkiem niż opcją.

3.1.2. Programy staży i przyuczania do zawodu zostaną przedłużone w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Należy zapewnić wysoką jakość staży, które powinny być dla młodych ludzi cennym i przydatnym doświadczeniem zdobytym przez pracę. Powinny one być oparte na celach dotyczących uczenia się. Byłoby także wskazane, aby stanowiły część programów nauczania i wspomagały przechodzenie od kształcenia do zatrudnienia, zamiast zastępować tworzenie nowych miejsc pracy. Należy zachęcać przedsiębiorstwa do zatrudniania stażystów po zakończeniu praktyki zawodowej.

3.2. Zasada partnerstwa

3.2.1. EKES zdecydowanie opowiada się za ukierunkowaniem programów operacyjnych (w tym finansowanych z EFS i tym samym finansujących Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych) 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⁽⁵⁾. Komitet jest zdania, że komitety monitorujące, jako instrument na rzecz partnerstwa obejmujący również zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, powinny być wykorzystywane do faktycznych dyskusji na temat wdrażania inicjatywy w państwach członkowskich i monitorowania tego procesu.

3.2.2. Zmniejszenie bezrobocia wśród młodzieży jest możliwe jedynie poprzez zastosowanie prawdziwie międzysektorowego podejścia i opracowanie skutecznych partnerstw z udziałem przedsiębiorstw, młodzieży, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, publicznych służb zatrudnienia, podmiotów świadczących usługi szkoleniowe i edukacyjne oraz władz lokalnych i regionalnych.

3.2.3. Aby poradzić sobie ze złożonym charakterem bezrobocia młodzieży, przyczynić się do kształtowania usług dostosowanych do potrzeb oraz lepiej dotrzeć do osób młodych, zwłaszcza znajdujących się w najgorszej sytuacji i oddalonych od rynku pracy, trzeba zaangażować młodych ludzi i organizacje młodzieżowe w opracowywanie, monitorowanie oraz – w stosownych przypadkach – wdrażanie środków finansowanych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.2.4. Organizacje młodzieżowe i przedstawiciele młodzieży mogliby również ułatwić komunikację, wskazując młodym beneficjentów środków w ramach inicjatywy, podejmując problem bezrobocia młodzieży oraz informując młodych ludzi o możliwościach programu.

3.3. Rola publicznych służb zatrudnienia we wdrażaniu inicjatywy

3.3.1. Strategie dotyczące rynku pracy zachęcające do interwencji na wczesnych etapach, tak aby pomóc młodym ludziom wejść na rynek pracy, są korzystne w czasie całej ich ścieżki kariery. Niemniej młodym ludziom niezwykle trudno jest pozostać na rynku pracy po zakończeniu pierwszego doświadczenia zawodowego, dlatego też służby poradnictwa zawodowego powinny być dla nich dostępne w perspektywie długoterminowej.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 23.

3.3.2. Aby środki podejmowane w ramach inicjatywy, zwłaszcza gwarancja dla młodzieży, mogły być skuteczne, musi im towarzyszyć zwiększenie zdolności administracyjnych publicznych służb zatrudnienia. Nie wystarczy po prostu ponowne określenie systemów, które zawiodły. Sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu gwarancja dla młodzieży powinna zapewniać szybkie przechodzenie od kształcenia do zatrudnienia, oferując dostosowane poradnictwo zawodowe umożliwiające wszystkim młodym ludziom znalezienie wysokiej jakości ofert.

3.4. *Potrzeba spójności*

3.4.1. Środki z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych powinny nie tylko służyć natychmiastowemu zmniejszeniu bezrobocia młodzieży, ale również zmierzać do ograniczenia bezrobocia młodzieży w perspektywie średnio- i długoterminowej, co wymaga ukierunkowanych inwestycji w długim okresie.

3.4.2. Cięża świadczeń społecznych i na rzecz młodzieży są sprzeczne z ideą inicjatywy oraz osłabiają potencjał działań służących walce z bezrobociem osób młodych.

3.4.3. Aby uwzględnić różne potrzeby wszystkich młodych ludzi, zwłaszcza tych w najtrudniejszej sytuacji, projekty finansowane w ramach inicjatywy powinny stanowić część spójnego pakietu środków obejmujących kilka mechanizmów wsparcia. Należy zagwarantować młodym ludziom dostęp do systemów zabezpieczeń społecznych oraz uregulować niestandardowe formy zatrudnienia, tak aby zrównoważyć niektóre negatywne skutki niepewności wynikającej z takiego zatrudnienia. Ponadto szczególną uwagę należy poświęcić zwalczaniu dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wiek, płeć, pochodzenie z rodziny imigrantów i inne czynniki.

3.4.4. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych nie powinna powstrzymywać państw członkowskich od skorzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego w celu finansowania szerszych projektów dotyczących młodych ludzi, zwłaszcza w dziedzinie ubóstwa i włączenia społecznego. EKES wzywa Komisję, aby monitorowała wykorzystanie środków EFS na projekty związane z młodzieżą.

3.5. *Od kształcenia do zatrudnienia i od zatrudnienia do kształcenia*

3.5.1. Z uwagi na przewidywane gwałtowne zmiany na rynku pracy obecnie bardziej niż kiedykolwiek potrzebne są znaczne inwestycje w edukację i szkolenie. Niemniej politykę dotyczącą nabywania umiejętności należy postrzegać nie tylko jako sposób zaspokojenia potrzeb rynku pracy; powinna ona też uznawać umiejętności nabywane poprzez kształcenie pozaformalne, wspierać wdrażanie polityki na rzecz uczenia się przez całe życie, a ostatecznie stanowić część całościowego podejścia do edukacji.

3.5.2. Przechodzenie od kształcenia do zatrudnienia można również ułatwić dzięki inteligentnemu systemowi przemianemu łączącemu edukację i pracę. Dałoby to młodym ludziom szansę na zdobycie pierwszego doświadczenia zawodowego obok wysokiej jakości edukacji.

3.5.3. Rozwijanie przedsiębiorczości i wielofunkcyjnych umiejętności może pomóc młodym osobom stać się aktywnymi i innowacyjnymi obywatelami. Przedsiębiorczość należy również postrzegać jako odpowiednią drogę do znalezienia zatrudnienia przez młodych ludzi. Należy przedsięwziąć środki w celu zmniejszenia barier, które napotykają młodzi ludzie przy zakładaniu własnego przedsiębiorstwa, takich jak brak dostępu do kredytów, brak minimalnego poziomu ochrony socjalnej dla młodych przedsiębiorców, a także brak wsparcia ze strony struktur edukacyjnych i rządowych.

3.5.4. Należy także promować przedsiębiorczość społeczną ze względu na jej zdolność do tworzenia miejsc pracy i wnoszenia wkładu w rozwój społeczności, wspierania zrównoważonego rozwoju środowiska i tworzenia kapitału społecznego.

3.6. Monitorowanie wysokiej jakości

3.6.1. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o dokładne monitorowanie wyzwań związanych z wdrażaniem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a zwłaszcza gwarancji dla młodzieży, które to wyzwania zidentyfikowano w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2014 r. Chodzi tu o jakość ofert, brak aktywnych działań na rzecz NEET, kwestię administracyjnych zdolności publicznych służb zatrudnienia i brak skutecznego dialogu ze wszystkimi odnośnymi partnerami.

3.6.2. Proces monitorowania powinien opierać się nie tylko na analizie ilościowej, lecz również na wskaźnikach o bardziej jakościowym charakterze. Pozwoliłoby to nie tylko na wskazanie środków, które okazałyby się nieskuteczne, jeśli chodzi o pomaganie młodym ludziom w znalezieniu zatrudnienia, lecz także na określenie przyczyn niepowodzenia każdego z tych środków.

3.6.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje ramy wskaźników Komitetu Zatrudnienia (EMCO) służące monitorowaniu gwarancji dla młodzieży. Wskaźniki te są bardzo ambitne i będą się wiązać ze sporym obciążeniem administracyjnym organów krajowych. Na państwach członkowskich spocznie odpowiedzialność za zapewnienie skutecznego gromadzenia danych.

3.7. Rozszerzenie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

3.7.1. Inicjatywa daje państwom członkowskim możliwość rozszerzenia środków politycznych i objęcia nimi osób do 30. roku życia. Państwa członkowskie powinny uwzględnić tę możliwość przy monitorowaniu i ocenie inicjatywy w ich kraju.

3.8. Tworzenie miejsc pracy

3.8.1. Aby zwiększyć inwestycje i wzrost, niezbędna jest polityka makroekonomiczna sprzyjająca zatrudnieniu. Inwestycje publiczne w infrastrukturę i ochronę socjalną mogą zwiększyć możliwości zatrudnienia, a inwestycje w konkretne i innowacyjne sektory, takie jak zielona gospodarka i ICT, mogą zapewnić trwałość takiego wzrostu oraz stworzyć dobrej jakości miejsca pracy dla młodych ludzi. Polityka budżetowa przyjazna dla młodzieży, zwłaszcza wspierająca takie ukierunkowane interwencje po stronie popytu, musi stanowić część szerszego podejścia do przeciwdziałania skutkom, jakie kryzys niesie dla młodych ludzi.

Bruksela, dnia 18 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady chroniącego przed skutkami eksterytorialnego stosowania przepisów przyjętych przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nich lub z nich wynikającymi (wersja przekształcona)

[COM(2015) 48 final – 2015/0027 (COD)]

(2015/C 268/08)

Parlament Europejski, w dniu 12 lutego 2015 r., oraz Rada, w dniu 4 marca 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady chroniącego przed skutkami eksterytorialnego stosowania przepisów przyjętych przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nich lub z nich wynikającymi (wersja przekształcona)

[COM(2015) 48 final – 2015/0027 (COD)].

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 506. sesji plenarnej w dniach 18—19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 marca 2015 r.) Komitet stosunkiem głosów 165 do 1 (6 osób wstrzymało się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 18 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL