

# Dziennik Urzędowy

## Unii Europejskiej

C 229



Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

Tom 55

31 lipca 2012

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

#### OPINIE

#### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

#### 481. sesja plenarna w dniach 23 i 24 maja 2012 r.

|               |                                                                                                                                                                                                                  |    |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2012/C 229/01 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rynku cyfrowego jako siły napędowej wzrostu (opinia rozpoznawcza) .....                                                                          | 1  |
| 2012/C 229/02 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Raje podatkowe i finansowe zagrożeniem dla rynku wewnętrznego UE” (opinia z inicjatywy własnej) .....                                          | 7  |
| 2012/C 229/03 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Horyzont 2020”: plan działań dotyczący starzenia się” (opinia z inicjatywy własnej) .....                                                      | 13 |
| 2012/C 229/04 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Sprawozdanie monitorujące z 2011 r. dotyczące strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju – ocena EKES-u” (opinia z inicjatywy własnej) ..... | 18 |

PL

Cena:  
7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

## III Akty przygotowawcze

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

**481. sesja plenarna w dniach 23 i 24 maja 2012 r.**

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |    |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2012/C 229/05 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego rozwoju strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego COM(2011) 782 wersja ostateczna .....                                                                                                                                                                                                                                                     | 24 |
| 2012/C 229/06 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 COM(2011) 398 wersja ostateczna – 2011/0177 (APP) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budżet z perspektywy »Europy 2020«” COM(2011) 500 wersja ostateczna .....                                                                                                                                   | 32 |
| 2012/C 229/07 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Partnerstwo na rzecz badań naukowych i innowacji” COM(2011) 572 wersja ostateczna .....                                                                                                                                                                                                                                                                               | 39 |
| 2012/C 229/08 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej – Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji” COM(2011) 682 wersja ostateczna .....                                                                                                                                                    | 44 |
| 2012/C 229/09 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe przedsiębiorstwo, wielki świat – nowe partnerstwo na rzecz pomocy MŚP w wykorzystaniu szans na światowych rynkach” COM(2011) 702 wersja ostateczna .....                                                                                                                                                                                                         | 49 |
| 2012/C 229/10 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej COM(2011) 862 wersja ostateczna – 2011/0418 (COD) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 55 |
| 2012/C 229/11 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przyjęcia dodatkowego programu badawczego na potrzeby projektu ITER (2014–2018) COM(2011) 931 wersja ostateczna – 2011/0460 (NLE) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 60 |
| 2012/C 229/12 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i dyrektywę 2011/61/UE w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi w odniesieniu do nadmiernego polegania na ratingach kredytowych COM(2011) 746 wersja ostateczna – 2011/0360 (COD) ..... | 64 |

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 481. SESJA PLENARNA W DNIACH 23 I 24 MAJA 2012 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rynku cyfrowego jako siły napędowej wzrostu (opinia rozpoznawcza)**

(2012/C 229/01)

Sprawozdawca: **Laure BATUT**

Dnia 11 stycznia 2012 r. prezydencja duńska Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*rynku cyfrowego jako siły napędowej wzrostu*

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 7 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

**1. Wprowadzenie**

1.1 Gospodarka cyfrowa gruntownie zmienia wszelkie przyzwyczajenia i dotyka całej struktury społecznej i ekonomicznej naszych społeczeństw. Najważniejsze są w niej bezpieczeństwo i interoperacyjność. Europejska agenda cyfrowa jest jedną z inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”. Komitet przyjął już wiele opinii dotyczących skutków nastania epoki cyfrowej <sup>(1)</sup> dla naszych społeczeństw.

1.2 Prezydencja duńska, świadoma istniejących wyzwań, zwróciła się do EKES-u o wskazanie elementów brakujących do uczynienia z gospodarki cyfrowej siły napędowej wzrostu. Komitet jest zdania, że dialog społeczny i obywatelski powinien stanowić nieodłączną część wszystkich dyskusji na temat gospodarki cyfrowej, jak również uzgodnień i partnerstw.

1.3 Rynek dla rynku <sup>(2)</sup> nie jest celem samym w sobie. Rynek cyfrowy ma być środkiem służącym gospodarce i nie może zagrażać dorobkowi gospodarczemu, społecznemu, ludzkiemu i kulturalnemu. Produkcja i handel w internecie oraz rozwój gospodarki cyfrowej zmieniają rynek pracy. EKES **życzyłby sobie większego nagłośnienia, szerszego informowania przedsiębiorstw i konsumentów oraz zapewnienia stosownych gwarancji dla wszystkich.**

1.4 UE pozostaje w tyle za wielkimi projektantami i dostawcami (Stany Zjednoczone) oraz wielkimi producentami (Azja). Powinna **pilnie** wdrożyć w całości swoją strategię cyfrową

<sup>(1)</sup> Najważniejsze opinie EKES-u na ten temat:

Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 20; Dz.U. C 157 z 25.5.1998, s. 1; Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 62; Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 69; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 99; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105; Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28; Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 144; Dz.U. C 97 z 28.4.2004, s. 21; Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 91; Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 60; Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 36; Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 85; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 72; Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58; Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 44; Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53; Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 58; Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 92; Dz.U. C 24 z 28.12.2012, s. 40; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9; Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 120.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 43.

i zmienić podejście w taki sposób, aby sprostać wyzwaniom krótkoterminowym (jak prawa własności intelektualnej) i długoterminowym (starzenie się społeczeństwa). Do priorytetów EKES-u należy zamiar skoncentrowania się na wywiadzie gospodarczym, zamiar wyłonienia liderów europejskich, zamiar umieszczenia ich ośrodków decyzyjnych i badawczo-rozwojowych na terenie Unii, z korzyścią dla wszystkich obywateli, budowanie zaufania, powszechne zwiększanie zdolności, rozwijanie produktywności oraz włączanie aspektów cyfrowych do strategii na rzecz trwałego wzrostu.

Wszystkie poniższe ustępy zawierają zalecenia EKES-u:

## 2. Uwolnienie wzrostu dzięki technologiom cyfrowym

2.1 Należy jak najszybciej pokryć odpowiednią **infrastrukturą** całe terytorium europejskie, w tym kraje i terytoria zamorskie <sup>(3)</sup>. Podmioty gospodarcze muszą zapewnić **powszechny dostęp** na wszystkich obszarach, nawet oddalonych. EKES ocenia, że komunikat COM(2011) 942 w sprawie wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym może nie być wystarczający.

2.2 **Dostępność sprzętu i oprogramowania oraz szkolenia w zakresie korzystania z nich dla wszystkich** <sup>(4)</sup> stanowią podstawowe warunki wstępne. Jedna czwarta ludności osiągnęła starszy wiek. Należy zapewnić integrację tej siły gospodarczej. Komitet ocenia, że dostępność powinna być priorytetem w ramach agendy.

2.3 Należałoby określić normy mające zastosowanie do **ICT (technologii informacyjno-komunikacyjnych)** we współpracy z podmiotami przemysłowymi, MŚP i wszystkimi innymi zainteresowanymi stronami społeczeństwa obywatelskiego <sup>(5)</sup> w celu zapewnienia pełnej interoperacyjności i zgodności aplikacji i usług związanych z ICT oraz wprowadzenia polityki normalizacji ICT wspierającej inne obszary polityki Unii (rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2010 r. <sup>(6)</sup> punkty 69 i 72). EKES uznaje za stosowne wsparcie finansowe MŚP i podmiotów społecznych uczestniczących w normalizacji.

2.4 Należy ukończyć tworzenie **wzajemnych połączeń sieci europejskich**, aby zintensyfikować działania na rzecz wprowadzenia gospodarki cyfrowej i zwiększyć podaż towarów i usług (opinia CESE 490/2012 – TEN/469).

2.5 Komitet ocenia, że **interoperacyjność** oferty powinna zostać zapewniona na szczeblu UE. **Normalizacja** umożliwi podmiotom UE dostęp do nowych rynków w skali międzynarodowej.

2.6 Komitet opowiedział się już za **neutralnym i otwartym internetem** <sup>(7)</sup>.

2.7 Rynek wewnętrzny powinien oferować **wszelkie gwarancje** w zakresie użytkowania, aby uwolnić potencjał popytu poprzez wykorzystanie **wolnego i otwartego oprogramowania**.

2.8 EKES popiera rozwijanie norm w zakresie wspólnych interfejsów.

2.9 EKES uważa za niezbędne zapewnienie skutecznej **współpracy administracyjnej** między państwami członkowskimi, jak również zainicjowanie transgranicznych usług administracyjnych online, co można by ułatwić dzięki powszechnemu stosowaniu systemu IMI (system wymiany informacji na rynku wewnętrznym). Zmiany te należałoby wprowadzić w ramach wielostronnego europejskiego zarządzania <sup>(8)</sup>.

2.10 **Handel internetowy skłania do harmonizacji krajowych stawek VAT** – EKES ocenia, że przyniesie ona rzeczywistą korzyść przedsiębiorstwom i obywatelom, o ile nie będzie pretekstem do wyrównania stawek w górę.

2.11 Uczestnicy rynku i obywatele powinni mieć możliwość **łatwego znalezienia wszelkich informacji** dotyczących ich praw, aby mogli spokojnie przeprowadzać transakcje transgraniczne.

2.12 Zdaniem Komitetu **przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni uczestniczyć** w tworzeniu europejskiej gospodarki cyfrowej i być zapraszani do konsultacji i partnerstwa (zob. strategia „Europa 2020”, „Zainteresowane podmioty i społeczeństwo obywatelskie”). Ze względu na swoją rozgałęzioną strukturę gospodarka cyfrowa obejmuje całe społeczeństwo. Wszelkie przedsięwzięcia powinny mieć wymiar cyfrowy i społeczny.

2.13 Technologie cyfrowe wspierają gospodarkę opartą na usługach, co może prowadzić do **deindustrializacji**, a nawet do niszczenia europejskich miejsc pracy. Zdaniem EKES-u w poszukiwaniu nowych rynków należy powiązać innowacje technologiczne i wytwarzanie technologii (produkcji) w Europie. Nowe przedsiębiorstwa sektora ICT powinny być w stanie zrealizować drzemiący w nich potencjał szybkiego wzrostu. EKES ocenia, że należy pilnie zastanowić się nad tym, dlaczego sytuacja nie sprzyja pojawieniu się dużych europejskich dostawców dostępu do internetu i dużych europejskich sklepów internetowych, które byłyby znane na całym świecie.

2.14 **Kształcenie oraz uczenie się przez całe życie** pomagają pracownikom utrzymać się na rynku pracy. Rynek cyfrowy może to ułatwić, zwłaszcza w odniesieniu do mieszkańców obszarów oddalonych lub osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Konieczne są powszechne szkolenia dotyczące technologii informatycznych.

2.15 Do 2015 r. 95 % stanowisk **pracy** będzie wymagało **umiejętności** związanych z internetem. Komitet życzyłby sobie, aby podejmowane działania nie miały negatywnych skutków dla rynku pracy, takich jak:

- uczynienie z pracowników niewolników terminowości i sprawowanie nad nimi niemal policyjnego nadzoru;
- telepraca, bardzo nisko opłacana i niepodlegająca kontroli związków zawodowych, które są mediatorami konfliktów społecznych, co będzie niekorzystne zarówno dla jednostek, jak i dla praw zbiorowych.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 178.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 69.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 70 E z 8.3.2012, s. 56–57.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 92.

Komitet uważa, że w przypadku gospodarki cyfrowej, tak jak każdej innej, należy rozważać jedynie godziwe zatrudnienie, ponieważ pozwala ono na zwiększenie ogólnego popytu.

### 3. Tworzenie wzrostu poprzez budowanie zaufania w gospodarce cyfrowej

#### 3.1 Prawa podstawowe

3.1.1 Komitet pragnie zachowania praw i bezpieczeństwa obywateli bez ograniczania ich wolności. W 2012 r. w Europie będzie prowadzona debata na temat całościowej strategii dotyczącej **bezpieczeństwa internetu**. Szczególne znaczenie będzie miało ustanowienie do końca 2013 r. Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością. **EKES życzyłby sobie, aby UE stworzyła wreszcie warunki do powstania sprawnej wyszukiwarki europejskiej w rodzaju „Google”.**

3.1.2 Komitet przygotowuje opinię w sprawie ochrony danych osobowych; dziedzina ta ma podstawowe znaczenie (COM(2012) 10 final). Opowiedział się już za prawem do bycia zapomnianym<sup>(9)</sup> i za prawami internautów, zwłaszcza najmłodszych i podatnych na zagrożenia. EKES życzyłby sobie, aby wniosek Komisji został jak najprędzej przyjęty i aby zostały w nim uwzględnione jego uwagi, pomimo głosów sprzeciwu wyrażanych już przez dostawców usług internetowych spoza UE.

3.1.3 EKES oczekuje od Unii wspierania innowacji i **ochrony jej własnych dzieł**. Patent unijny jest pilnie potrzebny i stanowi szansę dla jednolitego rynku cyfrowego.

#### 3.2 Rozwijanie handlu elektronicznego

3.2.1 Należy usunąć bariery w ramach **oferowania towarów komercyjnych** i otworzyć granice dla przedsiębiorców i konsumentów, aby zapewnić im dostęp do konkurencyjnych cen ([http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/editions/cms6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms6_en.htm)).

3.2.2 Komitet ocenia, że **interoperacyjność** oferty powinna zostać zapewniona na szczeblu UE. **Normalizacja** umożliwi podmiotom UE dostęp do nowych rynków w skali międzynarodowej.

3.2.3 **EKES ocenia, że należy pilnie rozwiązać problemy związane z zakupami w internecie, eliminując dyskryminację** ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania, i stworzyć warunki równego dostępu dla wszystkich.

3.2.4 Użytkownicy powinni mieć możliwość łatwego uzyskania informacji dotyczących ich praw (COM(2011) 794 final) i możliwości obrony. Konieczne staje się **stworzenie punktów kompleksowej obsługi online**. Komitet<sup>(10)</sup> przyjmuje z zadowoleniem spostrzeżenie Komisji, zgodnie z którym tego rodzaju

system nie powinien pozbawiać ani konsumentów, ani handlowców praw do dochodzenia odszkodowania w sądzie. Komisja powinna włączyć do dyrektywy 2000/31/WE inteligentne interfejsy, jak np. BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*), aby nie pozostać w tyle w dziedzinie uregulowań „pierwszej generacji”. Zapewnienie konsumentom możliwości **dobrego rozwiązywania sporów**<sup>(11)</sup> wynikających ze stosunków handlowych ma duże znaczenie dla zwiększenia popytu w internecie. Użytkownicy powinni mieć możliwość **łatwego uzyskania jasnych informacji dotyczących ich praw**. Powinno to dotyczyć wszelkiego rodzaju sporów w internecie.

3.2.5 EKES ocenia, że europejskie akty powinny zapewnić obywatelom ten sam stopień **zaufania** do rynku cyfrowego, którego obywatele oczekują od własnego państwa. Konsumenti potrzebują informacji dotyczących szans, jakie stwarza rynek, aby świadomie z nich korzystać. W tym celu można byłoby szeroko rozpowszechniać **przewodnik po rynku cyfrowym w służbie konsumentów**.

W kontekście planowanej dyrektywy 2011/942 EKES zobowiązuje władze Unii do podjęcia inicjatyw w zakresie:

- informowania podmiotów świadczących usługi online i ochrony internautów;
- nieodpowiednich systemów płatności i dostawy;
- przeciwdziałania zbyt licznym nadużyciom.

3.2.6 Upowszechnienie się takich środków jak:

- bezpieczny podpis elektroniczny;
- elektroniczne datowanie dokumentów;
- interoperacyjność systemów podpisów elektronicznych;
- wzajemne uznawanie jednostek certyfikujących (SSCD – *Secure Signature Creation Devices*) oraz akredytacja podmiotów świadczących usługi certyfikacji elektronicznej;
- system ochrony konsumentów i harmonizacja środków odwoławczych (dyrektywa 2011/83/UE i dokument COM(2012) 100 final);
- sprawozdanie z wdrażania rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów;
- rozporządzenie w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów;

powinno budować zaufanie zainteresowanych stron.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 120.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

3.2.7 EKES jest wciąż zwolennikiem **powództw zbiorowych mających na celu uzyskanie skutecznego zadośćuczynienia** za szkody w przypadku naruszenia praw zbiorowych. Uzupełniłyby one istniejącą ochronę opartą na środkach odwoławczych, zarówno alternatywnych, jak i sądowych<sup>(12)</sup> (zob. dyrektywa 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r.). Należy zapewnić warunki uczciwej konkurencji w ramach rynku wewnętrznego (preambuła do TFUE, akapit czwarty). Zasada prawa do skutecznego środka odwoławczego stanowi prawo podstawowe zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 47).

3.2.8 Komitet przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie **przepisów dotyczących sprzedaży**<sup>(13)</sup>. Konsumentom potrzebują pewności prawa. EKES wyraża zadowolenie, że jego propozycja „drugiego reżimu” została zaakceptowana przez Komisję, która skłaniała się początkowo do przyjęcia dwóch odrębnych aktów (jednego dotyczącego umów między przedsiębiorcami, a drugiego – umów między przedsiębiorcami a konsumentami).

3.2.9 Komitet czeka z zainteresowaniem na **zapowiadany przez Komisję europejski program na rzecz praw konsumentów** (COM(2011) 777 final/2), w ramach którego dokonana zostanie ocena wpływu rewolucji cyfrowej na zachowanie konsumentów. Ogólnoeuropejskie ramy w zakresie identyfikacji elektronicznej, uwierzytelniania i podpisów elektronicznych są niezbędne do zwiększenia wolumenu obrotu w handlu elektronicznym i do uczynienia z niego siły napędowej wzrostu (COM(2011) 942 final).

### 3.3 Zwiększenie bezpieczeństwa wymiany handlowej

3.3.1 W celu **zwalczania piractwa i podrabiania** w projekcie celnym „FISCUS”<sup>(14)</sup> przewidziano wprowadzenie kontroli internetowych w całej UE. Zdaniem EKES-u należy wzmocnić organy celne na poziomie pracowników i przeprowadzanych kontroli. Europejskie obserwatorium zajmujące się zjawiskiem podrabiania i piractwa mogłoby zostać lepiej ukie-  
runkowane i wyposażone w narzędzia na miarę wyzwań gospodarczych i dotyczących bezpieczeństwa publicznego.

3.3.2 Uregulowania powinny pomóc organom administracji w prowadzeniu dochodzeń dotyczących podejrzanych przepływów środków finansowych w internecie. Organom celnym można powierzyć zadanie polegające na ochronie europejskiego dziedzictwa kulturowego i niematerialnego; można też wzmocnić ich rolę w zakresie wspierania MŚP dzięki wykorzystaniu baz danych, takich jak baza dotycząca dostępu do rynków, centrum informacyjne dla eksporterów („Export Helpdesk”) czy jedne wrota informacyjne dla MŚP.

3.4 Komitet **życzyłby sobie**, aby z myślą o obywatelach opracowano **kartę sprawowania rządów i przejrzystości**. Ocenia, że należy pilnie uregulować handel elektroniczny, w tym płatności elektroniczne i przez telefon komórkowy.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wspólne europejskie przepisy dotyczące sprzedaży służące uproszczeniu zawierania transakcji transgranicznych na jednolitym rynku” Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 75.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u, Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 48.

3.4.1 EKES jest zdania, że bezpieczeństwo nowych cyfrowych środków płatniczych powinno zostać zagwarantowane normami publicznymi. Obecnie jedynie podmioty prywatne tworzą normy i sprawują nadzór nad nimi i ich interoperacyjnością. EKES uważa za fatalną sytuację, w której państwo trzecie miałoby możliwość kontroli nad całym europejskim przepływem finansowym.

## 4. Rozwijanie produktywności i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu

### 4.1 Warunki sprzyjające wzrostowi

4.1.1 Rynek cyfrowy **wymaga europejskiego zarządzania**, uczciwego i szanującego prawa obywateli. Po 2015 r. punkty kompleksowej obsługi dla towarów i usług powinny służyć pomocą podmiotom gospodarki europejskiej. Przedsiębiorstwa branży cyfrowej powinny podlegać zasadom społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i dialogu społecznego.

4.1.2 Jednolity rynek cyfrowy jest w dalszym ciągu podzielony na rynki krajowe. **Ujednolicenie prawodawstwa** stworzyłoby podmiotom gospodarczym okazję do odniesienia korzyści skali. EKES uważa, że Komisja powinna uzyskać synergię prac swoich dyrekcji, by wyzwolić siłę przywódczą konieczną do cyfrowego rozwoju w całej Unii i nadrobienia wszystkich jej zaległości. UE musi pilnie utworzyć europejską „dolinę krzemową”, skupiającą potencjał intelektualny i kapitał publiczny i prywatny zdolne do tego, by podejmować zwycięskie przedsięwzięcia *joint-venture*.

4.1.3 Komitet przypomina o swojej opinii w sprawie e-integracji, w której sugerował, w jaki sposób zaradzić nierównemu dostępowi do technologii informatycznych. Życzyłby sobie uznania przez Unię dostępu do infrastruktury i wspomnianych technologii za prawo podstawowe i uczynienia z **technologii cyfrowych** narzędzia włączenia.

### 4.2 Miejsce przedsiębiorstw w działaniach w ramach rynku cyfrowego na rzecz wzrostu

4.2.1 Gospodarka cyfrowa musi dążyć do szybkiego wzrostu PKB, zwłaszcza przez finansowanie przedsiębiorstw rozpoczynających działalność. Jedno z takich przedsiębiorstw w USA jest dziś kapitalizowane na poziomie 75 mld EUR. **Propagowanie innowacji** wymaga przyjęcia modeli gospodarczych opartych na wiedzy i prowadzi do poszerzenia oferty w internecie.

4.2.2 Akceptacja nowych usług na rynku zależy od **zdolności MŚP** do rozpoczęcia stosowania technologii cyfrowych<sup>(15)</sup> i do zapewnienia interoperacyjności. Powinny one w tym celu otrzymać pomoc w realizacji konkretnych projektów. **EKES zwraca się do prezydencji o dokonanie oceny** następujących aspektów:

— uruchomienia partnerstwa między władzami publicznymi poszczególnych państw członkowskich a głównymi podmiotami sektora ICT;

— wykorzystania alokacji w wysokości 300 mln euro dla przedsiębiorstw rozwijających infrastrukturę służącą oszczędzaniu energii oraz powiązane inteligentne technologie.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 80 z 3.4.2002, s. 67.

4.2.3 **Płatności elektroniczne realizowane przy pomocy kart i za pośrednictwem urządzeń przenośnych** – Europa powinna zachować w tych dziedzinach wiodącą pozycję, podobną do tej, jaką osiągnęła w przypadku kart zbliżeniowych, których wprowadzenie doprowadziło do silnego spadku liczby oszustw.

4.2.4 Projekt SEPA (jednolity obszar płatności w euro, rozporządzenie z lutego 2012 r., w którym mowa o zastąpieniu przelewów i poleceń zapłaty ich europejskimi odpowiednikami do dnia 1 lutego 2014 r.) obejmuje główne detaliczne instrumenty płatnicze. Zdaniem EKES-u należy zharmonizować opłaty między bankami i między państwami członkowskimi. Konkurencja nie powinna stanowić przeszkody dla innowacji ani pociągać za sobą dodatkowych kosztów dla konsumenta.

4.2.5 EKES ocenia, że konieczne są odpowiednie ramy umożliwiające pomoc MŚP w wejściu na rynek cyfrowy, podobnie jak na inne rynki.

4.2.6 a) W wymiarze wewnętrznym:

4.2.6.1 EKES zaleca określenie na szczeblu europejskim **strefy gospodarki cyfrowej** i włączenie jej do standardów rachunkowości. Strefa ta mogłaby obejmować produkty cyfrowe i podlegające cyfryzacji, jak i produkty, których cyfryzacja jest potrzebna.

4.2.6.2 Komitet ocenia, że przedsiębiorstwa powinny **wykorzystać aktywa cyfrowe** w ramach podnoszenia swojej dochodowości.

4.2.6.3 Pomiar rzeczywistego wpływu ICT na przedsiębiorstwa i dochód narodowy powinien odbywać się na podstawie kryteriów określonych na szczeblu europejskim.

4.2.6.4 **Ustanowienie statutu europejskiej spółki prywatnej** (2008) <sup>(16)</sup> (wniosek ustawodawczy COM(2008) 396 final) umożliwiłoby rozwój MŚP poprzez ułatwienie im transgranicznej działalności handlowej.

4.2.7 b) W wymiarze zewnętrznym:

4.2.7.1 Otoczenie przemysłowe zapewniające wsparcie sprzyja gospodarce opartej na wiedzy. Ułatwia inwestycje, transgraniczne użytkowanie ICT i działalność cyfrową. **Niemniej jednak dla MŚP niekorzystne są przede wszystkim rozdrobnienie prawne i techniczne, brak przejrzystości i często nieodpowiednie sposoby dostawy.**

4.2.7.2 Modele skutecznych działań, jak np. DiSCwise, (DG TREN, plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego), mogłyby stanowić inspirację dla innych przedsiębiorstw, co pociągnęłoby za sobą tworzenie miejsc pracy i wzrostu (inteligentny transport).

4.2.7.3 **Globalizacja** – aby produkty UE o wysokiej wartości dodanej mogły pozostać konkurencyjne, należy tworzyć konsorcja eksportowe, **klastry** wspierające badania i rozwój, uznane w państwach członkowskich, w celu pobudzania internacjonalizacji MŚP ([http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=4968&tpa=0&tk=&lang=pl](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=4968&tpa=0&tk=&lang=pl)).

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 100.

4.2.8 **Przetwarzanie w chmurze** może pomóc MŚP <sup>(17)</sup>, o ile rzeczywiście zagwarantowane zostanie bezpieczeństwo danych stanowiące główny problem gigantów w zakresie usług online i dostawców usług internetowych. Komisja Europejska powinna położyć nacisk na wykorzystanie takiego przetwarzania z korzyścią dla MŚP i pomagać im uzyskiwać do niego dostęp (przez szkolenia i finansowanie).

4.2.9 Unia powinna w większym stopniu postawić na informowanie przedsiębiorstw w zakresie możliwości uzyskania **finansowania** oraz rozpowszechniać koncepcję **obligacji na finansowanie projektów** <sup>(18)</sup>.

4.2.9.1 EKES zaleca **ułatwienie inwestycji venture capital** z korzyścią dla badaczy i innowacyjnych przedsiębiorstw (COM(2011) 702 final – Małe przedsiębiorstwo, wielki świat).

4.2.10 Komitet zaleca opracowanie przewodnika dotyczącego dostępu przedsiębiorstw do transgranicznej gospodarki cyfrowej.

4.3 **Zagadnienia własności intelektualnej**

4.3.1 Zdaniem EKES-u UE musi koniecznie chronić kreatywność, która stanowi dla niej gwarancję przyszłości, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. **Wyjątki dla sektora kultury** powinny zostać zachowane, gdyż przyczynia się on do zapewnienia różnorodności europejskiej. Rozważane środki ochronne nie powinny zagrazić temu sektorowi; skorzystałaby na tym wówczas produkcja amerykańska.

4.3.2 W wymiarze wewnętrznym art. 118 TFUE zapewnia obecnie ochronę praw własności intelektualnej w Unii, niemniej jednak 27 państw członkowskich w różny sposób nadzoruje korzystanie z internetu.

4.3.3 W wymiarze zewnętrznym Unia poddaje przeglądowi politykę egzekwowania praw własności intelektualnej w państwach trzecich poprzez stosowanie zasady wzajemności i negocjacji wielostronnych, jak w przypadku ACTA (*Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrobionymi*, oddzielna umowa w ramach WTO, podpisana przez Komisję i 22 państwa członkowskie w styczniu 2012 r.).

4.3.4 **Komitet przegłosował opinię w sprawie praw własności intelektualnej**, w której odradził przyjęcie w tej dziedzinie podejścia czysto majątkowego i finansowego <sup>(19)</sup>.

4.3.4.1 W perspektywie przedstawienia przez Komisję nowego wniosku ustawodawczego (2012) Komitet podkreśla konieczność zasięgnięcia opinii organizacji reprezentujących prawa i interesy, o których mowa <sup>(20)</sup>. Kładzie nacisk na przejrzystość i nadzór nad organami zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi. Komitet ocenia, że opłata za kopiowanie na użytek prywatny jest niesprawiedliwa, gdyż tego rodzaju kopiowanie jest objęte zasadą „uczciwego użytkownika” (fair use). Należy odróżnić obywatela pobierającego treści na własny użytek od osoby organizującej działalność dochodową opartą na podrabianiu na dużą skalę. Sektor kultury nie powinien stać się maszyną do produkowania pieniędzy, a internet narzędziem prywatyzacji kultury i wiedzy.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 40.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 116 i Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 134.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28.

<sup>(20)</sup> Zob. przypis na poprzedniej stronie.

4.3.4.2 Parlament Europejski otrzymał petycję podpisaną przez ponad 2 mln obywateli (strona AVAAZ.org) wzywającą do „obrony wolnego i otwartego internetu i do odrzucenia ratyfikacji ACTA”. Należy zauważyć, że wśród państw-sygnatariuszy ACTA nie ma Chin, Rosji, Brazylii i Indii, z których pochodzi wiele podrobionych produktów.

Komitet ma poczucie, że jego stanowisko w sprawie międzynarodowej umowy **ACTA** nie zostało wysłuchane <sup>(21)</sup>. Proponuje, aby Komisja zapewniła, na wypadek obowiązywania ACTA, ochronę wolności obywateli i ich kreatywności.

4.3.5 **EKES ocenia** <sup>(22)</sup>, że **w celu uniknięcia dumpingu i zakłóceń w handlu cyfrowym, a jednocześnie zapewnienia ochrony praw autorskich**, możliwe byłoby opracowanie europejskiego kodeksu prawa autorskiego, który rozwiązałby wątpliwości dotyczące stosowanego ustawodawstwa podatkowego.

#### 4.4 Sektor publiczny

4.4.1 Konieczne jest także zwiększenie bezpieczeństwa w zakresie **zamówień publicznych**, zapewniających 20 % PKB.

4.4.2 EKES uważa za konieczne, aby organy **administracji publicznej** były szybko dostępne w internecie dzięki bezpiecznej identyfikacji elektronicznej i bezpiecznym podpisom elektronicznym dla osób prywatnych, organów administracji, przedsiębiorstw i podmiotów zamówień publicznych.

4.4.3 **W przypadku sektora publicznego** państwa członkowskie stosują wraz z Komisją wzajemną ocenę wdrażania dyrektywy usługowej. Komitet zaleca przeprowadzenie oceny **dyrektywy usługowej** pod kątem możliwości, jakie stwarza jednolity rynek cyfrowy.

4.4.3.1 EKES wyraża przekonanie, że cyfrowy rynek wewnętrzny może spowodować rozwój oferty publicznej dzięki pewności prawa i technologii – oszczędności wynikające z rozwiązań w zakresie inteligentnych usług publicznych mogą przyczynić się do tworzenia transgranicznych zamówień publicznych „bez szwów”.

4.4.4 Przeprowadzenie przez Komisję przeglądu dyrektywy <sup>(23)</sup> w **sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego** może ułatwić pracę przedsiębiorcom i osobom prywatnym (zob. opinia TEN/478 w trakcie opracowywania).

#### 5. Uczynienie z technologii cyfrowych dźwigni zrównoważonego wzrostu

5.1 Stworzenie zrównoważonej i wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej w Unii wymaga kreatywności i innowacji. Technologie cyfrowe stanowią środek, lecz także wartość, której nie można zredukować do wymiaru handlowego.

5.2 Komitet ocenia, że brakuje zindywidualizowanej strategii mającej na celu zapewnienie **zrównoważonego charakteru** jednolitego rynku cyfrowego.

5.3 Należałoby przeprowadzić badania w celu dokonania pomiaru śladu węglowego przedsiębiorstw aktywnych na rynku cyfrowym, na którym następuje ich rozwój. Komitet ocenia, że inteligentne technologie mogą zoptymalizować ogólne zużycie energii, a tym samym zmniejszyć emisję CO<sub>2</sub>.

5.4 Korzystanie ze sprzętu i oprogramowania nie może prowadzić do emisji dwutlenku węgla; **czyste unieszkodliwianie w Europie odpadów** pochodzących z systemów przetwarzania informacji (z odzyskiem rzadkich metali) stanowi **potencjalny rynek** i zapobiegłoby zanieczyszczaniu państw trzecich.

5.5 Komitet wzywa prezydencję do tego, aby w 2012 r. poświęconym **aktywnemu starzeniu się** podkreśliła wydajność technologii cyfrowych w zarządzaniu opieką zdrowotną i społeczną, zwłaszcza w odniesieniu do starzenia się społeczeństwa – utrzymanie aktywności poprzez zmniejszenie jej uciążliwości i ogólnie komunikacja, przeciwdziałanie odosobnieniu, telemedycyna, robotyka, zapewnienie bezpieczeństwa osobistego. Wszystkie te dziedziny stanowią szanse dla rynku oraz tworzenia nowych form zatrudnienia i wzrostu.

5.6 **Ukończenie budowy europejskich przestrzeni** jest konieczne do zapewnienia integracji rynku cyfrowego Unii i należy przeznaczyć na ten cel niezbędne środki. EKES ubolewa, że Galileo i GNSS jeszcze nie działają, podczas gdy amerykański model GPS jest używany w całej Europie i na świecie <sup>(24)</sup>.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 69.

<sup>(23)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 129.

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji i eksploatacji europejskich systemów radionawigacji satelitarnej, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 179

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Raje podatkowe i finansowe zagrożeniem dla rynku wewnętrznego UE” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 229/02)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Współsprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 14 lutego 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej:

*„Raje podatkowe i finansowe zagrożeniem dla rynku wewnętrznego UE”.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 30 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 UE musi przy użyciu wszelkich możliwych środków zintensyfikować swoje działania w ramach grupy G-20, OECD i Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, aby jak najszybciej zlikwidować jurysdykcje podatkowe funkcjonujące na niejasnych zasadach oraz zobowiązać państwa członkowskie do zwalczania organizacji przestępczych, które funkcjonują na ich terenie.

1.2 Postępy w dziedzinie zarządzania podatkami, które osiągnięto na forach międzynarodowych, takich jak OECD i grupa G-20, nie powinny stanowić dla UE przeszko dy w stosowaniu bardziej rygorystycznych przepisów służących ułatwianiu odzyskiwania kapitału przeniesionego za granicę w nielegalny sposób ze szkodą dla rynku wewnętrznego.

1.3 EKES wzywa instytucje UE do przyjęcia środków zapobiegających nadużywaniu „zasady siedziby”, które polegają na nadawaniu fikcyjnego statusu zamieszkania lub własności, co umożliwia spółkom holdingowym nieprowadzącym żadnej działalności lub przedsiębiorstwom działającym na zasadzie „skrzynki pocztowej” osłonę osób czerpiących z nich zyski przed płaceniem podatków w kraju zamieszkania. Z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji dotyczącą przedstawienia nowego wniosku w sprawie rajów podatkowych i finansowych do końca bieżącego roku i ma nadzieję, że uda się przezwyciężyć opór, jaki niektóre państwa członkowskie stawiają w odniesieniu do skutecznej i intensywnej reakcji wobec prowadzenia działalności mającej na celu unikanie opodatkowania krajowego lub uchylanie się od niego.

1.4 Komisja opublikowała nowy wniosek dotyczący dyrektywy (COM(2012) 85 final), w którym po raz pierwszy zaproponowano wprowadzenie przepisów dotyczących zamrożenia i konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstw w Unii Europejskiej. EKES zdecydowanie zaleca, aby rozważyć włączenie przestępstw o charakterze podatkowym, związanych z nadużywaniem rajów podatkowych, w zakres przepisów dyrektywy. Wspomniany wniosek wchodzi w zakres inicjatywy politycznej o szerszym wydźwięku, która ma na celu ochronę legalnego obrotu gospodarczego przed wpływem ze strony organizacji przestępczych i która opiera się na art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

1.5 Jak wiadomo, raje podatkowe obejmują dużą liczbę terytoriów – ogółem 44 – podlegających jurysdykcji niepodległego państwa lub będących niepodległym państwem. Nawet jeżeli terytoria te nie są niepodległymi państwami, to korzystają one ze znacznej autonomii administracyjnej, a ponadto w ich obrębie funkcjonują systemy zwolnień i obniżek podatkowych oraz nieprzejrzyste systemy informacji dotyczących własności i pochodzenia kapitału oraz działalności podmiotów finansowych i spółek handlowych, mających siedzibę na danym terytorium.

1.6 Komitet uważa za szczególnie godne potępienia i szkodliwe praktyki stosowane przez firmy doradcze (prawnicze i podatkowe) i niektóre spółki konsultingowe, które również poprzez reklamy oferują tworzenie osób prawnych do celów wykorzystywania rajów podatkowych i finansowych jako środka uchylania się od obowiązków ponoszonych przez przedsiębiorstwa działające w UE, w szczególności od ich obowiązków podatkowych w zakresie uiszczania podatku od osób prawnych oraz zapewnienia przejrzystości działań i transakcji finansowych przedsiębiorstwa.

1.7 Raje podatkowe są źródłem zakłóceń na rynku wewnętrznym, w związku z czym konieczne jest podjęcie na szczeblu unijnym zdecydowanych działań, które zapewniłyby sprawiedliwe opodatkowanie oraz pozwoliłyby zapobiec destabilizującemu brakowi przejrzystości, uchylaniu się od opodatkowania oraz korupcji, będących wynikiem funkcjonowania rajów podatkowych. Nie należy wykluczać możliwości określenia przestępstwa karnego w tym obszarze.

1.8 Konieczne jest usunięcie wszystkich barier dla automatycznej wymiany danych bankowych, aby umożliwić łatwe ustalanie rzeczywistych podmiotów odpowiedzialnych za transakcje bankowe i właścicieli rachunków bankowych. Należy wprowadzić wymóg sporządzania rocznych sprawozdań finansowych dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych, z podziałem na państwa, z wyszczególnieniem stanu działalności, liczby pracowników oraz wysokości obrotu osiąganego w poszczególnych państwach.

1.9 Powyższe cele należy realizować przy jednoczesnym dążeniu do osiągnięcia dalszych ewentualnych postępów w realizacji inicjatyw o wymiarze światowym w ramach wielostronnych organizacji międzynarodowych, w szczególności ONZ i OECD. Wszystkie działania w tym zakresie muszą być realizowane w atmosferze zaufania, przy jednoczesnym poszukiwaniu nowych i wyższych standardów współpracy międzynarodowej w dziedzinie rajów podatkowych.

1.10 EKES oczekuje, że we współpracy z najważniejszymi państwami, a przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, stworzona zostanie strategia określająca możliwie najbardziej globalne podejście do regulacji w zakresie omawianych kwestii. Jednocześnie EKES podkreśla również, że trudności związane z wdrożeniem wspólnie uzgodnionego międzynarodowego planu działania nie mogą w żadnym wypadku hamować ani opóźniać działań Unii Europejskiej. Normy europejskie należą do najlepszych na świecie – na przykład normy określone w dyrektywie w sprawie oszczędności Unii. Ustawa o ujawnianiu informacji o rachunkach zagranicznych dla celów podatkowych (FATCA) stanowi ważny krok w dążeniach Stanów Zjednoczonych do zwiększenia poziomu przestrzegania przepisów podatkowych przez obywateli amerykańskich, którzy dysponują zagranicznymi instrumentami finansowymi i rachunkami. Amerykańskie organy podatkowe wymagają od zagranicznych instytucji finansowych „automatycznego” dostarczania imion i nazwisk obywateli prowadzących działalność za granicą.

1.11 Jeśli chodzi o Europę, to w Belgii obowiązuje bardzo nowoczesne prawodawstwo oparte na zasadzie, zgodnie z którą poufność jest sprzeczna z polityką zwalczania przestępczości. Tajność stanowi alibi, przyczyniające się do spychania na margines strategii podatkowej oraz działań mających na celu opracowanie polityki na rzecz przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania.

1.12 Konieczne jest opracowanie zintegrowanych strategii politycznych oraz ustanowienie wzajemnych powiązań między obszarami działania. Międzynarodowe standardy rachunkowości zostały opracowane w celu ochrony interesów inwestorów i rynku; obecnie należy położyć również nacisk na interesy obywateli. Konieczna jest zmiana roli Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (RMSR), będącej podmiotem prywatnym, oraz jej funkcji w zakresie ustanawiania zasad rachunkowości, które powinny być o wiele prostsze, łatwe do zrozumienia oraz przejrzyste.

1.13 EKES zauważa z ubolewaniem, że już od dłuższego czasu podmioty prawne, gospodarcze i służby policji uznają, że większość przypadków korupcji z użyciem środków publicznych, przestępstw na szkodę finansów publicznych z wykorzystaniem rajów finansowych, ukrywania majątku dzięki przedsiębiorstwu działającemu na zasadzie „skrzynki pocztowej”, prania pieniędzy oraz korupcji wśród przedstawicieli władz publicznych nie mogłoby mieć miejsca, gdyby sieci odpowiedzialne za te przypadki nie mogły liczyć na wsparcie struktury techniczno-prawnej, która zapewnia im ochronę w zamian za znaczne korzyści, a czasem może zacząć kierować tymi sieciami. W związku z powyższą sytuacją konieczna jest interwencja na szczycie Unii.

1.14 EKES domaga się opracowania skoordynowanej strategii mającej na celu zwiększenie skuteczności walki z oszustwami podatkowymi, a przede wszystkim z nadużyciami, jak również ograniczenia swobody przedsiębiorczości w przypadku wyłącznie fikcyjnych struktur, ustanawianych jedynie do celów podatkowych.

## 2. Wstęp

2.1 Raje podatkowe to miejsca, w których oprócz kadry kierowniczej wysokiego szczebla z największych przedsiębiorstw finansowych i przemysłowych, postaci z międzynarodowego zamożnego kręgu artystycznego i społecznego oraz multimiliarderów, którzy łączą interesy z przyjemnością, żyją raczej podejrzane osoby, które korzystają z tych samych zasobów finansowych, dzięki którym mogą ujawniać i wykorzystywać kapitał wygenerowany nie tylko w sposób niezgodny z prawem, ale również w drodze przestępstw gospodarczych i działań przestępczych, od tych najpoważniejszych, jak zabójstwo, po przestępstwa takie, jak wymuszenia, handel środkami odurzającymi lub bronią, fałszerstwa, sprzeniewierzenia, oszustwa, handel ludźmi i hazard. Obszary te charakteryzuje szereg wspólnych cech, takich jak niejasne zasady funkcjonowania oraz niski poziom opodatkowania mieszkańców, którzy i tak nie prowadzą żadnej działalności na tych obszarach. Ugruntowuje się w ten sposób szkodliwa konkurencja o ukrytej strukturze, która powoduje powstawanie całkowicie nieprzejrzystego statusu prawnego.

2.2 Zagadnienie rajów podatkowych należy analizować w odniesieniu do trzech głównych wymiarów: dyscypliny podatkowej i wynikającej z niej możliwości uchylania się od opodatkowania; wprowadzania słabych punktów do struktury przepisów finansowych, powodujących zagrożenie dla stabilności finansowej; nieprzejrzystego systemu informowania, dzięki któremu raje podatkowe mogą stać się bazą dla działalności przestępczej. Wspólnym mianownikiem wszystkich tych wymiarów, którymi zajmują się odpowiednio OECD, Rada Stabilności Finansowej i Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, jest tajność lub trudny dostęp do informacji. Wylimitowanie lub ograniczenie nieprzejrzystego systemu informowania pozwoliłoby w znacznym stopniu ograniczyć problemy i zagrożenia związane z rajami podatkowymi. Prowadzona na forum OECD dyskusja na temat standardów powinna pozostać otwarta, aby doprowadzić do zmniejszenia obciążeń dla organów podatkowych i sądowych. Rzeczywiste ryzyko wiąże się z możliwością opracowania standardów o zbyt niskiej jakości lub zbyt skomplikowanych, tylko po to, by zadowolić opinię publiczną (tzw. window dressing). Najprostszą metodą rozwiązania tych problemów byłaby automatyczna wymiana informacji.

2.3 Zjawisko rajów podatkowych i finansowych jest zakorzenione w historii kapitalizmu, a ich przykłady można znaleźć już w czasach późnego Średniowiecza. Rewolucja francuska i rewolucja przemysłowa stanowią zasadniczy punkt wyjścia dla procesu powstawania i ugruntowywania się rajów finansowych.

2.4 Zjawisko to osiągnęło jednak ogromne rozmiary po drugiej wojnie światowej, kiedy to rozprzestrzeniło się na cały świat: w rejonie Pacyfiku, na Wyspach Karaibskich, na wyspach na Oceanie Atlantyckim, jak również w małych i bardzo małych państwach europejskich. Szacuje się, że tylko w tzw. rajach podatkowych, finansowych i rajach spółek na terenie kontynentu europejskiego jest zarejestrowanych 1 000 000 firm i dwa razy więcej funduszy powierniczych. Zdaniem Raymonda Bakera, dyrektora organizacji Global Finance Integrity, tylko na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych jest zarejestrowanych 619 916 spółek – 20 na każdego mieszkańca.

2.5 Obecna sytuację gospodarczą charakteryzuje globalizacja wymiany towarów i usług, swobodny przepływ kapitału i powszechne wykorzystywanie nowych technologii, znajdujących zastosowanie również w sferze międzynarodowych transakcji finansowych i handlowych. Pomimo że w strukturach większości instytucji finansowych istnieje dział do spraw zgodności z przepisami, nie istnieją wystarczające zasady regulujące ogromną liczbę transakcji przeprowadzanych każdego dnia.

2.6 Wyzwaniem dla europejskiego rynku wewnętrznego, dobrej kondycji rynków finansowych i handlowych, uporządkowanego rozwoju gospodarki, w ramach której przestrzega się wspólnych reguł przyjętych w celu ochrony ogólnego interesu, są bardzo duże ilości środków pieniężnych przechowywanych na terytoriach i w krajach niezwalczających nielegalnej działalności, chronionych olbrzymimi interesami oraz zdolnością korumpowania i wykorzystywania do własnych celów całych administracji.

2.7 Raje podatkowe powodują zakłócenia zarówno na poziomie makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym. Jak już wspomniano, na poziomie makroekonomicznym mogą one stanowić zagrożenie dla stabilności systemów finansowych. Ponadto możliwość uchylania się od opodatkowania inwestycji realnych lub finansowych oraz unikania tego opodatkowania wpływa na spadek przychodów państw, który trzeba będzie tak czy inaczej zrównoważyć poprzez opodatkowanie dochodów z pracy: raje podatkowe są zatem źródłem zakłóceń równowagi w zakresie opodatkowania kapitału i pracy. Na poziomie mikroekonomicznym występują zakłócenia między dużymi, małymi i mikroprzedsiębiorstwami: należy zauważyć, że dla tych trzech rodzajów podmiotów szansa uchylania się do opodatkowania lub przynajmniej agresywnego planowania podatkowego, jaka istnieje w rajach podatkowych, staje się coraz mniejsza.

2.8 W pierwszej dekadzie XXI wieku, w konsekwencji dwóch katastrof, których epicentrum były Stany Zjednoczone – zamachów terrorystycznych w dniu 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie oraz kryzysu finansowego zainicjowanego upadkiem banku Lehman Brothers, ogłoszonym we wrześniu 2008 r. – społeczność międzynarodowa podjęła wspólne działania mające na celu uregulowanie funkcjonowania tzw. rajów finansowych i podatkowych.

### 3. Raje podatkowe i finansowe

3.1 Niepożądane konsekwencje funkcjonowania tych systemów doprowadziły w wielu przypadkach do zainicjowania

postępowań karnych w związku z finansowaniem terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej, unikaniem opodatkowania i praniem pieniędzy, powodującymi ryzyko systemowe na rynkach finansowych i naruszającymi między innymi podstawowe zasady wolnej konkurencji.

3.2 W rezultacie, jak wskazano powyżej, w ostatnich latach podjęto globalne działania oraz zdecydowano o stworzeniu struktur i mechanizmów wspólnego reagowania na zagrożenia dla bezpieczeństwa krajowego państw i dobrobytu obywateli.

Przy podejmowaniu różnych decyzji na szczeblu międzynarodowym zaszła prawdopodobnie zasadnicza zmiana między wcześniejszymi podejściami a porozumieniem osiągniętym na szczycie grupy G-20 w Londynie w dniu 2 kwietnia 2009 r.

3.3 EKES popiera wprowadzenie środków mających na celu zwalczanie oszustw i innych nielegalnych działań, wywierających negatywny wpływ na interesy finansowe UE i państw członkowskich, oraz zapewnienie współpracy administracyjnej poprzez wymianę informacji podatkowych, jak również upoważnienie UE do rozpoczęcia negocjacji dotyczących porozumienia między Unią Europejską, z jednej strony, a Szwajcarią z drugiej, w sprawie walki z bezpośrednimi oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania oraz zagwarantowania współpracy administracyjnej poprzez wymianę informacji podatkowych.

3.4 W wyniku wyżej wspomnianego porozumienia osiągniętego w ramach grupy G-20 zaprzestaje się stosowania techniki analizy i zaleceń, właściwej dla wcześniejszego postępowania organów i forów, które zajmują się tym problemem, a także wnosi się o ukaranie tzw. jurysdykcji niechętnych do współpracy, w tym wszystkich rajów podatkowych i finansowych, co obejmuje przedstawienie propozycji sankcji jednostronnych, dwustronnych i wielostronnych, stopniowe znoszenie tajemnicy bankowej, jak również okresowe publikowanie wykazów terytoriów niespełniających ustanowionych standardów.

3.5 Sposób wypełniania tych zobowiązań grupy G-20 okazał się jednak bardzo rozczarowujący. Należy podkreślić różne przyczyny takiej sytuacji.

3.6 Wiele terytoriów odstąpiło od sporządzania ocen jurysdykcji niechętnych do współpracy po prostu w wyniku podpisania co najmniej 12 dwustronnych porozumień podatkowych, które realizują między sobą (na przykład porozumienie między Liechtensteinem i Monako).

3.7 Krótko mówiąc, rozwiązanie to wystarcza do tego, by zapewnić wymianę informacji na wniosek organów stosujących odpowiednie środki (podatkowe, karne itp.), bez możliwości wyrażenia przez organy działające na terytorium, którego dotyczy wniosek, sprzeciwu uzasadnionego interesem krajowym, tajemnicą bankową i innymi podobnymi przyczynami.

3.8 W takich przypadkach nieskuteczność modelu działań dwustronnych staje się ewidentna, w związku z czym należy położyć nacisk na ulepszenie działań międzynarodowych (wielostronnych) oraz wymiaru ponadnarodowego.

Potwierdzeniem tego jest sprawozdanie opublikowane w dniu 4 października 2011 r. przez Sieć na rzecz Sprawiedliwości Podatkowej, w którym prawie wszystkie porozumienia dwustronne zawarte od 2009 r. uznaje się za bezużyteczne. Organizacja ta opracowała następnie wykaz przypadków braku przejrzystości podatkowej, opierający się na dwóch kryteriach: przeszkodach w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie informacji, wystosowanych przez właściwe organy innych państw, oraz wpływie jurysdykcji podejrzewanych o brak przejrzystości na rynek światowy.

3.9 Jak jednak wynika z różnych sprawozdań specjalistycznych (takich jak raport sporządzony przez organizację Global Financial Integrity), przepływy nielegalnego kapitału wciąż zwiększają się o ponad 10 % rocznie i mają katastrofalne konsekwencje, zaosttrżające na przykład kryzys związany z długiem państwowym, co uderza w wiele państw na świecie, a w szczególności w niektóre państwa Unii Europejskiej.

3.10 Niestety UE zarysowała jedynie wiarygodne ramy działań w tym sektorze, które są zresztą stosowane w niewystarczającym stopniu.

3.11 Dobitnie ilustruje to wdrożenie dyrektywy 2003/48 w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności osób niebędących rezydentami (osób fizycznych) w formie wypłacanych odsetek.

3.12 Należy jednak zauważyć, że poczynając od wejścia w życie tej dyrektywy ustanowiono systemy automatycznej wymiany informacji podatkowych między wszystkimi państwami członkowskimi, a także podjęto starania na rzecz podpisania porozumień z czterema państwami europejskimi, uznawanymi wcześniej za raje finansowe i podatkowe: Andorą, Liechtensteinem, Księstwem Monako i San Marino.

3.13 Wymienione państwa europejskie, podobnie jak Szwajcaria, mają jednak zróżnicowane powiązania z Unią, co sprawia, że stosowanie tych porozumień jest bardzo trudne. Na przykład Liechtenstein przystąpił do Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, ale w ramach jurysdykcji w sprawach cywilnych i handlowych nie jest zobowiązany do współpracy na tym samym poziomie z odpowiednimi organami administracyjnymi, ponieważ nie jest stroną nowej konwencji lugańskiej o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, przyjętej w dniu 30 października 2007 r.

3.14 EKES ma nadzieję, że niedługo ta modyfikacja statusu prawnego przyniesie oczekiwane zmiany, mając na uwadze wejście w życie Traktatu z Lizbony oraz art. 8 ust. 2 Traktatu UE, obowiązujący na mocy tego Traktatu (oraz deklarację nr 3 odnoszącą się do tego artykułu), w którym sprzyja się ustanowieniu powiązań strukturalnych z sąsiadującymi małymi państwami.

3.15 Oczywiście najbardziej odpowiednim instrumentem służącym uregulowaniu omawianej kwestii byłoby wielostronne partnerstwo podpisane w celu objęcia wspomnianych jurysdykcji niechętnych do współpracy jednolitym systemem w ramach naturalnej przestrzeni geopolitycznej i prawno-gospodarczej.

3.16 Jednocześnie Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości sprawy przeciwko czterem państwom członkowskim za niedokonywanie transpozycji dyrektywy 2005/60 w sprawie zamrożenia funduszy.

3.17 Aby propagować działania o rzeczywistym wpływie ponadnarodowym, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny musi się dostosować do zdecydowanej pozycji Parlamentu Europejskiego, przedstawionej w rezolucji z kwietnia 2011 r.<sup>(1)</sup>, w której popiera się między innymi walkę z nieprzejrzystym systemem informacji dotyczących transnarodowych transakcji finansowych. Można by również ustanowić instrument zgłaszania, podobny do mechanizmu łagodzenia sankcji stosowanego w sprawach dotyczących swobodnej konkurencji, aby zachęcić do informowania o takich zachowaniach przy jednoczesnym zapewnieniu korzyści finansowej zgłaszającym poprzez zmniejszenie kary, jaką należałoby nałożyć.

3.18 Ponadto wskazuje się na pilną potrzebę ustanowienia skoordynowanych mechanizmów w ramach grupy G-20, które miałyby stanowić uzupełnienie wspomnianego wyżej środka. Miałoby to na celu wypełnienie luk prawnych, dzięki którym spółki typu „offshore” obchodzą obowiązujące prawo podatkowe w głównych ośrodkach finansowych na świecie.

3.19 Istnieje również pilna potrzeba przyjęcia w rygorystycznych ramach kompetencji Unii Europejskiej wiążących przepisów ad hoc prawodawstwa wtórnego, które między innymi objęłyby zakaz korzystania ze środków publicznych przez jakiekolwiek osoby fizyczne lub prawne, kontrolujące fundusze, lub podmioty zarejestrowane w rajach podatkowych i finansowych.

3.20 W 2009 r. OECD oszacowała, że wartość kapitału ulokowanego w tych rajach wynosi od 1 700 do 11 000 mld dolarów. Sporządzono wówczas listę przyjętą przez grupę G-20 jako podstawę do podjęcia rygorystycznych środków wobec państw niestosujących żadnej konwencji międzynarodowej w dziedzinie przejrzystości bankowej lub podatkowej bądź stosujących tylko niektóre z tych konwencji.

3.21 Sprawozdanie OECD doprowadziło do fali protestów, w szczególności ze strony Szwajcarii, Luksemburga i oczywiście Urugwaju. Przeprowadzono ożywione dyskusje na temat przydadku Stanów Zjednoczonych, a mianowicie stanu Delaware.

3.22 Amerykanie bardzo dobrze wiedzą, że stan Delaware jest pewnego rodzaju rajem podatkowym: prawie połowa spółek notowanych na giełdzie Wall Street i Nasdaq ma siedzibę w tym właśnie stanie (pochodzi z niego wiceprezydent Stanów Zjednoczonych Joe Biden). Daje im to możliwość płacenia niższych lokalnych podatków z uwagi na to, że dochody nie podlegają opodatkowaniu. O tym, że ten niewielki stan na południe od Pensylwanii zapewnia znaczne korzyści spółkom typu „offshore” i stanowi alternatywę dla Kajmanów lub Bermudów wie mniej osób, chociaż osoby działające w sektorze są tego świadome od dawna. Dochody spółek mających siedzibę w stanie Delaware są przypisywane na potrzeby zapewnienia przejrzystości właścicielom, którzy – jeżeli nie są obywatelami amerykańskimi i jeżeli działalność spółki jest prowadzona poza terytorium Stanów Zjednoczonych – nie podlegają opodatkowaniu w USA.

<sup>(1)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne za 2009 r. (2010/2247(INI)).

3.23 Do najbardziej znaczących i rozpowszechnionych działań stanowiących siłę napędową tych rajów należy pranie brudnych pieniędzy, uchylanie się od opodatkowania oraz finansowanie działań korupcyjnych lub mających na celu wyprowadzenie środków z własnych spółek. Z tych terytoriów dokonuje się ataków na długi państwa wymykające się spod kontroli oraz steruje się dużymi kampaniami na rzecz bezwarunkowej swobody przepływu kapitału, w które angażują się media, partie polityczne i przedstawiciele instytucji.

3.24 Niewłaściwie zarządzanie podatkami przyczynia się do wzrostu liczby oszustw podatkowych oraz przypadków uchylania się od opodatkowania, a także ma poważne konsekwencje dla budżetów państw i systemu zasobów własnych UE.

3.25 Duża część przedsiębiorstw wielonarodowych posiada strukturę umożliwiającą im czerpanie zysków z uchylania się od opodatkowania w różnych jurysdykcjach, w ramach których prowadzą działalność. Zróżnicowane traktowanie pod względem podatkowym w poszczególnych jurysdykcjach zapewnia dużym przedsiębiorstwom międzynarodowym o ugruntowanej pozycji przewagę nad małymi przedsiębiorstwami krajowymi lub przedsiębiorstwami rozpoczynającymi działalność. Wspomniane strategie unikania opodatkowania są sprzeczne z zasadą sprawiedliwej konkurencji i odpowiedzialności przedsiębiorstw. Ponadto przedmiotowe terytoria stają się bazą operacyjną dla organizacji i przedsiębiorstw, które wprowadzają towary na rynek wewnętrzny bez odpowiednich świadectw pochodzenia i gwarancji wymaganych przez UE, z dużą szkodą dla konsumentów, a czasem dla zdrowia publicznego. Systemem wykorzystywanym do tego celu jest system nadużywania cen transferowych, polegający na ustalaniu cen transakcji wewnątrzgrupowych na podstawie parametrów oceny opartych na potrzebach podatkowych grupy, a nie na podstawie normalnych warunków rynkowych.

3.26 Przedsiębiorstwa wielonarodowe z pewnością dysponują zasobami pozwalającymi na to, by bez podlegania znacznym obciążeniom administracyjnym prowadzić publiczną sprawozdawczość z podziałem na poszczególne państwa w odniesieniu do: sprzedaży, zysków operacyjnych, transakcji wewnątrzgrupowych, zysku przed potrąceniem podatku oraz podatków. Gdyby informacje zaczęły być udostępniane opinii publicznej, stałoby się bardziej ewidentne, kto nadużywa cen transferowych lub stosuje agresywne planowanie podatkowe.

3.27 Ze względu na brak kontroli podatkowych, niskiej jakości zasady nadzoru ostrożnościowego, nieprzejrzystość informacji służących do identyfikowania osób fizycznych i prawnych lub jakąkolwiek inną okoliczność natury prawnej lub administracyjnej przedsiębiorstwa prowadzące działalność z ich terytoriów mogą korzystać z praktycznie całkowitej bezkarności, niedopuszczalnej przewagi konkurencyjnej oraz z ochrony przed działaniami organów sądowych i administracyjnych państw trzecich.

3.28 EKES wyraźnie potępia rolę, jaką odgrywają raje podatkowe w stymulowaniu i wykorzystywaniu zjawiska unikania i uchylania się od opodatkowania oraz odpływu kapitału. UE musi zintensyfikować swoje działania wymierzone przeciwko takim zjawiskom oraz określić konkretne sankcje.

3.29 Społeczność międzynarodowa, świadoma bardzo poważnych konsekwencji funkcjonowania tych terytoriów dla handlu międzynarodowego, interesu krajowych organów podatkowych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także – jak pokazał kryzys, który rozpoczął się w 2008 r. – nawet dla

równowagi systemów finansowych, zainicjowała pewne ograniczone działania, mające na celu zidentyfikowanie wspomnianych terytoriów oraz podjęcie ponownej próby ich stopniowego eliminowania.

3.30 Wyniki wspólnych wysiłków grupy G-20 i Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak również działania podjęte w ramach inicjatyw OECD, są nadal niewystarczające, aby stawić czoła wyzwaniom związanym z rajami podatkowymi i ekstraterytorialnymi ośrodkami finansowymi, w związku z czym konieczne jest podjęcie zdecydowanych, skutecznych i spójnych działań.

3.31 Działania między innymi grupy G-20, Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i OECD przyczyniły się jednak jak dotąd tylko do złagodzenia poważnych skutków szkód, będących rezultatem funkcjonowania rajów podatkowych i finansowych.

3.32 Należy zidentyfikować jurysdykcje niechętne do współpracy, przeprowadzić ocenę poziomu zgodności z przepisami oraz zastosować środki odstraszające, aby zagwarantować przestrzeganie tych przepisów. EKES uważa ponadto, że ustanowione przez OECD ramy na rzecz walki z rajami podatkowymi są niewystarczające – należy ulepszyć wskaźnik określający status jurysdykcji współpracującej poprzez nadanie mu wartości jakościowej. Ponadto OECD nie powinna pozwalać na to, aby wykreślano rządy z jej „czarnej listy” wyłącznie na podstawie obietnicy przestrzegania zasad wymiany informacji, bez sygnałów podjęcia działań mających na celu faktyczne stosowanie tych zasad.

3.33 Istnieją wystarczające przesłanki pozwalające na stwierdzenie, że kryzys finansowy powstał częściowo w wyniku złożonych i niezbyt przejrzystych transakcji przeprowadzanych przez podmioty finansowe mające siedzibę na terytorium jurysdykcji, które stosują tajemnicę podatkową, co przyniosło poważne szkody inwestorom i nabywcom ich produktów finansowych. Raje podatkowe to miejsca, w których instytucje finansowe przeprowadzają transakcje poza bilansem i w których stosuje się złożone produkty finansowe, co nie przyczynia się do zwiększania poziomu innowacyjności sektora finansowego i jest źródłem niestabilności finansowej. Dostępne są wystarczające dowody na to, by stwierdzić, że przede wszystkim w krajach rozwijających się wiele zagranicznych inwestycji bezpośrednich pochodzi z rajów finansowych.

3.34 Unia Europejska jest świadoma panującej sytuacji i wyraźnie potępiła te systemy, wyrażając opinię różnych władz instytucjonalnych. Niestety nie udało jej się doprowadzić do ustanowienia ponadnarodowych i administracyjnych ram prawnych, które przyczyniłyby się do ograniczenia bezkarności.

3.35 W swoich działaniach UE położyła nacisk na wyeliminowanie około 100 szkodliwych systemów podatkowych, funkcjonujących w ramach jurysdykcji jej państw członkowskich o nieznacznym poziomie kontroli finansowych lub poza jej granicami – w państwach trzecich. W tym zakresie Komisja Europejska przyjęła w 2009 r. i 2010 r. dwa komunikaty i kodeks postępowania dotyczące właściwego zarządzania podatkami. Ponadto obowiązują trzy dyrektywy w sprawie korzyści płynących ze środków odzyskanych w ramach walki z uchylaniem się od opodatkowania, w sprawie współpracy administracyjnej oraz w sprawie opodatkowania dochodów z

oszczędności (w trakcie przeglądu). Oprócz tego w przypadku porozumień zawieranych przez UE z państwami trzecimi w dziedzinie zrzeszania się, handlu i współpracy bardzo rozpowszechnione jest sporządzanie statutów zawierających klauzule zgodności ze sprawdzonymi rozwiązaniami lub zasadami dobrego administrowania w dziedzinie opodatkowania.

3.36 Poczyniono jednak niewiele kroków naprzód, ponieważ prowadzenie dochodzeń i nakładanie sankcji wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich.

3.37 Według przedsiębiorstw bankowych omawiane przepisy amerykańskie pokazały, że jednostronne przyjmowanie tego rodzaju środków może stwarzać instytucjom finansowym

nierozwiązywalne problemy, związane z brakiem kompatybilności pomiędzy narzuconym przez FATCA obowiązkiem komunikowania, zatrzymywania i zamykania rachunków ze wspólnotowymi i/lub wewnętrznymi przepisami państwa, na terenie którego znajduje się dana instytucja finansowa.

3.38 W dniu 4 marca 2009 r. w Kongresie Stanów Zjednoczonych ówczesny brytyjski premier wygłosił ważne przemówienie, wzywając Stany Zjednoczone do podjęcia wspólnych działań, mających na celu stworzenie systemu gospodarczego uregulowanego na poziomie światowym i zaangażowanego w walkę z wykorzystywaniem systemów finansowych wyłącznie na potrzeby indywidualnego wzbogacania się.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Horyzont 2020»: plan działań dotyczący starzenia się” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 229/03)

Sprawozdawca: **Renate HEINISCH**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Horyzont 2020»: plan działań dotyczący starzenia się”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 184 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dla sprostania wielkim wyzwaniom oraz wykorzystania związanych ze zmianami demograficznymi szans w zakresie przyszłego rozwoju społecznego i gospodarczego, państwa członkowskie Unii Europejskiej muszą w najbliższych latach intensywniej podejmować właściwe działania na różnych płaszczynach i w wielu dziedzinach.

1.2 Skoordynowane badania naukowe mogą wnieść decydujący wkład we właściwe działania na szczeblach regionalnym, krajowym i europejskim, zapewniając solidne podstawy planowania i podejmowania decyzji.

1.3 EKES jednoznacznie przyłącza się do wielokrotnie powtarzanego apelu, by europejskie badania naukowe dotyczące kwestii starzenia się i zmian demograficznych miały charakter długofalowy i interdyscyplinarny oraz były prowadzone w skali ponadnarodowej lub przynajmniej w porównywalny sposób.

1.4 Dla doskonałości europejskich badań naukowych podstawowym warunkiem jest również odpowiednia infrastruktura i zintegrowane koordynowanie działalności badawczej. Centralna koordynacja jest również potrzebna w kontekście przygotowywania budżetu i rozdziału środków. Z tego względu Komitet zaleca utworzenie europejskiego centrum badań problemów związanych z wiekiem, które mogłoby przejąć zadania koordynacyjne.

1.5 Plany działania na rzecz koncepcji długofalowych programów naukowych to przydatne instrumenty służące określeniu priorytetów przyszłych badań naukowych. W aktualnych planach działania w zakresie procesów starzenia oraz zmian demograficznych wypracowano już ważne aspekty, które mają istotne znaczenie dla programu ramowego „Horyzont 2020” <sup>(1)</sup>.

1.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w ramach priorytetu „Wyzwania społeczne” w PR 8 priorytetu badawczego „Zdrowie, zmiany demograficzne i dobrostan” <sup>(2)</sup>.

1.7 Komitet zachęca do zajęcia się w ramach przyszłych badań europejskich nie tylko aktualnymi priorytetami badawczymi, określonymi w bieżących planach działania i w programie ramowym „Horyzont 2020”, lecz również zdecydowanie bardziej innowacyjnymi i być może trudniejszymi dziedzinami starzenia się i zmian demograficznych. Należą do nich takie zagadnienia jak utrzymanie dobrego stanu zdrowia i rehabilitacja, wydłużenie okresu aktywności zawodowej, wymagania związane z coraz większą odpowiedzialnością za własne życie i życie innych, uczenie się dla długiego życia, skutki coraz większej obecności technologii w różnych dziedzinach życia oraz problemy, z którymi społeczeństwo europejskie musi się zmierzyć w kontekście zmian demograficznych, społecznych i technicznych.

## 2. Uzasadnienie / Uwagi ogólne

2.1 Dla sprostania wyzwaniom i wykorzystania szans związanych ze zmianą demograficzną w najbliższych latach należy pilnie zapewnić solidne podstawy planowania i podejmowania decyzji, służące opracowaniu środków określających kierunki zmian. Takie podstawy tworzy się przede wszystkim dzięki odpowiednim badaniom naukowym. Wyniki realizowanych w ubiegłych latach europejskich programów badawczych, na przykład piątego, szóstego i siódmego programu ramowego w zakresie badań <sup>(3)</sup>, wspólnego programu „Nowoczesne technologie w służbie osobom starszym” <sup>(4)</sup> (AAL JP) <sup>(5)</sup>, programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) <sup>(6)</sup> oraz działań sieci ERA-NET wyraźnie dowiodły już przydatności badań naukowych. W ten sposób badania naukowe mogą w decydującej mierze przyczynić się do sprostania zmianie demograficznej i wykorzystania jej korzystnego potencjału na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim.

<sup>(2)</sup> Patrz przypis 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 26 z 1.2.1999, s. 1; Dz.U. L 232 z 29.8.2002, s. 1 i Dz.U. L 412 z 30.12.2006, s. 1, a także Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 9.

<sup>(4)</sup> <http://www.aal-europe.eu>.

<sup>(5)</sup> Patrz: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1726&format=HTML&aged=1&language=PL>.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 15, oraz Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 22.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 809 final.

2.2 Plany działania służą koncepcji długofalowych programów badawczych. Nadają się do wskazania możliwych w przyszłości ścieżek i scenariuszy rozwoju, zwrócenia uwagi na powiązania międzysektorowe, znalezienia odpowiednich partnerów do współpracy i zainteresowanych podmiotów, wybadania politycznych marginesów działania oraz możliwości finansowania oraz opracowania strategii realizacji procesów i wyników.

2.3 W ubiegłych latach opracowano i wdrożono w wielu dziedzinach plany działania w zakresie badań naukowych. Spośród wielu aktualnych krajowych i międzynarodowych planów działania można wspomnieć tutaj tylko o kilku przykładach: szwajcarski plan działania na rzecz infrastruktury badawczej<sup>(7)</sup>; niemiecki projekt Federalnego Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych „Plan działania na rzecz technologii ekologicznych 2020”<sup>(8)</sup>; plan działania amerykańskich republikanów dotyczący przyszłości Ameryki<sup>(9)</sup>; plany działania ERA dotyczące rozwoju efektywnych energetycznie budynków<sup>(10)</sup>; plan działania VPH-FET (Virtual Physiological Human-Future and Emerging Technologies)<sup>(11)</sup>.

2.4 Plany działania dotyczące przyszłych badań naukowych i innowacji w zakresie starzenia się oraz zmian demograficznych były opracowywane wycinkowo w zakresie najszerzej rozumianych aspektów zdrowotnych. Należą do nich między innymi plany działania z europejskich projektów Future BNCI: Future Directions in Brain/Neuronal Computer Interaction (BNCI) Research [Przyszłe kierunki badań interakcji między mózgiem i układem nerwowym a komputerem] (2010–2011); DIAMAP: Mapa drogowa w dziedzinie badań naukowych związanych z cukrzycą w Europie (2008–2010); ROAMER: Plan działania w dziedzinie badań w zakresie zdrowia psychicznego w Europie (2011–2014); WhyWeAge: Plan działania w dziedzinie biogerontologii molekularnej (2008–2010)<sup>(12)</sup>, jak też krajowe plany działania, np. plan działania rządu Niemiec dotyczący programu badań naukowych w dziedzinie zdrowia<sup>(13)</sup>.

2.5 Również szersze tematycznie plany działania w zakresie starzenia się oraz zmian demograficznych, czyli plany działania opracowane w ramach europejskich projektów FUTURAGE – Plan działania dotyczący badań nad starzeniem się<sup>(14)</sup> i BRAID: Bridging Research in Ageing and ICT Development (2010–2012)<sup>(15)</sup> wskazują na aspekty zdrowotne jako jeden z priorytetów badań naukowych. W planie działania FUTURAGE wskazuje się trzy priorytety związane z ochroną zdrowia: „Healthy Ageing for More Life in Years” (Zdrowe starzenie się

dla dłuższego życia), „Maintaining and Regaining Mental Capacity” (Utrzymanie i odzyskanie potencjału intelektualnego) oraz „Biogerontology: from Mechanisms to Interventions” (Biogerontologia: od mechanizmów do interwencji)<sup>(16)</sup>. W projekcie BRAID ma to postać zagadnienia „Health and Care in Life” (Zdrowie i opieka w życiu).

2.6 Za pomocą partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-publicznych<sup>(17)</sup> Komisja chce udostępnić dalsze instrumenty rozwiązywania aktualnych wyzwań społecznych<sup>(18)</sup>. Do wspólnych inicjatyw należą w szczególności europejskie partnerstwa innowacyjne (EIP), a wśród nich europejskie partnerstwo na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu (EIP AHA)<sup>(19)</sup>, Europejska agenda cyfrowa<sup>(20)</sup>, inicjatywa w zakresie wspólnego planowania „Długie lata, lepsze życie – potencjał i wyzwania zmian demograficznych” (MYBL)<sup>(21)</sup> oraz planowany program „Horyzont 2020”<sup>(22)</sup>.

2.7 Pomimo tych niezbędnych i ważnych koncepcji dotyczących tworzenia partnerstw na rzecz badań naukowych i innowacji pilnie potrzebne są jednak dalsze działania badawcze. Świat, społeczeństwo, technika, medycyna, starzejący się ludzie stale się zmieniają. Z tego względu zawsze potrzebne są nowe badania naukowe, by za pomocą właściwych środków (politycznych) w odpowiednim czasie móc się przestawić na nowe okoliczności i nie pozostać w tyle za rozwojem sytuacji.

2.8 Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje wsparcie Komisji Europejskiej dla wspólnych inicjatyw w zakresie planowania programu i opracowywania planów działania obejmujących przyszłe badania w zakresie starzenia się i zmiany demograficznej<sup>(23)</sup> oraz uwzględnienie priorytetu badań naukowych „Zdrowie, zmiany demograficzne i dobrostan” w ramach priorytetu „Wyzwania społeczne” przynależącego do programu ramowego „Horyzont 2020”<sup>(24)</sup>.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1 Niezbędna infrastruktura

3.1.1 Od dawna apeluje się, by europejskie badania naukowe miały charakter długofalowy i interdyscyplinarny oraz były prowadzone w sposób ponadnarodowy i co najmniej porównywalny<sup>(25)</sup>. Te apele można bez zastrzeżeń przejąć i powtórzyć w tym punkcie. To oczywiste, że w przypadku badań porównawczych należy wziąć pod uwagę właściwe warunki strukturalne.

3.1.2 Badania w dziedzinie starzenia się muszą ponadto obejmować wszystkie podmioty, które zajmują się tą tematyką. Należą do nich badacze z dziedziny nauk przyrodniczych, nauk o życiu i nauk społecznych, inżynierowie i projektanci,

<sup>(7)</sup> Konfederacja Szwajcarska, Departament Spraw Wewnętrznych (EDI), Sekretariat Stanu ds. Edukacji i Badań Naukowych (SBF), resort Krajowych Badań Naukowych, 2011: „Schweizer Roadmap für Forschungsinfrastrukturen”. Dokument do pobrania: [http://www.sbf.admin.ch/html/dokumentation/publikationen/forschung/11.03.30.NFO.RoadmapForschungsinfrastrukturen\\_d.pdf](http://www.sbf.admin.ch/html/dokumentation/publikationen/forschung/11.03.30.NFO.RoadmapForschungsinfrastrukturen_d.pdf).

<sup>(8)</sup> Schippl, J. et al.: „Roadmap Umwelttechnologien 2020 – Endbericht”, Karlsruhe: Centrum Badawcze Karlsruhe 2009 (Wissenschaftliche Berichte FZKA 7519).

<sup>(9)</sup> <http://www.roadmap.republicans.budget.house.gov>.

<sup>(10)</sup> <http://www.era.cobuild.eu>.

<sup>(11)</sup> [https://www.biomedtown.org/biomed\\_town/VPHFET](https://www.biomedtown.org/biomed_town/VPHFET).

<sup>(12)</sup> <http://future-bnci.org>; <http://www.diamap.eu>; <http://www.roamer-mh.org>; <http://www.whyweage.eu>.

<sup>(13)</sup> Rada Badań Naukowych w dziedzinie Zdrowia (GFR) Federalnego Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych (wyd.) (2007): „Roadmap für das Gesundheitsforschungsprogramm der Bundesregierung”, Bonn/Berlin: BMBF.

<sup>(14)</sup> <http://futurage.group.shef.ac.uk/road-map.html>.

<sup>(15)</sup> <http://www.braidproject.eu>.

<sup>(16)</sup> *The Future of Ageing Research in Europe. A Road Map* (Przyszłość badań naukowych nad starzeniem się w Europie. Plan działania).

<sup>(17)</sup> Jako przykłady partnerstwa P2P podaje się między innymi ERA-NET i ERA-NET Plus, inicjatywy z art. 185 oraz wspólne planowanie. Do PPP w zakresie badań naukowych i innowacji należą na przykład wspólne inicjatywy technologiczne (JTI) i „Internet przyszłości”.

<sup>(18)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (COM(2011) 572 final z 21 września 2011 r.).

<sup>(19)</sup> Patrz IP/10/1288.

<sup>(20)</sup> Patrz IP/10/581, MEMO/10/199 i MEMO/10/200.

<sup>(21)</sup> Patrz <http://www.jp-demographic.eu>.

<sup>(22)</sup> MEMO-11-435.

<sup>(23)</sup> Patrz m.in. Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 39, w odpowiedzi na COM(2010) 546 final.

<sup>(24)</sup> COM(2011) 809 final.

<sup>(25)</sup> Patrz m.in. Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 44.

producenci i usługodawcy, decydenci polityczni, architekci, specjaliści z zakresu planowania miast i ruchu, przedstawiciele gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności same starzejące się osoby. Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć planowaną integrację różnych europejskich instrumentów wsparcia (ERA-Net, ERA-Net Plus oraz INNOVA i PRO INNO) w formie jednego elastycznego instrumentu ERA-Net w celu ułatwienia uczestnictwa zainteresowanych podmiotów.

3.1.3 Dla doskonałych badań europejskich w europejskiej przestrzeni badawczej (EPB) najważniejszym warunkiem jest odpowiednia infrastruktura i zintegrowana koordynacja działalności badawczej. Centralna koordynacja jest również potrzebna w kontekście przygotowania budżetu i rozdziału środków. Działalność badawcza na szczeblu krajowym nie staje się przez to bynajmniej zbędna. Należy jednak dążyć do możliwie jak największej zgodności odrębnych krajowych badań naukowych, by możliwe było poddanie wyników analizie porównawczej i ocenie. Z tego względu Komitet zaleca utworzenie europejskiego centrum badań nad starzeniem się, które mogłoby przejąć zadania koordynacyjne.

### 3.2 Zapotrzebowanie na dalsze badania

3.2.1 Oprócz wymienionych wymogów ogólnych pojawiają się dziedziny, które należy dokładniej zbadać w przyszłości. Obecnie mamy do czynienia nie tylko z niespotykaną wcześniej zmianą demograficzną, ale również z postępem technicznym, który w sposób trwały może zmienić nasze życie społeczne, opiekę zdrowotną i stosunek do środowiska naturalnego.

### 3.2.2 Zachowanie zdrowia

Pierwsza duża dziedzina badań powinna obejmować wszystkie kwestie, które związane są z tematem zachowania zdrowia, ponieważ zdrowie fizyczne i mentalne jest zasadniczym warunkiem realizacji samodzielnego i aktywnego życia na starość. Poniżej przedstawiono przykładowe zagadnienia badawcze:

- W jaki sposób już od dzieciństwa można motywować ludzi do prowadzenia zdrowego stylu życia?
- Jakie strategie są potrzebne, by uzyskać ukierunkowane wsparcie i rozpowszechnienie środków zapobiegawczych?
- Jakie praktyki w zakresie opieki i rehabilitacji okazały się szczególnie skuteczne w skali międzynarodowej? W których dziedzinach istnieje konieczność nadrobienia zapóźnienia lub zapotrzebowanie na dalsze badania naukowe i rozwój?
- W jaki sposób można zwiększyć kompetencje pacjentów?
- W jaki sposób można unikać transgranicznych zagrożeń zdrowotnych, rzadkich i przewlekłych chorób, demencji i innych chorób neurodegeneracyjnych, a przynajmniej je wcześniej rozpoznawać i leczyć?
- Istnieje potrzeba nadrobienia zapóźnień w zakresie badań nad skutecznością lekarstw i ich wzajemnymi oddziaływaniami u osób starszych, szczególnie u starszych kobiet. Dotychczas lekarstwa testowano w przeważającej mierze z udziałem osób młodszych, choć są one przyjmowane przede wszystkim przez osoby starsze.

— W odniesieniu do stanu zdrowia osób starszych, należy zwrócić uwagę na rolę przewlekłego bólu, zwłaszcza na kwestię, w jaki sposób możemy złagodzić ból / dyskomfort starzejącego się społeczeństwa UE.

— Dotychczas w małym stopniu zbadano kwestie nadużywania alkoholu i środków odurzających w starszym wieku, ich przyczyn oraz związanych z nimi skutków fizycznych, psychicznych i społecznych.

### 3.2.3 Dłuższe aktywne życie zawodowe

Dłuższe utrzymywanie aktywności zawodowej stanie się nieodzowną koniecznością wobec zmian w strukturze wieku społeczeństwa oraz wzrastającej oczekiwanej długości życia. Wynikają z tego następujące zagadnienia badawcze:

— Jakie jest nastawienie pracowników wobec uelastycznienia wieku emerytalnego? Od czego zależy dane nastawienie (np. rodzaj pracy/uwarunkowania państwa opiekuńczego/cechy regionalne itd.)?

— W jaki sposób należy kształtować ramowe warunki kształcenia i zapobiegania, by umożliwić lub rozwinąć elastyczność? Jakie doświadczenia zebrano już w poszczególnych krajach i które z nich można wykorzystać?

— W jaki sposób można kształtować miejsca pracy, organizować czas pracy i zmniejszyć obciążenie pracą, by umożliwić pracownikom dłuższe aktywne życie zawodowe? Jaką rolę mogą przy tym odgrywać nowinki techniczne?

— Z jakich możliwości wspierania zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego korzysta się lub można by skorzystać w przedsiębiorstwach, by wspierać udział społeczeństwa obywatelskiego już w okresie aktywności zawodowej? Jakie doświadczenia istnieją w poszczególnych krajach?

### 3.2.4 Życie samodzielne, odpowiedzialne za siebie i za innych

Wskutek coraz mniejszego udziału osób młodych w społeczeństwie będą się również zmniejszać osobiste możliwości udzielania wsparcia osobom starszym. Z tego względu w przyszłości osoby starsze będą musiały w większym stopniu przejąć odpowiedzialność za zachowanie samodzielności i za uczestnictwo w życiu społecznym. Związane z tym zagadnienia badawcze to między innymi:

— W jaki sposób rozumie się odpowiedzialność osób starszych za siebie w poszczególnych krajach i jakie konsekwencje wynikają z tego dla systematycznego wzmacniania i propagowania odpowiedniego stylu życia?

— W jaki sposób w poszczególnych krajach rozumie się wspólną odpowiedzialność osób starszych (na przykład za następne pokolenia, środowisko naturalne) i jakie konsekwencje z tego wynikają? Jak osoby starsze organizują się samodzielnie, jak organizują one ofertę dla swojego pokolenia i następnych pokoleń? W jaki sposób angażują się na rzecz swoich współobywateli, sąsiedztwa, środowiska?

- Jakich rodzajów wsparcia lokalnego potrzebują te formy samoorganizacji? Również to należałoby zbadać w porównywalnych (gminnych, regionalnych) okolicznościach.
- Ogólnie należałoby zbadać w zróżnicowanych, ale porównywalnych strukturalnie kontekstach (np. w miejskich i wiejskich regionach różnych krajów), w jaki sposób gminy mogą wspierać aktywny, świadomy styl życia osób starszych, np. za pomocą odpowiedniej polityki miejskiej, mieszkaniowej, transportowej dla osób w każdym wieku.
- W jaki sposób możliwe jest tworzenie i wspieranie „wspólnot opiekuńczych” będących wyrazem wspólnej odpowiedzialności? W jaki sposób już obecnie współpracują rodziny, osoby zaangażowane na rzecz obywateli i osoby zawodowo zajmujące się sprawowaniem opieki (na przykład nad osobami cierpiącymi na przewlekłe choroby fizyczne lub demencję)? W jaki sposób tym społecznościom może pomóc zastosowanie technicznych systemów pomocy? Jak reagują na ich potrzeby przedsiębiorstwa? Jakie formy wspólnej odpowiedzialności można rozpoznać w poszczególnych krajach? W jaki sposób takie wspólnoty opiekuńcze wpasowują się w politykę społeczną państw oraz (strukturalne) planowanie społeczne gmin?
- Jakie formy zamieszkania i życia sprawdziły się – również w kontekście międzynarodowym – w przypadku osób starszych, zwłaszcza samotnie żyjących osób w bardzo zaawansowanym wieku lub osób cierpiących na demencję, i które z nich można wykorzystać?

### 3.2.5 Kształcenie

W międzyczasie za oczywiste uznano, że starzejące się społeczeństwo wymaga od każdej jednostki gotowości do uczenia się przez całe życie. Wynikają z tego następujące zagadnienia badawcze:

- W jaki sposób uczenie się przez całe życie może przekształcić się w uczenie się dla długiego życia?
- Jaką ofertę kształcenia wykraczającego poza ofertę szkolenia zawodowego należy zapewnić starzejącemu się społeczeństwu? W jaki sposób należy kształtować taką ofertę, by zachęcała ona do aktywnego uczenia się?
- Jakiej szczególnej oferty kształcenia potrzebują ludzie, którzy angażują się społecznie?
- Jakie znaczenie ma kształcenie estetyczne dla utrzymania elastyczności poznawczej i emocjonalnej oraz kreatywności w starszym wieku? Jakie wnioski można wyciągnąć z międzynarodowego porównania właściwej oferty kształcenia?
- Jakie znaczenie mają różne instytucje kształcenia (uniwersytety, uczelnie wyższe itp.) dla wzmocnienia wielorakich kompetencji, np. korzystania z nowych technologii, zaangażowania obywatelskiego, działań pielęgnacyjnych, dalszego przekazywania wiedzy społecznej i zawodowej itd.?

### 3.2.6 Coraz większa rola technologii we wszystkich dziedzinach życia

Coraz większe nasycenie techniką wszystkich dziedzin życia społecznego i konieczność korzystania z systemów technicznych wspierających samodzielne, aktywne i partycypacyjne życie w starszym wieku praktycznie nie zostały jeszcze przebadane pod kątem ich długofalowych skutków. Wynika z tego pilna potrzeba przeprowadzenia badań w odniesieniu do następujących zagadnień:

- Jakie środki techniczne, organizacyjne, twórcze i zwiększające akceptację są potrzebne, by w wydajny i etyczny sposób możliwe było wykorzystanie telemonitoringu, tele-zdrowia i tele-rehabilitacji do poprawy opieki zdrowotnej?
- Jakie wymogi organizacyjne, prawne, etyczne oraz wymogi dotyczące technologii i ochrony danych wynikają z powszechnego wprowadzenia takich systemów dla organizacji i uregulowań na szczeblu gminnym, regionalnym, krajowym i europejskim?
- Jaki długofalowy wpływ ma intensywniejsze korzystanie z systemów technicznych na stosunki między osobami starszym i ich krewnymi, między pacjentami i lekarzami, między osobami potrzebującymi opieki a osobami nieformalnie lub zawodowo zapewniającymi taką opiekę?
- W niewielkim stopniu zbadane zostały również psychologiczne, społeczne i etyczne konsekwencje coraz powszechniejszego wszczepiania czujników i innych urządzeń technicznych w ciało ludzkie. Jaki wpływ mają te możliwości z jednej strony na postrzeganie siebie i tożsamość zainteresowanych osób, a z drugiej – na postrzeganie przez społeczeństwo chorób, zdrowia lub niepełnosprawności?

Równie mało wiadomo o możliwościach technicznego – a zarazem wspierającego emocjonalnie – podejścia do godnego zakończenia życia przy wykorzystaniu np. muzyki i oświatlenia.

### 3.2.7 Europejskie społeczeństwo przyszłości

Ostatnia dziedzina badań powinna obejmować wszystkie kwestie, które wiążą się z obecnymi i przyszłymi zmianami w społeczeństwie europejskim. Właściwe zagadnienia badawcze dotyczą między innymi postrzegania starości, różnic kulturowych, odmiennych doświadczeń i istniejących nierówności warunków życia w Europie.

- Jakie wyobrażenia aktywnego starzenia się i starości napotykaemy w różnych krajach europejskich wobec zmiany demograficznej? W jaki sposób kontakty między krajami mogą przyczynić się do rozwoju realistycznego, a nie stereotypowego wyobrażenia starości?
- W jaki sposób starzeją się ludzie w różnych kulturach coraz powszechniej reprezentowanych w państwach członkowskich? Jakie znaczenie mają wiek, choroba i śmierć w poszczególnych kulturach? Jak można zorganizować wymianę doświadczeń i jak może ona przyczynić się do wzajemnego zrozumienia i wzbogacenia?

- Jakie znaczenie w procesie starzenia się mają w różnych kulturach muzyka i sztuki plastyczne? Jakie konsekwencje wynikają z tego i jak można sprawić, by korzystne skutki stały się przydatne również dla innych?
- W jaki sposób można pokonać różnice w doświadczeniach, które ujawniają się coraz wyraźniej między pokoleniami i w ramach pokoleń na skutek wzrastającej oczekiwanej długości życia i szybko następujących zmian społecznych i technicznych? Jak można w takich okolicznościach zapewnić wzajemne zrozumienie i uczenie się?
- Podobne pytania pojawiają się w odniesieniu do istniejących – a częściowo nawet narastających – nierówności w warunkach życia między krajami europejskimi i wewnątrz nich.
- Kolejna niewyjaśniona kwestia dotyczy różnego stosunku do śmierci w poszczególnych krajach i jego wpływu na starzejące się osoby i całe społeczeństwo. Zwłaszcza w starzejącym się społeczeństwie nie można pominąć tej kwestii i ewentualnych konsekwencji, jakie mogą być z nią związane.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Sprawozdanie monitorujące z 2011 r. dotyczące strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju – ocena EKES-u” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 229/04)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 25 października 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*„Sprawozdanie monitorujące z 2011 r. dotyczące strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju – ocena EKES-u.”*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 9 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że sprawozdanie monitorujące Eurostatu (2011 *monitoring report of the EU sustainable development strategy*) jest instrumentem przydatnym i istotnym ze względu na:

- podsumowanie dotychczasowych postępów na drodze do osiągnięcia celów europejskiej strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego;
- przeanalizowanie i udoskonalenie celów, działań i środków należących do strategii UE na rzecz rozwoju zrównoważonego oraz udoskonalenie stosowanych obecnie metod i narzędzi pomiaru rozwoju zrównoważonego;
- sprostanie nowo powstającym wyzwaniom, zwłaszcza w świetle skutków światowego kryzysu gospodarczego i finansowego dla strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego.

1.2 W związku z tym EKES ubolewa, że Komisja nie sporządziła sprawozdania na temat stanu realizacji strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego UE, i apeluje, by Komisja oraz inne instytucje UE zareagowały na wyniki sprawozdania Eurostatu, jako na integralną część samej strategii oraz instrument o zasadniczym znaczeniu dla oceny politycznej dotychczas przedsięwziętych środków i dla opracowania przyszłych kierunków działania.

1.3 EKES uważa zatem, że konieczne jest większe zaangażowanie polityczne na rzecz realizacji celów strategii, poczynając od starań na rzecz prawidłowego pomiaru postępów na drodze do zrównoważonego rozwoju, które obejmują zarówno naukową, jak i polityczną ocenę skuteczności działań realizowanych na rzecz zrównoważonego rozwoju.

1.4 W tym celu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ponawia apel o uwzględnienie zachęt i przemysłów Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego, mówiących o dopuszczeniu do głosu społeczeństwa obywatelskie. Przystawienie się na bardziej zrównoważony model rozwoju może być skuteczne wyłącznie dzięki zainicjowaniu demokratycznych

procesów podnoszących świadomość i zachęcających społeczeństwo do udziału w procesach decyzyjnych poprzez rozwój struktur dialogu między społeczeństwem obywatelskim a decydentami politycznymi.

1.5 EKES podkreśla, że należy wzmocnić powiązania strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego z innymi istotnymi inicjatywami politycznymi UE. Już sama przekrojowość i powszechność koncepcji zrównoważonego rozwoju wymaga ścisłego powiązania jej ze wszystkimi nowo pojawiającymi się priorytetami politycznymi (w zakresie równości społecznej, zwalczania ubóstwa i bezrobocia, sprawiedliwości społecznej, wydajności wykorzystania zasobów, ochrony kapitału naturalnego, spójności społecznej, współpracy na rzecz rozwoju).

1.5.1 Wymóg powiązania różnych strategii politycznych UE nabiera szczególnego znaczenia właśnie w obecnym kontekście historycznym. Poważne konsekwencje światowego kryzysu gospodarczego wymagają rozróżnienia między wpływem światowej koniunktury gospodarczej a rozwojem kompleksowych, zorganizowanych i długoterminowych strategii rozwoju zrównoważonego.

1.5.2 EKES przypomina zwłaszcza o potrzebie lepszej współpracy i integracji między strategią europejską na rzecz rozwoju zrównoważonego a strategią „Europa 2020”, tak by zagwarantować ukierunkowanie działań podejmowanych w ramach tej drugiej na rozwój zrównoważony. Analizowanie i poszukiwanie nowych wskaźników umożliwia ocenę skuteczności środków zachęcających do stosowania zrównoważonych modeli konsumpcji i produkcji, a także ułatwia proces monitorowania strategii „Europa 2020”.

1.6 EKES zaleca wzmocnienie wymiaru społecznego rozwoju zrównoważonego, przede wszystkim w świetle konsekwencji kryzysu gospodarczego dla kwestii społecznych, a zwłaszcza ze względu na wzrost bezrobocia, nierówności i ryzyka wykluczenia społecznego, które dotyczą najbardziej grup znajdujących się w najtrudniejszym położeniu i wywołują łańcuchowe i długofalowe skutki dla warunków życia obywateli, ograniczając również możliwości działania na rzecz ochrony środowiska.

1.7 EKES zdecydowanie popiera propagowanie takiego rozwoju gospodarczego, który gwarantowałby wzrost gospodarczy, łagodząc jednocześnie negatywne konsekwencje dla środowiska, i uwzględniałby główne zasady równości, współpracy i sprawiedliwości społecznej (które stanowią podstawę koncepcji rozwoju zrównoważonego).

1.7.1 EKES popiera koncepcję ekologicznego wzrostu gospodarczego oraz rozwój zielonej gospodarki, które następowałyby zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju w perspektywie długoterminowej, zmniejszając różnice czy też nierówność szans w procesie przechodzenia na niskoemisyjny model rozwoju (<sup>1</sup>).

1.7.2 EKES zgadza się z zaleceniami MOP (Międzynarodowej Organizacji Pracy) w sprawie zielonych miejsc pracy, gdyż na etapie przechodzenia na zieloną gospodarkę należy zagwarantować pracownikom godne warunki i wysoką jakość pracy, nie dopuszczając jednocześnie do tego, by w ramach zielonej gospodarki odrodziły się te same nierówności społeczne, które występowały na innych etapach transformacji.

1.8 Na etapie przedstawiania się na zrównoważony rozwój zasadnicze znaczenie ma zwiększenie inwestycji w badania i innowacje, zwłaszcza w dziedzinie energii – z myślą o rozpropagowaniu modelu rozwoju w większym stopniu opartego na źródłach energii odnawialnej i mniej zależnego od zużycia paliw kopalnych, a także o dalszym ograniczeniu energochłonności gospodarki – również ze względu na dodatkowe, pozytywne skutki dla wzrostu i zatrudnienia, które mogą się pojawić w wyniku rozpoczęcia nowych działań i podniesienia konkurencyjności gospodarki.

1.9 Oprócz jakości badań i innowacji technologicznych zasadniczą rolę odgrywa również kształcenie, które pomaga społeczeństwu obywatelskiemu przejść na inny model rozwoju, dostarczając instrumentów umożliwiających sprostanie związanym z nim wyzwaniom i stając się siłą napędową procesu przemian.

1.10 Zagwarantowanie odpowiednich działań uświadamiających i dokształcających w dziedzinie rozwoju zrównoważonego jest zatem kluczowym celem, który musi iść w parze z dążeniem do wdrożenia skuteczniejszych parametrów pomiaru dotychczasowych postępów na drodze do rozwoju zrównoważonego.

1.11 Stosowne jest zwłaszcza kontynuowanie procesu zapoczątkowanego przez EKES w celu opracowania nowych wskaźników pomiaru postępu gospodarczego wykraczających poza PKB (<sup>2</sup>) oraz połączenie analizy ilościowej z jakościową, przy jednoczesnym analizowaniu spostrzeżeń i ocenie kwestii związanych z rozwojem zrównoważonym przez podmioty społeczne.

(<sup>1</sup>) Opinia EKES-u w sprawie stanowiska EKES-u w sprawie przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio + 20), sprawozdawca: Hans-Joachim WILMS, Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 39.

(<sup>2</sup>) Opinia EKES-u w sprawie: „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających”, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14.

1.12 Wyłącznie poprzez wspólny proces z udziałem ekspertów, sił politycznych i społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego możliwe będzie stworzenie nowej kultury politycznej i społecznej, która umożliwiłaby zaplanowanie rozwoju obejmującego i łączącego w sobie trzy sfery – gospodarczą, społeczną i środowiskową – na których opiera się koncepcja postępu ludzkości o jakościowym i zrównoważonym charakterze.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Przedstawiające strategię na rzecz rozwoju zrównoważonego UE w 2011 r. obecne sprawozdanie monitorujące Eurostatu (*2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy*) szczegółowo opisuje sytuację państw członkowskich UE dwa lata po kryzysie i tym samym umożliwia dokonanie oceny krytycznej zarówno głębokich przemian zachodzących w naszych społeczeństwach, jak i bieżącej debaty na temat tego, czy przestawienie się na gospodarkę niskoemisyjną może stanowić szansę na zwalczenie recesji, przyczyniając się do ożywienia produkcji i przeciwdziałając spadkowi zatrudnienia.

2.2 Zważywszy na to, że EKES jest pomostem łączącym instytucje UE ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, Komitet zamierza wziąć udział w rozważaniach zapoczątkowanych przez to sprawozdanie, popierając udział instytucji reprezentujących obywateli europejskich w ocenie tematów i projektów istotnych dla zrównoważenia rozwoju z gospodarczego, społecznego i środowiskowego punktu widzenia.

2.3 Celem niniejszej opinii jest ponadto zapewnienie ciągłości rozważań zapoczątkowanych we wcześniejszych opiniach EKES-u w ramach przygotowań do konferencji ONZ na temat zrównoważonego rozwoju (*UN Conference on Sustainable Development – UNCSD*), która odbędzie się w Rio de Janeiro (Rio + 20) w czerwcu 2012 r.

2.3.1 Niniejsza opinia stanowi wkład społeczeństwa obywatelskiego w negocjacje na szczycie Rio+ 20, zwłaszcza w odniesieniu do jednego z dwóch kluczowych wyzwań, które będą głównym tematem szczytu: *ram instytucjonalnych rozwoju zrównoważonego*.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Analiza danych zawartych w sprawozdaniu z 2011 r. pozwala stwierdzić, że niektóre rezultaty osiągnięte w związku z realizacją celów strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju mogą wynikać raczej z obecnej światowej koniunktury gospodarczej niż z wdrożenia przemysłowych długoterminowych strategii, których celem jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. Priorytetowe znaczenie ma analiza i działanie wobec istniejących różnic między państwami członkowskimi w dążeniu do tych celów.

3.1.1 Jeśli chodzi o **korzystne tendencje**, o których mowa w sprawozdaniu, w okresie od roku 2000 do chwili obecnej, wymienić należy:

— Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (choć jednocześnie wzrósł odsetek ubogich pracowników).

- Wzrost oczekiwanej długości życia i poprawa ogólnej sytuacji w dziedzinie zdrowia publicznego (choć nadal istnieje nierówność w dostępie do opieki zdrowotnej).
- Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i wzrost zużycia energii ze źródeł odnawialnych.
- Stabilna liczebność i różnorodność gatunków ptaków pospolitych, co jest dobrym wskaźnikiem ogólnego stanu różnorodności biologicznej i integralności systemów przyrodniczych.

### 3.1.2 Natomiast **niekorzystne tendencje**:

- Wzrost popytu na surowce, choć jednocześnie zarejestrowano pozytywną tendencję wzrostową w zakresie wydajności zasobów.
- Wzrost odsetka zatrudnionych starszych pracowników, choć nie osiągnięto tu celów na rok 2010.
- Utrzymywanie się połowów ryb ponad poziomem odnawialności zasobów rybnych.
- Osiągnięcie tylko częściowego rozdzielania rozwoju gospodarczego i zużycia energii w transporcie oraz brak przeniesienia transportu towarów i osób na środki transportu mające mniejszy wpływ na środowisko naturalne.
- Niepowodzenie w realizacji przewidzianego na rok 2010 celu przeznaczania 0,56 % PKB na oficjalną pomoc rozwojową.

3.2 Jeśli chodzi o wpływ kryzysu na korzystny lub niekorzystny rozwój tendencji analizowanych w sprawozdaniu Eurostatu, zauważyć należy, iż ograniczenie emisji szkodliwych dla klimatu gazów wynika, z jednej strony, z wydajniejszego zużycia energii i częstszego korzystania z paliw powodujących niskie emisje, a z drugiej z recesji będącej skutkiem kryzysu.

3.2.1 Energia, jako czynnik warunkujący prowadzenie wszelkiej działalności gospodarczej, jest zmienną najściślej związaną ze wzrostem gospodarczym, czego dowodzi spadek zużycia energii końcowej, równoległy do spadku PKB. Stąd duże znaczenie kolejnych kroków na drodze do rozdzielania wzrostu gospodarczego i wpływu na środowisko poprzez odseparowanie produkcji bogactw od zużycia energii.

3.3 Reasumując, ze scenariusza zarysowanego przez Eurostat wynika, że Unia Europejska poczyniła znaczne postępy na drodze do zrównoważonego rozwoju ekologicznego, gospodarczego i społecznego. Jednakże gospodarka UE charakteryzuje się jeszcze znacznym zużyciem energii i emisji gazów; należy zatem zintensyfikować wysiłki na rzecz głębokich zmian strukturalnych, by zainicjować długoterminowy proces przejściowy, wolny od skutków sytuacji gospodarczej panującej obecnie na świecie.

## 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Analiza wskaźników dotyczących **rozwoju społeczno-gospodarczego** w okresie 2000–2011 bardzo wyraźnie uwidacznia skutki recesji spowodowanej światowym kryzysem gospodarczym. Jest to szczególnie widoczne w wypadku PKB, inwestycji i wydajności pracy.

4.1.1 Zauważalna jest negatywna tendencja w dziedzinie bezrobocia i zatrudnienia, przy czym szczególnie niepokojące dane dotyczą bezrobocia wśród młodzieży. Pozytywnymi znakami są natomiast wzrost oszczędności rodzin jako reakcja na kryzys, wzrost nakładów na badania i rozwój oraz poprawa w zakresie wydajności energetycznej, w wypadku której zauważalne jest zjawisko całkowitego oddzielenia (decoupling).

4.1.2 W obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego stwierdzić można postępy w budowaniu społeczeństwa opartego na innowacyjnej i wydajnej energetycznie gospodarce, która zapewnia społeczeństwu obywatelskiemu wysoki standard życia. Kryzys gospodarczy wpłynął negatywnie na dążenie do tych celów. Jednakże proces ekologizacji gospodarki może stać się potężną dźwignią w walce z recesją i przyczynić się do ożywienia w dziedzinie produkcji i zatrudnienia.

4.2 Analiza postępów na drodze do **zrównoważonej produkcji i konsumpcji** pozwala zauważyć przeciwstawne tendencje. Choć UE wydajniej korzysta z zasobów, cały czas rośnie popyt na surowce. W dziedzinie energii wzrasta zużycie energii elektrycznej, ale spada zużycie energii końcowej. W odniesieniu do odpadów zauważalny jest wzrost wytwarzania odpadów niebezpiecznych, za to spada ilość odpadów niemineralnych i coraz powszechniej stosuje się recykling. Ponadto ciągle rośnie liczba samochodów, ale spada ilość emisji substancji zanieczyszczających, co w znacznym stopniu spowodowane jest ograniczeniem działalności w sektorze transportu oraz stosowaniem coraz wydajniejszych silników.

4.2.1 Obraz pełen kontrastów, jaki wyłania się z analizy tych wskaźników, dowodzi, że pomimo dokonanych postępów konieczne są dalsze wysiłki, by osiągnąć cel, jakim jest zerwanie związku między wzrostem gospodarczym a zużyciem zasobów, z uwzględnieniem wytrzymałości ekosystemów. Ponadto istotne jest, by wziąć pod uwagę współzależność konsumpcji i produkcji i upowszechniać pojęcie cyklu życia produktów. W związku z tym należy więcej inwestować w działania informacyjne propagujące ekologicznie odpowiedzialne modele produkcji i konsumpcji.

4.3 Wskaźniki dotyczące **włączenia społecznego** wykazują raczej pozytywną tendencję, a mianowicie zmniejszenie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Zauważalny jest jednak wzrost zagrożenia ubóstwem w grupie wiekowej 25–49 lat i, w mniejszym stopniu, wzrost bezrobocia wśród młodzieży w wieku 18–24 lat. Natomiast spadek dotyczy wskaźników takich jak: stopień ubóstwa, nierówność dochodów, stopa długoterminowego bezrobocia i różnice w zarobkach kobiet i mężczyzn.

4.3.1 Wśród niekorzystnych tendencji należy zwrócić uwagę na: wzrost odsetka ubogich pracowników, niewystarczający – z punktu widzenia celów na 2010 r. – wzrost udziału w uczeniu się przez całe życie, konieczność znacznego zmniejszenia odsetka osób przedwcześnie porzucających naukę szkolną.

4.3.2 Choć sytuacja opisana w sprawozdaniu Eurostatu jest dość korzystna, należy poprawić wyniki dotyczące porzucania nauki szkolnej i uczenia się przez całe życie. Zagrożenie ubóstwem dotyczy bowiem w większym stopniu właśnie osób o niskim wykształceniu. Ponadto wykształcenie i szkolenia odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o wykorzystanie możliwości zatrudnienia związanych z rozwojem gospodarki ekologicznej, wymagającej nowych, wydajnych ekologicznie technologii oraz dostosowania umiejętności do procesów innowacji technologicznej. Szkolenia mają zatem podstawowe znaczenie zarówno dla integracji zawodowej młodzieży, jak i dla pracowników stojących przed koniecznością sprostania wymogom wynikającym z obecnych przemian.

4.4 Analiza **przemian demograficznych** pozwala stwierdzić znaczną poprawę w zakresie poziomu zatrudnienia starszych pracowników, oczekiwanej długości życia po ukończeniu 65 lat oraz ograniczenia zagrożenia ubóstwem osób powyżej 65 roku życia.

4.4.1 Jednak obok tych pozytywnych zjawisk widoczny jest wzrost ilościowy i jakościowy wydatków na dobrą jakość życia oraz rosnący dług publiczny. Obserwowane przemiany demograficzne – a zwłaszcza spadek dzietności i wydłużenie życia – oraz wynikający z nich brak równowagi międzypokoleniowej wymagają podjęcia wyzwań związanych z tworzeniem społeczeństwa wszechstronnie integracyjnego przy jednoczesnym utrzymaniu wydatków publicznych na akceptowalnym poziomie i na ukierunkowywaniu wydatków na jakość życia zgodnie ze zmieniającymi się wymaganiami, co oznacza większe zapotrzebowanie na emeryturę, opiekę zdrowotną i długoterminowe leczenie.

4.5 Analiza **zdrowia publicznego** wykazuje poprawę w zakresie długości życia i życia w lepszym zdrowiu: wzrosła oczekiwana długość życia, spadła liczba zgonów spowodowanych przewlekłymi chorobami i liczba samobójstw, odnotowano zmniejszenie produkcji toksycznych substancji chemicznych, odsetka poważnych wypadków przy pracy i zagrożenia hałasem. Oprócz tych korzystnych danych nadal występuje jednak nierówność w dostępie do opieki zdrowotnej między różnymi grupami społeczno-gospodarczymi.

4.5.1 Pojęcie zdrowia publicznego obejmuje różne aspekty społeczne, gospodarcze i ekologiczne rozwoju (zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy, finansowanie leczenia, narażenie na czynniki zanieczyszczenia itd.); stanowi ono jedno z kluczowych wyzwań strategii UE na rzecz rozwoju zrównoważonego, wymagające większych wysiłków na rzecz całościowego podejścia analitycznego, aby objąć jednocześnie wszystkie trzy sfery zrównoważonego rozwoju, do których często podchodzi się oddzielnie.

4.6 Analiza wskaźników dotyczących **zmiany klimatu oraz energii** wykazuje w niektórych wypadkach znaczną poprawę, jednakże również tutaj wpływ kryzysu gospodarczego był znaczny ze względu na ścisły związek między energią a rozwojem gospodarczym. Zaobserwowane pozytywne zmiany to ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, co zbliżyło UE do osiągnięcia celu ograniczenia emisji o 20 % do 2020 r. oraz do celu z Kioto wyznaczonego na 2012 r., wzrost odsetka energii uzyskiwanej ze źródeł odnawialnych, który może osiągnąć do 2020 r. cel 20 % energii ze źródeł odnawialnych na pokrycie zużycia wewnętrznego brutto, oraz wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. Poza tym stwierdzono spadek zapotrzebowania na energię.

4.6.1 Natomiast niekorzystne zmiany to: wzrost uzależnienia w okresie 2000–2009 od importu energii, nieosiągnięty cel produkowania 21 % energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, skromne postępy w dziedzinie kogeneracji i w zakresie przenoszenia obciążeń podatkowych z pracy na korzystanie z zasobów.

4.6.1.1 Produkcja i zużycie energii to najważniejsze czynniki emisji CO<sub>2</sub>, a tym samym ogólnego wpływu na środowisko. Z tego względu niezwykle istotne są innowacje technologiczne w dziedzinie energetyki. Ponadto rozwój źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej może – oprócz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych – przynieść korzyści gospodarcze i społeczne w nowych sektorach działalności, w których powstają miejsca pracy i związać sferę ochrony środowiska ze sferą wzrostu gospodarczego i pracy.

4.6.1.2 W związku z tym nie można pozwolić, by kryzys gospodarczy doprowadził do zakwestionowania trwających procesów ekologizacji gospodarki – szczególnie zagrożonych w obecnym okresie recesji.

4.7 Również zmiany zaobserwowane w dziedzinie **zrównoważonego transportu** można zapisać częściowo na konto kryzysu gospodarczego. Zwłaszcza wynikające zeń ograniczenie transportu spowodowało mniejszą liczbę wypadków drogowych, a także zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i zużycia energii; zjawisko oddzielenia (decoupling) miało ograniczony zakres.

4.7.1 Jeśli chodzi o pozytywne tendencje, odnotowano postępy w zakresie ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> z nowych samochodów, a także w zakresie zmniejszenia emisji substancji zanieczyszczających powietrze. Natomiast tendencją negatywną jest brak przechodzenia na metody transportu o mniejszym wpływie na środowisko, zarówno w dziedzinie transportu towarów, jak i w transporcie pasażerskim.

4.7.1.1 Transport jest złożonym sektorem i jego najważniejsze elementy należy powiązać z czynnikami o zróżnicowanym charakterze, które obejmują również styl życia i kulturowe modele konsumpcji. W tym sensie transport jest

ilustracją tego, że walka ze zmianą klimatu, by była skuteczna, nie może się ograniczyć do apelowania o działania publiczne i decyzje techniczne, ale musi też obejmować obywateli i ich codzienne zachowania.

4.8 Wysiłki na rzecz ochrony **zasobów naturalnych** przyniosły pewne pozytywne rezultaty, jednak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Podczas gdy liczba i różnorodność gatunków ptaków pospolitych utrzymuje się na stałym poziomie, zasoby morskie <sup>(3)</sup> poddawane są nadmiernej eksploatacji. O ile wyznacza się coraz więcej obszarów przyrodniczych, to nadal trwa także rozszerzanie się obszarów miejskich kosztem obszarów rolnych i obszarów o charakterze częściowo przyrodniczym.

4.8.1 Zasoby naturalne to nie tylko warunek wstępny dla rozwoju działalności produkcyjnej i konsumpcji, ale zależy od nich także równowaga ekosystemów, której zaburzenie może mieć nieodwracalne skutki dla całej planety. Z tej przyczyny konieczne jest większe zaangażowanie na rzecz powstrzymania niszczenia środowiska poprzez ochronę naturalnego potencjału gleb i zasobów różnorodności biologicznej.

4.8.2 Istnieje pilna potrzeba uzupełnienia wskaźników ekologicznych dzięki określeniu nowych wskaźników, by uzyskać lepsze odzwierciedlenie sytuacji w zakresie zasobów biologicznych oraz obecnych i przyszłych korzyści dla całego społeczeństwa, wynikających z funkcjonowania ekosystemów.

4.9 Rozwój **globalnego partnerstwa** począwszy od 2000 r. jest pozytywny, pomimo negatywnego wpływu, jaki miał kryzys na wymianę handlową (wzrost importu z krajów rozwijających się i ograniczenie subwencji na rolnictwo w UE) i na finansowanie rozwoju zrównoważonego oraz na zarządzanie zasobami naturalnymi.

4.9.1 Jednocześnie zaobserwować można słaby wzrost odsetka PKB przeznaczanego na oficjalną pomoc rozwojową dla krajów rozwijających się, co nie pozwoliło na osiągnięcie celów przewidzianych na 2010 r. Ponadto widoczne jest zmniejszenie różnic w emisji CO<sub>2</sub> między UE a krajami rozwijającymi się ze względu na wzrost emisji w tych drugich i spadek zarejestrowany w krajach Unii.

4.9.2 Globalne partnerstwo jest podstawowym wymiarem strategii UE na rzecz rozwoju zrównoważonego: walka z powszechnym ubóstwem, nierównością i brakiem dostępu do zasobów w krajach słabo rozwiniętych i rozwijających się to główne wyzwania w tym zakresie. Stąd zaangażowanie na rzecz sprawiedliwej pomocy dla krajów najbardziej potrzebujących na drodze przemian w kierunku zrównoważonego rozwoju, które

nie pozwolą im pozostać w tyle, z jednoczesnym uwzględnieniem wzrostu liczby ludności na świecie, rosnących oczekiwań co do poziomu życia i wzrostu zużycia surowców.

4.10 Wskaźniki mierzące poziom **dobrego sprawowania rządów** wykazują tendencje zarówno pozytywne, jak i negatywne. Jeśli chodzi o te pierwsze, odnotować należy: a) znaczący spadek liczby przypadków naruszenia przepisów UE na szczeblu krajowym; b) przekroczenie celu transpozycji dyrektyw europejskich w latach 2007–2009 (98,5 %); c) poprawę dostępności e-administracji w zakresie podstawowych usług publicznych i korzystanie z niej przez obywateli państw członkowskich; d) zaufanie do Parlamentu Europejskiego deklarowane przez połowę ankietowanych obywateli. Natomiast niekorzystne zjawiska to: e) spadek frekwencji wyborczej w wyborach krajowych oraz frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego niższa niż w wyborach krajowych (ponad 20 % różnicy we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego); f) niedostateczne postępy w zwiększeniu udziału opodatkowania ekologicznego w ogólnych wpływach z podatków.

4.10.1 Pojęcie sprawowania rządów jest ściśle związane z rozwojem zrównoważonym i stanowi potwierdzenie zasady sprawiedliwości społecznej i międzypokoleniowej wymagającej, by interesy przyszłych pokoleń były brane pod uwagę w porozumieniach zawieranych przez pokolenie obecne. Dobre sprawowanie rządów polega na budowaniu społeczeństwa demokratycznego przy pełnym udziale gospodarki, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego za pomocą struktur dialogu między obywatelami a decydentami politycznymi.

4.11 Zaangażowanie i udział społeczeństwa obywatelskiego mają według EKES-u podstawowe znaczenie dla osiągnięcia dalszych postępów w urzeczywistnianiu rozwoju zrównoważonego i w konsolidowaniu strategii UE w tym zakresie. Aby zapewnić udział społeczeństwa obywatelskiego i umożliwić mu uczestnictwo w procesie urzeczywistniania rozwoju zrównoważonego, konieczne jest poprawienie dostępu do wiedzy i informacji na ten temat.

4.12 Aby zapewnić skuteczniejszą komunikację, konieczne jest także wdrożenie skuteczniejszych parametrów pozwalających mierzyć postępy w urzeczywistnianiu rozwoju zrównoważonego. Stosowne jest zwłaszcza kontynuowanie procesu zapoczątkowanego przez EKES, którego celem jest opracowanie nowych wskaźników pomiaru postępu gospodarczego wykraczających poza PKB <sup>(4)</sup> i umożliwiających uwzględnienie w ocenie gospodarczej także oceny jakości środowiskowej i społecznej oraz połączenie analizy ilościowej z jakościową, przy jednoczesnym zbadaniu postrzegania i oceny kwestii związanych z rozwojem zrównoważonym przez podmioty społeczne.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, sprawozdawco: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających”, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14.

4.13 Stworzenie właściwego systemu informacyjnego ma znaczenie nie tylko ze względu na uzyskaną wiedzę; wpisuje się bowiem w proces decyzyjny i polityczny, stanowiąc podstawę budowania systemu preferencji społecznych. Dlatego też refleksja nad samym znaczeniem postępu społecznego i ekologicznego oraz związane z nią poszukiwania nowych wskaźników i narzędzi interpretacyjnych musi się odbywać przy aktywnym udziale ekspertów, sił politycznych i społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego poprzez demokratyczny udział w podejmowaniu decyzji.

4.14 EKES zauważa brak analizy perspektyw na przyszłość wynikających z prac Eurostatu i domaga się wyjaśnień, w jaki sposób rozwój działań i wytycznych na przyszłość zostanie uwzględniony w pracach Komisji oraz państw członkowskich.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 481. SESJA PLENARNA W DNIACH 23 I 24 MAJA 2012 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego rozwoju strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego**

COM(2011) 782 wersja ostateczna

(2012/C 229/05)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 13 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*strategii UE na rzecz regionu atlantyckiego.*

Dnia 21 listopada 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego rozwoju strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego*

COM(2011) 782 final.

Dnia 6 grudnia 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej przeprowadzenie prac w tej sprawie i przekwalifikowało opinię z inicjatywy własnej na opinię w odpowiedzi na wniosek.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Atlantycka część Europy stanowiąca zachodnie wrota kontynentu powinna wzmocnić swoją centralną pozycję i uniknąć ryzyka oddalenia się od politycznego i gospodarczego centrum Europy. To poprzez Atlantyk Europa ustanawia związki gospodarcze i polityczne z Ameryką i z Afryką.

1.2 Atlantycki makroregion obejmuje regiony i wyspy atlantyckiej części Irlandii, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii i Portugalii. Należy do niego włączyć także Islandię, przygotowując

się do przystąpienia do UE, oraz należącą do EOG Norwegię, a także Grenlandię i Wyspy Owcze. Choć już obecnie regiony Morza Północnego mają w obszarze atlantyckim wspólne interesy, mogłyby w przyszłości zapoczątkować specjalną strategię w tym zakresie.

1.3 Europejski obszar Oceanu Atlantyckiego ma już za sobą spore doświadczenie we współpracy politycznej na rzecz działań będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w ramach projektów wpisujących się w transnarodowe programy europejskie. We współpracy tej uczestniczą zarówno władze regionalne, jak i społeczeństwo obywatelskie.

1.4 EKES pozytywnie ocenia wnioski Komisji Europejskiej w sprawie Atlantyku w ramach zintegrowanej polityki morskiej, oferujący zarówno wsparcie dla nowo powstających sektorów gospodarki, jak i odnowiony impuls dla sektorów tradycyjnych, w ramach podejścia uwzględniającego zrównoważony rozwój.

1.5 EKES proponuje jednak bardziej ambitne podejście: strategię makroregionalną, która oprócz filara morskiego uwzględniałaby także filar terytorialny, i korzystałaby z doświadczeń w regionie Morza Bałtyckiego i Dunaju.

1.6 Propozycji EKES-u towarzyszy stanowisko Parlamentu Europejskiego, władz regionalnych Komisji Łuku Atlantyckiego, rad społeczno-gospodarczych atlantyckiej sieci transnarodowej oraz licznych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego (przedsiębiorców, związków zawodowych, izb handlowych, miast itp.).

1.7 Zdaniem EKES-u przewidziane w strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego forum atlantyckie to pierwszy krok towarzyszący procesowi transformacji atlantyckiej strategii morskiej w strategię makroregionalną. W ramach forum wykorzystane zostanie doświadczenie zdobyte podczas opracowywania, monitorowania i oceny kwestii morskich, by w przyszłości przekształcić je w makroregionalne forum zdolne do wyznaczenia wspólnych strategicznych linii działania i identyfikacji projektów priorytetowych dla spójności terytorialnej regionów atlantyckich.

1.8 EKES, będący członkiem grupy zarządzającej forum atlantyckim, zaproponował, by transnarodowa sieć atlantycka rad społeczno-gospodarczych również w nim uczestniczyła, ponieważ rady są podmiotami działającymi w terenie i są niezbędne do określania i realizacji projektów. Powodzenie planu działania zależy od tego, czy w jego przygotowywaniu wezmą udział najważniejsze podmioty społeczne i regionalne.

1.9 Najważniejsze cele makroregionu atlantyckiego muszą wpisywać się w filary tematyczne strategii „Europa 2020”. EKES uważa, że strategia na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego jest bardzo ważna, nie tylko dla regionów, na które może mieć wpływ, ale także dla całej Unii Europejskiej.

1.10 Strategia atlantycka powinna być obecna zarówno w politykach sektorowych, jak i w polityce spójności, dlatego EKES proponuje przezwyciężenie ograniczeń związanych z trzema „nie”, by w przyszłości strategię makroregionalną dysponowały odpowiednim prawodawstwem, specjalnymi funduszami i niezbędnymi strukturami administracyjnymi.

## 2. Strategie makroregionalne w UE – nowe instrumenty współpracy i spójności terytorialnej

2.1 W czerwcu 2009 r. Komisja Europejska przedstawiła strategię Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego<sup>(1)</sup>, w której w ramach współpracy terytorialnej określa się strategiczne, wielosektorowe i zintegrowane ramy geograficzne

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 czerwca 2009 r. dotyczący strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego (COM (2009) 248 final).

poprzez rozmaite konkretne cele mające rozwiązać wspólne problemy. Następnie uruchomiono strategię UE dla regionu Dunaju<sup>(2)</sup>.

2.2 W rozumieniu Komisji makroregiony to obszary obejmujące szereg regionów administracyjnych mających tyle wspólnych wyzwań, że usprawiedliwiałoby to jednolite podejście strategiczne<sup>(3)</sup>. Makroregiony określa się na poziomie funkcjonalnym na podstawie położenia geograficznego.

2.3 Warunki administracyjne, prawne i finansowe opierają się na „trzech nie”: dla dodatkowych funduszy, nowych struktur administracyjnych i nowych uregulowań prawnych. EKES nie zgadza się z tymi ograniczeniami narzuconymi w ramach Rady przez państwa członkowskie.

2.4 W strategii dla regionu Morza Bałtyckiego uczestniczy osiem państw członkowskich UE i trzy państwa sąsiadujące.

2.5 W 2011 r. UE uruchomiła strategię dla regionu Dunaju, w której udział bierze osiem państw członkowskich UE i sześć krajów nienależących do Unii<sup>(4)</sup>.

2.6 Wyniki pierwszego podsumowania działania strategii dla Morza Bałtyckiego<sup>(5)</sup> są satysfakcjonujące. Strategia okazała się instrumentem ulepszającym współpracę makroregionalną, umożliwiającym realizację celów i wykorzystanie szans wykraczających poza obszar regionalny i krajowy oraz bardzo użytecznym narzędziem spójności terytorialnej i strategii „Europa 2020”.

2.7 EKES zgadza się, że stosowne byłoby zastosowanie tego rodzaju instrumentów również w innych makroregionach, które mogą wnieść wartość dodaną.

2.8 Traktat z Lizbony, który obok spójności gospodarczej i społecznej uwzględnia także cel spójności terytorialnej, jest bodźcem dla strategii makroregionalnych.

2.9 Agenda terytorialna 2020<sup>(6)</sup> przyjęta w maju 2011 r. w Gödöllő przyjmuje innowacyjne podejście ukierunkowane na konkretny obszar (*place-based approach*) i uwzględnia funkcjonujące już strategię makroregionalne.

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący strategii UE dla regionu Dunaju (COM(2010) 715 final).

<sup>(3)</sup> Zob. punkt 1 powyżej.

<sup>(4)</sup> Zob. opinie EKES-u w sprawie strategii UE dla regionu Dunaju: Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 2, i Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 81.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR) (COM (2011) 381 final).

<sup>(6)</sup> Agenda terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku integrującej, inteligentnej i zrównoważonej Europy różnych regionów, 19 maja 2011 r.

2.10 Polityka spójności jest podstawowym instrumentem pozwalającym stawić czoła wyzwaniom polityki terytorialnej UE i stymulującym lokalny rozwój makroregionów.

2.11 Uruchomiono już proces określania nowych wieloletnich ram finansowych UE i polityki spójności na okres 2014–2020.

2.12 Współpraca terytorialna jest nadal celem polityki spójności, której budżet zostanie prawdopodobnie zwiększony. Powstanie także regulamin współpracy terytorialnej i ona sama będzie się odnosiła do „nowych rodzajów współpracy terytorialnej mających być konkretną odpowiedzią na wyzwania makroregionalne” (7).

### 3. Region atlantycki

3.1 Europejska część Atlantyku (zob. załącznik I) to rozległy obszar geograficzny na osi północ – południe, którego wspólnym mianownikiem jest Ocean Atlantycki. Atlantycki makroregion obejmuje regiony i wyspy atlantyckiej części Irlandii, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii i Portugalii. Zainteresowana jest także Islandia (w trakcie negocjacji akcesyjnych) i należąca do EOG Norwegia, a także Grenlandia i Wyspy Owcze.

3.2 Położenie tego obszaru na zachodzie europejskiego kontynentu i jego otwarcie na morze przez wieki było bardzo ważnym czynnikiem jego dynamiki i dobrobytu.

3.3 Jego cechą charakterystyczną jest obecność morza, a na jego wspólne dziedzictwo gospodarcze, technologiczne i kulturalne składają się takie rodzaje działalności jak rybołówstwo, przemysł stoczniowy, przemysł metalurgiczny, inżynieria, badania i nauka, porty, handel i transport morski.

3.4 Atlantycka część Europy oddala się od politycznego i gospodarczego centrum kontynentu, a dodatkowymi problemami są trudny dostęp, niedostatek infrastruktury transportowej, trudności związane z energią i z komunikacją, zarówno pomiędzy samymi regionami Atlantyku, jak i między tymi obszarami a lepiej prosperującymi regionami Europy.

3.4.1 W większości regionów atlantyckich poziom dochodów jest niższy od średniej UE, a niektóre z nich obejmują cel *konwergencji* polityki spójności (załącznik II).

3.4.2 Sytuacja się pogarsza ze względu na znaczny spadek aktywności tradycyjnych sektorów atlantyckich. Sektor rybołówstwa, który drastycznie zmniejszył swą flotę i połowy, pracuje poniżej swoich możliwości, stocznie upadają, a transport morski i portowy jest wykorzystywany w niewystarczającym stopniu.

(7) Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (COM(2011) 611 final).

3.5 Z drugiej strony region atlantycki dysponuje wartościowymi i niewykorzystanymi jeszcze zasobami, które mogą stanowić źródło bogactwa i zapoczątkować dywersyfikację działalności gospodarczej, tworzenie miejsc pracy i poprawę stanu środowiska naturalnego, np. w przypadku odnawialnej energii ze źródeł morskich, zasobów podziemnych, biotechnologii morskich, działalności związanej z turystyką i rekreacją i wielu innych.

3.6 Zdaniem EKES-u obszar atlantycki to szereg niejednorodnych terytoriów stawiających czoła własnym wyzwaniom w zakresie rozwoju. Jedność i specyficzny charakter tego terytorium wynika z bliskości morza i otwartości na świat oraz niewystarczającego połączenia z europejskimi centrami gospodarczo-politycznymi.

### 4. Komunikat „Rozwój strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego”

4.1 Na wniosek Rady i Parlamentu, Komisja Europejska opublikowała 21 listopada komunikat w sprawie rozwoju strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego (8).

4.2 Ze względu na priorytetowe cele propagowania zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia, w **strategii** omawia się wyzwania i szanse regionu Oceanu Atlantyckiego, dzieląc je na pięć powiązanych ze sobą kwestii:

4.2.1 **Wdrażanie podejścia ekosystemowego**, zgodnie z którym należy zarządzać działaniami, które wywierają wpływ na morze tak, by zapewnić zdrowy i wydajny ekosystem. Strategia koncentruje się na wzmacnianiu trzech obszarów: rybołówstwa, akwakultury i systemów obserwacji.

4.2.2 **Zmniejszanie śladu węglowego** w Europie, z podziałem na trzy części: morska energia wiatrowa, energia pozyskiwana z pływów i transport morski.

4.2.3 Zrównoważona eksploatacja **zasobów naturalnych dna** Oceanu Atlantyckiego ma sprzyjać trwałości, badaniom i poszerzaniu wiedzy.

4.2.4 Reagowanie w przypadku **zagrożeń i sytuacji nadzwyczajnych**, niezależnie od tego, czy są one spowodowane wypadkami czy klęskami żywiołowymi, oraz poprawa bezpieczeństwa i koordynacji.

4.2.5 **Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu**, ponieważ wiele społeczności wybrzeża atlantyckiego musi sprostać spadkowi zatrudnienia w upadających sektorach tradycyjnych poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w nowo powstających sektorach.

4.3 **Instrumenty UE** stanowią strategiczne połączenie instrumentów finansowych i prawnych UE.

(8) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozwoju strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego, z 21 listopada 2011 r., COM(2011) 782 final.

4.4 Realizacja strategii: plan działania zostanie przyjęty pod koniec 2013 r.

4.4.1 Użytymi w tym celu narzędziami będą: współpraca polityczna, niektóre konkretne środki w ramach istniejących już porozumień i struktur oraz połączenie instrumentów prawnych i finansowych.

4.4.2 Utworzone zostanie **forum atlantyckie**, do którego wniosą swój wkład państwa członkowskie, Parlament Europejski, władze regionalne, społeczeństwo obywatelskie i przedstawiciele działających branż. Zapoczątkowane w 2012 r. forum, w którego ramach odbędą się warsztaty tematyczne i powstanie grupa analityczna, zostanie rozwiązane w roku 2013 r.

## 5. Uwagi ogólne

5.1 EKES pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji Europejskiej, która proponuje podejście na poziomie basenu Oceanu Atlantyckiego w ramach zintegrowanej europejskiej polityki morskiej. Zintegrowana polityka morska nadaje wspólne ramy wszystkim politykom sektorowym, ze szczególnym uwzględnieniem morza, unikając przy tym nieścisłości i nieskutecznych działań.

5.2 Zdaniem EKES-u poprawne wdrożenie zintegrowanej polityki morskiej dla Atlantyku pozwoli na wypracowanie nowego podejścia do opracowania polityki związanej z morzem i wykorzystanie szans, jakie dla rozwoju gospodarczo-społecznego stwarza Ocean Atlantycki.

5.3 EKES popiera podejście strategii, polegające na wsparciu zarówno dla nowo powstających sektorów gospodarki, jak i na odnowionej stymulacji sektorów tradycyjnych, z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju.

5.4 Komitet proponuje, by morskie odnawialne źródła energii cieszyły się jak największym wsparciem politycznym i finansowym instytucji UE, ponieważ pozwalają zmniejszyć ślad węglowy w Europie i wygenerować znaczącą działalność przemysłową i gospodarczą, wykraczającą poza obszary portowe położone przy elektrowniach wiatrowych.

5.5 Strategia musi być bodźcem dla potencjału badań, rozwoju technologicznego i produkcji morskiego przemysłu energetycznego, jego przemysłu obocznego i infrastruktury logistycznej w regionach atlantyckich. Pozwoli to zarówno na zróżnicowanie tkanki gospodarczej, jak i na stworzenie nowych perspektyw dla upadających sektorów.

5.6 Potencjał ten obejmuje nie tylko elektrownie wiatrowe o fundamentach zatapiających w morzu, lecz również pływające elektrownie wiatrowe.

5.7 Fale i pływy morskie to zasoby energetyczne i gospodarcze o ogromnym potencjale, ponieważ warunki panujące na Atlantyku są pod tym względem jednymi z najlepszych na świecie. EKES proponuje, by strategia atlantycka wzmocniła wsparcie dla badań i rozwoju tych działań.

5.8 Odnawialne źródła energii na morzu wymagają połączenia głównych centrów produkcji z centrami konsumpcji. Sieci łączące centra generujące energię z centrami konsumpcji mają kluczowe znaczenie dla wykorzystania energetycznego potencjału morza, do czego niezbędne są morskie sieci elektryczne połączone z sieciami naziemnymi.

5.9 Kolejnym tradycyjnym sektorem działalności gospodarczej w regionach atlantyckich jest przemysł stoczniowy, który należy stymulować, lecz opierając się na nowych podstawach. Nowymi sektorami dla przyszłości atlantyckich stoczni jest budowa technologicznie zaawansowanych statków, bardziej wydajnych z punktu widzenia środowiska naturalnego i spełniających surowe wymogi prawne w zakresie poziomów emisji i zanieczyszczeń, a także cała gama jednostek pływających związanych z morską energią wiatrową.

5.10 Odizolowanie geograficzne wielu społeczności regionu Atlantyku, zwłaszcza niektórych wysp, wymaga by nowe technologie komunikacyjne pozwoliły na rozwój innowacyjnej działalności gospodarczej, powstanie sieci i nawiązanie kontaktu z rynkami.

5.11 EKES proponuje wzmocnienie środków na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w regionach atlantyckich. Podstawowe znaczenie ma kształcenie, zwłaszcza ludzi młodych. Należy zapewnić międzypokoleniowy transfer wiedzy i umiejętności. Niezbędna jest poprawa współpracy między uniwersytetami, przedsiębiorstwami i szkołami średnimi. Należy wzmocnić dialog społeczny.

5.12 Sektorem, który w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat stracił bardzo wiele miejsc pracy, jest rybołówstwo, dlatego EKES uważa, że miejscowości przybrzeżne, w których tradycyjnie sektor ten był bardzo ważny, wymagają środków różnicujących i bodźców dla nowych obszarów działalności. Tradycyjne rybołówstwo przybrzeżne, połów skorupiaków i akwakultura to działania zrównoważone i o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego niektórych regionów przybrzeżnych, o ogromnym znaczeniu kulturowym.

5.13 EKES proponuje większe wykorzystanie morskiego transportu towarowego i odciążenie transportu drogowego. Należy nadać większe znaczenie morskim autostradom i w tym celu należy ulepszyć systemy intermodalności między portami a pociągami.

5.14 Jak wynika z różnego rodzaju wypadków, wielkim wyzwaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń i niebezpiecznych sytuacji. Należy zainstalować narzędzia i systemy wzmacniające nadzór i bezpieczeństwo. EKES proponuje, by zwiększyć rolę Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu, poprawić koordynację między państwami członkowskimi, a także przyjąć odpowiednie prawodawstwo, co umożliwiłoby uniknięcie obecnych zagrożeń.

5.15 Strategia atlantycka jest szansą dla regionów, które zostałyby nią objęte. EKES proponuje, by podejmowane działania były na tyle ambitne, by mobilizowały wszystkie zasoby.

5.16 **Forum atlantyczne** musi w odpowiedni sposób uwzględnić wkład wszystkich podmiotów zaangażowanych w strategiczny rozwój Atlantyku. Oprócz państw członkowskich i instytucji europejskich, niezwykle ważny jest udział władz regionalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.17 EKES, będący członkiem grupy kierującej forum atlantyckim zaproponował, by uczestniczyła w nim atlantycka sieć transnarodowa rad społeczno-gospodarczych, ponieważ rady są podmiotami działającymi w terenie i są niezbędne dla określania i realizacji projektów. Powodzenie planu działania zależy od tego, czy w jego przygotowywaniu udział wezmą najważniejsze podmioty społeczne i regionalne.

5.18 Forum może odegrać znaczącą rolę w monitorowaniu i ocenie realizacji planu działania i strategii, dlatego EKES ubolewa nad tym, że Komisja planuje je rozwiązać w chwili rozpoczęcia etapu operacyjnego realizacji projektów. Komitet proponuje, by Forum Atlantyczne pozostało aktywne również po opracowaniu planu działania.

## 6. Współpraca atlantycka: sieci i transnarodowe projekty współpracy

6.1 By stymulować zrównoważony rozwój UE utworzono sieci regionów Irlandii, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii i Portugalii, miast i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego tych regionów, rad społeczno-gospodarczych, izb handlowych, związków zawodowych, organizacji przedsiębiorców, organizacji gospodarki społecznej i organizacji pozarządowych, uniwersytetów itp.

6.2 Komisja Łuku Atlantycznego <sup>(9)</sup> to jedna z sześciu komisji geograficznych Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (KPRNE). Należą do niej 24 regiony atlantyckie. Komisja stanowi forum polityczne na temat interesów regionów, stymulujące atlantycką współpracę transnarodową wokół wspólnych projektów. Analogiczne cele realizują atlantyckie miasta w ramach Konferencji Miast Łuku Atlantycznego <sup>(10)</sup>.

6.3 Atlantycka sieć transnarodowa <sup>(11)</sup>, do której należą podmioty gospodarcze i społeczne, została założona w 2003 r. Biorą w niej udział rady społeczno-gospodarcze i ich odpowiedzialni z atlantyckiej części Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii i Portugalii, skupione wokół platformy współpracy społeczeństwa obywatelskiego obszaru atlantyckiego. Ma ona na celu propagowanie współpracy i stymulowanie strategii politycznych, które w ramach integracji europejskiej pozytywnie wpłynęłyby na rozwój regionów atlantyckich, poprawę konkurencyjności oraz spójność społeczną i terytorialną oraz przezwyciężenie niedogodności wynikających z ich położenia geograficznego.

<sup>(9)</sup> <http://arcatlantique.org>.

<sup>(10)</sup> <http://www.atlanticcities.eu/>.

<sup>(11)</sup> Welsh Economic Forum, Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux de Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine, Centre y Limousin; Consejos Económicos y Sociales de País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia y Canarias; Instituto de Soldadura e Qualidade de Lisboa, USAL-GARVE.

6.4 Atlantycka sieć transnarodowa opracowała szereg badań i propozycji w dziedzinie innowacji i transferu technologii oraz intermodalności w transporcie towarowym, ze szczególnym uwzględnieniem transportu morskiego, portów i stref przyległych do portów, a także bezpieczeństwa morskiego obszaru Oceanu Atlantycznego. Atlantycka sieć transnarodowa pracowała ostatnio nad odnawialnymi źródłami energii morskiej i nad europejską strategią atlantycką.

6.5 Działają także inne sieci atlantyckie, takie jak izby rolnicze łuku atlantyckiego, AC3A i inne, działające na uniwersytetach. Od 2007 r. Komisja Łuku Atlantycznego przyjmuje w swoim Komitecie koordynacyjnym przedstawicieli tych sieci, stwarzając ramy dyskusji umożliwiającej refleksję nad strategicznymi kwestiami dla obszaru Oceanu Atlantycznego.

6.6 Współpraca została nawiązana w 1989 r. poprzez INTERREG. W obecnym okresie programowania opracowywane są zaplanowane z rozmachem projekty integrujące obszary transportu i utworzenie klastra o wymiarze atlantyckim w dziedzinie odnawialnych źródeł energii morskiej.

6.7 EKES zgadza się z wnioskami zaangażowanych podmiotów: współpraca atlantycka ucierpiała na skutek ogólnych ograniczeń transnarodowej współpracy terytorialnej, braku wizji strategicznej i koordynacji między projektami, których konsekwencją była utrata synergii i namnożenie się projektów o charakterze nieoperacyjnym <sup>(12)</sup>.

6.8 Zdaniem EKES-u dynamiczny i zróżnicowany bagaż doświadczeń w zakresie współpracy między podmiotami atlantyckimi jest solidną podstawą do uruchomienia nowych doświadczeń współpracy, bardziej ambitnych i wpisujących się w wymiar strategiczny.

## 7. Propozycja EKES-u: makroregionalna strategia dla obszaru Oceanu Atlantycznego

7.1 Zdaniem EKES-u strategia makroregionalna to odpowiedni instrument dla regionu atlantyckiego. Propagowanie lokalnego rozwoju makroregionu atlantyckiego poprzez szeroko zakrojoną strategię ułatwi realizację celów UE i strategii „Europa 2020” na obszarze Oceanu Atlantycznego

7.2 Rada wezwała państwa członkowskie i Komisję do dalszego działania na rzecz obecnych strategii makroregionalnych i do rozważenia uruchomienia w przyszłości innych strategii.

7.3 EKES uważa, że kwestie związane z równowagą terytorialną usprawiedliwiają utworzenie strategii makroregionalnej na obszarze Atlantyku, która pozwoliłaby stawić czoła wyzwaniom transnarodowym wpływającym na ten obszar. Obecna sytuacja łuku atlantyckiego na zachodzie Europy zaostrza się tym bardziej w związku z impulsem, jaki północnym i centralnym obszarom UE nadają dwie aktualne strategie makroregionalne.

<sup>(12)</sup> Schéma de Développement de l'Espace Atlantique (SDEA), Komisja Łuku Atlantycznego – KPRNE.

7.4 Przygotowania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 i konfiguracja strategii politycznych na nowy okres stwarzają szansę podjęcia odpowiednich decyzji.

7.5 Makroregionalna strategia jest szansą na wykorzystanie bogatego i intensywnego doświadczenia lat współpracy i na zmianę jakościową obecnej współpracy w kierunku bardziej złożonych i ambitniejszych form kooperacji, ponieważ w regionie Atlantyku potrzebne są wspólne projekty na wielką skalę, których nie można objąć obecnymi narzędziami.

7.6 Wymiar morski obszaru atlantyckiego stwarza wiele wyzwań i szans; przed jakimi stoi ten obszar, lecz z uwagi na kluczowe znaczenie więzi z terytorium, EKES proponuje, by obok wymiaru morskiego uwzględniono także wymiar terytorialny. Na terytorium kontynentalnym uporządkowuje się i rozwija tzw. zaplecze („*hinterland*”), bez którego nie udałoby się wykorzystać potencjału morskiego. Atlantycka część kontynentu europejskiego potrzebuje aktywnego i dynamicznego zaplecza, a także synergii, które pozwoliłyby na spójny rozwój całego terytorium.

7.7 Również Parlament Europejski opowiedział się za podejściem makroregionalnym, które obejmowałoby filar morski i terytorialny w obszarze atlantyckim<sup>(13)</sup>.

## 8. Struktura i filary tematyczne

8.1 EKES zaleca analogiczny schemat jak w przypadku strategii Morza Bałtyckiego:

8.1.1 Powinien to być jasny i ukierunkowany na działania dokument strategiczny, który obejmowałby filary tematyczne.

8.1.2 W planie działania należy wyznaczyć działania priorytetowe, w których rozwijałyby się filary tematyczne i sztafardowe projekty.

8.1.3 EKES uważa, że należy wprowadzić systemy oceny postępów strategii, ponieważ to dynamiczny i innowacyjny proces, który powinien uwzględniać mechanizmy monitorowania, oceny i przeglądu.

8.2 EKES proponuje, by strategia makroregionalna dla regionu Atlantyku spoczywała na filarach tematycznych strategii „Europa 2020”. Dzięki temu można by powiązać w sposób zintegrowany treści tematyczne i polityki sektorowe.

### 8.3 Wymiar międzynarodowy

8.3.1 W regionie Atlantyku znajdują się także dwa kraje europejskie: Islandia i Norwegia, które powinny uczestniczyć w strategii makroregionalnej, a także Grenlandia i Wyspy Owcze. Państwa członkowskie położone w regionie Morza Północnego również mogą być zainteresowane uruchomieniem strategii makroregionalnej na tym obszarze.

8.3.2 Pozycja geopolityczna regionu Atlantyku, więzi historyczne i kulturalne oraz doświadczenia współpracy powinny zostać zintegrowane w jednej makroregionalnej strategii atlantyckiej. Wymiar transatlantycki ma kluczowe znaczenie ze względu na strategiczne stosunki UE z USA, Ameryką Środkową i Południową oraz Afryką.

### 8.4 Trwały wzrost

8.4.1 Region Atlantyku potrzebuje bardziej zrównoważonego systemu transportu, który zmniejszyłby uzależnienie od transportu drogowego odznaczającego się największym odsetkiem emisji CO<sub>2</sub>. Część ruchu powinna odbywać się drogą morską, dzięki większej roli odgrywanej przez transport morski – autostrady morskie i naziemne połączenia portowe wykorzystujące głównie kolej. Odnosi się to do planowania na obszarach portowych, stosunków między portem a miastem oraz wszystkich sieci i platform transportowych. Należy uwzględnić bezpieczeństwo morskie i współpracę w zakresie prewencji i reakcji na katastrofy.

8.4.2 Zrównoważony charakter środowiska morskiego jest uzależniony od działalności człowieka, a ta wywiera na niego różnego rodzaju presje, np. poprzez rozpuszczone w ziemi zanieczyszczenia i wody śródlądowe wpadające do Atlantyku.

8.4.3 Zrównoważony charakter wybrzeża i zintegrowane zarządzanie obszarami nadbrzeżnymi muszą uwzględniać nie tylko działalność gospodarczą i zanieczyszczenia wybrzeża, ale także zjawisko silnej koncentracji rozwoju miejskiego na wybrzeżach i związek między wybrzeżem a obszarami od niego oddalonymi.

8.4.4 Należy uwzględnić środki dostosowawcze i zapobiegające zmianie klimatu i jej konsekwencjom dla wybrzeża miejskiego i naturalnego.

8.4.5 Potencjał odnawialnych źródeł energii w regionie Atlantyku stanowi ogromne źródło własnej i czystej energii, nad którą wciąż należy pracować.

### 8.5 Inteligentny wzrost

8.5.1 Transport na osi północ – południe regionu atlantyckiego oraz połączenia z rynkami środkowej i wschodniej Europy stanowi bardzo ważny czynnik konkurencyjności, do którego należy dążyć poprzez uruchomienie atlantyckiego korytarza kolejowo-portowego. Niewystarczające są także połączenia lotnicze w obszarze Atlantyku.

8.5.2 Wykorzystanie atlantyckich zasobów, takich jak odnawialne źródła energii morskiej, morskie biotechnologie i inne zasoby z dna morza, to szansa na powstanie dobrze prosperujących sektorów gospodarki, zdolnych stworzyć bogactwo i nowe miejsca pracy.

<sup>(13)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie europejskiej strategii na rzecz regionu Oceanu Atlantyckiego.

8.5.3 Tego rodzaju polityka będzie wymagać szerokiej mobilizacji podmiotów gospodarczych i społecznych oraz naukowych, technologicznych i finansowych. Niezbędne będzie opracowanie celów w takich obszarach, jak infrastruktura, przemysł, kształcenie, polityka badań, rozwoju i innowacji, współpraca między uniwersytetami, centra technologiczne i przedsiębiorstwa, tworzenie klastrów itp.

8.5.4 Jeśli chodzi o zaawansowane systemy i technologie związane ze środowiskiem naturalnym, dzięki badaniom pojawiają się nowe strategie i horyzonty dla tradycyjnych, podupadających obszarów działalności w regionie Atlantyku, takich jak rybołówstwo i przemysł stoczniowy. Sektor żeglarski jest bardzo silny i korzysta ze wsparcia strategii rozwojowych.

8.5.5 Turystyka żeglarska i wakacyjna to atrakcyjny sektor, który należy promować, zarówno w jego aspektach związanych z dziedzictwem naturalnym, jak i kulturalnym. Turystyka generuje działalność gospodarczą i zatrudnienie, a ponadto przyczynia się do rozwoju tożsamości atlantyckiej i europejskiej.

#### 8.6 Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu

8.6.1 Strategia atlantycka musi w znacznym stopniu uwzględniać wymiar społeczny. Rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy muszą ułatwiać życie społeczności zamieszkujących regiony atlantyckie, poprawiać ich jakość życia i sprawiać, by nie porzucały regionu.

8.6.2 Władze regionalne muszą propagować dialog społeczny oraz udział podmiotów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

8.6.3 Priorytetem jest poprawa kształcenia w dziedzinie nauk morskich i związanych z żeglugą, a także poprawa współpracy między uniwersytetami i ośrodkami szkoleniowymi.

8.6.4 Należy bardziej rozwijać technologie informacyjne, zwłaszcza w obszarach najbardziej oddalonych regionu atlantyckiego, które muszą poprawić swoje połączenia.

8.6.5 W ramach zintegrowanego podejścia opartego na spójności terytorialnej, należy uwzględniać sytuację małych wiosek przybrzeżnych, wysp, miast i obszarów miejskich oraz miejscowości wiejskich.

### 9. Zarządzanie i finansowanie

9.1 EKES uważa, że w Traktacie zawarte są liczne podstawy prawne umożliwiające uruchomienie tego rodzaju strategii politycznych, m.in. art. 174–178 (spójność), art. 38–39 (rolnictwo i rybołówstwo), art. 90–100 (transport), art. 170–171 (europejskie sieci transportowe), art. 173 (przemysł), art. 191–193 (środowisko naturalne), art. 194 (energetyka), art. 195 (turystyka), art. 349 (regiony najbardziej oddalone).

9.2 Europejska strategia musi zostać opracowana przez Komisję, zaakceptowana przez Radę i Parlament i poparta przez EKES i KR. By ją wdrożyć, potrzebne jest silne zaangażowanie ze strony państw członkowskich położonych w atlantyckiej części Europy.

9.3 Strategię należy realizować w kontekście szerokiego procesu konsultacji i dialogu ze wszystkim zaangażowanymi podmiotami, na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, zarówno z instytucji, jak i ze zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

9.4 Udział w niej muszą wziąć rozmaite podmioty, który można zaangażować jedynie poprzez model wielopoziomowego sprawowania rządów. Model ten powinien uwzględniać wszystkich uczestników oraz ułatwiać ich udział i wkład w sposób zrównoważony i zorganizowany.

9.5 Zdaniem EKES-u należy wyeliminować ograniczenia związane z trzema „nie”, uwzględniając doświadczenia nabyte w regionie Morza Bałtyckiego i Dunaju, ponieważ w przyszłości powodzenie strategii makroregionalnych będzie zależało od nowych instrumentów prawnych, administracyjnych i finansowych.

9.6 Komisja Europejska powinna ułatwiać i koordynować te działania.

9.7 Należy ustanowić grupę wysokiego szczebla składającą się z przedstawicieli państw członkowskich, Komisji, PE, EKES-u i KR-u.

9.8 Koordynacją działań krajowych w ramach strategii zajmą się punkty kontaktowe w każdym z pięciu państw członkowskich zaangażowanych w strategię.

9.9 Koordynatorzy obszarów priorytetowych i projektów będą mogli pochodzić z organów krajowych, regionalnych lub lokalnych.

9.10 EKES pragnie podkreślić znaczenie forum atlantyckiego, które zbierałoby się w ramach podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, i które mogłoby ukierunkować udział i wkład wszystkich zainteresowanych stron, nie tylko w opracowywaniu strategii, ale także w proces jej monitorowania, oceny i przeglądu. W forum atlantyckim powinny uczestniczyć władze regionalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także przedsiębiorstwa, związki zawodowe, organizacje gospodarki społecznej, uniwersytety i centra technologiczne oraz inne aktywnie zaangażowane podmioty.

9.11 Zgodnie z zasadą „żadnych dodatkowych środków” fundusze polityki spójności stanowią największą część środków strategii makroregionalnej, jednak EKES uważa, że w przyszłości niezbędne będą konkretne źródła finansowania.

9.12 Zdaniem EKES-u obecnie wykorzystywane fundusze mają ograniczenia dla finansowania niektórych strategicznych projektów. Należy rozszerzyć instrumenty finansowe za pomocą funduszy wspólnotowych związanych z sektorowymi strategiami politycznymi.

9.13 Europejski Bank Inwestycyjny również może zapewnić finansowanie konkretnych projektów. Powinny one być współfinansowane z zasobów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także w ramach współpracy publiczno-prywatnej.

9.14 Obecny kontekst opracowywania wieloletnich ram finansowania Wspólnoty oraz reformy polityki regionalnej UE stanowi odpowiedni moment, by zagwarantować, że przepisy regulujące fundusze pozwolą na finansowanie strategii makroregionalnych.

9.15 By działania i projekty strategii makroregionalnej dla Atlantyku mogły zostać włączone do programowania funduszy na okres programowania 2014–2020, należy podjąć odpowiednie decyzje już w roku 2013, tak by strategia makroregionalna mogła wejść w fazę operacyjną na początku nowego okresu programowania.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020**

COM(2011) 398 wersja ostateczna – 2011/0177 (APP)

**oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”**

COM(2011) 500 wersja ostateczna

(2012/C 229/06)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Współsprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”*

COM(2011) 500 final.

Dnia 19 października 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*

COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 9 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) ze zrozumieniem odnosi się do starań Komisji Europejskiej na rzecz osiągnięcia równowagi w zakresie nowych wieloletnich ram finansowych (WRF), w których stara się ona uwzględnić dwa przeciwstawne wymogi w złożonej sytuacji społecznej, gospodarczej i politycznej. Z jednej strony mamy do czynienia z dążeniem państw członkowskich do ograniczenia wydatkowania środków publicznych w następstwie kryzysu, co bez wątpienia wpłynie na przebieg debaty i treść ostatecznego porozumienia. Drugi wymóg to konieczność skutecznego sprostania ambitnym celom postawionym przed UE zarówno w traktacie lizbońskim, jak i w strategii „Europa 2020”.

1.2 W istocie, Europa przeżywa trudności związane z głębokim kryzysem finansowym i gospodarczym oraz z brakiem uzgodnionej reakcji na kryzys w poszczególnych państwach członkowskich. Może to zagrozić funkcjonowaniu, a nawet przyszłości Unii Europejskiej.

1.3 Podobnie jak w poprzednich opiniach EKES podkreśla także w niniejszej – zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów – że do realizacji ambitnych

celów UE, zapewnienia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy zwiększenie budżetu unijnego wydaje się nie tylko pożądane, ale wręcz konieczne. EKES popiera stanowisko, według którego w Unii powinno być „więcej (lepszego) Europy, a nie mniej”. W przeciwnym wypadku zamrożenie WRF na poziomie obecnych wartości oznaczałoby rezygnację z podjęcia wielu wyzwań, z którymi UE będzie musiała się zmierzyć w najbliższych latach.

1.4 Wniosek Komisji zdaje się zatem świadczyć o nadmiernej chęci utrzymania status quo, jeśli chodzi zarówno o wyasygnowane środki, jak i o strukturę budżetu, skąd bierze się niedostosowanie pomiędzy skalą i charakterem nowych wyzwań stojących przed UE a dostępnymi środkami, tzn. pomiędzy ambicjami Europy a środkami ich realizacji.

1.5 Poza tym EKES stoi na stanowisku, że podczas dyskusji nad przeglądem budżetu UE należy przede wszystkim koncentrować się na jego przydatności dla projektu politycznego UE,

który w kontekście obecnego kryzysu bywa poważnie kwestionowany. Ocena WRF powinna polegać na sprawdzeniu adekwatności środków przekazywanych UE na realizację priorytetów strategicznych bez zwiększania obciążeń fiskalnych nałożonych na obywateli i przedsiębiorstwa, a także uwzględniać możliwości generowania „wartości dodanej”<sup>(1)</sup> na poziomie europejskim z zachowaniem zasady równego obciążania obywateli Europy.

1.6 Jeśli chodzi o szczegóły propozycji, EKES popiera ulepszenie i uproszczenie struktury budżetu UE, tak by znacznie ograniczyć dyskusję nad należytym zwrotem i równością horyzontalną między państwami członkowskimi, a zamiast tego skoncentrować się na skutecznej realizacji strategicznych celów europejskich.

1.7 W odniesieniu do przychodów istotną nowością jest propozycja wprowadzenia nowego systemu zasobów własnych generowanych dzięki zmianom w zakresie zasobów z podatku VAT i opodatkowaniu transakcji finansowych (PTF). EKES opowiadał się w już przeszłości za rozwiązaniami nawiązującymi do pierwotnego ducha traktatu rzymskiego<sup>(2)</sup>, prowadzącymi do powstania rzeczywistej autonomii finansowej UE.

1.7.1 EKES popiera zmiany w zakresie zasobów z podatku od wartości dodanej, gdyż przyczyni się to do rozwoju unijnego rynku wewnętrznego, zapobiegając zakłóceniom gospodarczym w państwach członkowskich. Podkreśla jednak, że we wniosku Komisji brak dokładnych danych odnośnie do zmian w strukturze VAT-u i do różnic w kwotach, jakie zmiany te oznaczają dla każdego państwa członkowskiego. EKES przypomina o konieczności wprowadzenia PTF na szczeblu globalnym, jednak uważa, że wdrożenie go na szczeblu europejskim (przy ustaleniu minimalnej stawki podatku dla wszystkich państw członkowskich) pozwoliłoby na zwiększenie wkładu sektora finansowego do budżetu UE i państw członkowskich, a także na ograniczenie niestabilności gospodarczej wynikającej z posunięć czysto spekulacyjnych.

1.8 Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” wymagać będzie znacznych zasobów, większych niż te, które przewidziano w wieloletnich ramach finansowych. EKES zaleca w związku z tym, by zastanowić się nad możliwością stworzenia innowacyjnych instrumentów finansowych na potrzeby takich inwestycji (obligacje projektowe), aczkolwiek dopiero po przeprowadzeniu szczegółowej oceny ewentualnych konsekwencji oraz możliwego przeniesienia ryzyka na sektor publiczny.

1.9 Jeśli chodzi o wydatki, priorytety określone przez Komisję Europejską wymagają reakcji możliwych tylko na poziomie wspólnotowym, stanowiących europejską wartość dodaną, gdzie jedno euro wydane na szczeblu Unii przynosi więcej korzyści niż to samo euro wydane na szczeblu krajowym. Mowa tu o kwestiach, które można uznać za „europejskie dobra publiczne”, których nie da się w sposób optymalny dostarczać na poziomie jednego państwa (ze względu na niedoskonałości rynku lub korzyści skali niemożliwe do wprowadzenia na szczeblu krajowym), w związku z czym wymagają one skutecznego wsparcia europejskiego.

<sup>(1)</sup> „The value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by Member State action alone”, COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

<sup>(2)</sup> Art. 201.

1.10 W tym kontekście EKES wysoko ocenia reformę wspólnej polityki rolnej (WPR), mającą na celu wypracowanie wydajnego i skutecznego modelu europejskiego rolnictwa a jednocześnie zapewnienie realnej wartości dodanej dla UE. EKES kolejny raz pragnie wyrazić przekonanie, iż WPR – wraz ze wspólną polityką rybołówstwa (WPRyb) – powinna sprzyjać umacnianiu więzi między rolnictwem, leśnictwem i rybołówstwem z ochroną środowiska naturalnego i równowagą zasobów naturalnych. To podejście pozwoli promować dobre praktyki w zakresie ochrony środowiska, a jednocześnie wspierać dobrą kondycję ekonomiczną i konkurencyjność gospodarstw i rybaków w warunkach charakteryzujących się silnymi wahaniami cen podstawowych towarów.

1.11 Gdy chodzi o system płatności bezpośrednich, EKES podkreśla, że harmonizacja warunków konkurencji rolników europejskich i wzmocnienie integracji nowych państw członkowskich stanowią cel, którego realizacja powinna dokonać się poprzez uważną ocenę efektów, które mogą dotyczyć wszystkich państw członkowskich. W celu uniknięcia zakłóceń konkurencji, które mogą mieć skutki społeczne, należy zadbać o to, by pod koniec okresu obowiązywania ram finansowych na lata 2014–2020 żadne państwo nie sytuowało się poniżej 90 % średniej 27 państw członkowskich UE dla płatności bezpośrednich.

1.12 Wiodącą zasadą przyświecającą przyszłej polityce spójności powinien być art. 174 Traktatu z Lizbony „(...) Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacoferania regionów najmniej uprzywilejowanych”.

1.13 Odnośnie do polityki spójności EKES – niezmiennie przekonany o słuszności położenia nacisku w tej strategii na niewielką liczbę priorytetów wspólnotowych – całkowicie odrzuca propozycję uzależnienia przydzielania funduszy przeznaczonych na politykę spójności od spełnienia warunków makroekonomicznych. Uważa ponadto, że wprowadzenie nowej kategorii „regionów w okresie przejściowym”, w miejsce obecnych mechanizmów *phasing-in* oraz *phasing-out*, nie powinno prowadzić do ograniczenia środków przeznaczonych dla obszarów słabiej rozwiniętych oraz że Funduszu Spójności nie powinno się wykorzystywać w sposób niewłaściwy do celów innych niż wynikające z jego pierwotnego przeznaczenia. Niemniej fundusze niewykorzystane w latach 2007–2013 mogą zostać w drodze wyjątku spożytkowane do sfinansowania europejskiego planu na rzecz wzrostu, który powinien zostać zapoczątkowany przez UE. To samo można uczynić, przez ograniczony okres czasu, na przykład przez pierwsze 3 lata, w odniesieniu do funduszy w następnej perspektywie finansowej 2014–2020.

1.14 Zdaniem EKES-u warunkiem skutecznego osiągnięcia celów zdefiniowanych w nowych wieloletnich ramach finansowych jest to, by budżet UE realizowany był w sposób efektywny, przejrzysty i wzorowy, by dawał możliwość odbudowy zaufania w oczach obywateli Europy, by uzmysłowił im korzyści płynące z Europy i koszty braku Europy. To właśnie w tym kontekście EKES ponownie nawołuje do uruchomienia lub wdrożenia systemów monitorowania wyników wszystkich strategii wspólnotowych po to, by ocenić ich wpływ na warunki społeczne, gospodarcze i regionalne.

1.15 EKES – traktując wniosek Komisji jako podstawę do dalszych negocjacji w przedmiotowej kwestii – na podstawie wskazówek zawartych w niniejszej opinii zobowiązuje się do monitorowania i podejmowania działań na rzecz metod, które przełożą się na konkretne zmiany legislacyjne.

## 2. Wniosek Komisji dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020

2.1 Niniejsza opinia dotyczy wniosku COM(2011) 398 final, dotyczącego rozporządzenia Rady, które określa wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 i stanowi transpozycję postanowień zawartych w komunikacie Komisji Europejskiej COM(2011) 500 final z 29 czerwca 2011 r. „Budżet z perspektywy »Europy 2020« ”.

2.2 Na wieloletnie ramy finansowe ma zostać przeznaczona łącznie 1 025 mld EUR, czyli 1,05 % dochodu narodowego brutto (DNB) Unii Europejskiej. Do tego dochodzi 58,5 mld EUR na inne wydatki poza WRF (Europejski Fundusz Rozwoju i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji). Po uwzględnieniu inflacji, suma tych środków nie różni się wiele od ram finansowych z poprzedniego okresu (2007–2013), których pula opiewała na 994 mld euro.

2.3 Po stronie wydatków planowane są następujące zmiany:

- uproszczenie poprzez zmniejszenie liczby programów i celów, tak aby ograniczyć obciążenia administracyjne nałożone na beneficjentów i ułatwić ocenę skutków;
- zmniejszenie środków na fundusze strukturalne (EFRR, EFS, Fundusz Spójności), które – po odliczeniu mechanizmu „Łącząc Europę” spadną z 355 do 336 mld euro i utworzenie nowej kategorii „regionów w fazie przejściowej”, aby zastąpić obecne mechanizmy *phasing-out* i *phasing-in*;
- utworzenie wspólnych ram strategicznych na rzecz funduszy strukturalnych oraz rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa lub ram „Horyzont 2020” na rzecz badań naukowych i innowacji, odgrywających kluczową rolę z punktu widzenia Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii;
- nowy instrument „Łącząc Europę” przeznaczony na potrzeby transportu na wielką skalę, energii i sieci technologii informacyjno-komunikacyjnych (40 mld + 10 mld z Funduszu Spójności);
- rozpoczęcie reformy WPR i niewielkie zmniejszenie udziału środków na WPR w całym budżecie (60 mld EUR rocznie) i w wartościach realnych<sup>(3)</sup> oraz ściślejsze powiązanie jej z ochroną środowiska (ekologizacją) i zobowiązaniem do większej elastyczności;

<sup>(3)</sup> Kwota przeznaczona na WPR nie zmniejszy się nominalnie, lecz pozostanie niezmieniona w okresie programowania, a zatem w wartościach realnych nastąpi spadek w stosunku do 2012 r.

— zwiększenie środków na badania naukowe i innowacje oraz na kształcenie i szkolenie (80 mld euro).

2.4 Jeżeli chodzi o przychody, zaproponowano stopniowe przechodzenie z budżetu opartego głównie na wpływach wg dochodu narodowego brutto na budżet uproszczony, oparty na rzeczywistych zasobach własnych i zmienionych mechanizmach korekty. W szczególności Komisja proponuje zniesienie obecnych zasobów własnych opartych na VAT i wprowadzenie na ich miejsce, najpóźniej od 2018 r., systemu zasobów własnych pochodzących z wprowadzenia podatku od transakcji finansowych i nowego podatku VAT, by wzmocnić harmonizację różnych systemów krajowych i wyeliminować wyjątki lub odstępstwa.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 To oczywiste, że Komisja Europejska podejmuje próbę wypracowania zrównoważonego stanowiska w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych w okresie szczególnie trudnym dla funkcjonowania i przyszłości UE. Trudności te wynikają zarówno z kryzysu finansowego i gospodarczego w Europie, jak i z braku wspólnej strategii politycznej państw członkowskich. Mowa tu o równowadze między sprzecznymi, ale koniecznymi do spełnienia wymaganiami. Są nimi z jednej strony klimat oszczędności będących wynikiem kryzysu oraz chęć ograniczenia wykorzystywania funduszy publicznych, co nieuchronnie będzie nadal wpływało na debatę i treść ostatecznego porozumienia, a z drugiej strony – dostępność odpowiednich środków finansowych umożliwiających sprostanie ambitnym wyzwaniom stojącym przed UE.

3.2 Wniosek Komisji w sprawie budżetu z perspektywy „Europy 2020” wymaga wnikliwego rozpatrzenia w aktualnym kontekście gospodarczo-politycznym. Podczas gdy z jednej strony w dyskusjach nad kształtem budżetu UE nie można pominąć roli, którą ma do odegrania zintegrowana Europa w dzisiejszych czasach (jeśli chce sprostać wyzwaniom zmieniającego się świata), z drugiej należy zrozumieć rzeczywiste intencje państw członkowskich związane z uznaniem i zapewnieniem realizacji tej roli.

3.2.1 Żmudne negocjacje, które doprowadziły do zaakceptowania WRF na lata 2007–2013, podobnie jak niedawne trudności z przyjęciem budżetu UE na 2011 r. i pismo wystosowane latem 2011 r. do przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso podpisane przez szefów rządów dziewięciu państw członkowskich<sup>(4)</sup> zdają się wskazywać na tendencję, przynajmniej w przypadku znacznej liczby krajów, do maksymalnego zmniejszania europejskiego zaangażowania finansowego, co każe przypuszczać, że i tym razem negocjacje będą bardzo trudne.

3.3 W sytuacji, gdy wyzwania stojące przed Europą są coraz większe pod względem ilościowym i jakościowym (kryzys gospodarczy, finansowy i społeczny, konkurencyjność, zmiana klimatu itp.), wniosek Komisji świadczy o nadmiernej chęci utrzymania status quo. Tym samym dochodzi do pewnego „niedostosowania” między skalą a jakością nowych wyzwań stojących przed UE a dostępnymi zasobami czy też – innymi słowy – między ambicjami Europy a środkami ich realizacji.

<sup>(4)</sup> [www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532](http://www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532).

3.4 EKES wypowiedział się już na ten temat <sup>(5)</sup> i jeszcze raz powtarza, że zwiększenie budżetu wspólnotowego jest nie tylko pożądane, ale po prostu konieczne ze względu na skalę nowych wyzwań wymagających zajęcia wspólnego stanowiska: „Przegląd budżetu UE nie jest kwestią rachunkową: jest to narzędzie w służbie pewnego projektu politycznego. Unia Europejska nie dysponuje obecnie wystarczającymi środkami budżetowymi, by zrealizować swą strategię polityczną ani by wypełnić zobowiązania wynikające z nowego traktatu lizbońskiego”.

3.4.1 Warto zwrócić tutaj uwagę na stanowisko Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym rozwiązaniem kryzysu i wyzwań stojących przed UE powinno być „więcej, a nie mniej Europy”. Zdaniem Parlamentu zamrożenie WRF na obecnym poziomie wartości realnych – jak to proponuje Komisja – oznacza rezygnację z podjęcia wielu wyzwań, z którymi UE będzie musiała się zmierzyć w najbliższych latach. Z tego względu Parlament wezwał do zwiększenia puli WRF o 5 % i zwrócił się do Rady aby – o ile zadecyduje ona inaczej – określiła priorytety polityczne i programy, które należy zarzuścić, bez względu na ich udowodnioną europejską wartość dodaną, w okresie 2014–2020 <sup>(6)</sup>.

3.4.2 Podobne stanowisko zajmuje Komitet Regionów, który „jest przekonany, iż proponowany poziom finansowania należy postrzegać w kategoriach absolutnego minimum, bez którego nie da się zrealizować ambicji państw członkowskich, wyrażonych w traktacie”, a poza tym „jest zdania, iż potrzebna jest zmiana percepcji, szczególnie w ministerstwach finansów państw członkowskich, tak aby najważniejsze zadania UE były traktowane w kategoriach inwestycji, a nie wydatków” <sup>(7)</sup>.

3.4.3 Ponadto dzięki zmianom wprowadzonym w Traktacie o funkcjonowaniu UE ustalenie WRF na lata 2014–2020 nie leży wyłącznie w gestii Komisji i rządów państw członkowskich, gdyż Parlament Europejski ma silniejszą pozycję w związku z większą odpowiedzialnością demokratyczną. Te nowe warunki otwierają możliwości dla społeczeństwa obywatelskiego, a zatem w szczególności EKES-u, w zakresie monitorowania procesu ustalania nowych WRF i aktywnego uczestnictwa w dyskusji w ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim.

3.5 Z tego też względu EKES zobowiązuje się do monitorowania i podejmowania działań dotyczących procesu negocjacji, w wyniku którego wniosek Komisji przełoży się na konkretne zmiany legislacyjne. Zadaniem WRF jest zapewnienie UE niezbędnych środków do realizacji priorytetów bez zwiększania obciążeń fiskalnych nałożonych na obywateli i przedsiębiorstwa; trzeba więc koniecznie ocenić je pod tym względem.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75.

<sup>(6)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego INI/2010/2211 z 8 czerwca 2011 r. „Inwestowanie w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej”.

<sup>(7)</sup> Opinia Komitetu Regionów w sprawie: „Nowe wieloletnie ramy finansowe po roku 2013”, Dz.U. C 54 z 23.2.2012, s. 40.

3.6 Większe ukierunkowanie na wyniki powinno zatem spowodować, że uwaga przesunie się z formalnego przestrzegania zasad w odniesieniu do poziomu wydatków na dokładną kontrolę jakości i skuteczności wykorzystania środków oraz osiągania wyników, w szczególności w zakresie polityki spójności i WPR. Ta zmiana podejścia, oparta na pojęciu „zwiększenia wartości dodanej wydatków europejskich”, wymaga w konsekwencji spójnego podejścia w zakresie zarządzania i kontroli.

3.7 Należy pamiętać, że choć budżet UE dotyczy ok. 1 % DNB UE, w okresie 2007–2013 stanowi on znaczącą część środków na inwestycje, które – jeśli zostaną dobrze wykorzystane – mogą stać się decydującą dźwignią wzrostu gospodarczego UE. Dlatego też EKES uważa, że należy wzmocnić odpowiednie synergie między budżetem UE a budżetami krajowymi, na rzecz realizacji głównych celów strategicznych UE.

3.8 Zdaniem EKES-u niezbędne jest, by proces ustalania WRF na lata 2014–2020 zyskał zaufanie obywateli i był dla nich wiarygodny, a jednocześnie uwidaczniał korzyści płynące z Europy i koszty braku Europy. W tym celu budżet UE musi być:

- dobrze zarządzany i nie powodować nadmiernych kosztów administracyjnych;
- efektywny pod względem uzyskanych oszczędności w stosunku do obecnych wieloletnich ram finansowych;
- skuteczny w ułatwianiu realizacji ustalonych celów i wpływowaniu w widoczny sposób na życie obywateli europejskich;
- przejrzysty i możliwy do monitorowania pod kątem wszystkich aspektów związanych z kosztami, wydanych środków i uzyskanych wyników.
- zorientowany na przestrzeganie wspólnotowych zasad solidarności, sprawiedliwej konkurencji i konkurencyjności.

3.9 Aby omówić znaczenie propozycji Komisji, zdaniem EKES-u należy ją poddać ocenie w następujących aspektach:

- wartość dodana w wymiarze europejskim oraz odpowiednie priorytety strategiczne;
- zdolność do reagowania na wyzwania, jakie stawia kryzys, a jednocześnie ukierunkowania Europy na strategię solidarnego rozwoju w świetle tendencji państw członkowskich do ograniczania krajowych wydatków publicznych.

3.9.1 Jeżeli chodzi o wartość dodaną w wymiarze europejskim, we wniosku Komisji określono ważne priorytety wymagające odpowiedzi możliwych do wdrożenia jedynie na

poziomie wspólnotowym. Chodzi o dziedziny działań uznanych za publiczne dobra europejskie, a mianowicie te, w których wydatki na poziomie wspólnotowym są bardziej skuteczne niż wydatki na szczeblu krajowym.

3.9.2 Do publicznych dóbr europejskich należą: badania i rozwój, wspólna obrona, bezpieczeństwo żywnościowe, imigracja i prawo do azylu, przeciwdziałanie zmianie klimatu, ogólnoeuropejskie inwestycje infrastrukturalne w dziedzinie energetyki, komunikacji i rynku wewnętrznego (do uzupełnienia). Z porównania WRF na lata 2007–2013 i 2014–2020 wynika, że kwoty przewidziane w budżecie na te strategiczne obszary znacznie wzrosły, mimo restrykcyjnego charakteru budżetu.

3.9.3 Choć EKES uznaje znaczenie innowacji we wniosku Komisji, musi zaznaczyć, że całkowicie zabrakło omówienia tych priorytetów, co grozi tym, że budżet UE nie będzie w stanie odpowiedzieć bezpośrednio na trudności wynikające z obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego, a także pozostanie pod presją poszczególnych grup interesu.

3.10 W tym delikatnym kontekście EKES przypomina<sup>(8)</sup>, że określanie europejskiej polityki budżetowej musi być zgodne z zasadniczym wyborem między federalizmem a systemem międzyrządowym, a co za tym idzie – zgodne z pożądanym stopniem integracji. W szczególności zasada „należytego zwrotu” dla poszczególnych państw członkowskich zrodziła się z księgowania środków finansowych w stosunku do PKB w tych krajach, co jest sprzeczne z literą i duchem traktatów UE.

3.10.1 Obecny system zasobów, oparty na składkach państw członkowskich, jest w istocie złożony i mało przejrzysty, co osłabia sprawowanie nad nim demokratycznej kontroli; nie przyczynia się do uwidocznienia wkładu na rzecz integracji europejskiej; sprawia, że składka wpłacana do UE jest postrzegana jako dodatkowe obciążenie dla budżetu krajowego, a zatem ogranicza zasoby dostępne na działania unijne; nie odpowiada wymogowi tworzenia bezpośrednich więzi między UE a obywatelami.

3.11 Z drugiej strony EKES przypomina<sup>(9)</sup>, że nie zwiększając obciążeń fiskalnych dla obywateli i przedsiębiorstw, nowy system powinien wiązać dochody i wydatki w budżecie UE z zobowiązaniami na rzecz realizacji własnej strategii politycznej i zobowiązań wynikających z nowego traktatu lizbońskiego, a także zapewniać równość traktowania państw członkowskich. Powinien też być o wiele bardziej przejrzysty, uproszczony i zrozumiały dla obywateli.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W nowych ramach finansowych Komisja proponuje znaczącą korektę finansowania budżetu UE. Polega ona głównie

na wzmocnieniu autonomii finansowej poprzez wprowadzenie nowego systemu zasobów własnych, mającego na celu zagwarantowanie sprawiedliwszego podejścia do państw członkowskich. W nowej propozycji sugeruje się zmianę paradygmatu – miałyby zostać zniesiona zależność Unii od wpłat państw członkowskich na rzecz stopniowej samowystarczalności finansowej.

4.1.1 W centrum propozycji nowego systemu zasobów własnych stoi zmiana w zakresie zasobów z podatku VAT oraz wprowadzenie podatku od transakcji finansowych. System pozwoliłby na większe zrównoważenie budżetu UE, który byłby finansowany w ok. 40 % z nowych zasobów własnych, w 20 % z tradycyjnych zasobów własnych, a w kolejnych 40 % z zasobów pochodzących z państw członkowskich i opartych na DNB<sup>(10)</sup>. Korzyścią wynikającą z nowego systemu byłoby postrzeganie składek krajowych przez rządy państw członkowskich w mniejszym stopniu jako „podatek” od ich produktu, wobec którego należy postulować i uzyskiwać „należyty zwrot” oraz ponowną równowagę pod względem korzyści gospodarczych.

4.1.2 EKES ponawia swe poparcie<sup>(11)</sup> dla utworzenia nowych zasobów w oparciu o VAT, które zastąpiłyby obowiązujący i już nieadekwatny system, gdyż przyczyni się to do rozwoju rynku wewnętrznego UE bez powodowania niekorzystnych skutków gospodarczych w państwach członkowskich. Podkreśla jednak, że we wniosku Komisji brak dokładnych danych odnośnie do zmian w strukturze VAT-u i do różnic w kwotach, jakie zmiany te oznaczają dla każdego państwa członkowskiego. Uważa ponadto, że konieczne jest jednoczesne przyjęcie środków przeciwdziałających oszustwom w dziedzinie VAT-u.

4.1.3 Choć w sprawie wniosku Komisji wciąż trwają dyskusje, wprowadza on interesującą innowację w postaci PTF. EKES, przypominając o konieczności stosowania PTF w skali światowej, z zadowoleniem przyjął wprowadzenie podatku od transakcji finansowych na szczeblu europejskim<sup>(12)</sup>. EKES podkreśla konieczność uważnego zarządzania skutkami makro- i mikroekonomicznymi stosowania PTF i w związku z tym domaga się stałego monitorowania i przeprowadzania dorocznej oceny skutków stosowania tego instrumentu.

4.1.4 Podatek od transakcji finansowych służyłby realizacji co najmniej trzech celów:

— zwiększeniu wkładu sektora finansowego do budżetu UE i do budżetu państw członkowskich (ocenia się, że wpływ z podatku powinny wynieść ok. 57 mld euro)<sup>(13)</sup>;

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie środków wykonawczych dotyczących systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 510 final, s. 5. W chwili obecnej wpłaty państw członkowskich oparte o DNB stanowią 70 % wszystkich środków budżetowych UE, tradycyjne zasoby własne (cła graniczne i podatek od cukru) stanowią 14,1 % środków, VAT – 11,2 %, a inne zasoby (nadwyżki z lat poprzednich) – 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 55.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 1103 final.

— zmianie postępowania podmiotów finansowych poprzez zmniejszenie wolumenu operacji finansowych o wysokiej częstotliwości i krótkim czasie realizacji zlecenia (*high frequency and low latency trading*), które w obrębie państw członkowskich UE stanowią od 13 do 40 % wolumenu handlu<sup>(14)</sup>;

— ustaleniu minimalnej stawki opodatkowania dla wszystkich państw członkowskich.

4.1.5 Także reforma mechanizmów korekty i zastąpienie istniejących mechanizmów ryczałtowymi zwrotami kosztów podąża w kierunku planowanego uproszczenia i większej przejrzystości, tym bardziej że warunki gospodarcze w państwach członkowskich są obecnie bardzo odmienne w porównaniu z początkami systemu w 1984 r. EKES podkreślił już poprzednio<sup>(15)</sup>, że konieczne jest bardziej szczegółowe wyjaśnienie efektów tej reformy, ponieważ w chwili obecnej nie jest jasne, o jaką wielkość środków chodzi ani też jak proponowany system przedstawia się w porównaniu z obecną sytuacją.

4.2 EKES ocenia bardzo pozytywnie poprawę struktury budżetu UE i równe obciążenie obywateli europejskich, umożliwiające znaczne wyciszenie dyskusji nad należyтым zwrotem i równością horyzontalną między państwami członkowskimi i pozwoli skupić się na ocenie wydajności i skuteczności wydatków UE, jeżeli chodzi o odpowiadanie na potrzeby obywateli i przedsiębiorstw europejskich oraz zależność między uzyskanymi korzyściami a poniesionymi wydatkami. EKES ponownie wyraża jednak żal<sup>(16)</sup>, iż we wniosku Komisja skupia się wyłącznie na wewnętrznej strukturze budżetu i nie korzysta z wprowadzenia nowych zasobów własnych, by podjąć podstawowy problem wielkości samego budżetu jako funkcjonalnego narzędzia projektu politycznego i realizacji ambicji UE.

4.3 Jak podkreślił Parlament Europejski, budżet UE jest zasadniczo zbiorem inwestycji mających na celu dalszą mobilizację zasobów ze źródeł publicznych lub prywatnych<sup>(17)</sup>. Z tego punktu widzenia EKES uważa, że w celu przewyższenia ograniczeń ilościowych i problemów legislacyjnych związanych z budżetem europejskim można by wypróbować pewne formy obligacji projektowych w celu sfinansowania określonych projektów infrastrukturalnych i edukacyjno-szkoleniowych<sup>(18)</sup>, zgodnie z zainaugurowaną przez Komisję inicjatywą obligacji na finansowanie projektów w ramach strategii „UE 2020”<sup>(19)</sup>.

4.3.1 Obligacje projektowe mogłyby przynieść znaczący efekt dźwigni dla rozwoju gospodarczego w Europie dzięki „efektom domina”, które by wtedy powstały, a które obecnie są hamowane ze względu na sztywność budżetów państw członkowskich w obliczu skutków kryzysu gospodarczego oraz ze względu na konieczność przestrzegania paktu stabilności i wzrostu.

4.3.2 Niemniej EKES podkreśla potrzebę dokonania szczegółowej oceny możliwych innowacyjnych form finansowania poza WRF, ponieważ doświadczenie z partnerstwem publiczno-prywatnym wskazuje na możliwość przeniesienia ryzyka na sektor publiczny<sup>(20)</sup>.

4.4 We wniosku Komisji nie poddaje się pod dyskusję bardziej istotnych pozycji wydatków UE, takich jak polityka spójności i wspólna polityka rolna (WPR), natomiast nacisk kładzie się – w ramach strategii „Europa 2020” – na nowe zachęty mające zagwarantować skuteczną politykę wydatków lub na wartość dodaną istniejących instrumentów wydatkowania.

4.4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem reformę WPR, mającą na celu zmianę jej udziału w całkowitym budżecie UE oraz zwiększenie powiązań między wydatkami wspólnotowymi a dobrami wspólnymi wyprodukowanymi przez sektor rolnictwa, jak przewiduje sama Komisja w dokumencie „WPR do 2020 r.”<sup>(21)</sup>. W obliczu ograniczonych zasobów, jak ma to obecnie miejsce, WPR, a także wspólną politykę rybołówstwa (WPRyb), należy ocenić pod kątem celów i zadań określonych w traktacie lizbońskim: poprawa jakości środowiska (różnorodność biologiczna, woda, gleba, powietrze), ochrona krajobrazu, rewitalizacja obszarów wiejskich, dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo i pewność dostaw żywności<sup>(22)</sup>.

4.4.2 EKES już wcześniej wyrażał przekonanie<sup>(23)</sup>, iż rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo odgrywają kluczową rolę w ochronie środowiska i zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi. Popierając podejście Komisji Europejskiej w zakresie ekologizacji WPR, Komitet podkreśla konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na to, by w przeglądzie nie pominięto celów i mechanizmów finansowania WPR oraz by pamiętano o wsparciu dla podmiotów działających w sektorze rolniczym, spożywczym i środowiskowym.

4.4.3 EKES wyraża zaniepokojenie w związku z podjętą przez Komisję próbą ograniczenia kwoty przeznaczonej na WPR poprzez przydzielanie innym instrumentom, takim jak Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, nowych zadań w zakresie celów związanych z rolnictwem i żywnością.

4.4.4 EKES uważa, że harmonizacja warunków konkurencji rolników europejskich i wzmocnienie integracji nowych państw członkowskich poprzez system płatności bezpośrednich stanowią cel, którego realizacja powinna dokonać się poprzez uważną ocenę efektów, które mogą dotyczyć wszystkich państw członkowskich. Komitet podkreśla znaczenie starań zmierzających do zniesienia różnic między poziomami wsparcia otrzymywanego przez rolników w poszczególnych państwach członkowskich. EKES już wcześniej<sup>(24)</sup> sformułował zalecenie, aby

<sup>(14)</sup> Komisja Europejska, 8.12.2010, konsultacje publiczne na temat przeglądu dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID), DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, SEC(2011) 1226 final.

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

<sup>(17)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego, op. cit.

<sup>(18)</sup> Haug J. et al., op. cit., rozdz. 4.

<sup>(19)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm).

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 134.

<sup>(21)</sup> COM(2010) 672 final.

<sup>(22)</sup> Hart K., Baldock D. (red.), *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods*, Parlament Europejski, lipiec 2011 r.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63.

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u NAT/520 w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r. Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 116.

podział krajowych pul środków na płatności bezpośrednie opierał się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach oraz by został przewidziany odpowiedni okres przejściowy dla planowanego, sprawiedliwego ujednolicenia, polegającego na odchodzeniu od zasad dotyczących historycznych danych referencyjnych – w taki sposób aby pod koniec okresu obowiązywania ram finansowych na lata 2014–2020 żadne państwo nie sytuowało się poniżej 90 % średniej 27 państw członkowskich UE dla płatności bezpośrednich.

4.4.5 Zdaniem EKES-u nowe wieloletnie ramy finansowe powinny zostać skonstruowane w taki sposób, by WPR i WPRyb zapewniały:

- bezpieczeństwo dostaw żywności;
- konkurencyjność i innowacyjność sektora rolno-spożywczego;
- rentowność sektora rolniczego i rybackiego;
- godziwe wynagrodzenia dla rolników i rybaków europejskich.

Poprzez wymienione kierunki działań – w warunkach charakteryzujących się silnymi wahaniami cen towarów rolnych – możliwe stanie się podkreślenie dwoistego charakteru WPR, poprzez promowanie dobrych praktyk w zakresie ochrony środowiska, a jednocześnie wspieranie dobrej kondycji ekonomicznej i konkurencyjności gospodarstw, co oznaczałoby powrót do tradycyjnej misji tej polityki polegającej na wytwarzaniu zdrowych i pożywnych produktów spożywczych w dostatecznych ilościach i po cenach przystępnych dla obywateli europejskich.

4.5 Podobna skuteczność powinna charakteryzować projekty finansowane w ramach polityki spójności, która ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia integracji nowych państw członkowskich i która – jak stwierdzono w sprawozdaniu Barki<sup>(25)</sup> – powinna koncentrować się na kilku priorytetach wspólnotowych. Należy uważnie zbadać ich wpływ społeczny, gospodarczy i terytorialny poprzez ocenę *ex ante*, śródkresową i *ex post*. Jednocześnie oceny te nie powinny nigdy przekładać się na wzrost obciążeń biurokratycznych.

4.5.1 EKES sprzeciwia się natomiast uzależnianiu przydzielania funduszy przeznaczonych na politykę spójności od spełnienia warunków makroekonomicznych, ponieważ oznaczałoby to nałożenie dodatkowych obciążeń na państwa członkowskie

w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Uważa także, iż wprowadzenie nowej kategorii „regionów w fazie przejściowej” w miejsce regionów objętych mechanizmami *phasing-in* i *phasing-out* nie może ograniczać zasobów przeznaczonych dla obszarów słabiej rozwiniętych. Ponadto, mimo że popiera instrument „Łącząc Europę”, podkreśla, że mechanizm ten nie powinien otrzymać finansowania z Funduszu Spójności w wysokości ok. 10 mld euro, by funduszu tego nie używać do innych celów niż te, które wynikają z jego pierwotnego charakteru.

4.6 Wiodącą zasadą przyświecającą przyszłej polityce spójności powinien być art. 174 Traktatu z Lizbony „(...) Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”.

Z tego względu:

- Należy zagwarantować i rozszerzyć inwestycje w ramach polityki spójności ukierunkowane na cel „Konwergencja”.
- Dla tych państw członkowskich, których przeciętny wzrost PKB w latach 2007–2009 był ujemny i które wykazały się dobrym wskaźnikiem absorpcji środków finansowych w obecnym okresie, stopa ograniczenia w odniesieniu do polityki spójności będzie ustalona co najmniej na poziomie z obecnego okresu.

4.7 EKES zaleca wzmocnienie systemów monitorowania wyników polityk wspólnotowych, w szczególności WPR i funduszy spójności, zważywszy na ich udział w całkowitym budżecie. Umożliwi to także ocenę skuteczności wydatków UE i zdolności do osiągnięcia szeroko zakrojonych celów, które UE sama sobie postawiła, poczynwszy od strategii „Europa 2020”<sup>(26)</sup>. Można tego dokonać również poprzez zestaw kar w przypadku, gdy nie zostaną osiągnięte ustalone wartości odniesienia, lub poprzez zachęty finansowe dla państw członkowskich, które uzyskały najlepsze wyniki.

4.7.1 W tym kontekście EKES proponuje, by władze lokalne i regionalne otrzymywały wsparcie i były bardziej angażowane na szczeblu krajowym i europejskim. Należy zapewnić im optymalne warunki działania i realizacji programów finansowanych z polityki spójności oraz WPR za pośrednictwem stosownych programów szkoleń zawodowych na temat europejskich procedur programowania, wsparcia, monitorowania i oceny.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(25)</sup> Barca F. (red.): An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations; sprawozdanie dla DG REGIO, 2009 r.

<sup>(26)</sup> Chambon N., Rubio E., In search of „the best value for money”: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending; workshop „The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis”, Turyn, 7–8 lipca 2011 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Partnerstwo na rzecz badań naukowych i innowacji”**

COM(2011) 572 wersja ostateczna

(2012/C 229/07)

Sprawozdawca: **Renate HEINISCH**

Dnia 21 września 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Partnerstwo na rzecz badań naukowych i innowacji”*

COM(2011) 572 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 191 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES, tak samo jak Komisja, jest zdania, że partnerstwo oferuje różnorodne korzyści oraz że jego potencjał można by jeszcze lepiej wykorzystać. Komitet z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje zatem inicjatywę Komisji dotyczącą tworzenia i wspierania w ramach inicjatywy przewodniej „Unia innowacji” europejskich partnerstw innowacji (EPI), których celem jest zwiększenie efektywności europejskiego cyklu badawczo-rozwojowego oraz skrócenie czasu potrzebnego na wprowadzenie wyników badań naukowych na rynek.

1.2 Aby zapewnić długofalowość i zrównoważone oddziaływanie partnerstw, należy stworzyć takie warunki ramowe, które umożliwią sprostanie wyzwaniom związanym z zarządzaniem, realizacją i finansowaniem.

1.3 Podstawowym warunkiem jest, by partnerstwo było proste, elastyczne, angażujące wszystkie strony i otwarte, by grupy sterujące były reprezentatywne, a ich skład odpowiednio wyważony, oraz by relacje pomiędzy istniejącymi inicjatywami i instrumentami były jasne od samego początku.

1.4 EKES podkreśla znaczenie inicjatyw społecznych jako kluczowych instrumentów służących stworzeniu środowiska przyjaznego innowacjom w celu zachęcania przedsiębiorstw, sektora publicznego, partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do współpracy, a tym samym znaczenie zwiększenia ich innowacyjności i poprawy ich wyników.

1.5 Realizacja koncepcji partnerstwa wymaga wyjaśnienia oraz stałego kontrolowania powiązań pomiędzy EPI a pozostałymi inicjatywami politycznymi (pkt 2.3.2 komunikatu).

1.6 Konieczne uproszczenie skoordynowanej realizacji i procedur dofinansowania europejskich i krajowych programów służących skuteczniejszemu rozwiązaniu kwestii

społecznych (pkt 3.1.3 i 3.3.3 komunikatu) powinno obejmować dostosowanie krajowych procedur administracyjnych, krajowych wytycznych dotyczących wsparcia oraz warunków finansowania obowiązujących w państwach członkowskich.

1.7 Komitet zaleca ponadto silniejsze połączenie istniejących zasobów oraz bardziej przejrzyste i jednoznaczne określenie oraz tematyczne uporządkowanie różnych możliwości (współ)finansowania, a także ich bardziej celowe wykorzystywanie oraz centralne i systematyczne informowanie o nich.

1.8 Komitet zaleca zatem włączenie – zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim – wszystkich podmiotów i inicjatyw, które mogą przyczynić się do zapewnienia odpowiednich działań następczych o charakterze regulacyjnym, zdolności partnerstw do dalszego funkcjonowania oraz do wdrożenia ich wyników.

1.9 Aby zwiększyć atrakcyjność Europy dla „globalnych graczy”, należy w dalszym ciągu wspierać włączenie państw trzecich do partnerstw na rzecz badań naukowych i innowacji.

1.10 Na podstawie dotychczasowych doświadczeń związanych z partnerstwem należy wyjaśnić, jaka forma i jaki poziom wiążącego charakteru są wymagane w celu zagwarantowania, z jednej strony, elastyczności, otwartości i innowacyjności, a z drugiej strony zapewnienia długofalowości i stabilności partnerstwa oraz osiągnięcia jego trwałego oddziaływania.

1.11 Aby zaoszczędzić zasoby ludzkie i finansowe oraz czas, w przyszłości należy zwrócić uwagę na większy stopień oddziaływania. W tym celu wymagane są lepsza koordynacja, regularna ocena oraz konsekwentne wdrażanie środków.

1.12 W celu uwzględnienia specyfiki krajowej i regionalnej należy przewidzieć intensywne włączenie podmiotów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Jednocześnie należy mieć cały czas na uwadze znaczenie globalnego wymiaru obecnych wyzwań.

## 2. Komunikat Komisji

2.1 W komunikacie Komisji zatytułowanym „Partnerstwo na rzecz badań naukowych i innowacji”<sup>(1)</sup> omówiona została optymalizacja istniejących zasobów na rzecz badań naukowych i innowacji w sposób umożliwiający urzeczywistnienie europejskiej przestrzeni badawczej (do 2014 r.), Unii innowacji, agendy cyfrowej oraz innych inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”<sup>(2)</sup> również w świetle obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego.

2.2 W swoim komunikacie Komisja ponownie poruszyła kwestię koncepcji partnerstwa, którego znaczenie jako środka służącego połączeniu sił podkreślone zostało w komunikacie Komisji w sprawie Unii innowacji z października 2010 r.<sup>(3)</sup> Partnerstwo powinno łączyć europejskie i krajowe podmioty publiczne w ramach partnerstwa publiczno-publicznego (P2P) oraz w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)<sup>(4)</sup>, aby pomóc w rozwiązaniu najważniejszych kwestii społecznych i wzmocnić konkurencyjność Europy.

2.3 W celu ustalenia wspólnej wizji co do możliwego wkładu partnerstw na rzecz badań naukowych i innowacji w inteligentny i zrównoważony wzrost w Europie w ramach siódmego programu ramowego (7PR), ramowego programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), europejskiej przestrzeni badawczej (EPB) oraz ram strategicznych Unii innowacji opracowano i przetestowano różne koncepcje partnerstwa.

2.4 W swojej ocenie ogólnej Komisja stwierdziła, że partnerstwo oferuje różnorodne korzyści oraz że jego potencjał można by jeszcze lepiej wykorzystać.

2.5 Europejskie partnerstwo innowacji (EPI) może stanowić ogólne ramy dla różnych koncepcji partnerstwa poprzez połączenie wszystkich ważnych podmiotów uczestniczących w cyklu badawczo-rozwojowym oraz podaży z popytem, a także poprzez wsparcie zaangażowania politycznego na rzecz uzgodnionych działań. Partnerstwo jest więc skuteczną metodą zwiększenia udziału małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w badaniach naukowych i innowacjach.

2.6 Zawarcie partnerstwa nie daje jednak gwarancji sukcesu. Aby zapewnić długofalowość i trwałe oddziaływanie partnerstwa, należy stworzyć takie warunki ramowe, które umożliwią sprostanie wyzwaniom związanym z zarządzaniem partnerstwem oraz jego realizacją i finansowaniem.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 572 final z 21 września 2011 r.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 546 final. Zob. również IP/10/225. W czerwcu 2010 r. Rada Europejska przyjęła 10-letni program zastępujący strategię lizbońską. Jego celem jest osiągnięcie inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnej poprawie koordynacji gospodarki krajowej i europejskiej.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 546 final; zob. również opinię EKES-u: Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 39.

<sup>(4)</sup> Jako przykłady partnerstw P2P wymienia się m.in. ERA-NET i ERA-NET Plus, inicjatywy na podstawie art. 185 oraz wspólne planowanie (ang. Joint Programming – JP). Do partnerstw PPP zalicza się na przykład wspólne inicjatywy technologiczne (WIT) oraz Internet przyszłości.

2.7 Z wyników odnoszących się do różnych partnerstw wyciągnięto już ważne wnioski dotyczące kształtowania partnerstw, a także na ich podstawie określono możliwości sprostania wymienionym wyzwaniom<sup>(5)</sup>.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Zmiany demograficzne, zmiana klimatu oraz zmiany w przemyśle, gospodarce i na rynku pracy wynikające z globalizacji są największymi wyzwaniami dla przyszłego rozwoju państw członkowskich Unii Europejskiej. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga podjęcia wspólnych wysiłków, włączenia wszystkich potencjalnych podmiotów oraz centralnej koordynacji odpowiednich działań. Należy się nimi niezwłocznie zająć w ramach współdziałania badań naukowych, innowacji naukowych i technicznych oraz innowacji społecznych.

3.2 Centralna koordynacja jest również niezbędna w odniesieniu do łączenia zasobów, sporządzenia odpowiedniego budżetu oraz rozdysponowania środków, czego celem jest umożliwienie skutecznego wykorzystania możliwości związanych również ze zmianami demograficznymi i wyzwaniami globalnymi w kontekście badań naukowych i innowacji.

3.3 Komitet z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje zatem inicjatywę Komisji polegającą na tworzeniu i wspieraniu w ramach inicjatywy przewodniej „Unia innowacji”<sup>(6)</sup> europejskich partnerstw innowacji (EPI), których celem jest zwiększenie efektywności europejskiego cyklu badawczo-rozwojowego oraz skrócenie czasu potrzebnego na wprowadzenie wyników badań naukowych na rynek<sup>(7)</sup>.

3.4 Na podstawie analizy koncepcji partnerstwa przetestowanych w ramach siódmego programu ramowego (7PR<sup>(8)</sup>), programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP<sup>(9)</sup>), europejskiej przestrzeni badawczej (EPB<sup>(10)</sup>), ram strategicznych Unii innowacji<sup>(11)</sup> oraz w ramach europejskiego projektu pilotażowego na rzecz aktywnej i zdrowej starości można już było wyciągnąć pierwsze wnioski dotyczące kształtowania partnerstwa<sup>(12)</sup>.

3.5 Z tej analizy wynika, że partnerstwo powinno być uproszczone, elastyczne, angażujące wszystkie strony i otwarte, grupy sterujące reprezentatywne i ich skład odpowiednio wyważony, a relacje pomiędzy istniejącymi inicjatywami i instrumentami powinny być jasne od samego początku. Ponadto partnerstwo wymaga spełnienia jasnych warunków ramowych dotyczących struktur, finansowania i procedur, aby mogło się długofalowo i stabilnie rozwijać.

<sup>(5)</sup> Zob. dokument roboczy służb Komisji SEC(2011) 1028 final z 1 września 2011 r.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 546 final z 6 października 2010 r.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 572 final z 21 września 2011 r.

<sup>(8)</sup> Dz.U. L 412 z 30.12.2006, s. 1 oraz Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 9.

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 15 oraz Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 22.

<sup>(10)</sup> COM(2000) 6 final oraz Dz.U. C 204 z 18.7.2000, s. 70.

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 6.

<sup>(12)</sup> Zob. dokument roboczy służb Komisji SEC(2011) 1028 final z 1 września 2011 r.

3.6 EKES docenia i wspiera wysiłki Komisji, by przekształcić wymienione wyżej wnioski w konkretne propozycje i wytyczne oraz włączyć istotne aspekty do programu „Horyzont 2020”. Propozycje opisane w przedmiotowym komunikacie są niezbędne, lecz zdaniem Komitetu wymagają jeszcze uzupełnienia.

#### 4. Uwagi szczegółowe / Uwagi dotyczące propozycji Komisji

##### 4.1 Cele europejskiego partnerstwa innowacji (EPI)

4.1.1 Komitet uznaje i wspiera sformułowany w komunikacie Komisji cel, który polega na powiązaniu w ramach EPI sprawdzonych narzędzi związanych z „podażą” (badania naukowe i technologie) z narzędziami związanymi z „popytem” (użytkownicy, regulatorzy, organy normalizacyjne itd.) (pkt 2.3.1). Komitet zgadza się z Komisją, że EPI może łączyć główne podmioty na szczeblu krajowym i regionalnym, podmioty z sektora publicznego i podmioty społeczeństwa obywatelskiego oraz zintensyfikować wzajemną wymianę między nimi, a także, że przyczynia się w ten sposób do optymalizacji narzędzi, zwiększenia synergii i połączenia zasobów oraz do wsparcia innowacji – w szczególności innowacji społecznych takich jak nowe modele biznesowe<sup>(13)</sup> – i wzmocnienia zaangażowania politycznego.

4.1.2 Komitet podkreśla w tym kontekście znaczenie propozycji Komisji, które opierają się na wnioskach przedstawionych w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym pilotażowego europejskiego partnerstwa innowacji na rzecz aktywnej i zdrowej starości oraz innych partnerstw<sup>(14)</sup>. Z wniosków tych wyraźnie wynika, że jasne warunki ramowe związane z zarządzaniem, realizacją i finansowaniem są niezbędne w celu umożliwienia długotrwałego i skutecznego rozwoju partnerstw na rzecz badań naukowych i innowacji.

##### 4.2 Realizacja koncepcji partnerstwa

4.2.1 W kontekście realizacji koncepcji partnerstwa Komitet uznaje za szczególnie ważne poniżej wymienione kwestie oraz proponuje ich uzupełnienie następującymi aspektami:

4.2.2 Wyjaśnienie powiązań pomiędzy EPI a pozostałymi inicjatywami politycznymi (pkt 2.3.2 komunikatu): Powiązania te należy stale kontrolować oraz należy je wyjaśnić zwłaszcza w przypadku nowego EPI.

4.2.3 Włączenie wszystkich podmiotów, które mogą zapewnić odpowiednie działania następcze o charakterze regulacyjnym (pkt 2.3.2): W tym celu należy określić i uwzględnić poszczególne role i potrzeby różnych podmiotów w procesie innowacji. Równie ważna jest możliwość zakończenia realizacji danego działania; w sytuacji, gdy jego cel został osiągnięty, lub gdy w trakcie jego realizacji okazało się, że działanie mija się z celem.

4.2.4 Uproszczenie skoordynowanej realizacji programów europejskich i krajowych i procedur dofinansowania w celu skuteczniejszego rozwiązywania kwestii społecznych (pkt 3.1.3): Zdaniem Komitetu aspekt ten obejmuje również możliwe daleko idące dostosowanie krajowych wytycznych dotyczących wsparcia oraz warunków finansowania. W przedmiotowym

komunikacie Komisji (pkt 3.3.3) wspomniano również o konieczności synchronizacji procedur administracyjnych państw członkowskich.

##### 4.3 Obecna koncepcja partnerstwa na rzecz badań naukowych i innowacji

4.3.1 Koncepcje partnerstwa opracowano i przetestowano w ramach 7PR, CIP, EPB oraz ram strategicznych Unii innowacji<sup>(15)</sup>.

4.3.2 Do obecnych wspólnych inicjatyw należą w szczególności: europejskie partnerstwo innowacji na rzecz aktywnej i zdrowej starości<sup>(16)</sup>, Europejska agenda cyfrowa<sup>(17)</sup>, inicjatywa w zakresie wspólnego planowania „Długie lata, lepsze życie – potencjał i wyzwania zmian demograficznych”<sup>(18)</sup> oraz zaplanowany program „Horyzont 2020”<sup>(19)</sup>.

4.3.3 Włączenie innych ważnych podmiotów i inicjatyw na szczeblu krajowym i europejskim jest nieodzowne, aby uniknąć rozdrobnienia rynku oraz powielania działań. Partnerstwo na rzecz badań naukowych i innowacji lub co najmniej synergie znajdują odzwierciedlenie na przykład w „Europejskim Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej” zaplanowanym na rok 2012<sup>(20)</sup>, w programie WHO na rzecz otoczenia przyjaznego dla osób starszych<sup>(21)</sup> oraz w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych<sup>(22)</sup>.

4.3.4 Należy również w większym stopniu uwzględnić istotne prace wstępne innych podmiotów na szczeblu krajowym i europejskim. Należą do tego np. różne programy i inicjatywy DG SANCO, Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT)<sup>(23)</sup> oraz Instytutu Perspektywicznych Studiów Technologicznych (IPTs)<sup>(24)</sup>.

4.3.5 EKES podkreśla ponadto znaczenie partnerstwa w zwiększaniu atrakcyjności Europy jako światowego partnera w zakresie badań naukowych i innowacji. Pomagając uzyskać efekt skali i niezbędny zakres prac, partnerstwo zwiększa tym samym skuteczność i efektywność inwestycji w badania naukowe w Europie dla podmiotów globalnych<sup>(25)</sup>. EKES zachęca do dalszego rozwoju partnerstwa w tym kierunku.

<sup>(15)</sup> Zob. przypis 4. Dobrym przykładem partnerstwa P2P jest wspólny program „Nowoczesne technologie w służbie osobom starszym”, na który przeznaczono ponad 600 mln EUR. Konkretnym przykładem PPP jest wspólna inicjatywa technologiczna ARTEMIS (systemy wbudowane).

<sup>(16)</sup> Zob. IP/10/1288.

<sup>(17)</sup> Zob. IP/10/581, MEMO/10/199 oraz MEMO/10/200.

<sup>(18)</sup> Zob. <http://www.jp-demographic.eu>.

<sup>(19)</sup> Program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020); MEMO-11-435. Zob. również wstępny projekt opinii INT/614-615-616-631 w sprawie programu „Horyzont 2020”, sprawozdawca: Gerd Wolf.

<sup>(20)</sup> Zob. <http://europa.eu/ey2012/>.

<sup>(21)</sup> Zob. [http://www.who.int/ageing/age\\_friendly\\_cities/](http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities/).

<sup>(22)</sup> Zob. <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150>.

<sup>(23)</sup> Zob. <http://eit.europa.eu>.

<sup>(24)</sup> Zob. <http://ipts.jrc.ec.europa.eu>.

<sup>(25)</sup> W tym kontekście można podać choćby takie dwa przykłady: Na podstawie inicjatywy w zakresie wspólnego planowania badań naukowych w zakresie chorób neurodegeneracyjnych Kanada zmieniła ukierunkowanie swojego programu badań w tym zakresie na koordynację swoich działań z Europą i obecnie jest partnerem działania pilotażowego koncentrującego się na centrach doskonałości. Indie są czynnie zainteresowane udziałem w inicjatywie w zakresie wspólnego planowania badań naukowych „Woda”.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 22–25.

<sup>(14)</sup> SEC(2011) 1028 final.

4.3.6 Kluczowe znaczenie dla przyszłego funkcjonowania partnerstwa na rzecz badań naukowych i innowacji ma, oprócz strukturalnych warunków ramowych, pionierska i solidna wspólna wizja. Komisja jest zdania, że w związku z tym oprócz wszystkich możliwych podmiotów, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i ludzi starszych do partnerstwa należy również włączyć w szczególności partnerów społecznych i ludzi młodych lub ich przedstawicieli w celu uzyskania ich czynnego poparcia dla przyszłego rozwoju i przyszłej realizacji partnerstwa.

4.3.7 Innowacje niekoniecznie powstają jako wynik linearnego procesu, lecz poprzez połączenie i integrację sektorów, systemów i koncepcji. Do najczęstszych czynników, które przyczyniają się np. do innowacji związanych z usługami, należą zmiany struktury społecznej, nowe potrzeby klientów oraz reakcje przedsiębiorstw na tego rodzaju zmiany. Wymienione czynniki należy uwzględnić przede wszystkim w odniesieniu do innowacji społecznych.

#### 4.4 Dalsze propozycje uzupełniające

##### 4.4.1 Finansowanie i realizacja – dotyczy pkt 3.2 komunikatu Komisji

4.4.1.1 Aby zapewnić długofalowość partnerstwa, nieodzowne są pewne ramy finansowania. Propozycje Komisji dotyczące uproszczenia i koordynacji istniejących instrumentów finansowania na szczeblu europejskim i krajowym są pod tym względem bardzo wartościowe i należy kontynuować ich urzeczywistnianie.

4.4.1.2 Wskazane byłoby przy tym bardziej przejrzyste i jednoznaczne określenie i tematyczne uporządkowanie różnych możliwości (współ)finansowania, co powinno przyczynić się do ustanowienia solidnej podstawy planowania i realizacji inicjatyw. Komitet zaleca w związku z tym silniejsze połączenie istniejących zasobów, a także ich bardziej celowe wykorzystywanie oraz centralne i systematyczne informowanie o nich.

##### 4.4.2 Wyjaśnienie wiążącego charakteru przyszłych partnerstw

Wiążący charakter dotychczasowych partnerstw sięga począwszy od luźnej współpracy w zakresie określonych aspektów, przez wiążące, lecz ograniczone czasowo i finansowo obietnice poszczególnych partnerów, aż po długofalowe zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów w realizację partnerstwa. W odniesieniu do programu „Horyzont 2020”, na podstawie dotychczasowych doświadczeń należy wyjaśnić, jaka forma i jaki poziom wiążącego charakteru są wymagane w celu zagwarantowania, z jednej strony, elastyczności, otwartości i innowacyjności, a z drugiej strony zapewnienia długofalowości i stabilności partnerstwa oraz osiągnięcia jego trwałego oddziaływania.

##### 4.4.3 Wdrażanie

Partnerstwo na rzecz badań naukowych i innowacji powinno koncentrować się na sprawnym i konsekwentnym wdrażaniu środków uznanych za odpowiednie. W związku z tym należy zintensyfikować współdziałanie nauki i praktyki oraz ukierunkowanie na użytkowników i włączanie ich do partnerstwa inno-

wacji. Aby niepotrzebnie nie marnotrawić cennego czasu oraz zasobów ludzkich i finansowych, w przyszłości należy zwrócić uwagę na większą skuteczność i lepszą koordynację działań, a także na ich bieżącą ocenę zgodnie z ustalonymi kryteriami oraz ich konsekwentne wdrażanie.

##### 4.4.4 Własność intelektualna

W przypadku udziału większej liczby podmiotów w projekcie lub partnerstwie ważnym aspektem jest kwestia praw własności intelektualnej do rezultatów wspólnych działań. Również w odniesieniu do przyszłych partnerstw innowacji należy już od samego początku zapewnić sprawiedliwe rozwiązanie tej kwestii, tak aby wszyscy uczestnicy – również zaangażowani użytkownicy końcowi – otrzymali odpowiedni udział w środkach wsparcia oraz mogli czerpać następnie ewentualne korzyści.

##### 4.4.5 Kontekst regionalny

Partnerstwo musi być realizowane oraz musi sprawdzić się w konkretnym kontekście. Zaleca się zatem ścisłą współpracę z podmiotami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz uwzględnienie specyfiki krajowej i regionalnej, ponieważ warunki są bardzo różne zarówno w ramach państw członkowskich, jak i pomiędzy nimi. Takie ukierunkowanie na kontekst nie może jednak przysłonić znaczenia globalnego wymiaru obecných wyzwań.

##### 4.4.6 Przykłady sprawdzonych rozwiązań

4.4.6.1 Jako wzory udanych partnerstw należy gromadzić i upowszechniać przykłady tych istniejących partnerstw, które odniosły sukces. EKES proponuje uzupełnienie dotychczasowych sposobów rozpowszechniania, np. za pośrednictwem strony internetowej CORDIS, np. własnym portalem internetowym lub corocznymi imprezami połączonymi z przyznawaniem nagród partnerstwom, które odniosły największy sukces.

4.4.6.2 Równie przydatne może się też okazać poznanie przyczyn niepowodzenia partnerstwa oraz wyciągnięcie z nich odpowiednich wniosków. Komitet zaleca zatem gromadzenie zarówno wzorowych koncepcji, jak i przykładów nieudanych przedsięwzięć oraz danych o okolicznościach ich realizacji, a także aktywne rozpowszechnianie informacji o nich.

##### 4.4.7 Merytoryczne wyjaśnienie pojęć

4.4.7.1 Pojęcia „innowacje”, „badania naukowe” i „partnerstwo” na razie nie zostały zdefiniowane. Podczas gdy w odniesieniu do „partnerstwa” zdefiniowano już w komunikacie Komisji ważne warunki ramowe<sup>(26)</sup>, a pojęcie „innowacje” zostało wyjaśnione w różnych komunikatach i opiniach<sup>(27)</sup>, nadal jednak niejasne jest, do czego powinny odnosić się przyszłe badania naukowe, lub jest to określone jedynie w sposób egzemplaryczny. Ze względu na zmiany demograficzne i światowe wyzwania społeczne wysokiej jakości podstawowe badania naukowe są jednak nieodzowne.

<sup>(26)</sup> Zob. m.in. IP/11/1059 oraz MEMO/11/623 z dnia 21 września 2011 r.

<sup>(27)</sup> COM(2010) 546 final. Zob. również ponownie Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 39.

4.4.7.2 Wywody na ten temat wykraczałyby poza ramy niniejszej opinii. W tym celu Komitet sporządza opinię z inicjatywy własnej w sprawie „Ósmy ramowy program badań i rozwoju: plan działań dotyczący starzenia się” <sup>(28)</sup>.

#### 4.4.8 Lepsze wykorzystanie potencjału

Dziedzina starzenia się społeczeństwa jest przykładem sukcesu współdziałania z jednej strony badań i rozwoju w dziedzinie medycyny i techniki, a z drugiej strony postępu społecznego. Poprzez połączenie wszystkich dostępnych zasobów intelektualnych, finansowych i praktycznych również w przyszłości mogą wykształcić się ogromne siły, dzięki którym będzie można sprostać aktualnym wyzwaniom.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(28)</sup> „Horyzont 2020”: plan działań dotyczący starzenia się” (opinia z inicjatywy własnej), Zob. str. 13 niniejszego Dziennika Urzędowego (CESE 1290/2012).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej – Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji”**

COM(2011) 682 wersja ostateczna

(2012/C 229/08)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

Dnia 25 października 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej – Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji”*

COM(2011) 682 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 193 do 4 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, która słusznie wydała komunikat zapowiadający jedenaście kluczowych działań. Ponadto EKES z zadowoleniem stwierdza, że Komisja zaczerpnęła różne koncepcje z opinii rozpoznawczej<sup>(1)</sup> w sprawie przedsiębiorczości społecznej.

1.2 EKES uważa, że należy wspierać przedsiębiorstwa społeczne z uwagi na ich kluczową rolę w stymulowaniu innowacji społecznych, zarówno ze względu na wprowadzanie nowych metod świadczenia usług i podejmowanie działań na rzecz poprawy jakości życia, jak i ze względu na tworzenie nowych produktów mających zaspokoić nowe potrzeby społeczeństwa. W szczególności EKES chce uwydatnić ogromny potencjał, jaki przedsiębiorstwa społeczne oferują w celu ułatwienia dostępu do pracy i poprawy jej warunków, zwłaszcza w przypadku kobiet i ludzi młodych, a także różnych kategorii pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

1.3 Dokument Komisji stanowi istotną okazję, by wesprzeć inicjatywę sprzyjającą coraz większej klarowności terminologii (unikając pokrywania się takich pojęć jak: *gospodarka społeczna*, *przedsiębiorstwo społeczne* i *przedsiębiorczość społeczna*). Pomogłoby to skonsolidować cele inicjatywy oraz zwiększyłoby jej skuteczność. Z tego względu EKES zaleca instytucjom UE, aby w spójny sposób używały wyrażenia „przedsiębiorstwo społeczne” zarówno w propozycjach politycznych, jak i na poziomie komunikacji.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje określone przez Komisję działania na rzecz tworzenia narzędzi do lepszego poznania sektora i lepszego eksponowania przedsiębiorstw społecznych oraz popiera cel rozwijania inicjatyw, które pomogą przedsiębiorstwom społecznym wzmocnić wydajność, zwiększyć poziom profesjonalizacji i ułatwić tworzenie sieci ich umiejętności. Celem tych działań będzie również stymulowanie wkładu, jaki wnoszą one na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

1.5 Godne uznania są cele Komisji związane ze zwiększeniem dostępu do finansowania i poprawą ram prawnych; odnośnie do tych dwóch celów podkreśla się, że do promowania przedsiębiorstw społecznych niezbędny jest sprzyjający kontekst społeczny i prawny.

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje zachętę zawartą w komunikacie dotyczącym inicjatywy do promowania środków mających na celu zwiększenie dostępu przedsiębiorstw społecznych do zamówień publicznych.

1.7 EKES zwraca się do państw członkowskich, aby stworzyły ramy krajowe na rzecz wzrostu i rozwoju przedsiębiorstw społecznych, z uwzględnieniem odpowiednich kluczowych obszarów, w celu zapewnienia tym przedsiębiorstwom wsparcia i rozwoju. W szczególności zaleca podejmowanie inicjatyw ułatwiających poszczególnym państwom członkowskim zwolnienie z opodatkowania niewypłaconych zysków, by przyczynić się do konsolidacji majątkowej przedsiębiorstw społecznych.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

1.8 Dla zapewnienia pełniejszej realizacji działań zaproponowanych w komunikacie należałoby wspierać działania w zakresie oceny skutków i korzyści wygenerowanych przez przedsiębiorstwa społeczne.

## 2. Wstęp

2.1 Przedsiębiorstwa społeczne zyskują w ostatnich latach coraz większe znaczenie w dziedzinie polityki gospodarczej i polityki spójności. Pojawiało się sukcesywnie wiele różnorodnych inicjatyw promowanych przez różne organy. Sam EKES był inicjatorem niektórych opinii z inicjatywy własnej, zgodnych z niniejszym dokumentem, który stanowi ich kontynuację; w szczególności można tu przytoczyć opinię w sprawie różnorodności form przedsiębiorstw<sup>(2)</sup> z 2009 r. oraz najnowszą istotną opinię rozpoznawczą w sprawie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych<sup>(3)</sup>, która została przygotowana na wniosek Komisji jako wkład do opracowania inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej i która obejmuje różne priorytetowe obszary kluczowe dla wzrostu i rozwoju przedsiębiorstw społecznych.

2.2 Nie tylko w Europie od kilku lat znacząco rośnie dorobek akademicki i naukowy w sprawach dotyczących przedsiębiorstw społecznych, który stał się bodźcem również dla instytucji UE.

2.3 W tym miejscu należy przypomnieć rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie gospodarki społecznej (2008/2250(INI)), jak również petycję „From Words to Action: European Scholars in Support of Social Economy Enterprises”, podpisaną przez 400 nauczycieli akademickich z europejskich uniwersytetów, przyjętą przez Parlament Europejski podczas wystąpienia komisarzy Michela Barniera i Antonia Tajaniego dnia 13 października 2010 r.

2.4 Pojęcie „przedsiębiorczość społeczna” miało w przeszłości różne znaczenia, rozszerzało stopniowo swój zakres semantyczny w zależności od autorów, którzy z pojęcia tego korzystali; początkowo stosowano je do określenia działalności prowadzonej przez organizacje niekomercyjne w celu generowania zysków przeznaczonych do ponownego inwestowania celem finansowania tych samych organizacji. Ważne jest, aby zachować pojęcie przedsiębiorstwa społecznego i nie mylić go z pojęciem odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Instytucje UE działające w tym sektorze muszą to podkreślić w najbliższych realizowanych przez siebie inicjatywach.

## 3. Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego

3.1 Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego zaproponowane w komunikacie w sprawie inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej stanowi pozytywny krok w kierunku rozpoznania specyficznych cech organizacji tego typu i powinno stanowić punkt odniesienia dla instytucji UE. W istocie opis ten prawidłowo uwzględnia trzy kluczowe aspekty wyróżniające przedsiębiorstwa społeczne: cel socjalny lub społeczny, działalność przedsiębiorców oraz zarządzanie uczestniczące. EKES

zwraca uwagę na konieczność stosowania tego samego opisu we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

3.2 Ponadto należy przypomnieć, że Komisja we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych określa serię wymogów, do których EKES odnosi się przychylnie i które definiują przedsiębiorstwo społeczne.

3.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem, że Komisja nie przedstawia normatywnej definicji przedsiębiorstwa społecznego, odnosząc się do poszanowania do różnic w przepisach krajowych, które winny być przestrzegane i gwarantować, że pojęcie przedsiębiorstwa społecznego nie będzie przedmiotem nadużyć.

3.4 EKES pragnie przypomnieć przyjętą ostatnio opinię rozpoznawczą w sprawie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych, zawierającą opis przedsiębiorstwa społecznego, które wyróżnia się następującymi cechami:

- jest ukierunkowane przede wszystkim na cele społeczne, a nie na zysk; przynosi korzyści społeczne wspólnikom lub, ogólniej, całemu społeczeństwu;
- w przeważającej mierze ma charakter niekomercyjny, przy czym nadwyżki ulegają reinwestycji, a nie są rozprowadzane wśród udziałowców czy też właścicieli;
- występuje w zróżnicowanych formach i modelach prawnych (takich jak spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia wolontariackie, fundacje, przedsiębiorstwa komercyjne lub niekomercyjne); często różne formy prawne są łączone, czasami zaś stosownie do potrzeb zmienia się ich forma;
- jest podmiotem gospodarczym wytwarzającym towary i usługi (często świadczone w interesie ogólnym), których istotnym elementem jest innowacja społeczna;
- działa w postaci zespołu niezależnych podmiotów, w wypadku których istotne są partycypacja i współdecydowanie (pracowników, użytkowników, udziałowców), zarządzanie i demokracja (przedstawicielska albo otwarta);
- często wywodzi się z organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.5 Odnosząc się do powyższych właściwości, należy podkreślić następujące wymagania definiujące:

- W statusach należy określić **brak celu zarobkowego**, czyli obowiązek przeznaczenia zysków i nadwyżek operacyjnych na prowadzenie działalności statutowej lub na powiększenie majątku, poprzez gromadzenie ich w funduszu, którego nie można rozdzielić między właścicieli, ani w czasie funkcjonowania przedsiębiorstwa, ani w przypadku jego rozwiązania. W przedsiębiorstwach społecznych zabroniona jest bezpośrednia dystrybucja zysków i nadwyżek operacyjnych, jak również funduszy i rezerw między członków zarządu,

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

wspólników, udziałowców, pracowników bądź współpracowników; ograniczenie to obejmuje oczywiście również formy pośrednie, takie jak na przykład wypłacanie członkom zarządu i pracownikom wynagrodzeń wyższych niż przewidziane w przedsiębiorstwach prowadzących działalność w takich samych lub analogicznych sektorach i warunkach. Podobnie należy ograniczyć wypłatę wynagrodzeń w postaci narzędzi finansowych, która nie może przekraczać określonych procentowo wielkości, w celu zagwarantowania właściwej kapitalizacji przedsiębiorstw społecznych.

— **Zwracanie uwagi na dobro wspólne i na interes ogólny wspólnoty.** Często definiuje się przedsiębiorstwa społeczne, uwzględniając dwa różne elementy: cel społeczny, którego rozumienie rozszerza się na cele leżące w *interesie ogólnym* i który odnosi się do wspólnoty lokalnej bądź do poszczególnych grup społecznych znajdujących się w różny sposób „w trudnej sytuacji”; oraz rodzaj towarów i usług dostarczanych zgodnie z tym celem.

— **Funkcja wspierania spójności społecznej** poprzez dostarczanie towarów i usług zgodnie z celem polegającym na lepszej realizacji zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego.

#### 4. Uwagi dotyczące wniosku Komisji

4.1 W komunikacie omówiono różne aspekty poprawy dostępu do finansowania (3.1), lepszego eksponowania przedsiębiorczości społecznej (3.2) oraz poprawy otoczenia prawnego (3.3).

4.2 Odnosnie do poprawy możliwości dostępu do finansowania zgadzamy się z oceną Komisji w sprawie konieczności finansowania przedsiębiorstw społecznych. Wynika to z tego, że zarówno wśród instytucji kredytowych, jak i podmiotów zarządzających środkami służącymi wspieraniu kredytów przez instytucje publiczne brakuje odpowiednich instrumentów do oceny wiarygodności kredytowej przedsiębiorstw społecznych. W wielu przypadkach mamy do czynienia ze słabą zdolnością do rozpoznawania wartości przedsiębiorstwa i stabilności ekonomicznej przedsiębiorstw społecznych.

4.3 Aby umożliwić przedsiębiorstwom społecznym lepsze eksponowanie korzyści, należy przede wszystkim zacząć od dokonywania pomiaru wyników społecznych spółki innych niż wartości wyłącznie ekonomiczne. Podkreśla się konieczność zapewnienia instrumentów umożliwiających ocenienie i wzmocnienie oddziaływania oraz społecznych wyników działalności tych przedsiębiorstw.

4.4 Praktyki w zakresie sprawozdawczości społecznej pełnią zasadniczą funkcję w organizacji gospodarki społecznej. Istnieją różne narzędzia służące do pomiaru wyników przedsiębiorstwa – w wymiarze społecznym – tworzone przede wszystkim przez bardziej ustrukturyzowane organizacje. Należałoby jednak analizować i kształtować narzędzia dostosowane również do małych przedsiębiorstw społecznych. Komisja powinna opracować badanie, w którym porównałaby istniejące modele, a ponadto powinna zachęcać do stosowania tych istniejących systemów i przedsięwziąć środki w celu opracowania systemu lub wspólnego europejskiego kodeksu postępowania, z którego będą mogły korzystać liczne przedsiębiorstwa społeczne.

4.5 Aby zwiększyć zaufanie do przedsiębiorstw społecznych, należy je budować, porównując „znakowanie” społeczne w całej UE. Jak zaproponowała Komisja w działaniu kluczowym nr 6, można by utworzyć publiczną bazę danych służącą do porównywania modeli, wskazującą, jak mierzyć wyniki społeczne i jak aktualne metody zostały zastosowane.

4.6 Z zadowoleniem przyjmuje zamiar poprawienia otoczenia prawnego wykorzystywanego przez europejską przedsiębiorczość społeczną (działanie kluczowe nr 9), zarówno w zakresie uproszczenia rozporządzenia w sprawie statutu spółdzielni europejskiej, jak i w zakresie ustanowienia statusu fundacji europejskiej. W tworzeniu lepszego otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw społecznych można by ponadto zastosować wytyczne w sprawie tworzenia statusów zrzeszeń o charakterze społecznym i wolontariackim, z których często wywodzą się przedsiębiorstwa społeczne. Z tego względu EKES wzywa Radę i Parlament do zatwierdzenia wniosków dotyczących rozporządzeń.

4.7 W tej kwestii stosowne jest zobowiązanie przyjęte przez Komisję w komunikacie, by przeprowadzić badania na temat sytuacji towarzystw ubezpieczeń wzajemnych we wszystkich państwach członkowskich w celu przeanalizowania w szczególności ich działalności transgranicznej. Ponowne odkrycie i promowanie systemu towarzystw ubezpieczeń wzajemnych jako narzędzia ochrony socjalnej stanowi z pewnością istotną perspektywę utrzymania siatki bezpieczeństwa socjalnego sprzyjającej włączeniu społecznemu.

4.8 Wspieranie przedsiębiorstw społecznych może sprzyjać uczestnictwu zainteresowanych podmiotów oraz obywateli w zorganizowanych formach samopomocy, które sprzyjać będą działaniom w zakresie koncentracji popytu i wypróbowaniu pomocy wzajemnej.

4.9 Jeśli przedsiębiorstwa społeczne działające w dziedzinie integracji na rynku pracy będą odpowiednio promowane, mogą stać się narzędziem dalekowzrocznej aktywnej polityki pracy i sprzyjać zatrudnieniu osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji; w związku z obecnym kryzysem zatrudnienia może to stanowić zasadniczy czynnik dla osób wykluczonych z rynku pracy.

4.10 Udział pracowników może stanowić ważny czynnik stymulujący, który należy wykorzystać, by stawić czoła również niektórym kryzysom przemysłowym. Można by też stosować formy wykupu przedsiębiorstwa przez pracowników stowarzyszonych w różnych modelach przedsiębiorstw społecznych.

4.11 Przedsiębiorstwa społeczne odgrywają zasadniczą rolę jako motor innowacyjności społecznej. Doświadczenie spółdzielni społecznych w zakresie włączenia do rynku pracy stanowi oczywisty przykład, ale niezależnie od formy prawnej innowacje społeczne wprowadzane są również poprzez nowe metody świadczenia usług oraz tworzenie nowych innowacyjnych produktów i usług dla zaspokojenia nowych potrzeb społeczeństwa. Instytucje europejskie muszą zatem działać w sposób spójny, koordynując środki dotyczące przedsiębiorstw społecznych, innowacji i przemian społecznych.

4.12 Do wspierania innowacji bardzo przydatne są organizacje sprzyjające powstawaniu i rozwojowi sieci między przedsiębiorstwami społecznymi w celu zwiększenia udziału w procesach tworzenia partnerstw i ośrodków przedsiębiorczości między przedsiębiorstwami społecznymi zrzeszonymi w konsorcjach. Ważny jest zatem wniosek Komisji, który w działaniu kluczowym nr 5 proponuje środki mające na celu sprzyjanie łączeniu przedsiębiorstw i rozwojowi sieci między przedsiębiorstwami społecznymi, co wpłynie pozytywnie na wymianę sprawdzonych rozwiązań, korzyści skali i wspólne usługi (szkolenie, projektowanie, zarządzanie itp.).

4.13 EKES z zadowoleniem przyjmuje określone przez Komisję działania na rzecz tworzenia narzędzi w celu lepszego poznania sektora i lepszego eksponowania przedsiębiorczości społecznej (działania kluczowe nr 5, 6, 8). Lepsza znajomość możliwości oferowanych przez ten model przedsiębiorczości sprzyja intensywniejszej współpracy między przedsiębiorstwami społecznymi i zwykłymi.

4.14 Należy tworzyć inicjatywy, które pomogą przedsiębiorstwom społecznym wzmocnić potencjał w zakresie przedsiębiorczości, zwiększyć poziom profesjonalizacji i ułatwić tworzenie sieci ich umiejętności. W tym kontekście przydatny jest pomysł propagowania platform wymiany sprawdzonych rozwiązań, również w celu większej internacjonalizacji przedsiębiorstw społecznych.

4.15 Komitet uważa, że Komisja powinna nadać priorytetowy charakter porównaniu nowych, powstających właśnie form prawnych przedsiębiorstw społecznych, opracowując badanie rozpoznawcze. Jednak pomocniczość powinna stanowić zasadę przewodnią z uwagi na to, że modele krajowe mogłyby wymagać – lub nie – ram prawnych opartych na własnych kontekstach prawnych i tradycjach.

4.16 Należy promować zasadę pomocniczości wśród instytucji publicznych, wspierać kształtowanie polityki zachęt oraz działania na rzecz tworzenia inicjatyw w zakresie zrzeszania się przedsiębiorców, które okazały się kluczowe dla rozwoju przedsiębiorstw społecznych.

4.17 Polityka zachęt nie może zniekształcać zasad konkurencji, lecz musi uznawać specyficzny charakter przedsiębiorstw społecznych, który nie może służyć oportunistycznie do uzyskiwania łatwych korzyści.

4.18 Jeśli chodzi o tworzenie instrumentów poprawiających dostęp do finansowania, EKES powinien gromadzić innowacyjne metody i dzielić się nimi w państwach członkowskich. Należałoby promować instrumenty nakierowane na aspekty dotyczące wyraźnie przedsiębiorczości, takie jak:

- instrumenty gwarancji kredytowych dla przedsiębiorstw społecznych (takie jak sieci gwarancyjne oparte na modelu samopomocowym lub publiczne fundusze gwarancyjne);
- instrumenty kapitalizacji dla inwestycji społecznych średnio- i długoterminowych (takie jak fundusze etyczne, fundusze na rzecz innowacji społecznych, fundusze społeczne *venture capital*);

— przepisy o charakterze normatywnym lub podatkowym ukierunkowane na wspieranie kapitalizacji przedsiębiorstw społecznych, zachęcające do udziału różne zainteresowane podmioty lub ułatwiające im taki udział.

4.19 Należy skupić się zwłaszcza na hybrydowych formach inwestycyjnych, które są lepiej dostosowane do przedsiębiorstw społecznych, gdyż łączą elementy oceny solidarnej z elementami o charakterze finansowym. Ważne jest również, aby oprócz przedsiębiorstw społecznych wykorzystywano również optymalnie sprawdzone doświadczenia banków i instytucji kredytowych o charakterze wspólnotowym i partycypacyjnym, takich jak na przykład banki spółdzielcze lub banki o celach etycznych i społecznych.

4.20 Potrzebne jest wsparcie takich narzędzi jak mikrokredyty (działanie kluczowe nr 2), ale należy odróżniać godną pochwały funkcję społeczną mikrokredytów, będących doskonałym instrumentem sprzyjającym wychodzeniu obywateli z ubóstwa, od instrumentów na rzecz rozwoju przedsiębiorstw, które siłą rzeczy są bardziej złożone i rozbudowane. W istocie niektóre przedsiębiorstwa społeczne tworzą inwestycje warte setki tysięcy euro, które nie mogą być wspierane za pomocą mikrokredytów.

4.21 EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwości wspierania innowacji społecznych, przedsiębiorczości i przedsiębiorstw oferowane przez nowe programy funduszy strukturalnych, zaproponowane w działaniach kluczowych nr 3 i nr 4 lub w Inicjatywie na rzecz przedsiębiorczości społecznej. EKES pragnie podkreślić, że państwa członkowskie powinny uznać przedmiotowe obszary za priorytetowe w krajowych programach reform, tak aby obszary te mogły zostać włączone do następnego okresu programowania Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto z zadowoleniem przyjmuje propozycję programu na rzecz przemian i innowacji społecznych, który mógłby pozwolić na dodatkowe wsparcie rozwoju potencjału i finansowania przedsiębiorstw społecznych.

4.22 Odnośnie do działania kluczowego nr 1 (fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej) EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę, ale podkreśla konieczność zachowania takiego samego opisu, jaki zawarty jest w inicjatywie na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Fundusze te muszą być uznane za jedną z różnych form instrumentów inwestycyjnych skierowanych do przedsiębiorstw społecznych.

4.23 Należy przygotować mniej restrykcyjną formę systemu *de minimis* dla przedsiębiorstw społecznych (działanie kluczowe nr 11), zwłaszcza odnośnie do przedsiębiorstw działających w dziedzinie integracji na rynku pracy, również w przypadku, kiedy wsparcie publiczne przyznawane jest bezpośrednio przedsiębiorstwu, a nie pracownikom. Usprawiedliwieniem takiego stanowiska może być przykład angielskiego Big Society Fund, który został niedawno dofinansowany znaczącą kwotą pieniędzy publicznych, których Komisja nie uznała za pomoc przyznawaną przez państwo z uwagi na oczywistą społeczną wartość tego przedsięwzięcia.

4.24 Pozytywnie ocenia zamiar Komisji, by wspierać dostęp przedsiębiorstw społecznych do systemu zamówień publicznych (działanie kluczowe nr 10). W ostatnich latach Komisja Europejska odegrała zasadniczą rolę w promowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Od ponad dziesięciu lat odnotowuje się wzrost wrażliwości instytucji wspólnotowych

na zagadnienia spójności społecznej i rozwoju zrównoważonego, bo żeby osiągnąć cel, jakim jest budowanie społeczeństwa sprawiedliwszego i żyjącego w większym dobrobycie, wzrost gospodarczy musi sprzyjać zrównoważeniu środowiskowemu oraz spójności społecznej.

4.25 Komisja powinna z całą stanowczością kontynuować działania rozpoczęte w celu promowania kryteriów społecznych i środowiskowych przy udzielaniu zamówień publicznych oraz powinna gromadzić i wymieniać najlepsze wzorce między państwami członkowskimi, które w kryteriach udzielania zamówień będą uwzględniały aspekty społeczne i środowiskowe. Co więcej, znaczenie tych zasad uznał w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości.

4.26 EKES z zadowoleniem przyjmuje działanie kluczowe nr 6 Komisji na rzecz utworzenia bazy danych certyfikatów, aby systemy te mogły być łatwiej porównywane. Ponadto Komisja powinna przeprowadzić badanie w zakresie takich systemów, aby znaleźć synergie oraz wymieniać doświadczenia.

W niniejszym dokumencie EKES podkreśla potrzebę porównywalnych i skonsolidowanych danych statystycznych, badań i danych dotyczących przedsiębiorstw społecznych. Komisja i Eurostat powinny odgrywać kluczową rolę w promowaniu wzajemnego uczenia się w UE.

4.27 Propozycję utworzenia jednego punktu dostępu do danych (działanie kluczowe nr 8) należy przyjąć z zadowoleniem. Powinna ona być uzupełniona podobnymi inicjatywami w państwach członkowskich w celu zapewnienia zgodności i synergii.

4.28 Komisja Europejska odgrywa kluczową rolę we wspieraniu przedsiębiorstw społecznych w ramach agendy politycznej i w dbaniu o to, by takim przedsiębiorstwom poświęcano należną uwagę. Dlatego też istotna jest propozycja, aby stworzyć grupę doradczą do spraw przedsiębiorstw społecznych, która zbada stan zaawansowania środków omówionych w komunikacie. Podobne struktury powinny być promowane również w innych państwach członkowskich.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe przedsiębiorstwo, wielki świat – nowe partnerstwo na rzecz pomocy MŚP w wykorzystaniu szans na światowych rynkach”**

COM(2011) 702 wersja ostateczna

(2012/C 229/09)

Sprawozdawca: **Ivan VOLEŠ**

Dnia 9 listopada 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe przedsiębiorstwo, wielki świat – nowe partnerstwo na rzecz pomocy MŚP w wykorzystaniu szans na światowych rynkach”*

COM(2011) 702 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Wykorzystanie potencjału europejskich małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w celu wejścia na rynki państw trzecich, zwłaszcza tych, w których następuje szybki wzrost gospodarczy, może stanowić ważny czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu. Dlatego też należy włączyć internacjonalizację MŚP do wszystkich obszarów polityki UE dotyczących MŚP.

1.2 Internacjonalizacja obejmuje szeroką gamę działań, takich jak wywóz, przywóz, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, podwykonawstwo, współpraca techniczna i inne. Komitet ubolewa nad tym, że w rozpatrywanym komunikacie ograniczono się zasadniczo do wsparcia dla eksporterów i inwestorów.

1.3 Ze względu na ścisłe powiązanie internacjonalizacji i innowacji Komitet zaleca, aby nowe programy „Horyzont 2020” i COSME były bardziej dostępne i przyjazne dla MŚP. W celu wspierania internacjonalizacji należy wykorzystać także Europejski Fundusz Społeczny.

1.4 Europejskie wsparcie dla internacjonalizacji powinno uwzględniać dotacje przyznawane na szczeblu krajowym, których nie powinno dublować, lecz które powinno uzupełniać w dziedzinach, które wchodzą w zakres kompetencji UE, takich jak otwarcie rynków, zawieranie umów dwustronnych i wielostronnych, znoszenie barier, przekazywanie informacji dotyczących cel, ochrony własności intelektualnej, ochrony inwestycji, norm, uregulowań, zamówień publicznych, zwalczania korupcji itd.

1.5 EKES wzywa do poprawy koordynacji i do ujednolicenia sposobu prowadzenia polityki w zakresie internacjonalizacji

prowadzonej przez dyrekcje generalne Komisji, Radę, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, Parlament Europejski i sieć krajowych pełnomocników ds. MŚP.

1.6 Proponowany portal internetowy może spełnić swoją rolę pod warunkiem, że będą mu podlegały wszystkie dostępne źródła informacji, będzie on powiązany z portalami krajowymi i będzie zawierał podstawowe informacje we wszystkich językach urzędowych UE.

1.7 EKES zwraca uwagę na niedostateczne wykorzystanie możliwości, jakie oferuje Europejska Sieć Przedsiębiorczości (Enterprise Europe Network) i popiera propozycję zmiany struktury administracyjnej tej sieci. Wzywa do włączenia organizacji przedsiębiorstw, najbliższych związanych z MŚP, w proces zarządzania tą siecią.

1.8 Należałoby ściśle powiązać europejską politykę wsparcia na rzecz wchodzenia MŚP na rynki państw trzecich z działalnością transgraniczną MŚP na jednolitym rynku, ponieważ to właśnie tu większość MŚP zdobywa doświadczenie związane z rynkami zagranicznymi. Polityka ta powinna również objąć wsparcie dla wchodzenia MŚP na jednolity rynek i zniesienie przeszkód, które im to uniemożliwiają.

1.9 Jedną z największych słabości istniejących europejskich i krajowych mechanizmów wsparcia jest to, że MŚP nie wiedzą o ich istnieniu, z trudem znajdują odpowiednie informacje, nie rozumieją języka, w którym są one sformułowane, i mają problem ze znalezieniem dostępu do dokładnych wskazówek, jak postępować. EKES zaleca w związku z tym przede wszystkim zaangażowanie organizacji przedstawicielskich MŚP w działania informacyjne.

1.10 Ważnym warunkiem wstępnym internacjonalizacji MŚP jest dostęp do finansowania, zwłaszcza w okresie kryzysu. Dlatego też EKES wzywa Komisję do stworzenia nowych finansowych instrumentów wsparcia na rzecz internacjonalizacji MŚP, takich jak finansowe gwarancje eksportowe, ubezpieczenie działalności międzynarodowej czy też łatwe udzielanie kredytów dzięki kartom kredytowym z zabezpieczeniem.

1.11 Komitet wzywa do ujednolicenia warunków różnych programów ukierunkowanych na różne regiony świata, takich jak *East Invest*, *AL Invest*, *MedInvest* i inne, co ułatwiłoby korzystanie z nich przez MŚP. Wzywa też do rewizji obowiązujących obecnie zasady, zgodnie z którą jedynie MŚP pochodzące z krajów partnerskich mogą korzystać ze wsparcia na rzecz udziału w działaniach w ramach programów.

1.12 EKES proponuje szereg konkretnych środków, które mogłyby w odpowiedni sposób uzupełnić na szczeblu europejskim istniejącą pomoc, a mianowicie wprowadzenie europejskiej nagrody za działalność eksportową MŚP, wykorzystanie wydarzeń organizowanych na skalę europejską, takich jak przyznawanie Europejskiej Nagrody Przedsiębiorczości, promocja internacjonalizacji MŚP w ramach Europejskiego Tygodnia MŚP, stworzenie i prowadzenie bazy danych dotyczących najlepszych doświadczeń podmiotów udzielających pomocy, odnowienie inicjatyw mających na celu łączenie przedsiębiorstw w pary, takich jak *Europartenariat* i *Interprise*.

1.13 EKES popiera pomysł zwoływania co roku forum mającego na celu ocenę wyników w zakresie internacjonalizacji i wzywa do nadania mu charakteru stałej platformy, w której działania byłyby skutecznie zaangażowani partnerzy społeczni, a także inne zainteresowane strony, w tym EKES.

1.14 EKES zaleca poszerzenie wybranych priorytetowych obszarów geograficznych (BRIC – Brazylia, Rosja, Indie i Chiny) o inne rynki pionierskie, np. rynki państw Zatoki, Azji Południowo-Wschodniej i inne.

## 2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 Unia Europejska musi znaleźć nowe źródła wzrostu i zatrudnienia. Wielkie pozaeuropejskie rynki o wysokich stopach wzrostu, takie jak Chiny, Indie, Rosja i Brazylia, to dla przedsiębiorstw z UE wielka szansa. Dlatego też wsparcie dla działalności MŚP poza UE jest elementem wzmocnienia konkurencyjności UE, na które położono nacisk w strategii „Europa 2020” i innych dokumentach<sup>(1)</sup>.

2.2 W listopadzie 2011 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Małe przedsiębiorstwo, wielki świat – nowe partnerstwo na rzecz pomocy MŚP w wykorzystaniu szans na światowych rynkach”<sup>(2)</sup>, w którym proponuje kompletny przegląd

systemu wsparcia dla MŚP na szczeblu europejskim w zakresie internacjonalizacji, który to przegląd powinien przyczynić się do zwiększenia skuteczności, przejrzystości i rozmiarów tego wsparcia.

2.3 Chociaż w ostatnich trzech latach 25 % MŚP z UE prowadziło działalność eksportową na rynku wewnętrznym, to zaledwie 13 % MŚP z UE prowadzi działalność na arenie międzynarodowej poza granicami UE, co wskazuje na duży niewykorzystany potencjał ekspansji na państwa trzecie, zwłaszcza w sektorach innowacyjnej produkcji i przemysłu kreatywnego.

2.4 Komisja określiła w komunikacie cele, które życzyłaby sobie osiągnąć: zapewnienie MŚP łatwo dostępnych informacji, zwiększenie spójności działań ukierunkowanych na wsparcie i ich opłacalności, wyeliminowanie luk w usługach oferowanych na szczeblu krajowym przez sektor publiczny i prywatny oraz zapewnienie równego dostępu MŚP ze wszystkich państw członkowskich UE.

2.5 Do osiągnięcia tych celów Komisja chce wykorzystać między innymi następujące instrumenty: dostarczanie informacji do miejsca prowadzenia działalności przez MŚP, nadanie europejskiego wymiaru usługom świadczonym na rzecz MŚP na priorytetowych rynkach, wspieranie klastrów i sieci, racjonalizację nowej działalności na priorytetowych rynkach w poszanowaniu trzech zasad: komplementarności, trwałości i efektywności w wykorzystaniu funduszy publicznych i dzięki określeniu tzw. celów SMART: skonkretyzowanych, mierzalnych, osiągalnych, realnych i terminowych. Komisja określa priorytetowe obszary geograficzne zgodnie z ustalonymi kryteriami. Internacjonalizacja MŚP powinna zostać włączona do innych obszarów polityki UE.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem rozpatrywany komunikat Komisji i podziela większość zawartych w nim analiz i wniosków. Stwierdza, że w komunikacie skoncentrowano się raczej na mechanizmie przyznawania wsparcia niż na treści i celach tego wsparcia. Komitet przypomina o swoich poprzednich opiniach, w których niedawno przedstawił swoje stanowisko w odniesieniu do zagadnień internacjonalizacji MŚP: „Przegląd programu »Small Business Act« dla Europy”<sup>(3)</sup>, „Jak wspierać MŚP w dostosowaniu do zmian na światowym rynku”<sup>(4)</sup> i „Wymiar zewnętrzny europejskiej polityki przemysłowej”<sup>(5)</sup>.

3.2 EKES zgadza się z tym, że polityka wsparcia na rzecz wchodzenia małych i średnich przedsiębiorstw na rynki państw trzecich powinna stanowić część strategii w zakresie konkurencyjności UE „Europa 2020” oraz innych strategii politycznych UE, i podkreśla konieczność zapewnienia koordynacji tych strategii w celu ich wykorzystania na rzecz internacjonalizacji MŚP.

<sup>(1)</sup> Zob. komunikaty w sprawie zintegrowanej polityki przemysłowej, COM(2010) 614 final; w sprawie przeglądu programu „Small Business Act” dla Europy, COM(2011) 78 final; w sprawie polityki handlowej, COM(2010) 612 final i w sprawie Aktu o jednolitym rynku, COM(2010) 608 final.

<sup>(2)</sup> Zob. COM(2011) 702 final z 9 listopada 2011 r.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 51.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 24.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 25.

3.3 Komitet ubolewa nad tym, że w rozpatrywanym komunikacie ograniczono się zasadniczo do wsparcia dla eksporterów na rynki państw trzecich. Internacjonalizacja obejmuje wywóz, przywóz, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, współpracę techniczną, stosunki podwykonawstwa i inne działania, dzięki którym MŚP włączają się do łańcucha wartości.

3.4 Należy rozszerzyć wsparcie na rzecz informowania i szkolenia w zakresie tych pozostałych dziedzin internacjonalizacji, aby mogła z niego skorzystać możliwie największa liczba użytkowników, a jednocześnie należy rozróżnić potrzeby poszczególnych kategorii przedsiębiorstw, zależne od ich rozmiarów i doświadczenia w działalności zagranicznej.

3.5 Należy realistycznie ocenić liczbę MŚP, które mogłyby ewentualnie uczestniczyć w procesie internacjonalizacji, na podstawie opublikowanych danych statystycznych<sup>(6)</sup>, uwzględniając to, że znaczna część MŚP ma na celu jedynie zaspokojenie potrzeb rynku lokalnego, jak np. przedsiębiorstwa świadczące drobne usługi, zajmujące się produkcją rzemieślniczą na potrzeby lokalne itp.

3.6 EKES podkreśla, że należy tworzyć w sposób stały i konsekwentny otoczenie biznesowe korzystne dla MŚP, w ramach którego należy zwłaszcza zmniejszyć obciążenia administracyjne, usunąć zbędne uregulowania, stanowiące zagrożenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich na rynkach państw trzecich, oraz usunąć wszelkie przeszkody uniemożliwiające MŚP uczestnictwo w procesie internacjonalizacji.

3.7 Innowacje pobudzają internacjonalizację przedsiębiorstw, a jednocześnie internacjonalizacja może poprawić wyniki przedsiębiorstw<sup>(7)</sup>. W obecnym okresie budżetowym MŚP wykorzystują jedynie 15 % dostępnych środków finansowych z tytułu programu „Współpraca” 7. programu ramowego<sup>(8)</sup>. Nowe programy „Horyzont 2020”, COSME i 4. filar Europejskiego Funduszu Społecznego dzięki innowacjom oferują duże możliwości w zakresie wzmocnienia konkurencyjności i stworzenia w ten sposób lepszych warunków dla internacjonalizacji europejskich MŚP, a tym samym dla intensyfikacji wzrostu i tworzenia miejsc pracy. Należy jednak dopilnować, aby MŚP wiedziały o tych programach, miały do nich dostęp i aby złożone procedury administracyjne korzystania z nich zostały uproszczone.

<sup>(6)</sup> Zob. badanie EIM, s. 5. MŚP zapewniają 25 % całego eksportu UE-27, z czego blisko połowa przeznaczona jest także na rynki poza jednolitym rynkiem (13 %); MŚP są odpowiedzialne za 29 % całego importu UE-27 i także w tym przypadku połowa pochodzi z rynków państw trzecich (14 %). 7 % MŚP w ramach UE-27 uczestniczy we współpracy z partnerem zagranicznym w dziedzinie technologii, 7 % działa jako podwykonawca partnera zagranicznego, 7 % ma zagranicznych podwykonawców a 2 % działa w obszarze bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

<sup>(7)</sup> Przegląd wyników MŚP opracowany przez EIM „Do SMEs create more and better jobs?”, listopad 2011 r., s. 77.

<sup>(8)</sup> Sprawozdanie w sprawie udziału MŚP w 7. programie ramowym na lata 2007–2011 „SME Participation in FP7 Report 2007–2011”. Komisja Europejska, styczeń 2012 r.

3.8 Skuteczne wsparcie na rzecz internacjonalizacji MŚP wymaga zmiany podejścia ze strony podmiotów udzielających wsparcia, zarówno na szczeblu europejskim jak i krajowym. Wymaga też przejścia od usług uogólnionych i standaryzowanych do usług „na miarę”, ukierunkowanych, proaktywnych, uwzględniających sektor działalności, cykl życia, dostępność zasobów, pozycję konkurencyjną i wewnętrzne warunki przedsiębiorstwa, takie jak znajomość języków, lokalnej kultury i lokalnych środowisk biznesowych<sup>(9)</sup>.

3.9 Przedsiębiorczość służy osiąganiu zysku, wzrostowi i zwiększaniu swojego udziału w rynku; cele te mogą zostać osiągnięte dzięki wejściu na rynki zagraniczne, natomiast samo to wejście nie pociąga za sobą automatycznie sukcesu. O ile 50 % MŚP działających za granicą odnotowuje wzrost obrotów, o tyle w przypadku pozostałych 50 % tak nie jest. Przyznawane wsparcie powinno mieć na celu możliwie największe zmniejszenie ryzyka porażki związanego z brakiem informacji i doświadczenia.

3.10 Wsparcie na rzecz internacjonalizacji MŚP wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich, które oferują wiele (ponad 300) programów pomocy, zarówno ze środków publicznych jak i prywatnych<sup>(10)</sup>. Dlatego też należy dokładnie ocenić wartość dodaną, jaką mogłoby przynieść nowe wsparcie na szczeblu europejskim, aby uniknąć powielania i nakładania się istniejącej pomocy. W związku z tym byłoby stosowne, aby organizacje krajowe działające na rzecz internacjonalizacji MŚP systematycznie wymieniały informacje i koordynowały swoje działania z właściwymi dyrekcjami Komisji.

3.11 Wkład UE powinien mieć przede wszystkim na celu otwarcie rynków, ułatwienie dostępu do nich, zawieranie umów dwustronnych i wielostronnych, zniesienie barier taryfowych i pozataryfowych, przekazywanie informacji (dzięki bazie danych dotyczących dostępu do rynków „MADB”) odnoszących się zwłaszcza do specjalistycznych i wspólnych dziedzin – ochrony praw własności przemysłowej, norm, taryf celnych, dokumentacji wywozowej i przywozowej, uregulowań, przepisów sanitarnych, fitosanitarnych i weterynaryjnych, przeciwdziałania korupcji oraz zamówień publicznych. UE powinna konsekwentnie wymagać od krajów partnerskich, aby te uznawały certyfikaty krajowe państw członkowskich uznawane w ramach jednolitego rynku, i zapobiegać w ten sposób dyskryminacji niektórych państw członkowskich.

3.12 Należałoby też wykorzystać europejską pomoc w celu wyrównania warunków prowadzenia działalności przez MŚP pochodzące z mniejszych i nowych państw członkowskich, które nie mają możliwości utrzymywania przedstawicielstwa na rynkach państw trzecich.

<sup>(9)</sup> Fabio Antoldi, „Can European SMEs really intercept the international paths of fast growth?” („Czy MŚP mogą rzeczywiście wejść na międzynarodową drogę szybkiego wzrostu?”), wystąpienie na seminarium w Parlamencie Europejskim dnia 24 stycznia 2012 r., s. 31.

<sup>(10)</sup> Badanie EIM „Opportunities for the internationalization of European SMEs” („Możliwości, jakie należy wykorzystać z myślą o internacjonalizacji MŚP”), sprawozdanie końcowe, s. 30.

3.13 Zasada partnerstwa między instytucjami publicznymi, przedstawicielstwami przedsiębiorstw (izby handlowe, stowarzyszenia obrony interesów MŚP, stowarzyszenia przedsiębiorstw i sektorów) powinna być ściśle przestrzegana. Zaangażowanie partnerów społecznych, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym, powinno służyć uwidocznieniu polityk i zasobów koniecznych do zapewnienia wsparcia na rzecz internacjonalizacji MŚP, jak również nadzorowaniu ich należytego wykorzystania. Wspomniana zasada partnerstwa powinna być stosowana w poszanowaniu interesów krajowych i różnych form wsparcia, a także swobody konkurencji między przedsiębiorstwami i podmiotami udzielającymi wsparcia. Świadcząc usługi w zakresie internacjonalizacji, instytucje publiczne w państwach członkowskich nie powinny konkurować z organizacjami reprezentującymi przedsiębiorców.

3.14 EKES ubolewa nad tym, że rozpatrywany komunikat nie zawiera propozycji mającej na celu poprawę koordynacji i ujednolicenie sterowania przedmiotową strategią na rzecz internacjonalizacji na szczeblu europejskim. Kompetencje dyrekcji generalnych Komisji (do spraw przedsiębiorstw i przemysłu, handlu, rynku wewnętrznego, rozwoju i współpracy, podatków i unii celnej itd.) w odniesieniu do internacjonalizacji MŚP nie są jasno rozgraniczone. Należałoby też usprawnić współpracę odpowiednich dyrekcji Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z Radą, siecią krajowych pełnomocników ds. MŚP, Parlamentem Europejskim, przedstawicielstwami państw członkowskich w państwach trzecich i innymi organami, które przyczyniają się do opracowania strategii na rzecz internacjonalizacji oraz do jej wdrożenia.

#### 4. Uwagi szczegółowe i zalecenia dotyczące propozycji Komisji

4.1 Proponowany opis obecnej sytuacji powinien mieć na celu w szczególności ocenę skuteczności obecnych europejskich środków i instrumentów wsparcia, jak również uwidocznienie istniejących luk w krajowych systemach wsparcia oraz ich uzupełnienie poprzez wkład europejski.

4.2 Należy bardzo poważnie zastanowić się nad stworzeniem nowego europejskiego portalu informacyjnego z punktu widzenia jego kosztów. W tym kontekście punktem wyjścia powinny być następujące zasady:

- nie powinno chodzić o powielenie istniejących portali krajowych;
- portal ten powinien ustanowić połączenia między ogółem istniejących źródeł informacji, zarówno europejskich jak i krajowych, tak aby były one łatwo dostępne z jednego miejsca;
- wspólne informacje pochodzące ze źródeł europejskich powinny być przekazywane w językach urzędowych państw członkowskich;

— informacje pochodzące ze źródeł własnych UE powinny mieć na celu uwidocznienie i wyeliminowanie barier w dostępie do rynków, przedstawienie przepisów dotyczących cel, certyfikacji, przepisów sanitarnych, fitosanitarnych i weterynaryjnych, zachęt na rzecz inwestycji oraz ochrony inwestycji, ochrony własności przemysłowej i intelektualnej, zamówień publicznych itp.;

— MŚP powinny być informowane o aspektach Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, które ich także dotyczą <sup>(1)</sup>;

— należałoby uwzględnić potrzeby wszystkich uczestników procesu internacjonalizacji: eksporterów, importerów, inwestorów, poddostawców, jak również specyfikę poszczególnych sektorów.

4.3 EKES ubolewa nad brakiem środków służących wspieraniu handlu elektronicznego, który mógłby stać się ważną dziedziną internacjonalizacji MŚP. W tym kontekście konieczne jest osiągnięcie celów UE w zakresie szerokopasmowego internetu, a zwłaszcza celu dotyczącego objęcia jego zasięgiem obszarów wiejskich i odległych, co ułatwiłoby dostęp MŚP do informacji niezbędnych do ich internacjonalizacji.

4.4 EKES docenia wkład Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości w rozwijanie kontaktów i stosunków handlowych między przedsiębiorstwami UE w niektórych państwach, choć ocenia, że możliwe byłoby o wiele większe wykorzystanie potencjału tej sieci, czego dowodzi choćby niski poziom wiedzy na temat samego jej istnienia wśród większości MŚP. Usługi tej sieci powinny w możliwie najwyższym stopniu opierać się na rzeczywistych wymogach i potrzebach MŚP. W wielu regionach organizacje przedstawicielskie MŚP nie są włączone do Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości. Dlatego też EKES podkreśla konieczność nadania tej sieci nowej struktury administracyjnej i wzywa do tego, aby organizacje przedsiębiorstw najbliższe MŚP także uczestniczyły w zarządzaniu nią.

4.5 Europejskie wsparcie dla MŚP na rzecz ich wejścia na rynki państw trzecich powinno również objąć różne formy wsparcia dla MŚP na jednolitym rynku oraz zniesienie barier nadal uniemożliwiających im pełne wykorzystanie możliwości tego rynku, o czym mowa w Akcie o jednolitym rynku. Zazwyczaj MŚP rozpoczynają międzynarodową działalność handlową w ramach jednolitego rynku, zanim rozszerzą ją na rynki państw trzecich.

4.6 Wszystkie sondaże i badania pokazują, że MŚP mają niewielką wiedzę na temat dostępnej pomocy i programów. Instytucje europejskie i krajowe powinny posługiwać się prostym, zrozumiałym językiem, dostosowanym do specyfiki

<sup>(1)</sup> Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, 2000.

MŚP. EKES zaleca opracowanie zwięzłego i przejrzystego przewodnika, który pomagałby zorientować się w gąszczu możliwości pomocy. Zaleca też zwiększenie skuteczności komunikacji zapewnianej przez instytucje europejskie, dotyczącej istniejących możliwości pomocy. Należy zaangażować w proces rozpowszechniania informacji i wiedzy dotyczących pomocy zwłaszcza organizacje, które reprezentują interesy MŚP, takie jak izby handlowe, stowarzyszenia sektorowe, związki MŚP, i zaoferować im wsparcie finansowe, jakiego potrzebują, aby świadczyć konieczne usługi doradcze.

4.7 W świetle przedstawionego przez Komisję planu działania <sup>(12)</sup> EKES życzyłby sobie poprawy dostępu MŚP do finansowania, ponieważ jest to zasadniczy warunek wstępny ewentualnej internacjonalizacji, zwłaszcza w czasie panującego obecnie w UE kryzysu gospodarczego i finansowego. Dlatego też EKES wzywa Komisję do stworzenia nowych finansowych instrumentów wsparcia na rzecz internacjonalizacji MŚP, takich jak finansowe gwarancje eksportowe, ubezpieczenie działalności międzynarodowej czy też łatwe udzielanie kredytów dzięki kartom kredytowym z zabezpieczeniem <sup>(13)</sup>.

4.8 W odróżnieniu od istniejących programów, takich jak East Invest, AL Invest i inne, nowe programy ukierunkowane na konkretny region świata powinny funkcjonować na identycznych warunkach finansowych i administracyjnych. Komitet wzywa Komisję do rewizji obowiązujących obecnie zasad, zgodnie z którymi jedynie MŚP pochodzące z krajów partnerskich mogą korzystać ze wsparcia na rzecz udziału w działaniach w ramach programów. Zasady te powinny też ułatwić zaangażowanie MŚP z państw członkowskich w realizację programów poprzez objęcie zakresem pomocy początkowych obciążeń związanych z uczestnictwem w działaniach w ramach tych programów.

4.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem działania Komisji zmierzające do umożliwienia MŚP z państw członkowskich, które nie mają swojego przedstawicielstwa w najważniejszych państwach trzecich, dostępu do pomocy i informacji przekazywanych przez inne państwa członkowskie UE. Zwraca jednak uwagę na trudności związane z określeniem warunków tego rodzaju współpracy. Trzeba będzie uściślić, czy z usług finansowanych ze środków publicznych danego państwa mogą korzystać MŚP z innych państw członkowskich.

4.10 Możliwe byłoby pokonanie tej przeszkody dzięki stopniowemu tworzeniu w najważniejszych krajach partnerskich europejskich ośrodków wsparcia dla MŚP na rzecz wymiany handlowej. Organizacje przedstawicielskie MŚP powinny być bezpośrednio zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczących treści i formy działalności tych ośrodków. EKES

zaleca przyznanie odpowiedniego wsparcia finansowego organizacjom reprezentującym MŚP zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, aby organizacje te informowały o usługach świadczonych przez te ośrodki.

4.11 EKES wzywa do tego, aby w dorocznym forum służącym ocenie stopnia internacjonalizacji MŚP uczestniczyło zorganizowane społeczeństwo obywatelskie (pracodawcy, związki zawodowe, konsumenci, stowarzyszenia MŚP, izby i organizacje wolnych zawodów itp.), w tym EKES i organizacje takie jak EUROCHAMBRES, UEAPME, Business Europe, ETUC i ewentualnie europejskie stowarzyszenia sektorowe z najważniejszych dla internacjonalizacji branż. Forum to powinno przybrać formę stałej platformy koordynacyjnej, monitorującej między innymi sposób, w jaki znaczne sumy są przeznaczane na poszczególne programy i pomoc, oraz nadzorującej skuteczność tych programów i pomocy na podstawie jasnych kryteriów.

4.12 EKES proponuje utworzenie europejskiej nagrody dla najlepszego eksportera spośród MŚP, przyznawanej co roku przy okazji sesji wspomnianego forum.

4.13 W celu informowania o działaniach prowadzonych z powodzeniem przez administrację publiczną w dziedzinie internacjonalizacji można byłoby wykorzystać w bardziej widoczny sposób Europejską Nagrodę Przedsiębiorczości i nagrodę „Europejski region przedsiębiorczości” wręczaną przez Komitet Regionów.

W ramach organizowanego rokrocznie Europejskiego Tygodnia MŚP należałoby wprowadzić wydarzenia promujące internacjonalizację i wymianę sprawdzonych rozwiązań w tej dziedzinie między państwami członkowskimi.

EKES wzywa do stworzenia i prowadzenia internetowej bazy danych dotyczących najbardziej owocnych doświadczeń w dziedzinie internacjonalizacji zgromadzonych przez europejskie izby handlowe, stowarzyszenia i związki reprezentujące MŚP oraz organizacje sektorowe. Wzywa też do ukierunkowanego rozpowszechniania tych doświadczeń za pośrednictwem organizacji reprezentujących MŚP.

4.14 EKES zaleca powrót do spotkań służących łączeniu w pary przedsiębiorstw w skali europejskiej, które to spotkania, pod nazwą Europartenariat lub Interprise, okazały się sukcesem i przyniosły w przeszłości korzyść wielu MŚP z państw kandydujących w odniesieniu do ich internacjonalizacji.

4.15 Jeżeli chodzi o kierunek geograficzny internacjonalizacji MŚP, EKES popiera skoncentrowanie się na BRIC, w których to państwach następuje silny wzrost gospodarczy, zaleca jednak rozszerzenie tego kierunku na inne rynki pionierskie w państwach Zatoki, Azji Południowo-Wschodniej i innych. EKES zaleca też określenie priorytetów sektorowych, służących za punkt odniesienia dla internacjonalizacji MŚP.

<sup>(12)</sup> Zob. „Plan działania na rzecz ułatwienia dostępu do finansowania dla MŚP”, COM(2011) 870 final.

<sup>(13)</sup> Zob. karta Széchenyi'a na Węgrzech, umożliwiająca MŚP korzystanie z kredytu bez zabezpieczenia i gwarantowanego przez państwo: [www.iapmei.pt/conferencia/1\\_Laslo\\_Krisan.ppt](http://www.iapmei.pt/conferencia/1_Laslo_Krisan.ppt).

4.16 EKES zaleca, aby pełnomocnicy ds. MŚP w poszczególnych państwach członkowskich zostali w dużo większym stopniu włączeni w proces internacjonalizacji MŚP, który powinien jednocześnie stać się jednym z podstawowych priorytetów krajowej polityki wsparcia na rzecz MŚP.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej**

COM(2011) 862 wersja ostateczna – 2011/0418 (COD)

(2012/C 229/10)

Sprawozdawca: **Ariane RODERT**

Rada, w dniu 20 stycznia 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 17 stycznia 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej*

COM(2011) 862 final – 2011/0418 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 194 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej, mający na celu uregulowanie rozwoju tego typu funduszy poprzez zapewnienie jasności i pewności dla wszystkich zainteresowanych stron oraz jednocześnie ułatwienie transgranicznego pozyskiwania środków finansowych.

1.2 Przedsiębiorczość społeczna to rozwijający się sektor, który znacząco przyczynia się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. EKES z radością przyjmuje to, że Komisja zauważa tę sytuację i chce wspierać wzrost i rozwój tego rodzaju przedsiębiorczości.

1.3 Zapewnienie lepszego dostępu do odpowiedniego kapitału dla przedsiębiorstw społecznych to sprawa priorytetowa. Jednocześnie EKES chce podkreślić, że inicjatywę tę należy traktować jedynie jako jeden z wielu pilnie potrzebnych, specjalnie przystosowanych instrumentów finansowych, które trzeba dalej rozwijać.

1.4 EKES wzywa Komisję, aby zamiast tworzyć nową definicję przedsiębiorczości społecznej używała raczej definicji przedstawionej w ramach inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Przede wszystkim należy wyjaśnić i doprecyzować kwestię różnic wprowadzonych w rozporządzeniu, dotyczących zezwolenia na podział zysku dla właścicieli. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć szczególne cechy przedsiębiorstw społecznych w porównaniu z firmami nastawionymi wyłącznie na osiągnięcie zysków, a także ukierunkowanie omawianych funduszy w kontekście innych rodzajów bardziej tradycyjnych funduszy *venture capital*.

1.5 Według EKES-u niektóre z proponowanych instrumentów finansowania kapitałowego niosą ze sobą ryzyko ograniczonego wpływu na inwestycje w przedsiębiorczość

społeczną, jako że struktura takich instrumentów inwestycyjnych zakłada formę własności, która w wielu przypadkach jest sprzeczna z formą prawną, w której działa wiele przedsiębiorstw społecznych. Dla takich form prawnych o wiele bardziej interesujące są proponowane pożyczki długoterminowe lub przestrzeń dla „wszelkich innych rodzajów udziału”, które należy dalej rozwijać.

1.6 Należy uwzględnić także inne charakterystyczne cechy przedsiębiorczości społecznej. Powinno się na przykład wziąć pod uwagę kwestię zbywania własności w przypadku działalności dotyczącej słabszych lub zmarginalizowanych grup społecznych, wpływ na ocenę własnej niezależności przez przedsiębiorstwa społeczne, ich szczególne modele zarządzania, potrzebę raczej długo- niż krótkoterminowego inwestowania i mniejsze możliwości przynoszenia dochodu.

1.7 W celu zwiększenia oddziaływania przedsiębiorczości społecznej należy rozważyć to, że taki rodzaj funduszy inwestycyjnych jest uważany za część modelu kapitału hybrydowego, który jest najwłaściwszą formą finansowania przedsiębiorczości społecznej. Kapitał hybrydowy łączy w sobie subwencje wraz z pożyczkami długoterminowymi i innymi instrumentami, w przypadku których udział lub gwarancje sektora publicznego zapewniają długoterminowość i stabilność. Należy także wziąć pod uwagę dołączenie innych form kapitału prywatnego, takich jak dotacje i darowizny oraz właściwsze formy udziałów w „przedsiębiorstwach portfelowych” (nazwa ta pochodzi z rozporządzenia, chodzi tu o podmioty, w które się inwestuje, czyli przedsiębiorstwa społeczne) oraz udziałów bez prawa głosu.

1.8 W rozporządzeniu sugeruje się, aby te nowe fundusze inwestycyjne w pierwszej kolejności skierować do klientów branżowych oraz zamożnych osób prywatnych, inwestujących co najmniej 100 000 euro. EKES chciałby jednak podkreślić, że ten rodzaj funduszy należy w dalszej perspektywie i w bezpiecznej formie udostępnić drobniejszym inwestorom i całemu społeczeństwu.

1.9 Największym wyzwaniem zawartym w tym wniosku jest potrzeba pomiaru skutków społecznych uzyskiwanych przez przedsiębiorstwa portfelowe i wpływu tych przedsiębiorstw na społeczeństwo, a także potrzeba sprawozdawczości w tej dziedzinie. EKES zaleca obranie za punkt wyjścia wspólnych badań i prac na szczeblu UE, podczas gdy kryteria i wskaźniki należy ustalić we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym zgodnie z formą, ukierunkowaniem i celem przedsiębiorstw.

1.10 W celu zdefiniowania podstawowych pojęć należy jak najszybciej wprowadzić w życie uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów delegowanych, a powinno to odbyć się na podstawie szeroko zakrojonych i otwartych konsultacji z przedstawicielami zainteresowanych stron, czyli funduszy inwestycyjnych, inwestorów i przedsiębiorstw społecznych.

1.11 Należy rozpocząć realizację programów na rzecz gotowości inwestycyjnej oraz innych form budowania potencjału skierowanych do wszystkich zainteresowanych stron, aby pozyskać zaufanie i stworzyć wspólne struktury specjalnie dopasowane do tego typu funduszy ukierunkowanych na przedsiębiorczość społeczną.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W Akcie o jednolitym rynku <sup>(1)</sup> Komisja zobowiązała się do podjęcia wielu działań mających na celu wspieranie rozwoju i wzrostu przedsiębiorczości społecznej w Europie. Przedstawienie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ram prawnych dla funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej jest jednym z takich działań i zostało także podkreślone jako kluczowe działanie w inicjatywie na rzecz przedsiębiorczości społecznej <sup>(2)</sup>.

2.2 Sektor przedsiębiorstw społecznych to rosnący sektor w UE; szacunki wskazują, że inwestycje społeczne wzrastają szybko i rozwijają się w rynek o wartości o wiele powyżej 100 mld euro <sup>(3)</sup>, co podkreśla potencjał tego rosnącego sektora. Zapewnienie kontynuacji wzrostu tego sektora byłoby wartościowym wkładem w realizację celów strategii „Europa 2020”. Niestety wymogi prawne na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym nie są pomyślane tak, by ułatwić tego typu przedsiębiorstwom pozyskiwanie kapitału. EKES jasno to podkreślał w swojej opinii rozpoznawczej w sprawie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych INT/589 <sup>(4)</sup>.

2.3 Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (zwanego dalej rozporządzeniem) jest ustalenie jednolitych zasad i wymogów dla zarządzających przedsiębiorstwami zbiorowego inwestowania, które chcą używać nazwy „europejski fundusz na rzecz przedsiębiorczości społecznej”. W rozporządzeniu ustanawia się zasady dla tych funduszy, aby wzbudzić zaufanie inwestorów oraz przekonać ich o bezpieczeństwie i wiarygodności funduszy, a także aby wspierać rozwój przedsiębiorczości społecznej poprzez podniesienie skuteczności pozyskiwania

środków od inwestorów prywatnych. W 2011 r. prace nad wnioskiem zostały poprzedzone konsultacjami społecznymi oraz oceną wpływu tego aktu prawnego.

2.4 W niniejszej opinii omawia się obszary priorytetowe i przedstawia zalecenia co do kwestii wymagających dalszych wyjaśnień, które muszą być wzięte pod uwagę, aby rozporządzenie w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej przyniosło oczekiwane rezultaty.

## 3. Uwagi EKES-u do wniosku dotyczącego rozporządzenia

### 3.1 Rozdział I – Przedmiot, zakres i definicje

3.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja chce podkreślić i wspierać przedsiębiorczość społeczną w Europie, a także to, że dostęp do kapitału na rozwój i wzrost uważany jest za obszar priorytetowy. EKES uważa, że inicjatywa dotycząca rozporządzenia może ułatwić części przedsiębiorstw społecznych pozyskiwanie prywatnego kapitału. To jego zdaniem pilnie potrzebna inicjatywa, obok pozostałych wniosków w ramach inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej, w której także nadmienia się o konieczności wprowadzenia innych rozwiązań finansowych.

3.1.2 Kapitał jest podstawą dla wzrostu i rozkwitu przedsiębiorczości społecznej, ale z powodu jego formy niektóre rodzaje kapitału opisane w rozporządzeniu są szczególnie trudno dostępne dla przedsiębiorstw społecznych, przede wszystkim tych które wchodzi w skład gospodarki społecznej. Przyjęcie tego rozporządzenia powinno się zatem uważać za jedno z wielu potrzebnych działań na rzecz zwiększenia dostępu do kapitału rozwojowego dla przedsiębiorstw społecznych.

3.1.3 Jeśli chodzi o instrumenty inwestycyjne wymieniane w rozporządzeniu (art. 3 ust. 1 lit. c)), należy przenieść punkt ciężkości na instrumenty pożyczkowe, takie jak nisko oprocentowane pożyczki, tak zwane finansowanie długoterminowe (ang. *patient capital*). A to dlatego, że instrumenty kapitałowe mogą okazać się trudniejsze do wykorzystania dla niektórych podmiotów. Wiele przedsiębiorstw społecznych w Europie jest własnością swoich członków, partnerów, fundacji lub stowarzyszeń niekomercyjnych, co w wielu wypadkach utrudnia udział kapitału zewnętrznego. Istniejące już w niektórych państwach członkowskich inne rodzaje własności takie jak specjalne udziały bez prawa głosu, zbywalne bez ograniczeń, i różne formy instrumentów dłużnych powinny być traktowane jako papiery wartościowe i inne aktywa finansowe w przedsiębiorstwach społecznych. Należy także przyrzeć się bliżej korzyściom (ulgom) podatkowym jako części modelu dochodów.

3.1.4 Jeśli chodzi o instrumenty inwestycyjne, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. c) rozporządzenia, należy położyć większy nacisk na instrumenty wykorzystywane zwykle przez przedsiębiorstwa społeczne i lepiej odpowiadające ich potrzebom, takie jak kapitałowe papiery, specjalne inicjatywy w sektorze finansowym (banki spółdzielcze <sup>(5)</sup>, banki etyczne i społeczne <sup>(6)</sup>, banki komercyjne z programem społecznym <sup>(7)</sup>), instrumenty innowacyjne, takie jak Social Impact Bonds

<sup>(1)</sup> COM(2011) 206 final.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 682 final.

<sup>(3)</sup> Zobacz J.P. Morgan o skutkach inwestycji w „An Emerging Asset Class”, 2011.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

<sup>(5)</sup> [www.eurocoopbanks.coop](http://www.eurocoopbanks.coop).

<sup>(6)</sup> [www.triodos.be](http://www.triodos.be).

<sup>(7)</sup> Np. [www.bancaprossima.com](http://www.bancaprossima.com), <https://www.unicredit.it/it/chisiamo/per-le-imprese/per-il-non-profit/universo-non-profit.html> i [www.ubibanca.com/page/ubi-comunita](http://www.ubibanca.com/page/ubi-comunita).

(obligacje społeczne)<sup>(8)</sup>, oraz korzystne rozwiązania finansowane z podatków. Te i inne aktywa finansowe mogą stanowić część „kapitału hybrydowego” wykorzystywanego częściej przez przedsiębiorstwa społeczne.

3.1.5 Należy zachęcać do udziału sektora publicznego w tych funduszach, m.in. w rozwiązaniach typu „fundusz funduszy” lub funduszach emerytalnych, gdyż udział ten jest gwarancją długoterminowości inwestycji. Jednocześnie EKES chciałby podkreślić, jak ważne jest, by nie mieszać zobowiązań sektora publicznego ze środkami z funduszy strukturalnych, które służą zupełnie innym celom politycznym.

3.1.6 W definicji kwalifikowalnego przedsiębiorstwa portfelowego, jak określa się w rozporządzeniu przedsiębiorstwa społeczne, wspomina się o ograniczeniu rocznego obrotu do 50 mln euro (art. 3 lit. d)). Należy rozważyć usunięcie tego pułapu, ponieważ może on powstrzymywać dążenie do wzrostu. Pułap taki wykluczałby poza tym pewne gałęzie przedsiębiorczości społecznej, takie jak opieka medyczna i usługi opiekuńcze, a także mieszkalnictwo socjalne.

3.1.7 EKES ocenia, że ważne jest to, by zachowano definicję przedsiębiorstwa społecznego i przedsiębiorczości społecznej zgodne z definicjami zawartymi w inicjatywie na rzecz przedsiębiorczości społecznej. W rozporządzeniu proponuje się nieco zmienioną definicję tzw. kwalifikowalnych przedsiębiorstw portfelowych (art. 3 ust. 1 lit. d)). Różnica tkwi między innymi w opisie działalności (art. 3 ust. 1 lit. d) ppkt ii)). W tym przypadku EKES uważa, że lepiej jest wskazać misję organizacji, ponieważ przedsiębiorczość społeczna to kompleksowy sektor z różnymi rodzajami działalności.

3.1.8 Jeżeli chodzi o zyski (art. 3 ust. 1 lit. d) ppkt ii)), EKES chciałby odnieść się do opinii INT/589, w której jasno podkreśla się, że przedsiębiorstwo społeczne ma „charakter w przeważającej mierze niekomercyjny, przy czym nadwyżki ulegają zasadniczo reinwestycji, a nie są rozprowadzane wśród prywatnych udziałowców czy też właścicieli”. Zapisy w rozporządzeniu dopuszczające osiąganie zysku oraz możliwość jego wypłacenia udziałowcom i właścicielom muszą zostać doprecyzowane. Dodatkowe zapisy muszą stanowić o tym, że zysk wykorzystywany jest do realizowania podstawowych celów społecznych przedsiębiorstwa oraz o tym, że w tych nielicznych przypadkach, w których będzie można od tego zrobić wyjątek, należy ustalić jasne zasady zapewniające, że nie narazi to na szwank celów społecznych. Ten sposób myślenia oraz związane z nim zasady powinny zostać doprecyzowane w rozporządzeniu, zwłaszcza po to, aby odróżnić je od równoległe przebiegającego procesu opracowywania rozporządzenia w sprawie funduszy venture capital, które kierowane jest do małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)<sup>(9)</sup>.

3.1.9 Wspólnie z grupą roboczą reprezentującą przedsiębiorstwa społeczne należy ustalić definicję rodzajów towarów lub usług, rodzaje metod produkcji towarów i świadczenia usług, a także grup docelowych, których dotyczy działalność obejmująca cele społeczne (art. 3 ust. 1 lit. d) ppkt i) i art. 3 ust. 2). Istotne jest to, by skład tej grupy roboczej odzwierciedlał różnorodność charakteryzującą przedsiębiorczość społeczną w Europie.

3.1.10 Co do „kwalifikowalnych przedsiębiorstw portfelowych” musi obowiązywać czwarty wymóg. W przypadku rozwiązania przedsiębiorstwa społecznego większość jego aktywów netto (np. minimum 60–70 %) nie może zostać rozdysponowana wśród partnerów, udziałowców, właścicieli lub pracowników, lecz musi być wykorzystana na cele społeczne.

3.1.11 Rozporządzenie będzie wstępnie skierowane do klientów branżowych oraz „zamożnych klientów indywidualnych”. Do tej grupy powinno włączyć się także wyspecjalizowanych inwestorów z sektorów publicznych i nienastawionych na zysk, np. banki spółdzielcze i zorientowane społecznie instytucje finansowe. EKES zaleca jednak, aby Komisja jak najszybciej ustaliła harmonogram udostępniania funduszy dla całego społeczeństwa, jako że ten rodzaj udziałów jest bardzo interesujący także dla innych podmiotów.

## 3.2 Rozdział II – Warunki stosowania nazwy „europejski fundusz na rzecz przedsiębiorczości społecznej”

3.2.1 EKES ocenia, że w pierwszym okresie właściwe jest, by udział kwalifikowalnych przedsiębiorstw portfelowych w funduszu stanowił przynajmniej 70 % jego kapitału. W celu dodatkowego podkreślenia ukierunkowania funduszy na przedsiębiorczość społeczną należy uregulować kwestie aktywów niedozwolonych w pozostałych 30 %. Nabycie aktywów innych niż kwalifikowalne inwestycje powinno zawsze podlegać ocenie ich stosowności (art. 5 ust. 1). W celu zapewnienia stabilności funduszu powinno się zachęcać do inwestowania w stabilne i zrównoważone inwestycje, np. obligacje skarbowe. Z tego samego powodu należy doprecyzować definicję środków pieniężnych.

3.2.2 Istnieje wiele podobieństw pomiędzy wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej a dyrektywą w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe<sup>(10)</sup>. Należy wyjaśnić podobieństwa i różnice pomiędzy tymi aktami prawnymi. Dotyczy to przede wszystkim definicji klientów branżowych (art. 6), działania zarządzających (art. 7) oraz zastosowania funduszy (art. 8). Ponieważ przedsiębiorstwa społeczne to w wielu wypadkach przedsiębiorstwa małe i lokalne, ważne jest ułatwienie mniejszym funduszom działania na tym rynku. Dlatego w dalszej perspektywie należy ponownie rozważyć wprowadzany minimalny poziom inwestycji wynoszący 100 000 euro (art. 6 lit. a)).

3.2.3 Ważne jest szybkie wykrywanie, rozwiązywanie i monitorowanie ewentualnych konfliktów interesów, a także sprawne zapobieganie im oraz informowanie o nich. Środki mające na celu zapobieganie konfliktom interesów muszą istnieć, zanim rozporządzenie wejdzie w życie. Ważne jest, by Komisja już teraz sprecyzowała, co chce poprzez te środki osiągnąć (art. 8 ust. 5). Istotne jest także wyjaśnienie zasad stosowanych w momencie zaistnienia konfliktu interesów pomiędzy przedsiębiorstwem portfelowym a inwestorem i/lub zarządzającym funduszem (art. 8 ust. 2).

<sup>(8)</sup> [www.socialfinance.org.uk/sib](http://www.socialfinance.org.uk/sib).

<sup>(9)</sup> COM(2011) 860/2 final.

<sup>(10)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r.

3.2.4 Rozporządzenie w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej jest całkowicie zależne od możliwości zmierzenia skutków społecznych i oddziaływania społecznego, co jest niezmiernie trudne. W chwili obecnej nie istnieje żadna jednoznaczna metoda, którą można łatwo dopasować do środowiska, w którym funkcjonują europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Istotne jest to, by badać wpływ społeczny (zarówno w ujęciu jakościowym, jak i ilościowym) raczej działań niż firm w portfelu. Zamiast poszukiwać *jednej* wspólnej metody pomiaru i monitorowania wpływu społecznego, lepiej stworzyć unijne ramy jako punkt wyjścia dla kryteriów oraz mierzalnych wskaźników formułowanych na szczeblu krajowym. Komisja już teraz powinna doprecyzować, jakie są jej zamiary, jeśli chodzi o mierzenie skutków społecznych i wpływu na społeczeństwo, a powinna tego dokonać poprzez rozpoczęcie badania różnych metod pomiaru i doświadczeń we współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi, naukowcami i inwestorami.

3.2.5 Jednym z fundamentów przedsiębiorczości społecznej jest niezależność przedsiębiorstw społecznych. Z tego powodu trzeba jasnie określić procedury, jakie stosują zarządzający funduszami w celu „pomiaru i monitorowania stopnia osiągnięcia [...] pozytywnego skutku społecznego”, tak by wynikał stąd jasno obowiązek zarządzającego funduszem w stosunku do inwestorów polegający na przedkładaniu sprawozdań dotyczących skutków społecznych, a to w celu dopilnowania, aby środki były rzeczywiście inwestowane w działania społeczne (art. 9 ust. 1 i 2). Niejasność w tym przypadku prowadzi do nieporozumień co do roli zarządzającego funduszem i dlatego należy wprowadzić dostosowania. Jest zarówno niewłaściwe, jak i nierealne, by zarządzający funduszami mierzyli i monitorowali skutki społeczne, gdyż po pierwsze ograniczyłoby to niezależność przedsiębiorstw społecznych, a po drugie brak jest należytych metod, aby skutecznie mierzyć i monitorować skutki społeczne.

3.2.6 Problemy związane z pomiarami odzwierciedlone są także w zasadach dotyczących sprawozdania rocznego i metod używanych do mierzenia skutków społecznych (art. 12 ust. 2 lit. a)). Należy sprecyzować powiązanie między sprawozdawczością a wytycznymi dotyczącymi technik pomiaru, które Komisja ma zamiar przedstawić.

3.2.7 Sprawozdanie roczne daje także zarządzającemu funduszem możliwość zbycia przedsiębiorstwa portfelowego (art. 12 ust. 2 lit. b)). Zasady zbycia kwalifikowalnego przedsiębiorstwa portfelowego muszą być bardzo dokładnie wyjaśnione w rozporządzeniu. Przedsiębiorstwo społeczne, które pracuje na rzecz słabszych lub zmarginalizowanych grup społecznych, ze względu na ten szczególny rodzaj działalności nie może zostać zbyte w taki sam sposób jak udziały w przedsiębiorstwie nastawionym na zysk. Inwestorom i zarządzającym funduszami należy uświadomić istnienie tej cechy charakterystycznej i szczególnego rodzaju działalności przedsiębiorstw społecznych oraz powinni oni odpowiednio dostosować swe działania. Komisja powinna również wskazać, jak odnosić się do rynku wtórnego, który powstanie w wyniku takiego zbywania. Rozwój działalności wielu spośród przedsiębiorstw społecznych zależy od długoterminowych i stabilnych inwestycji.

3.2.8 Ważne jest, aby wyjaśnić, jak metoda pomiaru skutków społecznych, o której mówi Komisja, ma się do metod, które

zarządzający funduszem ma zastosować w ramach sprawozdawczości, oraz do tego, jak informacje powinny być przekazywane inwestorom (art. 13 ust. 1 lit. c) i d)). Duże znaczenie mają także: opis innych aktywów niż kwalifikowalne przedsiębiorstwa portfelowe oraz informacje dotyczące kryteriów, jakimi się kierowano przy ich wyborze. Rozporządzenie powinno zawierać postanowienia dotyczące tego, które aktywa i inwestycje są niedozwolone także dla tej części funduszu (art. 13 ust. 1 lit. e)). Jeżeli chodzi o procedury wyceny oraz metodykę wyceny aktywów funduszy (art. 13 ust. 1 lit. g)), EKES uważa, że należy wypracować model dopasowany do form i działalności przedsiębiorstw społecznych.

### 3.3 Rozdział III – Nadzór i współpraca administracyjna

3.3.1 Przepisy dotyczące środków administracyjnych i sankcji w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia muszą być jednakowe w całej UE. Zasady te zatem powinny zostać wypracowane na szczeblu UE, a nie pozostawione w gestii państw członkowskich (art. 20 ust. 2). Przepisy te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Ponieważ za pomocą omawianej inicjatywy dąży się do podniesienia poziomu zaufania i zminimalizowania nadużyć, trzeba określić też inne środki poza zakazem używania nazwy „europejski fundusz na rzecz przedsiębiorczości społecznej”. Trzeba stworzyć mechanizmy ochronne dla przedsiębiorstw portfelowych, które znajdują się w funduszu, aby działalność tych przedsiębiorstw mogła być kontynuowana w razie zastosowania sankcji w stosunku do zarządzającego funduszem.

### 3.4 Rozdział IV – Przepisy przejściowe i końcowe

3.4.1 W rozporządzeniu wielokrotnie wskazuje się, że Komisji przydziela się uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, na okres czterech lat od momentu wejścia w życie rozporządzenia w 2013 r. Większość z tych uprawnień jest kluczowa, jeżeli chodzi o nadanie kształtu funduszom, gdyż dotyczy np. zakresu działania (towary, usługi i metody produkcji), ewentualnego podziału zysków i konfliktów interesów. Wszystkie zainteresowane strony, czyli fundusze inwestycyjne, inwestorzy i przedsiębiorstwa społeczne, muszą być włączone w proces tworzenia tych aktów. Główną rolę może tu odegrać wielostronna grupa doradcza, o której wspomina się w inicjatywie na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

## 4. Inne uwagi

4.1 Istotne jest bieżące monitorowanie skutków tego rozporządzenia w celu dopilnowania, by główna grupa docelowa przedsiębiorstw społecznych (często są to podmioty gospodarki społecznej) rzeczywiście otrzymała większy dostęp do odpowiedniego kapitału. EKES będzie zwracał na to uwagę co roku w swojej bieżącej pracy związanej z przedsiębiorczością społeczną i gospodarką społeczną.

4.2 Ponieważ fundusze społeczne (prywatne czy publiczne) w ogólniejszym znaczeniu są w większości państw członkowskich instrumentem nieznanym i stosunkowo ograniczonym, powinno się opracować strategię informacyjną w celu ich promowania. W wielu krajach w Europie nie ma takich funduszy, a w państwach, w których są one dostępne, brak ogólnej

znajomości tego tematu. Komisja może odegrać kluczową rolę, jeśli chodzi o gromadzenie i rozpowszechnianie wiedzy o tych innowacyjnych i dobrze działających narzędziach służących wspieraniu rozwoju i rozkwitu przedsiębiorczości społecznej w Europie.

4.3 Istnieje także pilna potrzeba zapewnienia wsparcia i opracowania programów na rzecz gotowości inwestycyjnej i budowania potencjału (tak w zakresie struktur, jak wiedzy) skierowanych do wszystkich podmiotów – inwestorów, zarządzających funduszami i przedsiębiorstw portfelowych – zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich. W tym przypadku główną rolę odgrywają podmioty pośredniczące, które już działają w wielu państwach członkowskich, a do których

powstawania należy zachęcać. Warto także wspomnieć, że inwestowanie w przedsiębiorczość społeczną w wielu kontekstach uznano za obarczone niskim ryzykiem <sup>(11)</sup>, na co należy zwrócić uwagę w tych programach.

4.4 W rozporządzeniu zbyt często wspomina się o „udziałowcach” przedsiębiorstw społecznych, sugerując w ten sposób, że spółka kapitałowa jest najbardziej popularną formą przedsiębiorstwa społecznego. Nie jest to prawdą i jest to mylące. Należy używać wyrażeń „członek” lub „partner” w przedsiębiorstwach społecznych, które są głównie spółdzielniami, stowarzyszeniami, fundacjami i spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością (które nie mają udziałów, lecz wkłady społeczne i członków).

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(11)</sup> Bank Włoch w 2011 r. odnotował współczynnik niewykonania zobowiązania dla instytucji niekomercyjnych na poziomie 4,3 %, znacznie poniżej średniej dla wszystkich sektorów (5,4 %), dla przedsiębiorstw niefinansowych (7,9 %) i dla mikroprzedsiębiorstw (10,3 %). Dodatkowo banki spółdzielcze odnotowały w przypadku instytucji niekomercyjnych współczynnik niewykonania zobowiązania na poziomie jedynie 0,6 % (źródło: Federcasse, Włoskie Krajowe Zrzeszenie Banków Spółdzielczych).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przyjęcia dodatkowego programu badawczego na potrzeby projektu ITER (2014–2018)**

COM(2011) 931 wersja ostateczna – 2011/0460 (NLE)

(2012/C 229/11)

Sprawozdawca: **Gerd WOLF**

Dnia 3 lutego 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 7 traktatu Euratom, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przyjęcia dodatkowego programu badawczego na potrzeby projektu ITER (2014–2018)

COM(2011) 931 final – 2011/0460 (NLE).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 7 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Komitet ponawia swoje zdecydowane zalecenia dotyczące zwiększenia inwestycji w badania i rozwój koniecznego i stanowiącego duże wyzwanie przedstawienia naszych obecnych systemów energetycznych na takie technologie, które mają potencjał zagwarantowania wystarczającego, długoterminowego, zrównoważonego i przyjaznego dla środowiska zaopatrzenia w energię. Do takich działań należą także prace rozwojowe nad zastosowaniem energii termojądrowej. Energia pełni w naszym współczesnym stylu życia i kulturze rolę życiodajnego eliksiru.

1.2 ITER to wielkie międzynarodowe przedsięwzięcie zainicjowane w UE, które stanowi konieczny, decydujący i wyjątkowy w skali światowej krok rozwojowy w kierunku przyszłego zastosowania energii termojądrowej. ITER jest także istotnym elementem badań nad energią i, co za tym idzie, częścią planu EPSTE. Komitet podkreśla znaczenie tego projektu nie tylko w kontekście przyszłego zaopatrzenia w energię, ale również w odniesieniu do konkurencyjności przemysłu europejskiego w dziedzinie najbardziej wymagających nowych technologii.

1.3 W związku z tym Komitet opowiada się zdecydowanie przeciwko propozycji Komisji, aby – wbrew dotychczasowej praktyce – wyłączyć zobowiązania UE w zakresie budowy ITER z wieloletnich ram finansowych (WRF) i pozostawić w tym obszarze jedynie prace badawcze nad projektem ITER. Tego rodzaju decyzja naraziłaby nie tylko status tego projektu, ale także wiarygodność UE jako partnera międzynarodowego. Ponadto budowa ITER także w latach 2014–2018 powinna być w pełni samodzielną i niezależną od innych elementów częścią (projektem) prac badawczych, rozwojowych oraz demonstracyjnych w ramach programu UE–Euratom, i to właśnie w zakresie wieloletnich ram finansowych.

1.4 Ponieważ początkowo projekt ten nie został w tym programie uwzględniony przez Komisję, Komitet zaleca, by we współpracy z Radą, Parlamentem oraz EBI poszukano rozwiązań, które umożliwią to dodatkowo, bez większego uszczerbku dla pozostałych elementów programu, a w szczególności tych, które dotyczą badań nad energią.

1.5 Jako preferowane rozwiązanie Komitet zaleca posłużenie się w tym celu niewykorzystanymi środkami z wieloletnich ram finansowych, które zostałyby zwrócone państwu członkowskiemu. Tego rodzaju podejście znalazło już oczywiście zastosowanie przy finansowaniu projektu ITER w latach 2012–2013.

1.6 Komitet wyraża swoje poparcie dla inicjatyw Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którymi niewykorzystane środki przewidziane w wieloletnich ramach finansowych nie powinny ogólnie skutkować redukcją tychże tam, ale, tak jak to już tu zaproponowano w odniesieniu do ITER, powinny służyć programowi wspólnotowemu UE.

1.7 Tylko w przypadku, gdyby powyższe kroki były niewystarczające lub zupełnie niewykonalne, konieczne byłoby zredukowanie dotychczasowych środków przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych maksymalnie o około 0,3 %.

1.8 Aby można było w miarę dotrzymać harmonogramu i nie przekroczyć ustalonego budżetu, potrzebne będzie silne kierownictwo projektu dysponujące wystarczającymi kompetencjami decyzyjnymi w kwestiach technicznych i administracyjnych, a także należyta struktura.

1.9 W odniesieniu do okresu po roku 2018 Komitet popiera zasadne dążenie Komisji do szybkiego stworzenia stabilnych ram prawnych i zasad programowania, które zapewniłyby przewidywalność planowania w kontekście wewnątrz europejskim, ale przede wszystkim w skali międzynarodowej.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji i jego uzasadnienia

2.1 Celem wniosku Komisji jest określenie uzgodnień finansowych dotyczących wkładu UE w realizację projektu ITER na lata 2014–2018 za pośrednictwem „**dodatkowego programu badawczego**” na podstawie traktatu Euratom. Ponadto dodatkowy program badawczy ma być finansowany odrębnie przez państwa członkowskie (oraz kilka „stowarzyszonych państw trzecich”) poza wieloletnimi ramami finansowymi. Chodzi przy tym o kwoty rzędu 2,6 miliarda EUR, co stanowi około 0,26 % budżetu wieloletnich ram finansowych (zob. pkt 4.7 i 4.7.1).

2.2 Głównym celem międzynarodowego projektu ITER jest budowa i eksploatacja eksperymentalnego reaktora syntezy jądrowej, co stanowi ważny i decydujący krok na drodze do wykazania, że synteza termojądrowa stanowi użyteczne zrównoważone źródło energii. Zadeklarowanym celem programu badawczego na potrzeby projektu ITER jest „wkład w długoterminową dekarbonizację systemu energetycznego w sposób bezpieczny i wydajny. Program przyczyni się do realizacji strategii »Europa 2020« oraz inicjatywy przewodniej »Unia innowacji«”.

2.3 ITER stanowi część europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych i przyczyni się do realizacji strategii „Europa 2020”, ponieważ zaangażowanie europejskiej branży zaawansowanych technologii powinno zapewnić UE przewagę konkurencyjną w skali światowej w tym niezwykle ważnym i obiecującym sektorze przemysłu.

2.4 Projekt ITER realizowany jest zgodnie z warunkami umowy w sprawie powołania Międzynarodowej Organizacji Energii Termojądrowej na rzecz wspólnej realizacji projektu ITER („umowy ITER”) <sup>(1)</sup> między Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz sześcioma innymi państwami (Chinami, Indiami, Japonią, Koreą, Rosją i USA).

2.5 Wkładem UE w projekt ITER zarządza się w ramach Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej („Fusion for Energy”) <sup>(2)</sup>, ustanowionej decyzją Rady z dnia 27 marca 2007 r.

2.6 Koszty budowy w ramach projektu ITER przekraczają wcześniej poczynione założenia <sup>(3)</sup>. W związku z tym konieczne są dodatkowe środki finansowe (zob. pkt 2.1). Zdaniem Komisji prowadzi to do przesunięcia środków, które zostały już przeznaczone na inne priorytety, albo do naruszenia limitów określonych w wieloletnich ramach finansowych.

2.7 Potrzebna jest zmiana podejścia na takie, które zapewni długoterminową podstawę temu wymagającemu projektowi. Z tego względu w komunikacie z dnia 29 czerwca 2011 r. zatytułowanym „Budżet z perspektywy »Europy 2020«” <sup>(4)</sup> Komisja zaproponowała, aby po roku 2013 wkład UE na rzecz projektu ITER był finansowany poza wieloletnimi ramami finansowymi.

2.8 Należy zwrócić uwagę, że traktat Euratom ogranicza okres realizacji programów badawczych do maksymalnie pięciu lat. Zgodnie z umową ITER początkowy okres realizacji projektu ITER wyniesie 35 lat (tj. do roku 2041). Z tego względu dalsze finansowanie wkładu UE w realizację tego projektu wymagać będzie kolejnych decyzji Rady.

### 3. Uwagi Komitetu – stan rzeczy

3.1 Opierając się na swoich wcześniejszych opiniach <sup>(5)</sup> dotyczących znaczenia syntezy jądrowej dla przyszłej dekarbonizacji zaopatrzenia w energię, Komitet zgadza się z oceną Komisji <sup>(6)</sup>, że ITER jest obecnie koniecznym, decydującym i wyjątkowym w skali światowej krokiem rozwojowym w kierunku przyszłego zastosowania energii termojądrowej. Energia termojądrowa jest

jedyną znaną i dotychczas niestosowaną ani niedostępną nawet testowo opcją w pałacu potencjalnych technologii służących realizacji głównego zadania, jakim jest zapewnienie zrównoważonego, bezpośredniego, wystarczającego i nieszkodliwego dla środowiska zaopatrzenia w energię. ITER jest ważnym elementem badań nad energią, a co za tym idzie – częścią planu EPSTE.

3.2 Wymagania i rezultaty stawiane w ramach wiodącego obecnie na świecie projektu w dziedzinie energii jądrowej JET (Joint European Torus) <sup>(7)</sup> przerosły już możliwości i gotowość poszczególnych państw członkowskich w zakresie jego realizacji i finansowania na szczeblu krajowym. W rezultacie powstał wzorcowy przykład i obszar zdobywania doświadczeń w zakresie wspólnego, efektywnego działania europejskiego w ramach traktatu Euratom. Od chwili ustanowienia JET stanowi istotną część europejskiego programu syntezy termojądrowej.

3.3 Projekt ITER, bazujący na międzynarodowych wynikach badań w zakresie syntezy termojądrowej, a także na rezultatach projektu JET, znacznie wykracza pod względem wyznaczonych celów naukowo-technicznych oraz zakresu i kosztów poza ramy nakładów koniecznych do realizacji projektu JET. Dlatego też już wcześniej podejmowano inicjatywy w zakresie międzynarodowej współpracy wykraczającej poza granice UE. Przykładem takiego dążenia są inicjatywy podejmowane przez Reagana, Gorbaczowa czy Mitterrandę, z których ostatecznie wywodzi się międzynarodowy projekt ITER. ITER ma podtrzymać reakcję syntezy termojądrowej pozwalającej na osiągnięcie mocy 500 MW (!) przy pozytywnym bilansie energetycznym.

3.4 W dniu 26 listopada 2006 r. przedstawiciele siedmiu stron umowy podpisali umowę w sprawie powołania Międzynarodowej Organizacji Energii Termojądrowej na rzecz wspólnej realizacji projektu ITER. Stronami umowy są Europejska Wspólnota Energii Atomowej, rządy Chińskiej Republiki Ludowej, Republiki Indii, Japonii, Korei, Federacji Rosyjskiej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki. Komisja była nie tylko stroną umowy występującą w imieniu UE, ale także koordynowała w kolejnych etapach zarówno program w ramach Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER, jak i program syntezy termojądrowej.

3.5 Jednocześnie podjęto decyzję o realizacji projektu ITER w UE (Cadarache w południowej Francji). Tym samym jeden z najważniejszych projektów przyszłości udało się ulokować w Europie i uczynić go magnesem dla najlepszych badaczy i inżynierów, a także osiągnąć wpływy w najbardziej wymagających gałęziach przemysłu. Organy władzy i zarządy są zgodne co do tego, że jeszcze nigdy tak wielu różnych międzynarodowych partnerów nie współpracowało na tym poziomie nad projektem naukowo-badawczym. Są oni zgodni co do tego, że po niełatwej fazie początkowej z różnych względów okazało się, że początkowe założenia budżetowe, a zatem także wkład ze strony programu Euratom, muszą zostać podwyższone <sup>(8)</sup>. Komitet jest zdania, że ten stan rzeczy był znany Komisji jeszcze przed określeniem wieloletnich ram finansowych (WRF).

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 358 z 16.12.2006.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 90 z 30.3.2007.

<sup>(3)</sup> Dz.U. 181 z 21.6.2012, s. 111, pkt 5.5.3.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 500 final z 29 czerwca 2011 r.

<sup>(5)</sup> Np. Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 27; Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 49; Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 87; Dz.U. 181 z 21.6.2012, s. 111.

<sup>(6)</sup> Zob. też <http://www.iter.org/>.

<sup>(7)</sup> Zob. też [www.jet.efda.org](http://www.jet.efda.org).

<sup>(8)</sup> Dz.U. 181 z 21.6.2012, s. 111, pkt 5.5.3.

#### 4. Uwagi Komitetu - punkty widzenia i zalecenia

4.1 Zasadniczo Komitet popiera zamiar Komisji w zakresie zwiększenia przeznaczonego na badania nad energią budżetu na projekt ITER w ramach Euratomu. Już w swojej opinii w sprawie planu EPSTE<sup>(9)</sup> Komitet zwrócił uwagę na to, że „pomimo ciągłego wzrostu liczby ludności na świecie, związanego z tym wielkiego głodu energii i ogromnej potrzeby nadrobienia braków, pomimo wyczerpywalności zasobów kopalnych źródeł energii pierwotnej oraz rosnącego uzależnienia Europy od importu, duża część polityków i innych podmiotów nadal wyraźnie nie docenia powagi problemów dotyczących energii i klimatu oraz związanych z nimi koniecznych inwestycji”. Komitet powtórzył to ostrzeżenie w swojej opinii w sprawie „Horyzontu 2020” i w związku z tym zalecił przeznaczenie większych środków w wieloletnich ramach finansowych na badania nad energią<sup>(10)</sup>.

4.1.1 W związku z powyższym Komitet wspiera<sup>(11)</sup> dotychczas bezskuteczne wysiłki podejmowane przez Komisję w celu poszerzenia wieloletnich ram finansowych, tak aby zwiększyć nacisk na realizację tych i innych ważnych zadań wspólnotowych. Komitet jest zdania, że do powyższego celu nie należy jednak dążyć, próbując – niejako tylnymi drzwiami, poprzez działanie ad hoc odbiegające od dotychczasowej praktyki – stworzyć dodatkowy program badań poza wieloletnimi ramami finansowymi w celu sfinansowania europejskiej części budowy ITER. Należy raczej zadbać o to, by także w latach 2014–2018 budowa ITER była wprawdzie w pełni samodzielna, ale jednak częścią prac badawczych, rozwojowych oraz demonstracyjnych w ramach UE–Euratom, i to właśnie w zakresie wieloletnich ram finansowych.

4.2 Nie jest to jedyny argument przemawiający przeciwko wyłączeniu europejskich zobowiązań w zakresie budowy ITER z wieloletnich ram finansowych. Komitet nie jest w stanie zrozumieć argumentacji Komisji przedstawionej w punkcie 2.6. Skoro Komisja, znając stan rzeczy, wnioskuje o przyjęcie wieloletnich ram finansowych, w których świadomie nie ujęto kosztów budowy ITER, należy uznać, że sama odpowiada za stworzenie sytuacji, która utrudnia – jak sama przyznaje – włączenie tych kosztów do wieloletnich ram finansowych.

4.3 Ponadto istnieją także mocne argumenty merytoryczne przemawiające przeciwko wyłączeniu ITER z wieloletnich ram finansowych.

4.3.1 Argumenty te odnoszą się z jednej strony do zasady pomocniczości oraz do kwestii europejskiej wartości dodanej. Chodzi tu bowiem o projekty, których skala przerasta możliwości poszczególnych państw członkowskich, jak np. przedsięwzięcia dotyczące dużych naukowo-technicznych infrastruktur oraz właśnie takie projekty, jak Galileo czy ITER, które stanowią typowy przykład zadań wspólnotowych w ramach wieloletnich ram finansowych, a zatem wnoszą niewątpliwą wartość dodaną w wymiarze europejskim. Dokładnie w takim celu zostały stworzone programy ramowe badań i rozwoju technologicznego uwzględnione w wieloletnich ramach finansowych.

4.3.2 Natomiast z drugiej strony argumenty te odnoszą się do kwestii widoczności działań i ich oceny w oczach partnerów międzynarodowych. Biorąc pod uwagę znaczenie polityczne tego partnerstwa, Komitet uznaje wniosek Komisji za mylący sygnał, który ogranicza zaufanie do UE jako niezawodnego partnera porozumień międzynarodowych. Odnosi się to nie tylko do programu syntezy termojądrowej, ale także do innych wysiłków zmierzających do zawarcia międzynarodowych partnerstw lub wiążących porozumień, np. w zakresie polityki bezpieczeństwa, polityki energetycznej czy polityki przeciwdziałania zmianie klimatu.

4.3.3 Ponadto sprawa ta dotyczy także innego, bardziej ogólnego punktu widzenia, o którym Komitet wspomniał już w swojej opinii<sup>(12)</sup> w sprawie „Horyzontu 2020”. Chodzi tu o zadeklarowaną przez Komisję politykę powierzenia agencjom dotychczasowych zadań i działań w zakresie badań i wspierania innowacji i pozostawienia po stronie Komisji kwestii prawnych oraz aspektów związanych z administrowaniem finansami. W odniesieniu do powyższej kwestii Komitet wyraża zdecydowane wątpliwości. Oznacza to bowiem, że Komisja tym samym nie tylko zrezygnowałaby z fachowej opieki i odpowiedniej oceny (w tym także oceny wymaganych ekspertów), lecz również w rezultacie nie zajmowałaby się w wystarczającym stopniu właściwymi aspektami merytorycznymi i celami ani nie identyfikowałaby się z nimi. Ten ostatni aspekt jest szczególnie nieodczuwalny, aby fachowo, skutecznie i z przekonaniem reprezentować na scenie politycznej istotne kwestie, takie jak badania, rozwój i innowacje. W przeciwnym wypadku doszłoby do zatracenia decydującego elementu kontroli we wrażliwym systemie „checks and balances”, który pełni rolę miarodajnego czynnika na scenie politycznej.

4.4 Ponieważ, jak przedstawiono powyżej, Komitet z jednej strony w pełni popiera dążenie Komisji do znacznego wzmocnienia wieloletnich ram finansowych, ale jednocześnie z drugiej strony jest zdania, że ITER powinien być finansowany, a także organizacyjnie ulokowany w tychże ramach, zaleca, by we współpracy z Radą, Parlamentem oraz EBI poszukano rozwiązań, które umożliwią to dodatkowo, bez większego uszczerbku dla pozostałych elementów programu, a w szczególności tych, które dotyczą badań nad energią.

4.5 Jako preferowane rozwiązanie Komitet zaleca opracowanie stosownej procedury, w celu zagwarantowania, że cały przyjęty już budżet wieloletnich ram finansowych będzie rzeczywiście dostępny także na realizację zadań wspólnotowych i nie zostanie uszczuplony poprzez zwrot niewykorzystanych środków państwom członkowskim. Zalecenie to odpowiada również inicjatywie Parlamentu Europejskiego<sup>(13)</sup> z dnia 5 lipca 2010 r.

4.6 W odniesieniu do omawianej kwestii zaleca się pokrycie rzeczowej luki w finansowaniu ITER właśnie z owych niezwróconych nadwyżek środków (tak jak to już miało miejsce w okresie 2012/2013<sup>(14)</sup>). Jeśli ze względów proceduralnych konieczne jest podjęcie dalszych formalnych/prawnych środków, Komitet zaleca skonsultować tę kwestię z EBI, a następnie przeprowadzić negocjacje z właściwymi organami.

<sup>(12)</sup> Dz.U. 181 z 21.6.2012, s. 111, pkt 3.12.1.

<sup>(13)</sup> A7-0254/2011: Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie stanowiska Rady dotyczącego projektu budżetu korygującego Unii Europejskiej nr 3/2011 na rok budżetowy 2011, sekcja 3 – Komisja (11630/2011 – C7-0166/2011 – 2011/2075(BUD)).

<sup>(14)</sup> Rada Unii Europejskiej (Rada ds. Konkurencyjności), dnia 19 grudnia 2011 r., dokument nr 18807/11, PRESSE 508 (dostępne tylko w wersji EN).

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 49, pkt 3.1.1.

<sup>(10)</sup> Dz.U. 181 z 21.6.2012, s. 111, pkt 4.2.1.

<sup>(11)</sup> Dz. U. C 143 z 22.5.2012, pkt 6.

4.7 Tylko w przypadku gdy zaproponowane w pkt 4.6 rozwiązanie okazałoby się niewystarczające lub zupełnie niewykonalne, Komitet zaleca sfinansowanie omawianych kosztów wraz z odpowiednią rezerwą (patrz pkt 4.7.1) poprzez nieznaczące (uwzględniając zapas w wysokości ok. 10 %, chodzi zatem maksymalnie każdorazowo o ok. 0,3 % zamiast 0,26 %) ograniczenie finansowania wszystkich pozostałych pozycji w wieloletnich ramach finansowych.

4.7.1 Komitet zaleca mianowicie niezwłoczne i efektywniejsze uwzględnienie doświadczeń zdobytych przy podobnych nowatorskich dużych projektach i, co za tym idzie, przyjęcie rezerwowych środków finansowych w wysokości np. 10 %. Jeśli to konieczne, należy odpowiednio zmienić w tym względzie przepisy Komisji. W rezultacie określone w pkt 2.1 0,26 % wzrasta do ok. 0,3 %. Wówczas jednak środkami w ramach tej rezerwy finansowej należy zarządzać oddzielnie poza kierownictwem projektu i rozdzielać je według ścisłych kryteriów, tak aby uniknąć sytuacji, iż zostaną one z góry rozplanowane i ich istnienie mijać się będzie z celem.

4.7.2 W punkcie 4.1.1 Komitet zaleca, by budowę europejskiego udziału w ITER uczynić samodzielnym elementem / projektem w ramach programu syntezy termojądrowej, odrębnym od innych jego elementów. Aby można było w miarę dotrzymać harmonogramu i nie przekroczyć budżetu europejskiego udziału w ITER, potrzebne będzie silne kierownictwo projektu dysponujące wystarczającymi kompetencjami decyzyjnymi w kwestiach technicznych i administracyjnych, a także należyta struktura. EKES zaleca tutaj, by wzorować się na takich rozwiązaniach, jak przyjęte w przypadku CERN, ESA czy ESO.

4.8 W odniesieniu zaś do okresu po omawianym tu przedziale czasowym 2014–2018 Komitet popiera zasadne dążenie Komisji dotyczące szybkiego stworzenia stabilnych ram prawnych i długoterminowej pewnej podstawy dla całego okresu realizacji międzynarodowego projektu ITER. Komitet jest jednak zdania, że powinno to mieć miejsce w wieloletnich ramach finansowych. W rezultacie UE wykaże się przed międzynarodowymi partnerami wiarygodnością oraz wewnątrz europejską i międzynarodową przewidywalnością.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i dyrektywę 2011/61/UE w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi w odniesieniu do nadmiernego polegania na ratingach kredytowych**

COM(2011) 746 wersja ostateczna – 2011/0360 (COD)

(2012/C 229/12)

Sprawozdawca: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Dnia 9 grudnia 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 53 ust. 1 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i dyrektywę 2011/61/UE w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi w odniesieniu do nadmiernego polegania na ratingach kredytowych*

COM(2011) 746 final – 2011/0360 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 130 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Opracowanie niniejszej opinii to jedno z wielu działań podjętych przez Komitet w związku z problematyką zaradzenia kryzysom ostatnich lat za pomocą uregulowania działalności agencji ratingowych<sup>(1)</sup>. Całkiem niedawno Komitet z zadowoleniem przyjął fakt, że Komisja dąży do likwidacji istotnych niedociągnięć w zakresie przejrzystości, niezależności, konfliktów interesów oraz jakości ratingów i metodyk ratingowych poprzez nowe akty prawne<sup>(2)</sup>. Jednocześnie wyraził swoje rozczarowanie tym, że reakcja na deficyt regulacyjny w odniesieniu do agencji ratingowych następuje tak późno i jest tak niekonsekwentna.

1.2 Za pomocą wniosku dotyczącego dyrektywy formalnie zmienia się dyrektywę UCITS (przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe) oraz dyrektywę w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (AFI). Sednem regulacji są zmiany dotyczące zarządzania ryzykiem, które mają ograniczyć zautomatyzowane, mechaniczne i niekontrolowane korzystanie z ratingów zewnętrznych lub mu zapobiegać. Tym uregulowaniom towarzyszy zmiana rozporządzenia dotyczącego agencji ratingowych, w sprawie której Komitet przyjął już opinię<sup>(3)</sup>. Oba wnioski ustawodawcze są ze sobą ściśle powiązane merytorycznie.

1.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podjęcie za pomocą wniosku problemu nadmiernego odwoływania się przez podmioty rynkowe do ratingów dla UCITS i AFI oraz próbe uniknięcia przejawów instynktu stadnego wykazywanego przez

podmioty finansowe w związku ze zbyt niskimi ratingami. Wysiłki te powinny obejmować całe prawo Unii, ustawodawstwo krajowe, a także umowy z zakresu prawa prywatnego.

1.4 Zdaniem Komitetu podejście polegające na doprecyzowaniu przepisów dotyczących zarządzania ryzykiem UCITS i AFI jest słuszne. Komitet zwraca uwagę na problemy, jakie małe instytucje finansowe mogą mieć z rozbudową własnych zdolności analizy ryzyka. Z tego względu proponuje, by w aktach delegowanych przewidzieć uregulowania dotyczące współpracy na rzecz zewnętrznego tworzenia wiedzy specjalistycznej, służące wzmocnieniu niezależności mniejszych instytucji finansowych od zewnętrznych agencji ratingowych. Komitet jest zdecydowanie przeciw żądaniom, by umożliwić małym i średnim przedsiębiorstwom oddanie podmiotom zewnętrznym decyzji w sprawie wiarygodności kredytowej inwestycji.

1.5 Zdaniem Komitetu konieczne jest podjęcie wzmoczonych wysiłków na rzecz opracowania takich procedur i kryteriów procesów zarządzania ryzykiem, które można by zastosować jako alternatywę wobec ratingów.

1.6 Komitet zwraca uwagę na konieczność zastosowania wspólnego podejścia na szczeblu G-20. Globalne deficyty regulacyjne można rozwiązywać wyłącznie w razie zapewnienia minimalnej spójności krajowych porządków prawnych.

1.7 Komitet potwierdza swój sceptycyzm, wyrażony już szczegółowo w opinii z dnia 12 marca 2012 r.<sup>(4)</sup>, dotyczący tego, że samodzielna ocena ryzyka dokonywana przez uczestników rynku finansowego oraz ograniczone odwoływanie się do ratingów zewnętrznych w żadnej mierze nie gwarantuje obiektywizmu decyzji podejmowanych przez uczestników rynku finansowego ani też uwzględnienia wszystkich istotnych aspektów w kontekście skutków oceny. W dalszym ciągu za

<sup>(1)</sup> Zob. przede wszystkim Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 117, oraz Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 37.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 68 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD).

<sup>(3)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(4)</sup> Zob. przypis 2.

jeden z zasadniczych problemów oceny ryzyka Komitet uznaje wiarygodność (i niezależność) ratingów opracowywanych przez agencje ratingowe, które w ostatnich latach wielokrotnie okazywały się fałszywe lub uzależnione od interesów, sposobu myślenia i struktur ich pozaeuropejskiego rynku rodzimego lub interesów finansujących je emitentów. W tym kontekście Komitet nalega, by również w przyszłych dyskusjach dotyczących uregulowania agencji ratingowych zawsze mieć na uwadze fakt, że jeszcze do niedawna agencje ratingowe stale przynosiły – bezpośrednio lub pośrednio – trwałe szkody wszystkim grupom społeczeństwa. Z tego względu Komitet ubolewa, że wysiłki na rzecz utworzenia niezależnej europejskiej agencji ratingowej jak dotąd nie przyniosły skutków.

## 2. Streszczenie i kontekst wniosku

2.1 Wniosek stanowi jeden ze środków, jakie należy przedsięwziąć w zakresie nadzoru nad agencjami ratingowymi w konsekwencji początkowego kryzysu bankowego, który następnie przekształcił się w kryzys finansowy, a w końcu w kryzys zadłużenia państwowego. Od dnia 7 grudnia 2010 r., tj. od dnia pełnego wejścia w życie rozporządzenia dotyczącego agencji ratingowych, agencje zobowiązane są do przestrzegania pewnych reguł postępowania mających służyć ograniczeniu konfliktu interesów oraz zagwarantowaniu wysokiej jakości i określonej przejrzystości ratingów i procesów ratingowych. W dniu 11 maja 2011 r. rozporządzenie w sprawie agencji ratingowych zostało zmienione<sup>(5)</sup> w taki sposób, że całościowy nadzór nad zarejestrowanymi w UE agencjami ratingowymi powierzono Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

2.2 Rozporządzenie w sprawie agencji ratingowych i jego zmiana z maja 2011 r. nie rozwiązują jednak problemu, który był jedną z przyczyn kryzysu: ryzyka, że uczestnicy rynku finansowego, w szczególności przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i alternatywne fundusze inwestycyjne (AFI), w zbyt wysokim stopniu i w sposób „zautomatyzowany” opierają się w swoich systemach zarządzania ryzykiem na ratingach (zewnętrznych), nie podejmując jednocześnie żadnej własnej oceny ryzyka z zachowaniem należytej staranności. Takie postępowanie podmiotów finansowych wynika z uwarunkowań kosztowych i poszukiwania ułatwień. Jednocześnie jednak tworzy to zagrożenie dla ogółu społeczeństwa w postaci „instynktu stadnego”<sup>(6)</sup> wśród uczestników rynku. Zautomatyzowane działania sterowane tymi samymi ratingami mogą w przypadku utraty klasy inwestycyjnej doprowadzić do równoczesnej sprzedaży instrumentów dłużnych, co może grozić utratą stabilności finansowej. Ryzyko charakteryzuje się również procyklicznością i tzw. *cliff effects* (obniżenie wiarygodności kredytowej instrumentu poniżej pewnej wartości progowej powoduje kaskadową wyprzedaż innych papierów). Wielokrotnie zwracano uwagę na potrzebę minimalizacji tych zagrożeń<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Dz.U. L 145 z 31.5.2011, s. 30.

<sup>(6)</sup> Por. *The Financial Cycle: Factors of Amplification and possible Implications for Financial and Monetary Authorities*, Banque de France, Biuletyn nr 95, listopad 2001, s. 68.

<sup>(7)</sup> COM(2010) 301 final; dokument konsultacyjny Komisji Europejskiej dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2010/cra\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/cra_en.htm), konkluzje Rady z dnia 23 października 2011 r.; zasady opracowane przez Radę Stabilności Finansowej w październiku 2010 r. dotyczące ograniczenia korzystania przez organy i instytucje finansowe z ratingów zewnętrznych.

2.3 Za pomocą analizowanego wniosku podejmuje się problem nadmiernego korzystania przez uczestników rynku z ratingów dla UCITS i AFI. Inne wnioski dotyczą rozwiązania tego samego problemu w przypadku instytucji kredytowych, zakładów ubezpieczeniowych i firm inwestycyjnych w konglomeratach finansowych<sup>(8)</sup>. Przepisy dotyczące zarządzania ryzykiem w przypadku UCITS i AFI doprecyzowuje się w art. 1 i 2 w takim zakresie, by przedsiębiorstwa nie mogły opierać się wyłącznie i automatycznie na ratingach zewnętrznych. Stanowi to uzupełnienie już obowiązujących przepisów w zakresie nadzoru, zgodnie z którymi podmioty finansowe muszą korzystać z takich systemów zarządzania ryzykiem, które w dowolnym momencie umożliwiają im monitorowanie i pomiar ryzyka pozycji i ich udziału w ogólnym profilu ryzyka. Ponadto rozszerza się uprawnienia Komisji dotyczące określenia, w drodze aktów delegowanych, kryteriów oceny adekwatności systemów zarządzania ryzykiem, również w celu ograniczenia nadmiernego korzystania z ratingów zewnętrznych.

2.4 Wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii należy rozpatrywać w powiązaniu z przedłożonym tego samego dnia wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych<sup>(9)</sup>. Oprócz innych kwestii znalazły się w nim dalsze propozycje służące uniknięciu nadmiernego korzystania przez uczestników rynku z ratingów poprzez zobowiązanie agencji ratingowych do udostępnienia podmiotom finansowym obszernych informacji. Dotyczy to informacji w sprawie metodyki sporządzania ocen ratingowych, przyjętych w związku z nimi założeń i rodzajów ratingu. Z drugiej strony emitenci strukturyzowanych instrumentów finansowych mają udostępniać rynkowi więcej informacji dotyczących ich produktów (jakość kredytowa, wyniki poszczególnych aktywów bazowych, struktury transakcji sekurytyzacyjnych, przepływy pieniężne itp.). Ogólnie rzecz biorąc, zmiany rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych powinny ułatwić UCITS i AFI sporządzanie własnych ocen jakości kredytowej instrumentów. Dlatego nie można obu wniosków rozpatrywać oddzielnie.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Wniosek Komisji dotyczy pojedynczego aspektu deficytu regulacyjnego w odniesieniu do agencji ratingowych, czyli wpływu ratingów na działania uczestników rynku finansowego oraz konsekwencji tych działań dla rynków. Wniosek jest efektem analizy przyczyn kryzysów, które wystąpiły w ostatnich latach. Agencje ratingowe były ich współsprawcami. Publikują one opinie dotyczące wiarygodności kredytowej i wypłacalności wierzycieli, zarówno podmiotów prywatnych, jak i państw. Wywierają istotny wpływ na globalne rynki finansowe, ponieważ wiele podmiotów finansowych (UCITS, AFI, instytucje kredytowe i zakłady ubezpieczeniowe) jest skazanych na ratingi podczas podejmowania decyzji inwestycyjnych. W ostatnich

<sup>(8)</sup> COM(2011) 453 final.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD).

latach Komitet – ostatnio w opinii z dnia 12 marca 2012 r.<sup>(10)</sup> – wielokrotnie zajmował się deficytami regulacyjnymi w odniesieniu do agencji ratingowych, przedstawiając jasne stanowiska, które leżą u podstaw również niniejszej opinii i do których niniejszym odsyła.

3.2 Kryzysy w ubiegłych latach z jednej strony dobitnie pokazały, że błędne oceny ratingowe mogą ogólnie mieć bardzo szkodliwy wpływ na wiele dziedzin gospodarki, a nawet całe państwa i ogół społeczeństwa. Z drugiej strony pokazały również, że rynki nie były w stanie zapobiec wynaturzeniom. Wymaga to zatem zdecydowanego i konsekwentnego uregulowania działalności agencji ratingowych przez państwo. Jednocześnie uregulowania na szczeblu UE muszą zostać wzmocnione z uwzględnieniem globalnego otoczenia na szczeblu G-20, aby zagwarantować minimalny zakres spójności przepisów w skali światowej. Przy sporządzaniu ocen ratingowych należy koniecznie<sup>(11)</sup> zapewnić minimalny zakres zasad uczciwości, przejrzystości, odpowiedzialności i dobrego zarządzania przedsiębiorstwem oraz przestrzegać tych zasad.

3.3 Komitet potwierdza, że w ostatnich latach osiągnięto – nawet jeżeli bardzo późno – istotny postęp w uregulowaniach dotyczących agencji ratingowych. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że odtąd dzięki wnioskowi dotyczącemu zmiany rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych z dnia 15 listopada 2011 r.<sup>(12)</sup> w wymogach prawnych dotyczących agencji ratingowych ujęte zostaną również zagadnienia „perspektyw ratingowych”, „niezależności agencji ratingowych”, „ujawniania informacji”, „ratingów krajów”, „porównywalności ratingów”, „cyklicznej zmiany agencji ratingowych”, „odpowiedzialności cywilnej” i „korzystania z ratingów zewnętrznych”. Komitet opracował w tym zakresie opinię<sup>(13)</sup> i przedstawił konkretne zalecenia. Z rozczarowaniem należy jednak przyjąć pominięcie kwestii dominacji rynkowej wielkich agencji ratingowych oraz alternatywnych modeli płatności.

3.4 We wniosku rozpatruje się – dodatkowo – również na szczeblu UCITS i AFI problem automatycznego, bezrefleksyjnego korzystania z ratingów zewnętrznych, co – jak stwierdzono we wniosku – może doprowadzić do stadnego zachowania podmiotów finansowych lub – jak opisano w opinii Komitetu<sup>(14)</sup> – do samospełniającej się przepowiedni (*self-fulfilling prophecy*). W tym miejscu wniosek pokrywa się z przedłożoną tego samego dnia propozycją zmiany rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych. To „podwójne podejście” jest konsekwentne. W przypadku uczestników rynków finansowych, będących odbiorcami ratingów (zewnętrznych), należy ukrócić lub przynajmniej ograniczyć „automatyzm”, a w uregulowaniach dotyczących agencji ratingowych należy zapewnić ich przejrzystość w niezbędnym zakresie oraz przekazywanie uczestnikom rynku potrzebnych informacji.

3.5 Nie można pominąć faktu, że również UCITS i AFI ponoszą odpowiedzialność za unikanie „zachowań stadnych” i „efektów kaskadowych”. Jeżeli ich systemy zarządzania ryzykiem umożliwiają takie działania, stanowią one część problemu. EKES zdecydowanie przychylił się do tej oceny Komisji. Dlatego również w przypadku wdrażania analizowanego tutaj wniosku przede wszystkim będzie chodzić o to, by akty delegowane w ukierunkowany sposób realizowały wolę ustawodawcy. Ponadto każde uregulowanie finansowe jest tylko tak dobre, jak jego ostateczne wdrażanie w praktyce nadzorczej.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Bezsprzecznie wykorzystywanie ratingów zewnętrznych w sposób mechaniczny, automatyczny i niesprawdzony prowadzi lub może prowadzić do równoczesnej sprzedaży właściwych instrumentów, co może wywoływać na rynkach szok zagrażający stabilności finansowej. Takie są również konkluzje wszechstronnych konsultacji zewnętrznych przeprowadzonych przez Komisję<sup>(15)</sup>, rezolucji nielegislacyjnej Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r.<sup>(16)</sup> oraz zasad Rady Stabilności Finansowej (Financial Stability Board, FSB)<sup>(17)</sup>.

4.2 Do przełamania tego automatyzmu potrzebny jest szereg działań. W pierwszej kolejności należy zapewnić wykorzystanie i dalszy rozwój wszystkich możliwości stosowania również norm wiarygodności kredytowej, które są alternatywą wobec ratingów wielkich agencji. Jednocześnie należy sprawdzić obowiązujące przepisy dotyczące nadzoru, które na podstawie prawodawstwa lub nakazów administracyjnych wywołują automatyzm między ratingiem zewnętrznym i oceną, na przykład w instytucjach kredytowych i zakładach ubezpieczeń. W analogicznych działaniach należy zlikwidować automatyzmy istniejące w systemach zarządzania ryzykiem podmiotów finansowych. Ogólnie rzecz biorąc, w prawie unijnym i w ustawodawstwie krajowym należy zapewnić zniesienie wszystkich przepisów wywołujących wspomniany automatyzm. Należy również przyjąć przepisy, na mocy których bezzasadne staną się umowy na gruncie prawa prywatnego przewidujące taki automatyzm. Ponadto podmioty finansowe potrzebują wystarczających informacji ułatwiających im sporządzenie własnej oceny.

4.3 We wniosku jako ogólną wytyczną zawarto niezbędne doprecyzowanie kształtu systemów zarządzania ryzykiem w UCITS i AFI. To podejście jest zasadniczo słuszne. Jednakże nabierze ono kształtu dopiero po przyjęciu właściwych aktów delegowanych, a zatem istotne działania na rzecz ukrócenia błędnych sygnałów wskutek automatyzmu przy przyjmowaniu ratingów zewnętrznych muszą dopiero zostać podjęte.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 2, pkt 1.2.

<sup>(12)</sup> COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD).

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(14)</sup> Zob. przypis 2, pkt 1.7.

<sup>(15)</sup> Patrz przypis 6.

<sup>(16)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie agencji ratingowych: przyszłe perspektywy (2010/2302 (INI)).

<sup>(17)</sup> Patrz przypis 6.

4.4 W praktyce całkowita rezygnacja z ratingów zewnętrznych będzie niewykonalna. Obecnie tylko w ograniczonym zakresie dostępny jest niezbędny potencjał, jak również konieczna wiedza specjalistyczna i doświadczenie umożliwiające zastąpienie ratingu zewnętrznego. Zwłaszcza małe instytucje finansowe nie zawsze dysponują niezbędnymi środkami, by rozbudować lub utworzyć własne jednostki analityczne. Oprócz możliwości wzmocnionej wewnętrznej oceny ryzyka i uzyskanej dzięki temu niezależności od zewnętrznych agencji ratingowych ponownie zgłasza się żądanie stworzenia dla małych i średnich przedsiębiorstw możliwości oddania analizy ryzyka podmiotom zewnętrznym. Dzięki łatwiejszemu dostępowi do informacji zewnętrznych w ramach współpracy z pewnością możliwe jest zgromadzenie wiedzy specjalistycznej dla rynków specjalnych i uzyskanie większej efektywności kosztowej. To sprawiłoby, że nawet małe i średnie przedsiębiorstwa znalazłyby się w sytuacji dającej im większą niezależność wobec agencji ratingowych. Z zadowoleniem należy przyjąć takie środki. Komitet zdecydowanie uważa jednak, że faktyczna decyzja o wiarygodności kredytowej określonej inwestycji zawsze powinna pozostawać w gestii przedsiębiorstwa i nie powinna być oddawana podmiotom zewnętrznym.

4.5 EKES zauważa, że wdrożenie wniosku prawdopodobnie zwiększy znacząco koszty regulacji ze względu na konieczność rozbudowy systemów zarządzania ryzykiem oraz stworzenia i rozbudowy modeli wewnętrznych. Jednakże z uwagi na groźbę strat dla całego społeczeństwa nie ma innego, alternatywnego rozwiązania.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny (przekształcenie)**

COM(2012) 64 final – 2012/0027 (COD)

(2012/C 229/13)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Rada, w dniu 7 marca 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 13 marca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 33, 114 i 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny (przekształcenie)*

COM(2012) 64 final – 2012/0027 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 3 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet jest zdania, że skutecznie funkcjonująca unia celna stanowi konieczny warunek integracji europejskiej dzięki zapewnieniu swobodnego, bezpiecznego i przejrzystego przepływu towarów, maksymalnej ochrony konsumentów i środowiska, oraz dzięki skutecznej i prowadzonej w jednolity sposób walce z oszustwami i podrabianiem na całym obszarze Unii.

1.2 Komitet apeluje zatem o realizowanie spójnej polityki celnej, opartej na jednolitych procedurach – aktualnych, przejrzystych, skutecznych i uproszczonych – która mogłaby przyczynić się do zwiększenia gospodarczej konkurencyjności Unii Europejskiej w skali światowej i umożliwić ochronę własności intelektualnej oraz praw i bezpieczeństwa europejskich przedsiębiorstw i konsumentów.

1.3 Z tego punktu widzenia Komitet pozytywnie ocenia przyjęcie przez Komisję Europejską wniosku dotyczącego rozporządzenia stanowiącego przekształcenie rozporządzenia (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. i apeluje o ustanowienie konkretnych terminów i zastosowanie jednolitych interpretacji oraz o wprowadzenie szczegółowych informacji i kompleksowych szkoleń, poza odpowiednimi zasobami finansowymi przyznawanymi na szczeblu krajowym i unijnym.

1.4 EKES jednoznacznie popiera **dostosowanie** przepisów kodeksu **do postanowień Traktatu z Lizbony** w zakresie przekazywania uprawnień i nadawania uprawnień wykonawczych z zachowaniem odpowiedniej równowagi między Parlamentem a Radą, przy czym obie te instytucje powinny działać na tym samym poziomie w kwestii aktów delegowanych.

1.5 Komitet uznaje za równie potrzebne i istotne wprowadzenie **środków modernizacyjnych, takich jak uproszczenie**

**przepisów celnych**, oraz ukończenie procesu **interoperacyjnej informatyzacji** organów celnych, co ma na celu usprawnienie praktyk handlowych i zwiększenie koordynacji zapobiegania i ścigania.

1.6 EKES obawia się powstania **ewentualnych różnic w krajowych interpretacjach** unijnych przepisów celnych, ponieważ różnice te stanowiłyby poważne biurokratyczne utrudnienie dla przedsiębiorstw, zwłaszcza tych mniejszych, co z kolei odbiłoby się negatywnie na konkurencyjności Europy.

1.7 W tym kontekście EKES zdecydowanie popiera stosowanie procedury **odprawy scentralizowanej**, realizowanej za pomocą odpowiednich systemów elektronicznych, systematyczne wykorzystywanie ujednoliconych metod pracy, **modelowanie procesów operacyjnych**, rozpowszechnianie wszystkich inicjatyw dotyczących odprawy elektronicznej oraz utworzenie w ramach eksperymentu europejskiej zadaniowej grupy szybkiego reagowania, z myślą o przyjmowaniu innowacyjnych procesów.

1.8 Komitet dopuszcza **możliwość późniejszego wprowadzenia** kodeksu, aby wydłużyć czas na opracowanie zharmonizowanych systemów elektronicznych i organizacyjne usprawnienie procedur celnych na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, lecz przede wszystkim aby można było **właściwie informować i edukować zasoby ludzkie** i tym samym stworzyć warunki sprzyjające handlowi międzynarodowemu i szybkiemu przepływowi osób i towarów.

1.9 Zdaniem EKES-u niezbędne jest **zacieśnienie współpracy** między administracją celną, organami nadzorującymi rynek, służbami Komisji i agencjami europejskimi w celu ściślejszego kontrolowania jakości towarów przewożonych przez granice.

1.10 Komitet podkreśla konieczność podniesienia jakości usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców i innych zainteresowanych stron oraz zaleca Komisji, aby przez zapewnienie konkretnych korzyści i uproszczonych procedur zachęcała przedsiębiorców do ubiegania się o przyznanie **statusu upoważnionego przedsiębiorcy**.

1.11 Komitet podkreśla, że należy zapewnić odpowiednie informacje i edukację dla urzędników celnych, przedsiębiorców i agencji celnych, dzięki czemu będzie można jednolicie stosować i interpretować przepisy oraz skuteczniej chronić konsumentów; ma temu służyć także rozwój działalności **katedry Jeana Monneta w dziedzinie europejskiego prawa celnego**, w ścisłej współpracy z uniwersytetami i ośrodkami naukowymi z całej Europy.

1.12 Komitet jest przekonany o konieczności wykorzystania możliwości i potencjału poszczególnych państw członkowskich w celu utworzenia **europejskiej wyższej szkoły edukacji celnej**, aby móc promować prestiż zawodów w sektorze celnym, a z czasem także doprowadzić do powstania **jednolitego europejskiego organu celnego**.

## 2. Obecny kontekst

2.1 Organy celne odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa i ochrony, a także w ochronie konsumentów i środowiska, zapewnianiu zintegrowanego systemu pobierania opłat, zaostrzeniu walki z oszustwami i korupcją oraz zapewnianiu poszanowania prawa własności intelektualnej. Przywóz do Unii Europejskiej towarów podrobionych stanowi stratę w dochodach, naruszenie praw własności intelektualnej, nie mówiąc o poważnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa i zdrowia europejskich konsumentów.

2.2 Przepisy obowiązującego do dziś wspólnotowego kodeksu celnego z 1992 r. stosuje się za pomocą procedur opartych często na dokumentach papierowych, mimo że jakiś czas temu wprowadzono elektroniczny system odprawy w formie krajowych systemów informatycznych, nie ustanowiwszy jednak europejskiego obowiązku korzystania z tego systemu.

2.3 Z biegiem czasu wzrosła rola organów celnych, na skutek rozwoju handlu oraz innych czynników związanych z bezpieczeństwem produktów i nowymi technologiami informatycznymi, które zwiększyły konkurencyjność rynku wewnętrznego, m.in. dzięki zmianom wprowadzonym do Traktatu z Lizbony.

2.4 W 2008 r. wprowadzono zmodernizowany kodeks celny<sup>(1)</sup>, aby uwzględnić coraz intensywniejszy handel, nowe metody zarządzania ryzykiem, ochronę i bezpieczeństwo legalnego handlu oraz aby stworzyć wspólne środowisko informacyjne dla organów celnych i sektora handlu.

2.5 Przepisy zmodernizowanego kodeksu celnego weszły już w życie, ale żeby były rzeczywiście stosowane, niezbędne są przepisy wykonawcze, które mają zostać opracowane do dnia 24 czerwca 2013 r. Terminu tego jednak nie można dochować

ze względów technicznych i praktycznych, z uwagi na złożoność aspektów prawnych, informatycznych i operacyjnych.

2.6 EKES sygnalizował już w opiniach dotyczących tych kwestii, że terminy te wyznaczono z pewnym optymizmem<sup>(2)</sup>, i podkreślił, że „brak rozporządzenia wykonawczego, którego sporządzenie należy zresztą do kompetencji Komisji, pozostawia obecnie miejsce na obawy dotyczące różnych zasad”<sup>(3)</sup>. Mimo to jest nadal zdania, że „unia celna, która zainicjowała integrację gospodarczą Europy, nie mogłaby dziś bez negatywnych konsekwencji pozostawać w tyle za handlem międzynarodowym”<sup>(4)</sup>.

2.7 Jeśli chodzi o zasoby finansowe, Komitet przypomina treść swojej niedawnej opinii w sprawie wniosku dotyczącego programu działania dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (**FISCUS**)<sup>(5)</sup>. Wdrożenie tego programu powinno jednak stanowić – jak EKES już wielokrotnie sugerował<sup>(6)</sup> – jedynie początek działań w ramach ustrukturyzowanej współpracy między wszystkimi agencjami, krajowymi i unijnymi, zaangażowanymi w walkę z oszustwami i przestępczością finansową: praniem brudnych pieniędzy, przestępczością zorganizowaną, terroryzmem, przemytem itp.

2.8 Ponadto EKES uznaje, że ponieważ w ostatnich latach rozwinęto dwa programy – „**Cła 2013**” i „**Fiscalis 2013**” – podążając różnymi ścieżkami i że obecnie zbiegają się one w jeden program FISCUS, **należy zachować najważniejszy pozytywny aspekt programu tego typu, którym jest „znaczenie nadawane czynnikowi ludzkiemu”**:

— „Należy zadbać o to, by krajowe administracje celne i podatkowe były w wystarczającym stopniu przygotowane do stawienia czoła wyzwaniom kolejnej dekady.

— Sektory podatkowe i celne muszą zostać wyposażone w nowoczesny i wydajny system informatyczny. System ten powinien obejmować takie elementy, jak zmodernizowany kodeks celny.

— Komitet opowiada się za przeprowadzeniem bardziej szczegółowej oceny wpływu programu na budżety UE i państw członkowskich”<sup>(7)</sup>.

2.9 Modernizacja sektora celnego wymaga odpowiednich zasobów finansowych, dostosowanych do procedur i procesów związanych z czynnościami celnymi, zwłaszcza ze stworzeniem systemów elektronicznych i edukacją zasobów ludzkich zatrudnionych w tej dziedzinie.

<sup>(2)</sup> Zob. Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 47.

<sup>(3)</sup> Zob. Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 22.

<sup>(4)</sup> Zob. Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78.

<sup>(5)</sup> Zob. Dz.U. C 143 z 22.05.2012, s. 48.

<sup>(6)</sup> Zob. opinie EKES-u: w sprawie zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73; pt. „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61; w sprawie uchylania się od płacenia podatków związanego z importem, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112; w sprawie odzyskiwania wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń oraz współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120.

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 5, tamże.

<sup>(1)</sup> Zob. Dz.U. L 145 z 4.6.2008, s. 1.

2.10 Cele strategiczne nowego wniosku dotyczącego rozporządzenia pozostają takie same jak w rozporządzeniu (WE) nr 450/2008 będącym przedmiotem przekształcenia, są to więc cele spójne z aktualną polityką w zakresie handlu towarami wprowadzanymi do Unii Europejskiej lub ją opuszczającymi: w sprawie tych celów Komitet miał już możliwość wyrażenia swojej opinii<sup>(8)</sup>.

2.11 W rezolucji z dnia 1 grudnia 2011 r. Parlament Europejski wypowiedział się na temat modernizacji służby celnej<sup>(9)</sup> i poruszył kwestie: strategii celnej, instrumentów zapewniających konkurencyjność i sprawne zarządzanie ryzykiem; zasady „jednego okienka”; harmonizacji systemów kontroli i sankcji; uproszczenia procedur; interesów finansowych i praw własności intelektualnej oraz zacieśnienia współpracy.

2.12 Ze swojej strony Komisja w sprawozdaniu w sprawie postępów we wdrażaniu strategii dotyczącej rozwoju unii celnej<sup>(10)</sup> podkreśliła potrzebę:

- przyjęcia szerszego strategicznego podejścia do współpracy z pozostałymi organami i międzynarodowymi partnerami w dziedzinie bezpieczeństwa, zdrowia, ochrony i środowiska;
- usprawniania i aktualizowania procesu zarządzania, zarówno na poziomie struktur, jak i metod pracy, w szczególności poprzez dążenie do stosowania bardziej pragmatycznego podejścia w ramach procesów unii celnej;
- dzielenia się potencjałem i zdolnościami przez państwa członkowskie oraz przez państwa członkowskie i Komisję w celu zwiększenia skuteczności i jednolitości oraz osiągnięcia korzyści skali w ramach planowanego programu FISCUS;
- określenia podstawy dla pomiaru oraz przeprowadzania oceny wydajności (wyniki oraz rezultaty) w celu zapewnienia osiągnięcia zamierzonych celów przez unię celną lub w celu identyfikacji opóźnień lub luk.

2.13 Ze swojej strony Rada w rezolucji z dnia 13 grudnia 2011 r.<sup>(11)</sup> postanowiła określić strategię dla przyszłej współpracy, z myślą o określeniu środków, które należy przyjąć, by dalej zacieśniać współpracę celną i współpracę z innymi organami, wzmocnić rolę organów celnych jako naczelnego organu kontrolującego przepływ towarów w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, z uwagi na osiągnięcie bardziej efektywnej ochrony obywateli Unii.

### 3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Komisja proponuje zastąpienie rozporządzenia (WE) nr 450/2008 (zmodernizowany kodeks celny) rozporządzeniem przekształconym, za pomocą którego m.in.:

- dostosuje się tekst do Traktatu z Lizbony;

<sup>(8)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(9)</sup> Zob. rezolucja PE z 1.12.2011 (2011/2083/INI).

<sup>(10)</sup> Zob. COM(2011) 922 z dnia 20 grudnia 2011 r.

<sup>(11)</sup> Zob. Dz.U. C 5 z 7.1.2012, s. 1.

- dostosuje się tekst do aspektów praktycznych i zmian w zakresie przepisów celnych oraz przepisów dotyczących innych sektorów związanych z przepływem towarów między Unią Europejską a państwami trzecimi;

- określi się termin wystarczający, by rozwinąć systemy informatyczne niezbędne do funkcjonowania kodeksu.

3.2 W przekształconej wersji rozporządzenia (WE) nr 450/2008 przewiduje się lepsze dostosowanie przepisów do praktyk handlowych dzięki optymalnej strukturze i właściwemu harmonogramowi rozwoju systemu informatycznego, a jednocześnie zachowanie wszystkich zalet rozporządzenia będącego przedmiotem wniosku dotyczącego przekształcenia, tj. uproszczenia procedur administracyjnych dla organów publicznych (unijnych lub krajowych) oraz prywatnych.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet pozytywnie ocenia przyjęcie przez Komisję Europejską wniosku dotyczącego rozporządzenia stanowiącego przekształcenie rozporządzenia (WE) nr 450/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy zmodernizowany kodeks celny.

4.2 Choć Komitet pozytywnie odnosi się do nowego wniosku, jest zdania, że należy zapewnić:

- jednoznaczne terminy na wdrożenie przepisów wykonawczych, aby uniknąć powtórnych przekształceń i odroczeń;
- jednolitą interpretację przepisów celnych Unii Europejskiej, która powinna działać jako jednolita ramy administracja na rzecz wprowadzenia **jednolitego europejskiego organu celnego**;
- te same poziomy kontroli i jednolite traktowanie przedsiębiorców w dowolnym miejscu obszaru celnego UE, z zastosowaniem ujednoliconych pakietów kontrolnych, udoskonaleniem trybu funkcjonowania „jednego okienka” i ułatwieniem dostępu do statusu upoważnionego przedsiębiorcy;
- szczegółowe informacje dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, aby zapewnić jednolite i spójne stosowanie nowych przepisów i procedur informatycznych, zgodnie ze wspólnymi normami prowadzącymi do pełnej interoperacyjności;
- wysokiej jakości szkolenia dla pracowników celnych i przedsiębiorców, z wykorzystaniem platform i standardów europejskich w celu podniesienia poziomu profesjonalizmu i odpowiedzialności, poprzez odpowiednie monitorowanie, na podstawie europejskich parametrów jakości;
- odpowiednie krajowe lub unijne zasoby finansowe poprzez uruchomienie odpowiednich programów, np. **FISCUS, unijne programy kształcenia ustawicznego**, dotyczące m.in. szkoleń językowych i szkoleń w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, oraz **katedra Jeana Monneta**;

— dzielenie się potencjałem i zdolnościami przez państwa członkowskie oraz na szczeblu unijnym w celu stworzenia **europejskiej wyższej szkoły edukacji celnej**, aby móc podnieść prestiż sektora celnego.

4.3 Komitet jest zdania, że powyższe założenia mają szczególne znaczenie dla edukacji i wspólnych inicjatyw w zakresie informatyzacji mających na celu zapewnienie wysokiego standardu interoperacyjności systemów celnych oraz **jednolitego europejskiego korpusu celnego**, kwalifikacji oraz jednolitych poziomów operacyjnych.

4.4 Znaczne inwestycje, które już zrealizowano w celu wprowadzenia interoperacyjnych informatycznych systemów celnych, nie wyeliminowały różnic dotyczących przepisów i wykorzystywania danych: należy wykorzystać terminy określone we wniosku Komisji, by przeprowadzić intensywniejszą harmonizację i urzeczywistnić „europejski korpus celny”, który będzie służył za podstawę do osiągnięcia celu popieranego przez Komitet, czyli utworzenia **jednolitego europejskiego organu celnego**.

4.4.1 Mając na uwadze wprowadzenie jednolitego stosowania rozporządzenia, EKES proponuje eksperymentalne utworzenie europejskiej zadaniowej grupy szybkiego reagowania, która będzie wspierała realizację istotnych i uciążliwych zadań urzędów celnych, głównie na granicach zewnętrznych.

4.5 EKES raz jeszcze podkreśla, że „wspólnotowe zarządzanie administracją celną powinno być jednym z długoterminowych celów Unii. Jego zalety to prostota, niezawodność i oszczędność, jak również możliwość powiązania z systemami innych państw UE oraz krajów trzecich” <sup>(12)</sup>.

4.6 Komitet podkreśla konieczność dysponowania aktualnymi wytycznymi dotyczącymi kontroli przewożonych towarów, bezpieczeństwa produktów i publicznym bankiem danych na temat towarów niebezpiecznych, które przechwycono w urzędach celnych.

4.7 Komisja powinna ponadto uwzględnić uwagi EKES-u przedstawione w jego opinii z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie horyzentalnych ram prawnych <sup>(13)</sup>, dotyczące konieczności usprawnienia koordynacji i wzmocnienia działań w zakresie nadzoru rynkowego.

4.8 Jeśli chodzi o ochronę prawną na rynku UE, przepisy powinny przekształcać się w nowe systemy umożliwiające ustalenie pochodzenia i zapewniające identyfikowalność produktów w celu skuteczniejszego informowania konsumentów i wzmocnienia działań zapobiegających nieprawidłowościom i oszustwom w sektorze celnym.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 318 z 13.9.2006, s. 47.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE)**

COM(2011) 735 wersja ostateczna

(2012/C 229/14)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Dnia 15 listopada 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zielonej księgi w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE)*

COM(2011) 735 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 kwietnia 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 do 5 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Zarówno w programie sztokholmskim, jak i w Europejskim pakcie o imigracji i azylu łączenie rodzin określono jako kwestię, w przypadku której należy dalej rozwijać politykę UE, uwzględniając przy tym szczególnie środki dotyczące integracji. W 2003 r. przyjęto wspólne europejskie przepisy imigracyjne, które na szczeblu Unii Europejskiej regulują warunki wykonywania prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich.

1.2 W przedmiotowej dyrektywie określono warunki wjazdu i pobytu dla członków rodziny pochodzących z krajów trzecich dołączających do osoby pochodzącej z kraju trzeciego, która przebywa już legalnie w jednym z państw członkowskich. Dyrektywa ta nie ma zastosowania do obywateli Unii Europejskiej.

1.3 W pierwszym sprawozdaniu dotyczącym stosowania dyrektywy [COM(2008) 610 final] Komisja wskazała na problemy z jej wdrażaniem na szczeblu krajowym oraz na niedociągnięcia dyrektywy.

1.4 Komisja oceniła, że należy zainicjować debatę publiczną w sprawie łączenia rodzin, podkreślając niektóre zagadnienia związane ze stosowaniem omawianej dyrektywy. Taki jest cel rozpatrywanej zielonej księgi. Wszystkie zainteresowane strony zostały wezwane do odpowiedzi na kilka pytań dotyczących tego, w jaki sposób zwiększyć w skali Unii Europejskiej skuteczność przepisów w sprawie łączenia rodzin.

1.5 W zależności od wyników tych konsultacji Komisja zdecyduje, czy niezbędne są konkretne następce działania polityczne (np. zmiana dyrektywy, wytyczne interpretacyjne lub zachowanie statusu quo).

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą zorganizowania szerokich konsultacji społecznych w odniesieniu do dyrektywy w sprawie łączenia rodzin. Jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego EKES proponuje pomoc w zorganizowaniu tych konsultacji i wyda opinię na podstawie zgromadzonych przez siebie doświadczeń.

2.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zaniepokojeniem stwierdza, że w obecnej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej debaty dotyczące zagadnień związanych z imigracją są bardzo drażliwe. Kryzys finansowy i gospodarczy doprowadził do zerwania więzów solidarności między jednostkami i pociągnął za sobą radykalizację dyskursu i działań politycznych. Należy podkreślić, że ze względu na perspektywy demograficzne i gospodarcze rysujące się przed Europą konieczne jest otwarcie się na obywateli państw trzecich pragnących zamieszkać w UE. Społeczeństwo europejskie musi pozostać otwarte, nawet jeśli występują wahania na rynku pracy. Prowadzona w ramach polityki imigracyjnej debata w sprawie łączenia rodzin, choć jest konieczna, może doprowadzić do podważenia obecnych zasad i praktyk, które w wielu przypadkach stanowią ważny krok na drodze do osiągnięcia celów tej polityki.

2.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera przeprowadzenie tej debaty; co więcej, zmobilizuje się, aby głos społeczeństwa obywatelskiego stał się konstruktywnym czynnikiem sprzyjającym postępowi w tej dziedzinie. Niezależnie od problemów natury politycznej czy gospodarczej, z którymi europejskie społeczeństwo musi się zmierzyć, należy chronić i wzmacniać podstawy integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania praw podstawowych.

2.4 EKES docenia to, że Komisja Europejska jest otwarta na społeczeństwo obywatelskie i środowiska akademickie, które wielokrotnie krytycznie odnosiły się do treści i stosowania

przedmiotowej dyrektywy. Podkreśla w tym kontekście pozytywną rolę, jaką odgrywa europejskie forum integracji, ułatwiające zorganizowany dialog między instytucjami europejskimi a poszczególnymi podmiotami zajmującymi się zagadnieniami migracji i integracji.

2.5 W opinii Komitetu konieczne jest ukierunkowanie debaty poświęconej dyrektywie i jej skutkom na praktyczne aspekty jej wdrażania, jak również określenie na późniejszym etapie, po kolejnych konsultacjach z zainteresowanymi podmiotami, przyjętego sposobu działania oraz jego instrumentów.

2.6 Debata w sprawie dyrektywy powinna być prowadzona z uwzględnieniem licznych traktatów i konwencji międzynarodowych dotyczących ochrony prywatności, rodziny i członków rodziny, zwłaszcza dzieci. Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego jest prawem podstawowym i powinno być traktowane jako takie bez względu na przynależność państwową danej osoby. Prawo to zostało usankcjonowane bezpośrednio lub pośrednio w wielu dokumentach: Powszechnej deklaracji praw człowieka (art. 12, 16 i 25), Konwencji o prawach dziecka, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 7), Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 8, 9, 24 i 25) oraz Europejskiej karcie społecznej (art. 16).

2.7 Komitet jest zdania, że przeprowadzenie debaty w sprawie dyrektywy jest potrzebne i stosowne ze względu na liczne zgromadzone dane empiryczne dotyczące łączenia rodzin, lecz także z uwagi na konieczność zadbania o to, by dyrektywa odpowiadała rozwiązaniom technologicznym, które mogą zostać wykorzystane w ramach procedur wydawania dokumentów pobytowych (np. testy DNA). Należy ponadto uwzględnić orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2.8 Komitet stwierdza, że mimo iż dysponujemy licznymi istotnymi danymi dotyczącymi migracji, to w odniesieniu do bardzo drażliwych kwestii, takich jak oszustwa czy przymusowe małżeństwa, brakuje odpowiednich danych, które mogłyby posłużyć jako podstawa do opracowania strategii politycznych. EKES zaleca w związku z tym, aby kontynuować gromadzenie danych, zwłaszcza jakościowych, w tak ważnych i drażliwych dziedzinach.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zakres stosowania. Kto może posiadać status członka rodziny rozdzielonej w myśl dyrektywy?

#### Pytanie 1

— Czy wszystkie te kryteria (uzasadnione przypuszczenie uzyskania prawa stałego pobytu w chwili złożenia wniosku, jak uregulowano to w art. 3, oraz okres oczekiwania przed połączeniem rodziny, jaki faktycznie może zostać ustanowiony zgodnie z przepisami art. 8) są właściwym podejściem i najlepszym sposobem dla określenia, kto może uzyskać status członka rodziny rozdzielonej?

3.1.1 Komitet jest zdania, że kryterium „uzasadnionego przypuszczenia” jest zbyt nieprecyzyjne z punktu widzenia prawa i może być interpretowane zawężająco. Zaleca w związku z tym utrzymanie wymogu posiadania dokumentu pobytowego o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok, lecz zniesienie drugiego warunku, dotyczącego uzasadnionego przypuszczenia.

3.1.2 Problem może pojawić się także w związku z minimalnym okresem oczekiwania. Prawo do życia rodzinnego i prawo do prywatności stanowią prawa podstawowe. EKES ocenia, że w ramach korzystania z tych praw członek rodziny rozdzielonej w rozumieniu dyrektywy powinien mieć możliwość wszczęcia postępowania prowadzącego do połączenia rodziny z chwilą otrzymania dokumentu pobytowego, a kryterium minimalnego okresu legalnego pobytu powinno zostać zniesione.

3.1.3 Komitet wyraża zrozumienie dla tego, że w odniesieniu do statusu i ochrony, z których korzystają imigranci, stosuje się rozróżnienie między imigrantami wysoko wykwalifikowanymi i mniej wykwalifikowanymi. Zwraca jednak uwagę na to, że gospodarka europejska potrzebuje w równym stopniu obu tych kategorii i że nie można w żadnym wypadku różnicować praw w zakresie ochrony prywatności czy życia rodzinnego na podstawie kwalifikacji.

#### 3.2 Kwalifikujący się członkowie rodziny. Bezwzględnie wiążące przepisy – rodzina nuklearna

##### Pytanie 2

— Czy zasadny jest wymóg osiągnięcia przez małżonka minimalnego wieku, który różni się od wieku pełnoletności w danym państwie członkowskim?

— Czy istnieją inne sposoby zapobiegania małżeństwom wymuszonym w kontekście łączenia rodzin, a jeśli tak, to jakie?

— Czy posiadają Państwo niezbite dowody na istnienie problemu wymuszonych małżeństw? Jeśli tak, jak duży jest to problem (dane statystyczne) i czy jest on związany z przepisami dotyczącymi łączenia rodzin (ustalenie innego wieku minimalnego niż wieku pełnoletności)?

3.2.1 Komitet ocenia, że przepisy dotyczące minimalnego wieku małżonka stanowią instrument, który nie tylko nie zapewnia skutecznego przeciwdziałania przymusowym małżeństwom, lecz także jest sprzeczny z podstawowym prawem do życia rodzinnego. Możliwym rozwiązaniem byłoby dokonanie oceny charakteru małżeństwa na podstawie wywiadów lub badań przeprowadzonych po połączeniu rodziny na terytorium danego państwa członkowskiego. W celu zwiększenia szans na wykreślenie przymusowych małżeństw – problemu, który dotyczy prawie wyłącznie kobiety – EKES zaleca opracowanie systemu zachęt do ujawnienia się dla osób, które zostały zmuszone do zawarcia związku małżeńskiego. Rozwiązanie możliwe, lecz w żadnym wypadku nie wyłączone, polegałoby na wystawieniu osobom, których dotyczy problem, dokumentu pobytowego o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok. Komitet nie dysponuje niezbitymi dowodami dotyczącymi przymusowych małżeństw i zaleca, aby Komisja Europejska i wyspecjalizowane agencje połączyły wysiłki w celu uzyskania odpowiednich danych.

##### Pytanie 3

— Czy są Państwo zainteresowani utrzymaniem tych klauzul zawieszających – takich jak klauzula dotycząca dzieci w wieku powyżej 15 lat – które nie są wykorzystywane przez państwa członkowskie?

3.2.2 Komitet ocenia, że nie ma potrzeby utrzymania obu klauzul, o których mowa. Z pierwszej klauzuli, dotyczącej warunków integracji dzieci powyżej 12 roku życia, skorzystało tylko jedno państwo członkowskie. Ponadto zachodzi ryzyko określania koniecznych warunków integracji w sposób niejednolity i arbitralny, co może mieć wpływ na prawa osób podatnych na zagrożenia, np. dzieci. Druga klauzula, dotycząca dzieci w wieku powyżej 15 lat, także może stwarzać problem. Żadne państwo członkowskie nie skorzystało z tego ograniczenia. Wymóg dotyczący przedstawienia przez dziecko podstawy innej niż łączenie rodziny stwarza problem natury etycznej, biorąc pod uwagę to, że łączenie rodziny jest dokonywane na mocy prawa ustanowionego przez wszystkie konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony praw dziecka.

### 3.3 Klauzula fakultatywna – inni członkowie rodziny

#### Pytanie 4

- Czy zasady dotyczące członków rodziny kwalifikujących się do łączenia rodzin są odpowiednie i wystarczająco obszerne, aby wziąć pod uwagę różne definicje rodziny wykraczające poza definicję rodziny nuklearnej?

3.3.1 Zasady te nie są wystarczające, ponieważ nie ma jednej definicji rodziny, stosowanej zarówno w państwach trzecich jak i w państwach członkowskich UE. Niemniej jednak, o ile w UE brak jest podstawy prawnej do zdefiniowania rodziny, o tyle istnieją instrumenty służące zapobieganiu dyskryminacji. Zasady dotyczące łączenia rodzin powinny być wystarczająco elastyczne, aby objąć różne rodzaje struktur rodzinnych uznane na szczeblu krajowym (w tym związki osób tej samej płci, rodziny niepełne, związki partnerskie itp.) i aby uwzględnić inne więzy pokrewieństwa.

3.3.2 Ponieważ ponad połowa państw członkowskich skorzystała z klauzuli fakultatywnej i włączyła rodziców członka rodziny rozdzielonej lub rodziców jego małżonka do grona członków rodziny kwalifikujących się do łączenia rodzin, EKES jest zdania, że należałoby utrzymać tę klauzulę. Umożliwi ona państwom, które sobie tego życzą, uwzględnienie przy łączeniu rodzin szerszego kręgu osób. Klauzulą mogłoby zostać objęci na przykład teściowie, którzy są w stanie odegrać korzystną rolę w emocjonalnym i intelektualnym rozwoju swoich wnuków.

### 3.4 Wymogi dotyczące wykonywania prawa do łączenia rodzin – środki dotyczące integracji

#### Pytanie 5

- Czy środki te skutecznie służą integracji? W jaki sposób można to ocenić w praktyce?
- Które środki dotyczące integracji są najbardziej skuteczne w tym zakresie?
- Czy Państwa zdaniem przydatne byłoby bardziej szczegółowe sformułowanie tych środków na szczeblu UE?
- Czy zaleciłoby Państwo wprowadzenie środków przed wjazdem na terytorium UE?

- Jeśli tak, w jaki sposób można zagwarantować, że środki takie nie będą prowadzić de facto do niepożądanych przeszkód dla łączenia rodzin (takich jak nieproporcjonalnie wysokie opłaty lub wymogi) i będą uwzględniać indywidualne okoliczności, takie jak wiek, analfabetyzm, niepełnosprawność czy też poziom wykształcenia?

3.4.1 Komitet jest zdania, że środki dotyczące integracji są pożądane pod warunkiem, że są opracowywane i stosowane nie po to, aby utrudnić łączenie rodzin, lecz z korzyścią dla członków rodziny rozdzielonej. W opinii EKES-u środki dotyczące integracji powinny być przedsięwzięte na terytorium państwa przyjmującego należącego do UE, a nie na terytorium państwa trzeciego.

3.4.2 W ramach Europejskiego programu integracji obywateli państw trzecich zaproponowano zestaw narzędzi (*Integration Toolbox*), które można wykorzystać. W odniesieniu do tego zestawu narzędzi EKES ocenia jako konieczne położenie nacisku na naukę języka oraz edukację „formalną” i „pozaformalną”. EKES wielokrotnie przypominał, że edukacja jest podstawowym wymiarem integracji. Wykorzystanie wspomnianych narzędzi powinno być dostosowane do uwarunkowań demograficznych i społeczno-ekonomicznych członków rodziny. Zaleca się, aby nieletnie dzieci uczestniczyły w formalnych i pozaformalnych programach edukacyjnych, a dorośli i osoby starsze – w programach nauki języków i podnoszenia kwalifikacji zawodowych, jak również w programach włączenia cyfrowego (e-integracja). Środki te mogłyby pomóc członkom rodziny wnieść wkład w gospodarkę i społeczeństwo państwa przyjmującego, a także państwa pochodzenia.

3.4.3 EKES ocenia, że należałoby uniknąć wprowadzania środków przed wjazdem na terytorium UE. Członkowie rodziny łączonej na terytorium UE mogą w idealnej sytuacji wykazywać znajomość języka i podstaw kulturowych lub edukacyjnych służących ułatwieniu ich integracji, nie powinno to jednak stanowić warunku połączenia rodziny w sytuacji, gdy nie zostało ono jeszcze przeprowadzone. Pomijając problem nadmiernych przeszkód (np. kosztów), zachodzi możliwość, że państwa członkowskie UE i państwa trzecie nie dysponują infrastrukturą instytucjonalną wystarczającą do przeprowadzenia tych środków przed wjazdem na terytorium UE. Fakt, że środki dotyczące integracji są organizowane na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, pozwala zapewnić rodzinie wyższy poziom ochrony, poważniejsze wsparcie ze strony członka rodziny rozdzielonej i większe szanse na integrację. Ważną rolę w zapewnieniu integracji mogą odegrać organizacje pozarządowe, lecz zasadniczą rolę powinny w dalszym ciągu odgrywać władze publiczne, które mają obowiązek prawny zapewnienia integracji i niezbędne do tego zasoby.

### 3.5 Czas oczekiwania w odniesieniu do możliwości przyjęcia

#### Pytanie 6

- Czy w kontekście stosowania dyrektywy konieczne i uzasadnione jest utrzymanie w dyrektywie odstępstwa przewidującego okres trzyletni okres oczekiwania od złożenia wniosku?

3.5.1 Ponieważ tylko jedno państwo członkowskie skorzystało z tego odstępowania, EKES ocenia, że jego utrzymanie nie jest uzasadnione. Ponadto przy podejmowaniu decyzji o wystawieniu dokumentu pobytowego należy uwzględnić okoliczności indywidualne, a nie możliwość przyjęcia. Możliwość przyjęcia podlega zmianom i wynika z polityki, która może zmieniać się w zależności od potrzeb.

### 3.6 Wjazd i pobyt członków rodziny

#### Pytanie 7

- Czy powinny istnieć szczegółowe przepisy dotyczące sytuacji, gdy pozostały okres ważności dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej jest krótszy niż jeden rok, ale ma on zostać przedłużony?

3.6.1 Okres ważności powinien być taki sam w przypadku dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej i dokumentów pobytowych pozostałych członków jego rodziny. W celu uniknięcia różnic w okresach ważności dokumentów można rozważyć możliwość złożenia przez członków rodziny wspólnego wniosku przed wygaśnięciem ogółu dokumentów pobytowych.

### 3.7 Kwestie dotyczące azylu – wykluczenie ochrony uzupełniającej

#### Pytanie 8

- Czy łączenie rodzin obywateli państw trzecich, którzy korzystają z ochrony uzupełniającej, powinno podlegać przepisom dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin?
- Czy beneficjenci ochrony uzupełniającej powinni korzystać z bardziej korzystnych przepisów dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin, które zwalniają uchodźców z obowiązku spełniania niektórych wymogów (zakwaterowania, ubezpieczenia zdrowotnego, stabilnych i regularnych zasobów)?

3.7.1 Komitet ocenia, że beneficjenci ochrony uzupełniającej powinni korzystać z bardziej korzystnych przepisów dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin i w związku z tym powinni zostać objęci zakresem stosowania dyrektywy. Beneficjenci ochrony uzupełniającej pochodzą z państw i regionów, które uznano za zagrażające bezpieczeństwu i dobru tych osób. Tym bardziej konieczne jest podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia dwóch przedmiotowych statusów.

### 3.8 Inne kwestie związane z polityką azylową

#### Pytanie 9

- Czy państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu mieć możliwość ograniczania stosowania bardziej korzystnych przepisów dyrektywy do uchodźców, których związki rodzinne powstały przed ich wjazdem na terytorium państwa członkowskiego?
- Czy łączenie rodzin powinno być zapewnione dla szerszej kategorii członków rodziny, którzy pozostają na utrzymaniu uchodźcy, a jeśli tak, to w jakim stopniu?

- Czy od uchodźców powinno się nadal wymagać przedstawienia dowodów, że spełniają oni wymogi dotyczące zakwaterowania, ubezpieczenia zdrowotnego i zasobów, jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie został złożony w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy?

3.8.1 Komitet ocenia, że definicja rodziny nie powinna obejmować kryterium czasowego. Niektóre osoby zakładają rodziny w przyjmującym państwie członkowskim, a nie w państwie trzecim pochodzenia. Możliwość łączenia rodzin powinna być zapewniona niezależnie od chwili i miejsca założenia rodziny. Należy rozszerzyć zakres łączenia rodzin, aby objąć nim więcej kategorii osób, np. dzieci powyżej 18 roku życia albo braci i siostry, przy uwzględnieniu czynników ryzyka związanych z państwem pochodzenia oraz czynników kulturowych. Należy ponadto znieść ograniczony termin na złożenie wniosku o łączenie rodziny lub wydłużyć ten termin, aby umożliwić potencjalnym członkom rodziny rozdzielonej kontakt z pozostałymi członkami rodziny, którzy mogą znajdować się w oddalonych regionach, jak również przygotowanie ogółu dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku. Można rozważyć uzależnienie terminu złożenia wniosku od daty wygaśnięcia tymczasowego dokumentu pobytowego (np. 6 miesięcy).

### 3.9 Oszustwa, nadużycia, kwestie proceduralne – wywiady i badania

#### Pytanie 10

- Czy mają Państwo niezbite dowody na istnienie problemu oszustw? Jak duży jest to problem (dane statystyczne)? Czy uważają Państwo, że przepisy dotyczące wywiadów i badań, w tym testów DNA, mogą przyczynić się do ich rozwiązania?
- Czy Państwa zdaniem przydatne byłoby bardziej szczegółowe uregulowanie kwestii tych wywiadów lub badań na szczeblu UE? A jeśli tak, jakiego rodzaju przepisy przewidywałoby Państwo?

3.9.1 Komitet nie dysponuje niezbitymi dowodami dotyczącymi problemu oszustw. Jest zdania, że prowadzenie wywiadów i badań jest zasadne, o ile nie ogranicza ono skuteczności prawa do łączenia rodzin.

- Jeżeli chodzi o testy DNA, EKES nie pochwała tego rozwiązania. Mimo że jest to uznane naukowo narzędzie potwierdzania więzów biologicznych między osobami, nie uwzględnia ono ogółu relacji emocjonalnych, społecznych i kulturowych, jakie mogą powstać między członkami danej rodziny, niekoniecznie połączonymi więzami biologicznymi. Testy DNA nie są właściwe w przypadku adopcji. Ponadto testy DNA mogą powodować ujawnienie bardzo delikatnych sytuacji rodzinnych (zachowana w tajemnicy adopcja, zdrada). Stosowanie testów DNA jest więc wyraźnie sprzeczne z prawem do prywatności i może prowadzić do dramatów osobistych, za które organ publiczny nie chciałby ponosić odpowiedzialności. EKES ocenia w związku z tym jako konieczne wprowadzenie przepisów regulujących prowadzenie badań i wywiadów, które to przepisy objęłyby pełen wachlarz istniejących instrumentów, zarówno prawnych jak i technologicznych. W tym celu należałoby być

może zaangażować Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komitet wyraża gotowość współpracy z instytucjami europejskimi oraz z innymi instytucjami i organizacjami w celu opracowania tego rodzaju przepisów. Zwraca też uwagę na zasadę proporcjonalności. Łączenie rodzin nie może być traktowane jako element prawa karnego.

### 3.10 Małżeństwa dla pozorów

#### Pytanie 11

- Czy mają Państwo niezbitą dowody na istnienie problemu małżeństw dla pozorów? Czy posiadają Państwo dane statystyczne dotyczące takich małżeństw (o ile je wykryto)?
- Czy problem ten jest związany z przepisami dyrektywy?
- Czy przepisy dyrektywy dotyczące kontroli i inspekcji mogłyby być skuteczniej wdrażane, a jeśli tak, to w jaki sposób?

3.10.1 Komitet nie dysponuje niezbitymi dowodami dotyczącymi małżeństw dla pozorów. Przyszłe uregulowania dotyczące kontroli, inspekcji i wywiadów mogą przyczynić się do ograniczenia tego zjawiska. EKES podkreśla, że przepisy te powinny zostać określone we współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej w celu zapewnienia, że nie będą one sprzeczne z poszanowaniem praw podstawowych osób, których dotyczy omawiany problem.

### 3.11 Opłaty

#### Pytanie 12

- Czy należy uregulować opłaty administracyjne pobierane w ramach postępowania?
- Jeśli tak, to czy uregulowania powinny przybrać formę gwarancji czy też konieczne są dokładniejsze wskazania?

3.11.1 EKES ocenia, że byłoby nieuzasadnione, gdyby pobierane opłaty nie były jednolite. W związku z tym konieczne jest

ustalenie pułapu dla tych opłat, aby nie naruszyć istoty dyrektywy. EKES ocenia, że można rozważyć albo ustanowienie jednolitego pułapu odpowiadającego niskiej kwocie, albo uzależnienie całości opłat od dochodu na mieszkańca – lub innego wskaźnika – w państwie trzecim. Ponieważ procedura składania wniosków o łączenie rodziny jest wszczynana przez jednostki, możliwe byłoby ustalenie pułapu w zależności od dochodów poszczególnych wnioskodawców (np. w postaci procentu średniego rocznego dochodu). Jeżeli chodzi o nieletnie dzieci, powinny one wносить niższą opłatę lub być zwolnione z opłat.

### 3.12 Długość procedury – termin dla podjęcia decyzji administracyjnej

#### Pytanie 13

- Czy termin dla rozpatrzenia wniosku określony w dyrektywie jest uzasadniony?

3.12.1 EKES ocenia, że należy zmienić dyrektywę w celu zharmonizowania praktyk i nadania im wspólnego charakteru na szczeblu państw członkowskich. Zaleca w związku z tym skrócenie terminu z dziewięciu do sześciu miesięcy.

### 3.13 Klauzule horyzontalne

#### Pytanie 14

- W jaki sposób można ułatwić i zapewnić w praktyce stosowanie tych klauzul horyzontalnych?

3.13.1 EKES ocenia, że najodpowiedniejszym sposobem zapewnienia stosowania klauzul horyzontalnych, zarówno gdy chodzi o nadrzędny interes nieletniego dziecka jak i obowiązek indywidualnego rozpatrywania poszczególnych wniosków, a jednocześnie sposobem, który umożliwi rozwiązanie innych problemów związanych z łączeniem rodzin, jest określenie odrębnych i jednolitych przepisów regulujących prowadzenie wszelkiego rodzaju możliwych badań, kontroli i wywiadów. Przepisy te powinny być proporcjonalne i zgodne z prawami podstawowymi.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw”**

COM(2011) 681 wersja ostateczna

(2012/C 229/15)

Sprawozdawca: **Madi SHARMA**

Współsprawozdawca: **Stuart ETHERINGTON**

Dnia 25 października 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw”*

COM(2011) 681 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 kwietnia 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 203 do 12 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES pochylnie odnosi się do podjętego przez Komisję zobowiązania do wsparcia odpowiedzialnych praktyk gospodarczych za pośrednictwem szeregu inicjatyw politycznych przedstawionych w pakiecie „Odpowiedzialne przedsiębiorstwa”<sup>(1)</sup> w ramach strategii „Europa 2020”.

1.2 EKES odnotowuje, że Komisja Europejska respektuje dobrowolny charakter CSR (który różni się od charakteru „niezobowiązującego”) oraz, że podkreśla fakt, iż we wdrażaniu tej zasady na poziomie przedsiębiorstw poczyniono postępy, uznając potrzebę elastyczności, by umożliwić przedsiębiorstwom innowacyjność.

1.3 EKES zauważa, że w nowym wniosku rozszerzono definicję CSR poza istniejące ramy. Niemniej jednak wiele pytań pozostało bez odpowiedzi. Nie wyjaśniono w nim:

— definicji słowa „przedsiębiorstwo”, które w celu uniknięcia nieporozumień powinno obejmować **wszystkie prywatne i publiczne zainteresowane podmioty oraz zainteresowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego;**

— różnych rodzajów kulturowego podejścia do CSR;

— różnic między odpowiedzialnością „socjalną” (dotyczącą tylko miejsca pracy) a odpowiedzialnością społeczną (działania poza miejscem pracy);

— które działania wolontariackie będą podlegać obowiązkowi sprawozdawczości, zważywszy że wszystkie działania w ramach CSR mają charakter wolontariacki, wykraczając poza jakiegokolwiek wymogi prawne;

— konkretnych środków dla MŚP – w komunikacie stosuje się podejście uniwersalne;

— rozróżnienia między CSR a ładem korporacyjnym, a rzeczą konieczną jest zachowanie odrębności obu pojęć.

1.4 Plan działań Komisji odzwierciedla głównie dawną (i obecnie porzuconą) definicję odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i sprawia wrażenie kontynuacji działań promocyjnych z ostatnich dziesięciu lat. Komitet oczekiwałby raczej planów odnoszących się do działań, które można by określić jako „odnowioną strategię” opracowanych w oparciu o nową definicję społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: planów mających zachęcać przedsiębiorstwa do wzięcia na siebie odpowiedzialności za swój wpływ na społeczeństwo, do wykazania przed swymi udziałowcami, jak tego dokonują, a zarazem planów służących wspieraniu przedsiębiorstw w tych działaniach. Wobec braku takich planów Komitet właściwie nie może wypowiedzieć się na temat „odnowionej strategii”. Może jedynie stwierdzić, że do lata bieżącego roku Komisja zamierza przedstawić wniosek prawodawczy w sprawie przejrzystości informacji dotyczących kwestii społecznych i ekologicznych dostarczanych przez przedsiębiorstwa we wszystkich branżach.

1.5 Komitet popiera pomysł przeglądu dyrektywy z 2003 r.<sup>(2)</sup>, proponując, by przedsiębiorstwa, których kluczowym elementem strategii lub komunikacji jest CSR,

<sup>(1)</sup> COM(2011) 685 final.

<sup>(2)</sup> Czwarta dyrektywa w sprawie rocznych sprawozdań finansowych 2003/51/WE

każdego roku przekazywały informacje na temat kwestii społecznych i środowiskowych zgodnie z procedurami opartymi na dowodach i przejrzystości. Chodzi o upowszechnienie bieżących praktyk w oparciu o narzędzia pomiaru i oceny uznane na szczeblu międzynarodowym.

1.6 Komitet przypomina, że praktyki związane z CSR nie mogą w żadnym wypadku mieć na celu zastąpienia prawodawstwa krajowego ani ograniczenia ustaleń umów zbiorowych będących wynikiem dialogu społecznego. W tym kontekście Komitet bardzo pozytywnie ocenia propozycję stworzenia bazy danych na potrzeby analizy i monitorowania treści negocjowanych międzynarodowych porozumień ramowych (ACI), które są elementem społecznej i środowiskowej regulacji globalizacji.

1.7 CSR to bardzo ważna, dobrowolna działalność doświadczalna dla dialogu obywatelskiego, która podejmowana jest w niektórych przedsiębiorstwach, gdyż za pośrednictwem podmiotów spoza przedsiębiorstwa pozwala ocenić odpowiedzialność tych przedsiębiorstw wobec wpływu, jaki wywierają na społeczeństwo.

## 2. Wstęp

2.1 W dniu 25 października 2011 r. Komisja Europejska opublikowała nowy komunikat pt. „Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw” („CSR”). W strategii przedstawia się plan działania obejmujący realistyczne cele do osiągnięcia w latach 2011–2014.

2.2 Celem realizacji założenia, jakim jest odnowa polityki w zakresie CSR, w komunikacie dąży się do:

- opracowania nowej definicji CSR;
- odbudowania zaufania konsumentów i obywateli do europejskich przedsiębiorstw;
- wsparcia CSR za pośrednictwem korzyści, w tym rynkowych;
- udoskonalenia ram prawnych;
- silniejszego uwzględnienia kwestii CSR w ramach kształcenia, szkolenia i badań naukowych;
- lepszego dostosowania europejskiego i światowego podejścia do CSR;
- wsparcia dialogu społecznego i przejrzystości;
- stworzenia bazy danych dotyczącej międzynarodowych porozumień ramowych (ACI).

2.3 W nowej rozszerzonej definicji proponuje się, by CSR oznaczała „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo” i rozważa się dodatkowe aspekty, które przedsiębiorstwa powinny uwzględnić w swych strategiach na rzecz CSR. Definicja stanowi uaktualnienie poprzedniej definicji mówiącej o „konceptji, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają problematykę społeczną i środowiskową w swojej działalności gospodarczej i stosunkach z zainteresowanymi stronami”.

2.4 Komisja zamierza dalej opierać się na zasadach i wytycznych uznanych na szczeblu międzynarodowym, współpracując z państwami członkowskimi, krajami partnerskimi i stosownymi forami międzynarodowymi oraz wymuszając na przedsiębiorstwach większe zobowiązania w tej dziedzinie.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Przedsiębiorstwa rozwijają CSR jako element swojej strategii biznesowej i jako narzędzie pomagające im przyczynić się do rozwiązywania wewnętrznych i zewnętrznych problemów społecznych, ekologicznych i gospodarczych. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw może przyczyniać się do wdrażania strategii „Europa 2020”, jeżeli będzie ona rozwijana przez przedsiębiorstwa w ramach dialogu z różnymi zainteresowanymi stronami i jeśli zachowane zostanie podejście nieoparte na regulacjach.

3.2 CSR stanowi **podejście zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju**, a korzyści wynikające z działalności w zakresie CSR powinny wspierać odgrywaną przez przedsiębiorstwa w społeczeństwie pozytywną rolę, która wykracza poza wartości czysto gospodarcze. W żadnym przypadku nie wolno stosować CSR w celu zastąpienia praw społecznych gwarantowanych przez instrumenty prawne, krajowe lub międzynarodowe, za które odpowiedzialne są głównie państwa i rządy.

3.3 W kontekście trudności gospodarczych i politycznych inicjatywa polityczna na rzecz CSR jest szansą na pozytywną współpracę ze światem przedsiębiorczości, o ile przyjmie się, że CSR dotyczy podejmowanych przez przedsiębiorstwa wysiłków mających przynieść pozytywny wpływ na społeczeństwo, albo zmniejszyć lub ograniczyć ich negatywny wpływ dzięki dobrowolnym działaniom wykraczającym poza prawne zobowiązania przedsiębiorstw. EKES ponownie przywołuje swą opinię z 2006 r. <sup>(3)</sup>, w której stwierdził, że CSR musi mieć nadal dobrowolny charakter (który różni się od charakteru „niezobowiązującego”). Uważa, że dyskurs dotyczący CSR należy konstruktywnie reformułować, aby przedsiębiorstwom nadać status **zainteresowanych podmiotów społeczności**.

3.4 Istotne jest, aby w ramach przeglądu polityki w zakresie CSR uznano, że wszystkie grupy zainteresowanych podmiotów borykają się z trudnościami w obecnych warunkach gospodarczych. Wnioski Komisji dotyczące tej polityki powinny uzupełniać się z celami dotyczącymi sprzyjania wzrostowi jako zasadniczemu warunkowi tworzenia dobrobytu i wysokiej jakości miejsc pracy, a przy tym koncentrować się na **ułatwianiu** bardziej odpowiedzialnych praktyk gospodarczych.

3.5 Na skutki społeczne obecnej działalności w zakresie CSR wpływają rozmaite **formy i motywy**. Decydenci polityczni powinni lepiej zrozumieć różne motywy i sposób, w jaki oddziałuje na nie wielkość, wydajność, przychód, sektor i działalność przedsiębiorstw. Rozpoznanie poszczególnych narzędzi i wsparcia niezbędnego dla różnych sektorów pomoże nadać bardziej świadomy charakter przeglądowi ram politycznych CSR. Komitet zgadza się z Komisją, że przestrzeganie właściwego ustawodawstwa, a także układów zbiorowych pracy

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 53–60.

zawartych między partnerami społecznym, jest warunkiem wstępnym ponoszenia przez przedsiębiorstwa odpowiedzialności za swój wpływ na społeczeństwo.

3.6 Rozwój działalności w zakresie CSR nastąpił w wyniku wzrostu zainteresowania kwestiami środowiskowymi. W wyniku tego warunki pracy i stosunki społeczne zrównano z zagadnieniami środowiskowymi. W związku z obecnym kryzysem Komisja musi **wesprzeć rozdział społeczny CSR**.

3.7 W programie CSR przeoczono rolę i obecność **sektora gospodarki społecznej, w tym organizacji pozarządowych**. Komisja musi uznać wartość i wagę tego sektora, jeżeli chodzi o udział w programie CSR zarówno o samodzielnym charakterze, jak i w **partnerstwie z innymi sektorami**. Ponadto musi ocenić **pośredni wpływ** propozycji na sektor gospodarki społecznej pod względem tworzenia powiązań z przedsiębiorstwami.

3.8 Wobec zobowiązań podjętych przez UE w kontekście konferencji Rio + 20, Komitet podkreśla korzyści, jakie przyniosłaby kampania uświadamiająca, rozpowszechniająca informacje pozafinansowe poprzez publikację okresowego sprawozdania dotyczącego zrównoważonego rozwoju nie tylko przez wszystkie przedsiębiorstwa określonej wielkości (zatrudniające ok. 500 pracowników), lecz także przez administrację publiczną i duże organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Perspektywa taka ukazywałaby korzyści płynące z poszukiwań wskaźników wykraczających poza PKB bądź odnoszących się do śladu węglowego lub cyklu życia. Stosownie do zobowiązań podjętych w kontekście konferencji w Rio, Komitet wdrożył już tego rodzaju podejście, publikując swoje wyniki, zgodnie z narzędziem diagnostycznym EMAS.

3.9 W trosce o to, by działać etapami, Komitet zachęca Komisję do skonsolidowania europejskich ram prawnych oceny i informacji społecznej i środowiskowej, przewidzianych w dyrektywie z 2003 r., która poddawana jest obecnie przeglądowi. Takie europejskie ramy obowiązujące wszystkie duże przedsiębiorstwa i czyniące z CSR oś ich strategii lub komunikacji powinny opierać się na narzędziach pomiaru uznanych na całym świecie oraz czerpać z prawodawstwa krajowego obowiązującego już w wielu krajach europejskich.

3.10 Dzięki coraz liczniejszym dobrym wzorcom postępowania, w tym porozumieniom negocjowanym w ramach dialogu społecznego, CSR stanowi konkretny wyraz dodatkowego wkładu dialogu społecznego w badanie i rozwiązywanie problemów społecznych. Dialog społeczny ma fundamentalne znaczenie we wdrażaniu sprawdzonych rozwiązań CSR z myślą o wypracowaniu oceny ważnej dla zainteresowanych stron, które potrzebują wysokiej jakości informacji na temat działań podejmowanych dobrowolnie przez przedsiębiorstwa lub przez odpowiedzialnych inwestorów.

3.11 W komunikacie Komisji Europejskiej nie uwzględnia się wartości płynącej z obecności kobiet w zarządach i w kontekście CSR; brakuje także uznania ekonomicznej wartości dodanej,

jaką generują kobiety dla społeczności. Dowiedziono, że reprezentacja kobiet w zarządach i w kontekście CSR ma związek z pozytywnym wpływem, jaki wywiera przywództwo uwzględniające wymiar płci na CSR (4).

3.12 Usługi pośrednictwa, które maksymalizują potencjał wzrostu i wartość społeczną w działalności w zakresie CSR przez strategiczne dopasowywanie potrzeb i zdolności przedsiębiorstw w celu budowania udanej współpracy, należy dalej wspierać jako sprawdzone rozwiązanie.

3.13 Należy nakłaniać Unię Europejską do upowszechniania i ochrony zdecydowanych międzynarodowych ram CSR. Przedsiębiorstwa powinny przestrzegać tych instrumentów, wykorzystywać je jako wskazówki przy opracowywaniu swych działań w ramach CSR oraz wykazywać przed akcjonariuszami, w jaki sposób z nich korzystają.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1 Aktualizacja definicji CSR

4.1.1 Ważnym elementem nowego wniosku jest wprowadzenie zaktualizowanej definicji CSR. Niemniej EKES uważa, że Komisja musi koniecznie sprecyzować rozumienie pojęcia „przedsiębiorstwa” w swej definicji, by nie dopuścić do nieporozumień. Musi także wyjaśnić, które z nowych polityk zostaną rozwinięte w oparciu o zaktualizowaną definicję, w tym także w nowej inicjatywie prawodawczej, którą Komisja zapowiedziała. Powinna również uściślić swe plany dotyczące zachęt do stosowania CSR przez różne społeczności przedsiębiorców takie jak np. wielkie korporacje, MŚP czy przedsiębiorstwa działające w ramach gospodarki społecznej.

4.1.2 EKES odnotowuje ponadto, że komunikat jest niepełny, gdyż nie próbuje się w nim ocenić wyników dziesięcioletniej strategii na rzecz CSR pod względem wpływu na postępowanie przedsiębiorstw, aby inicjatywy i ramy polityczne proponowane w związku ze strategią były bardziej przemyślane.

4.1.3 W proponowanej przez UE definicji wprowadza się pojęcie odpowiedzialności w odniesieniu do działalności wolontariackiej. Nowa definicja odpowiada wielowymiarowemu charakterowi CSR przedstawionemu w komunikacie (5). Niemniej UE musi zachować ostrożność przy podejmowaniu prób ustanowienia nowej normy, która mogłaby być sprzeczna z normą ISO 26000. Program CSR musi być opracowany przez przedsiębiorstwa w ramach dialogu z różnymi zainteresowanymi stronami, jeżeli ma pomóc w tworzeniu inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w ramach strategii „Europa 2020”.

4.1.4 Produkty i usługi są coraz częściej dostarczane przez różne organizacje w ramach usług publicznych w całym sektorze przedsiębiorczości, sektorze publicznym i sektorze gospodarki społecznej. Proponowana definicja uwzględnia taki aspekt organizacji niekomercyjnych. Jednak potrzebne jest dalsze wyjaśnienie definicji i jej konsekwencji dla **wszystkich przedsiębiorstw**, w których powinna być stosowana zasada CSR.

(4) Zob. <http://newsforchangingtimes.com/2012/02/17/women-boardroom-csr-un-women-ingrid-kragl/>.

(5) COM(2011) 685 final, s. 7.

4.1.5 Skutki społeczne kryzysu finansowego zwracają uwagę na szerszy wpływ praktyk gospodarczych. Rzeczą słuszną jest rozliczanie przedsiębiorstw z działalności oraz uwzględnianie przez nie CSR w swej strategii działania w celu zachęcenia do bardziej odpowiedzialnych praktyk, zwłaszcza w kontekście kryzysu i wzmożonej konkurencji. CSR należy jednak przeformułować, aby podkreślić **wzajemną zależność** przedsiębiorczości i społeczności.

4.1.6 **Swoiste powiązania pomiędzy przedsiębiorczością a społecznością** muszą obejmować dialog społeczny i przejrzystość. W tym względzie poszczególne zadania związane z CSR są liczne:

- *Spółeczność organizacyjna (wewnątrz przedsiębiorstwa)* – koordynowanie struktur wewnętrznych w celu wypełnienia obowiązków dotyczących dobrego samopoczucia i rozwoju pracowników.
- *Zewnętrzna społeczność zainteresowanych podmiotów* – współpracowanie w interesie przedsiębiorczości z udziałowcami, klientami i innymi partnerami, w tym z władzami publicznymi i społecznościami.
- *Spółeczność miejsca* – ocenianie i działanie w celu poprawy wpływu praktyk gospodarczych na okoliczne społeczności lokalne i środowisko.

Przedsiębiorstwa powinny uznać takie powiązania i z własnej inicjatywy przyjąć CSR jako podstawowy cel działalności gospodarczej, aby osiągnąć maksymalną wartość finansową i społeczną dla wszystkich zainteresowanych podmiotów społeczności. Ożywienie sieci lokalnych <sup>(6)</sup> zapewni wszystkim zainteresowanym podmiotom społeczności, w tym władzom publicznym, płaszczyznę uczestnictwa i współpracy dla dobra społeczeństwa.

4.1.7 Podejście Komisji do MŚP jest dalekie od ideału. Nie powiązano w żaden sposób przedsiębiorczości z wpływem MŚP na program CSR w całej UE. Ponadto zmarnowano okazję do stworzenia kompleksowej polityki, która odzwierciedlałaby nowe sposoby prowadzenia działalności, takie jak handel online, i zapewniałaby lepsze informowanie MŚP o programie CSR.

4.1.8 We wnioskach programowych pominięto MŚP. W komunikacie nie wyjaśnia się, jak należy rozumieć „przedsiębiorstwo”, ale sformułowanie sugeruje, że punktem odniesienia są duże przedsiębiorstwa. MŚP są istotnym elementem tworzenia zatrudnienia i wzrostu w całej UE, a także koncentracji na konkurencyjności zapisanej w traktacie lizbońskim, a zatem uniwersalne podejście CSR do różnych rodzajów przedsiębiorstw jest nie do przyjęcia.

#### 4.2 Popularyzacja korzyści i zachęt w związku z działalnością w zakresie CSR

4.2.1 Ważne jest rozpoznanie motywów ekonomicznych stojących za działalnością w zakresie CSR. W komunikacie przedstawia się rozmaite korzyści, które powinno się bardziej popularyzować wraz z przykładami sprawdzonych rozwiązań, aby informować i zachęcać przedsiębiorstwa do podejmowania większych zobowiązań na rzecz CSR.

4.2.2 Nie należy jednak wyolbrzymiać korzyści ekonomicznych wynikających z działalności w zakresie CSR. Przedsiębiorstwa mają działy marketingu i sprzedaży odpowiedzialne za reklamowanie oferty i rozpoznawanie potrzeb konsumentów. **CSR to przede wszystkim podejście zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju**, obejmujące kwestię wzrostu gospodarczego z uwzględnieniem aspektów społecznych i środowiskowych. Sprowadzenie CSR wyłącznie do efektów ekonomicznych może przynieść niepożądane skutki, np. rezygnację z polityki, jeżeli efekty nie będą spełniały oczekiwań finansowych.

4.2.3 Wykorzystywanie zamówień publicznych w charakterze zachęty rynkowej wymaga gruntownego przemyślenia i właściwego wdrożenia. Kryteria społeczne, w tym klauzule MOP, muszą być powiązane z przedmiotem zamówienia, aby zapobiec prowadzeniu działalności w zakresie CSR wyłącznie na pokaz i zapewnić korzystną wartość społeczną. Może to również pomóc w kształtowaniu bardziej odpowiedniej i skutecznej działalności w zakresie CSR w sektorach przemysłowych.

4.2.4 W ramach udzielanych zamówień należy wprowadzać klauzule społeczne z zachowaniem jak największej **przejrzystości**. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego świadczenia usług i zgodności z zasadami uczciwej konkurencji na jednolitym rynku. W razie wykorzystywania zamówień publicznych w charakterze zachęty rynkowej należy zasięgać opinii Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji.

4.2.5 Pominięto istotne możliwości dla programu CSR, które wynikają z inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej, przedstawionej jako uzupełniająca polityka w ramach pakietu Komisji w sprawie odpowiedzialności przedsiębiorstw <sup>(7)</sup>. W surowym klimacie gospodarczym przedsiębiorstwa z większą ostrożnością podchodzą do niemożliwych do odzyskania wydatków. Rzeczą powszechnie przyjętą jest korzystanie przez przedsiębiorstwa społeczne z kapitału prywatnego w ramach swoich planów finansowych <sup>(8)</sup>, w związku z czym inwestycje społeczne i usługi niefinansowe pro bono dla nowych przedsiębiorstw społecznych pozwalają przedsiębiorstwom uzyskiwać **zwrot finansowy i społeczny** <sup>(9)</sup> ze swoich inwestycji w CSR. Obie inicjatywy osiągnęłyby swoje cele, maksymalizując przy tym potencjał wzrostu i zdolność wytwarzania wartości społecznej.

#### 4.3 Rozumienie motywów i wsparcie działalności w zakresie CSR

4.3.1 Działalność w zakresie CSR prowadzi się obecnie **pod wieloma postaciami i z rozmaitych powodów**, które wpływają na jej oddziaływanie społeczne. Może chodzić o defensywną ochronę interesów udziałowców, datki na cele dobroczynne i sponsoring w niektórych państwach członkowskich, ale również o bardziej znaczącą działalność, np. działalność strategicznie powiązaną z podstawowym przedmiotem działalności przedsiębiorstwa, a także próby zmiany sytuacji obejmujące rozpoznanie i wyeliminowanie źródeł problemów społecznych <sup>(10)</sup>. EKES wskazuje na fakt, że nowe zasady mogą mieć efekt przeciwny do zamierzonego, jeżeli w niektórych krajach doprowadzą one do wstrzymania przez przedsiębiorstwa działalności, która wymaga sprawozdawczości.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 685 final.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 682 final, s. 6.

<sup>(10)</sup> [www.csrinternational.org](http://www.csrinternational.org)

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 63–72.

4.3.2 Decydenci polityczni muszą mieć świadomość takiej skali działalności, aby pomóc w stworzeniu korzystnego otoczenia dla bardziej strategicznych i nastawionych na zmianę przedsięwzięć w zakresie CSR. Wymogi nie powinny narzucać **minimalnych standardów** działalności w zakresie CSR i powinny stanowić niewiążące kodeksy postępowania **wykraczające poza wymogi prawne**.

4.3.3 Lepiej by było, gdyby wysiłki nastawione były na zachęcanie do informowania i zaangażowania na rzecz dialogu obywatelskiego wewnątrz całego przedsiębiorstwa, od szczebla kierowniczego po pracowników, aby wypracować skuteczniejsze programy CSR oraz przyczynić się do powstania bardziej etycznej kultury organizacyjnej. Specjalne grupy koordynujące z udziałem personelu kierowniczego sprawdziły się pod względem zapewniania kierownictwa strategicznego i wspierania realizacji działalności w zakresie CSR.

4.3.4 Rozwiązania w postaci samoregulacji i współregulacji są zasadniczo dobrym pomysłem, ale konieczne jest wprowadzenie mechanizmów czuwających nad tym, aby przestrzeganie wymogów nie stało się przypadkiem dużym obciążeniem dla MŚP z powodu postanowień umownych z większymi przedsiębiorstwami jako podwykonawcami i podmiotami łańcucha dostaw. Propozycja Komisji, by opracować kodeks dobrych praktyk, powinna zapewnić wytyczne dla podmiotów pragnących zaangażować się w działania z zakresu CSR, należy przy tym wszakże uwzględnić specyfikę samoregulacji i współregulacji.

#### 4.4 Zaangażowanie na rzecz roli pracowników w programie CSR

4.4.1 CSR nie odnosi skutku w przedsiębiorstwie bez zaangażowania pracowników. Program CSR należy ustalać we współpracy z kierownictwem, pracownikami i – stosownie do przypadku – partnerami społecznymi, aby odzwierciedlał on etos przedsiębiorstwa. CSR wykracza poza „budowanie zespołu”, a zaangażowanie pracowników stanowi warunek sukcesu strategii.

4.4.2 Rola partnerów społecznych ma dużą wartość dla każdego programu CSR z punktu widzenia rozpowszechniania informacji i rozwoju dialogu społecznego. W odpowiednich przedsiębiorstwach trzeba utworzyć platformy zapewniające układy zbiorowe, przejrzystość, komunikację i włączenie uczestniczące, które uwzględniono w programie CSR.

4.4.3 Prawa człowieka, warunki pracy i praktyki zatrudnienia to ważne elementy wielowymiarowego oblicza CSR. Przedsiębiorstwa powinny rozwijać swą działalność, wykraczając poza międzynarodowe i europejskie przepisy oraz wytyczne wywodzące się z ośmiu konwencji MOP w sprawie podstawowych praw człowieka, a z drugiej strony ich działania powinny dotyczyć zdrowia i dobrego samopoczucia pracowników, jak i szkoleń dla nich. Wszystkie przedsiębiorstwa muszą się rozliczać z etycznych i uczciwych struktur zarządzania wewnętrznego, które nie mogą być ważniejsze od układów zbiorowych.

#### 4.5 Wymiana wiedzy

4.5.1 Partnerskie uczenie się o polityce CSR pomiędzy państwami członkowskimi to ważne przedsięwzięcie (założenie

nr 9). Szczególny nacisk należy położyć na wspomaganie **wszystkich państw członkowskich** w opracowywaniu i uaktualnianiu krajowej polityki CSR oraz na zdobywanie wiedzy w oparciu o zrealizowane już przedsięwzięcia z zakresu polityki krajowej w tej dziedzinie.

4.5.2 Wszystkie organy statutowe w Unii – instytucje krajowe, regionalne, lokalne i unijne – muszą opracować i realizować strategię CSR, aby stanowić wzór do naśladowania dla innych sektorów. Powinna ona obejmować solidną politykę wewnętrzną w zakresie CSR, pilotowanie innowacyjnych modeli i działań w zakresie CSR, ułatwianie wymiany sprawdzonych rozwiązań i kierowanie rozwojem sieci lokalnych w celu zapewnienia zaangażowania społeczności.

4.5.3 W niektórych sektorach przemysłowych platformy z udziałem rozmaitych zainteresowanych podmiotów mogłyby pomagać w pośredniczeniu w poważnych rozmowach o praktykach gospodarczych pomiędzy przedsiębiorstwami i zainteresowanymi podmiotami oraz ułatwiać pożyteczną wymianę sprawdzonych rozwiązań i pouczających doświadczeń w obrębie sektorów i pomiędzy nimi z należyтым uwzględnieniem autonomii zainteresowanych podmiotów co do określania zakresu kompetencji i działań platformy. Niemniej sporne praktyki gospodarcze powinny także podlegać karom na drodze sądowej.

4.5.4 Należy dopilnować, aby **MŚP uczestniczyły w pracach platform zainteresowanych podmiotów**, zważywszy że w przeszłości uczestnikami były głównie duże korporacje. Możliwość uczestnictwa należy zapewnić wszystkim przedsiębiorstwom, tak aby całe sektory i najbardziej problematyczne obszary były lepiej reprezentowane.

4.5.5 EKES popiera zamiar udzielania wsparcia finansowego na projekty edukacyjne i szkoleniowe w zakresie CSR oraz działania uświadamiające znaczenie CSR wśród specjalistów w dziedzinie edukacji i przedsiębiorstw (założenie nr 8). Ma to szczególne znaczenie dla MŚP, które często nie wiedzą o dostępnych możliwościach lub nie dysponują wiedzą fachową wystarczającą do realizowania przedsięwzięć w zakresie CSR.

4.5.6 Należy bardzo uważnie zastanowić się nad wykorzystaniem funduszy strukturalnych w inicjatywach na rzecz CSR. Komitet przypomina Komisji o planowanych cięciach w następnym programie funduszy strukturalnych, w związku z czym wszelkie środki finansowe przyznawane na inicjatywy na rzecz CSR powinno się przeznaczać na realizację **jasnych celów** w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz rozwoju regionalnego. Środki te powinny trafiać wyłącznie do przedsiębiorstw o ograniczonych możliwościach i zasobach finansowych, np. MŚP i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby pomóc w rozwinięciu polityki i zaangażowania na rzecz CSR.

4.5.7 Należy wesprzeć i rozwinąć **portale informacyjne**, aby ułatwić współpracę przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw zajmujących się handlem elektronicznym, oraz zapewnić dostępną płaszczyznę skutecznej wymiany sprawdzonych rozwiązań, umiejętności oraz zasobów finansowych i niefinansowych dla dobra społeczeństwa.

#### 4.6 CSR a partnerzy gospodarki społecznej

4.6.1 W inicjatywie politycznej na rzecz CSR pominięto **sektor społeczeństwa obywatelskiego**. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zapewniają modele odpowiedzialnej strategii gospodarczej i zarządzania oraz fora, a także często angażują się w działalność CSR. W komunikacie nie analizuje się szczegółowo związku pomiędzy sektorami „nastawionymi na zysk” i „nienastawionymi na zysk”.

4.6.2 Sektory mają długą tradycję partnerskiej współpracy, do której należy dalej zachęcać, gdyż „zaangażowanie społeczne przedsiębiorstw jest istotną podstawą tworzenia i utrzymywania instytucji społeczeństwa obywatelskiego” <sup>(1)</sup>.

4.6.3 W celu zachęcania do bardziej znaczącej działalności w zakresie CSR **należy popularyzować wzajemne korzyści wynikające z partnerstwa**. Dopasowanie potrzeb i umiejętności pomiędzy partnerami przyczynia się do osiągnięcia większych i korzystniejszych efektów społecznych i gospodarczych dla społeczności i przedsiębiorstw. Upowszechnianie wsparcia niefinansowego ma znaczenie dla rozszerzania zakresu wsparcia z innych sektorów oraz pomagania w bardziej strategicznym postrzeganiu potencjału w zakresie CSR – obejmuje to wspieranie wolontariatu pracowniczego, świadczenie usług pro bono, przekazywanie darowizn rzeczowych, tj. nieruchomości, sprzętu.

4.6.4 **Komunikacja** między sektorami ma kluczowe znaczenie dla powodzenia partnerstwa. Usługi pośrednictwa <sup>(12)</sup> pomagają w usprawnianiu i upraszczaniu sposobu prowadzenia działalności gospodarczej w dwóch sektorach oraz pokonywaniu różnic kulturowych. Usługi te należy wspierać i bardziej udostępniać przedsiębiorstwom, tak aby pomóc w przezwyciężeniu przeszkód na drodze do osiągnięcia wspólnej wartości w różnych sektorach i prawdziwego zaangażowania w przedsięwzięcia w zakresie CSR.

#### 4.7 Międzynarodowe wytyczne i porozumienia

4.7.1 MOP ustanowiło osiem podstawowych konwencji jako zasadnicze źródło praw na szczeblu światowym. Państwa członkowskie przyjęły już te podstawowe konwencje. UE może okazać swe wsparcie, dbając o przestrzeganie tych porozumień również przez państwa trzecie.

4.7.2 EKES stanowczo popiera zamiar pełnego dostosowania przez Komisję działań upowszechniających CSR do istniejących światowych instrumentów, zwłaszcza zmienionych wytycznych OECD, deklaracji MOP w sprawie zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej, ISO 26000, wytycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących biznesu i praw człowieka, oraz międzynarodowych porozumień ramowych. Zwraca się do Komisji o dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zamierza ona to tego doprowadzić.

4.7.3 Wytyczne OECD zostały przyjęte przez 42 kraje, spośród których 24 należą do UE. Wytyczne przewidują specjalny mechanizm monitorowania w postaci krajowego punktu kontaktowego odpowiedzialnego za rozpowszechnianie wytycznych i rozpatrywanie spraw o domniemane naruszenie uregulowań. EKES zaleca zatem, by w ramach odnowionej strategii UE na rzecz CSR przeznaczono środki na budowanie zdolności w zakresie realizacji wytycznych OECD, a także by Komisja i państwa członkowskie nadały partnerom społecznym większą rolę w krajowych punktach kontaktowych.

4.7.4 EKES uważa, że polityka CSR powinna być ukierunkowana na zapewnianie przedsiębiorstwom kierownictwa strategicznego, zważywszy że monitorowanie realizacji zobowiązań w zakresie CSR podejmowanych przez przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 1 000 pracowników (założenie nr 10) jest niepraktyczne i wymagać będzie sporego wkładu finansowego UE.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 44.

<sup>(12)</sup> Usługi pośrednictwa świadczone są przez przedsiębiorstwa, które pomagają nawiązać współpracę przedsiębiorstwom z różnych sektorów oraz pośredniczą w nawiązywaniu bardziej skutecznych stosunków roboczych przez dopasowywanie potrzeb, umiejętności i zasobów. Przykładem jest Pilot Light – <http://www.pilotlight.org.uk/>.

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 RW):

**Punkt 2.3**

Zmienić

~~W nowej rozszerzonej definicji proponuje się, by CSR oznaczała „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo” i narzuca rozważać dodatkowe aspekty, które przedsiębiorstwa powinny uwzględnić w swych strategiach na rzecz CSR. Definicja stanowi uaktualnienie odejście od poprzedniej definicji mówiącej o „koncepcji, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają problematykę społeczną i środowiskową w swojej działalności gospodarczej i stosunkach z zainteresowanymi stronami”.~~

**Wynik głosowania**

Za: 88

Przeciw: 91

Wstrzymało się: 23

**Punkt 4.1**

Zmienić

**Aktualizacja Rozszerzenie definicji CSR****Wynik głosowania**

Za: 80

Przeciw: 106

Wstrzymało się: 23

**Punkt 4.1.1**

Zmienić

~~Ważnym elementem nowego wniosku jest wprowadzenie zaktualizowanej definicji CSR. Nowa rozszerzona i normatywna definicja CSR może podważyć postęp osiągnięty w ostatnich dziesięciu latach, kiedy to wspomniana definicja oparta była na praktycznym podejściu przedstawionym w 2006 r. w komunikacie na temat CSR, w którym mowa jest także o sojuszu na rzecz CSR. Niemniej EKES uważa, że Komisja musi koniecznie sprecyzować rozumienie pojęcia „przedsiębiorstwa” w swej definicji, by nie dopuścić do nieporozumień. Musi także wyjaśnić, które z nowych polityk zostaną rozwinięte w oparciu o zaktualizowaną definicję, oraz jasno przedstawić analizę kosztów i korzyści, w tym także w nowej zapowiadanej inicjatywie inicjatyw wyprawodawczej w sprawie ujawniania informacji niefinansowych, którą Komisja zapowiedziała. Powinna również uściślić swe plany dotyczące zachęt do stosowania CSR przez różne społeczności przedsiębiorców takie jak np. wielkie korporacje, MŚP czy przedsiębiorstwa działające w ramach gospodarki społecznej.~~

**Wynik głosowania**

Za: 85

Przeciw: 121

Wstrzymało się: 20

**Punkt 4.4.2**

Zmienić

~~Rola dialogu między pracownikami, zainteresowanymi stronami i kierownictwem partnerów społecznych ma dużą wartość dla każdego programu CSR, ponieważ dialog ten pomaga dopasować strategię CSR do indywidualnych potrzeb każdego przedsiębiorstwa zarówno z punktu widzenia rozpowszechniania informacji jak i rozwoju dialogu społecznego. W odpowiednich przedsiębiorstwach trzeba utworzyć platformy zapewniające układy zbiorowe, przejrzystość, komunikację i włączenie uczestniczące, które uwzględniono w programie CSR.~~

**Wynik głosowania**

Za: 86

Przeciw: 125

Wstrzymało się: 14

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Na rzecz bardziej zdecydowanej reakcji Europy na problem narkotyków”**

COM(2011) 689 wersja ostateczna

(2012/C 229/16)

Sprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Dnia 25 października 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Na rzecz bardziej zdecydowanej reakcji Europy na problem narkotyków”

COM(2011) 689 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 kwietnia 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

1.1 Z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji i zgadza się co do tego, że środki, które należy przedsięwziąć, by wzmocnić Europę, powinny być stanowcze, a działania mające na celu skuteczne wpływanie na podaż i popyt w dziedzinie narkotyków muszą być wyważone.

1.2 Z tego właśnie powodu wyraża rozczarowanie, gdyż komunikat wydaje się być krokiem wstecz wobec wyważonego i opartego na konsensie podejścia, które dotąd dominowało; skupiono się w nim bowiem na środkach ograniczania podaży.

1.3 Uważa, że podejście regulacyjne i oparte na sankcjach nie jest wystarczające i zdecydowanie zaleca opracowanie nowej strategii UE w dziedzinie walki z narkotykami na podstawie dogłębnej oceny obecnej strategii, która wkrótce przestanie obowiązywać.

1.4 Wyraża zaniepokojenie co do zmian priorytetów w polityce finansowania i zdecydowanie zaleca, również w tej sprawie, powrót do wyważonego podejścia.

1.5 Popiera dalszą harmonizację przepisów krajowych w zakresie walki z handlem narkotykami i zaleca rozszerzenie procesu harmonizacji polityki UE w zakresie prawa karnego na zachowania związane z nadużywaniem narkotyków.

1.6 Zaleca stworzenie i używanie niezależnych i naukowo sprawdzonych systemów oceny w dziedzinie działań ograniczających podaż, a także przyznanie odpowiednich środków na realizację tych zadań.

1.7 Zgadza się z zaproponowanymi środkami mającymi na celu konfiskatę i odzyskanie mienia pochodzenia przestępczego i zaleca, by skonfiskowane środki były przynajmniej częściowo przeznaczane na finansowanie działań ograniczających popyt, które są w znacznym stopniu niedofinansowane.

1.8 Podkreśla, że w wypadku nowych niebezpiecznych narkotyków nowy akt regulacyjny nie wystarczy; w każdym razie istotne jest jego wdrożenie w ramach zintegrowanej i całościowej polityki, której wyniki staną się przedmiotem stałego monitorowania i oceny.

1.9 Uważa, że część komunikatu poświęcona ograniczeniu popytu jest nieproporcjonalna i niedopracowana; zaleca Komisji, by rozpoczęła tworzenie mechanizmów instytucjonalnych zapewniających realizację inicjatyw w oparciu o naukowe dowody w tej dziedzinie działania.

1.10 Jest przekonany, że aby uniknąć wzajemnego zneutralizowania się wpływu odrębnych dotąd działań, należy opracować w perspektywie średnioterminowej całościową i skoordynowaną politykę dotyczącą uzależnień, obejmującą problem używania wszystkich substancji psychoaktywnych (legalnych i nielegalnych).

1.11 Popiera działania forum społeczeństwa obywatelskiego dotyczącego narkotyków i zaleca, by jego ustalenia były lepiej brane pod uwagę zarówno na szczeblu Unii, jak i państw członkowskich.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej „Na rzecz bardziej zdecydowanej reakcji Europy na problem narkotyków” <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 689 final.

2.2 Popiera on wniosek końcowy dokumentu, zgodnie z którym „w świetle obowiązywania traktatu lizbońskiego odpowiedź Europy na problem narkotyków musi być mocna i zdecydowana, i to zarówno w stosunku do popytu na narkotyki, jak i ich podaży”. Z zadowoleniem stwierdza, że Komisja ma zamiar nadać nową dynamikę działaniom UE w dziedzinie walki z narkotykami i zgadza się, że „działania UE powinny koncentrować się na obszarach, w których przynoszą one największą wartość dodaną”.

2.3 EKES wyraża jednak rozczarowanie z powodu tego, że komunikat wydaje się być krokiem wstecz wobec wyważonego i opartego na konsensie podejścia, które dotąd dominowało i które polegało na ograniczaniu w równych proporcjach podaży i popytu. W przedmiotowym dokumencie mowa jest głównie o instrumentach prawnych ograniczających podaż, natomiast jeśli chodzi o ograniczenie popytu, zadowolono się pospiesznym sformułowaniem szeregu celów.

2.4 Komitet wyraża żal, iż – jak się zdaje – w dokumencie Komisji nie wzięto pod uwagę, w odniesieniu do używania narkotyków, przekrojowego podejścia polityki społecznej związanego z prawami człowieka, a wysunięto na pierwszy plan instrumenty prawne i karne poddane w nikłym stopniu ocenie naukowej, których skuteczność jest słabo potwierdzona dostępnymi obecnie danymi i które są bardziej kosztowne <sup>(2)</sup>.

2.5 Komitet jest przekonany, że ograniczenie podaży nabiera pełnego sensu tylko w wypadku, gdy jest ono częścią, elementem mechanizmu strategicznego. Należy unikać sytuacji, w której polityka w dziedzinie prawa karnego dominowałaby, zaburzając równowagę, jako ostateczny instrument (*ultima ratio*). W związku z tym działań Europy – wspierającej całościową i obejmującą wiele instrumentów strategię, a nie uproszczone, represyjne i lekceważące prawa człowieka podejście będące regułą w wielu regionach świata – nie powinno cechować odsuwanie na drugi plan narzędzi prewencji.

2.6 Jeśli chodzi o politykę UE w dziedzinie walki z narkotykami, EKES jest przekonany, że trzeba – w oparciu o ocenę obecnej strategii – opracować, szeroko przedyskutować i przyjąć na zasadzie konsensu nową strategię wyrażającą wspólne zaangażowanie państw członkowskich na rzecz strategicznej refleksji, programów działań i polityki finansowania (najlepsza kombinacja działań), co było dotąd dominującym podejściem wyrażającym pewną równowagę i opartym na podstawowych wartościach traktatu lizbońskiego.

2.7 Zgodnie z podstawową zasadą, według której państwo nie powinno powodować szkód i zagrożeń większych niż te, przed którymi ma zamiar chronić, należy ustanowić mechanizm decyzyjny, który pozwoliłby zmienić bez zwłoki daną politykę, jeżeli niezależna ocena wykazałaby jej negatywne rezultaty.

### 3. Finansowanie

3.1 EKES jest zaniepokojony zmianami i ograniczeniem przez Komisję liczby priorytetów finansowania. Program

„Zdrowie na rzecz wzrostu gospodarczego” zapowiadany w ramach 3. wieloletniego programu finansowania na lata 2014–2020 nie obejmuje problemu narkotyków i ograniczenia popytu na nie. Nie ma w nim również mowy o środkach finansowych koniecznych do ograniczenia popytu zgodnie z celami strategii i programu działań UE w dziedzinie walki z narkotykami.

3.2 Ta sama zmiana dotknęła priorytetów finansowania we wniosku Komisji dotyczącym programów „Sprawiedliwość” i „Prawa podstawowe i obywatelstwo”: dotacje na działania związane z problemem narkotyków odnosić się będą głównie do aspektów zapobiegania przestępczości. EKES wzywa Komisję do zmiany polityki finansowania zgodnie z potrzebami wyważonego podejścia strategicznego.

### 4. Konkretnie uwagi merytoryczne

#### 4.1 Nadużycia i handel narkotykami

4.1.1 Jeśli chodzi o walkę z handlem narkotykami, komunikat podkreśla zjawisko stałej ewolucji rynku nielegalnych narkotyków i pojawianie się, w dziedzinie przemytu, innowacyjnych metod i technologii. W komunikacie stwierdzono, że aby skutecznie przeciwdziałać wszystkim tym negatywnym zjawiskom potrzebna jest poprawa koordynacji inicjatyw skierowanych przeciwko handlowi narkotykami.

4.1.2 W dokumencie podkreślono, że wejście w życie traktatu lizbońskiego <sup>(3)</sup> pozwala na wzmocnienie instrumentów prawnych i politycznych w walce z handlem narkotykami; stwierdzono też jednak, że niektóre instrumenty prawne <sup>(4)</sup> „nie spowodował[y] istotnego zbliżenia krajowych środków na rzecz zwalczania handlu narkotykami. Nie przyczynił[y] się on[e] w znaczącym stopniu do ułatwienia współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących handlu narkotykami <sup>(5)</sup>”.

4.1.3 W komunikacie Komisji zalecono w tym względzie nowe instrumenty prawne, dzięki którym Komisja ma zamiar najpierw ustanowić minimalne wspólne normy w dziedzinie walki z wielkimi sieciami transgranicznego handlu narkotykami, dotyczące okoliczności obciążających i łagodzących, a następnie pracować nad poprawą definicji przestępstw i kar oraz wprowadzić bardziej restrykcyjne obowiązki sprawozdawcze dla państw członkowskich.

4.1.4 EKES, zgadzając się zasadniczo z wnioskami dokumentu, podkreśla jednak, iż wysiłki te będą zwieńczone powodzeniem tylko pod warunkiem, że w wypadku działań na rzecz ograniczenia podaży wprowadzony zostanie odpowiedni instrument pomiaru rezultatów oraz sprawdzone wskaźniki.

<sup>(3)</sup> Art. 83 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>(4)</sup> Np. decyzja ramowa Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 689 final.

<sup>(2)</sup> W większości krajów instrumenty karne skierowane są obecnie głównie przeciwko osobom uzależnionym od narkotyków; dotyczą one w nikłym stopniu handlarzy.

W związku z tym Komitet domaga się opracowania mechanizmu oceny i monitorowania pozwalającego zmierzyć rzeczywistą skuteczność i rentowność tych instrumentów i popiera podjęte już prace mające na celu przygotowanie odpowiednich wskaźników <sup>(6)</sup>.

4.1.5 EKES podkreśla, że środki dostępne na ocenę instrumentów dotyczących działań w zakresie ograniczania podaży są zbyt małe w stosunku do szkód, jakie w zakresie praw podstawowych ponoszą osoby uzależnione od narkotyków, które – z punktu widzenia prawnego – nie szkodzą innym i nie działają w celach zarobkowych.

4.1.6 EKES zaleca, by w duchu komunikatu Komisji Europejskiej poświęconego temu zagadnieniu <sup>(7)</sup> harmonizacja polityki UE w dziedzinie prawa karnego dotyczyła także zachowań, wobec których praktyka w dziedzinie prawa karnego (normy, kary, procedury, odstępstwa) różni się tak bardzo między państwami członkowskimi, że prawa człowieka i bezpieczeństwo prawne mogą tylko na tym ucierpieć. Zdaniem EKES-u dzieje się tak obecnie w wypadku nadużywania narkotyków <sup>(8)</sup>.

4.1.7 EKES przypomina, że harmonizacja minimalnych kar przewidziana przez UE nie powinna prowadzić do zaostrzenia kar maksymalnych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Jednocześnie zwraca uwagę na fakt, iż polityka skupiająca się na ograniczaniu podaży może nieść ze sobą przekaz o bezradności decydentów politycznych. Dlatego też absolutnie konieczne jest znalezienie równowagi między groźbą sankcji karnej a niezbędnymi działaniami w dziedzinie leczenia i pomocy.

4.1.8 EKES uważa za niezbędne, by zamiast nadal stosować podejście skierowane wyłącznie na walkę z handlem narkotykami, przemyśleć raz jeszcze strategię w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i dążyć jednocześnie do ograniczenia szkód społecznych i zdrowotnych związanych z rynkiem narkotyków, a także działać na rzecz bezpieczeństwa osób i społeczeństwa.

## 4.2 Prekursory narkotyków

4.2.1 EKES zgadza się z oceną sytuacji zawartą w tym rozdziale, a także ze stanowiskiem, zgodnie z którym istniejące i przewidywane środki muszą zapewnić skuteczną kontrolę nielegalnego wykorzystywania produktów chemicznych, nie zakłócając jednocześnie legalnego handlu.

4.2.2 Komitet uważa, tak jak Komisja, że w dziedzinie tej należy wzmocnić współpracę międzynarodową pomimo dużych

różnic w zakresie jakości danych, możliwości ich uzyskania i skłonności do ich dostarczania, zwłaszcza w wypadku zainteresowanych krajów trzecich.

## 4.3 Konfiskata i odzyskanie mienia pochodzącego z przestępstwa

4.3.1 EKES popiera wysiłki Komisji w tej dziedzinie i uważa, że wymienione instrumenty legislacyjne są proporcjonalne i dostosowane do przedmiotowych problemów. Wyraża jednak żal, że – z różnych powodów – instrumenty te nie osiągnęły zamierzonej skuteczności.

4.3.2 Dlatego też EKES popiera opracowanie nowych, bardziej rygorystycznych europejskich aktów legislacyjnych oraz objęcie tej dziedziny harmonizacją legislacyjną na szczeblu europejskim.

4.3.3 Komitet proponuje, by poświęcić przynajmniej część skonfiskowanych zasobów na wspieranie działań na rzecz ograniczenia popytu, które – choć tradycyjnie niedofinansowane – pozostają najskuteczniejszym środkiem walki z używaniem narkotyków i sposobem łagodzenia społecznych skutków tego zjawiska.

## 4.4 Nowe substancje psychoaktywne

4.4.1 EKES zasadniczo zgadza się ze stwierdzeniami zawartymi w komunikacie Komisji dotyczącymi nowych substancji psychoaktywnych. Komisja uważa, że ogólne przepisy będą odpowiadać oczekiwaniom obywateli i władz, jeśli chodzi o zdolność do szybkiego kontrolowania tych nowych substancji. Jednakże bez rzeczywistej oceny ryzyka poszczególnych substancji zagrożone mogą zostać uprawnione interesy terapeutyczne i przemysłowe. Komitet podkreśla także, iż obecna metoda oceny ryzyka nie wynika ze wszechstronnego podejścia, lecz opiera się głównie na analizie chemicznej i policyjnej.

4.4.2 EKES podkreśla, że w wypadku nowych niebezpiecznych narkotyków akt regulacyjny również nie wystarczy. W każdym razie istotne jest jego wdrożenie w ramach zintegrowanej i całościowej polityki, której wyniki staną się przedmiotem stałego monitorowania i oceny. W istocie, ryzyko negatywnych skutków nie jest zerowe ze względu na takie elementy jak: pokusa, by używać nowych substancji, kryminalizacja, wzrost cen na nielegalnym rynku, zakaz lub automatyczna kontrola substancji wykorzystywanych w innych celach, niedozwolone używanie tych substancji, dodatkowe zagrożenia, jakie niesie ze sobą nielegalny rynek itd. Komitet wyraża żal, że zaproponowane instrumenty regulacyjne nie uwzględniają tych aspektów.

4.4.3 EKES uważa za istotne, by równoległe do sporządzenia listy, decydenci polityczni zaproponowali także środki na rzecz łagodzenia skutków zdrowotnych i społecznych używania substancji psychoaktywnych i by w razie potrzeby rozważyli alternatywne środki regulacyjne, bez bezpośredniego inkryminowania osoby zażywającej narkotyki. W tym celu Komitet uważa

<sup>(6)</sup> Pierwsza europejska konferencja w sprawie wskaźników dotyczących podaży narkotyków. Wspólna inicjatywa w celu opracowania trwałych opcji w dziedzinie monitorowania rynków substancji odurzających, przestępczości i działań ograniczających podaż, Komisja Europejska, 20–22 października 2010 r.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 573 final.

<sup>(8)</sup> W istocie, te same czyny (np. wymiana małych ilości między konsumentami) mogą w jednych krajach pociągać za sobą karę więzienia od dwóch do pięciu lat, a w innych powodują uruchomienie środków przewidzianych w ramach krajowej lub lokalnej pomocy (tworzenie miejsc pracy, pomoc mieszkalna, opieka społeczna itd.).

za niezbędne uzupełnienie braków w gromadzeniu danych, poprawę interaktywności przepływu informacji, organizację kształcenia ustawicznego specjalistów w tej dziedzinie, czuwanie nad wiarygodnością informacji za pomocą najbardziej nowoczesnych metod i technologii, opracowywanie przepisów i kontroli w dziedzinie ochrony konsumentów oraz stworzenie odpowiednich usług leczenia i udzielania pomocy.

4.4.4 EKES zwraca ponadto uwagę na następujący problem: działania regulacyjne dotyczące nowych substancji nadal spychają w cień niekiedy dużo poważniejsze problemy, jakie mogą powodować niekontrolowane „stare” substancje psychoaktywne, takie jak alkohol, nikotyna, niektóre przemysłowe produkty halucynogenne itd.

#### 4.5 Ograniczanie popytu

4.5.1 EKES wyraża rozczarowanie propozycjami Komisji w dziedzinie ograniczania popytu, które w znacznej mierze zawierają tylko ogólne stwierdzenia. Wzywa Komisję do dalszych prac nad strategicznym podejściem umożliwiającym poczynienie postępów ilościowych i jakościowych na drodze do zagwarantowania praw podstawowych w dziedzinie leczenia.

4.5.2 W związku z tym istotne jest, by Komisja dążyła nie tylko do opracowania norm jakościowych, ale by przyczyniała się także do kształtowania w państwach członkowskich polityki finansowania zgodnej z wyważonym podejściem.

4.5.3 W całej Europie powinna być zagwarantowana dostępność (także cenowa) szerokiej gamy usług medycznych opartych na dowodach naukowych dla osób z problemami narkotykowymi, aby ograniczyć zagrożenia dla zdrowia (HIV/AIDS, zapalenie wątroby, przedawkowanie). Usługi te obejmują detoksykację, leczenie rezydencyjne, zewnętrzne i oparte o społeczność, rehabilitację, reintegrację, leczenie zamienne i wymianę igieł. Specjalne programy powinny być także dostępne dla osób przebywających w zakładach karnych, społeczność mniejszościowych oraz grup narażonych na dyskryminację.

4.5.4 Zdaniem EKES-u priorytetem polityki antynarkotykowej prowadzonej zarówno na poziomie UE jak i krajowym powinno być raczej świadczenie usług zdrowotnych i leczniczych osobom potrzebującym, a nie kryminalizacja i karanie ludzi narażonych na problemy narkotykowe.

4.5.5 EKES zwraca uwagę na fakt, iż obecnie Unia Europejska nie dysponuje żadnym środkiem umożliwiającym ostrzeżenie lub ukaranie państwa członkowskiego, które nie zapewnia możliwości korzystania z usług leczenia o naukowo udowodnionej skuteczności – choć usługi takie mają żywotne znaczenie dla zainteresowanych – co stanowi pogwałcenie praw człowieka.

4.5.6 Komitet zachęca zatem Komisję, by dążyła, z jednej strony, do stworzenia mechanizmów instytucjonalnych zapewniających realizację w poszczególnych państwach członkowskich inicjatyw o potwierdzonej naukowo skuteczności w tej

dziedzinie, a z drugiej strony, do zapewnienia wyważonego i kontrolowanego funkcjonowania systemów finansowania sprzyjających ich wdrażaniu.

#### 4.6 Współpraca międzynarodowa

4.6.1 EKES popiera dialog z krajami, w których narkotyki są produkowane i z krajami tranzytowymi, a także politykę pomocy i wsparcia technicznego i zaleca ich intensyfikację.

4.6.2 Komitet popiera również zwiększenie zaangażowania Unii w odniesieniu do krajów sąsiedzkich i partnerów strategicznych, a także krajów położonych wzdłuż szlaków narkotykowych prowadzących do UE na podstawie wyważonego i kompleksowego podejścia w pełnym poszanowaniu praw człowieka.

4.6.3 EKES z uznaniem odnosi się do rezultatów uzyskanych dotąd przez Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, jeśli chodzi o monitorowanie sytuacji w zakresie narkotyków, zwiększanie rzetelności i jakości przekazywania informacji oraz opracowanie wspólnego podejścia strategicznego.

4.6.4 EKES zwraca się do Komisji o przygotowanie oceny sytuacji w zakresie przemian społecznych spowodowanych trwającym kryzysem gospodarczym, a zwłaszcza o zwrócenie szczególnej uwagi na zjawisko używania narkotyków i handlu nimi.

4.6.5 Uznając znaczenie trzech konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczących substancji odurzających<sup>(9)</sup> oraz uzyskanych dzięki nim wyników, EKES uważa, że należy podkreślić, iż pomimo ich wyraźnie określonych celów, nie pozwoliły one na ustanowienie legalnej, odpowiedniej i sprawiedliwej dostępności do niektórych narkotyków w ogromnej większości krajów świata i w części Europy. Ponadto nielegalna produkcja i używanie narkotyków nie zmalały, a wręcz przeciwnie, znacznie wzrosły. Jednocześnie istniejący system nie zawsze pozwala zapewnić działania na rzecz zdrowia i dobrego samopoczucia, których skuteczność jest naukowo udowodniona.

4.6.6 Dlatego też EKES zaleca, by Unia Europejska przyjęła na siebie rolę krytycznego obrońcy konwencji ONZ dotyczących substancji odurzających i ich wdrażania w oparciu o konsens państw członkowskich, z uwzględnieniem praw człowieka i dowodów naukowych. Jeśli UE uważa to za konieczne, mogłaby opowiedzieć się za dostosowaniem tych konwencji.

4.6.7 EKES wyraża zadowolenie z prac forum społeczeństwa obywatelskiego dotyczącego narkotyków i popiera jego działania. Zwraca się do instancji decyzyjnych Unii, by lepiej uwzględniły uzyskane przez nie wyniki. Komitet chętnie uczestniczyłby w forum w roli obserwatora.

<sup>(9)</sup> Konwencja w sprawie narkotyków z 1961 r. zmieniona protokołem z 1972 r., konwencja o substancjach psychotropowych z 1971 r. i konwencja o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi z 1988 r.

## 5. Perspektywy

5.1 Zgodnie z art. 11 ust. 3 i 4 traktatu lizbońskiego EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim konsolidację aktywnego dialogu społecznego i włączenie grup zawodowych oraz, w miarę możliwości, organizacji konsumenckich do procesu planowania strategicznego, aby sprzyjać demokracji uczestniczącej i umożliwić bezpośrednią ocenę działań koordynacyjnych władz publicznych przez środowiska zawodowe.

5.2 Komitet uważa, że konieczne jest planowanie dwukierunkowe. Na poziomie ogólnym należy tworzyć synergię między zharmonizowanymi działaniami na szczeblu europejskim w ramach wzmocnionej koordynacji. Ponadto konieczne jest podejście lokalne, aby kształtować politykę europejską, która nie będzie abstrakcyjna, lecz zgodna z rzeczywistymi potrzebami społeczności lokalnych i zapewniająca ich współpracę.

5.3 EKES jest przekonany o konieczności prowadzenia, już w perspektywie średnioterminowej, całościowej i skoordynowanej polityki w dziedzinie uzależnień obejmującej cały

problem używania substancji psychoaktywnych (legalnych i nielegalnych). W chwili obecnej działania są sztucznie rozdzielone z przyczyn politycznych i prawnych, stosowane środki są radykalnie różne i powodują skutki, które zamiast wzajemnie się wzmacniać, raczej się neutralizują. Z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego i praw człowieka można się też zastanawiać nad bardzo zróżnicowanymi relacjami między tymi działaniami a siłą przymusu stosowaną przez państwo.

5.4 EKES zaleca, by Komisja utorowała drogę do zapewnienia dostępu do kontrolowanego wykorzystania konopi leczniczych w celach medycznych oraz do pełnego zakresu terapii zastępczych.

5.5 EKES krytycznie odnosi się do sposobu, w jaki powszechny problem alkoholizmu odpowiedzialnego za najbardziej szkodliwe skutki w naszych społeczeństwach, jest traktowany na szczeblu unijnym. W związku z tym Komitet odsyła do swych wcześniejszych opinii<sup>(10)</sup> i zwraca się do Komisji o podjęcie stanowczych działań w tym zakresie.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 175 z 27.7.2007, ss. 78–84; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, ss. 10–14.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)**

COM(2012) 11 final – 2012/011 (COD)

(2012/C 229/17)

Sprawozdawca generalny: **Jorge PEGADO LIZ**

Parlament Europejski, w dniu 16 lutego 2012 r., oraz Rada, w dniu 1 marca 2012 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 w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*

COM(2012) 11 final – 2012/011 (COD).

Dnia 21 lutego 2012 r. Prezydium Komitetu powierzyło Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Jorgego PEGADO LIZA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 165 do 34 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES pochwała ogólny kierunek obrany przez Komisję, akceptuje wybór proponowanej podstawy umocowania i zasadniczo aprobuje cele wniosku, które są bardzo zbieżne z opinią Komitetu. Jeżeli chodzi o status prawny ochrony danych, zdaniem EKES-u należy ograniczyć przetwarzanie i przekazywanie danych w ramach rynku wewnętrznego w oparciu o prawo do ochrony danych osobowych w rozumieniu art. 8 Karty praw podstawowych i art. 16 ust. 2 TFUE.

1.2 Stanowisko EKES-u w sprawie wyboru rozporządzenia jako najbardziej odpowiedniego instrumentu prawnego dla osiągnięcia wyznaczonych celów jest nadal podzielone, w związku z czym Komitet zwraca się do Komisji o jaśniejsze przedstawienie i uzasadnienie powodów, dla których uważa ten instrument za lepszy od dyrektywy, a nawet za niezbędny.

1.3 Komitet ubolewa jednak nad zbyt licznymi wyjątkami i ograniczeniami, naruszającymi głoszone zasady prawa do ochrony danych osobowych.

1.4 W nowym kontekście gospodarki cyfrowej Komitet podziela opinię Komisji, zgodnie z którą „osoby fizyczne mają prawo do skutecznej kontroli swoich danych osobowych”, i życzyłby sobie, aby prawo to objęło różne rodzaje użytkowania, w ramach których tworzone są indywidualne profile na podstawie danych uzyskanych za pomocą wielu środków (legalnych, a czasem nielegalnych) i przetwarzania tych danych.

1.5 Jeżeli chodzi o prawa podstawowe, w ramach harmonizacji dokonanej w drodze rozporządzenia w określonych dziedzinach należy jednak pozostawić państwom członkowskim

możliwość przyjęcia przepisów prawa krajowego nieujętych w przedmiotowym rozporządzeniu bądź korzystniejszych od tych, które w nim przewidziano.

1.6 Komitet nie może ponadto zaakceptować wszystkich – niemal systematycznych – odwołań do aktów delegowanych, które nie wchodzą wyraźnie w zakres art. 290 TFUE.

1.7 Komitet przyjmuje natomiast z zadowoleniem troskę o stworzenie skutecznych ram instytucjonalnych w celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania przepisów prawa, zarówno na poziomie przedsiębiorstw (inspektorzy ochrony danych), jak i administracji publicznych państw członkowskich (niezależne organy nadzorcze). Niemniej jednak EKES życzyłby sobie, aby Komisja przyjęła podejście bardziej zgodne z rzeczywistymi potrzebami i dążeniami obywateli oraz bardziej uporządkowane według charakteru określonych dziedzin działalności gospodarczej i społecznej.

1.8 EKES ocenia, że w proponowanym tekście można nanieść cały szereg poprawek i uściśleń i podaje konkretne przykłady dotyczące wielu artykułów. Przykłady te mają na celu lepsze zdefiniowanie praw, wzmocnienia ochrony obywateli ogólnie i pracowników w szczególności, charakteru zgody, zgodności z prawem przetwarzania danych, a zwłaszcza obowiązków inspektorów ochrony danych i przetwarzania danych w kontekście zatrudnienia.

1.9 EKES ocenia też, że należy włączyć do rozporządzenia elementy, które nie zostały w nim uwzględnione, takie jak rozszerzenie zakresu stosowania, przetwarzanie wrażliwych kategorii danych czy też powództwa zbiorowe.

1.10 W tym kontekście EKES jest zdania, że wyszukiwarki czerpiące większość dochodów z reklamy ukierunkowanej dzięki gromadzeniu danych osobowych odwiedzających, czy wręcz ich profilowaniu, powinny wyraźnie wchodzić w zakres stosowania rozporządzenia. To samo odnosi się do serwerów oferujących możliwość przechowywania danych, a także, w niektórych przypadkach, do oprogramowania (przetwarzanie w chmurze) gromadzącego dane użytkowników do celów handlowych.

1.11 To samo odnosi się także do danych osobowych publikowanych na stronach sieci społecznościowych, w przypadku których, zgodnie z prawem do bycia zapomnianym, powinna istnieć możliwość zmiany lub usunięcia przedmiotowych informacji przez osobę zainteresowaną, jak również usunięcia na wniosek tej osoby jej profilu i linków odsyłających do innych często odwiedzanych stron, na których przedmiotowe informacje są powielane lub komentowane. W tym celu należy zmienić art. 9.

1.12 EKES zwraca się wreszcie do Komisji o ponowne rozważenie niektórych aspektów wniosku, które ocenia jako niemożliwe do przyjęcia, dotyczących kwestii delikatnych takich jak ochrona dzieci, prawo wniesienia sprzeciwu, profilowanie, niektóre ograniczenia praw, próg 250 pracowników przy wyznaczaniu inspektora ochrony danych czy też sposób uregulowania działania „punktów kompleksowej obsługi”.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Do EKES-u zwrócono się o opinię w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) <sup>(1)</sup>.

2.2 Należy jednak zauważyć, że wniosek ten należy do pakietu obejmującego też komunikat wprowadzający <sup>(2)</sup>, wniosek dotyczący dyrektywy <sup>(3)</sup> oraz sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na podstawie art. 29 ust. 2 decyzji ramowej Rady z dnia 27 listopada 2008 r. <sup>(4)</sup> Do EKES-u nie zwrócono się w sprawie ogółu wniosków ustawodawczych, lecz jedynie w sprawie projektu rozporządzenia, podczas gdy należałoby zasięgnąć jego opinii także w sprawie projektu dyrektywy.

2.3 Wniosek, w sprawie którego zasięgnięto opinii EKES-u, sytuje się zdaniem Komisji w punkcie przecięcia się dwóch bardzo ważnych kierunków prawno-politycznych i polityczno-gospodarczych UE.

2.3.1 Z jednej strony art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) utrwalają prawo do ochrony danych jako prawo podstawowe, które powinno jako takie podlegać ochronie. Przepisy te były podstawą do opracowania komunikatów

Komisji Europejskiej dotyczących programu sztokholmskiego i planu działań służącego realizacji programu sztokholmskiego <sup>(5)</sup>.

2.3.2 Z drugiej strony Europejska agenda cyfrowa i, szerzej, strategia „Europa 2020” kładą nacisk na wzmocnienie wymiaru ochrony danych związanego z jednolitym rynkiem i na zmniejszenie obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw.

2.4 Zamiarem Komisji jest aktualizacja i modernizacja zasad zawartych w skonsolidowanej dyrektywie 95/46/WE w sprawie ochrony danych w celu zagwarantowania na przyszłość praw osób w zakresie poszanowania prywatności w społeczeństwie cyfrowym i jego sieciach. Komisja dąży do wzmocnienia praw obywateli, umocnienia rynku wewnętrznego UE, zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych we wszystkich dziedzinach (także w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych), zapewnienia należytego stosowania przyjętych w tym celu przepisów, ułatwienia transgranicznego przetwarzania danych i ustanowienia powszechnych norm w zakresie ochrony danych.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 W nowym kontekście gospodarki cyfrowej Komitet podziela opinię Komisji, zgodnie z którą „osoby fizyczne mają prawo do skutecznej kontroli swoich danych osobowych” i życzyłyby sobie, aby prawo to objęło różne rodzaje użytkowania, w ramach których tworzone są indywidualne profile na podstawie danych uzyskanych za pomocą wielu środków (legalnych, a czasem nielegalnych) i przetwarzania tych danych. Komitet jest też zdania, że przetwarzanie i przekazywanie danych w ramach jednolitego rynku powinno być ograniczone prawem do ochrony zagwarantowanym w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Jest to prawo podstawowe, ujęte w prawie instytucjonalnym Unii i w większości krajowych systemów prawnych państw członkowskich.

3.2 Każdemu obywatelowi i mieszkańcowi Unii przysługują z racji samego tego faktu prawa podstawowe ujęte w karcie i traktatach; prawa te są też utrwalone w prawie państw członkowskich, czasem nawet na poziomie konstytucyjnym. Inne prawa, takie jak prawo do wizerunku czy prawo do poszanowania prywatności, uzupełniają i wzmacniają prawo do ochrony danych osobowych. Powinna istnieć możliwość wyegzekwowania tych praw poprzez zwrócenie się do administratora strony internetowej o zmianę lub usunięcie profilu bądź pliku z serwera, a w razie niewykonania tego polecenia – możliwość uzyskania nakazu sądowego w tej sprawie.

3.3 Przechowywanie plików zawierających dane osobowe jest niezbędne w przypadku administracji publicznej <sup>(6)</sup>, zarządzania personelem przedsiębiorstw, w przypadku usług handlowych, stowarzyszeń i związków zawodowych, partii politycznych, stron społecznościowych i wyszukiwarek internetowych. Niemniej jednak aby chronić prywatność osób, których dane

<sup>(1)</sup> COM(2012) 11 final.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 9 final.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 10 final.

<sup>(4)</sup> COM(2012) 12 final.

<sup>(5)</sup> W komunikatach tych podkreślono, że Unia powinna „przyjąć pełny system ochrony danych osobowych, obejmujący wszystkie obszary, w których przysługuje jej właściwość” oraz „zagwarantować spójne wykonywanie prawa do ochrony danych, będącego jednym z praw podstawowych”, tak aby osoby fizyczne miały prawo sprawować efektywną kontrolę nad swoimi danymi.

<sup>(6)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 129.

zgodnie z prawem umieszczono w plikach mających zastosowanie do różnych celów, pliki te powinny zawierać jedynie podstawowe dane służące do realizacji poszczególnych celów i nie powinny być wzajemnie powiązane za sprawą ICT, bez konieczności i ochrony prawnej. Istnienie organu mającego nieograniczony dostęp do wszystkich danych stanowiłoby zagrożenie dla swobód obywatelskich i prywatności.

3.4 W przypadku plików przechowywanych przez podmioty prawa prywatnego osoby zainteresowane powinny mieć prawo do dostępu do swoich danych i do ich poprawienia, a nawet do usunięcia pliku, gdy chodzi o pliki wykorzystywane do celów pozostawiania klientów lub na stronach sieci społecznościowych.

3.5 Jeżeli chodzi o pliki przechowywane zgodnie z obowiązkami prawnymi przez administrację publiczną lub prywatną, osoby zainteresowane powinny mieć prawo do dostępu do swoich danych, do ich poprawienia w razie błędu, a nawet do ich usunięcia, jeśli ich przetwarzanie przestało być konieczne, np. w przypadku amnestii, gdy chodzi o dane zawarte w rejestrze sądowym, lub w przypadku wygaśnięcia umowy o pracę, po upływie ustawowego okresu przechowywania.

3.6 EKES pochwała ogólny kierunek obrany przez Komisję, uznając, że pomimo upływu 17 lat cele skonsolidowanej dyrektywy 95/46/WE pozostały aktualne, a w związku ze wszystkimi zmianami technologicznymi i społecznymi, jakie nastąpiły w odniesieniu do środowiska cyfrowego, niezbędny stał się gruntowny przegląd tej dyrektywy. Dla przykładu, we wspomnianej dyrektywie nie było mowy o niektórych aspektach transgranicznej wymiany informacji i danych między organami administracji odpowiedzialnymi za ściganie przestępstw i wykonywanie orzeczeń w ramach współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości. Kwestia ta została omówiona w projekcie dyrektywy stanowiącym część pakietu dotyczącego ochrony danych i niebędącym przedmiotem konsultacji z Komitetem.

3.7 EKES pochwała zasadniczo cele wniosku, które dotyczą ochrony praw podstawowych i są bardzo zbieżne z opinią Komitetu (7), zwłaszcza w odniesieniu do następujących kwestii:

- ustanowienie jednolitego zbioru przepisów dotyczących ochrony danych, obowiązującego w całej Unii i zapewniającego możliwie najwyższy poziom ochrony;
- wyraźne potwierdzenie swobody przepływu danych osobowych w UE;
- zniesienie wielu niepotrzebnych obowiązków administracyjnych, które w opinii Komisji umożliwiłyby przedsiębiorstwom zaoszczędzenie ok. 2,3 mld EUR rocznie;
- nałożenie na przedsiębiorstwa i organizacje obowiązku bezzwłocznego powiadamiania krajowych organów nadzorczych o poważnych naruszeniach ochrony danych osobowych (o ile to możliwe w terminie 24 godzin);
- umożliwienie obywatelom zwrócenia się do organu odpowiedzialnego za ochronę danych w ich państwie nawet w przypadku, gdy dane są przetwarzane przez przedsiębiorstwo mające siedzibę poza terytorium UE;

- ułatwienie osobom dostępu do ich danych, jak również przenoszenia danych osobowych od jednego usługodawcy do drugiego (prawo podmiotu danych do przenoszenia danych);
- „prawo do bycia zapomnianym” zapewniające obywatelom lepsze zarządzanie ryzykiem związanym z ochroną danych w internecie oraz możliwość usunięcia danych osobowych w przypadku, gdy nie ma żadnych uzasadnionych podstaw do ich przechowywania;
- wzmocnienie w stosunku do stanu obecnego roli niezależnych organów krajowych odpowiedzialnych za ochronę danych, aby mogły one zapewnić skuteczniejsze stosowanie i przestrzeganie przepisów UE na terytorium swojego państwa członkowskiego, w szczególności poprzez nakładanie na przedsiębiorstwa naruszające przepisy grzywnien wynoszących do 1 mln euro lub stanowiących do 2 % rocznych całkowitych obrotów przedsiębiorstwa;
- neutralność technologiczna i zastosowanie do wszelkiego rodzaju przetwarzania danych, zarówno ręcznego, jak i w sposób zautomatyzowany;
- obowiązek przeprowadzania ocen skutków dotyczących ochrony danych.

3.8 EKES przyjmuje z zadowoleniem położenie nacisku na ochronę praw podstawowych i w pełni popiera wybór proponowanej podstawy prawnej, wykorzystanej po raz pierwszy w prawodawstwie. Podkreśla też duże znaczenie przedmiotowego wniosku dla urzeczywistnienia jednolitego rynku oraz jego pozytywne skutki w ramach strategii „Europa 2020”. Jeśli chodzi o wybór rozporządzenia, niektórzy członkowie EKES-u, niezależnie od przynależności do Grupy, podzielają zdanie Komisji i uważają, że chodzi tu o instrument prawny najbardziej odpowiedni do tego, by zapewnić jednolite stosowanie i jednakowy wysoki poziom ochrony danych we wszystkich państwach członkowskich. Inni członkowie są zdania, że dyrektywa byłaby instrumentem mogącym lepiej zapewnić stosowanie zasady pomocniczości i lepiej chronić dane, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, które już zapewniają wyższą ochronę, niż zostało to określone we wniosku Komisji. EKES zdaje sobie także sprawę z tego, że państwa członkowskie są również podzielone w tej kwestii. W związku z tym zwraca się do Komisji o lepsze uzasadnienie jej propozycji poprzez dobitniejsze wykazanie, że jest ona zgodna z zasadą pomocniczości, i o przedstawienie powodów, dla których uważa, że wybór rozporządzenia jest niezbędny dla osiągnięcia wytyczonych celów.

3.8.1 Ponieważ chodzi o rozporządzenie mające bezpośrednie zastosowanie w całości we wszystkich państwach członkowskich, bez konieczności dokonywania transpozycji, EKES zwraca uwagę Komisji na konieczność zapewnienia spójności wszystkich przetłumaczonych wersji językowych, która to spójność nie została zapewniona w przypadku wniosku.

3.9 EKES jest zdania, że z jednej strony we wniosku można było posunąć się dalej, jeżeli chodzi o wymiar ochronny niektórych praw, które ze względu na niezliczone wyjątki i ograniczenia zostały praktycznie pozbawione treści, a z drugiej strony

(7) Zob. opinia EKES-u, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 123.

należało lepiej zrównoważyć prawa poszczególnych podmiotów. W związku z tym grozi nam brak równowagi między celami dotyczącymi podstawowego prawa do ochrony danych a celami dotyczącymi jednolitego rynku, ze szkodą dla tych pierwszych. EKES podziela zasadniczo opinię wyrażoną przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych <sup>(8)</sup>.

3.10 EKES życzyłby sobie, aby Komisja przyjęła podejście bardziej zgodne z potrzebami i dążeniami obywateli oraz bardziej uporządkowane według charakteru określonych dziedzin działalności gospodarczej i społecznej, takich jak np. handel elektroniczny, marketing bezpośredni, stosunki pracy, władze publiczne, monitoring i bezpieczeństwo, DNA itp., różnicując przepisy mające zastosowanie do przetwarzania danych w zależności od wymienionych bardzo różnych aspektów.

3.11 Jeżeli chodzi o różne przepisy zawarte we wniosku (ujęte w art. 86), bardzo ważne aspekty przedmiotowego instrumentu prawnego oraz działania systemu zależą od przyszłych aktów delegowanych (26 przypadków przekazania uprawnień na czas nieokreślony). EKES jest zdania, że wykracza to daleko poza granice ustalone w art. 290 Traktatu i określone w komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie wprowadzenia w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej <sup>(9)</sup>, co pociąga za sobą skutki dla bezpieczeństwa i pewności prawa w odniesieniu do przedmiotowego instrumentu. Uważa ponadto, że określona liczba przekazanych uprawnień mogłaby być regulowana bezpośrednio przez europejskiego prawodawcę. Pozostałe mogą natomiast leżeć w kompetencji krajowych organów nadzorczych lub ich grupy na szczeblu europejskim <sup>(10)</sup>. Wzmocniłoby to wdrażanie zasady pomocniczości i przyczyniło się do większej pewności prawa.

3.12 EKES rozumie powody, dla których Komisja zajęła się w ramach przedmiotowego wniosku, ze względu na jego specyficzny charakter prawny, jedynie prawami osób fizycznych. Wzywa jednak Komisję do zwrócenia uwagi także na dane dotyczące osób prawnych, a konkretnie osób mających osobowość prawną.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### *Aspekty pozytywne*

4.1 Wniosek jest zgodny z przedmiotem i celami dyrektywy 95/46/WE, zwłaszcza jeżeli chodzi o pewne definicje, główne zasady dotyczące jakości danych i uzasadnienia ich przetwarzania, przetwarzanie szczególnych kategorii danych i niektóre prawa do informacji i dostępu do danych.

4.2 Wniosek wprowadza korzystne innowacje w ramach zasadniczych aspektów dotyczących nowych definicji, ściślejszego określenia warunków wyrażania zgody, zwłaszcza w przypadku dzieci, oraz kategoryzacji nowych praw, takich jak prawa do poprawiania i do usuwania danych, a zwłaszcza prawo podmiotu danych do bycia zapomnianym, treść prawa wniesienia sprzeciwu i profilowanie, jak również w odniesieniu do

takich kwestii jak bardzo szczegółowe obowiązki administratorów i podmiotów przetwarzających, bezpieczeństwo danych i ogólne ramy sankcji, głównie o charakterze administracyjnym.

4.3 Komitet przyjmuje też z zadowoleniem troskę o stworzenie w ramach wniosku skutecznych ram instytucjonalnych w celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania przepisów prawa, zarówno na poziomie przedsiębiorstw (inspektorzy ochrony danych), jak i administracji publicznych państw członkowskich (niezależne organy nadzorcze), jak również w celu wzmocnienia współpracy między tymi organami i współpracy z Komisją (utworzenie Europejskiej Rady Ochrony Danych). Zwraca jednak uwagę na fakt, iż należy zachować kompetencje krajowych, a po części także regionalnych inspektorów ochrony danych w państwach członkowskich.

4.4 EKES pozytywnie ocenia wreszcie wspieranie opracowywania kodeksów postępowania, a także rolę certyfikacji oraz pieczęci i oznaczeń w zakresie ochrony danych.

##### *Aspekty, które można poprawić*

#### 4.5 Artykuł 3 – Zakres terytorialny

4.5.1 Warunki stosowania przewidziane w ust. 2 są zbyt restrykcyjne; przypomnijmy o przypadku firm farmaceutycznych mających siedzibę poza Europą, które do celów badań klinicznych potrzebują uzyskać dostęp do danych klinicznych zainteresowanych osób mieszkających w UE.

#### 4.6 Artykuł 4 – Definicje

4.6.1 Definicja „zgody”, która stanowi zasadniczą podstawę wszelkich koncepcji ochrony danych, powinna być bardziej szczegółowa w odniesieniu do swoich poszczególnych elementów, zwłaszcza gdy chodzi o cechy „wyraźnego działania potwierdzającego” (konkretnie w wersji francuskiej).

4.6.2 W art. 4 powinna znaleźć się definicja pojęcia „przekazywania danych”, które nie jest nigdzie zdefiniowane.

4.6.3 Należy zdefiniować pojęcie „rzetelnego przetwarzania” wymienione w art. 5 lit. a).

4.6.4 Pojęcie danych „które zostały wyraźnie podane do publicznej wiadomości” (art. 9 ust. 2 lit. e)) także powinno zostać ściśle zdefiniowane.

4.6.5 Należy też zdefiniować pojęcie „profilowania” pojawiające się w całej treści wniosku.

#### 4.7 Artykuł 6 – Zgodność z prawem przetwarzania

4.7.1 Pojawiające się w lit. f) pojęcie „słusznym interesom realizowanych przez administratora”, które nie wchodziłyby w zakres żadnej z poprzednich liter, wydaje się niejasne i subiektywne i powinno zostać ściślej określone w samym tekście,

<sup>(8)</sup> Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie pakietu w zakresie ochrony danych, 7 marca 2012 r.

<sup>(9)</sup> COM(2009) 673 final z 9.12.2009.

<sup>(10)</sup> Zob. zastrzeżenia francuskiego Senatu dotyczące niezgodności z zasadą pomocniczości.

a nie w akcie delegowanym (ust. 5), tym bardziej że w ust. 4 nie wymieniono lit. f) (jest to ważne np. w przypadku usług pocztowych i marketingu bezpośredniego<sup>(11)</sup>).

#### 4.8 Artykuł 7 – Zgoda

Importa indicar, no n.º 3, que a retirada do consentimento impede qualquer tratamento posterior dos dados e que só compromete a licitude do tratamento efetuado a partir do momento em que o consentimento foi retirado.

#### 4.9 Artykuł 14 – Informacje

4.9.1 W ust. 4 lit. b) należy określić termin maksymalny.

#### 4.10 Artykuł 31 – Zgłaszanie naruszeń organom nadzorczym

4.10.1 Zgłaszanie naruszeń niezależnie od ich charakteru grozi naruszeniem działania systemu i, ostatecznie, stworzeniem przeszkody dla efektywnego pociągnięcia do odpowiedzialności winnych.

#### 4.11 Artykuł 35 – Inspektorzy ochrony danych

4.11.1 Jeżeli chodzi o inspektora ochrony danych, należałoby ściślej określić warunki pełnienia przedmiotowej funkcji, dotyczące takich kwestii jak: ochrona przed zwolnieniem, która powinna być jasno zdefiniowana i wykraczać poza okres pełnienia tej funkcji przez daną osobę; podstawowe warunki i jasne wymogi związane z wykonywaniem tej działalności; zwolnienie inspektora ochrony danych z wszelkiej odpowiedzialności w przypadku zgłaszania nieprawidłowości pracodawcy lub krajowym organom ds. ochrony danych; prawo do bezpośredniego udziału przedstawicieli pracowników w wyznaczaniu inspektora ochrony danych oraz prawo tych przedstawicieli do okresowego otrzymywania informacji<sup>(12)</sup> dotyczących napotkanych problemów i ich rozwiązania. Należałoby też uściślić kwestię środków przyznawanych na pełnienie tej funkcji.

#### 4.12 Artykuł 39 – Certyfikacja

4.12.1 Certyfikacja powinna należeć do zadań Komisji.

#### 4.13 Artykuły 82 i 33 – Przetwarzanie w kontekście zatrudnienia

4.13.1 W art. 82 brakuje wyraźnego odniesienia do oceny wyników (do której nie ma też nawiązania w art. 20 dotyczącym profilowania). Nie uściślono ponadto, czy przedmiotowe upoważnienie ma zastosowanie także do opracowywania przepisów dotyczących inspektora ochrony danych. Należałoby też doprecyzować zakaz profilowania w kontekście zatrudnienia, w odniesieniu do oceny skutków w zakresie ochrony danych (art. 33).

<sup>(11)</sup> Potrzebne są bardziej szczegółowe informacje dotyczące kwestii poszukiwania klientów za pomocą listów adresowanych do konkretnych osób, ponieważ stosowanie rozporządzenia w obecnym kształcie prowadziłoby do zakazu tej praktyki, podczas gdy stanowi ona mało inwazyjną i ukierunkowaną metodę pozyskiwania nowych klientów.

<sup>(12)</sup> Np. przekazywanie okresowego sprawozdania z działalności inspektora ochrony danych przedstawicielom pracowników lub członkom zarządu bądź rady nadzorczej na szczeblu krajowym lub europejskim, gdy takie istnieją.

#### 4.14 Artykuły 81, 82, 83 i 84

4.14.1 Sformułowanie: „W granicach niniejszego rozporządzenia [...]”, należałoby zastąpić sformulowaniem: „Na podstawie niniejszego rozporządzenia [...]”.

*Aspekty brakujące, które należałoby uzupełnić*

#### 4.15 Zakres stosowania

4.15.1 Jeżeli chodzi o prawa podstawowe, w ramach harmonizacji dokonanej w określonych dziedzinach należałoby pozostawić państwom członkowskim możliwość przyjęcia przepisów prawa krajowego nieujętych w przedmiotowym rozporządzeniu bądź bardziej korzystnych od tych, które w nim przewidziano, co zostało już usankcjonowane w dziedzinach wymienionych w art. 80–85.

4.15.2 Należałoby wyraźnie włączyć adresy IP osób do danych chronionych w ramach części normatywnej rozporządzenia, a nie tylko w preambule.

4.15.3 Wyszukiwarki czerpiące większość dochodów z reklamy i gromadzące dane osobowe użytkowników, aby je wykorzystać do celów handlowych, powinny wyraźnie wchodzić w zakres stosowania rozporządzenia, a nie tylko figurować w preambule.

4.15.4 Należałoby zaznaczyć, że sieci społecznościowe wchodzą w zakres stosowania rozporządzenia, i to nie tylko wtedy, gdy wykorzystują profilowanie do celów handlowych.

4.15.5 Niektóre metody kontroli i filtrowania internetu, które mają rzekomo przeciwdziałać podrabianiu towarów i prowadzą do profilowania niektórych użytkowników sieci, włączenia ich do rejestru i kontrolowania wszystkich ich kroków w warunkach braku zezwolenia sądowego, także powinny wchodzić w zakres stosowania rozporządzenia.

4.15.6 Byłoby też pożądane, aby instytucje i organy Unii podlegały obowiązkowi określonym w rozporządzeniu.

#### 4.16 Artykuł 9 – Szczególne kategorie danych

4.16.1 Najlepszy sposób postępowania polegałby na określeniu szczególnych warunków w zależności od okoliczności, sytuacji i celów przetwarzania danych. Należy wprowadzić zakaz profilowania w tych dziedzinach.

4.16.2 Należałoby wprowadzić zasadę niedyskryminacji w ramach przetwarzania wrażliwych kategorii danych do celów statystycznych.

#### 4.17 Należałoby wprowadzić niewykorzystane możliwości w następujących dziedzinach:

— uczestnictwo przedstawicieli pracowników na wszystkich szczeblach krajowych i na poziomie europejskim w opracowywaniu „wiążących reguł korporacyjnych”, których spełnienie powinno odtąd stanowić warunek międzynarodowego przekazywania danych (art. 43);

— informowanie europejskiej rady załadowej i zasięganie jej opinii przy międzynarodowym przekazywaniu danych pracowników, zwłaszcza do państw trzecich;

— informowanie i uczestnictwo europejskich partnerów społecznych i europejskich organizacji pozarządowych do spraw konsumenckich i obrony praw człowieka w wyznaczaniu członków Europejskiej Rady Ochrony Danych, która ma zastąpić Grupę Roboczą Art. 29;

— informowanie i uczestnictwo wspomnianych partnerów i organizacji pozarządowych na szczeblu krajowym w wyznaczaniu członków krajowych organów ds. ochrony danych, co także nie zostało przewidziane.

#### 4.18 Artykuły 74–77 – Powództwa zbiorowe dotyczące nielegalnego przetwarzania oraz odszkodowań

4.18.1 Większość naruszeń prawa do ochrony danych ma charakter zbiorowy – gdy następuje tego rodzaju naruszenie, jego ofiarą nie jest pojedyncza osoba, lecz grupa lub ogół osób, których dotyczą dane. Tradycyjne indywidualne sądowe drogi odwoławcze nie są odpowiednie do reagowania na tego rodzaju naruszenia. Tymczasem o ile art. 76 upoważnia każdy podmiot, organizację lub zrzeszenie działające na rzecz ochrony praw zainteresowanych osób do wszczęcia postępowań, o których mowa w art. 74 i 75, w imieniu jednej lub większej liczby zainteresowanych osób, o tyle inaczej jest w przypadku dochodzenia odszkodowania, ponieważ art. 77 przewiduje taką możliwość jedynie w odniesieniu do pojedynczych osób i nie dopuszcza postępowań reprezentujących interesy grupowe ani powództw zbiorowych.

4.18.2 W tym kontekście Komitet przypomina, o czym informował od lat w wielu opiniach, że należy koniecznie i pilnie wyposażyć UE w zharmonizowany instrument prawny dotyczący powództw zbiorowych na szczeblu UE, potrzebny w wielu dziedzinach prawa UE i występujący w wielu państwach członkowskich.

*Aspekty nie do przyjęcia*

#### 4.19 Artykuł 8 – Dzieci

4.19.1 W sytuacji gdy „dziecko” oznacza każdą osobę w wieku poniżej 18 lat (art. 4 ust. 18), zgodnie z konwencją nowojorską, nie jest dopuszczalne, aby w art. 8 ust. 1 umożliwiono dzieciom w wieku 13 lat wyrażenie zgody na przetwarzanie ich danych osobowych.

4.19.2 EKES rozumie konieczność określenia odrębnych przepisów dla MŚP, niemniej jednak nie jest dopuszczalne, aby Komisja mogła w drodze aktu delegowanego po prostu zwolnić MŚP z obowiązku przestrzegania praw dziecka.

#### 4.20 Artykuł 9 – Szczególne kategorie danych

4.20.1 Nie ma też powodów, dla których dzieci miałyby wyrażać zgodę na przetwarzanie danych dotyczących ich

przynależności państwowej, poglądów politycznych, religii, zdrowia, seksualności czy wyroków skazujących (art. 9 ust. 2 lit. a)).

4.20.2 Dane dobrowolnie podane przez same osoby zainteresowane, np. na stronie Facebook, nie powinny być wyłączone z ochrony – co można wywnioskować z art. 9 lit. e) – i powinny być przynajmniej przedmiotem prawa do bycia zapomnianym.

#### 4.21 Artykuł 13 – Prawa odbiorców

4.21.1 Wyjątek sformułowany w części końcowej – „chyba że okaże się to niemożliwe lub będzie wymagać niewspółmiernie dużego wysiłku” – nie jest ani uzasadniony, ani dopuszczalny.

#### 4.22 Artykuł 14 – Informacje

4.22.1 Identyczny wyjątek w ust. 5 lit. b) jest także niedopuszczalny.

#### 4.23 Artykuł 19 ustęp 1 – Prawo wniesienia sprzeciwu

4.23.1 Niejasne sformułowanie użyte do określenia wyjątku – „ważne i uzasadnione podstawy” – jest nie do przyjęcia i pozbawia treści prawo wniesienia sprzeciwu.

#### 4.24 Artykuł 20 – Profilowanie

4.24.1 Zakaz profilowania nie powinien ograniczać się do przetwarzania „automatycznego”<sup>(13)</sup>.

4.24.2 W ust. 2 lit. a) sformułowanie „przewidziano” powinno zostać zastąpione sformułowaniem „wprowadzono”.

#### 4.25 Artykuł 21 – Ograniczenia

4.25.1 Brzmienie ust. 1 lit. c) jest całkowicie nie do przyjęcia, ponieważ zawiera sformułowania niejasne i nieokreślone, takie jak: interes gospodarczy i finansowy, kwestie pieniężne, budżetowe i podatkowe, a nawet stabilność i integralność rynku, które to wyrażenie zostało włączone do dyrektywy 95/46/WE.

#### 4.26 Artykuły 25, 28 i 35 – Próg 250 pracowników

4.26.1 Wprowadzenie progu 250 pracowników, od którego osiągnięcia uzależnione jest stosowanie niektórych przepisów w zakresie ochrony, np. dotyczących inspektora ochrony danych, prowadzi do tego, że jedynie nieco mniej niż 40 % pracowników skorzystałoby na przyjęciu tych przepisów. Wskutek zastosowania tego samego progu w odniesieniu do obowiązku prowadzenia dokumentacji większość pracowników nie miałaby odtąd żadnej możliwości monitorowania wykorzystania ich danych osobowych, nie byłoby zatem żadnego

<sup>(13)</sup> Por. zalecenie CM/Rec(2010)13 Komitetu Ministrów Rady Europy, 23 listopada 2010 r.

nadzoru nad tym wykorzystaniem. Komitet sugeruje, aby rozważyć możliwość wprowadzenia niższego progu, np. powszechnie przyjętej w państwach członkowskich liczby pracowników potrzebnej do powołania zakładowej reprezentacji interesów pracowniczych. Można też rozważyć inne podejście oparte na obiektywnych kryteriach, takich jak np. liczba plików dotyczących ochrony danych przetwarzanych w określonym czasie, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa lub zainteresowanego działu.

#### 4.27 Artykuł 51 – Punkt kompleksowej obsługi

4.27.1 O ile można zrozumieć założenia „punktu kompleksowej obsługi”, który ma na celu ułatwienie życia przedsiębiorcom i zwiększenie skuteczności mechanizmów ochrony danych, o tyle wprowadzenie tego rodzaju punktów może

pociągnąć za sobą wyraźny spadek poziomu ochrony danych dotyczących obywateli ogólnie i danych osobowych pracowników w szczególności, wskutek pozbawienia mocy obowiązującego obecnie w przypadku przekazywania danych osobowych wymogu osiągnięcia porozumienia w ramach zakładu pracy oraz uzyskania zgody krajowego organu ds. ochrony danych <sup>(14)</sup>.

4.27.2 Dodatkowo system, o którym mowa, wydaje się sprzeczny z troską o zarządzanie z bliska i może pozbawić obywateli możliwości skierowania wniosku do rozpatrzenia do najbliższego i najbardziej dostępnego organu nadzorczego.

4.27.3 Są zatem powody skłaniające do utrzymania właściwości organu państwa członkowskiego miejsca zamieszkania skarżącego.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(14)</sup> Zwłaszcza niezależnych organów administracyjnych odpowiedzialnych za udzielanie zezwoleń na tworzenie kartotek imiennych i za nadzór nad ich tworzeniem. Uprawnienia tych organów powinny, przeciwnie, zostać rozszerzone w społeczeństwie cyfrowym i objąć sieci społecznościowe, z uwagi na wartość wymienną profili w odniesieniu do poszukiwania klientów.

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

**Skreślić punkty 4.25 i 4.25.1**

~~4.25 Artykuły 25, 28 i 35 — Próg 250 pracowników~~

~~4.25.1 Wprowadzenie progu 250 pracowników, od którego osiągnięcia uzależnione jest stosowanie niektórych przepisów w zakresie ochrony, np. dotyczących inspektora ochrony danych, prowadzi do tego, że jedynie nieco mniej niż 40 % pracowników skorzystałoby na przyjęciu tych przepisów. Wskutek zastosowania tego samego progu w odniesieniu do obowiązku prowadzenia dokumentacji większość pracowników nie miałaby odtąd żadnej możliwości monitorowania wykorzystania ich danych osobowych, nie byłoby zatem żadnego nadzoru nad tym wykorzystaniem. Komitet sugeruje, aby rozważyć możliwość wprowadzenia niższego progu, np. powszechnie przyjętej w państwach członkowskich liczby pracowników potrzebnej do utworzenia rady zakładowej lub rady nadzorczej. Można też rozważyć inne podejście oparte na obiektywnych kryteriach, takich jak np. liczba plików dotyczących ochrony danych przetwarzanych w określonym czasie, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa lub zainteresowanego działu.~~

**Wynik głosowania**

Za: 87

Przeciw: 89

Wstrzymało się: 26

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym”**

COM(2011) 900 wersja ostateczna

(2012/C 229/18)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 20 grudnia 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym”*

COM(2011) 900 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 145 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet wyraża głębokie ubolewanie, że tytuł komunikatu jest mylący i zapowiada coś więcej niż to, co faktycznie zawiera dokument. Tytuł wprowadza w błąd, ponieważ określenie „ramy jakości” należy tutaj najwidoczniej rozumieć inaczej niż pojęcie „jakości” – które jest uznaną wartością Unii w rozumieniu artykułu 14. TFUE oraz protokołu 26., jednak w komunikacie wcale nie jest przywoływane jako takie ani nawet nie jest używane w odniesieniu do poszczególnych sektorów.

1.2 Komitet zgadza się, że należy opublikować notę wyjaśniającą na temat usług świadczonych w interesie ogólnym. Przyjmuje wyjaśnienia zawarte w komunikacie Komisji, jednak pod warunkiem, że zostaną uwzględnione przedstawione tutaj przez niego uwagi. W ostatnich latach Komitet wielokrotnie zwracał też uwagę, że konieczne są wysokiej jakości, skuteczne i nowoczesne usługi świadczone w interesie ogólnym.

1.3 Komitet jest przekonany, że niezbędne jest przełożenie nowych przepisów prawa pierwotnego odnoszących się do usług świadczonych w interesie ogólnym na sektorowe i (jeśli to konieczne) przekrojowe przepisy prawa wtórnego.

1.4 Obecny kryzys gospodarczy i finansowy raz jeszcze wyraźnie pokazuje, że usługi świadczone w interesie ogólnym odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu spójności społecznej i terytorialnej, przy czym nie należy zapominać, że możliwości sektora publicznego są ograniczone wskutek decyzji politycznych. Komitet zgadza się, że należy pilnie podjąć odpowiednie działania, aby zapewnić trwałość usług i poprawić ich jakość.

1.5 Komitet uważa, że ramy instytucjonalne (art. 14. TFUE, protokół nr 26 i art. 36. Karty praw podstawowych) stanowią

dobrze ramy, które można dalej uzupełniać, niemniej sądzi, że w omawianym komunikacie nie przedstawiono jeszcze spójnego, konkretnego podejścia, które jest niezbędne w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym.

1.6 Zdaniem Komitetu świadczenie, zlecenie i finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym leży i pozostanie – dzięki przepisom sektorowym umożliwiającym odpowiednie dostosowywanie środków działania – w gestii państw członkowskich, natomiast uprawnienia prawodawcze UE dotyczą przede wszystkim określania gospodarczych i finansowych warunków ramowych oraz kontroli w zakresie oczywistych uchybień.

1.7 Komitet stoi na stanowisku, że w ramach przeglądu przepisów sektorowych, które dotyczą obowiązku świadczenia usług publicznych, konieczne jest prowadzenie stałej oceny, we współpracy z zainteresowanymi stronami oraz ze społeczeństwem obywatelskim, na podstawie nowych przepisów prawa pierwotnego, zmieniających się potrzeb użytkowników oraz przemian technologicznych i gospodarczych. Zdaniem Komitetu w ramach tego przeglądu należy przyjąć podejście, które uwzględniałoby zarówno kwestię zatrudnienia, jak i spójność społeczną oraz terytorialną, ponieważ aspekty te dotąd zaniedbywano.

1.8 W protokole 26. podkreśla się uprawnienia państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecenia lub organizowania usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym. Komitet uważa, że państwa członkowskie są zatem w pierwszej kolejności odpowiedzialne za ocenę tych usług na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, zaś Komisji Europejskiej przypada tylko zadanie rozpowszechniania sprawdzonych rozwiązań i kontroli tych usług pod kątem stosowania ogólnych zasad traktatów UE.

1.9 Komitet docenia, że Komisja stara się przedstawić w komunikacie wyjaśnienia na temat podstawowych pojęć stosowanych w ramach dyskusji na temat usług świadczonych w interesie ogólnym, które dotyczą klientów i użytkowników, a zatem ogólnie obywateli. Niestety wyjaśnienia te są niekompletne. Komitet jest zdania, że definicja usług świadczonych w interesie ogólnym powinna zawierać coś więcej niż tylko odniesienie do istnienia rynku. Jako przykład można tutaj przytoczyć mający demokratyczne umocowanie polityczny proces decyzyjny w państwach członkowskich. Należałoby przeprowadzić szerokie konsultacje i ponownie opublikować glosariusz pojęć, dzięki któremu nie będzie miejsca na różne interpretacje w poszczególnych wersjach językowych, tak że uda się zapobiec wszelkim błędom w tym zakresie.

1.10 Komitet zgadza się, że należy zapewnić większą przejrzystość i pewność prawa, jeśli chodzi o przepisy UE mające zastosowanie do usług świadczonych w interesie ogólnym. Pochwala również publikację przewodników Komisji, w szczególności tych odpowiednio opracowanych z pomocą specjalistów, gdyż zapewniają one lepsze zrozumienie i wdrożenie przepisów UE w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.11 Jeśli chodzi o stałą gwarancję dostępu do podstawowych usług, takich jak usługi pocztowe, podstawowe usługi bankowe, transport publiczny, energia i komunikacja elektroniczna, to zdaniem Komitetu powinno istnieć powszechne prawo dostępu, zwłaszcza w odniesieniu do wrażliwych odbiorców, takich jak osoby niepełnosprawne czy osoby żyjące poniżej progu ubóstwa. Na podstawie obowiązującego systemu prawnego i pod nadzorem Komisji państwa członkowskie powinny stale rzetelnie oceniać, czy usługi te należy zachować w sektorze publicznym bądź włączyć je do niego, czy też pozostawić je (częściowo) rynkowi pod ścisłymi warunkami.

1.12 Komitet jest zdania, że w komunikacie należało poświęcić więcej uwagi usługom socjalnym, zdrowotnym i usługom rynku pracy świadczonym w interesie ogólnym. Wzywa zatem Komisję do intensyfikacji działań na rzecz wyróżnienia usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. Komitet, podobnie jak Komisja, uważa za kluczową rolę usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym w UE, w takich dziedzinach, jak opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi, opieka nad osobami starszymi, pomoc osobom niepełnosprawnym, mieszkalnictwo socjalne czy usługi rynku pracy.

1.13 Komitet wnosi, by Komisja przedstawiła wkrótce propozycje dotyczące wspierania inicjatyw na rzecz jakości, zwłaszcza w odniesieniu do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, zważywszy że w komunikacie prawie nie poświęca się temu uwagi, tymczasem popyt na te usługi wzrasta, zaś ich finansowanie staje się coraz bardziej problematyczne. Ponadto Komisja powinna w swoich działaniach wykorzystać wdrożenie dobrowolnych europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług socjalnych na poziomie państw członkowskich.

## 2. Wstęp

2.1 Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego wprowadzone zostały nowe postanowienia dotyczące usług świadczo-

nych w interesie ogólnym, a mianowicie art. 14. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz protokół nr 26 dotyczący interpretacji pojęcia „wartości Unii” w artykule 14. TFUE i usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym. Poza tym artykuł 36. Karty praw podstawowych uzyskał taką samą wartość prawną jak traktaty.

2.2 Ponadto utrzymujący się kryzys finansowo-gospodarczy wyraźnie pokazuje, jak ważną rolę usługi świadczone w interesie ogólnym odgrywają w zapewnianiu spójności społecznej i terytorialnej oraz jak kryzys wpływa na sektor publiczny. Z badań wynika, że „usługi publiczne” – pojęcie znacznie szersze niż same usługi świadczone w interesie ogólnym – stanowią ponad 26 % PKB 27 państw członkowskich UE i dają zatrudnienie 30 % europejskiej siły roboczej.

2.3 Są to główne powody, w związku z którymi Komisja postanowiła opublikować omawiany komunikat.

## 3. Treść dokumentu Komisji

3.1 Zdaniem Komisji ramy jakościowe zagwarantują to, że w otoczeniu regulacyjnym na poziomie UE nadal będzie się wzmacniać wymiar społeczny jednolitego rynku, skuteczniej uwzględni się specyficzny charakter omawianych usług oraz sprostą się wyzwaniu polegającemu na świadczeniu ich w sposób odzwierciedlający takie uznane w protokole wartości jak jakość, bezpieczeństwo i przystępność cenowa, równe traktowanie, powszechny dostęp i prawa odbiorców.

3.2 Komisja stwierdza, że na przestrzeni lat popyt na usługi w interesie ogólnym oraz sposób ich świadczenia znacznie się zmieniły. Jej zdaniem wcześniej były one świadczone przez instytucje rządowe na poziomie centralnym, obecnie zaś są w znacznej mierze zlecane organom publicznym niższego szczebla lub sektorowi prywatnemu na podstawie odpowiednich uregulowań.

3.3 Tendencję, o której mowa w punkcie 3.2, dodatkowo wzmacniają takie czynniki, jak proces liberalizacji, przesunięcie akcentów w polityce publicznej oraz zmiana potrzeb i oczekiwań użytkowników. Ponieważ wiele usług świadczonych w interesie ogólnym ma charakter gospodarczy, zastosowanie do nich mają zasady dotyczące rynku wewnętrznego i konkurencji, „w takim zakresie, w jakim stosowanie tych zasad nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wypełnianiu konkretnego zadania tych usług”.

3.4 Mimo że istnieją obawy co do wpływu tych zasad na usługi, w szczególności na usługi socjalne, Komisja jest zdania, że zasady te można stosować w sposób uwzględniający konkretne potrzeby i upowszechniający świadczenie tych usług, przy czym oczywiście należy zachować niezbędną elastyczność.

3.5 Przedstawione przez Komisję tzw. ramy jakości składają się z trzech obszarów działań, których jednak Komisja nie rozwija w formie konkretnych propozycji.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet wyraża głębokie ubolewanie, że tytuł komunikatu jest mylący i zapowiada coś więcej niż to, co faktycznie zawiera dokument. Tytuł wprowadza w błąd, ponieważ określenie „ramy jakości” należy tutaj najwidoczniej rozumieć inaczej niż pojęcie „jakości” – które jest uznaną wartością Unii w rozumieniu artykułu 14. TFUE oraz protokołu 26., jednak w komunikacie wcale nie jest przywoływane jako takie ani nawet nie jest używane w odniesieniu do poszczególnych sektorów. To samo należy stwierdzić w odniesieniu do innych wartości, takich jak bezpieczeństwo, przystępność cenowa, równe traktowanie, propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców.

4.2 Z równym ubolewaniem należy przyjąć fakt, że komunikatowi nie towarzyszy analiza skutków, jako że długo można by się spierać z Komisją w przypadku wielu twierdzeń komunikatu, zwłaszcza jeśli chodzi o punkt 3.2. Przykładowo, zdaniem Komitetu i ekspertów, szereg tych usług zawsze było świadczonych na poziomie lokalnym i regionalnym.

4.3 Komitet zgadza się, że należy opublikować notę wyjaśniającą na temat usług świadczonych w interesie ogólnym. Wielokrotnie zwracał uwagę we wcześniejszych opiniach<sup>(1)</sup>, że konieczne są skuteczne, nowoczesne, dostępne oraz przystępne cenowo usługi świadczone w interesie ogólnym jako jeden z filarów europejskiego modelu społecznego i społecznej gospodarki rynkowej, oraz wzywał do stałego poświęcania im uwagi, zwłaszcza w czasach kryzysu finansowego i gospodarczego w Europie.

4.4 W tym kontekście Komitet popiera podejście Komisji i zachęca ją do kontynuacji działań na rzecz uznania specyfiki usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym, szczególnie w przepisach dotyczących pomocy państwa oraz usług rynku pracy.

4.5 Komitet jest przekonany, że niezbędne jest przełożenie nowych przepisów prawa pierwotnego odnoszących się do usług świadczonych w interesie ogólnym na sektorowe i (jeśli to konieczne) przekrojowe przepisy prawa wtórnego.

4.6 Komitet jest zdania, że w komunikacie należało poświęcić większą uwagę usługom socjalnym i zdrowotnym świadczonym w interesie ogólnym. Wzywa zatem Komisję do intensyfikacji działań na rzecz wyróżnienia usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. Ponadto warto zauważyć, że istnieją inne, niewymienione przez Komisję, usługi świadczone w interesie ogólnym, np. w sektorze kultury, edukacji, radiofonii i telewizji publicznej itp. Komitet, podobnie jak Komisja, uważa za kluczową rolę usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym w UE, w takich dziedzinach, jak opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi, nad osobami starszymi, pomoc osobom niepełnosprawnym, mieszkalność socjalna czy usługi rynku pracy.

4.7 Po wprowadzeniu nowych przepisów w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, a mianowicie art. 14. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, a także art. 36. Karty praw podstawowych, która uzyskała tę samą moc prawną co traktaty, zostały stworzone warunki, by Komisja mogła powiązać wszystkie dotychczasowe inicjatywy na rzecz usług świadczonych w interesie ogólnym. Komitet uważa, że jest to słuszny krok, jednak zwraca uwagę, że w komunikacie nie przedstawiono jeszcze spójnego, konkretnego podejścia, które jest niezbędne w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym i dostępu do nich. Wzywa zatem Komisję do przedstawienia bardziej konkretnych propozycji.

4.8 Artykuł 14. TFUE daje UE uprawnienia prawodawcze w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym poprzez ustanawianie, w drodze rozporządzeń, zasad i warunków, w szczególności gospodarczych i finansowych, dzięki którym usługi te będą mogły spełniać swoje zadania. Zdaniem Komitetu z kontekstu artykułu wynika jasno, że nie chodzi tu o warunki dotyczące samych usług, ustalone przecież przez władze krajowe (w tym kontekście przez „władze krajowe” rozumie się władze centralne, regionalne i lokalne), lecz o warunki ramowe i sektorowe w dziedzinach kompetencji UE.

4.9 Z artykułu tego wynika też jasno, że to władze państw członkowskich mają i nadal będą miały kompetencje w zakresie świadczenia, zlecania i finansowania takich usług. Komitet opowiadał się za tym również w przeszłości. Komisja powinna w dalszym ciągu zdobywać informacje na temat tych usług na szczeblu krajowym, aby móc ocenić wdrażanie przepisów UE.

4.10 Komisja wskazuje, że będzie dokonywała stałej oceny, czy istnieje potrzeba zmiany obowiązujących przepisów sektorowych, które obejmują obowiązki w zakresie usług publicznych. Komitet pragnie zauważyć, że konieczne jest prowadzenie tej stałej oceny we współpracy z zainteresowanymi podmiotami i społeczeństwem obywatelskim, na podstawie nowych przepisów prawa pierwotnego, zmieniających się potrzeb użytkowników oraz przemian technologicznych i gospodarczych. Jest to z pewnością niezbędne, jeżeli chodzi o badanie potrzeb dotyczących nowych obowiązków w zakresie usług publicznych w innych sektorach. Stanowisko Komitetu w tej sprawie przedstawiono już we wcześniejszej opinii<sup>(2)</sup>.

4.11 Art. 1. protokołu 26. ustanawia zasady podstawowe dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zaś art. 2. określa kompetencje państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecania i organizacji usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym. Komitet uważa, że państwa członkowskie są zatem w pierwszej kolejności odpowiedzialne za ocenę usług wymienionych w art. 2. na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, zaś Komisji Europejskiej przypada zadanie kontroli w zakresie oczywistych uchybień oraz kontroli tych usług pod kątem stosowania ogólnych zasad traktatów UE.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 77–80; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 65–68; Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 42–45; Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 135–141.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 77–80.

4.12 Komitet docenia, że Komisja stara się przedstawić wyjaśnienia na temat różnych pojęć stosowanych w ramach dyskusji na temat usług świadczonych w interesie ogólnym. Niestety wyjaśnienia te są niekompletne i po części nieprawidłowe. Brakuje między innymi wyjaśnień dotyczących znaczenia pojęcia „usług podstawowych” i miejsca tego pojęcia w całym kontekście, a także powstaje pytanie, czy w wersji niderlandzkiej słowo „onmisbaar” (s. 3, drugie tiret) odpowiada słowu „essentieel”. Ponadto wyliczenie konkretnych usług świadczonych w interesie ogólnym jest niepełne. W samym komunikacie Komisji występuje przykład tej nieścisłości: w tytule i w pierwszym zdaniu rozdziału dotyczącego drugiego obszaru działań mówi się o usługach podstawowych, lecz w pozostałej części rozdziału mówi się o obowiązku w zakresie usługi publicznej. Komisja nie powinna rezygnować z pomocy uznanych ekspertów, aby jednoznacznie zdefiniować podstawowe pojęcia dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym.

4.13 Należy także wskazać, że między poszczególnymi wersjami językowymi istnieje pole do interpretacji, i to nie tylko w przypadku listy pojęć podstawowych. Powstaje pytanie, czy za każdym razem co innego rozumie się pod pojęciami „powszechnego dostępu” i „usługi powszechnej”; „świadczenia usług publicznych” i „realizowania zobowiązań dotyczących użyteczności publicznej” oraz „wypełniania zadań publicznych [...] usług”. Charakterystycznym przykładem tego braku przejrzystości jest to, że Komisja w ramce z pojęciami podstawowymi stwierdza, że nie będzie używać pojęcia „usług publicznych” w komunikacie, a cztery akapity dalej mówi o zasadach i warunkach „umożliwiających szczególnym usługom publicznym wypełnianie ich zadań”.

4.14 Jest zatem godne zalecenia, by przeprowadzić szerokie konsultacje w sprawie tych kwestii i ponownie opublikować glosariusz pojęć, aby zapobiec wszelkim błędnym interpretacjom. Należy przy tym uwzględnić różnice w systemach społecznych poszczególnych państw członkowskich.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Podejście przyjęte przez Komisję w komunikacie, w formie trzech obszarów działań wymienionych w punkcie 3.5, stanowi zdaniem Komitetu dobre ramy, które będzie można dalej uzupełniać.

5.2 Pierwszy obszar działań dotyczy zwiększenia przejrzystości i pewności prawa, jeśli chodzi o przepisy UE mające zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Komitet przyjmuje ten krok oczywiście z zadowoleniem, tym bardziej że już od lat się za tym opowiada. Niestety jednak jest zmuszony zauważyć, że nie idą za tym nowe konkretne propozycje.

5.3 Jeśli chodzi o przegląd zasad pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w interesie ogólnym, Komisja przyjęła już bądź zaproponowała następujące zmiany:

5.3.1 Nowy komunikat uwzględniający bardziej dogłębnie problemy interpretacji pojawiające się na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

5.3.2 Zwiększenie liczby usług społecznych zwolnionych z obowiązku uprzedniego zgłoszenia do Komisji i z obowiązku oceny dokonywanej przez Komisję, jeżeli będą one spełniać pewne warunki. Oprócz szpitali i mieszkań społecznych wykaz takich usług obejmuje obecnie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym realizujące podstawowe potrzeby społeczne w zakresie opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej, opieki nad dziećmi, dostępu do rynku pracy, ponownej integracji zawodowej oraz opieki nad grupami szczególnie wrażliwymi i ich włączenia społecznego.

5.3.3 Bardziej szczegółowe i ukierunkowane badanie środków pomocy państwa na dużą skalę, które mogą mieć znaczący wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

5.3.4 Propozycja wprowadzenia nowej zasady *de minimis* odnoszącej się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z którą roczna kwota wsparcia nieprzekraczająca 500 000 EUR w okresie trzyletnim nie będzie uznawana za pomoc państwa. W przypadku niektórych sektorów, wśród których Komisja wymienia transport oraz nadawców publicznych, nadal mają zastosowanie szczególne zasady sektorowe.

5.4 W propozycjach Komisji dotyczących reformy przepisów w zakresie zamówień publicznych i koncesji, która ma na celu poprawę jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, należy wyróżnić następujące aspekty:

5.4.1 Odrębne i mniej restrykcyjne uregulowanie usług społecznych i w zakresie ochrony zdrowia, uwzględniające szczególną rolę i cechy tych usług. Stosowane wobec nich progi będą wyższe, a usługi te będą musiały spełniać jedynie zobowiązanie do zapewnienia przejrzystości i równego traktowania. Zachęca się do wykorzystywania kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (zdaniem Komisji pojęcie „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie” obejmuje też aspekty społeczne i środowiskowe).

5.4.2 Istnieje większa pewność prawa co do tego, w jaki sposób przepisy UE dotyczące zamówień publicznych mają zastosowanie do stosunków między organami publicznymi. Odsyła się tutaj do niedawnej opinii Komitetu w sprawie zamówień publicznych i koncesji.

5.5 Komitet przyjmuje też z zadowoleniem publikację przewodników Komisji, w szczególności tych odpowiednio opracowanych z pomocą uznanych specjalistów, gdyż zapewniają one lepsze zrozumienie i wdrożenie przepisów UE w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym.

5.6 Drugi obszar działań dotyczy gwarancji stałego dostępu do usług podstawowych, przy czym Komisja pragnie zachować równowagę między potrzebą zwiększenia konkurencji i koniecznością zapewnienia dostępu każdego obywatela do wysokiej jakości podstawowych usług po przystępnych cenach, jak stwierdzono też w białej księdze z 2004 r. w tej sprawie.

5.7 Komisja wskazuje tu na następujące przykłady usług podstawowych: usługi pocztowe, podstawowe usługi bankowe, (pasażerski) transport publiczny, energia i komunikacja elektroniczna. Komitet zakłada, zgodnie z treścią punktu 4.6, że to wyliczenie nie jest wyczerpujące. Komitet również uważa wymienione przykłady za usługi podstawowe, które muszą być przystępne cenowo oraz podlegać powszechnemu prawu dostępu, w szczególności dla osób wymagających ochrony i wsparcia, takich jak osoby niepełnosprawne oraz osoby dotknięte ubóstwem i wykluczeniem. W przypadku konfliktu z zasadami konkurencji powinien przeważać interes ogólny.

5.8 Trzeci obszar działań dotyczy wspierania inicjatyw wysokiej jakości, w szczególności usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. Popyt społeczeństwa na te usługi rośnie, a ich finansowanie jest coraz trudniejsze ze względu z jednej strony na kryzys finansowy i gospodarczy, a z drugiej na starzenie się społeczeństwa.

5.9 Komitet przypomina przede wszystkim, że nadal oczekuje komunikatu Komisji w sprawie usług zdrowotnych, który obiecała ona opublikować w powiązaniu z usługami socjalnymi świadczonymi w interesie ogólnym.

5.10 Komisja podaje cztery inicjatywy jako przykłady w trzecim obszarze działania. Komitet wskazuje, że trzy z tych czterech inicjatyw wiążą się z inicjatywami zainicjowanymi już wcześniej. Przewidziane w ramach programu PROGRESS wsparcie dla nowych projektów transnarodowych powinno więc dotyczyć nie tylko wdrażania dobrowolnych ram jakości, lecz także uwzględnienia wyników projektów.

5.11 Komisja kładzie nacisk na to, by zamówienia publiczne były udzielane po „najniższym koszcie dla społeczności”, a nie koniecznie po najniższej cenie. Jest to ważne zwłaszcza dla optymalnego połączenia polityki społecznej i usług rynku pracy, które wywierają na siebie wzajemnie wyraźny wpływ. Trzeba jednak wzmocnić społeczny aspekt zamówień publicznych we wszystkich dziedzinach życia społeczeństwa.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego**

COM(2011) 841 wersja ostateczna

(2012/C 229/19)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 7 grudnia 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 203 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego*

COM(2011) 841 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 5 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem proponowane rozporządzenie i warunkowo popiera szersze zastosowanie w krajach trzecich wiedzy fachowej UE z zakresu bezpieczeństwa jądrowego.

1.2 Komitet odnotowuje, że nadzór nad znaczną finansową kwotą odniesienia w wysokości 631 mln euro w latach 2014–2020 będzie sprawować EuropeAid (DG ds. Rozwoju i Współpracy) i że będą ją regulować przepisy i procedury wspólne dla wszystkich obszarów polityki w zakresie pomocy humanitarnej i rozwoju. Komitet oczekuje, że zwiększy to odpowiedzialność, przejrzystość i zgodność z innymi programami pomocy.

1.3 Komitet odnotowuje, że od 2016 r., co dwa lata, będzie otrzymywać sprawozdanie Komisji na temat wdrażania, rezultatów, głównych wyników i wpływu programu na zewnętrzną pomoc finansową UE, i z niecierpliwością oczekuje pełnego zaangażowania w proces nadzoru i przeglądu. Odpowiednie zaplanowanie śródkresowych przeglądów programów powinno pozwolić na maksymalne wykorzystanie możliwości ukazania wyników i bez wątpienia zostanie przeprowadzone we współpracy z organami odpowiedzialnymi za programy geograficzne i delegacjami UE w krajach partnerskich.

1.4 Można stwierdzić, że poglądy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego ogólnie co do rozwoju technologii energii jądrowej znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W pewnych punktach rozporządzenia należałoby wydatniej to uwzględnić.

1.5 Należy zwłaszcza wyraźnie wyjaśnić obywatelom europejskim jako podatnikom, że większa część funduszy tego programu będzie kierowana na rekultywację terenu elektrowni a jedynie niewielka ich część na programy doradztwa w zakresie bezpieczeństwa w krajach wschodzących gospodarek, w których można być pewnym stabilności politycznej i społecznej.

1.6 Aby pomóc krajom wschodzącym gospodarek, Komisja powinna zaproponować zawarcie międzynarodowej konwencji dotyczącej kryteriów i warunków odnoszących się do doradztwa w sprawie bezpieczeństwa jądrowego. Prace nad nimi powinna prowadzić niewielka liczba krajów zdolnych do udzielenia takich porad. Bez względu na taką konwencję, należy wdrożyć jasne kryteria w Instrumencie Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego, tak by można było podjąć decyzję dotyczącą tego, czy dany kraj wschodzący:

- spełnia minimalne kryteria krajowej i międzynarodowej stabilności;
- jest w stanie i jest gotów zagwarantować zainstalowanie struktury administracyjnej, naukowej i technicznej potrzebnej, by zrealizować opcję jądrową;
- może trwale udostępnić środki finansowe, techniczne i przemysłowe potrzebne, by zapewnić wysoki poziom uprawnień regulacyjnych do przeprowadzania bezpiecznych operacji oraz przygotowania programu długoterminowego bezpiecznego gospodarowania odpadami.

1.7 Kryteria te powinny zostać uwzględnione w głównym tekście rozporządzenia, a nie umieszczone w załączniku, gdyż zawierają one ogólne zasady związane z międzynarodowym bezpieczeństwem jądrowym, bezpieczeństwem w stosunkach międzynarodowych i bezpieczeństwem międzynarodowym o dużym znaczeniu.

1.8 Projekty dotyczące pomocy technicznej powinny być jedynie wdrażane w krajach wschodzących, jeśli kraj ten jest stroną Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej oraz protokołów do niego, Konwencji bezpieczeństwa jądrowego i Wspólnej konwencji bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi.

1.9 Jedynie w wyjątkowych sytuacjach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa należy przeznaczyć zasoby na zakup wyposażenia technicznego. Komisja powinna opracować kryteria, a następnie należy składać na ich podstawie sprawozdania. Nie należy udzielać pomocy operatorom.

1.10 W trosce o przejrzystość zaleca się, by studia przypadku przeprowadzone w ramach obecnego programu zostały udostępnione. Należałoby także ulepszyć prezentację i odniesienia na stronie internetowej EuropeAid.

1.11 Program dotyczący Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (INSC) powinien zachęcać do włączenia obowiązkowych instrumentów do przepisów każdego kraju objętego ich działaniem, w wypadku gdy podniosłyby one rangę traktatów, konwencji i porozumień MAEA lub służyły ich wdrażaniu, a także oceniać możliwość realizacji przez nie tego celu.

1.12 Szczególnie zalecamy uwzględnienie pomocy dla niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach beneficjentach lub w państwach sąsiadujących z nimi, które za pomocą konkretnych działań pragną zwiększyć odpowiedzialność i przejrzystość kultury bezpieczeństwa jądrowego.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Co pewien czas kwestie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony instalacji jądrowych poza Europą wysuwają się na pierwszy plan, zwłaszcza po wypadku w elektrowni Three Mile Island w 1979 r., awariach w Czarnobylu w 1986 r. i w Fukushima w 2011 r. Wypadki takie mają globalny wpływ i zwracają uwagę na katastrofalne konsekwencje wadliwej konstrukcji, słabo rozwiniętej kultury bezpieczeństwa, niewystarczających ram operacyjnych w zakresie bezpieczeństwa oraz ram regulacyjnych.

2.2 W 2010 r. w 30 krajach na całym świecie działało 441 komercyjnych reaktorów jądrowych, z których wiele powstało w latach 70. i 80., a których średnia długość życia wynosiła ok. 35 lat. W 56 krajach działa również ok. 250 cywilnych reaktorów badawczych. Obecnie w fazie konstrukcji znajduje się ponad 60 reaktorów jądrowych, a ponad 150 jest planowanych. Nowe reaktory zostaną zbudowane głównie w Chinach, Indiach i Rosji, lecz być może również w Azji Południowo-Wschodniej, Ameryce Południowej i na Bliskim Wschodzie. Popyt na energię elektryczną rośnie niepowstrzymanie, a państwa mogą również podejmować starania w celu zwiększenia eksportu wytworzonej energii jądrowej.

2.3 Bez względu na to, czy nastąpi odnowa energii jądrowej, dopóki funkcjonować będą elektrownie jądrowe, dopóty zawsze pojawiać się będą poważne problemy z bezpieczeństwem jądrowym, być może o zasięgu globalnym. UE postanowiła zatem, że jej zaangażowanie w różne aspekty międzynarodowego bezpieczeństwa jądrowego oraz obawy związane z bezpieczeństwem są uzasadnione, zwłaszcza że od czasu traktatu EWEA w 1957 r. rozwinęła badawczą, techniczną, operacyjną i regulacyjną wiedzę fachową w tym obszarze. Wziąwszy pod uwagę, że Europa dysponuje około jedną trzecią światowego potencjału jądrowego oraz najszerzym doświadczeniem w zakresie

różnorodnych i dynamicznych systemów regulacji i bezpieczeństwa, jej zasób wiedzy w tym zakresie jest znaczny. Awaria w Czarnobylu skłoniła do przyjęcia dynamicznego i proaktywnego podejścia do współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i jego rozpowszechniania, gdyż w ten tragiczny sposób ujawniły się potencjalne słabości systemów bezpieczeństwa w krajach trzecich.

2.4 Od 1991 r., w ramach programu UE TACIS (pomoc techniczna dla Wspólnoty Niepodległych Państw) krajom trzecim udzielono dużego wsparcia w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego. Wsparcie przeznaczono na analizę bezpieczeństwa, a także pomoc na miejscu w elektrowniach jądrowych, w niektórych przypadkach na dostawę sprzętu z myślą o udoskonaleniu nadzoru nad funkcjonowaniem elektrowni, na działalność regulacyjną i licencyjną oraz gospodarowanie odpadami. Wniesiono również wkład do szerszych inicjatyw międzynarodowych, zwłaszcza do działań w Czarnobylu. Ok. 1,3 mld euro przeznaczono na pomoc w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, zwłaszcza w Rosji i na Ukrainie oraz – w o wiele mniejszym stopniu – w Armenii i w Kazachstanie.

2.5 Od 2007 r. INSC<sup>(1)</sup>, mający na celu promowanie i rozpowszechnianie bezpieczeństwa jądrowego, zastąpił TACIS, a jego zastosowanie objęło nie tylko kraje powstałe w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Na lata 2007–2013 na INSC przeznaczono budżet w wysokości 524 mln euro, z którego finansuje się działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa jądrowego, bezpiecznego transportu, przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów promieniotwórczych, rekultywacji terenów po obiektach jądrowych, ochrony przed promieniowaniem jonizującym materiałów promieniotwórczych, gotowości na wypadek sytuacji wyjątkowej oraz propagowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego.

2.6 UE współpracuje ściśle z MAEA, zapewniając często środki na wdrażanie zalecanych programów, które w przeciwnym razie nie byłyby finansowane.

2.7 Pojawiają się nowe wyzwania w związku z tym, że niektóre kraje trzecie mają zamiar rozwinąć potencjał nuklearny. Niektóre z tych wschodzących krajów nie zawsze mają stabilne struktury polityczne, rozdział władz, demokratyczną kontrolę, sprawdzone struktury administracyjne czy też doświadczenie w zarządzaniu technologiami wysokiego ryzyka. Pośrednie zachęcanie takich krajów do rozwoju technologii jądrowych poprzez udzielanie im wsparcia unijnego, a co za tym idzie, pozorne uwierzytelnienie ich programu jądrowego, mogłoby stanowić nowe zagrożenie dla bezpieczeństwa jądrowego.

2.8 Niezależnie od tego i niezależnie od zamiaru krajów trzecich rozbudowy ich potencjału nuklearnego, EKES jest świadom, że cywilne wykorzystywanie energii jądrowej wiąże się z produkcją plutonu lub innych materiałów radioaktywnych oraz z rozwojem fachowej wiedzy technicznej, która może doprowadzić do międzynarodowego zagrożenia i nasilenia się napięć międzynarodowych. Ryzyko zwiększyłoby się w niestabilnych krajach trzecich.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 81, z 22.3.2007, s. 1.

### 3. Streszczenie proponowanego rozporządzenia

3.1 W obecnym projekcie rozporządzenia, który jest wersją przekształconą rozporządzenia w sprawie INSC z 2007 r., ustanowiono m.in. przegląd zasięgu geograficznego, tak by objąć wszystkie kraje trzecie na całym świecie, i uściślono priorytety oraz kryteria współpracy. Odpowiedzialność za realizację działań spoczywa na EuropeAid (DG ds. Rozwoju i Współpracy – DEVCO), we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, DG ds. Energii i ze Wspólnym Centrum Badań-czym. Rozporządzenie będzie podlegać zwłaszcza *wspólnym zasadom i procedurom wdrażania unijnych instrumentów na rzecz działań zewnętrznych* (COM(2011) 842 final). Stanowią one również podstawę uproszczonego podejścia do wdrażania Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Instrumentu na rzecz Stabilności, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej oraz Instrumentu Partnerstwa.

3.2 Rozporządzenie przyczynia się do propagowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego, ochrony przed promieniowaniem oraz stosowania sprawnych i skutecznych zabezpieczeń materiałów jądrowych w krajach trzecich. Jest to kompleksowe podejście obejmujące wydobycie paliw, budowanie nowych zakładów, kwestie operacyjne oraz związane z likwidacją zakładów i unieszkodliwianiem odpadów. Zdaniem Komisji postępy zostaną zmierzone na podstawie wzajemnej oceny MAEA, stanu opracowywania strategii w zakresie wypalonego paliwa jądrowego, odpadów promieniotwórczych i likwidacji, odpowiednich ram legislacyjnych i prawnych, realizacji projektów oraz liczby i wagi problemów stwierdzonych w odpowiednich sprawozdaniach MAEA dotyczących zabezpieczeń jądrowych.

3.3 W rozporządzeniu podejmuje się starania na rzecz zapewnienia spójności z celami politycznymi UE i z działaniami na rzecz rozwoju w krajach trzecich poprzez sporządzenie dokumentów strategicznych oraz na ich podstawie wieloletnich programów indykatywnych na początkowy okres 4 lat; następnie takie programy będą dotyczyły okresów 3-letnich.

3.4 W załączniku określono szczególne środki wspierane i kryteria współpracy, w tym priorytety, zgodnie z którymi budżet w wysokości 631 mln euro zostanie wydany w ciągu następnych 7 lat.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet odnotowuje proces rozwoju programów pomocy i współpracy w zakresie bezpieczeństwa jądrowego w ciągu ostatnich 20 lat. W proponowanym rozporządzeniu kontynuuje się ten trend i usiłuje jasno pokazać, że bezpieczeństwo, a nie promowanie energii jądrowej, jest nadrzędnym celem (COM(2011) 841 final; załącznik – kryteria – ostatni punkt). Komitet zdaje sobie sprawę, że celem programu nie jest zachęcanie krajów wschodzących do wprowadzania technologii jądrowych. Dlatego też należy wyraźnie zadbać o bardziej szczegółowo opracowane zestawienia wydatków poniesionych

w ramach poprzedniego i obecnego programu INSC. W rozwianiu niektórych obaw może zwłaszcza pomóc wyjaśnienie, że większość funduszy tego programu będzie kierowana na rekultywację terenu elektrowni, a jedynie niewielka ich część na programy doradztwa w zakresie bezpieczeństwa w krajach wschodzących gospodarek.

4.2 Uznano by tym samym ewentualność, że na wcześniejszych etapach programu nie uwidoczniło się czy nie wyjaśniono w pełni, że powodem poparcia niektórych środków operacyjnych, które siłą rzeczy przyczyniają się również do poszerzonego i bezpiecznego działania elektrowni jądrowych, były w przeważającej mierze względy bezpieczeństwa. Europejska opinia publiczna jest nadal podzielona w kwestii wykorzystania energii jądrowej, natomiast powszechnym poparciem cieszy się dążenie do jak najwyższych norm bezpieczeństwa.

4.3 Komitet sądzi, że do tej pory nie została w pełni wyjaśniona kwestia tego, czy zaangażowanie UE w ramach INSC stanowi ciche wsparcie i zachętę do realizacji programów jądrowych, które są jeszcze w zarodku, zwłaszcza w niestabilnej gospodarce wschodzącej. Komitet uznaje, że finansowanie konkretnych projektów w ramach INSC będzie przeprowadzane jedynie pod surowymi warunkami, jednak popierałby wstępny dialog i debatę nad kwestiami energii jądrowej z dowolnym krajem trzecim, bez stawiania warunków.

4.4 UE musi dążyć do tego, by nie przyczyniać się do rozwoju potencjału nuklearnego w kraju trzecim, gdyby mogło to prowadzić do powstania nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa jądrowego lub zagrożeń jądrowych, które mogłyby wpływać na bezpieczeństwo międzynarodowe. W punkcie 1.6 zasugerowano kryteria pozwalające dokonać oceny pod tym kątem. Stosując najwyższe standardy bezpieczeństwa jądrowego na swym obszarze, UE mogłaby dążyć do przejścia wiodącej pozycji w najbardziej bezpiecznym i pewnym wykorzystaniu energii jądrowej do celów cywilnych na całym świecie.

4.5 Uważa się, że wkład programu INSC w krajach o bardziej ograniczonej bazie przemysłowej, naukowej i badawczej, które albo już prowadzą, albo zamierzają rozpocząć programy wytwarzania komercyjnej energii jądrowej, oraz spełniają minimalne kryteria stabilności, jest również cenny i leży w interesie publicznym UE. Możliwe, że wsparcie wzorcowych rozwiązań we współpracy z MAEA przyczyniło się do wzmocnienia systemów technicznych i regulacyjnych w krajach trzecich o bardziej ograniczonych zasobach. Jednak wyrobienie sobie jasnego poglądu w sprawie sposobu, w jaki obecne i przyszłe programy INSC przyczynią się do uzyskania tych korzyści, może być trudne.

4.6 Dlatego też proponuje się, by Komisja podjęła dalsze kroki w celu wyjaśnienia nadrzędnej roli bezpieczeństwa w przyszłym programie INSC. Mogłaby to uczynić, na przykład publikując dostępne studia przypadków dotyczące obecnego

programu, ulepszając prezentację i odniesienia na stronie internetowej EuropeAid i, ogólnie mówiąc, dążąc do większego wyeksponowania tego istotnego programu. Podejście to zwiększyłoby również przejrzystość i odpowiedzialność. Ponieważ w rozporządzeniu poparto działania na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądowego, Komitet proponuje przytoczyć godne naśladowania przykłady wysokich standardów, jak np. oświadczenie WENRA dotyczące celów w zakresie bezpieczeństwa dla nowych elektrowni jądowych.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Należy zauważyć, że dyrektywy europejskie w sprawie bezpieczeństwa jądowego, inaczej niż mogłoby wynikać z zaproponowanego rozporządzenia, nie zawierają technicznych norm bezpieczeństwa. Podobnie zobowiązania wynikające z ram regulacyjnych zawierają jedynie pewne ogólne wymogi zgodne z Konwencją bezpieczeństwa jądowego.

5.2 We wniosku stwierdza się, że w obrębie UE przeprowadza się kompleksową ocenę bezpieczeństwa. Tymczasem przeprowadzane „testy wytrzymałościowe” są jedynie uzupełnieniem do oceny bezpieczeństwa, któremu nie towarzyszą związane z taką oceną kryteria bezpieczeństwa przydatne do udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, co się stanie, gdy system bezpieczeństwa zawiedzie. Stwierdzono także, że proces ten ma ograniczony zasięg ze względu na ramy czasowe narzucające skrajnie krótki czas. Mimo tych ograniczeń, mocną stroną podejścia UE do bezpieczeństwa jądowego jest chęć potraktowania testów wytrzymałościowych jako pierwszego kroku do rozwinięcia i poprawy kultury bezpieczeństwa oraz spełnienia najwyższych standardów w zakresie bezpieczeństwa jądowego. Wstępne wnioski z obecnych testów wytrzymałościowych europejskich elektrowni jądowych dowodzą, że konieczne będą dodatkowe zmiany, ulepszenia i oficjalne działania. Należy je jak najszybciej uwzględnić w pracach wdrożeniowych i doradczych w ramach programu INSC.

5.3 Należy wziąć pod uwagę, że z instytucjonalnego punktu widzenia UE posiada bardzo ograniczone doświadczenie w kwestiach jądowych, a projekty w ramach INSC są w większości wypadków przeprowadzane przez organizacje w państwach członkowskich. Działania Komisji mogą okazać się cenne, jeśli chodzi o przeprowadzenie ważnej analizy krytycznej i przemyśleń na temat różnorodności europejskich norm i rozwiązań. Niemniej Komisja powinna dążyć do budowania własnego potencjału i gromadzenia niezależnej wiedzy eksperckiej.

5.4 We wniosku w sprawie INSC stwierdza się, że celem tego programu jest wyeliminowanie zagrożenia jądowego. Trzeba jednak zauważyć, że z technicznego punktu widzenia, podobnie jak w przypadku eliminowania zagrożeń w jakichkolwiek złożonych procesach przemysłowych, nie można zagwarantować realizacji tego celu, a zwłaszcza zapobiec katastrofalnym wypadkom. Należy wyjaśnić, iż celem jest zapobieganie awariom i wypadkom zgodnie z najlepszymi znanymi standardami. Warto wspomnieć, że przekonanie o wyeliminowaniu ryzyka w danym procesie nie sprzyja wysokiej kulturze bezpieczeństwa.

5.5 Komisja proponuje zintegrowany przegląd otoczenia prawnego (IRRS) oraz misję zespołu przeglądu bezpieczeństwa operacyjnego (OSART) jako wskaźniki. Niemniej znaczenie obu

tych instrumentów jest ograniczone, gdyż nie są one przeznaczone do celów nadzoru. Na przykład nie stanowiły one żadnej ochrony przed awarią w Fukushima. Ponadto oba te rodzaje zadań nie są związane ze statusem bezpieczeństwa jądowego elektrowni jądowych. Międzynarodowa kontrola elektrowni jądowych pozostaje złożoną i kontrowersyjną kwestią.

5.6 W stosownych przypadkach programy INSC powinny również przewidywać zachęcanie do włączenia obowiązkowych instrumentów do przepisów danego kraju objętego ich działaniem, w wypadku gdy podniosłyby one rangę traktatów, konwencji i porozumień MAEA.

5.7 W uzasadnieniu dołączonym do rozporządzenia odnotowano, że w czasie konsultacji publicznych w sprawie działań zewnętrznych przeważająca większość respondentów poparła położenie większego nacisku na systemy monitorowania i oceny w ramach przyszłych instrumentów i wdrażania projektów/programów. Komitet odnotowuje, że pomimo krótkiego okresu działania EuropeAid (DG ds. Rozwoju i Współpracy) korzysta z szerokiego doświadczenia i wiedzy fachowej w tym obszarze, które zostaną bez wątpienia w pełni zastosowane.

5.8 Niemniej odnotowujemy, że lista szczególnych środków wspieranych nie obejmuje pomocy dla niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach beneficjentach lub poza nimi, które za pomocą konkretnych działań pragną zwiększyć odpowiedzialność i przejrzystość kultury bezpieczeństwa jądowego. Jest to dopuszczalne zarówno w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności, jak i Instrumentu Finansowego na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie. Komitet bardzo zdecydowanie zaleca, by wsparcie to należało do dozwolonych środków programu INSC.

5.9 Komitet zauważa elastyczność wynikającą z pogrupowania środków wspieranych oraz kryteriów współpracy w załączniku, który sam może być zmieniony zgodnie z procedurą sprawdzającą ustanowioną we wspólnym rozporządzeniu wykonawczym. Niemniej należy zastanowić się nad tym, czy kluczowe kwestie zasady dotyczące międzynarodowego bezpieczeństwa jądowego oraz ochrony materiałów jądowych powinny zostać włączone do głównego tekstu rozporządzenia.

5.10 Kryteria współpracy zostały sporządzone z pewną swobodą, co Komitet przyjmuje z zadowoleniem w odniesieniu do wszystkich krajów, w których działają elektrownie jądowe. Mogłoby również być wskazane, by w fazie rozpoznawczej i wstępnej podjąć współpracę z bardzo wieloma krajami trzecimi. Opracowywanie kolejnych zaostrożonych kryteriów udziału w programie INSC nie leży w najlepszym interesie bezpieczeństwa europejskich obywateli. W stosunku do krajów, które są zdecydowane podjąć pierwsze kroki na drodze do wytwarzania energii jądowej, uważamy, że można i należy wykorzystywać dostęp, wiedzę fachową, analizy i doradztwo UE tam, gdzie mocną stroną jest aktywne, niezależne i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Niemniej z największą ostrożnością należy podejść do kwestii długoterminowej stabilności politycznej i możliwości zapewnienia bezpieczeństwa cywilnego w państwach partnerskich.

5.11 Wobec tego Komitet sugeruje, że trzeba określić minimalne warunki udzielania wsparcia w ramach programu INSC, a UE i niewielka liczba państw zdolnych udzielić porady powinny opracować międzynarodową konwencję w sprawie warunków odnoszących się do doradztwa w sprawie bezpieczeństwa jądrowego (punktem wyjścia będą dyskusje Grupy Roboczej ds. Bezpieczeństwa Jądrowego w ramach G8 i podobne dyskusje w Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) i w UE).

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015**

COM(2012) 6 final

(2012/C 229/20)

Sprawozdawca: **José Maria ESPUNY MOYANO**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015*

COM(2012) 6 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął stosunkiem głosów 146 do 3 – 9 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## **1. Wnioski**

1.1 Ogólnie rzecz biorąc, EKES zgadza się z przedstawioną przez Komisję strategią w zakresie dobrostanu zwierząt i wspiera uzasadnioną wolę konsumentów korzystania z bezpieczeństwa żywnościowego. Popiera także europejską strategię produkcyjną zorientowaną na uzyskanie najwyższej jakości.

1.2 EKES uważa, że podczas wdrażania istniejących przepisów wystąpiły problemy wynikające z braku wsparcia, jeśli chodzi o ich stosowanie, oraz z utraty konkurencyjności wspólnotowej produkcji.

1.2.1 Brakuje instrumentów, które rekompensowałyby utratę konkurencyjności przez wspólnotową produkcję hodowlaną, ponieważ zwiększone koszty, jakie niesie polityka UE w zakresie dobrostanu zwierząt (ang. EUPAW), nie są wchłaniane przez rynek. Należy obawiać się jeszcze większej utraty udziału zarówno w rynku wewnętrznym, jak i w rynkach eksportowych. Nie uwzględniono kwestii związanych z funkcjonowaniem rynku pracy ani z warunkami zatrudnienia.

1.2.2 EKES ponownie nalega, aby wszystkie importowane produkty spełniały takie same normy produkcji jak w przypadku produktów wspólnotowych, zgodnie z podejściem opierającym się na zasadzie wzajemności w umowach handlowych.

1.3 Ustawiczne szkolenie zawodowe podmiotów gospodarczych, pracowników i organów władzy w zakresie dobrostanu zwierząt stanowi niezwykle istotną część strategii. EKES zwraca także uwagę na to, jak ważne jest przeznaczenie części funduszy na rzecz współpracy na kształcenie organów władzy, przedsiębiorców i pracowników z państw trzecich w zakresie dobrostanu w hodowli zwierząt.

1.4 Wdrażanie wspólnotowych norm wymaga dostosowania zasobów finansowych, aby umożliwić producentom przeprowadzenie niezbędnych inwestycji i zrekompensować zwiększone

koszty. Omawiana strategia powinna odpowiednio uwzględnić WPR nadając jej odpowiadające jej znaczenie.

1.5 Należy opracować strategię komunikacji, która uwzględni obawy społeczeństwa oraz badania i postęp naukowy w tej dziedzinie, a także różne punkty widzenia producentów, pracowników i konsumentów. W działaniach informacyjnych nie można ograniczać się do stosowania obowiązkowego oznakowania. Powinny powstać programy spójnego przekazywania informacji konsumentom, które pomogą im w podejmowaniu decyzji na podstawie jak największej liczby danych potrzebnych do dokonania oceny. Fundusze na rzecz promowania produktów rolno-spożywczych odgrywają kluczową rolę w zachęcaniu sektorów produkcyjnych do aktywnego uczestnictwa w tym zadaniu.

1.6 EKES uważa, że w działanie sieci europejskich ośrodków referencyjnych powinni zaangażować się wszyscy partnerzy społeczni i konsumenci oraz że odgrywa ona znaczącą rolę w rozwoju strategii w zakresie dobrostanu zwierząt poprzez:

- a) koordynację różnych centrów badawczych w UE,
- b) ułatwienie wdrożenia przepisów (opracowanie praktycznych wskaźników, szkolenia podmiotów gospodarczych, pracowników i organów władzy),
- c) wkład w ocenę skutków społeczno-ekonomicznych oraz w konkurencyjność norm,
- d) wsparcie działań informacyjnych i związanych z komunikacją.

1.7 Wzmocnienie najsłabszych ogniw w łańcuchu dostaw żywności przyczyni się do bardziej sprawiedliwego podziału zwiększonych kosztów, jakie wynikają ze stosowania przepisów o dobrostanie zwierząt, z równoczesnym utrzymaniem struktury produkcyjnej i rozwoju obszarów wiejskich.

1.8 Godne pochwały starania Komisji prowadzące do uproszczenia przepisów nie współgrają z jej dążeniem do poszerzenia zakresu działań o więcej gatunków oraz uszczegółowienia istniejących przepisów.

## 2. Streszczenie komunikatu

2.1 Komunikat Komisji ma na celu wyznaczenie kierunków rozwoju polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, stanowiącej kontynuację planu działań na lata 2006–2010.

2.2 W dokumencie stwierdza się, że UE poczyniła znaczące starania w zakresie wspierania dobrostanu zwierząt. Stwierdza się ponadto, że polityka UE w zakresie dobrostanu zwierząt nie została wprowadzona w życie w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich oraz że nie wdrożono obowiązkowych przepisów w przewidzianych terminach. Należy zastanowić się jednak nad tym, czy jedno uniwersalne podejście może prowadzić do lepszych wyników w zakresie dobrostanu zwierząt.

2.3 W ocenie polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt stwierdzono, że wprowadzenie standardów w zakresie dobrostanu zwierząt spowodowało powstanie dodatkowych kosztów w sektorach zwierząt gospodarskich i doświadczeń naukowych.

2.4 Zauważono również, że decyzje konsumentów o kupnie zależą głównie od ceny i że dobrostan zwierząt jest zaledwie jednym z czynników, które determinują wybór produktu.

2.5 W dokumencie stwierdzono, że konieczne jest uproszczenie przepisów, wskazując jednocześnie, że należy poruszyć kwestie takie jak kompetencje osób zajmujących się zwierzętami określonych gatunków lub w określonych systemach produkcji oraz kształcenie inspektorów i techników z państw członkowskich, a ponadto zauważono, że standardy w zakresie dobrostanu zwierząt obejmują jedynie niektóre gatunki.

2.6 W związku z tym przedstawiono działania strategiczne zorientowane w dwóch kierunkach:

- uproszczenie przepisów i ułatwienie ich stosowania,
- wzmocnienie działań już podjętych przez Komisję.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Z zadowoleniem przyjmuje się przedstawioną strategię oraz zamiar poprawienia przez Komisję aspektów, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celów UE w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

3.2 EKES wspiera uzasadnioną wolę konsumentów korzystania z bezpieczeństwa żywnościowego, a także popiera europejską strategię produkcyjną zorientowaną na uzyskanie najwyższej jakości. Zachęca jednak Komisję do zwrócenia uwagi na to, że wzrost kosztów ponoszonych przez producentów, wynikający ze strategii w zakresie dobrostanu zwierząt, rzadko jest rekompensowany wzrostem cen sprzedaży. Ponadto brak stosowania zasady wzajemności w umowach handlowych z państwami trzecimi stanowi zagrożenie dla sektora zwierząt gospodarskich w UE.

3.3 EKES ubolewa nad tym, że w komunikacie Komisji nie omawia się konkretnie warunków pracy osób, które ostatecznie

zajmują się zwierzętami. Ponadto uważa, że należy bezwzględnie położyć nacisk na ustawiczne szkolenie zawodowe oraz nabywanie nowych kompetencji, niezbędnych do wprowadzenia zmian wynikających z przedstawionych propozycji.

3.4 Z zadowoleniem przyjmuje się dążenie do uproszczenia przepisów wspólnotowych w zakresie dobrostanu zwierząt oraz do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa w UE. Strategia nie omawia jednak w odpowiedni sposób niektórych istotnych punktów, podkreślonych w sprawozdaniu dotyczącym oceny polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, które powinny stanowić priorytety działań w latach 2012–2015.

3.5 Komisja przyznaje, że istnieją pewne niedociągnięcia w wynikach planu działań i polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, uwypuklając to, co nazywa „głównymi czynnikami warunkującymi dobrostan zwierząt w Unii”; nie przeprowadza jednak dokładnej analizy i w związku z tym nie przedstawia odpowiedniego rozwiązania wykrytych problemów.

3.5.1 Zauważono, że państwa członkowskie nie stosują w pełni przepisów mimo długich okresów przejściowych i udzielonego wsparcia. Nie przeprowadzono jednak krytycznej analizy rzeczywistych warunków społeczno-gospodarczych i produkcyjnych w różnych państwach UE, a jedynie wymieniono „kulturowe postrzeganie kwestii dobrostanu zwierząt” jako czynnik odróżniający od siebie państwa członkowskie. Komisja nie odniosła się w dokumencie do różnych rodzajów systemów produkcji zwierzęcej, popytu w społeczeństwie, korzyści handlowych wynikających z przestrzegania minimalnych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt ani środków pomocy dostosowawczej, które nie są jednakowe na różnych obszarach Unii.

3.5.2 Polityka UE w zakresie dobrostanu zwierząt powinna być w o wiele większym stopniu ukierunkowana zarówno na rynek, jak i na bezpieczeństwo konsumentów. Producenci powinni otrzymać rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów produkcji, a konsumenci powinni być świadomi ulepszeń stosowanych przez producentów i podejmowanych przez nich starań oraz większej wartości dodanej żywności wyprodukowanej zgodnie z modelem europejskim; powinno się także zapewnić równowagę w łańcuchu dostaw żywności, która obecnie nie istnieje.

3.5.3 Istnieje rozdźwięk pomiędzy zawartym w komunikacie Komisji zamiarem uproszczenia przepisów w zakresie dobrostanu zwierząt a zasygnalizowaną potrzebą poszerzenia zakresu działań o więcej gatunków oraz potrzebą uszczegółowienia istniejących przepisów. W strategii nie ujęto zalecenia – zawartego w dokumencie oceniającym europejską politykę w zakresie dobrostanu zwierząt – zgodnie z którym należy zbadać poza-prawodawcze sposoby uzupełnienia istniejących przepisów, takie jak umowy zawierane między podmiotami z sektora lub między ogniwami łańcucha wartości, partnerami społecznymi i organizacjami konsumentów oraz administracjami publicznymi, które mogą doprowadzić do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów bez konieczności uciekania się do kolejnych obciążeń regulacyjnych.

## 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Budżet przeznaczony przez UE na wsparcie polityki w zakresie dobrostanu zwierząt (70 mln euro rocznie) wyraźnie kontrastuje z wartością inwestycji niezbędnych do wdrożenia tej

polityki, a w jeszcze większym stopniu z kosztami ponoszonymi przez sektor zwierząt gospodarskich w związku ze stosowaniem ustanowionych przepisów (2800 mln euro, zgodnie z oceną polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt). W strategii nie zostały zaproponowane konkretne i realistyczne środki, które stanowiłyby rozwiązanie kwestii wzrostu kosztów i braku pomocy na wdrożenie przepisów.

4.2 W celu zwiększenia konkurencyjności producentów należy zoptymalizować synergii między polityką UE w zakresie dobrostanu zwierząt a wspólną polityką rolną. W ramach WPR po roku 2013 UE powinna zająć wyważone stanowisko w sprawie dobrostanu zwierząt. Należy zapewnić producentom zwierząt gospodarskich i podmiotom gospodarczym dostęp do środków wsparcia w wystarczającej wysokości, aby mogły one stosować politykę UE w zakresie dobrostanu zwierząt. Zostaną także uwzględnione skutki finansowe dodatkowych kosztów dla producentów i wystarczające wsparcie na rzecz ich dochodów poprzez zastosowanie polityki cen i rynków i/lub pomocy bezpośredniej.

4.3 EKES zgadza się z tym, że uproszczenie przepisów jest konieczne, i jeśli zostanie przeprowadzone we właściwy sposób, przyczyni się do wdrożenia polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt. W tym celu w przyszłych działaniach w ramach przedmiotowej polityki należy zbadać skutki zastosowania proponowanych środków, a także, w stosownych przypadkach, ryzyko utraty struktury produkcyjnej, jakie pociąga za sobą każdy z tych środków, oraz zastanowić się nad niezbędnymi rekompensatami w przypadku wdrożenia proponowanych rozwiązań; należy również podkreślić wartość, jaką w UE ma zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów.

4.4 Wprowadzenie naukowych wskaźników skupiających się na wynikach, a nie na czynnikach produkcyjnych umożliwi uproszczenie i zapewni elastyczność, niezbędne do zwiększenia konkurencyjności unijnych hodowców, pod warunkiem, że będą one uwzględniały skutki społeczno-gospodarcze i odzwierciedlały ogólną sytuację gospodarstwa, a nie jednorazowe zdarzenia. Wskaźniki te powinny zostać opracowane we współpracy z podmiotami gospodarczymi, powinny być proste, praktyczne i łatwe do zastosowania, a ich wprowadzenie nie może generować dodatkowych kosztów w gospodarstwie. Powinno się je móc stosować w odniesieniu do różnych gatunków i systemów produkcyjnych, a ich interpretacja i odtworzenie muszą być proste (wskaźniki nie powinny zależeć od tego, w jaki sposób człowiek ocenia dobrostan zwierząt).

4.5 Prace w ramach projektu *Welfare Quality* są interesującym odniesieniem, ale należy ulepszyć i uprościć wskaźniki dobrostanu zwierząt, aby mogły być one stosowane w gospodarstwach. Interpretację i stosowanie kryteriów należy ujednolicić w poszczególnych państwach członkowskich, aby zapewnić ich ważność i możliwość stosowania w każdym przypadku.

4.6 W ramach przedmiotowej strategii należy ulepszyć koordynację, identyfikowalność, przejrzystość i komunikację w zakresie dobrostanu zwierząt w UE, angażując administracje publiczne, partnerów społeczno-gospodarczych i konsumentów, dzięki czemu możliwe będzie pogłębienie wiedzy, właściwe przekazywanie informacji i prawidłowe stosowanie przepisów. Ośrodki referencyjne mogą i powinny odgrywać podstawową

rolę w osiągnięciu tego celu. Ich działalność powinna obejmować, poza działaniami wymienionymi w komunikacie (wsparcie organów władzy, kształcenie i rozpowszechnianie), koordynację, nadzór i udzielanie informacji. Aby nie generować dodatkowych kosztów, należy wykorzystać istniejące struktury.

4.7 Ośrodki referencyjne mogłyby również zajmować się doradztwem i oceną w kwestii praktycznego stosowania przepisów w zakresie dobrostanu zwierząt. Badania naukowe należy połączyć z badaniami stosowanymi przy formułowaniu zaleceń. W kontekście prac prowadzonych wcześniej przez panel naukowy DG SANCO i Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt (AHAW) sieć takich ośrodków powinna koordynować testowanie nowych technik i oceniać skutki wprowadzenia standardów w zakresie dobrostanu zwierząt. Podmioty gospodarcze z sektora mają duży wkład w stosowane badania. Powinny odgrywać istotną rolę przy określaniu priorytetów regulacyjnych i badawczych w ramach finansowania wspólnotowego, w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

4.8 W ocenie polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt zaleca się opracowanie z udziałem zainteresowanych stron planu zobowiązań dla każdego aspektu polityki wspólnotowej w zakresie dobrostanu zwierząt i w porozumieniu z zainteresowanymi grupami przeprowadzenie oceny konieczności opracowania w przyszłości nowych form zobowiązań. Właściwe organy i zainteresowane podmioty gospodarcze powinny określić plan działania, który umożliwi stopniowe wprowadzenie przepisów, zanim staną się one obowiązkowe, oraz ułatwi wstępną koordynację i rozwiązywanie problemów. Powinny w nim także zostać ujęte działania związane z nadzorem i kontrolą *a posteriori*, jak również z kształceniem i informowaniem podmiotów gospodarczych i osób odpowiedzialnych w państwach członkowskich w celu właściwego wdrożenia przepisów.

4.9 Wspieranie współpracy międzynarodowej ma istotne znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności produkcji wspólnotowej. W tym celu należy zdefiniować konkretne działania w ramach strategii 2012–2015, aby dopilnować tego, by dobrostan zwierząt został ujęty w dwustronnych umowach handlowych, które będzie negocjować UE, oraz w pracach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Tymczasem należy uwzględnić, co następuje:

4.9.1 W ocenie wskazano, że należy opracować mechanizmy wspierające sektory UE, które są najbardziej podatne na wpływ importu lub potencjalną utratę udziału w rynku, w szczególności sektor produkcji jaj i produktów jajecznych. W strategii nie zaproponowano rozwiązań w zakresie utraty konkurencyjności w związku z przywozem z państw trzecich, które nie spełniają norm produkcji obowiązujących w UE.

4.9.2 UE powinna przeznaczyć część funduszy na rzecz współpracy na kształcenie organów władzy, przedsiębiorców i pracowników z państw trzecich w zakresie dobrostanu w produkcji zwierzęcej.

4.10 Należy opracować strategię komunikacji uwzględniającą punkty zawarte w ocenie polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt. Obejmie ona poważny i obiektywny plan kształcenia, informowania i komunikacji, którego wdrażanie rozpocznie się już w szkołach, aby zarówno obecni, jak i przyszli konsumenci

mieli wiedzę na temat wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt w ramach przedmiotowej polityki, poczynając od istniejących przepisów. Pozwoli to im dokonywać zakupu w oparciu o prawdziwe informacje na temat dobrostanu zwierząt.

4.10.1 Ogromne znaczenie dla tych działań ma współpraca wiarygodnych i uznawanych źródeł (jak sieć ośrodków referencyjnych), dzięki którym konsumenci będą mogli poznać i ocenić zalety polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, a także koszty produkcji zgodnie z modelem europejskim.

4.10.2 Informacje na temat dobrostanu zwierząt przekazywane konsumentom nie powinny ograniczać się do oznakowania lub reklam produktów. Należy rozszerzyć ich zakres i przekazać je w formie kampanii informacyjnych przeprowadzanych przez organizacje sektorowe i instytucje, aby poinformować konsumentów o podejmowanych staraniach i ich wpływie na koszty produkcji. Mechanizmy i fundusze promowania produktów rolno-spożywczych na rynku wewnętrznym są doskonałymi instrumentami przekazywania informacji na temat polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt.

4.11 Poza działaniami przewidzianymi we wniosku Komisji należy uwzględnić inne równie ważne działania zawarte w ocenie przedmiotowej polityki, w której wymienia się zapewnienie odpowiedniego zwiększenia finansowania polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt w kolejnym okresie zgodnie z rosnącymi potrzebami politycznymi oraz w celu zaspokojenia potrzeb określonych w tej ocenie. Obejmują one pomoc we wdrażaniu i stosowaniu nowych przepisów.

4.11.1 Negatywny wpływ polityki w zakresie dobrostanu zwierząt na konkurencyjność jest jedną z największych przeszkód dla stosowania przepisów i utrzymania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na obszarach wiejskich, w szczególności w związku z trudnościami w przenoszeniu większych kosztów produkcji (i wartości dodanej) przez producentów do kolejnych ogniw łańcucha dostaw żywności. W ramach strategii nie przewiduje się, jak rozstrzygnąć problem niedoskonałości w funkcjonowaniu łańcucha dostaw żywności i negatywnego wpływu przepisów na konkurencyjność kanałów lub rynków niedetalicznych (sektor restauracyjny, przemysł, eksport).

4.11.2 W przypadku funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich kluczowe kwestie to:

— zwiększenie finansowania programów rozwoju obszarów wiejskich wspierających dobrostan zwierząt (zarówno dla celów inwestycyjnych, jak i w związku z większymi kosztami bieżącymi);

— zapewnienie wsparcia przy wdrażaniu obowiązkowych przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt poprzez środki wsparcia określone przez UE w WPR, które są z kolei obowiązkowe dla państw członkowskich.

4.11.3 Polityka w zakresie dobrostanu zwierząt powinna być spójna z polityką na rzecz ochrony środowiska, zdrowia zwierząt i zrównoważonego rozwoju, włącznie z polityką konkurencyjności. Te obszary polityki powinny być ściśle ze sobą powiązane, przy czym nie należy zapominać o korzyściach dla konsumentów, pracowników i przedsiębiorców. Punkty te powinny zostać zawarte w dokumencie dotyczącym strategii.

4.12 W związku z zamiarem uproszczenia przepisów w strategii na lata 2012–2015 oraz zamiaru opracowania przepisów obejmujących podstawy prawne na rzecz dobrostanu zwierząt różnych gatunków i w odniesieniu do różnych systemów produkcyjnych, obecnie nie jest wskazane tworzenie nowych rozwiązań prawodawczych ani rozwijanie istniejących, dopóki nie zostanie podjęta decyzja co do kierunku dalszego rozwoju oraz co do tego, czy należy uwzględnić zwierzęta wodne lub inne gatunki.

4.13 Jeśli chodzi o delikatną kwestię uboju rytualnego, Komitet chciałby wykorzystać okazję do przypomnienia stanowiska wyrażonego w swojej opinii <sup>(1)</sup>, w której stwierdzono, że wyjątek dla uboju rytualnego jest niezgodny z ogólnym celem [ulepszenia ochrony zwierząt]. Innowacyjne rozwiązanie techniczne, jakim jest urządzenie służące do kontrolowania skuteczności oszołamiania, umożliwia osobom pragnącym dokonać rytualnego uboju poprzedzonego oszołomieniem prądem elektrycznym zgodnie z regułami *halal* dokładne kontrolowanie ładunku elektrycznego, jaki otrzymuje zwierzę. Umożliwia ono to, że przed ubojem zwierzę zostanie właściwie oszołomione, lecz pozostanie żywe. Urządzenie rejestruje każdy przypadek oszołomienia oraz napięcie, któremu poddawane jest zwierzę. Faktycznie może się to przyczynić do polepszenia dobrostanu zwierząt. Ponadto do stosowania takiego urządzenia zachęciłoby wprowadzenie systemu oznakowania wskazującego metodę uboju. Istotne znaczenie miałyby aktywne wsparcie przez Komisję badań nad systemami, które przekonałyby grupy religijne do stosowania oszołomienia.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 65.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie określonych środków podejmowanych w celu ochrony stad ryb względem państw pozwalających na nie zrównoważone połowy**

COM(2011) 888 wersja ostateczna – 2011/0434 (COD)

(2012/C 229/21)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Dnia 17 stycznia 2012 r. Parlament Europejski i dnia 19 stycznia 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie określonych środków podejmowanych w celu ochrony stad ryb względem państw pozwalających na nie zrównoważone połowy*

COM(2011) 888 final – 2011/0434 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 149 głosami – 11 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Komitet w pełni zgadza się z wnioskiem w sprawie rozporządzenia, gratuluje Komisji decyzji o jego sporządzeniu i wzywa do jego dokładnego wdrożenia.

1.2 Zdaniem Komitetu wyraźnie określono państwa pozwalające na nie zrównoważone połowy. Niemniej jednak sądzi, że sformułowanie na końcu art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt ii) powinno brzmieć: „prowadzą do takiej działalności połowowej, która spowodowałaby zmniejszenie liczebności stada poniżej poziomu, który nie gwarantuje **bądź nie pozwala** zagwarantować maksymalnego podtrzymywalnego połowu”.

## 2. Kontekst

2.1 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) z dnia 10 grudnia 1982 r. oraz Porozumienie w sprawie wykonania postanowień Konwencji odnoszących się do ochrony międzystrefowych zasobów rybnych i zasobów rybnych masowo migrujących i zarządzania nimi z dnia 4 sierpnia 1995 r. (zwane „porozumieniem ONZ w sprawie zasobów rybnych”) zawierają wymóg współpracy wszystkich państw, których floty połowią wymienione stada.

2.2 Współpracę tę można nawiązać w ramach regionalnych organizacji ds. rybołówstwa.

2.3 W wypadku, gdy organizacje te nie mają kompetencji w sprawie danego stada, współpracę można prowadzić w drodze ustaleń ad hoc pomiędzy państwami zainteresowanymi danymi połowami.

## 3. Wprowadzenie

3.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia skierowany jest do państw trzecich, które pragną dokonywać połowów stad będących przedmiotem wspólnego zainteresowania tych państw i Unii i które, nie uwzględniając należycie istniejących

sposobów prowadzenia połowów i/lub praw, obowiązków oraz interesów innych państw i Unii, prowadzą działania połowowe zagrażające zrównoważeniu stada oraz nie współpracują z Unią w zarządzaniu nim.

3.2 W celu wspierania udziału tych państw w ochronie stad ustalono we wniosku specjalne środki, które podejmie UE.

3.3 Aby zapewnić w długiej perspektywie zrównoważony charakter stad ryb będących przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej i wspomnianych państw trzecich, ustanowiono ramy dla przyjmowania tych środków.

3.4 W celu wdrożenia wspomnianych środków określono warunki, na podstawie których można uznać, iż dane państwo zezwala na nie zrównoważone połowy, uznano jego prawo do przedstawienia uwag oraz umożliwiono mu skorygowanie postępowania, jak też wprowadzono obowiązek przeprowadzenia przed przyjęciem środków oceny ich wpływu na środowisko, handel, gospodarkę i społeczeństwo. W wypadku, gdy państwo pozwalające na nie zrównoważone połowy podejmie działania na rzecz ochrony stada będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania należy jak najszybciej wstrzymać stosowanie środków podjętych zgodnie z rozporządzeniem.

3.5 Unia Europejska, która jest zyskownym rynkiem zbytu dla produktów rybołówstwa, ponosi szczególną odpowiedzialność za zapewnienie przestrzegania zobowiązań do współpracy ze strony tych państw. Tak więc we wniosku ustanawia się szybkie i skuteczne środki handlowe skierowane przeciw państwom, które ponoszą odpowiedzialność za działania i praktyki prowadzące do nadmiernej eksploatacji stad.

3.6 W tym celu proponuje się ograniczenie zarówno przywozu produktów rybołówstwa złowionych przez statki prowadzące połowy stada będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania na odpowiedzialność państwa pozwalającego na

niezrównoważone połowy, jak też świadczenia usług portowych dla tych statków, z wyłączeniem szczególnie pilnych sytuacji. Usiłuje się także zapobiec wykorzystywaniu unijnych statków rybackich lub sprzętu rybackiego do połowów stada będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania na odpowiedzialność państwa pozwalającego na niezrównoważone połowy.

3.7 We wniosku definiuje się rodzaj możliwych do podjęcia środków oraz ustanawia warunki ogólne w celu ich wprowadzenia, aby były one oparte na obiektywnych kryteriach, opłacalne i zgodne z prawem międzynarodowym, a zwłaszcza z porozumieniem ustanawiającym Światową Organizację Handlu.

3.8 Dlatego też, by zapewnić skuteczne i spójne działanie Unii, należy wziąć pod uwagę środki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1005/2008 z dnia 29 września 2008 r. ustanawiającym wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania.

3.9 By zapewnić jednolite warunki wdrażania rozporządzenia, zdaniem Komisji należy również ustanowić uprawnienia wykonawcze, które powinny być realizowane poprzez akty wykonawcze przewidujące procedurę sprawdzającą zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 182/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

3.10 Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem w sprawie kontroli, z uwagi na pilny charakter decyzje o zniesieniu środków powinny być podejmowane w drodze aktów wykonawczych mających natychmiastowe zastosowanie.

3.11 Komitet w pełni zgadza się ze środkami zaproponowanymi we wniosku.

#### 4. Analiza wniosku i uwagi Komitetu

##### 4.1 Przedmiot i zakres stosowania

4.1.1 We wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawia się ramy dla przyjmowania określonych środków dotyczących działalności i polityki państw trzecich związanej z rybołówstwem, aby zapewnić w długiej perspektywie zrównoważony charakter stad ryb będących przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej i tych państw trzecich.

4.1.2 Dlatego też – i zgodnie z UNCLOS – chodzi o te stada ryb, w wypadku których zachowanie zrównoważonego charakteru w dłuższej perspektywie jest ważne zarówno dla UE, jak i dla wspomnianych państw trzecich, a zarządzanie nimi jest zagwarantowane poprzez wspólne działania.

4.1.3 Środki przyjęte zgodnie z wnioskiem mogą mieć zastosowanie we wszystkich przypadkach, w których wymagana jest współpraca z Unią przy wspólnym zarządzaniu stadami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym kiedy współpraca ma miejsce w ramach regionalnej organizacji ds. rybołówstwa lub podobnej instytucji.

##### 4.2 Państwa pozwalające na niezrównoważone połowy

4.2.1 Państwo trzecie może być uznane za państwo pozwalające na niezrównoważone połowy, jeżeli:

4.2.1.1 nie współpracuje z Unią w zarządzaniu stadami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania, przy zachowaniu pełnej zgodności z przepisami UNCLOS wskazanymi w punkcie 2.1 niniejszej opinii;

4.2.1.2 nie wprowadziło żadnych środków zarządzania zasobami rybnymi; lub

4.2.1.3 wprowadziło takie środki bez należytego uwzględnienia praw, interesów i obowiązków innych stron, w szczególności Unii Europejskiej, i środki zarządzania zasobami rybnymi – brane pod uwagę w połączeniu ze środkami przyjmowanymi przez Unię samodzielnie albo we współpracy z innymi państwami – prowadzą do takiej działalności połowowej, która spowodowałaby zmniejszenie liczebności stada poniżej poziomu umożliwiającego maksymalny podtrzymywalny połów.

4.2.1.4 Liczebność stada umożliwiającą maksymalny podtrzymywalny połów określa się na podstawie najlepszych dostępnych opinii naukowych.

4.2.2 Zdaniem Komitetu wyraźnie określono państwa pozwalające na niezrównoważone połowy. Niemniej jednak sądzi, że sformułowanie na końcu art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt ii) powinno brzmieć: „prowadzą do takiej działalności połowowej, która spowodowałaby zmniejszenie liczebności stada poniżej poziomu, który nie gwarantuje bądź nie pozwala zagwarantować maksymalnego podtrzymywalnego połowu”.

##### 4.3 Środki, jakie można przyjąć względem państw pozwalających na niezrównoważone połowy

4.3.1 Komisja może przyjąć – w drodze aktów wykonawczych – następujące środki względem państw pozwalających na niezrównoważone połowy:

4.3.1.1 Uznanie za państwo pozwalające na niezrównoważone połowy.

4.3.1.2 Określenie, w razie potrzeby, konkretnych statków lub flot, do których mają zastosowanie dane środki.

4.3.1.3 Nałożenie ilościowych ograniczeń na przywóz do Unii ryb i produktów rybołówstwa pochodzących ze stada będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, których

złowienie podlegało kontroli państwa pozwalającego na nierównoważone połowy (lub zawierających takie ryby), jak też pochodzących z jakiegokolwiek innego kraju.

4.3.1.4 Nałożenie ilościowych ograniczeń na przywóz do Unii ryb należących do jakiegokolwiek gatunku powiązanego oraz produktów rybołówstwa wytworzonych z takich ryb lub zawierających je, na warunkach wymienionych w poprzednim ustępie; zakaz importu stad będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, złowionych przez państwo pozwalające na nierównoważone połowy rozciągnięto również na jakikolwiek inny kraj.

4.3.1.5 Nałożenie ograniczeń na korzystanie z unijnych portów dla statków pływających pod banderą państwa pozwalającego na nierównoważone połowy i poławiających stado będące przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz dla statków przewożących ryby i produkty rybołówstwa pochodzące ze stada będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, złowione albo przez statki pływające pod banderą państwa pozwalającego na nierównoważone połowy albo przez statki upoważnione do połowów przez to państwo, a pływające pod inną banderą. Ograniczenia te nie mają zastosowania w przypadkach siły wyższej lub niebezpieczeństwa w znaczeniu art. 18 UNCLOS i wyłącznie w zakresie usług niezbędnych w tych sytuacjach.

4.3.1.6 Zakaz kupowania przez unijne podmioty gospodarcze statków rybackich pływających pod banderą państw pozwalających na nierównoważone połowy.

4.3.1.7 Zakazanie statkom unijnym zmiany bandery na banderę państw pozwalających na nierównoważone połowy.

4.3.1.8 Zakaz zezwalania przez państwa członkowskie na zawieranie umów czarterowych z podmiotami gospodarczymi z państw pozwalających na nierównoważone połowy.

4.3.1.9 Zakaz wywozu do państw pozwalających na nierównoważone połowy statków rybackich pływających pod banderą państwa członkowskiego lub narzędzi połowowych i materiałów potrzebnych do połowów stada będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania.

4.3.1.10 Zakaz zawierania prywatnych umów handlowych między obywatelami państwa członkowskiego a państwami pozwalającymi na nierównoważone połowy, mających na celu wykorzystanie uprawnień do połowów w tych państwach przez statki rybackie pływające pod banderą danego państwa członkowskiego.

4.3.1.11 Zakaz wspólnych operacji połowowych obejmujących statki rybackie pływające pod banderą państwa członkowskiego i statki rybackie pływające pod banderą państwa pozwalającego na nierównoważone połowy.

4.3.2 Zdaniem Komitetu środki te doprowadzą do zaprzestania przez państwa pozwalające na nierównoważone połowy takiej działalności. Ponadto uważa je za najskuteczniejsze ze wszystkich, jakie mogła wybrać UE, i z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji przedstawienia wniosku dotyczącego

rozporządzenia, który poszerza i rozwija środki przewidziane w rozporządzeniu w sprawie nieuregulowanych połowów. Wzywa Komisję do dokładnego wdrożenia wniosku i stosowania go przy jak najściślejszej kontroli. Ostrzega, że mimo ewentualnych problemów w WTO, powinna go stosować bez wahania, gdyż stanowi on sposób na zapewnienie w dłuższej perspektywie zrównoważonego charakteru stad będących przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej i państw trzecich.

4.4 Wymogi ogólne dotyczące środków przyjmowanych zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia

4.4.1 Wymogi ogólne są następujące:

4.4.1.1 Przyjmowane środki muszą być zawsze powiązane z zachowaniem stad będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz stosowane wraz z ograniczeniami działalności połowowej dla statków Unii lub ograniczeniami dotyczącymi unijnej produkcji bądź konsumpcji ryb i produktów rybnych wytworzonych z takich ryb lub je zawierających dla połowów gatunków, w zakresie których przyjęto środki zgodnie z rozporządzeniem. W przypadku gatunków powiązanych ograniczenia te mogą mieć zastosowanie tylko, jeżeli dane ryby zostały złowione podczas poławiania stada będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania.

4.4.1.2 Muszą być zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z porozumień międzynarodowych, których Unia jest stroną, oraz z innymi odpowiednimi normami prawa międzynarodowego.

4.4.1.3 Muszą uwzględniać środki przedsięwzięte już zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1005/2008 w sprawie nieuregulowanych połowów.

4.4.1.4 Nie mogą prowadzić do dyskryminacji państw, w których panują te same warunki, lub do ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym.

4.4.1.5 W momencie ich zatwierdzenia Komisja powinna ocenić skutki dla środowiska, handlu, gospodarki i społeczeństwa.

4.4.1.6 W ramach tychże środków należy przewidzieć odpowiedni system ich egzekwowania przez właściwe organy.

4.4.2 Komitet uważa te wymogi za logiczne i zgadza się z nimi.

4.5 Wymagane działania przed przyjęciem środków

4.5.1 Jeżeli Komisja uzna za konieczne przyjęcie środków zgodnie z wnioskiem, powiadamia z wyprzedzeniem zainteresowane państwo, przedstawia mu uzasadnienie oraz środki,

które mogą zostać przedsięwzięte zgodnie z rozporządzeniem, a jednocześnie zapewnia zainteresowanemu państwu stosowną możliwość udzielenia pisemnej odpowiedzi i naprawienia sytuacji.

#### 4.6 *Harmonogram wdrażania działań*

4.6.1 Przyjęte środki przestają mieć zastosowanie po podjęciu przez państwo pozwalające na nie zrównoważone połowy odpowiednich kroków naprawczych uzgodnionych z Unią bądź w stosownych przypadkach także z innymi państwami. Podejmowane działania nie mogą osłabiać skutków środków przedsięwziętych przez UE, indywidualnie lub we współpracy z innymi państwami, w celu ochrony stad ryb.

4.6.2 Komisja ustala w drodze aktów wykonawczych, czy warunki uzgodnione uprzednio z danym państwem zostały spełnione, i decyduje o wstrzymaniu przyjętych środków.

4.6.3 W przypadku należycie uzasadnionej szczególnie pilnej potrzeby związanej z nieprzewidzianymi zakłóceniami gospodarczymi lub społecznymi Komisja przyjmuje akty wykonawcze stosowane w trybie natychmiastowym, aby wstrzymać stosowanie przyjętych środków.

4.6.4 W celu prawidłowego stosowania rozporządzenia Komisję wspierać będzie komitet, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (UE) nr 182/2011 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

4.6.5 Komitet popiera przewidzianą formę wstrzymania przyjętych środków i z uwagi na pilny charakter uznaje za logiczne natychmiastowe wdrażanie, zwłaszcza w przypadku krajów rozwijających się.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2000/60/WE i 2008/105/WE w odniesieniu do substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej**

COM(2011) 876 wersja ostateczna – 2011/0429 (COD)

(2012/C 229/22)

Sprawozdawca: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Rada, w dniu 14 lutego 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 22 lutego 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2000/60/WE i 2008/105/WE w odniesieniu do substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej*

COM(2011) 876 final – 2011/0429 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 15 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem obecny projekt dyrektywy, gdyż rozszerza on wykaz substancji priorytetowych i wykaz niebezpiecznych substancji priorytetowych, uwzględniając najbardziej kompletny z wariantów proponowanych w analizie skutków <sup>(1)</sup>.

1.2 EKES popiera nowy mechanizm, który Komisja zaproponowała w celu zapewnienia sobie ukierunkowanych, wysokiej jakości informacji z monitorowania dotyczących stężenia substancji w środowisku wodnym, w którym to mechanizmie kładzie się nacisk na nowe substancje zanieczyszczające i substancje, w przypadku których dostępne dane z monitorowania są niedostatecznej jakości, by mogły służyć do celów oceny ryzyka. EKES jest zdania, że nowy mechanizm powinien ułatwiać gromadzenie tego rodzaju danych we wszystkich dorzeczeniach UE i umożliwiać utrzymanie kosztów monitorowania na rozsądnym poziomie.

1.3 Niemniej jednak EKES zaleca, aby omawiany projekt uzupełniono także, choćby na zasadzie próby, o szczegółowe analizy dotyczące kwestii jak dotąd słabo poznanych, a mianowicie:

i. nanocząstek, zwłaszcza zaś ich interakcji z substancjami priorytetowymi, zważywszy że kwestia ta budzi coraz więcej wątpliwości, wyrażanych także przez Europejską Agencję Ochrony Środowiska <sup>(2)</sup>;

ii. oddziaływania związków chemicznych substancji obecnych w wodach śródlądowych, zważywszy że związki te mogą

znaczaco wpływać na środowisko wodne już przy bardzo niskich stężeniach substancji chemicznych.

1.4 EKES sugeruje, by z myślą o skutecznym wdrożeniu dyrektywy ramowej w sprawie wody omawiany projekt dyrektywy rozsądnie uzupełniono o przykłady sprawdzonych rozwiązań w zakresie gospodarowania wodami w dorzeczu.

1.5 EKES jest zdania, że ołów i nikiel, jako substancje trwałe i wykazujące zdolność do bioakumulacji, należałoby zaklasyfikować jako niebezpieczne substancje priorytetowe, przewidując też cel dotyczący wyeliminowania zrzutów w perspektywie 20 lat, nawet jeśli szacunkowe koszty związane z tym procesem eliminacji okażą się wysokie.

1.6 EKES uważa, że poparcie społeczne i udział społeczeństwa stanowią warunek wstępny do tego, by chronić zasoby wodne, identyfikować problemy oraz środki najodpowiedniejsze do ich rozwiązania, a także określić koszty tych środków. Bez poparcia społecznego środki prawne nie odniosą skutku. Społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania kluczową rolę we wdrażaniu odpowiedniej dyrektywy ramowej w sprawie wody; jego istotna funkcja polega także na pomaganiu rządowi w znalezieniu równowagi między aspektami społecznymi, środowiskowymi i gospodarczymi, które powinny zostać wzięte pod uwagę <sup>(3)</sup>.

1.7 EKES podkreśla, że konieczne jest, aby zapewnić dobry stan ekologiczny i chemiczny zasobów wodnych, chronić zdrowie ludzkie, zaopatrzenie w wodę, oraz naturalne ekosystemy i różnorodność biologiczną <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> SEC(2011) 1547 final.

<sup>(2)</sup> Europejska Agencja Ochrony Środowiska, sprawozdanie techniczne EEA nr 8/2011, pt. „Hazardous substances in Europe's fresh and marine waters, an overview” (Substancje niebezpieczne w wodach słodkich i morskich w Europie – przegląd).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 67 i Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 3.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 1.

1.8 EKES zauważa, że nowa dyrektywa powinna uprościć i zrationalizować obowiązki państw członkowskich w zakresie sprawozdawczości.

## 2. Wstęp

2.1 Omawiany projekt dyrektywy ma na celu zmianę dyrektyw 2000/60/WE i 2008/105/WE w odniesieniu do substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (poza środowiskiem morskim), zgodnie z tym, co przewiduje dyrektywa ramowa w sprawie wody:

- i. Poddawanie przeglądowi wykazu substancji priorytetowych przynajmniej raz na cztery lata, wskazywanie – w stosownych przypadkach – nowych substancji priorytetowych lub nowych niebezpiecznych substancji priorytetowych.
- ii. Określanie – w zależności od uzyskiwanych najświeższych danych – nowych środowiskowych norm jakości dla wód powierzchniowych, wód podziemnych, osadów lub fauny i flory.

2.2 Obecny przegląd został przeprowadzony z pomocą grupy roboczej i za pośrednictwem szeroko zakrojonych konsultacji z ekspertami reprezentującymi Komisję Europejską, państwa członkowskie, zainteresowane strony (związki zawodowe i organizacje pozarządowe) oraz Komitet Naukowy ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska (SCHER).

2.3 W rezultacie tych prac oraz wykonanej specjalnie analizy skutków (SEC(2011) 1547 final), w obecnym projekcie dyrektywy rozszerzono wykaz substancji priorytetowych z 33 do 48, uwzględniając najbardziej kompletny z wariantów proponowanych w analizie skutków.

2.4 Celem projektu dyrektywy jest osiągnięcie dobrego stanu chemicznego wód śródlądowych, tj. zgodnego z określonymi w załączniku do projektu środowiskowymi normami jakości, poprzez:

- i. ograniczenie substancji priorytetowych;
- ii. wyeliminowanie zrzutów niebezpiecznych substancji priorytetowych w perspektywie 20 lat, licząc od momentu przyjęcia omawianej dyrektywy pochodnej.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES jest głęboko przekonany, że woda to nie tylko produkt konsumpcyjny, lecz także cenny zasób naturalny, niezbędny dla przyszłych i obecnych pokoleń. Z tego względu oraz z uwagi na to, że wiele substancji powodujących zanieczyszczenie jest wykorzystywanych w całej UE, właściwe jest ustanowienie dla nich zharmonizowanych środowiskowych norm jakości na poziomie UE.

3.2 Substancje trwałe, wykazujące zdolność do bioakumulacji i toksyczne stwarzają szczególny problem ze względu na ich wszechobecność, zdolność do przemieszczania się na dalekie odległości, ich wszechobecność w środowisku naturalnym i trwałość. Substancje te są zasadniczo zaklasyfikowane

jako niebezpieczne substancje priorytetowe. Ponieważ ich obecność może przesłonić poprawę jakości wody osiągniętą w odniesieniu do innych substancji, zezwala się państwom członkowskim na odrębne przedstawienie ich oddziaływania na stan chemiczny wody.

3.3 Wdrożenie dyrektywy opiera się na planach gospodarowania wodami w dorzeczu, a tym samym spoczywa na państwach członkowskich. W tym kontekście, choć Komisja wymienia wzorcowe przypadki i wskazuje na ogólną poprawę w zakresie przekazywania informacji oraz monitorowania, wydaje się także, że nie wszystkie państwa członkowskie osiągnęły ten sam poziom<sup>(5)</sup>. Z tego punktu widzenia wydaje się zatem, że skuteczność dyrektywy można jeszcze zwiększyć.

## 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komisja Europejska opiera omawiane ramy prawne bardziej na pojęciu stopnia niebezpieczeństwa niż na pojęciu ryzyka; tym samym projekt dyrektywy obejmuje substancje z wartościami dopuszczalnymi dla określonych stężeń, lecz nie uwzględnia ryzyka interakcji między substancjami występującymi w środowisku wodnym, nawet jeśli ich stężenie jest bardzo małe.

- i. Takie ryzyko interakcji może dotyczyć mieszanin chemicznych oraz nanocząsteczek.
- ii. Zjawiska te są jeszcze słabo znane z naukowego punktu widzenia, lecz nasuwają się silne podejrzenia o toksyczność, na tyle silne, że Europejska Agencja Ochrony Środowiska dała im wyraz w niedawnym sprawozdaniu<sup>(6)</sup>.
- iii. O ile trudno byłoby ustanawiać przepisy w odniesieniu do kwestii jak dotąd słabo poznanych, o tyle wydaje się rzeczą niezbędną dla przyszłości ekosystemów wodnych, by dyrektywa europejska w sprawie substancji priorytetowych w dziedzinie wody już teraz przygotowała państwa członkowskie do uwzględnienia tych zjawisk.

4.2 Nikiel i ołów zostały włączone do wykazu substancji priorytetowych, lecz nie zostały uwzględnione w wykazie niebezpiecznych substancji priorytetowych.

- i. Tymczasem są to substancje trwałe (ponadto zwłaszcza nikiel cechuje też wszechobecność) i wykazujące zdolność do bioakumulacji, co uzasadnia ich włączenie do tego wykazu, zgodnie z definicją niebezpiecznych substancji priorytetowych Komisji Europejskiej.
- ii. W rozporządzeniu REACH uznano je za substancje wzbudzające szczególnie duże obawy, wymagające zezwolenia, ponieważ mogą być rakotwórcze, działać toksycznie na rozrodczość (CMR 1 i 2) i/lub mogą być trwałe, wykazywać zdolność do bioakumulacji.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W sprawie zrównoważonej gospodarki wodnej na terenie Unii Europejskiej”, COM(2007) 128 final; sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2009) 156 final.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie techniczne EEA nr 8/2011.

- iii. Zasada spójności z definicją niebezpiecznych substancji priorytetowych i z rozporządzeniem REACH wymagałaby, by substancje te zaklasyfikowano jako niebezpieczne substancje priorytetowe, przewidując również cel dotyczący wyeliminowania zrzutów w perspektywie dwudziestu lat.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierząt domowych**

COM(2012) 89 final – 2012/0039 (COD)

**oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/65/EWG w zakresie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt, regulujących przywóz do Unii psów, kotów i fretek oraz handel tymi zwierzętami w Unii**

COM(2012) 90 final – 2012/0040 (COD)

(2012/C 229/23)

Sprawozdawca: **Nikolaos LIOLIOS**

Rada, w dniu 16 marca 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 13 marca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2, art. 168 ust. 4 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierząt domowych*

COM(2012) 89 final – 2012/0039 (COD)

oraz

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/65/EWG w zakresie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt, regulujących przywóz do Unii psów, kotów i fretek oraz handel tymi zwierzętami w Unii*

COM(2012) 90 final – 2012/0040 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

EKES przyznaje, że z wymienionych niżej przyczyn konieczne jest uchylene i zastąpienie rozporządzenia (WE) nr 998/2003 dotyczącego kwestii związanych z niehandlowym przemieszczaniem zwierząt domowych.

1.1 Ochrona zdrowia publicznego jest celem priorytetowym i ustanowienie przepisów dotyczących niehandlowego przemieszczania zwierząt domowych przyczynia się do jego realizacji. We wniosku Komisji uchylającym i zastępującym rozporządzenie (WE) nr 998/2003 przewidziano wymogi dotyczące zdrowia zwierząt domowych oraz zasady znakowania i kontroli tych zwierząt, a także środki ostrożności, jakie należy podjąć podczas ich przemieszczania. Dostosowano w nim także rozporządzenie (WE) nr 998/2003 do artykułów 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zezwolono na odstępstwa poprzez przyznanie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych usuwających ewentualne przeszkody w przemieszczaniu zwierząt.

1.2 Niezbędne zmiany wymogów dotyczących zdrowia zwierząt ustalonych w rozporządzeniu (WE) nr 998/2003, a także konieczność jasniejszego i przystępniejszego dla obywateli sformu-

łowania przepisów dotyczących przemieszczania zwierząt domowych prowadzą do stwierdzenia, że należy uchylić i zastąpić to rozporządzenie.

1.3 Istotnym elementem jest także fakt, iż upłynął ośmioletni okres przejściowy przewidziany w art. 4 ust. 1 dotyczącym metody identyfikowania zwierząt domowych. Konieczne stało się zatem uściślenie, w sposób jasny dla obywateli, systemu, który będzie następnie stosowany. To także jest przyczyną zastąpienia rozporządzenia (WE) nr 998/2003.

1.4 Zdaniem EKES-u wniosek Komisji uchylający i zastępujący rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w pełni określa ramy niehandlowego przemieszczania zwierząt domowych. Podróże obywateli, którzy zabierają ze sobą zwierzęta domowe, powinny być lepiej zdefiniowane, gdyż przestrzeganie przepisów w tej dziedzinie jest gwarancją bezpieczeństwa z punktu widzenia zdrowia publicznego.

1.5 EKES zgadza się z tym, że w trosce o spójność należy zmienić dyrektywę Rady nr 92/65/EWG, zastępując odniesienia do rozporządzenia (WE) nr 998/2003 odniesieniami do omawianego wniosku.

## 2. Kontekst

2.1 Rozporządzenie (WE) nr 998/2003 ustalało okres przejściowy w odniesieniu do obowiązywania systemów identyfikacji domowych psów, kotów i fretek. Okres ten minął i ze względu na konieczność pełnego dostosowania rozporządzenia (WE) nr 998/2003 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz na zmiany w zakresie danych sanitarnych i nowe wymogi w zakresie niehandlowego przemieszczania, m.in. bezpośrednio związane z potrzebą ułatwienia podróżowania obywatelom w towarzystwie zwierząt, Komisja – w ramach wysiłków na rzecz wystarczająco jasnych i przystępnych dla obywateli przepisów – postanowiła zaproponować tekst uchylający i zastępujący rozporządzenie (WE) nr 998/2003.

2.2 Komisja zgłosiła również wniosek o zmianę dyrektywy Rady nr 92/65/EWG, w celu zastąpienia odniesień do rozporządzenia (WE) nr 998/2003 odniesieniami do omawianego wniosku.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Ponieważ zwierzęta domowe chorują na choroby przenoszące się na człowieka, niezbędne są – ze względu na bezpieczeństwo z punktu widzenia zdrowia publicznego – wymogi dotyczące kontroli i transportu zwierząt. Dzięki poprawie sytuacji sanitarnej w Unii w zakresie wścieklizny, system mający zastosowanie do niehandlowych przemieszczeń zwierząt domowych został zmieniony. We wniosku dotyczącym rozporządzenia jasno przedstawiono system i procedury, których należy przestrzegać.

3.2 Stosowanie szczepień przeciw wściekliznie znacznie zmieniło sytuację epidemiologiczną w zakresie tej choroby. Na podstawie opinii naukowych dotyczących zabezpieczenia zwierząt domowych przed chorobami, rozporządzenie ustala środki profilaktyczne w zakresie przemieszczania tych zwierząt, a także odstępstwa mające na celu ułatwienie podróżowania, warunki stosowania tych odstępstw i środki ostrożności, które należy zastosować.

3.3 Opracowane listy obejmują zwierzęta, które mogą być sprowadzane, z wyjątkiem tych, których przemieszczanie regulowane jest przepisami dyrektyw UE. Przepisy krajowe powinny ułatwiać przemieszczanie zwierząt uznawanych z definicji za zwierzęta domowe, w przeciwieństwie do zwierząt sprowadzanych w celach handlowych.

3.4 Oprócz wścieklizny istnieją inne choroby również zagrażające zdrowiu publicznemu. Jednakże ryzyko zarażenia się jest ograniczone ze względu na jednej strony na obowiązek uzyskania dokumentów identyfikacyjnych, a z drugiej strony na fakt, iż zgodnie z procedurą specjaliści mają kontakt ze zwierzętami. Dzięki temu możliwe jest stwierdzenie stanu zdrowia zwierzęcia i dostarczenie dowodu na spełnienie warunków bezpieczeństwa przy jego sprowadzaniu do kraju europejskiego lub innego.

3.5 Istotnym elementem wniosku Komisji jest fakt, iż zachowuje ona transponder jako jedyny i wyłączny środek identyfikacji psów, kotów i fretek i rezygnuje w związku z tym ze znakowania za pomocą tatuażu, który uznaje się za dopuszczalną metodę identyfikacji tylko w wypadku zwierząt już w ten sposób oznakowanych.

3.6 W ten sposób łatwiej jest skontrolować, czy oznakowane tak zwierzęta odpowiadają profilaktycznym wymogom sanitarnym ustanowionym, by zapobiec zarażeniu. Środki te wdrażane są przez państwa członkowskie zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, lecz także stosowane we wszystkich państwach, w następstwie klasyfikacji, jeżeli pojawiają się szczególne przyczyny, na podstawie potwierdzonych danych naukowych. Podejście takie prowadzi do podejmowania wspólnych działań na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom w dziedzinie zdrowia publicznego.

## 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Choć poziom przygotowania naukowego osób zajmujących się zwierzętami domowymi jest obecnie wystarczająco wysoki, a świadczone usługi mogą zapewnić zdrowie zwierząt i, tym samym, chronić zdrowie publiczne, trzeba wykazać się stałą czujnością, by zapobiec wszelkim zarażeniom. Rozporządzenie ustalające warunki przemieszczania zwierząt w celach niehandlowych gwarantuje zabezpieczenie przed zagrożeniem różnymi chorobami.

4.2 W rozporządzeniu ustanowiono jednak możliwość odstępstw w celu ułatwienia podróżowania i zaproponowano przegląd rozporządzenia (WE) nr 998/2003, zwłaszcza w odniesieniu do uprawnień w zakresie aktów delegowanych i aktów wykonawczych. EKES popiera zniesienie nieuzasadnionych przeszkód w przemieszczaniu zwierząt pod warunkiem, że uwzględnione zostaną sprawdzone dane naukowe i że Komisja przeprowadzi stosowne konsultacje z ekspertami dotyczące stosowania odstępstw – aby odpowiadały one szczególnym okolicznościom związanym z niehandlowym przemieszczaniem zwierząt domowych – oraz warunków zapewnienia zdrowia zwierząt oraz przepisów, a także formy dokumentów towarzyszących.

4.3 Należy jednak sprawdzić, czy przestrzegane są przewidziane ograniczenia ważności przepisów. We wniosku jest mowa o odwołaniu aktów delegowanych w wypadku sprzeciwu Parlamentu Europejskiego i Rady w terminie dwóch miesięcy od przekazania danego aktu tym instytucjom lub, w wypadku przedłużenia, w dodatkowym terminie dwóch miesięcy. Ponieważ kwestie zdrowia publicznego są dość istotne, trzeba będzie jasno ograniczyć okres delegowania uprawnień, zgodnie z tym, co przewidziano w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dzięki temu kontrola wykonywana przez Komisję będzie skuteczniejsza, a prawo do odwołania delegowania stanowić będzie dodatkową gwarancję bezpieczeństwa.

4.4 W momencie ustalania listy krajów trzecich lub terytoriów, w stosunku do których można stosować odstępstwa ze względu na zasadę stosowania przepisów równoważnych w stosunku do przepisów w państwach członkowskich, Komisja powinna podejmować decyzje na podstawie gwarancji

udzielonych przez organy sanitarne tych krajów. O ile słuszne jest bowiem, by zwierzęta domowe i towarzyszące podróżowały łatwo, bez przeszkód i skomplikowanych procedur, ważne jest przede wszystkim zapewnienie zdrowia publicznego.

4.5 Jeżeli procedury przyznawania na standardowych warunkach odstępstw krajom trzecim lub ich częściom, po uzyskaniu odpowiednich gwarancji z ich strony, okażą się administracyjnie złożone, długie i kosztowne, lepszym rozwiązaniem będzie trzymanie się ustalonych wytycznych bez stosowania wspomnianych odstępstw, gdyż nie skompensowałyby one zagrożenia pojawiającego się w wypadku podróży.

4.6 Podobnie, również przemieszczanie nieszczepionych zwierząt między państwami członkowskimi jest czynnikiem ryzyka. W rozporządzeniu określono odpowiednie procedury i EKES uważa, że istotne jest ich przestrzeganie, by zapobiec wszelkim możliwym zarażeniom. Kiedy Komisja korzystać będzie, na warunkach określonych w rozporządzeniu, z powierzonych jej uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych, powinna czuwać nad tym, by z punktu widzenia obciążenia administracyjnego i uzyskanych skutków zagrożenie związane z przemieszczaniem było skompensowane.

4.7 Wydawanie dokumentów identyfikacyjnych związanych z niehandlowym przemieszczaniem zwierząt domowych jest elementem o podstawowym znaczeniu. Wprowadzenie systemu znakowania przez wszczepienie transpondera odgrywa również istotną rolę we wzmocnieniu systemu rejestracji i monitorowania zwierząt.

4.8 Wszczepienia transpondera musi dokonać weterynarz, aby można było – dzięki przygotowaniu naukowemu osób wykonujących tę operację – zauważyć i rozpoznać choroby

zwierząt poddawanych temu zabiegowi, a następnie wypełnić dokument identyfikacyjny. Informacje do wpisania w dokumencie identyfikacyjnym wymagają wiedzy naukowej weterynarza uprawnionego do tych czynności przez właściwy organ.

4.9 Stosując w sposób ciągły procedurę znakowania i rejestracji, państwa członkowskie pozwalają na aktualizację baz danych dostarczających ważnych informacji o sytuacji epidemiologicznej w danym kraju, postępach programów szczepień, gęstości i lokalizacji populacji zwierząt oraz ich przemieszczaniach.

4.10 Kontrole dokumentów, kontrole tożsamości i kontrole fizyczne w dziedzinie niehandlowego przywozu zwierząt domowych do państw członkowskich, czy to z innego państwa członkowskiego, czy też z kraju trzeciego lub innego terytorium, mają fundamentalne znaczenie i powinny być przeprowadzane bez przerwy, przez personel odpowiednio poinformowany o procedurze i znaczeniu tych kontroli.

4.11 W wypadku niezgodności z procedurami mającymi na celu przestrzeganie wymogów dotyczących zdrowia zwierząt i przepisów w zakresie przemieszczania zwierząt domowych konieczne będzie – oprócz postanowień omawianego rozporządzenia – poinformowanie organów sanitarnych kraju pochodzenia, aby sprawdzono, czy również w innych przypadkach rozporządzenie to nie zostało zastosowane.

4.12 Decyzja o uśpieniu zwierzęcia, podejmowana na podstawie stosownej opinii dotyczącej niemożliwości jego odesłania lub odizolowania, mogłaby również być działaniem zaleconym przez ekspertów, jeśli uznają oni, że odesłanie lub odizolowanie jest nie tylko trudne, ale pociąga za sobą dodatkowe zagrożenie.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Europejska wizja dotycząca pasażerów: komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu”**

COM(2011) 898 wersja ostateczna

(2012/C 229/24)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Europejska wizja dotycząca pasażerów: komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu”*

COM(2011) 898 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES podziela w szerokim stopniu politykę UE, której celem jest zapewnienie wszystkim pasażerom korzystającym z transportu kolejowego, powietrznego, morskiego, rzeczno, autokarowego i autobusowego wspólnych, porównywalnych praw i warunków we wszystkich tych środkach transportu zbiorowego oraz popiera wszystkie zaproponowane działania przewidziane w celu usunięcia przeszkód utrudniających obywatelom skuteczne korzystanie z praw w ramach podejścia intermodalnego.

1.2 Komitet uważa, że do dziesięciu praw szczegółowych wymienionych w komunikacie należy dodać trzy prawa uzupełniające, a mianowicie prawo do bezpieczeństwa i ochrony, w tym zarówno bezpieczeństwa technicznego sprzętu transportowego i fizycznego bezpieczeństwa pasażerów, oraz prawo do minimalnych norm w zakresie jakości usługi, komfortu, ochrony środowiska i dostępności.

1.3 Na podstawie tych 13 praw należy dokonać przeglądu obowiązujących obecnie przepisów prawnych w celu ich udoskonalenia oraz ich wzmocnienia w razie potrzeby.

1.4 W trakcie tego przeglądu powinno się zwrócić szczególną uwagę na poprawę jakości informacji dostarczanych pasażerom, warunki i prawa pasażerów niepełnosprawnych oraz pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, odszkodowania dla pasażerów w przypadku zakłócenia lub odwołania podróży albo utraty bagażu, wyjaśnienie składników ceny końcowej, cesję umowy na usługę transportu oraz warunki składania skarg i dostępne środki odwoławcze, a także określenie praw organizacji pasażerów, które są najlepszym miejscem informowania obywateli i wspierania ich w korzystaniu z ich praw.

1.5 W celu ułatwienia kontroli skuteczności i wydajności usług transportu, ich dostosowania do zmieniających się potrzeb i poszanowania praw pasażerów, EKES proponuje usta-

nowienie procedury niezależnej oceny, zgodnie z zasadą pomocniczości. Będzie to oznaczało opracowanie, w porozumieniu z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów, w szczególności organizacji reprezentujących pasażerów (w tym pasażerów niepełnosprawnych i pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej), zharmonizowanej metodologii oceny na szczeblu UE w oparciu o wspólne wskaźniki.

1.6 Jeżeli chodzi o reklamacje, EKES proponuje, aby wszystkie przedsiębiorstwa transportowe używały w tym celu standardowego adresu poczty elektronicznej (reklamacje@...), w uzupełnieniu do innych metod składania reklamacji, oraz by ustalono nieprzekraczalne terminy ich rozpatrywania.

1.7 Na koniec EKES proponuje rozszerzenie procedur pozasądowego rozstrzygania sporów, nie pozbawiając jednocześnie pasażerów prawa wniesienia sprawy do sądu. Zaleca także zapewnienie możliwości ustanowienia, w formie aktu prawnego, mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych na szczeblu UE oraz odpowiednie określenie tego mechanizmu.

## **2. Wprowadzenie**

2.1 Należy, po pierwsze, zauważyć, że omawiany komunikat dotyczy praw pasażerów we wszystkich środkach transportu **zbiorowego** należących do przewoźników publicznych i prywatnych, natomiast przewozy **indywidualne** wykonywane przez zawodowych przewoźników (taksówki, minibusy do przewozu mniej niż 12 pasażerów itp.) nie wchodzą w zakres przepisów omówionych poniżej. Jest to tym bardziej godne ubolewania z uwagi na fakt, że plan działania na rzecz mobilności w miastach (COM(2009) 490 final), który dotyczy zarówno zbiorowego jak i indywidualnego transportu zawodowego, stwierdza, że należy zwrócić uwagę na taryfy, jakość, dostępność dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, informowanie oraz prawa pasażerów.

2.2 Cele zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej obejmują propagowanie i rozwój transportu zbiorowego po to, aby ograniczyć, na ile jest to możliwe, podróże indywidualne.

2.3 Uznanie i zagwarantowanie praw pasażerów, a tym samym przywrócenie równowagi w stosunkach między użytkownikami a przewoźnikami, jest zatem warunkiem wstępnym rozwoju i promocji transportu zbiorowego.

2.4 Od roku 2001 Unia Europejska dokłada usilnych starań na rzecz ochrony pasażerów i wzmocnienia ich praw w odniesieniu do różnych środków transportu. W tym celu wprowadziła ona stopniowo przepisy mające zapewnić wysoki poziom ochrony pasażerów korzystających z transportu kolejowego, powietrznego, morskiego, rzecznego, autokarowego i autobusowego, w tym pasażerów niepełnosprawnych i pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, poprzez zapewnienie porównywalnych praw i warunków w całej UE. Niemniej jednak przepisy dotyczące transportu drogą wodną oraz transportu autobusem lub autokarem wejść dopiero w życie odpowiednio w grudniu 2012 r. i marcu 2013 r.

2.5 W 2010 r. Komisja rozpoczęła wielką, zaplanowaną na dwa lata, kampanię pod hasłem: „Prawa pasażerów w zasięgu ręki”, w ramach której uruchomiono stronę internetową: (<http://ec.europa.eu/passenger-rights>) podsumowującą prawa pasażerów w odniesieniu do wszystkich środków transportu, zredagowaną we wszystkich językach urzędowych UE. Rozprowadzono bezpłatne broszury przypominające pasażerom o ich prawach, a na wszystkich stacjach kolejowych i lotniskach państw członkowskich umieszczono odpowiednie plakaty. Komisja postanowiła niedawno przedłużyć tę kampanię do 2014 r.

2.6 Jednak w dalszym ciągu transport zbiorowy odznacza się nierównowagą pomiędzy pasażerami a przewoźnikami w kontekście informacyjnym, kompetencyjnym i sytuacyjnym. Nie można pozbyć się wrażenia, że wielu podróżujących jest wciąż nieświadomych swoich praw lub nie wie, jak w razie potrzeby je realizować lub z nich właściwie korzystać. Badania i analizy Komisji wskazują, że w przypadku sporów, których przedmiot ma wartość mniejszą niż 1 000 EUR, zaledwie jeden europejski konsument na pięciu wnosi sprawę o odszkodowanie do sądu z uwagi na wysokie koszty postępowania oraz złożoność i długotrwałość procedur.

2.7 Należy dodać, że zdaniem Komisji władze krajowe nadal stosują w sposób zróżnicowany ustawodawstwo krajowe, co dezorientuje zarówno pasażerów, jak i przewoźników, a także wywołuje zakłócenia na rynku.

2.8 Komisja zamierza zatem wzmocnić wdrażanie obecnie obowiązujących przepisów i udoskonalić je w miarę potrzeby. W tym celu rozpoczęła niedawno publiczne konsultacje w sprawie ewentualnego przeglądu rozporządzenia w sprawie praw pasażerów linii lotniczych.

### 3. Treść komunikatu

3.1 W komunikacie streszczono prawa i zasady mające zastosowanie do wszystkich środków transportu publicznego. Określono w nim także potencjalne ograniczenia, jakie należy przezwyciężyć, oraz wskazano na konieczność usunięcia przeszkód utrudniających obywatelom skuteczne korzystanie z praw przysługujących w świetle prawodawstwa europejskiego.

3.2 W komunikacie zawarte zostały trzy podstawowe zasady, którymi są: niedyskryminacja; dokładne, aktualne i dostępne informacje oraz natychmiastowa i proporcjonalna pomoc. Przekładają się one na dziesięć następujących praw szczegółowych, które, z uwagi na bardziej intermodalne podejście, mają zastosowanie do wszystkich środków transportu.

- 1) prawo do niedyskryminacji w dostępie do transportu;
- 2) prawo do mobilności: dostęp i pomoc dla pasażerów niepełnosprawnych oraz pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej bez dodatkowych kosztów;
- 3) prawo do informacji przed zakupem oraz na różnych etapach podróży, w szczególności w przypadku jej zakłócenia;
- 4) prawo do rezygnacji z podróży (zwrot pełnego kosztu biletu), jeżeli nie odbywa się ona zgodnie z planem;
- 5) prawo do wykonania umowy transportowej w przypadku zakłócenia podróży (zmiana planu podróży i zmiana rezerwacji);
- 6) prawo do uzyskania pomocy w przypadku dużego opóźnienia rozpoczęcia podróży lub w punktach przesiadkowych;
- 7) prawo do odszkodowania na określonych warunkach;
- 8) prawo do odpowiedzialności przewoźników w odniesieniu do pasażerów i ich bagażu;
- 9) prawo do szybko działającego i dostępnego systemu rozpatrywania skarg;
- 10) prawo do pełnego stosowania i skutecznego egzekwowania prawa UE.

3.3 Jakkolwiek warunki i przepisy wykonawcze różnią się i zmieniają w zależności od szczególnych cech różnych środków transportu, obecnie głównym celem jest spowodowanie, aby przepisy te były zrozumiałe oraz skonsolidowanie ich wdrażania i egzekwowania w przypadku wszystkich rodzajów transportu w celu zapewnienia spójnego podejścia w tej dziedzinie.

3.4 Aby poprawić ochronę pasażerów poza granicami UE, kwestie dotyczące praw pasażerów staną się przedmiotem umów dwustronnych i międzynarodowych.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Należy wyrazić uznanie dla Komisji z powodu prowadzenia polityki mającej na celu zagwarantowanie pasażerom wszystkich wspólnych lub porównywalnych praw i warunków we wszystkich środkach transportu zbiorowego, co jest zgodne zarówno z celami traktatów w zakresie ochrony konsumenta (art. 169, tytuł XV Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) jak i z wytycznymi Karty praw podstawowych oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

4.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że komunikat ujmując w pojedynczym dokumencie wszystkie obowiązujące obecnie zasady i przepisy w zakresie praw użytkowników transportu zbiorowego, lecz jednocześnie ubolewa, że nie zawiera on danych liczbowych na temat stwierdzonych przeszkód.

4.3 EKES popiera wszystkie środki mające na celu usunięcie przeszkód utrudniających obywatelom skuteczne korzystanie z przysługujących im praw i gratuluje Komisji z powodu działań przewidzianych, aby zapewnić wszystkim pasażerom korzystającym z transportu kolejowego, powietrznego, morskiego, rzeczno, autokarowego i autobusowego porównywalnych praw i warunków, niezależnie od wykorzystywanego rodzaju (rodzajów) środka transportu.

4.4 Jedną z tych przeszkód jest często brak informacji o prawach i obowiązkach pasażerów w momencie zakupu biletu, przed podróżą i podczas podróży w przypadku jej zakłócenia, lub też informacje te są niepełne albo niezrozumiałe.

4.5 Aby informować w sposób jasny wszystkich pasażerów o przysługujących im prawach, EKES proponuje, aby przy dokonywaniu każdej rezerwacji lub zakupu biletu pasażerowie byli informowani, poprzez odesłanie do odpowiedniej strony internetowej oraz umieszczenie na każdym bilecie wskazówek napisanych językiem jasnym, zwięzłym, zrozumiałym i dostępnym, w tym także dla osób niepełnosprawnych, gdzie można znaleźć odpowiednie informacje zarówno w formie broszur rozprowadzanych w punktach sprzedaży, jak i w internecie. Rozpoczęta przez Komisję w 2010 r. kampania informowania pasażerów powinna być dalej prowadzona w ścisłej współpracy z organizacjami konsumentów.

4.6 Poza tym istnieją znaczne różnice na niekorzyść pasażerów między różnymi rodzajami transportu, zwłaszcza w odniesieniu do transportu lotniczego. W swojej opinii rozpoznawczej na ten temat<sup>(1)</sup> EKES stwierdził w odniesieniu do transportu lotniczego, że prawa jego pasażerów pozostają w pewnych dziedzinach w tyle w stosunku do przepisów obowiązujących w innych rodzajach transportu, i w związku z tym żądał, by:

- określić zakres prawa do uzyskania pomocy;
- poprawić informowanie pasażerów, również podczas podróży;
- rozszerzyć prawo do informacji również na obszary wejścia na pokład;
- uściślić definicję tego, co rozumie się przez „nadzwyczajne okoliczności”;

— we współpracy z przedstawicielami osób o ograniczonej sprawności ruchowej opracować wytyczne w celu uściślenia definicji zawartych w rozporządzeniu 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej i poprawić jego wdrażanie;

— określić elementy składowe ceny końcowej;

— ustanowić obowiązek wypłaty odszkodowania poszkodowanym pasażerom przewoźników lotniczych, którzy ogłaszają bankructwo, wdrożyć zasadę „wspólnej odpowiedzialności” innych przewoźników lotniczych za ich powrót do kraju oraz utworzyć fundusz umożliwiający wypłatę odszkodowań pasażerom;

— stworzyć możliwość nieodpłatnej cesji umowy przewozowej na stronę trzecią.

Wszystkie te przepisy powinny stosować się również do innych rodzajów transportu, o ile do tej pory nie zostały stworzone.

4.7 Dziesięć szczegółowych praw wymienionych w omawianym komunikacie stanowi właściwą podstawę, która pomoże pasażerom lepiej ocenić, czego mają prawo oczekiwać jako minimalnego poziomu jakości usług lotniczych, a przewoźnikom pomoże stosować przepisy UE w spójniejszy i skuteczniejszy sposób.

4.8 Komitet uważa jednak, że należy uzupełnić dziesięć wymienionych praw o trzy dodatkowe, mianowicie:

- 1) prawo do ochrony i bezpieczeństwa obejmującego zarówno bezpieczeństwo techniczne sprzętu i wyposażenia wykorzystywanego w transporcie, jak i fizyczne bezpieczeństwo pasażerów;
- 2) prawo do minimalnych norm jakości usług, komfortu i dostępności, a także uprzedniego zawiadomienia przez przewoźnika w wypadku nadkompletu. EKES przypomina, że w komunikacie COM(2009) 490 w sprawie planu działania na rzecz mobilności w miastach Komisja ogłosiła wolę uzupełnienia podejścia regulacyjnego o wspólne wskaźniki jakości w celu ochrony praw podróżnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej;
- 3) prawo do tego, by przedsiębiorstwa transportowe przestrzegały zasady zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, zgodnie z zapisami Traktatu.

4.9 W oparciu o te 13 praw należałoby dokonać przeglądu obowiązujących obecnie przepisów prawa w tej dziedzinie. Jednocześnie należałoby przeanalizować i rozwiązać znane problemy, takie jak przeszkody, z którymi borykają się osoby niepełnosprawne i o ograniczonej sprawności ruchowej, brak przejrzystości struktury taryf, brak lub niezrozumiałość informacji, niejasne i skomplikowane środki odwoławcze, nieodpowiednie odszkodowania finansowe, nadmierne opóźnienia w rozpatrywaniu reklamacji itp.

<sup>(1)</sup> Dz.U. 2012/C 24/28 z 28.1.2012, s. 125-130.

4.10 Jako że Komisja sama przyznaje w omawianym komunikacie, że publikacja przeglądów wyników działalności operatorów oraz badań zadowolenia pasażerów ułatwiłaby jednolite monitorowanie i egzekwowanie przepisów przez krajowe organy wykonawcze, EKES opowiada się za takimi przeglądami i uważa, że należałoby włączyć przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron w analizę potrzeb i ocenę wyników działalności oraz przestrzegania praw pasażerów.

4.11 Komitet proponuje zatem wdrożenie systemu regularnej oceny, po to by zwiększyć skuteczność i wydajność usług transportowych oraz poprawić ich dostosowanie do zmieniających się potrzeb pasażerów i sprawdzać przestrzeganie praw pasażerów. Chodzi o określenie na płaszczyźnie wspólnotowej sposobów wymiany, porównywania i koordynacji oraz zainicjowanie systemów niezależnej oceny zgodnie z zasadą pomocniczości przez opracowanie, w porozumieniu z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów, w szczególności organizacji reprezentujących pasażerów (w tym pasażerów niepełnosprawnych i pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej), zharmonizowanej metodologii oceny na szczeblu UE w oparciu o wspólne wskaźniki.

4.12 EKES popiera zamiar Komisji, by nie ograniczać się, jak do tej pory, do środków sektorowych, lecz by myśleć o opracowaniu podejścia intermodalnego, z uwzględnieniem potrzeb pasażerów w zakresie mobilności i przemieszczania się, niezależnie od wykorzystywanego rodzaju transportu lub ich kombinacji, po to by zapewnić intermodalną ciągłość. Jedynie przez jak największą harmonizację praw pasażerów można uniknąć zakłóceń konkurencji między różnymi rodzajami transportu.

4.13 W większości przypadków braków i uchybień przytaczanych w komunikacie odsyła się do analizy skutków przygotowanej pod kątem przeglądu rozporządzenia o transporcie lotniczym, które będzie zawierało ewentualne środki wiążące, albo do dobrowolnych ze strony przewoźnika umów. EKES wolałby bardziej zdecydowane podejście, skupiające się na środkach wiążących.

4.14 Komitet wyraża ubolewanie, że w komunikacie nie wspomina się o prawach i uprawnieniach organizacji reprezentujących pasażerów, tym bardziej, że ich pozycja najlepiej umożliwia informowanie i wspieranie obywateli egzekwujących swoje prawa; chodzi tu również o organizacje reprezentujące interesy osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej.

4.15 Co się tyczy reklamacji, należy informować pasażerów w jasny sposób o sposobach ich składania i organach, którym należy je przesyłać, a także o środkach odwoławczych. EKES proponuje, aby wszystkie przedsiębiorstwa transportowe używały w tym celu standardowego adresu poczty elektronicznej (reklamacje@...), przy czym wszelkie inne sposoby składania reklamacji (pocztą, doręczenie w punkcie sprzedaży itp.) byłyby możliwe. Ponadto należy wprowadzić obowiązujący nieprzekraczalny termin rozpatrywania reklamacji.

4.16 EKES wzywa do uzupełnienia komunikatu o ściślejsze informacje dotyczące środków odwoławczych w przypadku nieuwzględnienia skarg i reklamacji zgłaszanych przez pasażerów w poszczególnych państwach członkowskich lub na poziomie europejskim do organów, którym przysługują kompetencje decyzyjne i uprawnienia w zakresie środków przymusu. W żadnym wypadku prawo do odwołań nie powinno wiązać się z ceną danego przewozu.

4.17 EKES przypomina, że prawo do odszkodowania pozostaje często możliwością teoretyczną, zwłaszcza w przypadkach, gdy chodzi o drobne a liczne roszczenia ze względu na trudności praktyczne związane z wykonywaniem tego prawa. Ze względu na to, że środki odwoławcze powinny być wykonywane bez zbędnych komplikacji i kosztów, które zniechęcają pokrzywdzonych, EKES opowiada się za rozszerzeniem procedur pozasądowego rozstrzygania sporów, nie pozbawiając jednocześnie pasażerów prawa do wniesienia sprawy do sądu.

4.18 EKES (w opinii CESE 803/2012) odnotował możliwość stosowania procedur ADR do pozwów zbiorowych, co jest pierwszym krokiem w kierunku urzeczywistnienia prawnego mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych w UE, zaleca jednak wyraźne uwzględnienie tej ewentualności w tekście ustawodawczym i odpowiednie określenie takiego systemu.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w zakresie energii do roku 2050”**

COM(2011) 885 wersja ostateczna

(2012/C 229/25)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Współsprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 15 grudnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania w zakresie energii do roku 2050*

COM(2011) 885 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 6 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES przyjmuje do wiadomości z dużym zainteresowaniem Plan działania w zakresie energii do roku 2050 i jego cel w postaci zapewnienia ram dla uzgodnionej polityki znacznej dekarbonizacji sektora energetycznego w Europie do roku 2050 (posiedzenie Rady Europejskiej, październik 2009 r.). Wyzwaniem jest nie tylko osiągnięcie zrównoważonego, bezpiecznego i niskoemisyjnego koszyka energetycznego na konkurencyjnym rynku, ale także przekonanie społeczeństwa obywatelskiego, że cel ten jest osiągalny.

1.2 Państwa członkowskie UE różnią się od siebie pod względem posiadanych zasobów energii oraz infrastruktury energetycznej, zaś cel, którym jest dekarbonizacja, czyli zmniejszenie emisyjności, stanowi dla pewnych krajów większe wyzwanie niż dla innych. Podejście przyjęte w planie działania jest na tyle elastyczne, aby umożliwić poszczególnym krajom opracowanie odpowiednich programów. Oznacza to, że osiągnięcie celu dekarbonizacji wymaga znaczącego rozłożenia obciążeń.

1.3 Nie ma wątpliwości, że cel ten jest ambitny, ale jednocześnie niezwykle ważny dla Europy, jeżeli ma ona przyczynić się do przeciwdziałania zmianie klimatu i osiągnąć większe bezpieczeństwo energetyczne. Wskazana jest możliwie jak najszersza debata wśród europejskiej opinii publicznej, a Komitet uważa, iż Plan działania w zakresie energii do roku 2050 może być skutecznym bodźcem do zainicjowania tego dialogu. Jednakże w tym celu konieczne jest promowanie zaangażowania na każdym szczeblu – osobistym, społecznościowym, regionalnym, krajowym i unijnym oraz zwrócenie szczególnej uwagi na wspieranie tego zaangażowania poprzez działania uzupełniające na szczeblu globalnym.

1.4 Na końcu planu działania przedstawiono dziesięć warunków czy priorytetów odnoszących się do działań natychmiastowych. EKES zgadza się ze wszystkimi tymi warunkami, a w szczególności z ostatnim z nich, w ramach którego zaleca

się wyznaczenie konkretnych i szczegółowych etapów wskazujących kierunek działania na najbliższe lata. Komitet zgadza się również, że stworzenie ram strategicznych do roku 2030 staje się obecnie coraz ważniejsze, gdyż należy zapewnić wiarygodne podstawy dla podejmowania w ciągu najbliższych lat decyzji inwestycyjnych, w przypadku których obliczenia korzyści i zysków powinny obejmować perspektywę wychodzącą daleko poza rok 2020.

1.5 EKES zaleca jednak przedtem przeprowadzenie pilnego przeglądu strategii UE „Energia 2020”. Jest to niezbędne w celu wyznaczenia ostatecznego kierunku działań do roku 2030 lub 2050. Komitet zaleca opracowanie sprawozdań na temat trzech głównych celów ustalonych na bieżącą dekadę uwzględniających wszystkie kraje i sektory z osobna.

1.6 Ważne jest, aby na wczesnym etapie uzyskać informację o tym, czy ambitne cele planu działania można osiągnąć, a także aby dokonać przeglądu ich wpływu na gospodarkę UE, w tym globalną konkurencyjność, zatrudnienie i zabezpieczenie społeczne.

1.7 W kwestii przechodzenia na inne źródła energii zasadnicze znaczenie ma zaangażowanie społeczeństwa. Konstruktynym krokiem w kierunku realizacji stawianej za cel zrównoważonej przyszłości energetycznej będzie zarówno europejskie forum społeczeństwa obywatelskiego, jak i działania zmierzające do utworzenia europejskiej wspólnoty energetycznej.

## **2. Wprowadzenie**

2.1 Plan działania w zakresie energii do roku 2050 to ostatni wniosek dotyczący ram strategicznych z serii wniosków opracowanych przez Komisję Europejską w celu wsparcia europejskiej polityki energetycznej i polityki dotyczącej zmiany klimatu (zob. w szczególności „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”, COM(2011) 112 final). Plan działań w zakresie energii do roku 2050 stanowi ramy, dzięki którym można

zrealizować trzy cele europejskiej polityki energetycznej: dekarbonizacja, bezpieczeństwo dostaw energii i konkurencyjność. W planie działania jako takim nie zawarto konkretnych zaleceń dotyczących działań politycznych lub celów pośrednich, a przedstawionych scenariuszy nie należy traktować jako propozycji politycznych.

2.1.1 W ujęciu globalnym, przy obecnych trendach i polityce, zapotrzebowanie na energię pierwotną wzrośnie o jedną trzecią między 2010 a 2035 r., a wzrost ten jedynie w minimalnym stopniu zostanie zmniejszony przez niższy wzrost gospodarczy. Udział paliw kopalnych w globalnym zużyciu energii pierwotnej zmniejszy się jedynie nieznacznie (z 81 % w 2010 r. do 75 % w 2035 r.), w związku z czym emisje CO<sub>2</sub> związane z energią zwiększą się o kolejne 20 % w tym okresie, co spowoduje długoterminowy wzrost średniej temperatury na świecie o ponad 3,5 °C (IEA World Energy Outlook 2011 (Globalne perspektywy energetyczne MAE) listopad 2011 r.).

2.1.2 Chociaż w planie działania skoncentrowano się na dekarbonizacji systemu energetycznego, dostrzeżono również jego dwie poważne słabości. Import energii stanowi około 55 % koszyka energetycznego UE, a międzynarodowy rynek energii jest bardzo konkurencyjny i niestabilny. Ostatecznie jedynie skoordynowane działania na szczeblu globalnym mogą pomóc rozwiązać to, co jest problemem ogólnoświatowym. Europa może odegrać wiodącą rolę w tym procesie poprzez wskazanie sposobu przeprowadzenia przekształcenia systemu energetycznego w jednym z głównych regionów świata, co może zapewnić Europie korzyści związane z pozycją pioniera w tym zakresie oraz przyczynić się do zmniejszenia zależności od importu.

2.2 Wyzwanie z tym związane ma charakter pilny. Inwestycje energetyczne trwają zazwyczaj 40 lat lub więcej. Aby zapewnić pożądane przejście na inne źródła energii, z uwzględnieniem istotnych zmian w podaży i popycie, zmiany należy rozpocząć teraz, aby uniknąć długoterminowego zaangażowania się w inwestycje wysokoemisyjne (efektu zamknięcia). Niepewność polityczna, techniczna i ekonomiczna sprawia, że plan działania nie oferuje pojedynczej ścieżki rozwoju do 2050 roku. W ramach planu działania analizuje się możliwe drogi przemian oraz uznaje się potrzebę elastyczności w obliczu zmieniającej się i niepewnej sytuacji na świecie. Choć Traktat z Lizbony rozszerzył uprawnienia Komisji w odniesieniu do polityki energetycznej, koszyk energetyczny w sposób wyraźny pozostawiono w gestii rządów krajowych, a wszelkie działania na szczeblu europejskim muszą być zgodne z tym podziałem odpowiedzialności. W planie działania wskazuje się jednak na potrzebę nowego podejścia polegającego na praktycznej współpracy w celu osiągnięcia optymalnych wyników, a Komitet zdecydowanie popiera to pragmatyczne podejście, w tym stworzenie europejskiej wspólnoty energetycznej.

### 3. Podsumowanie Planu działania w zakresie energii do roku 2050

3.1 Kierunek działań w zakresie energii do 2020 r. jest w dużej mierze już określony przez istniejące plany i strategie polityczne opracowane, aby osiągnąć cele 20/20/20. W obecnym planie działania zwraca się uwagę na pilną potrzebę opracowania strategii energetycznych na okres po roku 2020. Rządy powinny działać teraz, aby zapewnić ciągłość dostaw, zagwarantować inwestorom pewność i ograniczyć efekt zamknięcia. Opóźnienia spowodują zarówno wzrost kosztów, jak i następnie konieczność czynienia większych wysiłków na rzecz obniżenia emisyjności.

3.2 Ze względu na trudności z przewidywaniem przyszłości na rynku energii, opracowano siedem alternatywnych, ilustracyjnych scenariuszy. Pierwsze dwa przedstawiają prawdopodobne skutki utrzymania wysiłków na co najwyżej obecnym poziomie i kontynuowania aktualnej polityki oraz inicjatyw politycznych. W obu przypadkach przy takich założeniach osiągnięcie celów z zakresu ograniczenia emisji dwutlenku węgla do roku 2050 byłoby niemożliwe. Pozostałych pięć alternatywnych ścieżek prowadzących do realizacji celów na rok 2050 oparto na innych technologiach i założeniach politycznych:

- bardzo rygorystyczne środki z zakresu efektywności energetycznej;
- intensywne wykorzystanie cen emisji dwutlenku węgla jako siły napędowej prowadzącej do konkurowania ze sobą na rynku różnego rodzaju rozwiązań niskoemisyjnych;
- szerokie wsparcie dla rozwoju odnawialnych źródeł energii;
- zwiększenie wykorzystania energii jądrowej oraz zmniejszenie nacisku na wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS);
- zwiększenie nacisku na wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS) i zmniejszenie wykorzystania energii jądrowej.

3.3 Z modelowania scenariuszy Komisja wysnuwa dziesięć wniosków dotyczących zmian strukturalnych w systemie energetycznym. Z przedstawionego opisu sytuacji wynika, że dekarbonizacja jest możliwa i że długoterminowo powinna być mniej kosztowna niż obecne kierunki polityki. Będzie tak w kontekście koszyka energetycznego, w którym energia elektryczna będzie odgrywać coraz większą rolę, a jej ceny będą rosły w ujęciu realnym oraz jako procent wydatków gospodarstw domowych do 2030 r. Koszty inwestycyjne będą wyższe, ale koszty paliw – niższe, a kluczowe znaczenie będą miały istotne oszczędności energii w całym systemie. Udział odnawialnych źródeł energii znacznie wzrośnie w ramach wszystkich scenariuszy. Zakłada się, że wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla będzie odgrywać istotną i znaczącą rolę w przekształceniu systemu energetycznego. Jednocześnie energia jądrowa nadal będzie mieć istotny udział w generowaniu energii, a interakcje pomiędzy zdecentralizowanymi i scentralizowanymi systemami wzrosną w miarę pojawiania się coraz większej liczby możliwości.

3.4 W planie działania uwzględnia się fakt, że bezpieczeństwo energetyczne wymaga wdrożenia specjalnej europejskiej polityki dotyczącej bezpieczeństwa dostaw energii, rozwoju infrastruktury oraz relacji z tranzytowymi i produkującymi krajami trzecimi. Strategie polityczne dotyczące rozwoju nowych technologii, integracji odnawialnych źródeł energii na rynku, efektywności energetycznej i oszczędności oraz rozbudowy infrastruktury będą bardziej skuteczne, jeżeli będą koordynowane na szczeblu europejskim.

3.5 Wszystkie scenariusze przewidują zmiany i konieczność dostosowania się przez użytkowników energii do nowych warunków, a Komisja zwraca uwagę na potrzebę zaangażowania społeczeństwa oraz uznania wpływu społecznego. Wymagany będzie wyższy poziom inwestycji w badania i rozwój oraz innowacje technologiczne. Trzeba będzie również zająć się nierozwiązanymi problemami związanymi z jednolitym rynkiem oraz kwestiami regulacyjnymi. Infrastruktura energetyczna wymaga znacznego udoskonalenia i zwiększenia zdolności, podczas gdy państwa członkowskie i inwestorzy potrzebują

wyznaczenia konkretnych etapów. Komisja planuje wydać dalsze komunikaty w tej sprawie – dotyczące odnawialnych źródeł energii, rynku wewnętrznego, CCS, bezpieczeństwa jądrowego i technologii energetycznych. Te zagadnienia będą kształtować strategię polityczną do roku 2030.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Biorąc pod uwagę niepewność dotyczącą rozwoju licznych kwestii technologicznych i politycznych w przyszłości, Komitet zgadza się, że metoda zastosowana w planie działań polegająca na modelowaniu alternatywnych scenariuszy na rok 2050 to właściwe podejście, które umożliwia porównanie i ocenę wpływu różnych rozwiązań technicznych, różnych kombinacji środków politycznych i różnych zdarzeń zewnętrznych.

4.2 Z drugiej strony istnieje pewien brak przejrzystości w odniesieniu do metodologii modelowania i jej założeń. Należy udostępnić więcej informacji, aby inni eksperci mogli przetestować to podejście i opracować inne scenariusze oparte na odmiennych założeniach. Niemniej jednak Komitet uważa, że informacje zawarte w załącznikach do planu działań stanowią pozytywny krok i popiera główny wniosek płynący z planu działań, a mianowicie że znaczna dekarbonizacja do roku 2050 jest możliwa i że jej wynik w dłuższej perspektywie zapewniłby Europie bezpieczniejszą i bardziej zrównoważoną bazę energetyczną w przyszłości niż kontynuowanie obecnej polityki, przy ogólnie porównywalnych kosztach na przestrzeni 40 lat do 2050 r. Jakkolwiek możliwe jest sprostanie wyzwaniom związanym z dekarbonizacją, są one bardzo poważne, a realizacja planu działań napotyka obecnie wiele przeszkód.

4.3 W planie wykazano, że istnieją różne sposoby osiągnięcia dekarbonizacji. Wszystkie z nich mają pewne wspólne elementy kluczowe – duży nacisk na efektywność energetyczną, znaczny rozwój odnawialnych źródeł energii, większa zależność od energii elektrycznej w koszyku paliw, bardziej rozległe i inteligentne sieci oraz nowe ustalenia dotyczące magazynowania energii elektrycznej lub mocy rezerwowych. Pozostałe elementy w większym stopniu zależą od rozwoju technicznego, który nie jest do końca określony, lub od bazy zasobów oraz wyborów poszczególnych krajów (czysty węgiel, energia jądrowa itd.). Akceptacja społeczna i zmienność kosztów to istotne czynniki stanowiące podstawę wyboru którejkolwiek opcji, a wszystkie drogi niosą ze sobą pewne ryzyko.

4.4 Komitet zgadza się z tą analizą oraz domyślnym wnioskiem, że UE powinna skupić wysiłek zbiorowy głównie na czynieniu dalszych postępów w odniesieniu do wspólnych elementów, które będą potrzebne całej Europie, tak szybko, spójnie i wydajnie, jak to tylko możliwe.

4.5 Komitet zgadza się również z analizą zawartą w planie działania dotyczącą głównych wyzwań i możliwości, którymi należy się zająć na szczeblu europejskim w celu przekształcenia systemu energetycznego, nowego określenia rynków energii, zmobilizowania inwestorów, zaangażowania społeczeństwa i promowania zmian na szczeblu międzynarodowym. Komitet gotów jest uznać za słuszne zaproponowane priorytety pod warunkiem poszanowania przedstawionych poniżej zastrzeżeń i uwag, a w szczególności sekcji końcowej, w której określa się dziesięć kluczowych warunków i kwestii, którymi należy się zająć w trybie pilnym w celu poczynienia postępów.

4.6 Komitet jest jednak zaniepokojony stopniem, w jakim postęp w UE i niektórych państwach członkowskich już jest opóźniony względem ustalonych celów. Komitet wzywa do przyznania, że część tego opóźnienia jest zamaskowana przez zmniejszenie liczby wysokoemisyjnych procesów produkcyjnych w obrębie UE, ich rozbudowę w innych częściach świata, a następnie import ich produktów do UE.

4.7 Potrzebny jest czas, aby postęp technologiczny stał się w pełni dostępny po konkurencyjnych cenach. Inwestycje energetyczne mają szczególnie długi cykl życia, wynoszący zazwyczaj 40 lat, co sprawia, że UE i państwa członkowskie muszą w trybie pilnym ustalić orientacyjne cele na rok 2030 wraz ze wspierającymi strategiami politycznymi, aby uniknąć efektu zamknięcia w technologiach wysokoemisyjnych. To właśnie skala czasowa cykli inwestycyjnych może wyznaczać tempo postępu w kierunku ostatecznego celu na rok 2050 i zdecydować o tym, czy zostanie on osiągnięty. Zarówno politycy, jak i przedstawiciele kręgów gospodarczych będą musieli wykazać wolę współpracy, która przełoży się na konkretne działania wspierane odpowiednimi programami i przepisami prawa.

4.8 Obecnie poprawa efektywności energetycznej oraz ograniczanie zużycia energii nie postępują wystarczająco szybko, zwłaszcza w świetle międzyinstytucjonalnych negocjacji w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Przyszły przegląd krajowych programów na rzecz efektywności energetycznej przeprowadzany przez Komisję powinien pobudzać do dodatkowych działań, ale należy pamiętać, że zmniejszenie popytu może również wpłynąć na poziom inwestycji energetycznych. Postęp w zakresie odnawialnych źródeł energii jest wstrzymywany przez niestabilność wsparcia rządowego, a w niektórych przypadkach także przez lokalny opór. Modernizacja sieci i infrastruktury magazynowania energii przebiega zbyt wolno. Prawdziwie elastyczne „inteligentne” sieci niosą ze sobą dodatkowe koszty inwestycyjne, ale Komitet uważa, że przeważają jednak korzyści płynące z zapewnienia tego, co stanie się podstawą wzajemnie korzystnej europejskiej wspólnoty energetycznej. Uwagi na ten temat Komitet zgłaszał już w opinii w sprawie rozporządzenia dotyczącego infrastruktury energetycznej<sup>(1)</sup>.

4.9 Cena emisji dwutlenku węgla, która miała zostać ustanowiona przez ETS, jest zbyt niska i niestabilna, aby stanowić użyteczny sygnał dla inwestorów. Jednakże konsekwencje zastosowania wysokich cen jednostkowych ETS w przyszłości (200–300 euro za tonę w latach 2040–2050) wymagają dalszej analizy. Te i inne nierozwiązane kwestie tworzą bariery w spełnieniu dziesięciu warunków postępu określonych w planie działania. Priorytetem powinno być otwarte i szczere przeanalizowanie tych problemów i szybkie ich rozwiązanie, aby można było dokonać dalszych postępów.

4.10 W dłuższej perspektywie uczyni to europejską gospodarkę bardziej odporną i konkurencyjną niż ograniczenie się do realizowania dotychczasowej polityki. Z drugiej strony w krótkiej perspektywie inwestycje te nieuchronnie doprowadzą do wzrostu cen energii i dodatkowych kosztów dla konsumentów, przedsiębiorstw lub władz publicznych (a najprawdopodobniej wszystkich tych trzech grup). Może to mieć odmienne skutki

<sup>(1)</sup> „Transeuropejska struktura energetyczna”, Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 125.

w poszczególnych państwach członkowskich, które różnią się istotnie w chwili obecnej pod kątem ich stopnia uzależnienia od paliw kopalnych, poziomowi efektywności energetycznej oraz potencjału rozwoju odnawialnych źródeł energii.

4.11 W związku z tym prawdopodobne dalsze uzależnienie od węgla w produkcji energii elektrycznej w wielu częściach Europy, w połączeniu z rosnącym zainteresowaniem potencjałem gazu łupkowego, będzie wymagało współpracy w dziedzinie badań i finansowania w celu wdrożenia komplementarnych programów CCS. Jakkolwiek gaz łupkowy może przyczynić się do zmniejszenia zależności od dostaw energii z krajów trzecich, jego eksploatacja wiąże się z poważnymi zagrożeniami dla środowiska, które należy poddać pełnej ocenie. Niezbędne jest również ustanowienie zasad podziału między krajami obciążeń oraz kosztów dużych programów infrastrukturalnych. Kraje, w których podstawą wytwarzania energii jest węgiel, potrzebują nacechowanej zrozumieniem zachęty oraz wsparcia w podejmowaniu wysiłków na rzecz możliwie jak największej dekarbonizacji.

4.12 Zdaniem EKES-u ważne jest, aby wszystkie zainteresowane strony w pełni oceniły pod względem kosztów, omówiły i zaakceptowały te czynniki, a także aby podjęto działania mające na celu podzielenie obciążeń związanych z tym dostosowaniem w zależności od mocy oraz w duchu solidarności zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Doświadczenie pokazuje, że społeczności mogą zaakceptować potrzebę zmian i kosztów związanych z przekształceniami, ale tylko jeżeli są w pełni zaangażowane, nie uważają, że niesprawiedliwie postawiono je w niekorzystnej sytuacji, oraz gdy dostrzegają powody takich zmian i zgadzają się z nimi. Władze krajowe muszą dać swoim obywatelom narzędzia umożliwiające im udział w planowanych zmianach, wyznaczyć jasne cele, a także wyjaśnić, dlaczego takie kroki są potrzebne.

4.13 Istotne jest również, aby osłonić konsumentów wymagających szczególnej ochrony przed skutkami wzrostu cen energii, a przedsiębiorstwa wymagające szczególnej ochrony przed nieuczciwą konkurencją z regionów spoza UE, które nie podlegają tym samym ograniczeniom. Państwa członkowskie lub regiony o szczególnych problemach z przekształceniami systemów energetycznych również mogą potrzebować dodatkowego wsparcia za pośrednictwem funduszy strukturalnych lub innych mechanizmów, ale różne systemy wsparcia nie powinny stwarzać sytuacji nierównej konkurencji między krajami i regionami. Przeciwnie, należy zająć się harmonizacją uzasadnionych systemów wsparcia, jak również zasad podziału kosztów dużych projektów infrastrukturalnych między krajami. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na nieodłączne ryzyko związane z procesami centralnego planowania, których takie działania wymagają.

4.14 Komisja Europejska powinna skutecznie monitorować strategię państw członkowskich UE w celu dopilnowania tego, by zadbano o interesy konsumentów oraz wdrożono inteligentne, niskoemisyjne technologie oparte na efektywności kosztowej. W szczególności należy zapewnić przestrzeganie zasad przejrzystości, odpowiedzialności i informowania opinii publicznej o zrównoważonym zużyciu energii w odniesieniu do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zwiększenia uprawnień i niezależności organów regulacji energetyki oraz szeroko zakrojonego obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

4.15 Dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii również napotyka obecnie na pewne problemy. Z technicznego punktu

widzenia nie wdrożono jeszcze planów i inwestycji w celu dostosowania sieci energetycznych i systemów magazynowania energii do dalszego rozwoju różnorodnych i szeroko rozpowszechnionych źródeł energii. Z perspektywy gospodarczej, chociaż średni koszt jednostki energii ze źródeł odnawialnych nadal spada, jak dotąd taka energia pozostaje droższym wariantem wytwarzania energii niż konwencjonalne metody (zwłaszcza elektrownie gazowe). Po stronie konsumentów istnieje pewna lokalna opozycja wobec niektórych rodzajów instalacji (w szczególności wobec instalacji wiatrowych). Z tego względu, choć z perspektywy roku 2050 scenariusz zakładający wysoki udział źródeł odnawialnych w produkcji energii wygląda najbardziej atrakcyjnie i zapewnia największe bezpieczeństwo dostaw oraz praktycznie zerowe koszty wykorzystywanego paliwa (słońce, wiatr itp.), doprowadzenie do sytuacji przedstawionej w scenariuszu z miejsca, w którym znajdujemy się obecnie, wydaje się najtrudniejsze i wymagać będzie bardzo zdeterminowanego i konsekwentnego przywództwa politycznego. Mimo to, powyższe argumenty są ważne tylko w takim stopniu, w jakim będziemy dysponować bezemisijnymi systemami magazynowania energii lub rezerwowymi elektrowniami, które będą w stanie zrekompensować wahania dostaw charakterystyczne dla większości źródeł odnawialnych.

4.16 Zarządzanie przekształceniem systemu energetycznego będzie wymagało zdecydowanych i skoordynowanych wysiłków na wszystkich szczeblach. Potrzebne są intensywne działania na szczeblu europejskim, aby ustanowić wspólne normy efektywności energetycznej we wszystkich sektorach, promować innowacje w zakresie kluczowych technologii, zintegrować rynek, ujednolicić środki fiskalne i systemy zachęt, przeprowadzić reformę systemu ETS, skoordynować plany na rzecz zintegrowanej, paneuropejskiej, inteligentnej sieci i systemów magazynowania energii itd. Przed ustaleniem ostatecznego kierunku działań Europy do roku 2030 lub 2050 konieczny jest szeroki przegląd strategii UE „Energia 2020”. Komitet zaleca opracowanie sprawozdań na temat trzech głównych celów ustalonych na bieżącą dekadę uwzględniających wszystkie kraje i sektory z osobna.

4.17 Komitet uznaje za niezbędne, aby Komisja i państwa członkowskie ustanowiły skuteczny mechanizm stymulowania procesu przekształceń oparty na współpracy. Komitet popiera wczesne tworzenie zintegrowanej europejskiej wspólnoty energetycznej, ale jednocześnie wzywa Komisję i państwa członkowskie wraz z organami regulacji energetyki i podmiotami z sektora energetyki do ustanowienia mechanizmu współpracy, który umożliwi im wspólne działanie, w taki sposób jak gdyby już ustanowiono europejską wspólnotę energetyczną.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1 Koszyk energetyczny

5.1.1 Dekarbonizacja systemu energetycznego Europy może być prawdziwym atutem wspierającym konkurencyjność Europy w średnim okresie. Dekarbonizacja pociągnie za sobą daleko idące zmiany w strukturze produkcji energii w państwach członkowskich i będzie wymagała stopniowego odchodzenia od paliw kopalnych (ropa, gaz, węgiel), które nadal stanowią 80 % europejskich źródeł energii. Takie paliwa kopalne są w większości importowane, co stawia Unię Europejską w sytuacji zależności finansowej i ekonomicznej (prawie 55 % naszej energii pochodzi ze źródeł spoza Europy). Roczne zakupy ropy i gazu przez Europę opiewają na odpowiednio 270 i 40 mld euro, a koszty pozyskania tych paliw mogą wzrosnąć jeszcze bardziej w najbliższych latach ze względu na zmienność cen ropy i gazu.

5.1.2 Przejście na lokalne, niskoemisyjne źródła energii będzie mniej kosztowne dla Europy niż utrzymanie systemu energetycznego zależnego od importu energii pierwotnej, zwłaszcza w kontekście nieustannego wzrostu światowego popytu. System rozproszonych źródeł energii pobudza lokalną gospodarkę, tworzenie miejsc pracy, podnosi świadomość energetyczną społeczeństwa. Jego rozwój może zdecydowanie przyczynić się do osiągnięcia energetyczno-klimatycznych celów UE. Postęp w realizacji systemu lokalnych, niskoemisyjnych źródeł energii zależy od energetycznych oraz finansowych polityk państw członkowskich. Oczekuje się od Komisji bardziej zdecydowanych działań wspierających krajowe polityki rozwoju lokalnych źródeł energii.

5.1.3 W tym kontekście należy wspierać odnawialne źródła energii wraz z wszelkimi technologiami, które mogą pomóc osiągnąć cel dekarbonizacji przy niższym koszcie. Biomasa również może odgrywać pewną rolę osiągnięciu tego celu, chociaż ważne jest, aby dopilnować tego, by wybrane metody przyczyniały się do redukcji emisji dwutlenku węgla z punktu widzenia oceny całego cyklu życia i nie przyczyniały się do braku bezpieczeństwa żywnościowego. Energetyka jądrowa budzi w różnych krajach europejskich niepokój i sprzeciw wobec jej rozwoju. Jednak energia jądrowa może pomóc w przekształceniu systemu energetycznego i ograniczyć emisje dwutlenku węgla w tych krajach, które postawią na taką energię, co umożliwi obniżenie kosztów systemu elektroenergetycznego i cen, choć pozostaje pytanie o to, czy pewne koszty, np. związane z bezpieczeństwem, składowaniem odpadów, likwidacją obiektów i kwestiami odpowiedzialności, nie zostaną uwzględnione lub uspołecznione.

5.1.4 Elektryczność musi odgrywać większą rolę niż obecnie, ponieważ może wnieść duży wkład w dekarbonizację transportu i ogrzewania/chłodzenia. Planowanemu podwojeniu udziału energii elektrycznej w ostatecznym zużyciu energii muszą towarzyszyć szeroko zakrojone zmiany w metodach produkcji energii elektrycznej i porozumieniach dotyczących handlu energią między krajami europejskimi, a także zwiększona i rzeczywista konkurencja pomiędzy wytwórcami i sprzedawcami energii.

5.1.5 Ropa naftowa nadal powinna być wykorzystywana przede wszystkim do transportu towarowego i dalekobieżnego transportu pasażerskiego; jeżeli chodzi o gaz, może on być używany jako tymczasowy substytut najbardziej zanieczyszczających źródeł energii (np. węgla lub ropy naftowej), jednak jego głównym zadaniem w okresie do 2050 r. powinno być służyenie jako paliwo przejściowe na drodze do niskoemisyjnych źródeł energii. W tym świetle należałoby przeprowadzić szczegółową inwentaryzację wewnętrznych zasobów gazowych UE, gdyż mogą one przyczynić się do zwiększenia niezależności energetycznej UE.

5.1.6 Jeśli chodzi ogólnie o paliwa kopalne, Europa powinna pilnie prowadzić dalsze badania uwarunkowań lokalizacyjnych i ekonomicznych wychwytywania i składowania dwutlenku węgla w połączeniu z ustaleniem realnej wartości emisji dwutlenku węgla oraz zwiększeniem świadomości społecznej na ten temat.

5.1.7 W szczególności trzy sektory działalności powinny przejść radykalne zmiany organizacyjne. Należy zredukować emisje pochodzące z produkcji energii elektrycznej o co

najmniej 95 %; każde państwo członkowskie będzie miało swobodę określenia własnej równowagi pomiędzy energią odnawialną, energią jądrową oraz wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla. Konieczne będzie dostosowanie budynków mieszkalnych i komercyjnych do 90-procentowych celów redukcji dzięki bardziej rygorystycznym normom dotyczącym nowych budynków i zużycia energii przez nowe urządzenia, jak również renowacji istniejących budynków. W przemyśle będzie trzeba zredukować emisje o 85 % i monitorować potencjalne ryzyko ucieczki emisji (przeniesienia produkcji do krajów, które stosują mniej restrykcyjne normy emisji).

## 5.2 Zaangażowanie zasobów przemysłowych i finansowych

5.2.1 Przekształcenie systemu energetycznego będzie okazało się do ponownego ożywienia europejskiego przemysłu, stymulowania działalności oraz kompleksowego przeglądu modeli produkcji i konsumpcji. Konkurencyjność Europy musi opierać się na badaniach, innowacjach i zdolności do wprowadzania czystych technologii na rynek. Mając to na uwadze, UE i państwa członkowskie powinny koncentrować się na dużych projektach z udziałem operatorów europejskich, aby przysłużyć się przemysłowi w ogóle, a zwłaszcza MŚP. Należy także uwzględnić i ocenić rolę lokalnej produkcji energii.

5.2.2 W ramach przejścia do gospodarki niskoemisyjnej należy promować zatrudnienie na rynku wewnętrznym. Przekształceniu sektora energetycznego powinno towarzyszyć stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju nowych miejsc pracy. Sektory budownictwa oraz odnawialnych źródeł energii powinny stworzyć do 2020 r. około 1,5 miliona dodatkowych miejsc pracy.

5.2.3 Komitet zgadza się z oceną Komisji, że dodatkowe inwestycje (270 miliardów euro rocznie w okresie do 2050 r. lub 1,5 % PKB UE) pomogą Europie w zwiększeniu wzrostu gospodarczego. Aż 175–320 miliardów euro rocznie można by zaoszczędzić na samym imporcie węglowodorów. Niemniej jednak społeczność inwestorów domaga się spójnych i konsekwentnych ram prawnych dla rynku w całej Europie oraz większej współpracy między państwami członkowskimi. Należy opracować innowacyjne instrumenty inwestycji finansowych, w szczególności w celu wspierania MŚP w dziedzinie energii.

5.2.4 Istnieje potrzeba połączenia potrzebnych środków finansowych i wyjścia poza krajowe systemy wsparcia, które są nieskuteczne i nie sprzyjają konkurencji. Planowany na 2013 r. przegląd ram pomocy publicznej na rzecz środowiska powinien umożliwić wspieranie promocji wszystkich technologii, które mogą pomóc zredukować emisje CO<sub>2</sub>.

## 5.3 Poprawa i zmniejszenie zużycia energii: większa efektywność energetyczna oraz obrót energią między państwami członkowskimi

5.3.1 Potrzebny jest wyraźny bodziec na szczeblu europejskim do zmniejszenia zużycia energii, poprawienia jej wykorzystania poprzez promowanie oszczędzania energii oraz stosowanie mniej energochłonnych technologii, a także do zapewnienia sprawniejszego obrotu energią. Budynki (39 % całkowitego końcowego zużycia energii w Europie), transport (30 %) i przemysł (25 %) – wszystkie te sektory potrzebują wspólnych ram w postaci wiążących reguł. Istnieje ogromny potencjał oszczędności energii: sektor przemysłowy może zmniejszyć zużycie energii o 19 %, a sektor transportu o 20 %.

5.3.2 Komitet zaleca podejmowanie dalszych działań mających na celu wprowadzenie pakietu klimatyczno-energetycznego w sposób racjonalny, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania państw Europy Środkowej i Wschodniej.

5.3.3 Intensywny rozwój odnawialnych źródeł energii na Morzu Północnym i potencjalnie – lecz w mniejszym stopniu – w regionie Morza Bałtyckiego, a także źródeł energii słonecznej i wiatrowej w Europie południowej wymagać będzie nowej, „inteligentniejszej” infrastruktury w celu poprawy obrotu energią pomiędzy europejskimi regionami i krajami. Rozwój takich „inteligentnych sieci” może pozwolić na zmniejszenie zużycia energii o 9 %, a emisji CO<sub>2</sub> – od 9 do 15 %. Wymagałoby to realizacji priorytetowych inwestycji w taką strategiczną infrastrukturę, których wartość szacuje się na kwotę od 1,5 do 2,2 bln euro w okresie do roku 2050, w celu modernizacji i rozbudowy europejskiej sieci gazowej i elektrycznej.

5.3.4 Dla grup państw członkowskich z poszczególnych regionów geograficznych mogłoby być wskazane koordynowanie koszyków energetycznych, infrastruktury oraz zasad rynkowych, tak aby mogły czerpać korzyści z różnorodności źródeł energii znajdujących się w ich posiadaniu. Intensywniejsze wzajemne powiązania i większa harmonizacja rynków zapewniłaby im większą odporność na wahania produkcji i konsumpcji, a łącznie byłyby one w większym stopniu zdolne do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na zaspokojenie potrzeb energetycznych UE.

#### 5.4 Zaangażowanie społeczeństwa w przekształcenie systemu energetycznego

5.4.1 Społeczna akceptacja wyborów energetycznych (energia jądrowa, wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla, farmy wiatrowe, linie wysokiego napięcia itp.) stanowi wyzwanie dla dzisiejszych demokracji europejskich. Komitet, jak również krajowe rady społeczno-gospodarcze, organizacje konsumenckie i inne organizacje pozarządowe

mają do odegrania kluczową rolę w propagowaniu jasnych i przejrzystych informacji na temat tej polityki oraz w efektywniejszym angażowaniu społeczeństwa. Plan działania stanowi okazję do rozwoju demokracji uczestniczącej, gdyż poruszane kwestie dotyczą każdego obywatela.

5.4.2 Komitet proponuje uruchomienie szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej i uświadamiającej w celu przekazania europejskiej opinii publicznej informacji na temat różnych możliwości przekształcenia systemu energetycznego, centralnej roli infrastruktury oraz nowych zachowań konsumpcyjnych oczekiwanych od obywateli Europy.

5.4.3 Komitet uważa, że utworzenie europejskiego forum społeczeństwa obywatelskiego zwiększyłoby przepływ informacji w ramach UE poprzez umożliwienie tego, by wszystkie zainteresowane strony na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim w sposób regularny spotykały się i omawiały najważniejsze kwestie związane z przekształcaniem systemu energetycznego do roku 2050.

5.4.4 Utworzenie europejskiej wspólnoty energetycznej skupiłoby uwagę na istotnym i strategicznym wymiarze energii (dostępność, przystępne taryfy i ceny, regularność i niezawodność dostaw itp.) oraz zmianach, które należy dokonać w ciągu najbliższych 40 lat. Byłoby to ucieleśnieniem idei Europy, która słucha głosu obywateli i rozwiązuje problemy, które bezpośrednio ich dotyczą. Projekt ten pociąga za sobą potrzebę większej społecznej harmonizacji, która konieczna jest do wzmocnienia europejskiego projektu i nadania mu nowego znaczenia.

5.4.5 Komitet zaleca silniejsze wsparcie lokalnych i regionalnych inicjatyw, które są na pierwszej linii, jeżeli chodzi o kwestie inteligentnej mobilności, infrastruktury i transportu, projekty z zakresu nowego budownictwa oraz remontów, sieci ogrzewania i chłodzenia oraz zagospodarowanie przestrzenne. Komitet uważa, że należy wspierać takie inicjatywy, gdyż często promują one strategie polityczne dotyczące energii, które są innowacyjne, zdecentralizowane i demokratyczne.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

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

- 1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje Plan działania w zakresie energii do roku 2050 i jego cel w postaci znacznej dekarbonizacji sektora energetycznego w Europie do roku 2050 (posiedzenie Rady Europejskiej, październik 2009 r.). Wyzwaniem jest nie tylko osiągnięcie zrównoważonego, bezpiecznego i niskoemisyjnego koszyka energetycznego na konkurencyjnym rynku, ale także przekonanie społeczeństwa obywatelskiego, że cel ten jest osiągalny

Wynik głosowania nad poprawką: 88 głosów za, 41 przeciw, 13 osób wstrzymało się od głosu.

- 4.5 Komitet zgadza się również z analizą zawartą w planie działania dotyczącą głównych wyzwań i możliwości, którymi należy się zająć na szczeblu europejskim w celu przekształcenia systemu energetycznego, nowego określenia rynków energii, zmobilizowania inwestorów, zaangażowania społeczeństwa i promowania zmian na szczeblu międzynarodowym. Z zastrzeżeniem szczegółowych komentarzy zamieszczonych poniżej Komitet popiera zaproponowane priorytety, a w szczególności sekcję końcową, w której określa się dziesięć kluczowych warunków i kwestii, którymi należy się zająć w trybie pilnym w celu poczynienia postępów.

Wynik głosowania nad poprawką: 75 głosów za, 51 przeciw, 24 osoby wstrzymały się od głosu.

- 5.1.3 W tym kontekście należy wspierać odnawialne źródła energii wraz z wszelkimi technologiami, które mogą pomóc osiągnąć cel dekarbonizacji przy niższym koszcie. Biomasa również może odgrywać pewną rolę osiągnięciu tego celu, chociaż ważne jest, aby dopilnować tego, by wybrane metody przyczyniały się do redukcji emisji dwutlenku węgla z punktu widzenia oceny całego cyklu życia i nie przyczyniały się do braku bezpieczeństwa żywnościowego. Energia jądrowa może pomóc w przekształceniu systemu energetycznego i ograniczyć emisję dwutlenku węgla w tych krajach, które postawią na taką energię, co umożliwi obniżenie kosztów systemu elektroenergetycznego i cen, choć pozostaje pytanie o to, czy pewne koszty, np. związane z bezpieczeństwem, składowaniem odpadów, likwidacją obiektów i kwestiami odpowiedzialności, nie zostaną uzewnętrznione lub uspołecznione

Wynik głosowania nad poprawką: 89 głosów za, 53 przeciw, 8 osób wstrzymało się od głosu.

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian / Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich”**

COM(2011) 637 wersja ostateczna i COM(2011) 638 wersja ostateczna

(2012/C 229/26)

Sprawozdawca: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Dnia 30 października 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*„Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian / Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich”*

COM(2011) 637 final i COM(2011) 638 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 kwietnia 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 60 – 30 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

Komitet przyjmuje i popiera oba wnioski, lecz jednocześnie stwierdza, że priorytetem powinno być przełożenie ogłoszonych celów na praktyczne korzyści dla ostatecznych adresatów wsparcia, i w tym celu przedstawia następujące sugestie:

1.1 Należy zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego (m.in. organizacje o różnym charakterze, np. związki zawodowe, spółdzielnie, organizacje pozarządowe lub organizacje pracodawców) nie tylko w kształtowanie ogólnych wytycznych, lecz także w cały proces wyboru projektów, ich wdrażanie, ocenę wyników w celu wsparcia i uzupełnienia administracyjnych, dyplomatycznych i prawnych procedur kontroli i oceny finansowania UE.

1.2 Należy zapewnić zaangażowanie zamiast jedynie konsultowania partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Pomoże to wykorzystać specjalistyczną wiedzę opartą na doświadczeniach społecznych, gospodarczych i ekologicznych, oraz dobrowolne zaangażowanie zainteresowanych obywateli, co przyniesie poprawę kryteriów reprezentacyjności i demokracji – otwartości, włączenia, przejrzystości i niezależności (cel zaangażowania).

1.3 W tym kontekście cennym narzędziem są rady społeczno-gospodarcze, jeżeli takie istnieją. EKES wraz z różnymi partnerami – organizacjami trzeciego sektora, związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców – stale angażuje się w tym zakresie bez względu na przeszkody. Komitet prowadził rozmowy z europejskimi władzami publicznymi w delegaturach, z którymi utrzymywał stosunki, służył za pomost między instytucjami i organizacjami obywatelskimi, społecznymi i gospodarczymi, a także wielokrotnie zalecał większy nadzór władz UE w dziedzinie praw człowieka.

1.4 **Należy zapewnić lepszą równowagę między sposobami konsultacji europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego z jednej strony a państwami-beneficjentami z drugiej.** Konieczne jest unikanie instrumentalizacji europejskiej polityki na rzecz rozwoju i dbanie w szczególności o wzajemne konsultacje podmiotów niepaństwowych (<sup>1</sup>).

1.5 Program godnej pracy, który przyczynia się do zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, należy uwzględnić w kontekście koncentracji sektorów na szczeblu krajowym. Partnerzy społeczni muszą być od początku włączeni w dialog polityczny, aby zapewnić poczucie demokratycznej współodpowiedzialności za politykę na rzecz rozwoju, która wykracza poza działania rządowe.

1.6 Rozróżnienie między krajami lub grupami krajów musi opierać się na odpowiednich wskaźnikach, takich jak wskaźnik rozwoju społecznego ONZ, z uwzględnieniem ograniczenia ubóstwa. W każdym razie należy ustanowić strategię stopniowego wycofywania się z tzw. gospodarek wschodzących.

1.7 Wsparcie UE dla dobrego sprawowania rządów i praw człowieka (filar programu na rzecz zmian) powinno być ukierunkowane na propagowanie podejścia opartego na prawach człowieka, którego elementami są: uczestnictwo w procesie politycznym; poczucie demokratycznej współodpowiedzialności i wzmocnienie pozycji posiadaczy praw; systemy przestrzegania praw człowieka w związku z porozumieniami międzynarodowymi; spójność polityczna między prawami człowieka, pomocą a polityką gospodarczą.

(<sup>1</sup>) Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 77–81, sprawozdawca: Juan MORENO PRECIADO: „Wolność zrzeszania się w śródziemnomorskich krajach partnerskich”.

1.8 Komitet zaleca, by poświęcić szczególną uwagę następującym usprawnieniom, które pozwolą na **efektywniejszą reorganizację pomocy publicznej i prywatnej**:

- zważywszy, że w krajach najbardziej potrzebujących pomocy jednocześnie często występuje najpoważniejsza korupcja, należy zwracać szczególną uwagę na środki antykorupcyjne i w przypadku płatności w ramach wsparcia budżetowego należy konsultować się z podmiotami niepaństwowymi, partnerami społecznymi i stowarzyszeniami działającymi w dziedzinie praw człowieka oraz z sieciami europejskimi, a także angażować te podmioty w ustalanie priorytetów, monitorowanie itp.;
- tematyka sektorowa powinna być w centrum strategicznej redefinicji celów pomocy, wśród których Komitet uważa za priorytet milenijne cele rozwoju. Należy zwrócić szczególną uwagę na sektory społeczne, dziedzinę edukacji, w tym ustawiczne szkolenie zawodowe, opiekę zdrowotną, rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych i dostęp do nich, prawa osób niepełnosprawnych, prawa człowieka i prawa pracownicze, wszystkie prawa dotyczące życia zawodowego i prywatnego kobiet oraz ich udziału w życiu publicznym;
- pomoc publiczna ma nadal zasadnicze znaczenie i jest konieczna dla rozwoju krajów, dla których jest przeznaczona; jednak w celu lepszej koordynacji bezpośredniej pomocy państw członkowskich i UE pomoc pochodząca z organizacji pozarządowych i sektora prywatnego powinna być uwzględniana w procesie koordynacji oraz podlegać takim samym zasadom spójności celów i rachunkowości;
- Komitet jest zaniepokojony tendencją spadkową oficjalnej pomocy rozwojowej w większości państw członkowskich i podkreśla konieczność większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie decyzji dotyczących wsparcia budżetowego.

1.9 Komitet sądzi, że **Komisja powinna w jak największym stopniu wzmocnić bezpośrednie zaangażowanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i krajów-beneficjentów** w ramach partnerstwa z myślą o wywarcu pozytywnego wpływu na poszanowanie praw człowieka, przeciwdziałaniu korupcji, zmniejszeniu ryzyka nieefektywności pomocy i problemów społecznych.

1.10 Państwa członkowskie powinny poczynić wysiłki na rzecz koordynacji swojej pomocy na szczeblu wspólnotowym. W kontekście kryzysu gospodarczego o poważnych konsekwencjach dla UE podatnicy europejscy powinni być bardziej uświadamiani na temat celów pomocy, być informowani o nich, mieć możliwość wypowiedzenia się w tej sprawie i w celu ich lepszego wspierania dysponować odpowiednimi informacjami poprzez akcje szkoleniowe skierowane do opinii publicznej oraz do wolontariuszy i specjalistów z organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.11 UE powinna również mieć możliwość poważnej poprawy skuteczności swojej pomocy poprzez ocenę wpływu umów o partnerstwie gospodarczym, stowarzyszeniu lub wolnym handlu, w dziedzinie gospodarki, przemysłu i rolnictwa, przed ich zawarciem oraz w ramach ich monitorowania.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W ramach dalszych działań związanych z zieloną księgą pt. „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian / Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich” z 10 listopada 2010 r. (COM(2010) 629 final), Komisja przedstawiła dwa wnioski będące przedmiotem niniejszej opinii.

2.2 W obliczu nowych wyzwań światowych – zbliżanie się terminu realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (MCR) w 2015 r. i aktywne prace nad przyszłymi wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) – UE stara się zapewnić odpowiednią kombinację polityki, instrumentów i środków na rzecz skutecznej walki z ubóstwem w kontekście zrównoważonego rozwoju. Komisja proponuje program działań na rzecz zmian, który ma wzmocnić solidarność Europy z krajami rozwijającymi się w ramach tej walki.

2.3 UE wniosła już znaczący wkład w zmniejszenie ubóstwa, a w szczególności we wsparcie realizacji MCR. Jednak ogromne ubóstwo utrzymuje się w wielu regionach świata. Ponadto ruchy społeczne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie pokazały, że poważny postęp na rzecz realizacji MCR jest niezbędny. Komisja Europejska uważa, że unijna polityka rozwojowa musi uwzględniać rosnące zróżnicowanie krajów rozwijających się. UE ma również okazję do bliższej współpracy z sektorem prywatnym, fundacjami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz władzami lokalnymi i regionalnymi, zważywszy na ich kluczową rolę w dziedzinie rozwoju. UE i państwa członkowskie powinny mówić jednym głosem i działać zgodnie, aby uzyskać jak najlepsze rezultaty i poprawić widoczność UE.

2.4 Zważywszy na obecny stan gospodarki i budżetu, konieczne jest dopilnowanie, by pomoc była wydawana efektywnie, przynosiła jak najlepsze rezultaty i stymulowała inne rodzaje finansowania na rzecz rozwoju.

2.5 Strategie rozwoju państw partnerskich będą nadal kształtować współpracę rozwojową UE, zgodnie z zasadami zaangażowania i partnerstwa. UE pragnie dążyć do większego wzajemnego zaangażowania wraz ze swoimi partnerami, a w szczególności do wspólnej odpowiedzialności za wyniki. Zaangażowany dialog na szczeblu krajowym w ramach koordynacji dawców powinien określać dokładnie zakres i sposoby interwencji UE. Ponadto bardziej efektywna współpraca będzie realizowana w ramach systemu wielostronnego.

2.6 Komisja przyjęła również w dniu 7 grudnia 2011 r. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju <sup>(2)</sup>, który formalizuje wytyczne zaproponowane w zielonej księdze i dwóch komunikatach omówionych poniżej.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 840 final z 7 grudnia 2011 r., SEC (2011) 1469 i 1470.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet przypomina, że w swoich poprzednich opiniach poczynił szereg uwag, które są nadal aktualne. W szczególności chodzi tu o:

- „Instrument Finansowania Współpracy UE na rzecz Rozwoju”<sup>(3)</sup>;
- „Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka”<sup>(4)</sup>, w której Komitet zaapelował, „by instytucje zastanowiły się, jaką rolę może odegrać społeczeństwo obywatelskie w polityce zagranicznej Unii dotyczącej praw człowieka, oraz czy możliwe jest bardziej bezpośrednie zaangażowanie go w kształtowanie i realizację takiej polityki. Przed opracowaniem wszelkich dokumentów strategicznych, także dokumentów poszczególnych krajów trzecich (krajowych dokumentów strategicznych), muszą być prowadzone systematyczne konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (...)”

3.2 Komitet w szczególności pragnie poprzeć cele praw człowieka, zwłaszcza w zakresie praw człowieka w pracy, równości kobiet i mężczyzn, ochrony i propagowania praw dziecka, w tym w celu eliminacji pracy dzieci, a także pracy nieformalnej bez osłon socjalnych (działania na rzecz godnej pracy i konwencji MOP).

3.3 Nawet jeśli realizacja pierwszego celu MCR (eliminacja znaczącego ubóstwa) jest popierana przez Komisję, zdaniem Komitetu zbyt mało wagi przywiązuje się do pozostałych celów i możliwości ich łącznej realizacji. Na przykład realizacja celu 7, dotyczącego zrównoważonego środowiska człowieka, przyczyniłaby się do ograniczenia ubóstwa.

3.4 Komitet podkreśla potrzebę przyznania konkretnych zasobów finansowych na kwestię równości płci (MCR 3) w ramach współpracy na rzecz rozwoju. Wyraża ubolewanie z powodu braku informacji i danych oraz systematycznego nadzoru, co sprawia, że bardzo trudno jest określić wpływ – pozytywny lub negatywny – w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn. Ogranicza to w znacznym stopniu możliwości fachowego kształtowania polityki oraz odpowiednich strategii i działań w celu ograniczenia nierówności. Dla zapewnienia efektywności, należy włączyć równość płci we wszystkie polityki i wspierać ją za pomocą przewidywalności finansowania i dotacji, w przeciwnym razie istnieje ryzyko, że pozostanie ona jedynie martwą literą, ustępując innym rzekomo bardziej pilnym celom<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u: „Instrument współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, sprawozdawca: Giuseppe Antonio Maria IULIANO.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u: „Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka”, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, sprawozdawca: Giuseppe Antonio Maria IULIANO.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie komisji parlamentarnej ds. praw kobiet w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014–2020 – ocena znaczenia kwestii płci w działaniach zewnętrznych UE.

3.5 Jeżeli chodzi o decentralizację i zaufanie pokładane w przedstawicielstwach UE, EKES za pośrednictwem swoich grup kontaktowych, monitorowania i uczestnictwa w obradach okrągłych stołów UE (z udziałem Indii, Brazylii, AKP itd.), a także procesu ukierunkowanego na basen Morza Śródziemnego i sąsiedztwo wschodnie, spotkał się, podczas każdej ze swoich misji, z delegaturami Unii. Komitet stwierdził, że należy rozszerzyć wsparcie tych delegatur na europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w terenie oraz że skorzystałaby na tym czytelność pomocy europejskiej.

3.6 EKES popiera cele określone w omawianym wniosku, lecz ma pewne sugestie co do instrumentu „wsparcia budżetowego” ze względu na brak poparcia wśród opinii publicznej. Zalecenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i innych podmiotów powinny zostać wyraźniej uwzględnione przy opracowywaniu i monitorowaniu programów w kwestiach takich jak: demokracja, przejrzystość, identyfikowalność w celu walki z marnotrawstwem, korupcja, unikanie płacenia podatków, nadużywanie pozycji władzy oraz władzy politycznej, policyjnej lub wojskowej<sup>(6)</sup>.

3.7 Po pierwsze, należy rozpocząć od oceny, jeżeli pragnie się uniknąć znów za 8 lat (perspektywa finansowa 2014–2020) stwierdzenia, że Komisja, owszem, uważa wyniki za rozczarowujące i że próbowała ona zaradzić sytuacji, uwzględniając też zadania nałożone nowym traktatem, lecz postępowała w zasadzie tak samo: konsultacja *ex post*, wzmocnienie kontroli aż do przesady, bez wzmocnienia zasobów ludzkich ani weryfikacji znaczenia przedmiotu kontroli, zorganizowanych sieci czy jednostek. Priorytetem pomocy powinny być najbardziej wrażliwe grupy społeczne borykające się z problemem dostępu, w tym na obszarach wiejskich i w regionach najbardziej peryferyjnych.

3.8 Po drugie faworyzując największe podmioty gospodarcze po obu stronach pomocy rozwojowej (dawcy i beneficjenci), sprzyja się pozorom efektywności ze szkodą dla zrównoważonych inwestycji w zasoby ludzkie.

3.9 Wreszcie, oceniając cele pomocy, Komisja musi wiedzieć i jasno stwierdzić, w jaki sposób program pomocy wiąże się z jej celami w negocjowaniu zarówno umów o partnerstwie gospodarczym, jak i umów o wolnym handlu, a także w jaki sposób się od nich różni. Brak jasności w tym względzie prowadzi nie tylko do dezorientacji i nieporozumień, lecz może również uniemożliwić zrozumienie, że do tej pory oficjalna pomoc rozwojowa niewystarczająco stymulowała realizację celów milenijnych z powodu braku spójności między celami pomocy a pozostałymi elementami unijnej polityki zewnętrznej, w szczególności handlowej.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u: „Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 126–131, sprawozdawca: Gérard DANTIN, współsprawozdawca: Luca JAHIER.

3.10 UE mogłaby lepiej i bardziej stymulować wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, ukierunkowany na przejście na gospodarkę ekologiczną, skupiony na rozwoju ludzkim, dzieleniu się i transferze wiedzy i niezbędnej technologii; poprawić wyniki jej pomocy poprzez ocenę wpływu umów zawieranych przez nią w sferze gospodarczej i usprawnić  *europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka* <sup>(7)</sup>.

3.11 Należy przypomnieć, że nadal obowiązuje cel 0,7 % DNB państw członkowskich z deklaracji paryskiej, lecz wiele państw członkowskich jeszcze przed kryzysem finansowym z 2008 r. ukryło się za sloganem „mniej pomocy, wyższa jakość” (Monterrey 2002, Johannesburg 2002). Państwa członkowskie UE wnoszą wkład we wszystkie europejskie lub międzynarodowe programy pomocy, lecz z czasem duże grupy społeczne są wykluczane z zapowiadanych korzyści, zarówno ekonomicznych, jak i środowiskowych. Konieczne jest więc przywrócenie klimatu zaufania w dziedzinie pomocy, a także w sferze gospodarczej między społeczeństwem obywatelskim a jego rządami polityczno-gospodarczymi, zarówno na Północy, jak i na Południu.

3.12 W celu zapewnienia skoordynowanej i skutecznej pomocy państwa członkowskie i Komisja Europejska muszą czynić wspólne wysiłki na rzecz spójności celów. Instytucje europejskie są zbyt powściągliwe, jeżeli chodzi o partykularne interesy poszczególnych państw członkowskich oferujących pomoc. Rządy krajów-beneficjentów wykorzystywały sprzeczne interesy gospodarcze państw członkowskich UE i grały na rywalizacji lub konkurencji między finansowaniem pomocy i między kontynentami (UE, G-20, OECD itp.).

3.13 Ważne jest podjęcie środków na rzecz wspierania procesu demokratycznego. Należy zawsze dążyć do równowagi między konsultowaniem partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu uzyskania pozytywnego odzewu i konkretnej realizacji celów tematycznych.

3.14 Należy uwzględnić, że UE sama jeszcze nie przezwyciężyła społecznych skutków kryzysu finansowego, który rozszerzył się na sferę gospodarczą, a następnie budżetową, społeczną i polityczną. UE w ramach swojej pomocy i współpracy na rzecz rozwoju powinna zachęcać do ograniczenia zużycia surowców, ułatwiać transfer technologii, promować branże przetwórcze w krajach będących eksporterami netto zasobów naturalnych, aby ograniczyć swój ślad ekologiczny, przyczyniając się do zmniejszenia skutków zmiany klimatu.

#### Otoczenie przedsiębiorstw, integracja regionalna, rynki światowe

3.15 W tym kontekście wyniki konferencji w Pusanie nie wskazują na szczególne czy silne przekonanie UE w kwestii wspierania transferu technologii, poprawy warunków mieszkaniowych w obliczu zmiany klimatu, wzmocnienia usług publicznych, a jej wysiłki, trzeba przyznać, toną w morzu mentoringu i finansowania prywatnego związanego z wielo- lub transnarodowymi interesami gospodarczymi (co jest oznaką znaczącego zaangażowania się sektora prywatnego na rzecz rozwoju), mimo że jej udział i oficjalny wkład stanowi nadal ok. połowy oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA).

3.16 Na arenie międzynarodowej niektóre bardzo duże przedsiębiorstwa (szczególnie w sektorze infrastruktury, budownictwa, wody, artykułów rolno-spożywczych, energii itp.) <sup>(8)</sup> dostarczają rządowi otrzymującym pomoc wstępne badania wykonalności, które są wykorzystywane, aby przekonać przyszłych darczyńców i opierają się na zobowiązaniach państw-beneficjentów do przestrzegania praw podstawowych i ich faktycznego wdrożenia, zachęcając do wielkich projektów. Jednakże dochodziło do przypadków lokowania uzyskanych funduszy pomocowych na rynkach finansowych przez przedstawicieli rządów lokalnych lub krajowych korzystających z pomocy, co nie zawsze przyczyniało się do realizacji projektów, na które były one pierwotnie przeznaczone i do przekierowywania ich do europejskich centrów finansowych, na „bezpieczne” konta prywatne.

3.17 Komitet popiera w związku z tym cele walki z unikaniem płacenia podatków i korupcją, które powinny obejmować walkę z praniem brudnych pieniędzy pochodzących z działalności przestępczej lub unikania opodatkowania, wykorzystywania pracy nieformalnej lub przymusowej oraz pracy dzieci. UE lepiej osiągnęłaby w ten sposób cel spójności z innymi darczyńcami.

3.18 UE musi więc koniecznie zachęcać swoje państwa członkowskie do: zwiększania wkładu, lecz w sposób skoordynowany i zintegrowany; konsultowania własnego społeczeństwa obywatelskiego na temat trafności celów, aby szerzyć wśród państw członkowskich przekonanie, że pomoc rozwojowa to nie tylko kwestia wizerunku i udziału w rynkach; a także promować i wspierać dialog między różnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, partnerami społecznymi, państwami członkowskimi, z zaangażowaniem władz lokalnych i regionalnych, zarówno w UE, jak i poza nią.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W związku ze wsparciem uzyskanym na Forum w Akrze z września 2010 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego przyjęły zasady stambulskie dotyczące skuteczności rozwoju, które są wynikiem długiego procesu konsultacji prowadzonych w ponad 70 krajach i sektorach. Zasady te stanowią fundament międzynarodowych ram na rzecz skuteczności rozwoju przyjętych w czerwcu 2011 r., ustanawiających kryteria interpretacji i dostosowania praktyk organizacji społeczeństwa obywatelskiego do zasad stambulskich, z uwzględnieniem warunków lokalnych i sektorowych. W tym kontekście Komisja zwróciła

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 4.

<sup>(8)</sup> Do czasu reformy kryteriów kwalifikowalności Banku Światowego i EBI oraz do chwili obecnej pomimo wprowadzonych reform.

się do Komitetu o opinię rozpoznawczą, aby zdefiniować udział społeczeństwa obywatelskiego w polityce rozwojowej i współpracy na rzecz rozwoju, w ramach ustrukturyzowanego dialogu<sup>(9)</sup>.

4.2 Komitet przywiązuje znaczną wagę do kontekstu przygotowania konferencji ONZ w sprawie rozwoju zrównoważonego, która odbędzie się w Rio de Janeiro w czerwcu 2012 r.

4.3 W tym celu przypomina o wnioskach i zaleceniach sformułowanych w opinii EKES-u w sprawie „Rio+20: W kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania – Wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”<sup>(10)</sup> oraz o przesłaniu zawartym w niedawnej opinii dodatkowej „Stanowisko EKES-u w sprawie przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20)”<sup>(11)</sup>.

4.4 Z okazji konferencji ONZ Rio+20 światowi przywódcy powinni angażować się w konkretne działania prowadzące do weryfikacji realizacji celów milenijnych, ustanowienia zrównoważonego rozwoju oraz eliminacji ubóstwa (cel 1), w granicach możliwości planety.

4.5 EKES podkreśla w szczególności, że wyeliminowanie ubóstwa oraz zapewnienie wszystkim dostatecznej ilości żywności, czystej wody i zrównoważonej energii musi być głównym priorytetem w pracach konferencji Rio+20. Promowanie rolnictwa lokalnego zapewniającego poszanowanie środowiska w krajach rozwijających się odgrywa kluczową rolę w walce z ubóstwem i na rzecz poprawy bezpieczeństwa żywności, a także stanowi motor rozwoju regionów wiejskich dobrze prosperujących gospodarczo.

4.6 Jeżeli chodzi o sektor prywatny, należy wspierać uznanie partnerów społecznych (organizacji pracodawców i pracowników) i dialogu społecznego w licznych krajach partnerskich. Dialog społeczny jest konieczny dla zapewnienia szerokiego zaangażowania demokratycznego w gospodarce, społeczne i środowiskowe cele rozwoju, zgodnie z zaleceniami UNDP i UNEP (przejście na gospodarkę ekologiczną), a także poszanowania podstawowych norm pracy i promowania sprawiedliwości społecznej. Poprzez dialog i sprawiedliwość społeczną przedstawiciele pracodawców i pracowników wnoszą wkład w określenie skutecznych strategii rozwoju społecznego, gospodarczego i ekologicznego oraz przyczyniają się do zapobiegania konfliktom, a także wzmacniają stabilność społeczną.

4.7 Zachęcając do powszechnego stosowania zasad społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i do podobnych inicjatyw, należy zadbać o to, by wszystkie zainteresowane podmioty sektora prywatnego stosowały zasady i normy pracy określone w konwencjach MOP i kontrolowane przez system nadzoru ustanowiony przez MOP. W szczególności

przedsiębiorstwa wielonarodowe, zwłaszcza wtedy, gdy czerpią na danym etapie korzyści ze wsparcia publicznego, muszą podjąć aktywne kroki w celu przestrzegania głównych zasad dotyczących przedsiębiorstw i praw człowieka w ramach „ochrony, poszanowania i naprawy” ONZ, trójstronnej deklaracji zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej MOP, wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz inicjatywy ONZ Global Compact. Mają one także możliwość dostosowania się do najlepszych praktyk współpracy Banku Światowego i MOP w dziedzinie propagowania podstawowych norm pracy w całym łańcuchu produkcyjnym.

4.8 Wsparcie sektora prywatnego może być atutem dla rozwoju, lecz oficjalna pomoc rozwojowa nie może być wykorzystywana do zabezpieczania ryzyka sektora prywatnego lub zastępowania usług publicznych. Jeżeli chodzi o partnerstwa publiczno-prywatne, w oparciu o dogłębną analizę rzeczywistych potrzeb w długiej perspektywie, powinny one zagwarantować równomierny podział ryzyka w społeczności, dostęp oraz przystępność i zrównoważony charakter dóbr i usług. Muszą rzeczywiście przestrzegać podejścia wielostronnego i nie być narzędziem prywatyzacji usług publicznych, tam gdzie one istnieją, są wydajne lub mogłyby zostać usprawnione.

4.9 Jeżeli chodzi o zasadnicze podmioty zrównoważonego rozwoju w państwach docelowych, przedsiębiorstwa i organizacje gospodarki społecznej (w tym spółdzielnie) powinny być konsultowane i włączane w określanie celów oraz wspierane w działaniach rozwijających ich potencjał jako podmiotów pomocy i zaangażowania w pomoc.

4.10 W wielu krajach Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej sklasyfikowanych jako kraje o średnim dochodzie ubóstwo jest nadal dalekie od eliminacji, w obliczu rosnącej przepaści między bogatymi i biednymi. W krajach o średnim dochodzie mieszka nadal 75 % wszystkich osób ubogich. Oznacza to, że cel budowy społeczeństw demokratycznych i opartych na równości, z silnymi partnerami społecznymi, jest nadal ważny dla programów o zasięgu geograficznym.

4.11 W każdym razie wszystkie kraje rozwijające się powinny kwalifikować się do programów tematycznych, które z kolei muszą zostać wzmocnione. W związku z tym należy złączyć plan przeznaczenia maksymalnie trzech tematów na kraj, w porozumieniu z rządami krajów-beneficjentów oraz prywatnymi podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

4.12 Także polityczny wybór stopniowego zaprzestania wsparcia „najbogatszych krajów rozwijających się” musi opierać się na odpowiednich wskaźnikach rozwoju społecznego ONZ i mieć miejsce w ramach międzynarodowego porozumienia OECD, aby ograniczyć wewnętrzne różnice.

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w politykę rozwojową UE oraz we współpracę na rzecz rozwoju, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, 28.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 102.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 39.

4.13 Komitet popiera cel wzmocnienia wagi i legitymizacji podmiotów krajowych w procesie kształtowania budżetu krajów partnerskich i uważa, że rozpowszechnianie informacji opartych na faktach i weryfikowalnych danych dotyczących działań w zakresie wsparcia budżetowego – o ile jest ono efektywne – może pozwolić na znaczne postępy w realizacji celów pomocy i celów milenijnych. Komitet popiera zatem wysiłki Komisji w tym zakresie.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

**Poprawka 14**

Punkt 3.16

~~Na arenie międzynarodowej środki pieniężne bardzo dużych przedsiębiorstw (szczególnie w sektorze infrastruktury, budownictwa, wody, artykułów rolno-spożywczych, energii itp.)<sup>(1)</sup> zależą niekiedy w zbyt dużym stopniu od ODA. Wstępne badania wykonalności przedstawione rządowi otrzymującemu pomoc mają przekonać przyszłych darczyńców i opierają się na zobowiązaniach państw-beneficjentów do przestrzegania praw podstawowych i ich faktycznego wdrożenia, zachęcając do wielkich projektów. Jednakże dochodziło do przypadków lokowania uzyskanych funduszy pomocowych na rynkach finansowych przez przedstawicieli rządów lokalnych lub krajowych korzystających z pomocy, co nie zawsze przyczyniało się do realizacji projektów, na które były one pierwotnie przeznaczone i do przekierowywania ich do europejskich centrów finansowych, na „bezpieczne” konta prywatne.~~

**Uzasadnienie**

Punkt wydaje się niejasny i/lub niczego nie wnosi do opinii. Ostatnie zdanie nie wskazuje na ogólny problem, lecz opisuje jednostkowy rodzaj przestępstwa popełnionego przez określoną osobę lub grupę osób. Wartość dodana tego spostrzeżenia jest co najmniej niejasna.

**Wynik głosowania**

Za: 57

Przeciw: 137

Wstrzymało się: 29

**Poprawka 10**

Punkt 4.8

~~Wsparcie sektora prywatnego może być atutem dla jest kluczowym czynnikiem promowania rozwoju, lecz oficjalna pomoc rozwojowa nie może być wykorzystywana do zabezpieczania ryzyka sektora prywatnego lub zastępowania usług publicznych. Jeżeli chodzi o partnerstwa publiczno-prywatne, w oparciu o dogłębną analizę rzeczywistych potrzeb w długiej perspektywie, powinny one zagwarantować równomierny podział ryzyka w społeczności, dostęp oraz przystępność i zrównoważony charakter dóbr i usług. Muszą rzeczywiście przestrzegać podejścia wielostronnego i nie być narzędziem prywatyzacji usług publicznych, tam gdzie one istnieją, są wydajne lub mogłyby zostać usprawnione.~~

**Uzasadnienie**

Zachowanie zrównoważonego podejścia.

**Wynik głosowania**

Za: 96

Przeciw: 126

Wstrzymało się: 11

---

<sup>(1)</sup> Do czasu reformy kryteriów kwalifikowalności Banku Światowego i EBI oraz do chwili obecnej pomimo wprowadzonych reform.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów przenośnych zawierających kadm przeznaczonych do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych**

COM(2012) 136 final – 2012/0066 (COD)

(2012/C 229/27)

Sprawozdawca generalny: **Josef ZBOŘIL**

Dnia 16 kwietnia 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów przenośnych zawierających kadm przeznaczonych do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych*

COM(2012) 136 final – 2012/0066 (COD).

Dnia 24 kwietnia 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Josefa ZBOŘILA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 121 do 6 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje do wiadomości wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów przenośnych zawierających kadm przeznaczonych do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych (COM(2012) 136 final z 26 marca 2012 r.) oraz towaryzującą mu ocenę skutków (SWD(2012) 66 final).

1.2 Komitet nie uważa, by ocena skutków dostarczała dostatecznie przekonujących danych, w oparciu o które Komisja może wysunąć wnioski w sprawie baterii niklowo-kadmowych. Komitet zauważa, że baterie wodorkowo-niklowe nie zaczęły być wykorzystywane w elektronarzędziach do 2015 r., wobec czego nie są wiarygodną alternatywą technologią produkcji baterii. Tak więc tylko jedna technologia – baterie litowo-jonowe – będzie dostępna w chwili zniesienia wyłączenia dotyczącego baterii niklowo-kadmowych, co stanowi potencjalne ryzyko handlowe dla przemysłu wytwarzającego elektronarzędzia.

1.3 Komitet zaleca przyjęcie ww. wniosku dotyczącego dyrektywy, przy czym ostateczną datą zaprzestania wprowadzania do obrotu baterii, które zawierają więcej niż 0,002 % wagowo kadmu, powinien być 31 grudnia 2018 r. oraz zaleca wprowadzenie przepisów dopuszczających sprzedaż zapasowych zestawów baterii niklowo-kadmowych na rynku w ciągu kolejnych pięciu lat. Po tym terminie będzie można wprowadzać do obrotu jedynie te urządzenia z bateriami zawierającymi kadm, które są przeznaczone do systemów awaryjnych i alarmowych oraz specjalnego sprzętu medycznego.

1.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zastosowanie zasady proporcjonalności w tym bardzo specyficznym procesie decyzyjnym i popiera propozycje Komisji. Zaleca zatem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2012) 136 final z poprawką zaproponowaną w pkt 1.3.

1.5 Komitet zaleca w związku z tym także udzielenie Komisji uprawnień wykonawczych zgodnie z ideą i zakresem przedstawionymi we wniosku dotyczącym dyrektywy. Przyznanie tych uprawnień zgodnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2012) 136 final musi pozwolić zapewnić przejrzystość procesów oraz pełną odpowiedzialność podmiotów za realizację uprawnień wykonawczych Komisji oraz wymaga, by organy robocze działały w sposób przejrzysty i były za swe decyzje odpowiedzialne.

## 2. Wniosek Komisji – opis problemu

2.1 Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG zakazuje wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów przenośnych, w tym wmontowanych do urządzeń, które zawierają więcej niż 0,002 % wagowo kadmu. Baterie i akumulatory przenośne przeznaczone do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych zostały jednak wyłączone z tego zakazu.

2.2 Komisja przedłożyła wniosek, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy w sprawie baterii ma obowiązek dokonania

przeglądu wyłączenia spod zakazu stosowania kadmu w bateriach i akumulatorach przenośnych przeznaczonych do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych (art. 4 ust. 3 lit. c)) i przedłożenia sprawozdania wraz z, jeżeli uzna to za właściwe, odpowiednimi wnioskami mającymi na względzie zakaz stosowania kadmu w bateriach i akumulatorach.

2.3 Sprawozdanie Komisji zostało przedłożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w grudniu 2010 r. Stwierdzono w nim, że w owym czasie przedstawienie wniosków dotyczących wyłączenia spod zakazu stosowania kadmu w bateriach i akumulatorach przenośnych przeznaczonych do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych nie było właściwe, ponieważ nie były dostępne wszystkie informacje techniczne (zwłaszcza na temat kosztów i korzyści dotyczących kadmu i jego zamienników) na potrzeby uzasadnienia takiej decyzji.

2.4 Niektóre z zainteresowanych stron opowiedziały się za wycofaniem wyłączenia spod zakazu stosowania baterii niklowo-kadmowych w bezprzewodowych elektronarzędziach, ponieważ uznały koszty gospodarcze za minimalne, a korzyści dla środowiska za znaczne w perspektywie długoterminowej. Inne opowiedziały się przeciwko wycofaniu wyłączenia spod zakazu i podkreśliły fakt, że dostępne dane na temat gospodarczych, środowiskowych i społecznych skutków nie uzasadniają wycofania.

2.5 W ujęciu ogólnym konsultacje z zainteresowanymi stronami potwierdziły konieczność dokonania porównawczej oceny cyklu życia, aby możliwe było rzetelne przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści. Ocena cyklu życia nie prowadziła do jednoznacznych wniosków dotyczących względnych plusów lub minusów stosowania obecnie dostępnych rozwiązań, jeśli chodzi o skład chemiczny baterii. W przygotowanej przez Komisję ocenie skutków stwierdza się, że w porównaniu ze scenariuszem odniesienia inne warianty polityczne odnoszące się do wycofania wyłączenia spod zakazu (natychmiastowe wycofanie lub wycofanie w 2016 r.) doprowadziłyby do zmniejszenia ogólnego wpływu na środowisko, zarówno pod kątem unikania uwalniania kadmu do środowiska, jak i pod kątem łącznego wpływu na środowisko w oparciu o sześć wskaźników środowiskowych.

2.6 Komisja przekonuje, że w przypadku późniejszego wycofania wyłączenia spod zakazu (w 2016 r.), korzyści dla środowiska naturalnego byłyby nieco mniejsze, niż w przypadku natychmiastowego wycofania, jednak koszty z tym związane byłyby w tym przypadku znacznie niższe. Niektóre podmioty zajmujące się recyklingiem oraz producenci elektronarzędzi bezprzewodowych przedstawili szacunkowe koszty dla obu wariantów politycznych dotyczących wycofania wyłączenia spod zakazu (w przedziale 40–60 mln EUR w przypadku natychmiastowego wycofania i 33 mln EUR w przypadku wycofania do 2016 r.). Wydaje się jednak wątpliwe, czy wszystkie te koszty powinny być zaliczone do przypadków wycofania wyłączenia, biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie ze scenariuszem odniesienia ilości baterii kadmowych stosowanych w elektronarzędziach bezprzewodowych zmniejszą się o 50 % w latach 2013–2025.

2.7 Komisja twierdzi, że w latach 2013–2025 elektronarzędzia bezprzewodowe z alternatywnym składem chemicznym baterii będą kosztowały, w zależności od wybranego alternatywnego składu chemicznego baterii (wodorkowo-niklowe lub litowo-jonowe), odpowiednio o 0,8 EUR i 2,1 EUR więcej,

w przypadku natychmiastowego wycofania wyłączenia i odpowiednio o 0,4 EUR i 0,9 EUR więcej w przypadku wycofania wyłączenia w 2016 r. Dane te nie są prawidłowe. Różnice w kosztach są znacznie wyższe.

2.8 Społeczne skutki i obciążenia administracyjne są ograniczone w przypadku wszystkich rozpatrywanych wariantów polityki i nie powinny powodować problemów ze zgodnością z przepisami.

2.9 W ocenie skutków stwierdza się, że w przypadku wycofania wyłączenia w 2016 r. korzyści dla środowiska naturalnego byłyby nieco mniejsze niż w przypadku natychmiastowego wycofania wyłączenia, jednak koszty z tym związane byłyby znacznie niższe w porównaniu z natychmiastowym wycofaniem. W związku z tym, że wycofanie wyłączenia w 2016 r. miałyby niemalże taki sam poziom skuteczności jak natychmiastowe wycofanie, a przy tym większą efektywność, preferowany jest ten wariant. Obecne wyłączenie dotyczące tych zastosowań powinno nadal obowiązywać do dnia 31 grudnia 2015 r. w celu umożliwienia przemysłowi dalszego dostosowania odpowiednich technologii.

### 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1 Na podstawie analizy obejmującej szereg czynników, sektorów i faktów Komisja doszła do przekonania, że należy utrzymać produkcję baterii, które zawierają więcej niż 0,002 % wagowo kadmu, przeznaczonych do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych oraz obrót nimi do końca roku 2015.

3.2 Przeprowadzona analiza pokazuje, że jest to rozwiązanie, które nie pogorszy w odczuwalny sposób stanu środowiska ani nie zagrazi zdrowiu społeczeństwa. Szkoda, że Komisja w swym wniosku nie wspomina o ukierunkowanej ocenie ryzyka przeprowadzonej przez UE w odniesieniu do kadmu oraz o wynikającej z niej strategii zmniejszania ryzyka, które wskazują na to, że nie potrzeba dodatkowych środków w zakresie baterii niklowo-kadmowych w elektronarzędziach.

3.3 Z punktu widzenia ochrony konsumentów oczywiście nadal powinna obowiązywać procedura odpowiedniego oznaczania urządzeń z bateriami zawierającymi kadm całkowicie zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. To samo dotyczy ochrony pracowników zatrudnionych przy produkcji baterii oraz właściwych przepisów prawa pracy. Ponadto utrzymana zostanie produkcja baterii zawierających kadm dla specjalnego sprzętu medycznego oraz awaryjnych systemów elektrycznych. Zgodnie z oceną skutków pozwoli to stawić czoła ryzyku nieodłącznie związanemu z przesunięciem wprowadzenia zakazu stosowania akumulatorów zawierających więcej niż 0,002 % wagowo kadmu.

3.4 Komitet w związku zaleca, by zakaz obowiązywał od 31 grudnia 2018 roku.

3.5 Komitet zaleca ponadto udzielenie Komisji uprawnień wykonawczych zgodnie z ideą i zakresem przedstawionymi we wniosku dotyczącym dyrektywy. Przyznanie tych uprawnień zgodnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2012) 136 final musi pozwolić zapewnić przejrzystość procesów oraz pełną odpowiedzialność podmiotów za realizację uprawnień wykonawczych Komisji.

3.6 Komitet zauważa, że obecnie zestawy baterii stosowane w elektronarzędziach są przede wszystkim importowane z krajów trzecich, choć wiele elektronarzędzi markowych produkuje się w UE. Niemniej jednak jest świadomy zasady, że nie jest pożądane nadmierne zwiększanie wydatków konsumentów na zakup tych urządzeń, w tym elektronarzędzi bezprzewodowych ze wbudowanymi lub przyłączonymi bateriami zawierającymi więcej niż 0,002 % wagowo kadmu.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 1999/4/WE, 2000/36/WE, 2001/111/WE, 2001/113/WE oraz 2001/114/WE w odniesieniu do uprawnień, jakie mają zostać przekazane Komisji**

COM(2012) 150 final – 2012/0075 (COD)

(2012/C 229/28)

Dnia 18 kwietnia 2012 r. Parlament Europejski i dnia 30 kwietnia 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 1999/4/WE, 2000/36/WE, 2001/111/WE, 2001/113/WE oraz 2001/114/WE w odniesieniu do uprawnień, jakie mają zostać przekazane Komisji*

COM(2012) 150 final – 2012/0075 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Komitet stosunkiem głosów 149 do 5 – 11 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 w odniesieniu do elektronicznej identyfikacji bydła i skreślające przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania wołowiny**

COM(2012) 162 final – 2011/0229 (COD)

(2012/C 229/29)

Parlament Europejski, w dniu 10 maja 2012 r., oraz Rada, w dniu 26 kwietnia 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 w odniesieniu do elektronicznej identyfikacji bydła i skreślające przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania wołowiny*

COM(2012) 162 final – 2011/0229 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Komitet stosunkiem głosów 154 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady określającej wymogi dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi**

COM(2012) 147 final – 2012/0074 (NLE)

(2012/C 229/30)

Dnia 17 kwietnia 2012 r., Komisja działając na podstawie art. 31 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Rady określającej wymogi dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi*

COM(2012) 147 final – 2012/0074 (NLE).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z dnia 23 maja) Komitet 159 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---





|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |     |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2012/C 229/13 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny (przekształcenie) COM(2012) 64 <i>final</i> – 2012/0027 (COD) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 68  |
| 2012/C 229/14 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE) COM(2011) 735 <i>wersja ostateczna</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 72  |
| 2012/C 229/15 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw” COM(2011) 681 <i>wersja ostateczna</i> .....                                                                                                                                                                                                                | 77  |
| 2012/C 229/16 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Na rzecz bardziej zdecydowanej reakcji Europy na problem narkotyków” COM(2011) 689 <i>wersja ostateczna</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 85  |
| 2012/C 229/17 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) COM(2012) 11 <i>final</i> – 2012/011 (COD) .....                                                                                                                                                                                                           | 90  |
| 2012/C 229/18 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym” COM(2011) 900 <i>wersja ostateczna</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                             | 98  |
| 2012/C 229/19 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego COM(2011) 841 <i>wersja ostateczna</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 103 |
| 2012/C 229/20 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015 COM(2012) 6 <i>final</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                  | 108 |
| 2012/C 229/21 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie określonych środków podejmowanych w celu ochrony stad ryb względem państw pozwalających na niezrównoważone połowy COM(2011) 888 <i>wersja ostateczna</i> – 2011/0434 (COD) .....                                                                                                                                                                                                                          | 112 |
| 2012/C 229/22 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2000/60/WE i 2008/105/WE w odniesieniu do substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej COM(2011) 876 <i>wersja ostateczna</i> – 2011/0429 (COD) .....                                                                                                                                                                                                                                   | 116 |
| 2012/C 229/23 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierząt domowych COM(2012) 89 <i>final</i> – 2012/0039 (COD) oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/65/EWG w zakresie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt, regulujących przywóz do Unii psów, kotów i ferek oraz handel tymi zwierzętami w Unii COM(2012) 90 <i>final</i> – 2012/0040 (COD) ..... | 119 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2012/C 229/24 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Europejska wizja dotycząca pasażerów: komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu” COM(2011) 898 wersja ostateczna ..... 122                                                                                                                                                                      |
| 2012/C 229/25 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w zakresie energii do roku 2050” COM(2011) 885 wersja ostateczna ..... 126                                                                                                                                                               |
| 2012/C 229/26 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian / Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich” COM(2011) 637 wersja ostateczna i COM(2011) 638 wersja ostateczna ..... 133                                                                                                                                              |
| 2012/C 229/27 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów przenośnych zawierających kadm przeznaczonych do użytku w elektronarzędziach bezprzewodowych COM(2012) 136 final – 2012/0066 (COD) ..... 140 |
| 2012/C 229/28 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywy 1999/4/WE, 2000/36/WE, 2001/111/WE, 2001/113/WE oraz 2001/114/WE w odniesieniu do uprawnień, jakie mają zostać przekazane Komisji COM(2012) 150 final – 2012/0075 (COD) ..... 143                                                                                                      |
| 2012/C 229/29 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 w odniesieniu do elektronicznej identyfikacji bydła i skreślające przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania wołowiny COM(2012) 162 final – 2011/0229 (COD) ..... 144                                                                            |
| 2012/C 229/30 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady określającej wymogi dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi COM(2012) 147 final – 2012/0074 (NLE) 145                                                                                                                                                 |

## CENY PRENUMERATY w 2012 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

|                                                                                                  |                                            |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------|
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa                                    | w 22 językach urzędowych UE                | 1 200 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD               | w 22 językach urzędowych UE                | 1 310 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa                                        | w 22 językach urzędowych UE                | 840 EUR/rok   |
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)                    | w 22 językach urzędowych UE                | 100 EUR/rok   |
| Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu | wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE | 200 EUR/rok   |
| Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy                                                         | w językach, których dotyczy konkurs        | 50 EUR/rok    |

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczej płycie DVD.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

## Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

**Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.**

**Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>**



Urząd Publikacji Unii Europejskiej  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

PL