

Dziennik Urzędowy C 218

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 54

23 lipca 2011

<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
I	<i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>	
	OPINIE	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	471. sesja plenarna w dniach 4 i 5 maja 2011 r.	
2011/C 218/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu kryzysu finansowego i gospodarczego na rozkład siły roboczej w ramach sektorów produkcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP (<i>opinia rozpoznawcza</i>)	1
2011/C 218/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola polityki rodzinnej w procesie przemian demograficznych – wymiana najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi” (<i>opinia rozpoznawcza</i>)	7
2011/C 218/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej”	14
2011/C 218/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Maszyny rolnicze i budowlane oraz urządzenia transportu bliskiego – jaki jest najlepszy sposób wyjścia z kryzysu?” (<i>opinia z inicjatywy własnej</i>)	19
2011/C 218/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wymiar zewnętrzny europejskiej polityki przemysłowej: Czy polityka handlowa UE odpowiednio uwzględnia interesy europejskiego przemysłu?” (<i>opinia z inicjatywy własnej</i>)	25
2011/C 218/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE (<i>opinia z inicjatywy własnej</i>)	31

PL

 Cena:
7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

471. sesja plenarna w dniach 4 i 5 maja 2011 r.

2011/C 218/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie” COM(2010) 614 wersja ostateczna	38
2011/C 218/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro COM(2010) 524 wersja ostateczna – 2010/0278 (COD)	46
2011/C 218/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro COM(2010) 525 wersja ostateczna – 2010/0279 (COD) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania COM(2010) 527 wersja ostateczna – 2010/0281 (COD)	53
2011/C 218/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Białej księgi w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych COM(2010) 370 wersja ostateczna	61
2011/C 218/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji w sprawie monitorowania i przekazywania danych dotyczących rejestracji nowych samochodów osobowych COM(2010) 657 wersja ostateczna	66
2011/C 218/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów COM(2010) 791 wersja ostateczna – 2011/0001 (COD)	69
2011/C 218/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu w euro i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 COM(2010) 775 wersja ostateczna – 2010/0373 (COD)	74
2011/C 218/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych COM(2010) 748 wersja ostateczna – 2010/0383 (COD)	78



I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

471. SESJA PLENARNA W DNIACH 4 I 5 MAJA 2011 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu kryzysu finansowego i gospodarczego na rozkład siły roboczej w ramach sektorów produkcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP

(opinia rozpoznawcza)

(2011/C 218/01)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Karel HAVLÍČEK**

Dnia 15 listopada 2010 r. stały przedstawiciel Republiki Węgierskiej przy Unii Europejskiej, Péter GYÖRKÖS, w imieniu przyszłej prezydencji węgierskiej zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

wpływu kryzysu finansowego i gospodarczego na rozkład siły roboczej w ramach sektorów produkcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 5 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES bardzo ceni to, że prezydencja węgierska zwraca uwagę na kwestię, która ma zasadnicze znaczenie dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, tj. na wpływ obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego na siłę roboczą oraz jej rozkład w różnych sektorach produkcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP.

1.2 EKES przypomina również, że wielokrotnie przedstawiał już swoją opinię na temat małych i średnich przedsiębiorstw, które wraz z sektorem publicznym i gospodarką społeczną stanowią fundament gospodarki i zatrudnienia w Europie.

1.3 MŚP w bardzo dużym stopniu odczuły skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, chociaż w wielu przypadkach ich reakcją na kryzys było zwiększenie elastyczności i wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań.

1.4 EKES uważa, że UE może zintensyfikować starania na rzecz wsparcia MŚP, wychodząc poza ogólne deklaracje. Obecnie absolutnie niezbędne jest podjęcie spójnych i skoordynowanych działań na szczeblu wspólnotowym, ukierunkowanych na realizację szeregu priorytetów dotyczących poprawy warunków operacyjnych na rynku wewnętrznym, a także na internacjonalizację MŚP.

1.4.1 Wśród działań priorytetowych EKES wyróżnia: rozwój potencjału nowej przedsiębiorczości, zwłaszcza przedsiębiorczości kobiet, wspieranie zatrudnienia wśród młodzieży oraz realizację inicjatywy przewodniej „Mobilna młodzież”.

1.4.2 EKES zaleca regularne organizowanie **dorocznych konferencji MŚP** w celu dokonywania przeglądu sytuacji MŚP w Europie, zwłaszcza pod kątem zatrudnienia. Ta modelowa konferencja powinna gromadzić różne krajowe i europejskie organizacje zawodowe oraz wszystkie instytucje unijne.

1.5 EKES wnosi zwłaszcza o przyjęcie planu działania, aby jak najszybciej zapewnić warunki konieczne do rozwoju nowych innowacyjnych przedsiębiorstw i wsparcie dla istniejących MŚP, przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy niezbędnych do wyjścia z kryzysu, a także aby pobudzić trwały wzrost. Przewidziane działania należy zaprogramować na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym oraz włączyć do nich przedsiębiorstwa komercyjne i niekomercyjne, a także przedsiębiorstwa gospodarki społecznej. W uzupełnieniu do tego planu działania należy także zadbać o szkolenie bezrobotnych i młodzieży pod kątem dostępu do nowych miejsc pracy.

1.5.1 UE w porozumieniu z państwami członkowskimi mogłaby wspierać w regionach objętych celem „Konwergencja” wykorzystywanie funduszy strukturalnych mających na celu udzielenie wsparcia MŚP.

1.6 Zdaniem EKES-u należy przyspieszyć proces internacjonalizacji MŚP poprzez zwiększenie ich dostępu do nowych rynków, a co za tym idzie – ich zdolności tworzenia miejsc pracy.

1.6.1 Uzyskanie dostępu do nowych rynków powinny poprzedzać rzetelne umowy handlowe określające proste protokoły postępowania, które mogłyby zostać bezpośrednio użyte przez MŚP.

1.7 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma rozpowszechnianie kultury przedsiębiorczości i ducha inicjatywy w środowisku, które wspiera przedsiębiorców, rozumie ryzyko rynkowe oraz podkreśla wartość kapitału ludzkiego.

1.8 Należy wspierać proces szkolenia, przekazywanie wiedzy i przenoszenie kwalifikacji, nowe metody pracy oraz rozwijanie podejścia ukierunkowanego na zmiany, przede wszystkim z uwagi na panujący kryzys, aby zapewnić utrzymanie miejsc pracy oraz ugruntować rolę pracowników jako środka wzmocnienia przedsiębiorstw.

1.9 EKES podkreśla znaczenie zamówień publicznych zgodnych z normami socjalnymi i normami ochrony środowiska jako instrumentu na rzecz utrzymania przedsiębiorstw i lokalnych miejsc pracy. Stosowanie zasady „najpierw myśl na małą skalę” powinno być obowiązkowe w czasie kryzysu, który zagraża znacznej części miejsc pracy: właściwe, odpowiedzialne oraz inteligentne wykorzystywanie popytu sektora publicznego powinno stanowić impuls dla otwartej konkurencji i innowacji.

1.10 Zdaniem EKES-u należy zintensyfikować działania w zakresie tworzenia klastrów i grup sektorowych MŚP. Wymiana umów i wiedzy między dużymi i małymi przedsiębiorstwami mogłaby przyczynić się do ożywienia innowacyjnych procesów za pośrednictwem systemów w formie sieci przedsiębiorstw, w tym również systemów sektorowych.

1.11 EKES zaleca ulepszenie koordynacji wiodących inicjatyw sektorowych pod względem rozwiązań technologicznych, miejsc pracy, inwestycji i rozwinięcia potencjału zasobów ludzkich, aby inicjatywy te przyniosły jak największe korzyści.

1.12 Należy uznać konieczność opracowania nowych mechanizmów finansowych: EKES uważa, że wyzwania finansowe i pozostałe czynniki kryzysowe dla MŚP stały się bardziej dotkliwe przez niezdolność do zaplanowania nowych działań, w tym działań zmierzających do rozwinięcia takich instrumentów, jak JEREMIE, JASPERS i JESSICA.

1.13 Zdaniem EKES-u Komisja powinna przyspieszyć „kontrolę sprawności” obowiązujących przepisów – dając tym samym przykład państwom członkowskim – aby zmniejszyć łączne skutki tych przepisów oraz ograniczyć obowiązki i koszty.

1.14 EKES uważa, że nowe wnioski ustawodawcze należy poddać analizie zapobiegawczej, aby określić ich wpływ na konkurencyjność przy użyciu operacyjnych ocen skutków przeprowadzanych na szczeblu wspólnotowym i krajowym.

1.15 EKES wzywa Komisję do położenia nacisku na rozpowszechnianie technologii niskoemisyjnych i gospodarki ekologicznej, będących źródłem nowych i lepszych miejsc pracy, a także do zintensyfikowania działań w tym zakresie.

1.16 Zdaniem Komitetu należałoby wspierać i stymulować rozpowszechnianie międzynarodowych sieci, również sektorowych, przeznaczonych dla podmiotów propagujących kreatywność i innowacje. Zaleca w związku z tym, by **Europejska Sieć Przedsiębiorczości** odgrywała nie tylko rolę ogólnoinformacyjną i doradczą, lecz również **sektorową**, i by powierzyć jej – jako punktowi kompleksowej obsługi – funkcje administracyjne.

1.17 EKES wzywa do przyspieszenia prac nad przyjęciem europejskiego statutu MŚP i realizacji na szczeblu państw członkowskich programu Small Business Act, na których temat wyraził już swoją opinię.

2. Wstęp

2.1 W wyniku kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 r., pozytywne tendencje zarejestrowane przez MŚP w latach 2002–2008 uległy zahamowaniu, a liczba miejsc pracy zmalała o mniej więcej 3,25 miliona w okresie od 2009 do 2010 r. ⁽¹⁾

2.2 W 2010 r. stopa bezrobocia w UE osiągnęła 9,6 % i jest wciąż wyższa w sektorze administracji publicznej, transportu i telekomunikacji. Odnotowano niewielką poprawę w sektorze sprzedaży detalicznej i sektorze wytwórczym; zła sytuacja utrzymuje się natomiast na rynku pracy ludzi młodych, w wieku 15–24 lat, wśród których stopa bezrobocia wynosi około 21 %, co jest najwyższym poziomem od początku kryzysu.

2.2.1 Niemniej jednak kryzys gospodarczy oraz czynniki takie jak globalizacja, postęp technologiczny, starzenie się społeczeństwa oraz stopniowe przechodzenie na gospodarkę o niskich emisjach dwutlenku węgla i cząstek stałych dostarczyły silnego bodźca do szybkich zmian w zakresie kwalifikacji i umiejętności potrzebnych na rynku pracy przy intensywnym rozwoju nowych zawodów.

⁽¹⁾ Sprawozdanie „Europejski sektor MŚP pod presją” (*European SMEs under pressure*), 2010 r.

2.3 Wydaje się, że na szczeblu sektorowym recesja wpłynęła na przyspieszenie obecnej tendencji do przenoszenia miejsc pracy z sektora produkcji surowców i sektora produkcji podstawowej do sektora usług, a z prognoz wynika znaczne ograniczenie zatrudnienia w przemyśle surowcowym i rolnictwie oraz utrata miejsc pracy w sektorze wytwórczym i produkcyjnym w latach 2010–2020. Przewiduje się natomiast wzrost zatrudnienia w sektorze usług, w szczególności usług dla przemysłu i usług rynkowych, a także w sektorze dystrybucji i transportu, sektorze hotelarskim, restauracyjnym i turystycznym, służbie zdrowia, edukacji i sektorze bezpieczeństwa.

2.4 Jeżeli chodzi o profile zawodowe, do 2020 r. powinna się umacniać i wzrastać tendencja ukierunkowana na średnie i wysokie kwalifikacje zawodowe (40 %), takie jak kwalifikacje pracownika kadry kierowniczej, specjalisty i inżyniera, którzy są przedstawicielami tzw. *knowledge and skill-intensive jobs*, czyli zawodów wymagających dużej wiedzy i wysokich kwalifikacji.

2.4.1 Zgodnie z prognozami najbardziej zmniejszy się procent pracowników o niskich kwalifikacjach formalnych lub o niższych kwalifikacjach. Stwierdzono, że miejsca pracy w sektorach produkujących dobra inwestycyjne są bardziej zagrożone w przypadku ogólnego kryzysu gospodarczego, ponieważ w ich przypadku szczególne znaczenie mają kompetencje zawodowe, często obejmujące umiejętności specjalistyczne.

2.5 Komitet wielokrotnie przypominał⁽²⁾, że „znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) dla gospodarki Unii Europejskiej jest ogólnie uznane”, i podkreślał⁽³⁾, że „ponieważ wyniki gospodarcze, innowacyjność i zatrudnienie coraz bardziej zależą od MŚP, priorytetem powinien być rozwój przedsiębiorczości wśród młodzieży”.

2.6 W UE liczba niezależnych przedsiębiorstw przekracza 20 milionów, z czego ponad 99 % stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 250 pracowników. Znaczną większość (92 %) stanowią mikroprzedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 10 pracowników. Ponadto zatrudnienie w MŚP stanowi ponad 67 % zatrudnienia w UE⁽⁴⁾. Dla wielu spośród tych MŚP przetrwanie kryzysu było możliwe jedynie dzięki zaangażowaniu ich personelu.

2.7 Należy jednak mieć na uwadze wielorakie przeszkody, takie jak:

- środowisko niedostosowane do rozwoju przedsiębiorczości;
- trudny dostęp do kredytów;
- trudności związane z internacjonalizacją i dostępem do rynków;

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie różnych środków politycznych, poza odpowiednim finansowaniem, o potencjalnym wpływie na wzrost i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 7), opinia EKES-u w sprawie: „Jak wspierać MŚP w dostosowaniu do zmian na światowym rynku” (Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 24) oraz opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Najpierw myśl na małą skalę – Program Small Business Act dla Europy” (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie strategii lizbońskiej po 2010 r. (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 3).

⁽⁴⁾ Źródło: Eurostat.

— niewystarczający przepływ wiedzy i umiejętności w zakresie zarządzania;

— niewystarczająca ochrona własności intelektualnej;

które mogą zahamować proces budowania nowej przedsiębiorczości oraz tworzenia i szybkiego rozwoju innowacyjnych MŚP, a także uniemożliwić realizowanie polityki pełnego zatrudnienia.

2.8 W 2009 r. liczba dużych przedsiębiorstw, które odnotowały spadek poziomu zatrudnienia, uległa podwojeniu w stosunku do małych przedsiębiorstw i więcej niż potrojeniu w porównaniu z mikroprzedsiębiorstwami. Powyższe dane liczbowe potwierdzają zdolność małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw do pełnienia funkcji stabilizującej w odniesieniu do cykli gospodarczych.

2.9 Tendencje panujące na wspólnotowym rynku pracy nadal charakteryzuje jednak znaczny brak równowagi między państwami, z niedopuszczalnym poziomem bezrobocia wśród młodzieży: jeśli prawdą jest, że średnia europejska stopa bezrobocia może w latach 2010–2011 osiągnąć krytyczny poziom przekraczający 10 %, to rozkład siły roboczej w ramach sektorów, regionów i przede wszystkim w ramach przedziałów wiekowych jest o wiele bardziej niepokojący.

2.9.1 Z ostatniego sprawozdania „Zatrudnienie w Europie” z 2010 r. wynika, że kryzys uderzył najbardziej w ludzi młodych i przyczynił się do bezrobocia osób w wieku od 15 do 24 lat, które w niektórych państwach członkowskich osiąga i przekracza poziom 30 %.

2.10 Analiza zmian w rozkładzie europejskiej siły roboczej w ramach różnych sektorów⁽⁵⁾ – z podziałem na wiek, płeć i rodzaj przedsiębiorstwa – wskazuje na:

— wzrost ogólnej stopy zatrudnienia w UE-27⁽⁶⁾ z 62,2 % w 2000 r. do 64,6 % w 2009 r.;

— spadek stopy zatrudnienia wśród młodzieży⁽⁷⁾ w tym samym okresie z 37,5 % do 35,2 %;

— wzrost stopy zatrudnienia kobiet ogółem z 53,7 % do 58,6 %, a w przypadku młodych kobiet spadek z 34,1 % do 33,1 %;

— spadek stopy zatrudnienia w sektorze przemysłowym w UE-27 z 26,8 % w 2000 r. do 24,1 % w 2009 r.;

— wzrost stopy zatrudnienia w sektorze usług z 65,9 % w 2000 r. do 70,4 % w 2009 r.;

⁽⁵⁾ Eurostat – Wskaźniki rynku pracy / UE-27 – 2010 r.

⁽⁶⁾ Klasyfikacja Eurostatu dla przedziału wiekowego od 15 do 64 lat.

⁽⁷⁾ Klasyfikacja Eurostatu dla przedziału wiekowego od 15 do 24 lat.

— spadek stopy zatrudnienia w rolnictwie z 7,3 % w 2000 r. do 5,6 % w 2009 r.

2.11 Dane dla UE-15 świadczą o nieznacznej poprawie sytuacji, zarówno w odniesieniu do ogólnej stopy zatrudnienia (wzrost z 63,4 % do 65,9 %), jak i zatrudnienia kobiet (wzrost z 54,1 % do 59,9 %).

2.12 Zapewnienie umiejętności i nowych kwalifikacji młodym ludziom obojga płci stanowi cel programu wspólnotowego „Mobilna młodzież”, chociaż jego zakres wydaje się ograniczony wobec ogromnej skali problemu, w związku z czym powinien zostać połączony z innymi inicjatywami, by doprowadzić do powstania nowej działalności i nowych przedsiębiorstw.

2.13 Komitet, również za pośrednictwem swojej Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle (CCMI), wypowiedział się na temat wpływu kryzysu na zatrudnienie w przemyśle wytwórczym, motoryzacyjnym, włókienniczym, metalowym, lotniczym, w branży kultury i branży twórczej, w przemyśle stoczniowym, górniczo-hutniczym, AGD oraz w innych gałęziach przemysłu, a także w sektorze leśnym, rolniczym i usługowym.

2.14 We wszystkich sektorach obok dużych przedsiębiorstw działa znaczna liczba MŚP: w sektorze wytwórczym (na 2 376 000 przedsiębiorstw europejskich 2 357 000 stanowią MŚP), w sektorze budowlanym (2 914 000 na 2 916 000), w sektorze sprzedaży hurtowej i detalicznej, napraw samochodów i motocykli oraz dóbr konsumpcyjnych dla rodzin (łącznie 6 491 000 na 6 497 000), nie wspominając o sektorze obsługi nieruchomości, sektorze restauracyjnym, hotelarskim i transportowym.

2.15 EKES podkreśla pełną komplementarność między dużymi, średnimi i małymi przedsiębiorstwami, która często przekłada się na jakość podwykonawstwa, wydajność outsourcingu oraz na tworzenie innowacyjnych firm typu spin-off.

2.16 Możliwość tworzenia nowych miejsc pracy w ramach walki z kryzysem oraz pobudzania trwałego i konkurencyjnego wzrostu gospodarczego dzięki małym i średnim przedsiębiorstwom sektora publicznego, prywatnego i gospodarki społecznej dotyczy zwłaszcza niektórych sektorów usług⁽⁸⁾:

- sektora spin-off w obszarze badań i rozwoju;
- sektora informatycznego i powiązanych rodzajów działalności;
- działalności w zakresie konserwacji i modernizacji nieruchomości;
- działalności wspomagającej pośrednictwo finansowe;
- sektora hotelarskiego i restauracyjnego;
- sektora turystycznego i branży kultury;
- sektora usług pocztowych, telekomunikacyjnych i transportowych;
- sektora zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i wodę;

⁽⁸⁾ Zob. Hartmut Schrör, *Powstawanie, przetrwanie i likwidacja przedsiębiorstw – wpływ na zatrudnienie (Enterprise Births, Survivals and Deaths – Employment effects)*, Eurostat, biuletyn *Statistics in Focus*, nr 44/2008).

— sektorów przewidzianych w ramach rynków pionierskich: e-zdrowie, zrównoważone budownictwo, inteligentne tkaniny, produkty pochodzenia biologicznego, recykling, odnawialne źródła energii oraz gospodarka ekologiczna.

2.17 Jeżeli chodzi o rozkład terytorialny udziału MŚP w wartości dodanej i zatrudnieniu w UE w latach 2002–2007, nie odnotowano znaczących różnic w odniesieniu do miejsc pracy, natomiast dane dotyczące udziału MŚP w wartości dodanej wydają się wskazywać na znaczne różnice między UE-12 a UE-15, przy czym rozbieżność w wydajności MŚP i dużych przedsiębiorstw w nowych państwach członkowskich jest większa niż w starych państwach.

2.18 Ponadto oprócz tworzenia nowych miejsc pracy MŚP znacznie przyczyniają się do dynamiki oraz innowacyjności gospodarki i stanowią ważne czynniki rozpowszechniania wiedzy naukowej i technologicznej dzięki przekazywaniu i komercjalizacji pomysłów i odkryć. W tym kontekście należy zauważyć, że na szczeblu europejskim nowe podejścia określone w zasadzie „najpierw myśl na małą skalę” i w Small Business Act nie zostały jeszcze w pełni zastosowane, przede wszystkim na szczeblu regionalnym i krajowym.

2.19 Zdaniem Komitetu należy zintensyfikować działania mające na celu tworzenie innowacyjnych grup (klastrów) MŚP o dużym potencjale rozwojowym, które będą inicjować innowacyjne zmiany za pośrednictwem systemu sieci zdolnych do szybkiego wprowadzania do obrotu produktów wysokiej jakości przyjaznych dla użytkownika.

2.20 Kluczowym elementem w procesie intensyfikacji rozwoju i zwiększania konkurencyjności MŚP są działania mające na celu wspieranie ich internacjonalizacji na rynkach światowych oraz budowanie ich potencjału na rynku wewnętrznym z zapewnieniem sprawiedliwych warunków konkurencji i działalności.

2.21 Podczas gdy udział MŚP w krajowym PKB wynosi średnio ponad 50 %, ich udział w eksporcie poza UE wynosi średnio tylko 30 %, chociaż często jest on wynikiem działania w globalnych łańcuchach wartości.

2.22 Duży nacisk położono na łatwiejszy dostęp do kredytów: w czasie kryzysu UE udzieliła wsparcia rządowi, instytucjom finansowym i dużym przedsiębiorstwom, natomiast robi się niewiele lub nie robi się nic, aby wspierać MŚP oraz tworzyć wydajne i trwałe miejsca pracy na szczeblu lokalnym. Należałoby wzmocnić instrumenty takie jak JEREMIE, JESSICA i JASPERS.

2.23 EKES wzywa rządy państw UE do zdecydowanego poparcia:

- krajowych i regionalnych programów na rzecz pobudzania przedsiębiorczości;
- instrumentów utrzymania aktywności małych i średnich przedsiębiorstw;

- rozwoju nowej działalności opartej na inteligentnych produktach i usługach;
- zmniejszenia ograniczeń biurokratycznych;
- szkolenia bezrobotnych i młodzieży pod kątem dostępu do nowych miejsc pracy
- stałego podnoszenia kwalifikacji i szkolenia siły roboczej;
- dialogu społecznego;
- zapewnienia lepszego dostępu do programów wspólnotowych, ze szczególnym uwzględnieniem finansowania MŚP;
- zwalczania oszustw podatkowych i pracy nierejestrowanej;
- ograniczania i upraszczania obciążeń administracyjnych przez tworzenie pojedynczych punktów kontaktowych i sieci sektorowych.

2.24 EKES zaleca zwłaszcza przyspieszenie trwającego przeglądu, aby ułatwić dostęp do wspólnotowych programów w obszarze badań i innowacji.

2.25 Należy zaradzić niedoskonałościom rynku, jeżeli chodzi o propagowanie trwałych miejsc pracy, rozwijanie ducha przedsiębiorczości, innowacyjne rozwiązania i trwały wzrost gospodarczy, przyjmując dynamiczne pakiety działań, które umożliwią właściwą realizację procesu powstawania, rozwoju i likwidacji przedsiębiorstw w odpowiednich, jasnych i przejrzystych warunkach i które będą wsparciem dla tego procesu.

3. Uwagi

3.1 Niniejsza opinia rozpoznawcza została opracowana na wniosek prezydencji węgierskiej w sprawie wpływu obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego na siłę roboczą oraz jej rozkład w ramach różnych sektorów produkcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP.

3.2 EKES uważa, że, aby podjąć próbę wyjścia z kryzysu oraz odgrywać znaczącą rolę w procesie globalizacji, należy przedsięwziąć natychmiastowe działanie na szczeblu wspólnotowym. Działanie to powinno być spójne i skoordynowane oraz ukierunkowane na realizację szeregu priorytetów, wychodzić poza czyste deklaracje i być skuteczne, mieć na celu poprawę warunków operacyjnych w ramach rynku wewnętrznego i rynków światowych, wspierać innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw, pobudzać ducha przedsiębiorczości, wskazywać nowe metody szkolenia i kwalifikowania pracowników oraz umożliwiać dostosowanie rynku pracy do nowych wyzwań.

3.3 Aby zapewnić swój pełny pozytywny wpływ na zatrudnienie, również w nowych ramach globalizacji i pomimo kryzysu międzynarodowego trwającego w krajach uprzemysłowionych, MŚP muszą mieć możliwość konkurowania na równych zasadach, także poprzez:

- przyjęcie planu działania mającego na celu stworzenie niezbędnych warunków, aby umożliwić MŚP pełny udział w tworzeniu miejsc pracy;

- budowanie innowacyjnych zdolności małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspieranie sieci, okręgów produkcyjnych, usług i parków technologicznych⁽⁹⁾;

- zapewnienie dostępu do rynków zagranicznych, finansowania i wzmocnionych ubezpieczeń i gwarancji płatności w międzynarodowej wymianie handlowej;

- inteligentne struktury wsparcia gospodarczego rynków⁽¹⁰⁾ oraz pełną wzajemność w otwarciu rynku europejskiego i rynków zagranicznych;

- przestrzeganie norm socjalnych i norm ochrony środowiska oraz poszanowanie własności przemysłowej i intelektualnej;

- środki przeciwko asymetrii informacji w dostępie do kredytu, zapewniające odpowiednie oferty dotyczące kredytów, pożyczek i udziału w kapitale wysokiego ryzyka;

- struktury ustawicznego szkolenia, zarówno na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i zarządzania przedsiębiorstwem, jak i w celu zapewnienia wykwalifikowanej siły roboczej w ramach modelu flexicurity negocjowanego między partnerami społecznymi;

- dialog społeczny na szczeblu krajowym i europejskim, uwzględniający specyfikę MŚP i zapewniający im odpowiednie przedstawicielstwo na szczeblu wspólnotowym, a także dialog, który umożliwi partnerom społecznym należyte uporenie się ze skutkami kryzysu;

- walkę z gospodarką nieformalną oraz wzmocnienie polityki konkurencji w odniesieniu do pomocy państwa.

3.4 EKES uważa, że należy dokonać racjonalizacji i uproszczenia procedur administracyjnych i uregulowań dotyczących zakładania przedsiębiorstw, przede wszystkim na szczeblu państw członkowskich. Celem takiego postępowania byłoby zapewnienie istniejącym przedsiębiorstwom korzystania z możliwości technologicznych i handlowych do celów rozwoju oraz zapewnienie nowym MŚP zdolności do tworzenia nowych miejsc pracy, co pozwoliłoby w pełni wprowadzić w życie zasadę „najpierw myśl na małą skalę” i Small Business Act.

3.4.1 Ponadto należy przyjąć statut europejskich MŚP oraz przeprowadzić badanie na temat spółdzielni europejskiej, aby umożliwić jej rozpowszechnienie na większą skalę.

3.5 Należy ułatwić proces internacjonalizacji MŚP poprzez zwiększenie uczestnictwa przedsiębiorców w partnerstwach w dziedzinie badań oraz zapewnienie dostępu do rynków zagranicznych.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie europejskich okręgów przemysłowych oraz nowych sieci wiedzy (Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 1), opinia EKES-u w sprawie roli parków technologicznych w przemianach przemysłowych w nowych państwach członkowskich UE (Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 51) oraz opinia EKES-u w sprawie przemian w przemyśle, rozwoju terytorialnego i odpowiedzialności przedsiębiorstw (Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 63).

⁽¹⁰⁾ Zob. dostęp i uproszczona struktura bazy danych dostępu do rynku (MADB).

3.5.1 Konieczne jest realizowanie powyższego celu również w ramach strategii ułatwiającej ustanawianie międzynarodowych sieci podmiotów propagujących kreatywność i innowację – pracowników kadr kierowniczych, badaczy, osób wykonujących wolne zawody – aby sprzyjać synergii i lepszej internacjonalizacji wolnych zawodów.

3.6 Co więcej, należy propagować kulturę przedsiębiorczości oraz wzmocnić ducha inicjatywy i przedsiębiorczości kobiet, rozwijając niezbędne umiejętności strategiczne i umiejętności w zakresie zarządzania, a także usprawniając proces szkolenia.

3.6.1 Wydaje się również właściwe wprowadzenie planu działania uwzględniającego dane statystyczne na okres sześciu miesięcy, dotyczące zmiennych ekonomicznych i społecznych dla europejskich MŚP.

3.7 Ustawiczne szkolenie zawodowe kadr kierowniczych i pracowników niższego szczebla musi zapewnić wykwalifikowane zasoby ludzkie dysponujące najnowszą wiedzą w ramach, które zachęcają do równości płci. EKES wzywa do podjęcia priorytetowych działań na szczeblu wspólnotowym, krajowym i regionalnym mających na celu walkę z bezrobociem wśród młodzieży poprzez zwiększenie możliwości w zakresie odbywania praktyk i staży zawodowych wysokiej jakości (*work placement*), sponsorowanie absolwentów, zwłaszcza kierunków ścisłych, a także do rozpoczęcia kampanii mających na celu

ukazanie wartości zatrudnienia w sektorze przemysłowym i wytwórczym oraz przedsiębiorczości, zwłaszcza wśród kobiet.

3.8 EKES jest przekonany, że należy zwiększyć zdolności przyswajania innowacyjnych rozwiązań: należy wzmocnić sieci przekazywania umiejętności i wiedzy, a także budować okręgi przemysłowe nowej generacji i infrastrukturę do celów transferu technologii i mobilności zasobów ludzkich między sektorami przemysłowymi, ośrodkami badawczymi i uczelniami wyższymi, również w ramach Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT), do którego należy włączyć MŚP.

3.9 Zdaniem Komitetu realizacja wiodących inicjatyw sektorowych powinna być lepiej koordynowana pod względem rozwiązań technologicznych, inwestycji, szkoleń i rozwinięcia potencjału zasobów ludzkich.

3.10 Skutkiem kryzysu będzie radykalna przemiana europejskiego rynku pracy, w związku z czym pracownicy i przedsiębiorcy muszą być gotowi i dysponować odpowiednimi umiejętnościami i wsparciem, aby przystosować się do rzeczywistości ulegającej zmianom. „Kryzys przekreślił wszelkie dotychczasowe osiągnięcia, musimy więc jak najszybciej zreformować rynki pracy i sprawić, by umiejętności odpowiadały zapotrzebowaniom, a warunki pracy sprzyjały tworzeniu nowych miejsc pracy”⁽¹⁾.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Zob. László ANDOR, komisarz ds. zatrudnienia – IP/10/1541 z dnia 23 listopada 2010 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola polityki rodzinnej w procesie przemian demograficznych – wymiana najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi”

(opinia rozpoznawcza)

(2011/C 218/02)

Sprawozdawca generalny: **Stéphane BUFFETAUT**

Współsprawozdawczyni generalna: **Béatrice OUIN**

Pismem z dnia 15 listopada 2010 r. ambasador Péter GYÖRKÖS, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w imieniu prezydencji węgierskiej o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Rola polityki rodzinnej w procesie przemian demograficznych – wymiana najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi”.

Dnia 7 grudnia 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT, a współsprawozdawczynią Béatrice OUIN.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Stéphane'a BUFFETAUT na sprawozdawcę generalnego, a Béatrice OUIN na współsprawozdawczynię generalną oraz stosunkiem głosów 183 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął niniejszą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Polityka rodzinna prowadzona w Europie ma różne założenia i treści, ale jeden cel: wsparcie rodzin. Bardziej ogólna polityka krajowa i regionalna oraz polityka inwestycyjna, mieszkaniowa, a także polityka w zakresie kształcenia i zatrudnienia mogą doprowadzić do tego, że pewne państwo członkowskie, pewien region czy obszar stają się atrakcyjne dla rodzin i stanowią środowisko dla nich korzystne.

1.2 Porównanie wprowadzonych systemów jest interesujące, ponieważ umożliwia rozpoznanie najlepszych rozwiązań praktycznych. Jest jednak oczywiste, że aby rozwiązania te były w pełni skuteczne, oferta usług i mechanizmy wsparcia muszą odpowiadać oczekiwaniom rodzin i rodziców lub przyszłych rodziców. Oczekiwania te mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich, ze względu na kulturę narodową, obyczaje społeczne i tradycje. Władze publiczne powinny zatem wystrzegać się założeń ideologicznych, proponując w zamian mechanizmy rzeczywiście umożliwiające jednostkom podjęcie decyzji o założeniu rodziny i o liczbie dzieci, które dana rodzina pragnie mieć.

1.3 Choć polityka rodzinna nie należy do zakresu kompetencji Unii Europejskiej, UE może niemniej stanowić prawo w dziedzinach, które dotyczą godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym, w dziedzinie równości zawodowej mężczyzn i kobiet oraz w zakresie ochrony i rozwoju dzieci.

1.4 Unia może też odegrać użyteczną rolę, jeśli chodzi o znajomość sytuacji demograficznej i jej rozwój oraz wymianę najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi.

1.5 Obecnie pod egidą Unii Europejskiej opracowywany jest szereg inicjatyw i źródeł finansowania w tym zakresie, a fundusze strukturalne lub Europejski Fundusz Społeczny już wsparły i nadal mogą wspierać politykę prorodziną.

1.6 Należałoby lepiej je połączyć i powierzyć ich prowadzenie, lub przynajmniej koordynowanie, organowi odpowiedzialnemu za określenie całościowej polityki i wyznaczenie kierunków działania i badań. Rolę kierownika i koordynatora można byłoby powierzyć, z punktu widzenia politycznego i zarządzania, Komisji Europejskiej, zwłaszcza poprzez Europejski Sojusz na rzecz Rodzin, a z punktu widzenia naukowego, Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy – Eurofund.

1.7 Byłoby pożądane, aby stowarzyszenia reprezentujące rodziny zostały włączone w opracowywanie polityki rodzinnej lub mającej wpływ na rodziny, zarówno na szczeblu Unii, jak i państw członkowskich.

1.8 Wiele obszarów polityki, co do których decyzje zapadają na szczeblu unijnym, ma bezpośredni wpływ na życie rodzin. W tej sytuacji EKES zaleca, aby wymiar rodzinny został ujęty przekrojowo we wszystkich obszarach polityki europejskiej, zwłaszcza przy przeprowadzaniu ocen oddziaływania, które są obecnie wymagane w przypadku wszelkiego rodzaju prawodawstwa europejskiego⁽¹⁾, i uwzględniony we wszystkich ocenach funkcjonujących już strategii, które muszą zostać poddane przeglądowi.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 4.8.

1.9 Komitet zdecydowanie popiera ideę ogłoszenia roku 2014 r. Europejskim Rokiem Rodzin.

2. Wprowadzenie: sytuacja demograficzna

2.1 Europejskie rodziny przechodzą całkowite przeobrażenie: od kilku dziesięcioleci⁽²⁾ obserwuje się spadek dzietności poniżej progu zastępowalności pokoleń, przesuwanie się wieku urodzenia pierwszego dziecka, wzrost wskaźnika separacji, odsetka rodzin niepełnych i rodzin bez stałych dochodów, wzrost długości życia, wzrost liczby niesamodzielnych osób starszych, zwłaszcza w wyniku wcześniejszych tendencji demograficznych. Zmiany w strukturze rodziny pociągają za sobą nowe wyzwania, które należy uwzględnić przy opracowywaniu i koordynowaniu polityki rodzinnej, a następnie w fazie jej wdrażania.

2.2 Zmierzchowi dużych rodzin i ich zastąpieniu przez rodziny „atomowe”, między innymi z powodu urbanizacji i zmian w stylu życia, towarzyszyło pojawienie się postaw bardziej indywidualistycznych, nowych grup społecznych w większym stopniu zagrożonych wykluczeniem społecznym. Chodzi tu o długotrwale bezrobotnych, rodziny niepełne, ubogich pracowników i dzieci ubogie lub zagrożone ubóstwem. Zjawiska te dotyczą niestety wszystkich społeczeństw europejskich. Szacuje się, że 17 % Europejczyków jest dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, co nie pozostaje bez wpływu na politykę rodzinną.

2.3 Mimo że współczynnik dzietności znajduje się poniżej progu zastępowalności pokoleń w całej Unii Europejskiej, występują wyraźne różnice, zarówno gdy chodzi o sytuację demograficzną państw członkowskich i ich poszczególnych regionów, jak i politykę prorodzinną. Można także stwierdzić, że gęstość zaludnienia jest równie zróżnicowana w obrębie poszczególnych państw członkowskich, gdyż niektóre regiony charakteryzują się bardzo wysoką gęstością zaludnienia, a inne są opustoszałe, z czym wiąże się problem zagospodarowania przestrzennego i utrzymania usług publicznych, w tym usług przeznaczonych dla rodzin. Dewiza Unii Europejskiej – „zjednoczeni w różnorodności” – jest więc w tym wypadku szczególnie uzasadniona. Przyczyny starzenia się społeczeństwa europejskiego czyli proporcjonalne zwiększenie liczby osób starszych są pozytywne – wydłużenie się średniego trwania życia i wzrost liczby lat zdrowego życia, ale mają też aspekt negatywny – znaczny spadek liczby urodzeń, który stanowi o niezastępowalności pokoleń.

2.4 Żadne państwo członkowskie nie osiąga progu zwykłej zastępowalności pokoleń⁽³⁾, nawet jeśli dwa z nich, Francja i Irlandia, są tego bardzo bliskie. Współczynnik dzietności w Stanach Zjednoczonych Ameryki prawie osiąga ten próg, natomiast w Unii Europejskiej średni współczynnik dzietności jest od niego niższy o jedną czwartą.

2.5 W tym ogólnym kontekście występują silne kontrasty. Osiemnaście państw członkowskich ma dodatni przyrost naturalny tzn. liczba urodzeń przewyższa w nich liczbę zgonów, podczas gdy dziewięć państw ma ujemny przyrost naturalny

tzn. liczba zgonów jest w nich wyższa od liczby urodzeń (w porządku rosnącym: Portugalia, Estonia, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Niemcy).

2.6 Odwrócenie tej tendencji jest uzależnione głównie od wyraźnego wzrostu współczynnika dzietności („total fertility rate”). Przepływy migracyjne także mają na niego wpływ, ale nie są wystarczające, ponieważ imigranci niekoniecznie osiedlają się tam, gdzie współczynnik dzietności jest najniższy; także oni się starzeją. Co więcej, imigracja pociąga za sobą konieczność prowadzenia aktywnej polityki integracyjnej, celem uniknięcia trudności związanych ze współżyciem społeczności, jeszcze bardziej odczuwalnych w państwach przyjmujących o niskiej dynamice demograficznej.

3. Wpływ kryzysu na rodziny

3.1 Kryzys gospodarczy miał szereg skutków, które miały negatywny wpływ na warunki życia niektórych rodzin i utrudniły udzielenie niezbędnej pomocy. Sytuacja gospodarcza ujemnie odbiła się przede wszystkim na zatrudnieniu i na środkach, jakimi dysponują liczne gospodarstwa.

3.2 Opisujący kryzys i krytyczna sytuacja finansów publicznych w szeregu państw członkowskich mogą też doprowadzić rządy do zmiany lub odroczenia wprowadzenia niektórych przepisów polityki rodzinnej.

3.3 Większość dziedzin polityki wewnętrznej państw dotyczy bezpośrednio rodzin lub ma na nie wpływ. Tak jest w przypadku polityki w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu, kształcenia, polityki oświatowej, transportu publicznego, pomocy społecznej, zatrudnienia, polityki mieszkaniowej, energetycznej itp. Wskazuje to na konieczność przekrojowego monitorowania tych obszarów polityki pod kątem ich wpływu na rodziny („family mainstreaming”)⁽⁴⁾.

4. Zróżnicowanie polityki prorodzinnnej

4.1 Całościowa polityka rodzinna obejmuje środki o charakterze podatkowym i świadczenia rodzinne, działania na rzecz równości zawodowej mężczyzn i kobiet, usługi w zakresie opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi, uprawnienia rodzinne w ramach ubezpieczeń emerytalnych oraz możliwość godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym: urlopy rodzicielskie lub ze względów rodzinnych, wybór niepełnego wymiaru czasu pracy. Tego rodzaju polityka prowadzona jest w całej Unii Europejskiej, nawet jeśli w poszczególnych państwach nacisk położony jest na różne aspekty, lub polityka ta jest pojmowana jako polityka społeczna, a nie rodzinna. Różnorodność ta nie jest zaskakująca, ponieważ poszczególne państwa różnią się pod względem tradycji, potrzeb, podejścia społecznego czy wręcz filozoficznego, jak również oczekiwania rodzin.

⁽²⁾ Zjawisko nazywane przez demografów „zimną demograficzną”.

⁽³⁾ Próg ten wynosi 2,1 dziecka na kobietę w Unii Europejskiej. 0,1 dziecka na kobietę wynika z tego, że więcej rodzi się chłopców niż dziewczynek oraz z tego, że pewna liczba dziewczynek nie dożyje wieku macierzyństwa, czego skutkiem należy zarządzić.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 4.8.

4.2 Różne są także względy, jakimi inspirowana jest tego rodzaju polityka. Czasem są to względy natury moralnej i obywatelskiej, w innych przypadkach raczej względy gospodarcze czy polityczne, czy też pronatalistyczne. Niezależnie od źródła tej polityki, jej zasadniczym elementem jest dobro dzieci pod względem psychologicznym, zdrowotnym i wychowawczym, jak również umożliwienie rodzicom wychowania pożądanego przez nich liczby dzieci oraz pogodzenia obowiązków rodzinnych z życiem zawodowym i społecznym.

4.3 W krajach skandynawskich już w latach 70. zwrócono szczególną uwagę na równość ojców i matek zarówno w ramach obowiązków zawodowych, jak i rodzinnych, i wdrożono politykę społeczną oraz w zakresie szkolenia zawodowego umożliwiającą lepsze godzenie pracy z życiem rodzinnym, a także łatwiejszy powrót na rynek pracy po urlopie rodzicielskim lub ze względów rodzinnych. W Szwecji podstawą dla tej polityki były poważne reformy dotyczące urlopów rodzicielskich, publicznych usług w zakresie opieki nad małymi dziećmi, szczególnego opodatkowania rodzin (zniesienie wspólnego opodatkowania w 1971 r.) i ustawodawstwa rodzinnego. Wprowadzona polityka rodzinna opiera się na trzech wymiarach: pomocy dla rodzin w ścisłym znaczeniu, pomocy dla pracujących rodziców w formie płatnych urlopów rodzicielskich i podziale uprawnień obojga rodziców do płatnego urlopu rodzicielskiego. Polityka ta doprowadziła do wysokiego zatrudnienia wśród kobiet, zwiększonego udziału ojców w opiece nad małymi dziećmi, współczynnika dzietności wyższego od średniej w Unii Europejskiej i zmniejszenia ubóstwa dzieci. W Finlandii w 1988 r. wprowadzono dodatek za opiekę nad dziećmi w domu; podobny dodatek wprowadzono w Norwegii w 1998 r., aby uznać rolę rodziców wychowujących dzieci w pełnym wymiarze czasu pracy i zapewnić im odpowiednie środki.

4.4 W Holandii główny nacisk położono na zwiększenie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, by umożliwić poświęcenie więcej czasu na wychowanie dzieci. Niepełny wymiar czasu pracy jest w większym stopniu niż gdziekolwiek indziej wykorzystywany przez ojców. Niemniej, o ile 73,2 % mężczyzn jest zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, o tyle jedynie 45,9 % kobiet znajduje się w podobnej sytuacji. 19 % ojców korzysta z oferowanej rodzicom możliwości zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy – co stanowi dużo wyższy odsetek niż w całej pozostałej części Europy – podczas gdy odsetek ten wynosi 41 % w przypadku matek. Z możliwości tej można korzystać do chwili ukończenia przez dziecko ósmego roku życia; towarzyszy jej zmniejszenie opodatkowania o 704 euro miesięcznie. Liczba godzin przysługujących na każde dziecko jest równa liczbie godzin pracy w tygodniu pomnożonej przez 26, a w przypadku większej liczby dzieci jest możliwość łączenia naliczonych w ten sposób godzin. Z tego względu z usług opieki nad dziećmi można korzystać w niepełnym wymiarze czasu pracy.

4.5 We Francji polityka rodzinna ma długą historię i zawsze była bardzo stabilna, niezależnie od układu sił na arenie politycznej. Opiera się na połączeniu świadczeń finansowych, sprawiedliwego z punktu widzenia rodzin systemu podatkowego, wprowadzeniu w ramach systemów emerytalnych i w prawie pracy przepisów dotyczących specjalnych płatnych urlopów, systemie opieki nad dziećmi do 3 roku życia i bezpłatnych przedszkolach dla dzieci od lat trzech. Jej znaczenie wynika także z tego, że jest ona prowadzona tak przez państwo, jak

i przez francuskie departamenty i miasta, bez względu na tendencje polityczne. Francuskie departamenty i miasta uzupełniają politykę krajową prowadząc różnego rodzaju politykę prorodzinną na szczeblu lokalnym dotyczącą systemu opieki nad dziećmi lub pomocy rodzinie. Świadczenia rodzinne w ścisłym znaczeniu przeznaczone są na pokrycie kosztów ponoszonych przez rodzinę w związku z każdym dzieckiem i są korzystne dla rodzin wielodzietnych. Zgodnie z zasadą powszechności nie są one uzależnione od wysokości dochodów. Są przeznaczone na dziecko, co odróżnia politykę rodzinną od polityki społecznej. W konsekwencji Francja jest jednym z państw europejskich, w których stopa zatrudnienia kobiet i współczynnik dzietności są najwyższe. Wolność wyboru sposobu opieki jest sprawą zasadniczą w ramach francuskiej polityki rodzinnej, jednak aby swobodny wybór był możliwy, musi istnieć wystarczająca oferta systemów opieki.

4.6 W Wielkiej Brytanii polityka jest z pozytywnym skutkiem bardziej ukierunkowana na przeciwdziałanie ubóstwu rodzin i dzieci; powszechnie uznaje się, że państwo nie powinno ingerować w indywidualne decyzje życiowe. Polityka ta prowadzona jest w kontekście elastycznego rynku pracy, umożliwiającego matkom stosunkowo łatwy powrót do pracy. Duża elastyczność rynku pracy pozwala też zaspokoić bardzo różnorodne oczekiwania rodzin. Współczynnik dzietności w przypadku kobiet bardziej skoncentrowanych na życiu rodzinnym jest około dwukrotnie wyższy niż w przypadku kobiet bardziej zaangażowanych w obowiązki zawodowe.

4.7 W Niemczech, gdzie sytuacja demograficzna jest krytyczna, od kilku lat prowadzona jest ambitna polityka mająca umożliwić godzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym zarówno jeśli chodzi o stronę praktyczną tego zagadnienia, jak i o nastawienie do niego, gdyż łączenie pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci jest dość źle oceniane. Wprowadzono bardziej rozwinięte systemy opieki nad dziećmi w lepiej dostosowanych godzinach, a także czternastomiesięczny płatny urlop rodzicielski, podczas którego pobiera się dwie trzecie uposażenia. Działaniami tym towarzyszą konkretne i ukierunkowane środki uzupełniające stanowiące dodatek do dochodów jako przeciwdziałanie ubóstwu wśród dzieci.

4.8 Z przeprowadzonych badań wynika, że wysokiej stopie zatrudnienia kobiet towarzyszy często wysoki lub stosunkowo wysoki współczynnik dzietności, jeżeli oferowane są możliwości godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym. Wydaje się, że po pierwszym okresie przemian demograficznych – kiedy spadła liczba dzieci przypadających na kobietę przy jednoczesnym znacznym spadku współczynnika umieralności zwłaszcza niemowląt, dzieci i nastolatków oraz matek, a także upowszechnieniu higieny i możliwości decydowania o momencie narodzin – okres, który nastąpił po tej transformacji, charakteryzuje się działalnością zawodową obojga rodziców poza domem. Niemniej, stopa zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy jest wyższa w przypadku ojców niż w przypadku matek, zwłaszcza gdy dostęp do usług i płatnych urlopów rodzicielskich jest niewystarczający.

5. Różne scenariusze

5.1 W obecnej sytuacji demograficznej panującej w Unii Europejskiej bardzo ważne jest określenie wpływu prowadzonej polityki na poziom dzietności. Można bowiem przewidzieć kilka scenariuszy zmian demograficznych.

5.2 Pierwszy możliwy do przewidzenia scenariusz zakłada zmiany zgodne z obecną tendencją. W Unii Europejskiej utrzymałaby się sytuacja, w której współczynnik dzietności pozostałby poniżej progu zastępowalności pokoleń i różniłby się między poszczególnymi państwami członkowskimi, jednak wystąpiłby niewielki wzrost liczby ludności ze względu na właściwy logice demograficznej efekt inercji związany z podniesieniem się średniej długości życia osób starszych i pozytywnym bilansem migracyjnym, lecz i ten efekt w końcu osłabłby. W takim wypadku w UE mielibyśmy do czynienia z szybkim starzeniem się społeczeństwa pomimo napływu imigrantów (efekt „struktury”), znacznym wzrostem liczby osób starszych, tzw. bombą geriatryczną (efekt „tendencji”) i z możliwym spadkiem liczby osób czynnych zawodowo, pomimo podniesienia wieku emerytalnego. W około połowie państw UE mógłby wystąpić spadek liczby mieszkańców.

5.3 Sytuacja ta doprowadziłaby do pogłębienia dużych rozbieżności demograficznych między państwami członkowskimi i mogłaby zagrozić spójności Unii Europejskiej, ponieważ polityki, które należy wprowadzić oraz postulaty obywateli mogłyby różnić się znacznie w poszczególnych państwach, ze względu na ich uwarunkowania demograficzne.

5.4 Scenariusz katastrofalny, to sytuacja, w której nasiliłaby się tzw. zima demograficzna czyli liczba narodzin byłaby znacznie niższa od liczby zgonów. W takim wypadku miałyby miejsce połączenie bardzo znacznego starzenia się społeczeństwa ze względu na bardzo niski współczynnik dzietności, o połowę niższy od progu zwykłej zastępowalności pokoleń, co można już zaobserwować ze względu na taki właśnie poziom dzietności w niektórych regionach Unii Europejskiej, oraz być może ze względu na rosnącą długość życia powyżej 65 lat. Tak bardzo starzejące się społeczeństwo być może nie będzie dysponowało środkami zapewniającymi finansowanie dochodów i opieki zdrowotnej koniecznych dla osób starszych.

5.5 Te dwa elementy scenariusza katastrofalnego pociągnęłyby za sobą emigrację młodych absolwentów, porzucających starzejącą się Unię Europejską na rzecz krajów bardziej przedsiębiorczych. Jednocześnie nastąpiłby spadek imigracji, ponieważ mniej dynamiczna, uboższa i borykająca się z dużymi trudnościami budżetowymi i deficytem w wydatkach na cele społeczne Europa straciłaby na atrakcyjności.

5.6 W wyniku tej sytuacji w Unii Europejskiej ukształtowałaby się bardzo nie zrównoważona piramida wieku charakteryzująca się dużo większą liczbą osób starszych niż młodych, znacznym spadkiem liczby osób czynnych zawodowo i znacznym starzeniem się tej grupy ludności.

5.7 Wreszcie trzeci, bardziej optymistyczny scenariusz odnowy demograficznej, to „wiosna demograficzna”. W tym przypadku współczynnik dzietności wzrósłby i zbliżył się do progu zwykłej zastępowalności pokoleń. Wzrost liczby narodzin byłby bodźcem dla wielu sektorów działalności gospodarczej. Wobec tego zmniejszająca się liczba osób czynnych zawodowo wzrosłaby w kolejnym pokoleniu. Dynamika demograficzna pociągnęłaby za sobą szybki wzrost gospodarczy, który przyczyniłby się do sfinansowania ochrony socjalnej. Unia Europejska stałaby się ponownie atrakcyjna dla własnych obywateli, którzy nie odczuwaliby już potrzeby emigracji, byłaby także atrakcyjna dla lepiej wykształconych imigrantów.

5.8 Oczywiście przedstawione scenariusze to nie przewidywania, a jedynie przypuszczenia, umożliwiające opracowanie odpowiednich strategii celem naprawy obecnej sytuacji i uniknięcia najgorszego scenariusza.

6. Czy różnice we współczynnikach dzietności można wyjaśnić polityką prorodzinną?

6.1 Wszystkie państwa członkowskie prowadzą politykę w kilku obszarach, które wspólnie tworzą politykę rodzinną, niezależnie od tego, czy nosi ona tę nazwę, czy też nie⁽⁵⁾. Cele prowadzonej polityki są zróżnicowane:

- ograniczanie ubóstwa i utrzymanie dochodów rodzin;
- opieka nad małymi dziećmi i wspieranie rozwoju dzieci;
- ułatwienie godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym;
- sprostanie wymogowi równości kobiet i mężczyzn;
- zadbanie o to, by rodzice i przyszli rodzice mogli mieć pożądaną przez nich liczbę dzieci w pożądanym przez nich czasie i zwiększenie tym samym współczynnika dzietności.

6.2 Jeżeli chcielibyśmy przeprowadzić klasyfikację państw ze względu na prowadzoną przez nie politykę i zdefiniować kategorie, można byłoby wyróżnić:

- państwa o słabej polityce rodzinnej i współczynniku dzietności poniżej średniej europejskiej;
- państwa o polityce rodzinnej nieodpowiadającej potrzebom rodzin i współczynniku dzietności poniżej średniej europejskiej;
- państwa, w których część PKB przeznaczona na działania na rzecz rodzin zdaje się mniejsza lub równa średniej w Unii Europejskiej, lecz które wykazują współczynnik dzietności powyżej średniej;
- państwa o silnej polityce rodzinnej i współczynniku dzietności powyżej średniej w Unii Europejskiej⁽⁶⁾.

Wydaje się zatem, że wpływ prowadzonej polityki na współczynnik dzietności jest zróżnicowany w zależności od elementów tej polityki.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 7.

⁽⁶⁾ Komunikat dla grupy refleksji nad przyszłością Unii Europejskiej (pod przewodnictwem Felipe Gonzalesa) – Gérard-François Dumont, „UE Prospective démographique” – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>.

6.3 Porównanie polityk rodzinnych jest interesujące, ponieważ umożliwia rozpoznanie najlepszych rozwiązań praktycznych. Jest jednak oczywiste, że aby rozwiązania te były w pełni skuteczne, oferta usług i mechanizmy wsparcia, zwłaszcza finansowego i/lub o charakterze podatkowym, muszą odpowiadać oczekiwaniom rodzin i rodziców lub przyszłych rodziców. Oczekiwania te mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich, ze względu na kulturę narodową, obyczaje społeczne i tradycje. Władze publiczne powinny zatem wystrzegać się założeń ideologicznych, proponując w zamian mechanizmy rzeczywiście umożliwiające jednostkom podjęcie decyzji o założeniu rodziny i o liczbie dzieci, które dana rodzina pragnie mieć. Mechanizmy te muszą być dostosowane do różnorodnej gęstości zaludnienia na poszczególnych obszarach. Przyjmując za punkt wyjścia powyższe stwierdzenia, a także przy pełnym poszanowaniu tych różnic, można opracować system informacyjny i wymiany najlepszych rozwiązań praktycznych. Interwencja władz publicznych jest jednak w pełni uzasadniona, ponieważ rodzina, będąca podstawą tworzenia kapitału ludzkiego⁽⁷⁾, stanowi fundament każdej struktury społecznej. Było to widoczne w sytuacji kryzysu, gdy rodziny odgrywały często rolę amortyzatora społecznego.

7. Najważniejsze czynniki powodzenia polityki rodzinnej

7.1 Polityka prorodzinna różni się w poszczególnych państwach, ale okazuje się, że w przypadku skutecznej polityki występują podobieństwa:

- wdrożenie mechanizmów umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym (wysokiej jakości opieka nad dziećmi, zwłaszcza infrastruktura publiczna w zakresie opieki nad małymi dziećmi, środki wsparcia dla rodzin w zakresie opieki nad osobami niesamodzielnymi, elastyczna organizacja pracy, specjalne urlopy) ze świadomością, że mechanizmy te powinny być dostosowane do uwarunkowań krajowych i odpowiadać oczekiwaniom ojców i matek, a także potrzebom w zakresie rozwoju emocjonalnego, psychologicznego i fizycznego dziecka;

- zapobieganie i przeciwdziałanie ubóstwu rodzin;

- trwałość wdrożonej polityki, niezależna od zmian na arenie politycznej, i jej powszechność. Polityka ta jest realizowana w interesie dziecka, niezależnie od wszelkich względów dotyczących dochodów rodziców. Ta cecha stałości ma ogromne znaczenie, ponieważ polityka rodzinna jest projektem długoterminowym. Odpowiednia i trwała polityka rodzinna jest elementem zrównoważonego rozwoju;

- uznanie i podkreślanie roli rodziny i sukcesu w życiu rodzinnym. Sukces we współczesnym społeczeństwie pojmowany jest zwykle jako sukces indywidualny i zawodowy, tymczasem istnieją inne formy sukcesu osobistego, związane z innymi ludźmi i wspólnym dobrem, takie

jak sukces w życiu rodzinnym, w działalności stowarzyszeniowej czy kulturalnej, które powinny być w większym stopniu eksponowane w środkach masowego przekazu⁽⁸⁾ i w krajowych systemach oświatowych;

- uwzględnienie specyficznej sytuacji rodzin wielodzietnych.

7.2 Oprócz elementów polityki rodzinnej sensu stricto wyraźnie bardzo ważne wydają się dwa obszary polityki: polityka zatrudnienia i polityka mieszkaniowa⁽⁹⁾. Bez pracy i mieszkania zaangażowanie się w tworzenie rodziny jest trudne. Aby założyć rodzinę, niezbędne jest minimalne poczucie bezpieczeństwa, jeśli chodzi o przyszłość. Wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży i niepewność zatrudnienia mogą mieć poważne skutki dla zastępowalności pokoleń, ponieważ wychowanie dzieci zajmuje wiele czasu, a wiek, w którym możliwe jest zajście w ciążę jest ograniczony. Dlatego też należałoby zająć się sytuacją studentów i młodych ludzi, którzy już są rodzicami lub pragną nimi zostać.

7.3 W sytuacji, gdy polityka rodzinna prowadzona jest w perspektywie długoterminowej i rzeczywiście odpowiada oczekiwaniom rodzin, wpływa ona pozytywnie na rozwój dzieci i rodziców, harmonię w życiu społecznym i powrót do wyższych współczynników dzietności.

7.4 Niedawna ankieta przeprowadzona wśród 11 tys. matek przez Światowy Ruch Matek (MMM) pokazuje, że matki życzyłyby sobie:

- po pierwsze, pogodzenia pracy z życiem rodzinnym;

- po drugie, uznania przez społeczeństwo wagi ich roli jako matek;

- po trzecie, dysponowania większą ilością czasu na zajęcie się dziećmi.

7.5 Interesujące byłoby przeprowadzenie podobnej ankiety wśród ojców, ponieważ trzy wyłonione priorytety mogą dotyczyć także ojców, zwłaszcza uznanie ich roli. Mogłoby to jedynie zobowiązać ojców do większego zaangażowania się w życie rodzinne⁽¹⁰⁾. W tym kontekście niedawne propozycje mające na celu zachęcenie ojców do korzystania z urlopów rodzicielskich, czy wręcz wprowadzenie obowiązkowego płatnego urlopu dla ojców są interesujące, ponieważ odpowiadają konieczności nadania większego znaczenia roli ojca, jak również konieczności uświadomienia ojcom spoczywającej na nich odpowiedzialności, zwłaszcza w przypadku rozwodu. Z tej perspektywy użyteczne byłoby gromadzenie najlepszych rozwiązań praktycznych zastosowanych w przedsiębiorstwach, które wprowadziły organizację pracy dostosowaną do

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 6.4 i opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 3.11.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 8.15 i opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 3.13.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 4.6.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 8.11.

obowiązków rodzicielskich. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw rozciąga się także na środki mające ułatwić znalezienie odpowiedniej równowagi między pracą a życiem rodzinnym. To w firmach są one konkretnie wdrażane. Interesujące mogłoby być wprowadzenie oznakowania przedsiębiorstw „przyjaznych rodzinie”, jak ma to miejsce w Hiszpanii przy wsparciu ze strony Ministerstwa Zdrowia i Spraw Społecznych⁽¹¹⁾.

7.6 W jednej ze swych wcześniejszych opinii⁽¹²⁾ Komitet zaproponował „rozważenie inicjatyw umożliwiających opiekę nad dziećmi dziadkom i innym bliskim członkom rodziny, jeśli pracujący rodzice również tego sobie życzą i jeśli leży to w interesie dziecka”. Jeśli chodzi o czas przeznaczony dla rodziny, EKES przyjął już zasadę stanowiącą, że „Każdy powinien mieć możliwość (...) dysponowania wystarczającą liczbą lat „kredytu czasu”, na zajęcia rodzinne (...). Możliwy powinien być wybór co do przesunięcia wieku odejścia na emeryturę, jeśli dana osoba woli wykorzystać czas (finansowany tak jak emerytura) w okresie życia zawodowego⁽¹³⁾”. W ten sposób, jeśli praca poza domem to niepełny wymiar czasu lub jeśli jest ona czasowo przerwana, dochód z niej nie byłby nadmiernie okrojony. Należałoby dokonać ścisłego rachunku ekonomicznego, by oszacować oszczędności uzyskane w odniesieniu do systemów zbiorowej opieki. Sumy te można byłoby przeznaczyć na uwzględnienie czasu na wychowanie dzieci w obliczeniach świadczeń emerytalnych. Należy także zagwarantować prawa dziadków w stosunku do wnuków.

7.7 Przeprowadzenie ankiet dotyczących dążeń młodych ludzi, zmian związanych z większą mobilnością rodzin, związku między dostępnością mieszkań dla osób młodych a decyzją o założeniu rodziny czy wpływu nowych form rodziny na dzietność, umożliwiłoby opracowanie polityki rodzinnej dostosowanej do potrzeb. Tego rodzaju ankiety byłyby użyteczne w stopniu, w jakim umożliwiłyby lepsze poznanie oczekiwań rodzin, co jest jednym z zasadniczych czynników sukcesu prowadzonej polityki.

8. Jaką rolę powinna odegrać Unia Europejska?

8.1 Polityka rodzinna nie należy do zakresu kompetencji Unii Europejskiej. W art. 9 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wyraźnie zaznaczono, że prawo rodzinne jest regulowane ustawami krajowymi. Niemniej, Unia Europejska może stanowić prawo w dziedzinach, które dotyczą godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym, a partnerzy społeczni mogą negocjować umowy, które staną się dyrektywami. Było to widoczne w przypadku urlopu rodzicielskiego i dyskusji dotyczących czasu trwania urlopu macierzyńskiego. Unia Europejska może też stanowić prawo w dziedzinie równości zawodowej mężczyzn i kobiet, stanowiącej jeden z elementów wszelkiej polityki rodzinnej, jak i w dziedzinie troski o dobro i rozwój dziecka w oparciu o niedawno opracowany program Komisji Europejskiej dotyczący praw dziecka⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/respEFR.asp.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Wspieranie poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią”, Dz.U. C 277/102 z 17.11.2009, punkt 1.12

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie równouprawnienia, wzrostu gospodarczego i wskaźników zatrudnienia, Dz.U. C 318/15 z 23.12.2009, punkt 4.2.6.2

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 60 wersja ostateczna.

8.2 W strategii „Europa 2020” ustalono cel dotyczący stopy zatrudnienia mężczyzn i kobiet, który będzie mógł zostać osiągnięty jedynie w połączeniu z polityką rodzinną, umożliwiającą mężczyznom i kobietom wychowanie tylu dzieci, ile pragną bez przerywania pracy zawodowej, co nie jest obecnie możliwe w większości państw Unii.

8.3 Unia Europejska może też odegrać użyteczną rolę, jeśli chodzi o znajomość sytuacji demograficznych i ich rozwoju w dowolnej skali geograficznej, ocenę polityki prorodzinnej bez względu na to, czy jest to polityka państwowa, czy polityka rodzinna prowadzona przez władze lokalne, a także o wymianę najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi.

8.4 W ramach Europejskiego Sojuszu na rzecz Rodzin, utworzonego w okresie ostatniej prezydencji niemieckiej, przewidziano uruchomienie centrum monitorowania, które nigdy nie powstało.

8.5 Obecnie pod egidą Unii Europejskiej rozwijany jest szereg inicjatyw i źródeł finansowania z tym związanych:

- grupa ekspertów do spraw demograficznych;
- Europejskie Forum Demograficzne; warsztaty poświęcone wymianie sprawdzonych rozwiązań;
- sieć dotycząca polityki rodzinnej;
- portal internetowy Europejskiego Sojuszu na rzecz Rodzin;
- seminaria regionalne.

Ogół środków finansowych przeznaczonych na te działania wynosi ok. 500 tys. euro. Do tego dochodzi dobiegający końca projekt badawczy FAMILY PLATFORM i inne projekty badawcze dotyczące demografii, a także zagadnień związanych z rodziną oraz baza danych na temat rodziny OECD.

8.6 Należałoby lepiej połączyć wszystkie te inicjatywy i powierzyć ich prowadzenie, lub przynajmniej koordynowanie, organowi odpowiedzialnemu za określenie całościowej polityki i wyznaczenie kierunków działania i badań. Ponieważ nie pora teraz na tworzenie nowych niezależnych organów w Unii Europejskiej, rolę kierownika i koordynatora można byłoby powierzyć, z punktu widzenia politycznego i zarządzania, Komisji Europejskiej, poprzez Europejski Sojusz na rzecz Rodzin, a z punktu widzenia naukowego, fundacji Eurofound, która jako agencja Unii Europejskiej zajmująca się trzema dziedzinami byłaby w pełni odpowiednia do tego celu. Dzięki dobrej koordynacji wszystkich inicjatyw prowadzonych już na poziomie Unii Europejskiej możliwe byłoby udostępnienie państwom członkowskim prawdziwego banku danych. Ponadto Europejski Sojusz powinien nawiązać kontakty i współpracę ze strukturami

i działaniami w ramach otwartej metody koordynacji społecznej, która jest przedmiotem rozważań w Komisji Europejskiej z udziałem zainteresowanych podmiotów.

8.7 Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Rozwoju Regionalnego przyczyniły się już do wprowadzenia prorodzinnych środków politycznych w niektórych państwach członkowskich. Wskazane byłoby zastanowienie się nad sposobem rozwinięcia tego typu działań. Polityka rodzinna musi także stanowić część Platformy walki z ubóstwem.

8.8 Zgodnie z tą samą logiką należałoby przewidzieć w ramach programu w zakresie badań⁽¹⁵⁾ i innowacji środki finansowe na badania demograficzne oraz na socjologię, antropologię i filozofię, które także zajmują się zagadnieniami rodziny. Dodatkowo należałoby prowadzić badania dotyczące skuteczności i wpływu polityki prorodzinnej. W tym kontekście byłoby pożądane, aby FAMILYPLATFORM nie zaprzestała działalności, lecz przeciwnie, umocniła ją, zgodnie z życzeniem wszystkich stowarzyszeń i zainteresowanych stron zajmujących się zagadnieniami rodziny.

8.9 Należałoby lepiej włączyć Stowarzyszenia reprezentujące rodziny w opracowywanie polityki rodzinnej lub mającej wpływ na rodziny, zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich.

8.10 Wszyscy Europejczycy byli lub są członkami rodzin, niezależnie od losu czy historii tych rodzin i od ogólnych zmian, jakim podlegały rodziny w ciągu ostatnich dziesięcioleci. Nikt nie pojawia się na świecie w wyniku samoródtwa i wszelkie badania opinii publicznej pokazują, że solidarność rodzinna wciąż jeszcze należy do wartości otwierających listę podstawowych wartości wyznawanych przez obywateli europejskich. Wiele obszarów polityki, co do których decyzje zapadają na szczeblu unijnym, ma bezpośredni wpływ na życie rodzin (swobodny przepływ osób, zatrudnienie i ochrona socjalna,

ochrona środowiska i konsumentów, określenie stopy VAT na artykuły dla małych dzieci⁽¹⁶⁾, polityka medialna czy też programy edukacyjne, kulturalne i społeczne).

8.11 W tej sytuacji EKES zaleca, aby wymiar rodzinny został ujęty przekrojowo we wszystkich obszarach polityki europejskiej, zwłaszcza przy przeprowadzaniu ocen oddziaływania, które są obecnie wymagane w przypadku wszelkiego rodzaju prawodawstwa europejskiego⁽¹⁷⁾, a także został włączony do wszelkich ocen istniejących strategii politycznych z myślą o ich przeglądzie. W Hiszpanii taryfikacja wody przewiduje wzrost kosztu metra sześciennego wraz ze wzrostem konsumpcji, by zmniejszyć zużycie tego rzadkiego zasobu. Tymczasem mechanizm ten jest bardzo niekorzystny dla rodzin wielodzietnych, gdyż rodzina pięcioosobowa automatycznie zużywa więcej wody niż osoba samotna czy bezdzietne małżeństwo. W wyniku postępowania sądowego zaprzestano tego proceduru⁽¹⁸⁾. Pożądane byłoby więc, by na poziomie europejskim systematycznie przeprowadzano ocenę wpływu prawodawstwa na życie rodzin, by uniknąć ewentualnych niezamierzonych skutków niekorzystnych dla rodzin.

8.12 Ponadto należy podkreślić jak dalece polityka regionalna, inwestycyjna, mieszkaniowa, polityka w zakresie kształcenia i zatrudnienia są współzależne i prowadzą do tego, że pewne państwo członkowskie, pewien region czy obszar stają się atrakcyjne dla rodzin i młodych ludzi bez względu na politykę rodzinną w ścisłym znaczeniu, i mogą przyczynić się do powstania wysokiego poziomu ogólnej dynamiki demograficznej.

8.13 Komitet zdecydowanie popiera ideę ogłoszenia roku 2014 r. Europejskim Rokiem Rodzin i uczczenia dwudziestej rocznicy Międzynarodowego Roku Rodziny ustanowionego przez ONZ. Przyszłość społeczeństwa zależy od przyszłych pokoleń, a te pojawiają się w konkretnych rodzinach. Niemniej na zakończenie należy podkreślić istnienie determinującego czynnika w decyzji o założeniu rodziny. Jest nim nadzieja na lepszą przyszłość. Za to, czy społeczeństwa mają nadzieję, odpowiadają ich rządy. Na tym polega wielkość i ciężar ich misji.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 4.5.

⁽¹⁶⁾ Komitet wypowiedział się już w tej sprawie opowiadając się za zmniejszeniem VAT-u na pieluchy dla niemowląt. Zob.: opinia EKES-u w sprawie promowania solidarności między pokoleniami, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, punkt 4.7.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 4.8.

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej”

(2011/C 218/03)

Sprawozdawca: **Evelyne PICHENOT**

Dnia 22 kwietnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011r. (posiedzenie z 5 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

W celu zwiększenia efektywności ocen wpływu na zrównoważony rozwój związanych z polityką handlową Unii Europejskiej EKES zaleca Komisji przeprowadzenie przeglądu tego narzędzia, tak aby było ono bardziej odpowiednie w kontekście niepokojów społeczeństwa obywatelskiego i globalizacji. EKES proponuje nadanie ocenom wpływu na zrównoważony rozwój nowego kształtu i włączenie ich do spójnego cyklu oceny.

1.1 Aby było to możliwe, EKES jest zdania, że zasadniczą sprawą jest zapewnienie, aby każda umowa handlowa zawierała odtąd mechanizm monitorowania angażujący społeczeństwo obywatelskie, co stanowi jedyną gwarancję nadzoru nad podjętymi zobowiązaniami oraz czujnego śledzenia zagrożeń i szans dla zrównoważonego rozwoju, jakie niesie ze sobą otwarcie handlu. Tego rodzaju mechanizm jest niezbędny w ramach proponowanego dynamicznego podejścia, ponieważ umożliwia w określonych odstępach czasu ponowną ocenę zagrożeń i szans wykrytych w ocenie początkowej.

1.2 W celu zapewnienia spójności przedmiotowego narzędzia z celami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju, EKES zaleca, aby ocena wpływu na zrównoważony rozwój:

- była przeprowadzana w ramach oceny *ex ante*, bieżącej i *ex post*;
- była powiązana z oceną poprzedzającą udzielenie mandatu negocjacyjnego i przeprowadzana w odpowiednim czasie;
- przyznawała pierwszeństwo wykrywaniu zagrożeń dla społeczeństwa i środowiska, uzupełniając ocenę ekonomiczną, która przede wszystkim służy uzasadnieniu woli UE zawarcia umowy handlowej;
- nie polegała na pomiarze zagregowanych skutków liberalizacji dla każdego z filarów zrównoważonego rozwoju, tylko na ocenie bardziej ukierunkowanej, szczegółowej w odniesieniu do sektorów czy gospodarstw domowych, zwłaszcza w wypadku gospodarki z dużym udziałem działalności nieformalnej;

- stała się punktem odniesienia w debacie jawnej w Parlamencie Europejskim poświęconej analizie konsekwencji;

- odwoływała się do pozostałych polityk Unii Europejskiej w ramach środków towarzyszących.

1.3 W celu zwiększenia istotności dostarczanych informacji EKES zaleca dostosowanie ocen wpływu na zrównoważony rozwój poprzez następujące rozwiązania, w których stwierdza, że:

- należy przywrócić równowagę między trzema filarami;
- konsultanci powinni korzystać z szerokiego wachlarza dostępnych metod, zwłaszcza jakościowych, w celu uzyskania informacji dotyczących innych niż ekonomiczne aspektów danej umowy handlowej;
- należy opracować podejście ekologiczne (ocena cyklu życia, ślad węglowy, pomiar funkcji ekosystemów);
- należy systematycznie dążyć do włączenia do zespołu konsultantów, odpowiedzialnego za ocenę, ekspertów z kraju partnerskiego w ramach danej umowy handlowej;
- należy zabiegać o bezpośrednie i pogłębione rozmowy z partnerami społecznymi, specjalistami w dziedzinie ochrony środowiska i przedstawicielami środowisk przedsiębiorców;
- należy uwzględnić wpływ na kwestie związane z równością płci;
- analiza warunków wykonywania zawodów prawniczych i medycznych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na ich niezależność i zapewnienie integralności cielesnej ich przedstawicieli, powinna stanowić część oceny wpływu na zrównoważony rozwój.

1.4 W celu zorganizowania odnowionego procesu partycypacyjnego EKES zaleca, aby:

- ocena pozostała dostępna na wszystkich etapach dla wszystkich zainteresowanych stron i krajów partnerskich i aby towarzyszyło jej zwięzłe sprawozdanie;
- konsultacje zostały dostosowane do poszczególnych etapów cyklu i były otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego oraz aby towarzyszyły im odpowiednie środki finansowe;
- EKES mógł współpracować na wczesnych etapach sporządzania ocen wpływu na zrównoważony rozwój, opracowując opinię dotyczącą wyboru wskaźników i wskazania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z którymi należy przeprowadzić konsultacje, a także by mógł zaproponować warunki konsultacji;
- zwrócono się do EKES-u o opinię w sprawie analizy konsekwencji a dokument ten został przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie;
- uznano EKES za ważnego partnera w ramach organizowania wraz ze społeczeństwem obywatelskim krajów partnerskich, w porozumieniu z przedstawicielstwami UE, konsultacji i monitorowania;
- EKES odegrał rolę ułatwiającą powiązanie konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w ramach oceny wpływu z przyszłym wprowadzeniem mechanizmów monitorowania ustanowionych w umowach;
- mechanizm oceny *ex post* uwzględniał sprawozdania okresowe komitetu monitorującego.

2. Oceny wpływu na zrównoważony rozwój: narzędzie potrzebne, ale wymagające przekształcenia

2.1 W swoim komunikacie zatytułowanym „Handel, wzrost i polityka światowa”⁽¹⁾ Komisja Europejska zaznaczyła, że zamierza zintensyfikować konsultacje z zainteresowanymi stronami i społeczeństwem obywatelskim celem lepszego pomiaru wpływu polityki handlowej na zrównoważony rozwój. Mając świadomość pionierskiej roli, jaką odegrała DG ds. Handlu wprowadzając ocenę wpływu na zrównoważony rozwój, EKES wyraża zadowolenie z ponownego otwarcia przez Komisję debaty mającej na celu analizę dorobku dotyczącego tej metody, lecz także próbę wykroczenia poza jej ograniczenia i niedostatki. W niniejszej opinii rozpoznawczej EKES skupia się na propozycjach mających na celu zwiększenie efektywności przedmiotowego narzędzia i wyjaśnienie jego zastosowań. Zamierza odpowiedzieć na pytania dotyczące użyteczności społecznej i politycznej ocen wpływu na zrównoważony rozwój.

2.2 Z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony zwiększyły się uprawnienia Parlamentu Europejskiego, który zyskał pozycję równą pozycji Rady UE w dziedzinie polityki handlowej. W przypadku pierwszej ratyfikacji, jaka miała miejsce po wejściu w życie Traktatu, a mianowicie ratyfikacji umowy z Koreą Południową w marcu 2011 r., zainteresowane strony, zwłaszcza we wrażliwych sektorach, mogły przekonać się

o wadze nowych uprawnień powierzonych posłom. Obecnie konieczne jest w związku z tym połączenie wcześniejszej formuły dialogu ze społeczeństwem obywatelskim ze wspomnianą zmianą instytucjonalną.

2.3 EKES odnotowuje z dużym zainteresowaniem zmiany wprowadzone w przedmiotowym narzędziu w ramach wyżej wymienionego niedawnego komunikatu Komisji. W dalszym ciągu mamy do czynienia z oceną wpływu na zrównoważony rozwój powiązaną z konsultacjami ze społeczeństwem obywatelskim i uzupełnioną o formalne zobowiązanie do przeprowadzenia jej podczas negocjacji i do sformułowania wniosków z oceny w pisemnym stanowisku. Do tego dochodzi nowy etap – Komisja zapowiada, że w celu nadzorowania skutków umów handlowych przeprowadzana będzie ich ocena *ex post*. Pojawia się wreszcie kluczowy etap debaty politycznej – po negocjacjach i przed podpisaniem umowy Komisja sporządza analizę konsekwencji, która zostanie przekazana Parlamentowi i Radzie. Ocena wpływu na zrównoważony rozwój nie może być odtąd pojmowana jako zwykle narzędzie ograniczające się do negocjacji – wiąże ona cały cykl opracowywania, wdrażania i monitorowania polityk. Potwierdza to aktualność propozycji przekształcenia tego narzędzia zawartych w niniejszej opinii i nadaje im szerszy zasięg.

2.4 Wobec braku pozytywnego rozwiązania na szczeblu kontaktów wielostronnych to dwustronne i regionalne umowy o wolnym handlu zawierają coraz więcej elementów dotyczących bardziej zrównoważonego zarządzania handlem światowym, zarówno poprzez odwołanie do pełniejszego cyklu oceny (*ex ante* i *ex post*), jak i w ramach treści – części umów dotyczące zrównoważonego rozwoju zawierają zobowiązania środowiskowe i społeczne.

2.5 Między DG ds. Handlu⁽²⁾ a społeczeństwem obywatelskim jest już prowadzony zorganizowany dialog, obejmujący sesje informacyjne i dyskusyjne na poszczególnych etapach negocjacji handlowych. Odpowiada on obowiązkowi konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zarówno europejskimi, jak i z krajów partnerskich, w celu sporządzenia przez konsultantów ocen wpływu na zrównoważony rozwój. Jest to testowanie na dużą skalę dialogu obywatelskiego, w którym EKES chciałby w większym stopniu uczestniczyć.

2.6 Na obecnym etapie rozwijania lub wznawiania dwustronnych lub regionalnych negocjacji handlowych opisywana formuła informowania i konsultacji budzi nadzieje, lecz także jest przedmiotem krytyki⁽³⁾. Powszechne stosowanie w samych ocenach wpływu na zrównoważony rozwój modeli opartych na symulacji matematycznej, takich jak modele równowagi ogólnej, stworzone z myślą o ocenie efektywności strategii makroekonomicznych, a nie ich skutków środowiskowych i społecznych, sprawia, że duże znaczenie nadawane jest ocenie ekonomicznej. Wyniki modelowania przedstawione w ocenach wpływu na zrównoważony rozwój są często zgodne z intuicją i nie mają dużej wartości informacyjnej dla negocjatorów ani dla zainteresowanych stron, ponieważ nie wskazują na znaczące ani w wystarczającym stopniu ukierunkowane skutki. Ponadto ocena wpływu na zrównoważony rozwój nie

⁽¹⁾ COM(2010) 612 z 9 listopada 2010 r.

⁽²⁾ Sprawozdanie z postępu prac DG ds. Handlu w sprawie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim za 2010 r.: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Sprawozdanie końcowe z konsultacji społecznych w sprawie nowej polityki handlowej Unii Europejskiej za 2010 r.: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

uwzględnia w wystarczającym stopniu skutków poza sektorem formalnym ze względu na trudności wynikające z braku lub niewiarygodności odnośnych danych statystycznych.

2.7 Jeżeli chodzi o procedurę, wiele badań⁽⁴⁾ wykazuje ograniczenia, jakie pojawiają się podczas sporządzania oceny wpływu na zrównoważony rozwój oraz organizowania konsultacji. Oceny wpływu na zrównoważony rozwój, które przeprowadzane są zbyt późno w ramach procesu negocjacji, nie pozwalają ani konkretnie wpłynąć na ich treść, ani w porę uczulić zainteresowane strony na najbardziej problematyczne skutki. Brakuje jasnych zasad identyfikacji i wyboru najważniejszych podmiotów, z którymi należy się konsultować w ramach procedury.

2.8 W następstwie kryzysu finansowego i gospodarczego, który powoduje znaczącą zmianę niektórych wskaźników społecznych, należy uzupełnić lub zmienić ocenę wpływu na zrównoważony rozwój, aby uaktualnić wykorzystane dane i opracowane scenariusze oraz zwiększyć trafność sugerowanych środków wspomagających.

3. Włączenie ocen wpływu na zrównoważony rozwój do spójnego cyklu oceny

3.1 Ponieważ oceny wpływu na zrównoważony rozwój okazały się niezadowalające, jako że dostarczały informacji spóźnionych, niestanowiących nowości dla negocjatorów, o niejasnych konsekwencjach politycznych i bez odpowiednich konsultacji, EKES proponuje, aby wywodziły się z dynamicznego podejścia. Po pierwsze należy ukierunkować zadania ocen wpływu na zrównoważony rozwój na wykrywanie konkretnych zagrożeń (środowiskowych i społecznych) oraz na ocenę i monitorowanie tych zagrożeń w czasie. Dostarczanie informacji o przewidywanych i obserwowanych zagrożeniach stanowi o wartości dodanej ocen wpływu na zrównoważony rozwój.

3.2 Jest to zatem zarazem ocena *ex ante* (zagrożenia przewidywane), bieżąca (ocena zagrożeń), lecz także *ex post* (obserwowane skutki). Tym samym oceny wpływu na zrównoważony rozwój, będące czymś więcej niż tylko metodą czy narzędziem diagnostycznym, nabierają dynamicznego charakteru. Nie powinny zatem być dalej postrzegane jako statyczne narzędzie, dzięki któremu oblicza się wartość arytmetyczną trzech filarów, lecz jako proces współtworzenia i wymiany ukierunkowanych informacji. Informacje te nabierają wartości sygnału czy alarmu dla społeczeństwa obywatelskiego i negocjatorów, na których spoczywa obowiązek zachowania czujności.

3.3 Aby proces oceny wpływu na zrównoważony rozwój był skutecznym, powinien on stanowić część spójnego cyklu oceny

strategii UE, których wspólnym celem jest zrównoważony rozwój.

3.3.1 Należy przede wszystkim zapewnić spójność między trzema filarami, wzmacniając koniecznie wymiar środowiskowy i klimatyczny. Konieczne jest jednak także wyraźne ujęcie w filarze społecznym przestrzegania praw człowieka i warunków godnej pracy⁽⁵⁾.

3.3.2 Następnie należy zapewnić spójność między planowanymi strategiami i środkami towarzyszącymi a zidentyfikowanymi zagrożeniami i szansami. Zalecenia powinny obejmować możliwie najszerszy wachlarz strategii i środków UE (fundusze strukturalne i programy szczegółowe, pomoc rozwojową, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, finansowanie EBI). Z kolei instrumenty te powinny uwzględniać oceny wpływu na zrównoważony rozwój w swoich programach.

3.3.3 Potrzebna jest wreszcie spójność między poszczególnymi systemami oceny wprowadzonymi przez Komisję. Należy wyjaśnić zwłaszcza związek między oceną wpływu poprzedzającą udzielenie mandatu negocjacyjnego, a ocenami wpływu na zrównoważony rozwój. Zadania oceny wpływu na zrównoważony rozwój mogą być w stosownym przypadku dostosowane i zmienione, w zależności od tego, czy będzie ona poprzedzona ambitną oceną zagrożeń społecznych i środowiskowych, czy przeciwnie – skromną i niepełną.

3.4 Posłowie do Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego powinni zostać zaangażowani na wszystkich etapach tego procesu w dużo większym stopniu, niż ma to miejsce obecnie. Opracowanie przez Komisję analizy konsekwencji umowy handlowej, przekazywanej następnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, nabiera w ramach tego cyklu wymiaru strategicznego, a uwzględnienie tej analizy przez instytucje stwarza możliwość skoncentrowania dialogu obywatelskiego na kluczowym etapie debaty politycznej.

3.5 Konieczne wydaje się upowszechnienie ocen wpływu na zrównoważony rozwój i ich dostosowanie do obecnych i przyszłych mandatów negocjacyjnych dotyczących umów o wolnym handlu ze strategicznymi partnerami gospodarczymi UE (Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Japonia, Indie, Brazylia). Oceny powinny obejmować w szczególności aspekty dotyczące Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ONZ, jak również aspekty dotyczące praw własności intelektualnej, prawa zamówień publicznych i umów inwestycyjnych.

4. Zwiększenie istotności dostarczanych informacji

4.1 Przekazywanie wyników negocjatorom na wczesnym etapie rozmów jest bezwzględnie konieczne, aby mogli oni rzeczywiście uwzględnić możliwe skutki pozytywne bądź negatywne. Należałoby utrzymać dostęp do ocen na wszystkich etapach negocjacji dla wszystkich zainteresowanych stron i krajów partnerskich. Pomimo że termin przeprowadzenia oceny został ograniczony do dziewięciu miesięcy, okres ten powinien zostać wykorzystany tak, aby wzmocnić proces konsultacji w krajach partnerskich.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005 r.), *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives* [Oceny wpływu umów handlowych na zrównoważony rozwój: podsumowanie i perspektywy], Paryż: Gret.

Thomas F. Ruddy, Lorenz M. Hilty (2007 r.), *Impact assessment and policy learning in the European Commission* [Ocena wpływu i zdobywanie wiedzy na temat skutków polityki w Komisji Europejskiej], Sciencedirect.

Pascal Gabriel (2008 r.), *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international* [Problemy środowiskowe, zatrudnienie i spójność społeczna. Analiza rozwoju sytuacji politycznej na szczeblu międzynarodowym], Syndex/ DG ds. Zatrudnienia.

Paul Ekins, Tancrede Voituriez (2009 r.), *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment* [Handel, globalizacja i ocena wpływu na zrównoważony rozwój], Earthscan, Londyn.

⁽⁵⁾ Raport informacyjny „Godziwa praca i rozwój zrównoważony w regionie Morza Śródziemnego”, EKES, wrzesień 2010 r.

4.2 Aby odeprzeć zarzuty dotyczące użyteczności ocen wpływu na zrównoważony rozwój, należałoby zrezygnować z ogólników i jakościowego pomiaru skutków zagregowanych (gospodarczych w porównaniu do środowiskowych, a tych w stosunku do społecznych). Należy przyznać pierwszeństwo identyfikacji szczegółowych zagrożeń środowiskowych i społecznych, a także możliwości w tych dziedzinach, uzupełniając w ten sposób konieczny pomiar możliwości ekonomicznych, które z uwagi na strukturę większości modeli okazują się pozytywne. Możliwości te były faktycznie powodem negocjowania danych umów po przeprowadzeniu oceny wpływu poprzedzającej udzielenie mandatu.

4.3 Ocena zagrożeń środowiskowych i społecznych powinna być prowadzona przy zastosowaniu możliwie najszerzej próbki dostępnych metod, począwszy od metod ilościowych aż po metody jakościowe opracowane specjalnie w celu zbadania konkretnego, innego niż ekonomiczny, aspektu polityki handlowej, jak np. wpływ na kwestie związane z równością płci, zapewnienie dostępu do żywności czy jej bezpieczeństwo. Należałoby w szczególności rozwinąć bardziej ekologiczne metody, jak np. ocena cyklu życia, ślad węglowy, ocena wpływu na różnorodność biologiczną. Inne rozwiązanie polega na zastosowaniu metod jakościowych celem oceny skutków społecznych w wybranych sektorach, w odniesieniu do zatrudnienia i godnej pracy.

4.4 W tym kontekście Komisja powinna wyraźnie domagać się udziału specjalistów do spraw społecznych i/lub środowiska w ramach zakresu wymagań i obowiązków odnoszącego się do danego przetargu. Szczególnie zalecane jest zaangażowanie w większym stopniu ekspertów z krajów partnerskich, a także ekspertów MOP, czy nawet, w stosownym przypadku, WHO lub FAO, zwłaszcza gdy chodzi o gospodarkę o dużym udziale szarej strefy. Konsultanci powinni ponadto przeprowadzić analizę warunków wykonywania wolnych zawodów prawniczych i medycznych, aby uzyskać informacje dotyczące ochrony prawnej interesów tych grup zawodowych i ich integralności cielesnej.

4.5 Nie należy zaniedbywać skutków wewnątrz europejskich, w szczególności dotyczących zatrudnienia czy restrukturyzacji, zwłaszcza w ramach ocen wpływu na zrównoważony rozwój dotyczących partnerów strategicznych. W tym kontekście zasadniczą sprawą jest zaangażowanie partnerów społecznych, także celem wskazania ewentualnych rozbieżności między celami społecznymi a środowiskowymi w perspektywie właściwych przemian i rozwoju ekologicznego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Należy systematycznie dążyć do uzyskania informacji dotyczących poszczególnych sektorów ze strony Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle EKES-u i europejskich komitetów sektorowego dialogu społecznego, które umieszczają wymianę handlową w swoich agendach. Bezpośrednia rozmowa z partnerami społecznymi przyczyni się do większej legitymizacji wyników oceny wpływu.

4.6 Co więcej, informacje dotyczące dobrowolnych lub wynegocjowanych zobowiązań przedsiębiorstw wielonarodowych w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, jak również ramowych umów międzynarodowych będą musiały z czasem być uwzględniane w ocenach wpływu na zrównoważony rozwój.

4.7 Zasoby finansowe i ludzkie przeznaczone na wzmocnienie zdolności krajów partnerskich (ekspertyzy, zwłaszcza

środowiskowej i społecznej, mechanizmów konsultacji) są kluczem do zapewnienia jakości ocen wpływu na zrównoważony rozwój i załączkiem grupy monitorującej. Należy w tym kontekście pogłębić i rozwinąć koordynację między DG ds. Rozwoju i Współpracy a DG ds. Handlu, w powiązaniu z programem nowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

4.8 Należy stopniowo połączyć dane dotyczące skutków danej umowy o wolnym handlu dla krajów nieobjętych umową handlową bądź dla regionów najbardziej oddalonych z wkładem lokalnych ekspertów i społeczeństwa obywatelskiego, aby ocenić konsekwencje ekologiczne i społeczne wynikające ze zmiany przepływów handlowych na tych obszarach.

4.9 Wyrazem tego opartego na diagnozie podejścia, użytecznego z punktu widzenia negocjatorów i przyszłych podmiotów przeprowadzających oceny, powinien być przegląd podręcznika dotyczącego ocen wpływu na zrównoważony rozwój, opracowanego przez Komisję w 2006 r.⁽⁶⁾ W przeglądzie tym, jak również we wdrażaniu podręcznika, powinni szeroko uczestniczyć eksperci z DG ds. Rozwoju i Współpracy, DG ds. Zatrudnienia, DG ds. Środowiska, DG ds. Klimatu i DG ds. Zdrowia i Konsumentów.

5. Przegląd procesu partycypacyjnego społeczeństwa obywatelskiego

5.1 Szereg poniższych zaleceń odpowiada oczekiwaniom wyrażonym przez osoby, które sformułowały opinie krytyczne podczas konsultacji społecznych w sprawie nowej polityki handlowej, uruchomionych przez DG ds. Handlu w 2010 r. Podobnie jak oceny wpływu na zrównoważony rozwój powinny być częścią spójnego cyklu oceny polityk, także konsultacje powinny zyskać dynamiczny charakter procesu dostosowanego do poszczególnych etapów cyklu i powinny opierać się na wykazie sprawdzonych rozwiązań.

5.2 W ramach konsultacji z instytucjami EKES mógłby w większym stopniu zaangażować się na wczesnych etapach w opracowanie konkretnej oceny wpływu na zrównoważony rozwój, sporządzając opinię w sprawie wyboru wskaźników społecznych lub środowiskowych lub celem identyfikacji środków towarzyszących, jak również celem zaproponowania najbardziej odpowiednich mechanizmów konsultacji.

5.3 Społeczeństwo obywatelskie oczekuje, że w ramach analizy konsekwencji przedkładanej Parlamentowi Europejskiemu Komisja przedstawi sposób, w jaki negocjatorzy uwzględnią wnioski z ocen wpływu na zrównoważony rozwój oraz zmiany naniesione w konkretnych rozdziałach danej umowy celem uniknięcia zidentyfikowanych zagrożeń.

5.4 Konieczne jest włączenie oceny początkowej do mechanizmu monitorowania i wczesnej oceny (po 2–3 latach), co pozwoli na uściślenie i, w stosownym przypadku, zrewidowanie zaobserwowanych skutków, jak również zidentyfikowanie nowych zagrożeń, w ścisłej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Monitorowanie i ocena powinny być ukierunkowane na zagrożenia i ich zmiany w czasie oraz na efektywność środków towarzyszących.

⁽⁶⁾ Podręcznik dotyczący ocen wpływu na zrównoważony rozwój, DG ds. Handlu: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 EKES dysponuje siecią ustalonych kontaktów z ważnymi grupami społeczeństwa obywatelskiego z państw trzecich, co pozwala mu sprostać wymogom nowego cyklu oceny, obejmującego ocenę wpływu na zrównoważony rozwój. Może zatem odgrywać rolę łącznika w konsultacjach. Komitet zdobył już doświadczenie w organizowaniu dialogu ze społeczeństwem obywatelskim krajów partnerskich na pewnych etapach negocjacji.

5.6 Stałe grupy geograficzne EKES-u zajmujące się dialogiem ze społeczeństwem obywatelskim z państw trzecich stanowią duży atut przy organizowaniu ze wszystkimi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego załączków komitetów monitorujących umowy. Wspomniane grupy robocze EKES-u, mające doświadczenie w dialogu i sporach dotyczących poszczególnych aspektów układów o stowarzyszeniu czy umów o partnerstwie, stają się głównym forum dyskusji na temat kwestii, w przypadku których osiągnięto równowagę w ramach danej umowy handlowej. Każda wspólna struktura wnosi fachową wiedzę dotyczącą powiązań empirycznych między handlem międzynarodowym a zrównoważonym rozwojem wywodzącą się z doświadczenia w terenie i znajomości danego obszaru geograficznego.

5.7 Mechanizm monitorowania określony w umowie z państwami CARIFORUM stanowi rozwiązanie umożliwiające nadzorowanie przez społeczeństwa obywatelskie poszczególnych stron stosowania całości umowy. Mechanizm zawarty w umowie z Koreą Południową umożliwia monitorowanie stosowania przepisów rozdziału poświęconego zrównoważonemu rozwojowi. Wprowadzenie wymienionych mechanizmów

monitorowania jest czynnikiem decydującym o wiarygodności zobowiązań europejskich dotyczących zrównoważonego rozwoju. Od jakości ocen wpływu na zrównoważony rozwój zależy będą późniejsza przydatność monitorowania i zaufanie między stronami w ramach procesu konsultacji. Dlatego też EKES ponownie wyraża poparcie dla wprowadzenia komitetu monitorującego w ramach wszystkich umów handlowych.

5.8 EKES popiera partnerskie podejście DG ds. Handlu, polegające na dążeniu do umieszczenia w każdym porozumieniu rozdziału odnoszącego się do rozwoju zrównoważonego zawierającego zobowiązania społeczne i ekologiczne. Ocena wpływu na zrównoważony rozwój przyczynia się do realizacji tego stymulującego podejścia, wskazując konkretne i praktyczne możliwości, jakie handel oferuje w tej dziedzinie oraz niezbędne przepisy przejściowe, środki dostosowawcze, wyrównawcze lub ochronne mające na celu zapobieżenie zagrożeniom społecznym i ekologicznym lub ich ograniczenie, zgodnie z zobowiązaniami zawartymi w porozumieniu.

5.9 EKES, zaangażowany jako główna podpora monitorowania umowy z państwami CARIFORUM, będzie opierał się na uprzednio stworzonych powiązaniach ze społeczeństwem obywatelskim. Rozwinie też partnerstwo ze społeczeństwem obywatelskim Korei Południowej, aby sprawować dalszy nadzór nad mechanizmami monitorowania, które powinny zostać wprowadzone. W celu przeprowadzenia przeglądu procesu partycypacyjnego należy wyciągnąć wnioski z pierwszej oceny *ex post* umowy z Chile.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Maszyny rolnicze i budowlane oraz urządzenia transportu bliskiego – jaki jest najlepszy sposób wyjścia z kryzysu?” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 218/04)

Sprawozdawca: **Virgilio RANOCCHIARI**

Współsprawozdawca: **Patrizio PESCI**

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

„Maszyny rolnicze i budowlane oraz urządzenia transportu bliskiego – jaki jest najlepszy sposób wyjścia z kryzysu?”

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski przemysł maszyn budowlanych i rolniczych doznał szczególnie dotkliwych skutków kryzysu w czasie, w którym następuje znacząca zmiana światowego popytu. Sektor ten jest jednak częścią bardzo konkurencyjnej i technologicznie zaawansowanej branży.

Na szczeblu UE potrzebne są niemniej działania mające zapewnić zrównoważony rozwój i konkurencyjność sektora i pozwalające na uniknięcie nadmiaru mocy produkcyjnych w produkcji UE w dłuższej perspektywie:

- ramy prawne, które nie ograniczałyby zdolności wytwórców do innowacji i opracowywania urządzeń odzwierciedlających potrzeby klientów;
- równe szanse w Europie dzięki skutecznemu nadzorowi rynku: organy nadzoru rynku i organy celne powinny skutecznie egzekwować stosowanie rozporządzenia nr 765/2008 i zaostrzyć kontrole na rynku europejskim;
- prawodawstwo dotyczące produktów i polityka handlowa zapewniające swobodny dostęp do rynków światowych;
- prawodawstwo europejskie, które uwzględniłoby stosunkowo zmniejszającą się rolę rynków europejskich; centrum rynku światowego coraz bardziej przesuwa się w kierunku Ameryki Południowej i Azji, a zatem należy przewidzieć wszelkie niezbędne środki, w tym ograniczenie biurokracji i wspieranie dobrowolnych środków podejmowanych przez przemysł, aby utrzymać w UE zakłady produkcyjne, których właścicielami są europejscy producenci;
- harmonizacja – w obrębie Europy i na skalę światową – wymogów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony środowiska;
- poprawa warunków pracy i środków wykonawczych w całej UE, aby uniknąć nadmiernych mocy produkcyjnych w przyszłości i dostarczyć bodźca do rozwoju nowych

produktów i nowych pomysłów dotyczących organizacji pracy w oparciu o wiedzę wszystkich zainteresowanych stron;

- program finansowania i zachęt w celu wsparcia konkurencyjności MŚP.

1.2 W kolejnych rozdziałach podane zostały dodatkowe i bardziej szczegółowe zalecenia wynikające z wysłuchania zorganizowanego 11 listopada 2010 r. w Bolonii w ramach EIMA (międzynarodowa wystawa maszyn rolniczych), w której udział wzięło wiele zainteresowanych stron.

2. Kontekst opinii

2.1 Europejski przemysł maszyn rolniczych i budowlanych zapewnia rozwiązania techniczne umożliwiające efektywne zaspokojenie takich podstawowych potrzeb ludzkich jak wyżywienie coraz większej liczby ludności na świecie, zapewnienie mieszkań i niezbędnej infrastruktury.

2.2 Wysokie koszty gruntów w Europie skutkują zapotrzebowaniem na wysoce efektywne i innowacyjne rozwiązania w rolnictwie i budownictwie, które uplasowałyby przedsiębiorstwa europejskie w światowej czołówce technologicznej.

2.3 Podczas gdy zapotrzebowanie w Europie ulega stagnacji, rynki w Azji, Ameryce Łacińskiej Afryce i krajach Wspólnoty Niepodległych Państw rozwijają się szybko i będą nadal tak czynić. Powstały zatem inne podmioty światowe, które stają się konkurencyjne, nawet poza własnymi rynkami krajowymi.

2.4 Światowy kryzys finansowy wywarł znaczne negatywne skutki na oba sektory. Gdy pękła bańka na rynku nieruchomości, w drugiej połowie 2008 r., nastąpiło gwałtowne pogorszenie się koniunktury w sektorze maszyn budowlanych. W sektorze budownictwa nastąpiło radykalne ograniczenie inwestycji – w 2009 r. obroty spadły o 42 %. Ograniczenie to było spowodowane głównie brakiem możliwości finansowania dla klientów i zmniejszeniem działalności w zakresie budownictwa.

2.5 Później skutki kryzysu odczuł sektor maszyn rolniczych i chociaż spadek w 2009 r. był mniej wyraźny (-22%), w 2010 r. nie nastąpiło ożywienie, jak miało to miejsce w innych sektorach przemysłu, a spadek obrotów w całym 2010 r. jest szacowany na 9%. Głównym czynnikiem był znowu brak możliwości finansowania dla klientów oraz niepewność.

2.6 Następują coraz większe zmiany popytu na produkty. Podczas gdy rynki poza Europą, na których obowiązują o wiele mniej rygorystyczne wymogi prawne, rozwijają się, popyt na produkty z UE, które są zgodne z coraz ścisłszymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska, obniża się. Powiększa to już i tak złożony asortyment produktów. Powoduje to również zmianę miejsc produkcji, ponieważ produkty, które nie są skierowane na rynek UE, są produkowane bliżej źródła popytu, co skutkuje utratą miejsc pracy w UE.

3. Maszyny rolnicze i budowlane – strategiczne znaczenie sektora, najbliższe wyzwania, struktura rynku

3.1 *Niewielkie ilości, wysoka różnorodność produktów – silne uzależnienie od dostawców*

Między obydwoma sektorami istnieje wiele podobieństw pod względem skali i zakresu produkcji działających w nich wytwórców.

Istnieją duże przedsiębiorstwa wielonarodowe produkujące bardzo różnorodne produkty obejmujące rodzaje urządzeń wykorzystywanych na najszerzą skalę, takie jak ciągniki rolnicze, czerpaki lub ładowarki samobieżne.

Jednocześnie istnieją wytwórcy tak różnorodni jak z jednej strony duzi producenci regionalni, a z drugiej MŚP, którzy produkują najpowszechniejsze rodzaje urządzeń, lecz znajdują sposób na przetrwanie dzięki zaopatrywaniu rynku w wysoce specjalistyczne produkty niszowe.

Zakres specjalizacji i różnorodność produktów oferowanych na rynku są często nieproporcjonalne do faktycznej wielkości wytwórcy. Stosunkowo zwyczajną sytuacją jest istnienie wytwórców produkujących do 200 różnych modeli, oferujących urządzenia przeznaczone do bardzo szczególnych celów i sprzedających mniej niż 1 000 sztuk rocznie; wielu innych radzi sobie sprzedając serie obejmujące mniej niż 100 sztuk każdego modelu rocznie.

3.2 *Zatrudnienie i produkcja*

3.2.1 *Rynek maszyn rolniczych ściśle odzwierciedla tendencje w sektorze rolniczym.*

Bez najnowszych urządzeń nie istniałby nowoczesny, efektywny i konkurencyjny sektor rolnictwa. Obecnie w rolnictwie pracuje ponad 10 mln osób. Chociaż liczba pracowników w tym sektorze obniża się, nadal można dostrzec istotne różnice między UE-15 a „nowymi” państwami członkowskimi, które przystąpiły do UE w 2004 r.

W UE-15 odsetek pracowników zatrudnionych w tym sektorze wynosi „jedynie” 4,0%, natomiast w 12 nowych państwach członkowskich stanowią oni 13,4% całej siły roboczej.

Z tego względu EKES jest zdania że rolnicy, lecz również przemysł, potrzebują silnej WPR, aby mogli nadal dokonywać inwestycji w badania i rozwój, a jednocześnie radzić sobie z ograniczeniami wynikającymi z prawodawstwa i zaspakajając zapotrzebowanie nabywców.

W sektorze maszyn rolniczych w 2008 r. około 4 500 wytwórców osiągnęło obroty rzędu 28 mld EUR. W sektorze tym pracuje 135 000 osób, a kolejne 125 000 zatrudnia sektor dystrybucji i konserwacji.

Dwie trzecie produkcji UE-27 koncentruje się w Niemczech, we Włoszech, Francji, w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, natomiast produkcja w 12 „nowych” państwach ogółem stanowi jedynie 7% produkcji maszyn w UE.

3.2.2 *Sektor budownictwa w UE zatrudnia 7,1% osób czynnych zawodowo.*

Produkcja maszyn budowlanych kształtuje się tak samo jak produkcja maszyn rolniczych – we Włoszech, w Niemczech, we Francji, w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii produkuje się prawie trzy czwarte wszystkich tych urządzeń wytwarzanych w Europie. Ogółem w Europie istnieje około 1 200 przedsiębiorstw, których całkowite obroty wyniosły 31 mld EUR w 2008 r., przy czym w 2009 r. kwota ta obniżyła się do 18 mld EUR. Jest to spadek o 42%.

W przemyśle tym bezpośrednio zatrudnionych było 160 000 pracowników. Szacuje się, że pośrednio w łańcuchu dostaw, sieci dystrybucji i konserwacji istnieje dodatkowo 450 000 miejsc pracy powiązanych z tym sektorem. Według szacunków przedsiębiorstw w 2010 r. liczba bezpośrednich miejsc pracy obniżyła się o 35%, a pośrednich – o 20%.

Zdecydowanie brakuje jednak wykwalifikowanego i młodego personelu. Badanie rynku pracy przeprowadzone przez Federację Przemysłu Technologicznego Finlandii potwierdza, że zwiększyły się trudności w rekrutacji wykwalifikowanego personelu. Niedobory dotyczą zawodów, które przez dziesięć lat znajdowały się w czołówce: spawaczy, przetwórców metali, mechaników i inżynierów.

3.3 *Uzależnienie od dostawców części i silników*

Wytwórcy europejscy z obu sektorów zawsze znajdowali się w światowej czołówce, jeśli chodzi o zaawansowaną technologię i jakość oferowanych urządzeń. Zaawansowana technologia – od w dużej mierze zautomatyzowanych funkcji i GPS o wysokiej rozdzielczości do wykorzystania w rolnictwie precyzyjnym do przekładni zmiennych bezstopniowych i elektroniki – musi być stosowana jako najnowocześniejsza praktyka w tych sektorach.

Z drugiej strony, konieczność działania w skrajnych warunkach (pył, błoto, lód, skrajnie wysoka lub niska temperatura) oznacza, że typowe części nie spełnią potrzeb ani nie zapewnią konkretnego dalszego potrzebnego rozwoju.

Wśród przedsiębiorstw panuje coraz większa obawa, że partnerzy europejscy w sektorze części mogą w przyszłości stać się niedostępni, a to oni dzięki wspólnemu opracowywaniu produktów mogliby zapewnić uplasowanie się w czołówce technologicznej.

Silniki są najważniejszą częścią przy opracowywaniu produktów i najważniejszym czynnikiem warunkującym zgodność z przepisami, lecz – w przeciwieństwie do sektora motoryzacyjnego – jedynie duże przedsiębiorstwa wielonarodowe mają zaplecze techniczne do ich produkcji.

Liczba niezależnych producentów silników maleje i zajmują oni marginalną pozycję na rynku. Większość producentów urządzeń musi polegać na dostawcach silników, którzy są kontrolowani przez ich konkurentów.

3.4 Znaczenie sieci dystrybucji i konserwacji

Sieć dystrybucji i konserwacji jest jednym z decydujących czynników warunkujących powodzenie wytwórcy. Urządzenia o tak dużym stopniu złożoności stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia, jeżeli nie są odpowiednio eksploatowane i konserwowane. Wymagają dobrze wyszkolonych pracowników systemów dystrybucji pomagających w wyborze najbardziej odpowiedniej technologii i zapewniających konserwację i naprawy wysokiej jakości, aby zagwarantować szybką i rzetelną obsługę potrzebną w przypadku skomplikowanych urządzeń, sprostać wysokim oczekiwaniom klientów, jeśli chodzi o ich działanie, i zapewnić obsługę sektorów, w których czynnikami są warunki klimatyczne, sezonowość i ścisłe terminy.

3.5 Skutki kryzysu gospodarczego dla wzrostu i produkcji

Oba sektory odczuły bardzo poważne skutki kryzysu gospodarczego, co nastąpiło w czasie, w którym popyt światowy był bardzo wysoki. Światowy popyt na sprzęt budowlany załamał się w czwartym kwartale 2008 r. W 2009 r. ogólna sprzedaż wytwórców europejskich obniżyła się o 42 %, co doprowadziło do utworzenia bardzo dużych zapasów i do bardzo niewielkiego wykorzystania mocy produkcyjnych. Jak wspomniano wcześniej, przez cały 2010 r. odnotowano dalszy spadek o 9 %, natomiast w Azji pod koniec 2010 r. popyt ponownie wzrósł.

W sektorze maszyn rolniczych skutki kryzysu dały o sobie znać później, ponieważ rolnictwo jest w mniejszym stopniu uzależnione od ogólnych warunków gospodarczych. W 2009 r. sprzedaż spadła jednak o 22 %, a w 2010 r. o kolejne 9 %.

W 2011 r. w obu sektorach oczekuje się jednocyfrowego wzrostu, czyli znacznie poniżej poziomu potrzebnego do tego, aby przywrócić sytuację sprzed kryzysu.

Podczas kryzysu głównym czynnikiem ograniczającym był brak dostępności kredytów – głównie dla klientów na finansowanie nowych urządzeń, lecz również dla wytwórców. Ponadto oczywiście również brak aktywności, zwłaszcza w sektorze budownictwa, ograniczył popyt na nowe urządzenia. Popyt w obu sektorach okazał się bardzo niestabilny.

4. Trudności i wyzwania, które pojawią się po kryzysie

Kryzys gospodarczy wyeksponował pewne szczególne cechy obu sektorów i spowodował bardzo trudną sytuację, która wymaga interwencji na szczeblu politycznym.

4.1 Brak wystarczającej liczby dostawców i fachowej wiedzy

Należy podkreślić, że w przemyśle maszyn budowlanych zachodzą obecnie znaczące, podstawowe zmiany.

Koncentracja rynku światowego coraz bardziej przesuwa się w kierunku Ameryki Południowej i Azji.

W 2005 r. 20 % ogólnego popytu światowego na urządzenia budowlane przypadało na Europę, zaś w 2014 r. będzie na nią przypadać jedynie 14 % ogólnego popytu światowego ⁽¹⁾.

Najbardziej spektakularna zmiana zachodzi w Chinach i Indiach. Oczekuje się, że w 2014 r. w Chinach popyt na urządzenia budowlane będzie stanowić 34 % popytu światowego w porównaniu z jedynie 18 % w 2005 r., co oznacza, że w ciągu 9 lat zwiększy się on dwukrotnie.

Konsekwencje takich zmian mają pierwszorzędne znaczenie, ponieważ łączny popyt w Stanach Zjednoczonych i UE będzie stanowić jedynie 29 % popytu światowego.

Wskutek kryzysu znacznie nasiliła się tendencja do masowego przenoszenia produkcji w pobliże nowych rynków poza Europą. W związku z tym w Europie gwałtownie zmniejszyła się również liczba dostawców najważniejszych części. Dotyczy to nie tylko przenoszenia miejsc produkcji, lecz również niezbędnej wiedzy fachowej.

Ponieważ potrzeby i specyfika rynków zagranicznych i rynków europejskich są różne, brak europejskich dostawców najważniejszych części oferujących przystępne ceny, którzy w przyszłości mogliby realizować dostawy zgodne z potrzebami europejskimi, powoduje coraz większe obawy.

Innym problemem jest dostępność stali w sytuacji ożywienia gospodarki światowej, w której wzrost cen i środki protekcjonistyczne wywarłyby negatywne skutki na omawiany sektor, jak pokazują dane sprzed kryzysu.

4.2 Skutki dla zatrudnienia – starzenie się siły roboczej, brak wykwalifikowanego personelu i drenaż mózgow

Przemysł budowy maszyn w Europie zatrudnia 3,6 mln osób ⁽²⁾.

10 % z nich pracuje w przemyśle maszyn rolniczych i budowlanych. Zasadniczo jest to starzejąca się siła robocza – jedynie 20,1 % pracowników ma mniej niż 30 lat, zaś średnia ta w innych sektorach niefinansowych wynosi około 25 %.

Co do użytkowników, rolnicy stoją w obliczu takich samych problemów – jedynie 7 % wszystkich rolników europejskich ma mniej niż 35 lat. Rolnictwo i budownictwo jest mniej atrakcyjne dla pracowników niż inne sektory, ponieważ praca jest cięższa i mniej płatna niż w wielu innych zawodach w Europie.

⁽¹⁾ Dane pochodzą z Off Highway Research: www.offhighway.co.uk.

⁽²⁾ Dane Eurostatu: „European business – Facts and figures” (Działalność gospodarcza w Europie – fakty i liczby), wydanie z 2009 r.

Niedobry wizerunek tej branży, który skutkuje brakiem uznania jej znaczenia dla całego społeczeństwa, niedoborem wykwalifikowanych pracowników i inżynierów oraz rozbieżnością między potrzebnymi umiejętnościami a kwalifikacjami dostępnymi na rynku pracy, różnorodność i rozbieżności w nazewnictwie kwalifikacji i krajowych świadectwach uzyskania różnych stopni naukowych, brak elitarnej edukacji w zakresie nauk przyrodniczych i inżynierskich – wszystkie te cechy, które charakteryzowały omawiany sektor, zostały spotęgowane przez kryzys gospodarczy.

Przedsiębiorstwa usiłowały jak najbardziej ograniczyć redukcję miejsc pracy. Jak jednak wspomniano wcześniej, w porównaniu z 2008 r. siła robocza zatrudniona w sektorze maszyn budowlanych zmniejszyła się o 35 %⁽³⁾.

Skutkiem kryzysu był również drenaż mózgow ukierunkowany na Daleki Wschód i Amerykę Południową, gdzie rynki są w lepszej kondycji i gdzie kryzys wywarł mniej dramatyczne skutki.

5. Działania niezbędne na szczelbu UE

5.1 Zapewnienie egzekwowania środków mających na celu zwalczanie nieuczciwej konkurencji

Przywóz niezgodnych z wymogami urządzeń budowlanych do UE oraz ich sprzedaż i eksploatacja pozostaje poważnym problemem dla europejskiego przemysłu maszyn budowlanych. Urządzenia wprowadzane po raz pierwszy do obrotu w UE muszą spełniać wszystkie obowiązujące wymogi bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Państwa członkowskie powinny zapobiegać wprowadzaniu do obrotu w UE maszyn, które nie spełniają tych wymogów.

Jest to źródłem nieuczciwej konkurencji i zmniejsza zdolności działających w dobrej wierze dostawców do podejmowania działalności badawczo-rozwojowej. To z kolei zagraża konkurencyjności europejskiego przemysłu maszyn budowlanych i zapewnianym przez niego miejscom pracy. Niespełniające wymogów urządzenia mogą z większym prawdopodobieństwem powodować wypadki i często nie spełniają wymaganych przez UE norm dotyczących ochrony środowiska.

Wytwórcy, którzy przestrzegają prawodawstwa UE, muszą obecnie mierzyć się z wyzwaniem, jaki stawiają przed nimi produkty wprowadzane do obrotu w UE na nieuczciwych warunkach po cenie stanowiącej niewielką część ceny rynkowej produktów zgodnych z wymogami. Władzom brakuje środków i zasobów umożliwiających rozwiązanie tego problemu, a przepisy nie są zawsze precyzyjne, jeśli chodzi o ochronę legalnych produktów.

Coraz więcej urządzeń niespełniających wymogów jest nielegalnie wprowadzanych do obrotu w UE, a organy nadzoru rynku i organy celne nie podejmują skutecznych działań, chociaż 1 stycznia 2010 r. weszły w życie bardziej rygorystyczne przepisy (rozporządzenie nr 765/2008).

Zalecenie: EKES wzywa Komisję Europejską i władze państw członkowskich do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu zapewnienia uczciwej konkurencji na rynku UE oraz zagwarantowania równych szans wytwórcom, którzy muszą konkurować na skalę międzynarodową.

5.2 Należy podjąć właściwe decyzje w celu poprawy ochrony środowiska

Podobnie jak w przypadku sektora motoryzacyjnego, jednym z największych wyzwań dla obu sektorów są przepisy dotyczące emisji pochodzących z urządzeń samojezdnych. W porównaniu z sektorem motoryzacyjnym jednostkowe koszty zapewnienia zgodności urządzeń samojezdnych z wymogami są wyjątkowo wysokie, ponieważ produkcja i sprzedaż są znacznie niższe, a liczba różnych modeli znacznie większa.

Na następnym etapie emisji, który rozpoczyna się w 2011 r. (IIIB) i na kolejnym etapie planowanym na 2014 r. (etap IV) najważniejsze zanieczyszczenia zostaną ograniczone o ponad 90 % w porównaniu z obecnymi poziomami. Modyfikacje będą dotyczyć silników, lecz spowodują również podstawowe zmiany w projekcie całego urządzenia.

Technologie niezbędne do zachowania zgodności z tymi poziomami emisji wymagają zastosowania paliw o wyjątkowo niskiej zawartości siarki, które trudno jest uzyskać w Europie na potrzeby sektora urządzeń nieporuszających się po drogach i które z pewnością nie są dostępne poza Europą. Uniemożliwi to sprzedaż zarówno nowych, jak i używanych urządzeń poza Europą.

Przedsiębiorstwa wystąpiły o instrument prawny umożliwiający zwiększenie ilości silników przewidzianych już zgodnie z „elastyczną formułą” w ramach obowiązujących dyrektyw jako środek łagodzący skutki kryzysu. Wynikające z tego oszczędności w sektorze byłyby znaczne i nastąpiłyby kosztem jednorazowego zwiększenia emisji o około 0,5 %. Komisja Europejska uznała tę prośbę i przedstawiła dwa wnioski zmieniające odpowiednie dyrektywy. Wnioski te są obecnie rozpatrywane w Radzie i Parlamencie. Postępy są jednak w tym przypadku zbyt powolne, co może zmniejszyć planowane pozytywne skutki gospodarcze.

EKES zaleca jak najszybsze przyjęcie dodatkowych przepisów dotyczących elastyczności na następnym etapie prawodawstwa dotyczącego emisji wytwarzanych przez maszyny samojezdne nieporuszające się po drogach oraz podobnego wniosku w sprawie ciągników rolniczych.

Ograniczenie emisji sadzy i tlenków azotu w przyszłości będzie wymagać specjalnych technologii skutkujących większym zużyciem paliwa, a zatem większymi emisjami dwutlenku węgla. Wysiłki podejmowane przez wytwórców zapobiegły rzeczywistemu wzrostowi zużycia paliwa dzięki poprawie wydajności całego urządzenia. Nowe prawodawstwo dotyczące ograniczeń bądź redukcji emisji dwutlenku węgla powinno być zgodne z aktualnymi przepisami dotyczącymi emisji i powinno pozostawiać wystarczający czas na jego wprowadzenie po zakończeniu obecnych etapów emisji.

Zalecenie: Przed rozważeniem możliwości opracowania bardziej rygorystycznych lub nowych przepisów dotyczących tych samych produktów należy przeprowadzić ocenę wpływu na szczelbu UE z uwzględnieniem ewentualnych negatywnych skutków dla konkurencyjności przemysłu na rynku światowym i ewentualnych marginalnych praktycznych usprawnień tych urządzeń.

⁽³⁾ Dane pochodzą z CECE (Europejskiego Komitetu Maszyn Budowlanych).

5.3 Zaawansowany wiek urządzeń w eksploatacji – potrzeba programu złomowania urządzeń samojezdnych

Urządzenia używane w rolnictwie i budownictwie mają długi okres eksploatacji. Średni okres eksploatacji ciągników wynosi ponad 15 lat. Ciągłe ulepszanie efektywności środowiskowej nowych urządzeń wywiera zatem jedynie ograniczone i powolne skutki na ogólną efektywność środowiskową eksploatowanych urządzeń. Szybsze postępy można by w najlepszy sposób osiągnąć za pomocą zachęt do usuwania bardzo starych i powodujących zanieczyszczenia urządzeń z rynku. Podejście to ma wyraźne zalety w porównaniu z modernizacją starych urządzeń poprzez montaż układów oczyszczania spalin. Dostosowanie starych urządzeń poprzez montaż filtrów stwarza wiele dodatkowych problemów i powoduje braki efektywności pod względem ich bezpieczeństwa i działania.

EKES zaleca wprowadzenie programu złomowania, który byłby odpowiednim rozwiązaniem problemu starych i powodujących zanieczyszczenie urządzeń i który przyczyni się do utrzymania czystszej środowiska naturalnego i bezpieczniejszych warunków pracy.

EKES uważa, że wszelkie programy modernizacji układów oczyszczania spalin są nieprawidłowym rozwiązaniem problemu urządzeń powodujących zanieczyszczenia, które są eksploatowane na obszarach zabudowanych. Układy te nie rozwiązują problemu i utrzymują hałaśliwe i niebezpieczne urządzenia w eksploatacji, a nawet mogą zwiększać ryzyko z powodu niewłaściwego montażu.

EKES zaleca również opracowanie zharmonizowanych wymogów dotyczących modernizacji układów oczyszczania spalin, nie tylko ze względu na możliwość redukcji spalin, lecz również w celu uwzględnienia ryzyka, które stwarzają po zamontowaniu w urządzeniach rolniczych i budowlanych.

5.4 Przedsiębiorstwa mogą sprostać wyzwaniu, którym są emisje dwutlenku węgla

Podobnie jak w przypadku sektora pojazdów poruszających się po drogach, do emisji dwutlenku węgla w omawianym sektorze przyczynia się głównie zużycie paliwa. Możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych należy ocenić w kategoriach konkretnej wydajności urządzeń, a nie jedynie na podstawie zużycia paliwa na kilometr, jak ma to miejsce w przypadku sektora motoryzacyjnego.

W ostatnich latach osiągnięto już znaczne ulepszenia, jeśli chodzi o bardziej wydajne urządzenia. W coraz większym stopniu ważnym czynnikiem warunkującym podejmowane przez klientów decyzji o zakupie stają się koszty eksploatacji w całym okresie żywotności urządzenia, których znaczną część stanowią koszty paliwa.

Aby jednak doprowadzić do optymalnego ograniczenia emisji dwutlenku węgla, optymalizację należy skoncentrować nie tylko na silniku jako źródle mocy, lecz na całym urządzeniu, zastosowaniach i procesie, oprócz wydajności eksploatacyjnej i ewentualnego wykorzystania alternatywnych niskoemisyjnych źródeł energii.

EKES wzywa instytucje UE i przedstawicieli państw członkowskich do wsparcia rynkowego i całościowego podejścia do ograniczania emisji dwutlenku węgla pochodzących z urządzeń samojezdnych. Ponieważ uniwersalne podejście nie jest możliwe, pragmatycznym i rozsądnym rozwiązaniem byłoby

opracowanie stosownych rozwiązań dla tych rodzajów urządzeń, które powodują najwięcej emisji (ciągników, kombajnów itd.) i pomiar ogólnej wydajności urządzeń (tj. zużycia paliwa na tonę zebranego zboża lub na kilometr nawierzchni drogi).

5.5 Główne znaczenie ma harmonizacja – na skalę europejską i światową – zarówno dla bezpieczeństwa drogowego, jak i środowiska naturalnego

Wraz z odchodzeniem rynków z Europy szybko wzrasta znaczenie zharmonizowanych na światową skalę przepisów i norm dotyczących produktów. Dotyczy to również harmonizacji wymogów bezpieczeństwa drogowego, czego brakuje obecnie w przypadku urządzeń budowlanych i niektórych pojazdów rolniczych.

Ponadto dla przemysłu europejskiego wyzwaniem jest ciągłe zaostrowanie wymogów europejskich w porównaniu z pozostałą częścią świata, co sprawia, że europejskie wersje urządzeń są albo zbyt drogie, albo niekompatybilne.

Jeśli chodzi na przykład o ochronę środowiska, przed przyjęciem i wdrożeniem w UE jakiegokolwiek prawodawstwa należy dokładnie rozważyć wpływ każdej decyzji podejmowanej na szczeblu UE.

Sektor maszyn rolniczych i budowlanych pomagał chronić środowisko poprzez ograniczanie wytwarzanych przez nich emisji, zgodnie z wymogami dyrektywy 97/68/WE dotyczącej maszyn samojezdnych nieporuszających się po drogach i dyrektywy 2000/25/WE dotyczącej ciągników. Doprowadzi to do znacznego ograniczenia ilości cząstek stałych zawieszonych w gazie (97 %), tlenków azotu (96 %) i dwutlenku węgla (85 %).

Przedsiębiorstwa podejmowały takie same wysiłki w odniesieniu do emisji hałasu – przez 10 lat starały się osiągnąć zgodność z odpowiednimi przepisami dotyczącymi emisji hałasu wytwarzanego przez 22 maszyny budowlane.

Ponadto funkcjonują już międzynarodowe normy mające zastosowanie do cyklu życia urządzeń, a normy dotyczące systemów recyklingu urządzeń do prac ziemnych były propagowane przez same przedsiębiorstwa.

Aby zapewnić przyszłą konkurencyjność produktów europejskich, kwestią najwyższej wagi jest zatem spójność przepisów i uregulowań na szczeblu światowym.

EKES wzywa instytucje UE i przedstawicieli państw członkowskich do wspierania tworzenia norm międzynarodowych, uczestnictwa w tym procesie i podejmowania działań w związku z ich opracowywaniem. EKG ONZ⁽⁴⁾ wydaje się odpowiednim organem do opracowania takich norm.

5.6 Warunki pracy i dialog społeczny w sektorze

Zarówno w sektorze maszyn rolniczych, jak i w sektorze maszyn budowlanych działa wiele małych i średnich podmiotów, w związku z czym konieczne są specjalne ustalenia dotyczące dialogu społecznego. Reprezentacja pracowników ma mniejsze znaczenie, a możliwości transnarodowej wymiany informacji są mniej liczne niż w sektorach, w których istnieją

⁽⁴⁾ Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (Genewa, www.unecce.org).

europäische Räte. Verschiedene Unternehmen, die in diesem Sektor tätig sind, zeigen jedoch eine gewisse Einheitlichkeit und benötigen eine solche gemeinsame organisierte Koordination und den Austausch. Es ist daher notwendig, den Dialog zwischen Unternehmen und Mitarbeitern zu verbessern.

In den Metall- und anderen Sektoren tritt Unsicherheit bei den Arbeitsplätzen auf. Dies führt unter anderem zu unzureichender beruflicher Ausbildung und dem kontinuierlichen Verlust von erfahrenen und qualifizierten Mitarbeitern in anderen Sektoren. Diese Unsicherheit bei der Beschäftigung hat ebenfalls einen negativen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen.

Zusammenfassung: Die KE sollte die Durchführung einer sektoralen Analyse der Konzentration auf der Ebene der Arbeitsbedingungen fördern. Wir empfehlen ebenfalls die Realisierung von Maßnahmen, die darauf abzielen, die Arbeitsbedingungen in der gesamten EU zu verbessern. Darüber hinaus ist die Frage der Überkapazität der Produktionskapazitäten in der Zukunft, wie zum Beispiel die, die während der Wirtschaftskrise entstanden sind, ein wichtiger Aspekt für die Entwicklung neuer Produkte und neuer Ideen in Bezug auf die Arbeitsorganisation, die auf dem Wissen aller Beteiligten beruht.

5.7 In Europa sollte eine junge und qualifizierte Arbeitskraft gefördert werden

Das Fehlen von qualifiziertem Personal, die Alterung der Arbeitskraft, die Abwanderung von Gehirnen in andere Kontinente sind einige der Probleme, die Einfluss auf den Maschinenbau- und Baugewerbebereich haben, wenn es um die Beschäftigung geht. Es wird zunehmend schwieriger, junge und qualifizierte Mitarbeiter in diesen Sektor zu locken. Industrie und Institutionen sollten weiterhin notwendige Investitionen in Ausbildung, Bildung und Weiterbildung über den Lebenszyklus hinweg tätigen, da dieser Sektor eine grundlegende Bedeutung für die europäische Industrie hat.

Ohne die höchste Ausbildungsqualität und junge qualifizierte Mitarbeiter hat die Zukunft keine Chance, da Innovationen technische Anforderungen an gut ausgebildete und kreative Ingenieure stellen. In verschiedenen Bereichen sollten Maßnahmen zur Realisierung von Maßnahmen, die auf die Mitarbeiter abzielen,

Programme, die die Ausbildung und Weiterbildung sowie die Förderung der Nützlichkeit für Mitarbeiter; darüber hinaus sollten diese ebenfalls die Wertschöpfung und den Nutzen festlegen, die für Arbeitgeber durch Investitionen in Mitarbeiter und ihre Kompetenzen. Die breitere Akzeptanz solcher Programme wird durch den Erfolg der Maßnahmen erreicht, die den Dialog zwischen den Beteiligten fördern.

Zusammenfassung: Die Mitgliedstaaten sollten zusätzlich die Unterstützung der Industrie, wenn es um Ausbildung und Weiterbildung, die Weiterbildung über den Lebenszyklus hinweg und die Entwicklung von Qualifikationen, die mit der Maschinenbauindustrie verbunden sind, fördern. Für die Zukunft haben die Maßnahmen von besonderer Bedeutung, die durch unterstützte Programme der Mitarbeiterrehabilitation auf breiter Ebene, bevor es zu einer solchen Situation kommt, erreicht werden.

5.8 KMU sollten im Zentrum der Innovation stehen

Wie bereits in der Mitteilung vom 17. Juni 2010, „Politik der Industrie in der Globalisierung“ kürzlich veröffentlicht, ist die Industrie und Unternehmertum, ein zentraler Bestandteil der Politik, wenn es um die Förderung der Aktivitäten von KMU in verschiedenen Sektoren (insbesondere in den Maschinenbau- und Agrarsektoren), den Zugang zu Finanzierung, der weiterhin ein Problem darstellt.

Obwohl KMU häufig von Unternehmen, die Innovationen auf den Markt bringen, unterstützt werden, sind die Möglichkeiten der Finanzierung von Innovationen eingeschränkt. In allen Mitgliedstaaten ist der Zugang zu Finanzierung schwieriger, während der Finanzkrise. Verschärfte Kreditbedingungen sind ein Problem für KMU in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang haben die meisten Regierungen Programme der öffentlichen Garantie oder die Bereitstellung von direkter staatlicher Unterstützung eingeführt.

Wir empfehlen daher, dass die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission die KMU in den Maschinenbau- und Baugewerbebereichen durch Projekte und Fonds unterstützen, die auf ihre Bedürfnisse abzielen.

Bruksela, 4. Mai 2011.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wymiar zewnętrzny europejskiej polityki przemysłowej: Czy polityka handlowa UE odpowiednio uwzględnia interesy europejskiego przemysłu?” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 218/05)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Marcel PHILIPPE**

Dnia 16 września 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Wymiar zewnętrzny europejskiej polityki przemysłowej: Czy polityka handlowa UE odpowiednio uwzględnia interesy europejskiego przemysłu?”

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 106 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet w pełni podziela obawy wyrażone przez prezydencję węgierską UE, że „świat przechodzi niewiarygodnie szybko i gruntowną transformację: Europa musi radzić sobie z silniejszą niż kiedykolwiek konkurencją światową”.

1.2 Komitet zwraca się z pilnym apelem do UE, by podjęła skoordynowane i spójne działania na rzecz zintegrowanej strategii polityki przemysłowej w jej wymiarze zewnętrznym, która zapewniłaby UE rolę przywódczą w handlu, a także jednolity kierunek w wielostronnych i dwustronnych umowach handlowych.

1.3 Komitet uważa, że niezbędne są równe reguły gry dla wszystkich podmiotów, tak by mogły one konkurować na zasadach uczciwej konkurencji w kontekście trwałego i konkurencyjnego wzrostu gospodarczego i społecznego, z pełnym poszanowaniem międzynarodowych norm gospodarczych, społecznych i ekologicznych, uwzględniając, że do 2015 r. 90 % wzrostu gospodarczego będzie generowane poza Europą, w tym jedna trzecia przez same Chiny. Dlatego też polityka handlowa UE musi również wspierać unijną politykę na rzecz rozwoju i uwzględniać nierówności między partnerami handlowymi oraz wewnątrz społeczeństwa, szczególnie w krajach rozwijających się.

1.4 Komitet uważa, że konieczne jest:

— ustanowienie wspólnych ram wzmocnionego zarządzania gospodarczego, które umożliwiłyby wykorzystanie potencjału jednolitego rynku w celu ożywienia przemysłu europejskiego na szczeblu międzynarodowym;

— zajmowanie jednolitego stanowiska na szczeblu międzynarodowym;

— określenie spójnych działań państw członkowskich.

1.5 Zdaniem Komitetu należy kontynuować i intensyfikować długotrwałe, rozpoczęte w 1988 r. prace na rzecz wdrożenia rynku wewnętrznego, między innymi poprzez opracowanie europejskiego prawa umów dla przedsiębiorstw opartego na rozporządzeniu obejmującym nowy zaawansowany system, z którego mogłyby fakultatywnie korzystać przedsiębiorstwa w swych umowach transgranicznych.

1.6 Komitet uważa, że możliwe jest utrzymanie wiodącej pozycji przemysłu europejskiego na świecie nie tylko dzięki innowacjom, badaniom i zastosowaniu nowych technologii, lecz również dzięki budowie skutecznej infrastruktury oraz domaganiu się, by na rynku światowym zastosowano inteligentne przepisy, które sprzyjałyby czystym i zrównoważonym formom produkcji i dystrybucji.

1.7 Komitet jest zdania, że szczególną uwagę należy zwrócić na działania na szczeblu wspólnotowym, krajowym i regionalnym, a także na kształcenie i szkolenie ustawiczne zasobów ludzkich i popularyzację wiedzy.

1.8 Komitet zaleca, by zawsze brano pod uwagę interesy przemysłu europejskiego i by je zdecydowanie chroniono podczas negocjacji, wykorzystując w wyraźny, przejrzysty i zróżnicowany sposób wszystkie dostępne narzędzia regulacyjne, w tym umowy handlowe.

1.9 Komitet podkreśla znaczenie stworzenia inteligentnych, przewidywalnych i przede wszystkim mniej uciążliwych ram prawnych dla przedsiębiorstw, a także lepszego otoczenia biznesu dla MŚP.

1.10 W interesie przedsiębiorstw europejskich leży zagwarantowanie, by umowy i kontakty dwustronne zapewniały wyraźną i przejrzystą ochronę i przewidywały:

- normy socjalne zapewniające poszanowanie pracowników, zgodne z konwencjami międzynarodowymi;
- normy ochrony środowiska;
- ograniczenia w wykorzystaniu zasobów środowiska naturalnego;
- normy oszczędności energii i ochrony klimatu;
- powszechne użycie oznakowań ekologicznych;
- kulturę certyfikacji EMAS;
- przestrzeganie norm techniczno-prawnych;
- ochronę własności przemysłowej i intelektualnej;
- pewne skuteczne instrumenty w zakresie ochrony handlu i w zakresie dostępu do rynków oraz strategicznych surowców, z uwzględnieniem wyrażanych po obydwu stronach obaw społeczeństwa obywatelskiego związanych z zarządzaniem zasobami;
- inicjatywy ułatwiające działalność MŚP w krajach trzecich;
- systemy dialogu społecznego i kontroli przez społeczeństwo obywatelskie, również przy pomocy oceny skutków ex ante i ex post oraz
- wysoki poziom ochrony konsumentów.

1.11 EKES zgadza się z konkluzjami Rady Europejskiej z posiedzenia, które odbyło się w grudniu 2010 r. w Brukseli, dotyczącymi „konieczności sprawniejszego podejmowania wyzwań związanych z globalizacją i korzystania z pojawiających się w związku z nią możliwości poprzez przeprowadzanie ocen skutków przed rozpoczęciem negocjacji handlowych (...), aby zagwarantować otwartość rynków, sprawiedliwe warunki handlu i konkurencji”. Polityka handlowa UE powinna w każdym przypadku uwzględniać nierówne warunki, na których często musi konkurować nasz przemysł.

1.12 Komitet zwraca się o praktyczne zastosowanie wskazówek Rady UE, która zaleciła, że UE powinna „dalej zwiększać spójność i komplementarność działań w ramach jej polityki wewnętrznej i zewnętrznej”⁽¹⁾.

1.13 Komitet uważa, że UE powinna rozwinąć swą przewagę konkurencyjną w celu zapewnienia skuteczniejszej i bardziej strategicznej ochrony swych interesów oraz większej wiarygodności europejskiego modelu gospodarczego i społecznego na arenie międzynarodowej.

⁽¹⁾ Zob. lit. a) załącznika 1 do konkluzji Rady Europejskiej z 16 września 2010 r.

2. Wprowadzenie

2.1 Cały przemysł, w tym specjalistyczne usługi, od których jest on zależny, oraz usługi od niego zależne, stanowi bardzo szeroką dziedzinę i składa się na blisko połowę (47 %) PKB Unii Europejskiej.

2.2 Przemysł może wnieść konkretny wkład w zwiększenie dynamiki wzrostu całej gospodarki poprzez:

- większą wydajność w Europie;
- eksport wytwarzanych produktów⁽²⁾;
- postęp technologiczny: ponad 80 % wydatków sektora prywatnego na badania i rozwój technologiczny w UE pochodzi z sektora wytwórczego.

2.3 By nie dopuścić do dezindustrializacji, należy skupić wszystkie strategie polityczne UE na wsparciu potencjału wzrostu i konkurencyjności przemysłu, przede wszystkim wzmacniając jego wymiar zewnętrzny.

2.4 Nie chodzi o opracowanie odizolowanej polityki, lecz o włączenie wymiaru konkurencyjności przemysłu i związanych z tym usług do wszystkich obszarów polityki UE, począwszy od wspólnej polityki handlowej.

2.5 Otwarcie rynków stanowi bez wątpienia warunek konieczny wzrostu zatrudnienia. Niemniej UE musi zaktualizować swoją strategię, by lepiej wesprzeć umiędzynarodowienie przedsiębiorstw w warunkach symetrii i wzajemności, które zapewniałyby równe reguły gry dla wszystkich podmiotów.

2.6 Spójne podejście wymagałoby zajęcia się szeregiem sektorów wnoszących dużą wartość dodaną:

- Przyszła polityka handlowa UE powinna zostać włączona w ramy strategii „Europa 2020”. Wymaga to szczegółowego i skutecznego zbioru przepisów mających na celu:
 - wsparcie otwartych i sprawiedliwych rynków przy jednoczesnym domaganiu się przestrzegania równych zasad przez kraje wschodzące oraz ochronie wymogów krajów słabiej rozwiniętych;
 - ochronę własności przemysłowej i intelektualnej;
 - stworzenie nowej, bardziej zintegrowanej wiedzy;
 - odstręczenie od podrabiania;
 - ochronę i rozpowszechnianie wartości społecznej gospodarki rynkowej⁽³⁾;

⁽²⁾ Około trzech czwartych eksportu UE, źródło: DG ds. Przedsiębiorstw.

⁽³⁾ Zob. art. 3 traktatu lizbońskiego.

- proponowanie i wymaganie wysokiego poziomu ochrony środowiska i podniesienia jego jakości oraz
 - promowanie euro jako waluty służącej do regulowania transakcji w handlu międzynarodowym.
- Dużą przeszkodą w otwarciu światowego rynku i, co za tym idzie, zapewnieniu wzajemności opłat celnych są bariery pozataryfowe: „Unia Europejska musi zintensyfikować wysiłki na rzecz lepszego egzekwowania naszych praw wynikających z umów dwustronnych i wielostronnych i w ten sposób wymóc dostęp do rynków, który zamknięty jest nielegalnie”⁽⁴⁾, by zapewnić symetrię, wzajemność i równe reguły gry.
- Konieczne jest dokonanie przeglądu inicjatyw wspierających umiędzynarodowienie MŚP i ich rozwinięcie. Przypadający na MŚP odsetek eksportu poza rynek wewnętrzny wynosi obecnie poniżej 15 %.
- W ramach polityki UE należy się głębiej zastanowić nad wzmocnieniem innych sposobów dążenia do umiędzynarodowienia, takich jak:
1. zagraniczne inwestycje bezpośrednie (FDI);
 2. współpraca technologiczna;
 3. podwykonawstwo.
- Kraje europejskie powinny podjąć wysiłki na rzecz rozwinięcia wzmocnionego dialogu z partnerami społecznymi i ze wszystkimi podmiotami gospodarczymi oraz społecznymi.
- Jeżeli chodzi o zatrudnienie, należy wesprzeć zaawansowane inicjatywy sektorowe, nadając im nowy impuls, na wzór działań pilotażowych w ramach rynków pionierskich.
- 2.7 Konieczne jest wzmocnienie na arenie międzynarodowej roli euro jako waluty służącej regulowaniu międzynarodowej wymiany handlowej zarówno w zakresie surowców, jak i produktów gotowych.
- 2.8 Gwałtowny proces globalizacji gospodarki światowej oraz rozwój gospodarek wschodzących wymagają gruntownego przeglądu polityki handlowej UE, tak by w pełni uwzględniała ona interesy przemysłu europejskiego i by przemysł ten mógł zachować i wzmocnić swą rolę w globalnej wiosce.
- 2.9 Ogólnie mówiąc, polityka przemysłowa UE realizowana jest za pomocą:
- ogólnych środków mających na celu rozwinięcie rynku wewnętrznego;
 - zewnętrznej polityki handlowej (polityki antydumpingowej, dwustronnych i wielostronnych negocjacji handlowych mających wpływ na poszczególne sektory przemysłowe);
 - wielu kierunków polityki społecznej i regionalnej, a także polityki ochrony środowiska mających na celu rozwój zasobów ludzkich;
 - polityki konkurencji, wykorzystującej instrumenty prawne niezbędne w wypadku niedoskonałości rynku i stosowne w wypadku pomocy państwa;
 - polityki badawczo-rozwojowej;
 - działań na rzecz innowacji;
 - pogłębiania współpracy między przedsiębiorstwami europejskimi;
 - dążenia do dialogu i współpracy między partnerami społecznymi, również w krajach rozwijających się, szczególnie poprzez negocjowanie międzynarodowych umów ramowych;
 - wysiłków na rzecz realizacji polityki ochrony środowiska;
 - ambitnej i skutecznej polityki edukacji i szkoleń.
- 2.10 Jakość stosunków między państwami, rządami i organami międzynarodowymi warunkuje i determinuje handel, gospodarkę oraz dialog między religiami i kulturami, a tym samym dobrobyt narodów. Konieczne jest ponadto uwzględnienie różnych szczebli rozwoju i podejść, które można przyjąć w celu rozwiązania wspólnych problemów.
- 2.11 EKES pragnie skoncentrować się w niniejszej opinii na zewnętrznym wymiarze polityki przemysłowej.
- 2.12 Polityce przemysłowej należy w tym kontekście przyznać pierwszoplanową rolę, również ze względu na to, że niedawno zdano sobie sprawę, iż konieczne jest przywrócenie przemysłowi i przedsiębiorstwom centralnego miejsca, które im przysługuje.
- 2.13 Inicjatywa „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”⁽⁵⁾ służy wyznaczeniu niektórych priorytetów mających na celu poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, oraz wspieraniu rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej.
- 2.14 Naprawdę „inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu”⁽⁶⁾ związany jest z rozwojem zróżnicowanego i innowacyjnego sektora wytwórczego, który mógłby skutecznie działać na rynkach światowych.
- 3. Obszary budzące zainteresowanie i obszary działania mające na celu stworzenie spójnego wymiaru zewnętrznego**
- 3.1 Istnieje wiele obszarów zainteresowania i działania, które uwypuklają zewnętrzny aspekt europejskiej polityki przemysłowej, lecz EKES pragnie skupić się na następujących kwestiach:
- europejskiej strategii na rzecz dostępu do surowców;
 - umiędzynarodowieniu MŚP;

⁽⁴⁾ COM(2010) 612 wersja ostateczna, punkt 4.

⁽⁵⁾ Zob. inicjatywa strategiczna 10, COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ Tamże.

- normalizacji i prawach własności intelektualnej;
- dialogu regulacyjnym;
- wspólnej polityce handlowej;
- wizerunku i perspektywach UE;
- inicjatywach sektorowych: rynkach pionierskich i platformach europejskich.

3.1.1 **Dostęp do surowców.** Pewny i łatwy dostęp do surowców ma kluczowe znaczenie dla infrastruktury i jest warunkiem wstępnym rozwoju przemysłowego. Inicjatywy UE są niezbędne do:

- wyeliminowania obecnych zakłóceń oraz stworzenia nowych przepisów i zawarcia umów dotyczących dostępu do surowców, zwłaszcza energetycznych;
- wymagania stałych wysiłków na rzecz zagwarantowania – również na szczeblu WTO – że kraje będące producentami będą przestrzegać minimalnych norm ochrony środowiska i norm socjalnych;
- poprawy warunków zrównoważonego wydobycia surowców w Europie;
- wsparcia europejskich lub krajowych sektorów recyklingu w celu ograniczenia marnotrawstwa, stworzenia miejsc pracy o wysokiej wartości dodanej, a także zmniejszenia skutków procesów wydobycia pod względem środowiskowym i społecznym;
- propagowania wydajności zużycia zasobów i wykorzystania surowców wtórnych;
- wzmocnienia organów i instytucji odpowiedzialnych za gospodarkę surowcami w krajach rozwijających się, które dysponują tego rodzaju zasobami;
- wsparcia już prowadzonych badań, których celem jest uzyskanie energii w drodze syntezy jądrowej za pośrednictwem JET i ITER, z użyciem surowców (deuteru, litu i trytu) bardzo rozpowszechnionych w naturze, a zwłaszcza w wodzie morskiej.

3.1.1.1 Jeżeli obecność oraz konkurencyjność przemysłu europejskiego na szczeblu światowym mają się zwiększyć, konieczne jest stworzenie silnej i zintegrowanej strategii uwzględniającej zwłaszcza zaopatrzenie w energię wraz z prawdziwą „dyplomacją surowcową”.

3.1.1.2 Dostęp do surowców, zwłaszcza energetycznych, musi być zasadniczym filarem nowej polityki przemysłowej. Kluczową sprawą musi być wzmocnienie naszych kontaktów gospodarczych i politycznych z krajami trzecimi w celu:

- usunięcia zakłóceń w warunkach dostępu poprzez przeciwdziałanie ograniczeniom eksportowym⁽⁷⁾;

- wsparcia produkcji metali w Europie;
- zwiększenia wysiłków dotyczących surowców, którymi Europa już dysponuje;
- monitorowania listy czternastu surowców strategicznych z myślą o przyszłości naszej produkcji; chodzi o: antymon, beryl, kobalt, fluoryt, gal, german, grafit, ind, magnez, niob, metale z grupy platynowców (platynę, pallad, iryd, rod, ruten i osm), metale ziem rzadkich, tantal i tungsten;
- stworzenia rezerwy strategicznej głównych surowców;
- uznania bawełny za jeden z surowców strategicznych;
- stworzenia europejskiej służby geologicznej.

3.1.2 **Umiejdzynarodowienie MŚP.** Kolejne kluczowe wyzwanie wiąże się z międzynarodowym wymiarem przemysłu europejskiego: małe i średnie przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość konkurowania na rynkach światowych obok wielkiego przemysłu, promując jednocześnie swe własne dystrykty produkcyjne.

3.1.2.1 Niezbędne jest stworzenie i umocnienie instrumentów wspierających poszukiwanie złóż i finansowanie (ubezpieczenia, gwarancje płatności itp.), tak by umożliwić MŚP rozwój na szczeblu międzynarodowym.

3.1.2.2 Zgodnie z ostatnim badaniem DG ds. Przedsiębiorstw, 25 % małych i średnich przedsiębiorstw europejskich prowadziło działalność importową lub eksportową w ciągu ostatnich trzech lat. Poza rynkiem wewnętrznym zaledwie 13 % utrzymywało kontakty z krajami trzecimi, a jeżeli weźmiemy pod uwagę rynki wschodzące krajów BRIC (Brazylia, Rosja, Indii i Chin), odsetek ten waha się od 7 do 10 %.

3.1.2.3 Umiejdzynarodowienie jest w istocie korzystne dla przedsiębiorstw i umożliwia im zdobycie przewagi dzięki:

- gotowości do przyjmowania nowego personelu: MŚP działające na szczeblu międzynarodowym odnotowują 7-procentową stopę wzrostu zatrudnienia w porównaniu z zaledwie 1-procentowym wzrostem zatrudnienia w innych MŚP;
- dążeniu do innowacji: wprowadzenie innowacyjnych produktów lub usług dotyczyło 26 % MŚP działających na szczeblu międzynarodowym, w porównaniu z zaledwie 8 % wśród innych MŚP.

3.1.2.4 Poprawa wyników w handlu międzynarodowym jest istotna dla wzmocnienia wzrostu i konkurencyjności.

3.1.2.5 Konieczne jest zwłaszcza rozwinięcie i poszerzenie inicjatyw pilotażowych, w celu stworzenia europejskich ośrodków wsparcia w krajach trzecich (tzw. *European Business Centres*⁽⁸⁾), oraz wysiłków na rzecz pełnej operacyjności zespołów zajmujących się ułatwianiem dostępu do rynku (*Market Access Teams*).

⁽⁷⁾ Takich jak ograniczenia narzucone przez Chiny, Indie i inne kraje.

⁽⁸⁾ W Chinach, Tajlandii, Indiach i Wietnamie.

3.1.3 **Normalizacja.** Konieczna jest silna polityka normalizacji, a także ochrony własności intelektualnej, zapewniająca zewnętrzny wymiar procesów normalizacji.

3.1.3.1 Nie należy dopuścić do tego, by normy przekształciły się w bariery handlowe, a wzrost liczby norm krajowych w dziedzinie usług stworzył przeszkody w handlu.

3.1.3.2 EKES jest przekonany, że należy wprowadzić prawny obowiązek dla podmiotów opracowujących normy dotyczące przestrzegania – w procesie tworzenia norm – zasad WTO i Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu.

3.1.3.3 Kolejną istotną kwestią jest interoperacyjność: usługi i zastosowania muszą być naprawdę interoperacyjne, by uzyskać akceptację rynku i spełnić wytyczone cele.

3.1.4 **Dialog regulacyjny.** By przemysł europejski był naprawdę konkurencyjny, potrzebne są globalne reguły gry, jeżeli chodzi o zasady i przepisy.

3.1.4.1 Do taryfowych barier w handlu dochodzą często bariery pozataryfowe o charakterze regulacyjnym. Z tego względu EKES uważa, że niezbędne jest wzmocnienie wysiłków podejmowanych na różnych frontach zarówno w celu ograniczenia istniejących barier, jak i zapobieżenia powstawaniu nowych.

3.1.4.2 W tym kontekście zasada lepszych uregulowań prawnych (*Better Regulation*) ma kluczowe znaczenie dla obniżenia wysokich kosztów wynikających często z nadmiaru uregulowań i dla ułatwienia dostępu do rynków międzynarodowych za pośrednictwem mechanizmów wzajemnego uznawania.

3.1.5 **Wspólna polityka handlowa** stanowi filar stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Reguluje kontakty handlowe państw członkowskich z krajami trzecimi, co ma na celu przede wszystkim zagwarantowanie równych warunków konkurencji i reguł gry.

3.1.5.1 Konieczne jest zapewnienie większej skuteczności w zwalczaniu **podrabiania i piractwa** zarówno w obrębie jednolitego rynku, jak i poza nim, gdyż mają one poważne negatywne konsekwencje dla rosnącej liczby coraz bardziej zróżnicowanych sektorów.

3.1.5.2 Zgodnie z nowymi postanowieniami traktatu lizbońskiego, poprawa naszych wyników w zakresie handlu transgranicznego i międzynarodowego jest istotna, aby zwiększyć wzrost, podnieść konkurencyjność przedsiębiorstw i zapewnić ich bardziej trwały rozwój w dłuższej perspektywie, a także zagwarantować, że Europa będzie mówiła jednym głosem.

3.1.5.3 Instrumenty ochrony handlu i dostępu do rynków mają przede wszystkim na celu ochronę przedsiębiorstw europejskich przed przeszkodami w handlu. UE musi mieć możliwość zagwarantowania harmonijnego rozwoju sprawiedliwego i zrównoważonego handlu światowego, który uwzględni różne poziomy rozwoju krajów trzecich; zarazem UE powinna móc wspierać kraje słabiej rozwinięte w procesie uprzemysłowienia

i wymagać pełnego poszanowania przepisów przez kraje wschodzące.

3.1.5.4 UE musi opracować ściśle kryteria gospodarcze dotyczące negocjowania i zawierania umów o wolnym handlu, a także wyboru swoich partnerów, zwłaszcza jeżeli chodzi o potencjał rynków związany z ich wielkością i wzrostem gospodarczym, zapewniając jasne mechanizmy oceny *ex ante* (dotyczące spójności politycznej) i *ex post* (dotyczące pełnego poszanowania symetrii i wzajemności), między innymi z pomocą europejskiego dialogu społecznego i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

3.1.5.5 Obniżeniu taryf w ramach WTO muszą towarzyszyć wysiłki na rzecz poprawy warunków pracy zgodnie z normami MOP.

3.1.6 **Wizerunek i perspektywy Unii Europejskiej.** Konieczna jest wizja ukierunkowana na zrównoważony rozwój i na zdolność promowania społeczeństw sprzyjających włączeniu społecznemu, otwartych gospodarek oraz stosunków pokojowych, z zastosowaniem całościowego i długofalowego podejścia.

3.1.6.1 Należy lepiej troszczyć się o wizerunek UE w jej obrębie, lecz przede wszystkim poza nią, zapewniając spójność i jedność oraz zdolność szybkiego działania, tak by możliwe było optymalne wykorzystanie jej potencjału. Konieczne jest ponadto opracowanie i podjęcie działań opartych na spójnych między sobą poziomach synergii:

— zapewnienie **zrównoważonego otwarcia rynków przy jednoczesnej ochronie ograniczonych zasobów planety, a także zagwarantowanie Europie pewnego i zrównoważonego dostępu do zasobów** niezbędnych jej z punktu widzenia strategicznego;

— **pogłębienie dialogu gospodarczego z wszystkimi głównymi partnerami** w ramach podejścia wielostronnego;

— dalsze **wzmocnienie międzynarodowej roli euro**;

— przyjęcie na siebie roli „**międzynarodowej potęgi w zakresie uregulowań prawnych**”, promującej działania na rzecz podnoszenia standardów w dziedzinie przemysłu, środowiska naturalnego, warunków socjalnych, warunków wykonywania godnej pracy, zamówień publicznych i własności intelektualnej;

— **propagowanie trzech głównych kierunków polityki UE w zakresie rozwoju zewnętrznego**, którymi są: rozszerzenie, europejska polityka sąsiedztwa i Unia dla Śródziemnomorza oraz nowe partnerstwo z Afryką w kontekście AKP. ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 EKES jest głęboko przekonany, że przy braku **wspólnych europejskich prognoz dotyczących światowych perspektyw europejskiej polityki przemysłowej** niemożliwe będzie rozwinięcie wspólnej wizji strategicznej, która jest niezbędna do znaczącego i spójnego ożywienia zewnętrznego wymiaru europejskiej polityki przemysłowej.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie zewnętrznego wymiaru odnowionej strategii lizbońskiej. Dz.U. C 128/2010, s. 41.

3.1.6.3 EKES jest przekonany, że wzrost leży w interesie przemysłu europejskiego, a jedynym sposobem jego osiągnięcia jest uwolnienie przemysłu europejskiego od stałego narażenia na konkurencję ze strony wyrobów wytwarzanych po niskich kosztach.

3.1.7 Inicjatywy sektorowe: rynki pionierskie i platformy

3.1.7.1 Europa musi budować swą przyszłość w oparciu o swe mocne punkty. Stale rozwijane są różne rozwiązania sektorowe w celu zwiększenia światowej konkurencyjności Europy i jej atrakcyjności jako miejsca zamieszkania i pracy.

3.1.7.2 Do najistotniejszych obszarów należą:

- infrastruktura technologiczna;
- sieci zaopatrzenia w energię;
- społeczeństwo oparte na wiedzy i społeczeństwo cyfrowe;
- zdrowie i mobilność;
- technologie przekrojowe, niezbędne dla przemysłu UE.

3.1.7.3 Zdaniem EKES-u konieczne jest ujęcie w mocniejszych i spójnych ramach różnych istniejących już podejść sektorowych, takich jak:

- europejskie platformy technologiczne;
- inicjatywy rynków pionierskich;
- różne komitety doradcze wysokiego szczebla;
- platformy innowacyjności, takie jak LeaderShip, Cars 21, grupa zadaniowa ds. TIK;
- grupa wysokiego szczebla w przemyśle chemicznym.

3.1.7.4 EKES uważa ponadto, że niektóre szczególnie wrażliwe i obiecujące sektory powinny zostać rozwinięte w większym stopniu:

- **przestrzeń kosmiczna;**
- **mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju;**
- **przyszłe wyzwania społeczne związane ze zmianą klimatu;**
- **wyzwania związane z konkurencją**, takie jak przemysł chemiczny, inżynieryjny i rolno-spożywczy;
- **sektory wysoce energochłonne.**

4. Wymiar zewnętrzny polityki UE – klucz do sukcesu dla przemysłu UE

4.1 Jak podkreśliła prezydencja węgierska: „świat przechodzi niewiarygodnie szybko i gruntowną transformację: Europa musi radzić sobie z silniejszą niż kiedykolwiek konkurencją światową”.

4.2 20 mln przedsiębiorstw w Europie, zwłaszcza małej i średniej wielkości, kierowanych przez twórców, pracowników, rzemieślników i przedsiębiorców, powinno być w stanie wprowadzać innowacje, podnosić swą konkurencyjność i tworzyć miejsca pracy przy wsparciu europejskiej polityki przemysłowej zintegrowanej w jej wymiarze zewnętrznym.

4.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje konkluzje Rady Europejskiej z 17 grudnia 2010 r. dotyczące konkurencyjności międzynarodowej i jednolitego rynku.

4.4 EKES podkreśla zwłaszcza znaczenie stworzenia inteligentnych, przewidywalnych i mniej uciążliwych ram prawnych dla przedsiębiorstw, a także lepszego otoczenia biznesu dla MŚP, które umożliwiłoby im działanie w oparciu o długofalową wizję.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 218/06)

Sprawozdawca: **Corrado ROSSITTO**

Współsprawozdawca: **Ulrich PAETZOLD**

Dnia 16 września 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 4 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa za istotny atut otwarcie systemów zamówień publicznych wszystkich państw na konkurencję międzynarodową na podstawie Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA) WTO: porozumienie to gwarantuje wzajemność i symetrię pod względem regulacyjnym i faktycznym oraz umożliwia przeciwdziałanie środkom protekcyjnym i praktykom nieuczciwej konkurencji, niezależnie od szczegółowych umów z krajami wschodzącymi, zgodnie z prawem pierwotnym i wtórnym UE w tym zakresie oraz z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE.

1.2 Zdaniem EKES-u UE musi zwiększyć siłę przetargową, aby poprawić – na podstawie własnego prawa pierwotnego i wtórnego – dostęp do zamówień publicznych w państwach trzecich, biorąc pod uwagę to, że UE otwarła ponad 80 % własnych rynków zamówień publicznych, podczas gdy pozostałe duże gospodarki rozwinięte otworzyły tylko 20 % swoich.

1.3 EKES usilnie apeluje do PE, Rady i Komisji, aby zapewniły zarówno na szczeblu unijnym, jak i międzynarodowym skuteczniejszą i bardziej strategiczną ochronę interesów UE w dziedzinie dostępu do zamówień publicznych, zwiększając jej wiarygodność na arenie międzynarodowej, a także wspierając trwałość i rozwój europejskiego modelu gospodarczego i społecznego.

1.4 EKES uważa, że wykonawcy muszą podlegać takim samym warunkom konkurencji rynkowej, mającym na celu zagwarantowanie uczciwej konkurencji z zachowaniem równości szans, w oparciu o wzajemność z przedsiębiorstwami państw trzecich przestrzegającymi podstawowych zasad zamówień międzynarodowych, w szczególności w odniesieniu do pomocy państwa zabronionej zarówno w formie bezpośredniej, jak i pośredniej, metod obliczania cen, ostrożnościowego uwzględniania kosztów i ryzyka.

1.5 EKES zaleca, by prawodawcy formułujący przepisy dotyczące rynku wewnętrznego UE oraz negocjatorzy UE działający na arenie międzynarodowej w obszarze międzynarodowych zamówień publicznych zapewnili spójność i działali ze świadomością możliwych wzajemnych konsekwencji wynikających z wykonywanych przez nich zadań, propagując równość traktowania, niedyskryminację, wzajemne uznawanie, proporcjonalność, przejrzystość, walkę z korupcją, przestrzeganie norm społecznych i środowiskowych oraz praw podstawowych.

1.6 EKES uważa za niezbędne wprowadzenie systematycznej kontroli spójności między wynikami negocjacji prowadzonych przez Komisję na szczeblu dwustronnym i wielostronnym na podstawie upoważnienia państw członkowskich a późniejszym pełnym i skutecznym zastosowaniem przyjętych środków przez państwa członkowskie.

1.7 Zdaniem EKES-u należałoby przekształcić GPA z porozumienia plurilateralnego w porozumienie wielostronne, do którego przystępowałyby nowe państwa i które obejmowałyby środki przejściowe dotyczące rekompensat, preferencji cenowych, wprowadzania nowych podmiotów lub sektorów oraz nowych progów, a także ponownie poważnie rozważyć tymczasowe wyłączenie z GPA zamówień finansowanych z funduszy europejskich w odniesieniu do przedsiębiorstw z państw, które utrzymują krajowe środki ochrony.

1.8 EKES wzywa do szybkiego przyjęcia zapowiedzianej inicjatywy dotyczącej warunków „dostępu przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich do europejskich zamówień publicznych” (MASP – Market Access Scheme for Procurement) łącznie z jasnymi, przejrzystymi i sprawdzonymi mechanizmami wzajemnego otwarcia rynków, aby zapewnić symetryczny dostęp do zamówień publicznych i dostosować przy tym pakiet dotyczący zamówień z roku 2004.

1.9 Zdaniem EKES-u należy ugruntować podejście oparte na zapobieganiu i na systemie „wczesnego ostrzegania” w odniesieniu do projektów i/lub przyjmowania przez państwa trzecie restrykcyjnych przepisów w dziedzinie zamówień, aby umożliwić określenie i zgłoszenie partnerom międzynarodowym możliwych barier już na wczesnym etapie, a także udoskonalić bazę danych KE dotyczącą dostępu do rynków, tak aby dysponować wiarygodnymi i łatwo dostępnymi informacjami na temat ogłoszeń o zamówieniach, formalności i specyfikacji technicznych, w szczególności dla naszych MŚP, wraz z podstawowymi danymi statystycznymi i wskaźnikami oddziaływania czynników zakłócających konkurencję.

1.10 EKES zaleca przyjęcie środków mających na celu usprawnienie i uproszczenie procedur oraz ich dostosowanie do nowych wyzwań na szczeblu UE, aby zagwarantować pełne wykorzystywanie przez instytucje zamawiające potencjału gospodarczego i innowacyjnego MŚP na rynku wewnętrznym i międzynarodowym, również poprzez szkolenia, kampanie informacyjne i wsparcie przeznaczone dla wykonawców i uczestników przetargów międzynarodowych i przetargów na rynkach państw trzecich, a zwłaszcza dla ich kadr kierowniczych.

2. Wstęp

2.1 W UE roczna wartość zamówień sektora publicznego na towary i usługi stanowi około 17 % PKB i wynosi około 2 100 miliardów euro, z czego około 3 % przekracza próg określony w GPA – Porozumieniu w sprawie zamówień publicznych, zawartym w ramach porozumienia WTO w tym obszarze ⁽¹⁾. Szacuje się, że udział globalnego rynku zamówień publicznych w światowym PKB wynosi od 10 % do 20 %, brakuje jednak porównywalnych danych dla państw niebędących stronami GPA: na szczeblu globalnym wartość zamówień publicznych zdecydowanie przekracza 10 % światowego PKB.

2.2 Przedsiębiorstwa europejskie, od dużych przedsiębiorstw globalnych do najbardziej aktywnych MŚP, walczą o pozycję na rynkach światowych, ale napotykają coraz większe trudności w dostępie do zamówień publicznych, nie tyle związane z barierami, jakimi są granice, ile z barierami „poza granicami” – które są bardziej złożone i problematyczne pod względem technicznym i których zidentyfikowanie, przeanalizowanie i wyeliminowanie jest bardziej czasochłonne – obejmującymi restrykcyjne przepisy i praktyki mogące uniemożliwić przedsiębiorstwom UE skuteczne uczestniczenie w przetargach publicznych w państwach trzecich.

2.3 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej dotyczy szczególnego aspektu zamówień publicznych, jak zaznaczono w tytule: ma na celu przeanalizowanie i wskazanie – w odniesieniu do udziału przedsiębiorstw publicznych z państw trzecich w przetargach na rynku UE – w jaki sposób UE może:

- zapewnić właściwe funkcjonowanie swojego rynku wewnętrznego w obszarze zamówień;
- zagwarantować, że przedsiębiorstwa publiczne z państw trzecich będą dopuszczane do prowadzenia działalności na

rynku europejskim i podlegać takim samym warunkom i kryteriom dostępu co pozostałe przedsiębiorstwa;

- zagwarantować ponadto wzajemność i symetrię w zakresie dostępu przedsiębiorstwom europejskim na rynkach zamówień publicznych w państwach trzecich.

Inne aspekty zamówień są lub będą przedmiotem różnych opinii EKES-u.

2.4 Relacja łącząca otwarcie w handlu zewnętrznym i reformy rynku wewnętrznego ma charakter dwukierunkowy: o ile w obu przypadkach celem jest zredukowanie kosztów niepotrzebnych barier regulacyjnych, które zakłócają przepływ towarów, usług i inwestycji, o tyle rosnąca wzajemna zależność między rynkiem wewnętrznym i rynkami międzynarodowymi wymaga od prawodawców w dziedzinie rynku wewnętrznego UE oraz od negocjatorów UE zajmujących się międzynarodową wymianą handlową i międzynarodowymi zamówieniami publicznymi uwzględniania możliwych wzajemnych konsekwencji wynikających z ich działalności, a także realizowania spójnej polityki ukierunkowanej na propagowanie zasad prawa pierwotnego i wtórnego UE, potwierdzonych przez Trybunał Sprawiedliwości oraz zapisanych w Karcie praw podstawowych, tj. takich zasad, jak:

- poszanowanie praw człowieka,
- walka z korupcją,
- przestrzeganie norm społecznych i norm ochrony środowiska,
- przejrzystość,
- proporcjonalność,
- równe traktowanie,
- niedyskryminacja,
- wzajemne uznawanie.

2.5 W dziedzinie norm i przepisów, usług, inwestycji, zamówień publicznych, praw własności intelektualnej oraz systemów certyfikacji, wiele krajów będących naszymi partnerami handlowymi nadal często stosuje uciążliwe procedury, nie zachowuje przejrzystości oraz przyjmuje środki polityki przemysłowej ukierunkowane na wymuszoną substytucję importu, przymusowy transfer technologii oraz przyznawanie producentom lokalnym preferencyjnego dostępu do surowców.

2.6 Podczas gdy przedsiębiorstwa UE muszą stawić czoła rosnącej konkurencji na rynku wewnętrznym, który sprzyjał otwarciu zgodnemu z zasadą przejrzystości i dokładał starań, aby umożliwić powstanie wewnętrznego rynku UE bez barier, obecnie stało się oczywiste, że w wyniku takiego otwarcia rynek wewnętrzny jest zupełnie pozbawiony ochrony w obliczu podmiotów działających na rynkach państw trzecich, które nie dążą do zapewnienia podobnego otwarcia na własnych rynkach.

⁽¹⁾ Zob.: szacunki Komisji Europejskiej w COM(2010) 612 wersja ostateczna.

2.7 Mimo że UE przyjęła w tym zakresie rygorystyczne normy, których celem jest zagwarantowanie uczciwej konkurencji z zachowaniem równości szans, w praktyce żadna z tych norm nie ma zastosowania do przedsiębiorstw publicznych z państw trzecich, zwłaszcza kiedy uczestniczą one w zamówieniach publicznych, co jest sprzeczne z zasadami leżącymi u podstaw rynku wewnętrznego i powoduje znaczne szkody dla przemysłu i gospodarki UE.

2.8 EKES uznaje za niezbędne zbadanie, w jaki sposób UE może zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego – także w przypadkach, w których dopuszcza się przedsiębiorstwa publiczne z państw trzecich do działania na tym rynku – nadal kładąc duży nacisk na walkę z protekcyjnym, lecz także zwalczając – w interesie konsumentów, przedsiębiorstw i podatników europejskich – wszelkie formy dumpingu socjalnego i ekologicznego⁽²⁾, nieprzejrzystości kosztów i cen oraz pomocy państwa, a także przypadki nieprzestrzegania przepisów budżetowych i zasad wolnego rynku.

2.9 W Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu zamówienia publiczne zostały wyraźnie wyłączone z zakresu podstawowego obowiązku dotyczącego traktowania narodowego oraz z zakresu zobowiązań Układu ogólnego w sprawie handlu usługami. Należy jednak wziąć pod uwagę⁽³⁾, że do 2015 r. 90 % wzrostu na świecie wytwarzane będzie poza Europą, z czego trzecia część przypadać będzie na Chiny. W najbliższych latach musimy więc wykorzystać możliwości, jakie stwarza szybkie tempo wzrostu w państwach trzecich, w szczególności w Azji Wschodniej i Południowej.

2.10 Nasz rynek jest już w znacznym stopniu otwarty, w przeciwieństwie do rynków naszych głównych partnerów handlowych, zwłaszcza w przypadku szczebla regionalnego i lokalnego. Wystarczy przeanalizować niektóre przykłady z różnych kontynentów.

2.10.1 W **CHINACH** poziom otwarcia rynku pozostaje nadal bardzo niski w stosunku do możliwości. Kraj ten, którego PKB wyniósł w 2009 r. 3 573,8 miliarda euro, wyeksportował w tym samym roku do UE towary i usługi o wartości 277 miliardów euro, a zaimportował z UE towary i usługi za 99,7 miliarda euro. Od 2003 r. obowiązują klauzule „kupuj lokalnie”, zgodnie z art. 10 Ustawy o zamówieniach publicznych, a w roku 2007 polityka „kupuj chińskie” została wzmocniona dwoma dekretemi, które ograniczają możliwość składania w ramach przetargów ofert na towary zagraniczne do przypadków, gdy produkty lokalne są „rażąco” droższe i gorszej jakości. W 2009 r. przepis ten zaostrzono, co spowodowało wyeliminowanie wszelkich pozostałych możliwości, zwłaszcza w odniesieniu do produktów nowoczesnej technologii i produktów innowacyjnych, a dodatkowo ustanowiono ścisłą kontrolę w przypadku zamówień na usługi budowlane w ramach „pakietów na rzecz ożywienia wewnętrznego” na rok 2008 i 2009. W listopadzie 2009 r. Chiny wprowadziły „listę akredytacyjną lokalnych produktów innowacyjnych”, a w roku 2010 Rada Państwa zaproponowała zmiany dotyczące przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo, aby działały one tylko w obrębie rynku krajowego. Jednocześnie Chiny

przyznały pomoc państwa na rzecz chińskiego przemysłu wysokiej technologii, aby zwiększyć jego konkurencyjność na rynkach zagranicznych⁽⁴⁾.

2.10.1.1 W obszarze zamówień na roboty budowlane Chiny zrezygnowały z systemu pozwoleń na „kierowanie projektem”, „kierowanie budową” oraz inne usługi budowlane, wprowadzając w ich miejsce nowy system WFOCE (przedsiębiorstwo budowlane ze stuprocentowym udziałem kapitału zagranicznego) i JV (spółka joint venture), w którym faktycznie wyłącza się przedsiębiorstwa zagraniczne z projektów będących przedmiotem przetargów krajowych i dopuszcza ich udział tylko w rzadko organizowanych przetargach międzynarodowych dotyczących projektów krajowych. Oba systemy, WFOCE i JV, muszą być zgodne z chińskim systemem kwalifikowania, przewidującym kapitał w ujęciu nominalnym równy co najmniej pięciokrotności wartości projektu, personel kluczowy złożony z co najmniej 300 osób mieszkających w Chinach przynajmniej od roku, referencje dotyczące poprzednich prac wykonanych w Chinach, a w przypadku JV – uwzględnienie partnera o najniższym poziomie kwalifikacji⁽⁵⁾.

2.10.1.2 Obecna propozycja przedstawiona przez Chiny w negocjacjach WTO w ramach Porozumienia w sprawie zamówień publicznych nie obejmuje ogromnej większości prac budowlanych mogących zainteresować przedsiębiorstw europejskich, ani na poziomie działalności, ani na poziomie instytucji zamawiających.

2.10.1.3 W **ROSJI**, która nie jest stroną GPA WTO, regulacja Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego z grudnia 2008 r. nakłada rygorystyczne warunki dostępu do zamówień instytucji rządowych i samorządowych, przyznając pierwszeństwo produktom i usługom krajowym, które mogą być wycenione do poziomu przekraczającego ich wartość o 15 %, a w roku 2009 przyjęto środki antykrzysowe pod hasłem „kupuj rosyjskie”.

2.10.2 W **BRAZYLII** w lipcu 2010 r. zmieniono ustawę o zamówieniach publicznych, aby umożliwić instytucjom zamawiającym zachowanie 25-procentowego marginesu na towary i usługi wyprodukowane w całości lub częściowo w tym kraju. W roku 2009 Brazylia osiągnęła PKB w wysokości 1 128,5 miliarda euro⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Zob.: COM(2010) 612/1.

⁽³⁾ Zob.: COM(2010) 612/4.

⁽⁴⁾ Głównym problemem dotyczącym zamówień publicznych i własności intelektualnej jest polityka „rodzimyh innowacji”, której celem jest wspieranie chińskich przedsiębiorstw w dążeniu w górę łańcucha wartości. Program rodzimych innowacji, ogłoszony po raz pierwszy w listopadzie 2009 r., stanowi poważną przeszkodę w dostępie do chińskiego rynku zamówień w dużej liczbie innowacyjnych sektorów, od technologii ekologicznej do telekomunikacji. Zob. SEC(2011) 298 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ Zob.: komunikat Komisji, dokument WTO nr S/C/W/286, pkt 15–19; ponadto zakup przedsiębiorstwa chińskiego przez spółkę zagraniczną powoduje unieważnienie kwalifikacji zdobytych przez to przedsiębiorstwo, które musi zaczynać od zera.

⁽⁶⁾ W lipcu 2010 r. na podstawie zmian do brazylijskiej ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzono „tymczasową” klauzulę „kupuj brazylijskie”.

2.10.3 W **STANACH ZJEDNOCZONYCH** Kongres zaostriżył wymagania klauzuli „kupuj amerykańskie” zawartej w amerykańskiej Ustawie o odbudowie i reinwestycjach (*American Recovery and Reinvestment Act, ARRA*) (7). W 2009 r. PKB Stanów Zjednoczonych był równy 10 122,6 miliarda euro, przy czym w tym samym roku eksport towarów i usług do UE wyniósł około 286,8 miliarda euro, a import z UE – 323,8 miliarda euro (8).

2.10.4 W **JAPONII**, siódmym największym rynku eksportowym UE, przy eksporcie, który w 2009 r. wyniósł 36 miliardów euro w stosunku do importu o wartości 56,7 miliardów euro w tym samym roku, przedsiębiorstwa UE mają trudności w dostępie do zamówień publicznych, mimo że Japonia należy do GPA WTO. Przedsiębiorstwa UE uzyskały dostęp tylko do 4 % wszystkich zamówień o wartości około 22 miliardów euro (2007 r.), stanowiącej mniej niż 0,7 % PKB Japonii, podczas gdy Japonia miała dostęp do zamówień UE o wartości 312 miliardów euro, stanowiącej 2,5 % PKB Unii (9).

2.10.5 W **WIETNAMIE** przyjęto w kwietniu 2010 r. dyrektywę w sprawie stosowania produktów i materiałów krajowych oraz w sprawie zamówień na takie produkty, finansowanych ze środków państwowych. W 2009 r. Wietnam osiągnął PKB w wysokości 66,8 miliarda euro, przy czym eksport towarów do UE wyniósł 7,8 miliarda euro, a import z UE – 3,8 miliarda euro.

2.10.6 W **AUSTRALII** w roku 2009 dwa stany przyjęły przepisy dotyczące zamówień publicznych określanych jako strategiczne, mających wartość powyżej 250 milionów dolarów australijskich, w przypadku których w stanie Wiktorja wprowadzono wymóg 40 % produktów lokalnych (australijskich/nowozełandskich), a w stanie Nowa Południowa Walia ustanowiono preferencje cenowe na poziomie 20 %, do których w zależności od przypadku dochodzą dodatkowe preferencje na poziomie od 2,5 % do 5,0 %. W 2009 r. Australia osiągnęła PKB w wysokości 712,8 miliarda euro, przy czym eksport towarów i usług do UE wyniósł 14,4 miliarda euro, a import z UE – 34,1 miliarda euro.

2.11 Można jednak wskazać przykłady państw takich jak TURCJA, gdzie system zamówień publicznych poprawił się po przyjęciu ustawy nr 5812 z 2008 r. dostosowującej przepisy

(7) Do ustawy włączono dwa nowe przepisy dotyczące klauzuli „kupuj amerykańskie”: pierwszy przepis mówi o tym, że przyznawanych na podstawie tej ustawy środków nie można wykorzystywać na realizację projektów w zakresie budowy, przebudowy, konserwacji lub naprawy budynków publicznych lub w zakresie robót publicznych, chyba że całość żelaza, stali i wyrobów przemysłowych wykorzystanych do realizacji projektu pochodzi z produkcji amerykańskiej; drugi przepis określa, że środki przyznawane na podstawie tej ustawy nie mogą być wykorzystywane do celów zakupu przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego tekstyliów zawartych w szczegółowym wykazie, chyba że surowce zostały pozyskane i przetworzone w USA.

(8) Kolejnym przykładem jest zakaz dokonywania przez rząd USA zakupów od tak zwanych przedsiębiorstw przeniesionych, które początkowo były przedsiębiorstwami amerykańskimi, lecz zmieniły jurysdykcję podatkową i przeniosły się do systemu podatkowego innego państwa, czemu towarzyszą poważne obawy co do zgodności z GPA WTO. W wyniku wprowadzenia tego zakazu spółka UE mająca siedzibę w UE nie może sprzedawać swoich produktów amerykańskiemu rządowi, nawet jeżeli ma status spółki zgodnej z GPA.

(9) Zob.: SEC(2011) 298.

krajowe do wspólnotowych: zamówienia na dostawy towarów, robót budowlanych i usług opierają się na mechanizmach otwartej konkurencji, chociaż konieczne jest udoskonalenie transpozycji dyrektyw UE, jeśli chodzi o systemy odwoławcze (10). W 2008 r. próg UE został przekroczony w przypadku następujących zamówień: roboty budowlane (7 303 miliony euro), usługi (8 459 milionów euro), towary (8 042 miliony euro).

3. Obecne ramy prawne

3.1 Obecnie na przepisy regulujące zamówienia publiczne dla przedsiębiorstw europejskich składają się:

— podstawowe ramy wspólnotowe obejmujące dyrektywę w sprawie zamówień z 2004 r.: dyrektywę 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz dyrektywę 2004/17/WE koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, dyrektywa 2007/66/WE w sprawie przeglądu procedur udzielania zamówień, kodeks najlepszych praktyk dotyczących dostępu MŚP do przetargów (11) oraz dyrektywy 89/665/EWG i 92/13/EWG;

— traktat, na podstawie którego w prawie pierwotnym UE uznano prawo do autonomii regionalnej i lokalnej umożliwiające władzom publicznym stosowanie własnych instrumentów do celów pełnienia ich funkcji służby publicznej, takich jak różne formy partnerstwa publiczno-publicznego;

— liczne wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie zamówień;

— główny instrument otwarcia zamówień międzynarodowych, tj. plurilateralne Porozumienie WTO w sprawie zamówień publicznych (GPA), obecnie w trakcie przeglądu; zamówienia publiczne zostały natomiast wyłączone z podstawowych zasad dotyczących dostępu do rynku zawartych w Układzie ogólnym WTO w sprawie handlu usługami (GATS), z wyjątkiem mandatu do prowadzenia wielostronnych negocjacji w sprawie zamówień na usługi, w przypadku których Unia odgrywa przewodnią rolę, jeżeli chodzi o zaangażowanie w kwestie dostępu do rynku i zakazu dyskryminacji w obszarze zamówień na usługi, za sprawą wspólnych przepisów proceduralnych w zakresie zakupów;

— klauzule dotyczące zamówień zawarte w umowach o wolnym handlu, układach o stowarzyszeniu, umowach o partnerstwie i współpracy, układach o stabilizacji i stowarzyszeniu, umowach o partnerstwie gospodarczym, umowach przejściowych dotyczących handlu i kwestii związanych z handlem oraz w umowach o współpracy handlowej i gospodarczej;

(10) Ocena zamówień publicznych w Turcji z 2009 r. – SIGMA (instrument wsparcia na rzecz poprawy sprawowania rządów i zarządzania), wspólna inicjatywa OECD i UE.

(11) SEC(2008) 2193 – dokument służb KE.

— stosowanie prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych.

4. Uwagi

EKES uważa za istotny atut otwarcie systemów zamówień wszystkich krajów na konkurencję międzynarodową na podstawie Porozumienia w sprawie zamówień publicznych WTO, ponieważ porozumienie to gwarantuje wzajemność i symetrię pod względem regulacyjnym i faktycznym oraz umożliwia przeciwdziałanie stosowanym pomimo szczegółowych umów z krajami wschodzącymi środkom protekcyjnym i praktykom nieuczciwej konkurencji.

4.1 EKES podkreśla, że zgodnie z informacjami przedstawionymi niedawno przez Komisję, „do 2015 r. 90 % wzrostu na świecie wytwarzane będzie poza Europą, z czego trzecia część przypadać będzie na Chiny”⁽¹²⁾.

4.2 EKES podziela założenie, zgodnie z którym aby rozwinąć przewagę konkurencyjną, UE musi zapewnić skuteczniejszą i bardziej strategiczną ochronę swoich interesów poprzez zwiększenie własnej wiarygodności na arenie międzynarodowej, a także wspieranie trwałości i rozwoju europejskiego modelu gospodarczego i społecznego. Aby zyskać większą wiarygodność, UE musi zwiększyć swoją siłę przetargową w celu poprawy dostępu do rynków państw trzecich, biorąc pod uwagę to, że Unia otworzyła ponad 80 % własnych rynków zamówień publicznych, podczas gdy pozostałe duże gospodarki rozwinięte otworzyły tylko 20 % swoich⁽¹³⁾.

4.3 W kontekście zamówień publicznych EKES uważa, że obecne wspólnotowe ramy regulacyjne są zasadniczo właściwe oraz wystarczają do tego, aby zapewnić regulację rynku europejskiego odnośnie do kwestii gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Niestety niektóre państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni możliwości wynikających z takich ram regulacyjnych, aby zapewnić uczciwą konkurencję, ryzykując otwarcie swoich rynków – bez zagwarantowania zasady wzajemności – na przedsiębiorstwa publiczne państw trzecich, które nie przestrzegają podstawowych zasad w dziedzinie zamówień międzynarodowych. Zasady te muszą zaś być przestrzegane rygorystycznie, podobnie jak podstawowe zasady traktatów i Karty praw podstawowych.

4.4 EKES uważa, że współpraca publiczno-publiczna nie powinna prowadzić do tworzenia równoległych rynków, które nie stosują się do zasad w dziedzinie zamówień publicznych i wykluczają prywatne podmioty gospodarcze.

4.5 UE została pomyślana jako otwarta gospodarka sprzyjająca wolnemu handlowi, zapewniająca pewny z punktu widzenia prawa oraz niedyskryminacyjny dostęp do znacznej

liczby zamówień. Należy przy tym zagwarantować poufność i przejrzystość w celu propagowania innowacji i zrównoważonych zamówień publicznych, które:

— dają pierwszeństwo ofercie najbardziej korzystnej pod względem ekonomicznym przed ofertą najtańszą;

— uwzględniają cały cykl życia inwestycji.

4.6 Zdaniem EKES-u wszyscy wykonawcy muszą podlegać takim samym warunkom konkurencji rynkowej. W tej sprawie EKES wyraża wątpliwości odnośnie do warunków uczestnictwa tzw. przedsiębiorstw państwowych z państw trzecich, przede wszystkim jeżeli chodzi o pomoc państwa zabronioną zarówno w formie bezpośredniej, jak i pośredniej, metody obliczania cen oraz ostrożnościowe uwzględnianie kosztów i ryzyka. Rynek europejski gwarantuje dostęp do zamówień bez zagwarantowania odpowiedniej ochrony przed nieuczciwą konkurencją i ponosi duże ryzyko związane z możliwym dumpingiem socjalnym i ekologicznym oraz nieprzestrzeganiem zbioru norm etycznych traktatów i Karty praw podstawowych ze strony „przedsiębiorstw” państwowych.

4.7 Zdaniem EKES-u należy:

4.7.1 w trakcie negocjacji międzynarodowych oraz negocjacji z państwami trzecimi położyć nacisk na to, że wartości, prawa i podstawowe zasady Unii, ustanowione w unijnym prawie pierwotnym w oparciu o traktaty i Kartę praw podstawowych, muszą być przestrzegane i nie są przedmiotem negocjacji;

4.7.2 przyjąć w obszarze negocjacji międzynarodowych jednolite, silne, spójne i solidarne stanowisko, unikając odrębnych działań poszczególnych krajów, które mogą osłabić wspólną pozycję negocjacyjną, oraz prowadząc benchmarking rzeczywistego otwarcia rynków krajowych zgodnie z warunkami i ograniczeniami przewidzianymi w umowach zawartych na szczeblu europejskim;

4.7.3 podnieść poziom koordynacji służb Komisji, które zajmują się różnymi aspektami negocjacji handlowych, przemysłowych i dotyczących współpracy, zgodnie z przepisami w sprawie zamówień na szczeblu wielostronnym zawartymi w porozumieniu GPA z 1994 r., w umowach o wolnym handlu nowej generacji, w umowach o partnerstwie i współpracy lub w układach o stowarzyszeniu w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego, przyjmując podejścia bardziej ukierunkowane na bariery pozataryfowe i wywieranie nacisku na dopuszczenie do zamówień przedsiębiorstw UE;

4.7.4 przekształcić porozumienie GPA z plurilateralnego w wielostronne, przewidując przystąpienie nowych państw i przyjęcie środków przejściowych dotyczących rekompensat, preferencji cenowych, wprowadzania nowych podmiotów lub sektorów oraz nowych progów;

⁽¹²⁾ COM(2010) 612, pkt 1.

⁽¹³⁾ Wspólna deklaracja z dnia 9 lutego 2011 r. wydana przez Francję, Niemcy, Hiszpanię, Portugalię, Włochy i Polskę w sprawie zwiększenia wzajemności między UE i jej partnerami handlowymi.

4.7.5 wyłączyć tymczasowo z zakresu GPA zamówienia finansowane z funduszy europejskich w odniesieniu do przedsiębiorstw z państw, które utrzymują krajowe środki ochrony, co jest rozwiązaniem, które EKES przedstawił już w kilku poprzednich opiniach⁽¹⁴⁾;

4.7.6 zastosować w szczegółowy sposób zasady wzajemności i proporcjonalności w odniesieniu do niektórych sektorów, w części zawierającej ogólne uwagi i odstępstwa od postanowień art. III załącznika I WE do GPA;

4.7.7 nałożyć na przedsiębiorstwa z państw trzecich takie same warunki jak te, jakim podlegają przedsiębiorstwa europejskie w ramach ich rynków; UE nie może kontynuować negocjacji opartych na wzajemności formalnej zamiast na rzeczywistej wzajemności gospodarczej; należy przewidzieć klauzulę ochronną zawierającą porozumienie w przypadku braku równowagi;

4.7.8 rozważyć w przypadku ważnych partnerów handlowych, którzy korzystają z ogólnej otwartości UE, nie zapewniając równoważnych korzyści, wprowadzenie specjalnych ograniczeń dostępu do sektorów zamówień UE, aby skłonić ich do zapewnienia takiego samego otwarcia ich rynku;

4.7.9 przyjąć jak najszybciej inicjatywę dotyczącą warunków „dostępu przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich do europejskich zamówień publicznych” (MASP) łącznie z jasnymi, przejrzystymi i sprawdzonymi mechanizmami wzajemnego otwarcia rynków zamówień publicznych, a także zapewnić symetryczny dostęp do zamówień publicznych rozwiniętych gospodarek i dużych gospodarek wschodzących w sektorach przedstawionych w dyrektywie 2004/17/WE⁽¹⁵⁾ i programie prac na rok 2011⁽¹⁶⁾;

4.7.10 zacieśnić współpracę techniczną między przedstawicielami państw członkowskich i Komisji w zakresie dostępu do rynków oraz zwiększyć częstotliwość konsultacji z przedstawicielami przemysłu;

4.7.11 ustanowić ścisłe kontrole (oraz środki zapewniające ich rzeczywiste wdrażanie) istnienia bezpośredniej lub pośredniej pomocy państwa – uważanej w UE za zabronioną – przede wszystkim w odniesieniu do przetargów wspólnotowych, które są finansowane ze środków wspólnotowych, ze środków EBI i z funduszy strukturalnych, bądź w odniesieniu do sieci europejskich, z pełnym poszanowaniem gwarancji w zakresie wspólnotowych norm społecznych i ochrony środowiska;

4.7.12 udoskonalić bazę danych Komisji dotyczącą dostępu do rynków, tak aby dysponować wiarygodnymi i łatwo dostępnymi informacjami na temat ogłoszeń o zamówieniach, formalności i specyfikacji technicznych, które w rzeczywistości uniemożliwiają uczestnictwo państw trzecich, wraz z podstawowymi danymi statystycznymi i wskaźnikami oddziaływania czynników zakłócających konkurencję;

4.7.13 ugruntować podejście oparte na zapobieganiu i systemie „wczesnego ostrzegania” w odniesieniu do projektów i/lub przyjmowania przez państwa trzecie restrykcyjnych przepisów w dziedzinie zamówień, aby umożliwić określenie i zgłoszenie partnerom międzynarodowym możliwych barier już na wczesnym etapie oraz zarządzenie takim barierom u źródła za sprawą systematycznego stosowania procedury powiadamiania w ramach Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu;

4.7.14 wprowadzić na szczeblu UE środki na rzecz MŚP, aby zapewnić wykorzystywanie przez instytucje zamawiające potencjału gospodarczego i innowacyjnego MŚP na rynku wewnętrznym i międzynarodowym;

4.7.15 zapewnić szkolenia, kampanie informacyjne i wsparcie przeznaczone dla przedsiębiorstw uczestniczących w przetargach międzynarodowych i w przetargach na rynkach państw trzecich, a zwłaszcza dla ich kadr kierowniczych, uznając, że ochrona handlu, dostęp do rynków i informacja stanowią kluczowe problemy związane z wielkością tych przedsiębiorstw;

4.7.16 przewidzieć zmianę art. 55 ust. 3 dyrektywy 2004/18/WE i art. 57 ust. 3 dyrektywy 2004/17/WE, które dotyczą rażąco tanich ofert, w taki sposób, aby uniemożliwić przyjmowanie ofert przedsiębiorstw państwowych, które nie wykażą, że składana przez nie oferta wyklucza bezpośrednią lub pośrednią pomoc państwa, zabronioną w przepisach wspólnotowych; odpowiedni przykład „testu na istnienie pomocy państwa” znajduje się w załączniku 4 amerykańskiej organizacji Millennium Challenge Corporation;

4.7.17 dodać – jako kryterium obowiązkowego wykluczenia z udziału w zamówieniu – do art. 45⁽¹⁷⁾ dyrektywy 2004/18/WE oraz do art. 54⁽¹⁸⁾ dyrektywy 2004/17/WE naruszenie praw własności intelektualnej w odniesieniu do wykorzystywania patentów i danych technicznych uzyskanych nielegalnie;

4.7.18 dopilnować, aby przyszłe europejskie instrumenty prawne dotyczące swobodnego przepływu pracowników z państw trzecich nie stanowiły zachęty dla przedsiębiorstw państwowych z tych krajów, korzystających z zabronionej pomocy państwa;

4.7.19 zapewnić sprawną i szczegółową publikację w scentralizowanej bazie danych UE restrykcyjnych przepisów i praktyk w zakresie zamówień publicznych, które uniemożliwiają przedsiębiorstwom UE skuteczne uczestniczenie w przetargach w państwach trzecich, takich jak: akty prawne obejmujące klauzule „kupuj lokalne”, coraz wyższy poziom „lokalnej zawartości”, „pakiety środków stymulujących” na rzecz lokalnych innowacyjnych technologii bądź krajowe plany naprawy gospodarczej, które dają pierwszeństwo podmiotom lokalnym i dyskryminują przedsiębiorstwa z innych krajów;

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych (Dz.U. C 224 z 30.08.2008, s. 32).

⁽¹⁵⁾ COM(2009) 592.

⁽¹⁶⁾ COM(2010) 612 i COM(2010) 623 część II, s. 36.

⁽¹⁷⁾ Art. 45 „Podmiotowa sytuacja kandydata lub oferenta”.

⁽¹⁸⁾ Art. 54 „Kryteria kwalifikacji podmiotowej”.

4.7.20 zwiększyć w jeszcze większym stopniu spójność i komplementarność polityki wewnętrznej i polityki zagranicznej UE, realizując zalecenie Rady Europejskiej z września 2010 r. dotyczące konieczności „dokonania przeglądu zależności między polityką przemysłową a polityką konkurencyjności w świetle globalizacji oraz (...) promowania równych szans dla wszystkich” ⁽¹⁹⁾.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Zob.: Rada ds. Konkurencyjności, Konkluzje w sprawie zintegrowanej polityki przemysłowej w erze globalizacji, 10 grudnia 2010 r., s. 15.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

471. SESJA PLENARNA W DNIACH 4 I 5 MAJA 2011 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie”

COM(2010) 614 wersja ostateczna

(2011/C 218/07)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Dnia 28 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie”

COM(2010) 614 wersja ostateczna.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemśle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4-5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 119 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat w sprawie polityki przemysłowej jako inicjatywy przewodniej w ramach strategii „Europa 2020”. Zdecydowanie popiera podejście całościowe oraz ulepszony mechanizm wzajemnych połączeń pomiędzy politykami UE, a także pogłębioną koordynację na rzecz przemysłu pomiędzy UE a państwami członkowskimi. Celem jest zrównoważony europejski sektor przemysłowy, który byłby konkurencyjny w gospodarce światowej.

1.2 EKES wzywa Radę i Komisję do sporządzenia listy priorytetów i ram czasowych na podstawie komunikatu i odnośnych konkluzji Rady (¹).

(¹) Konkluzje przyjęte przez Radę ds. Konkurencyjności w dniu 10 grudnia 2010 r. (ref. 17838/10). W dniu 4 lutego 2011 r. Rada Europejska poczyniła pierwsze pozytywne kroki w zakresie energii i wspierania innowacji.

1.3 Zdaniem EKES-u ulepszony mechanizm wzajemnych połączeń powinien prowadzić do przyjęcia zintegrowanych sposobów podejścia na w pełni rozwiniętym rynku wewnętrznym funkcjonującym w ramach społecznej gospodarki rynkowej za sprawą inteligentnych rozwiązań legislacyjnych, badań i rozwoju oraz innowacji, dostępu do finansowania, energooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarki, strategii w zakresie ochrony środowiska, transportu, konkurencji i zatrudnienia, podniesienia poziomu umiejętności i kwalifikacji, handlu oraz związanych z nim kwestii, a także dostępu do surowców.

1.4 Usprawnienie planowania wewnętrznego i koordynacji wewnątrz instytucji UE, a także skupienie się na zacieśnieniu stosunków pomiędzy UE a państwami członkowskimi stawia w samym centrum przyszłej polityki przemysłowej kwestię ulepszenia sprawowania rządów. Państwa członkowskie powinny udoskonalić wzajemną koordynację. Również regiony i obszary metropolitalne powinny przejść odpowiedzialność. Krótko mówiąc, należy zacieśnić zarówno horyzontalne, jak i wertykalne połączenia w Europie, aby można było dotrzymać kroku innym kontynentom.

1.5 EKES podkreśla znaczenie rocznych sprawozdań Komisji dotyczących krajowych polityk przemysłowych; powinny być one ukierunkowane na realizację wspólnie uzgodnionych celów. Należy prowadzić otwartą dyskusję na ich temat w celu usprawnienia koordynacji, promowania sprawdzonych rozwiązań, a także stworzenia równych szans w Europie.

1.6 EKES zdecydowanie opowiada się za zapewnieniem odpowiedniego poziomu prywatnych i publicznych środków finansowych przeznaczanych na konkurencyjność i innowacje oraz równoważących kurczące się budżety. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje zapowiedzianą poprawę warunków transgranicznych dla kapitału wysokiego ryzyka oraz wnioski w sprawie publicznych i prywatnych obligacji projektowych UE na rzecz finansowania inwestycji w dziedzinie energii, transportu i TIK⁽²⁾. Należy poddać analizie obligacje projektowe w innych dziedzinach, takich jak projekty badawcze czy demonstracyjne. Fundusze strukturalne i fundusz spójności także muszą skupić się na realizacji celów polityki przemysłowej. W celu przyciągnięcia kapitału prywatnego do sektora przemysłowego należy opracować nowe innowacyjne koncepcje.

1.7 Polityka przemysłowa dotyczy wszystkich rodzajów wzajemnie połączonych mechanizmów produkcji i świadczenia usług. Zacierają się granice pomiędzy poszczególnymi sektorami. MŚP odgrywają coraz ważniejszą rolę zarówno z punktu widzenia wartości dodanej, jak i tworzenia miejsc pracy. Wspomniane czynniki wymagają inteligentnych horyzontalnych i sektorowych rozwiązań legislacyjnych lub regulacyjnych, a także zapewnienia środków towarzyszących. Należy wziąć pod uwagę złożoność międzynarodowych sieci powiązań i zintegrowanych procesów produkcyjnych.

1.8 Ze względu na złożony i różnorodny charakter wzajemnych powiązań EKES podkreśla potrzebę (wspólnego) podejmowania zobowiązań przez zainteresowane podmioty publiczne i prywatne w ramach grup wysokiego szczebla, platform technologicznych, dialogu społecznego i programów edukacyjnych.

1.9 EKES zwraca szczególną uwagę na następujące priorytety:

- potrzeba inteligentnych regulacji, stabilności regulacyjnej, odpowiednich ocen, a także ocen ex post;
- dostęp do finansowania na szczeblu UE: 7PR/8PR, CIP⁽³⁾, EBI oraz EFI, zwłaszcza dla MŚP;
- Unia innowacji powinna być ściśle powiązana z polityką przemysłową, zwłaszcza w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających i przemysłu energochłonnego;
- należy wspierać koordynację wewnątrz łańcuchów wiedzy i pomiędzy nimi – ośrodki badawcze, uniwersytety, przedsiębiorstwa;
- patent europejski stanowi sprawdzian dla wiarygodności polityki przemysłowej;

⁽²⁾ Zob.: roczna wizja wzrostu gospodarczego, punkt 9, COM(2011) 11 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Program ramowy oraz program na rzecz konkurencyjności i innowacji.

— pracownicy powinni zostać zaangażowani i brać udział w podejmowanych działaniach;

— istnieje potrzeba edukacji i szkoleń na wszystkich szczeblach, jak również wspierania przedsiębiorczości w celu zapewnienia stabilnego zatrudnienia wysokiej jakości wiążącego się z odpowiednim i trwałym wynagrodzeniem; należy informować o sprawdzonych rozwiązaniach;

— globalne zmiany wymagają aktywnej polityki handlowej i skutecznego nadzoru rynku, a także stanowią jednoznaczne wezwanie do tego, by Europa przemawiała jednym głosem w celu wypracowania międzynarodowych reguł gry;

— oszczędna pod względem zasobów i niskoemisyjna gospodarka w Europie powinna oznaczać, że UE wymaga przestrzegania tych samych standardów przez jej partnerów handlowych;

— należy zabezpieczyć dostęp do surowców i zdywersyfikowanych źródeł energii.

2. Wprowadzenie

2.1 Polityka przemysłowa „w nowym stylu” powstała w kwietniu 2004 r.⁽⁴⁾ Po przedłużającym się procesie liberalizacji i prywatyzacji w dalszym ciągu przeważała duża różnorodność krajowych koncepcji polityki przemysłowej.

2.2 Na szczeblu UE szczególne znaczenie nadano warunkom ramowym wzmacniającym pozycję przemysłu. Przeprowadzono również analizy sektorowe.

2.3 EKES brał czynny udział w tych pracach oraz wyraził swoje stanowisko w szeregu opinii dotyczących zwiększonego zainteresowania na szczeblu unijnym sektorami i ich specyfiką⁽⁵⁾.

2.4 Tymczasem kontekst ulega ciągłym zmianom. Ze względu na kryzys finansowo-gospodarczy rozbieżne opinie na temat sprawowania rządów na szczeblu UE oraz rozbieżne wyniki gospodarcze w państwach członkowskich negatywnie wpływają na europejską zdolność reagowania na zmiany.

2.5 Równolegle pojawiły się też nowe tematy i zmiany społeczne, w tym starzenie się społeczeństwa, ochrona klimatu i zrównoważony rozwój, dostęp do energii, wzmożona globalizacja, oparte na wiedzy społeczeństwo cyfrowe, a także zmiany na rynkach pracy.

2.6 Innowacja stanowi obecnie konieczność wynikającą zarówno z trwających badań i postępu technologicznego, jak i ze wzmożonej konkurencji na rynkach wewnętrznych i zagranicznych.

2.7 W ciągu ostatniego dziesięciolecia coraz większą uwagę zwracało się na pierwszorzędne znaczenie kształcenia i szkolenia.

⁽⁴⁾ COM(2010) 274 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ Odnosne opinie Komitetu znajdują się pod adresem: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.

2.8 Pomimo wyraźnego postępu ciągle borykamy się z rozdrobnieniem rynku wewnętrznego i brakiem koncentracji, co wynika częściowo z rozbieżności w podejściu do biznesu. Często także nie dostrzega się związku między ukończeniem procesu tworzenia rynku wewnętrznego a polityką przemysłową. EKES nieustannie apeluje o wdrożenie właściwych warunków i jednocześnie uwzględnienie potrzeby opracowania zasad dostosowanych do konkretnych potrzeb sektorów oraz zagadnień tematycznych biorących pod uwagę sieci wartości szeroko rozgałęzione w skali całego świata.

3. Nowe podejście zawarte w komunikacie

3.1 Polityka przemysłowa ma na celu utrzymanie w Europie silnego przemysłu produkcyjnego oraz zwiększenie ogólnej świadomości społeczeństwa i zainteresowanych podmiotów na temat tego, że UE musi dokonywać oceny i wprowadzać dostosowane warunki w celu umożliwienia przemysłowi – produkcyjnemu i usługowemu – pomyślnego rozwoju na rynkach krajowych i zagranicznych.

3.2 Polityka przemysłowa powinna stawić czoła takim wyzwaniom jak coraz większa niepewność i nierównowaga, a także ostra konkurencja i programy opracowywane przez innych ogólnosiękatowych graczy, tak aby określić ramy silnej bazy przemysłowej w Europie, inwestycji i tworzenia miejsc pracy.

3.3 Polityka przemysłowa jest inicjatywą przewodnią strategii „Europa 2020”, obok innych inicjatyw przewodnich i istotnych obszarów, takich jak innowacja, umiejętności, handel i jednolity rynek. W podejściu całościowym podkreśla się potrzebę skutecznej koordynacji i spójności **wszystkich** polityk UE. Koordynacja i spójność, wraz z towarzyszącymi im przejrzystością i widocznością polityk UE, muszą wspierać postęp technologiczny i innowacyjność (zwłaszcza kluczowych technologii wspomagających), restrukturyzację, tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy⁽⁶⁾ i obecność Europy na zagranicznych rynkach.

3.4 Nowym instrumentem jest propozycja Komisji dotycząca „testu konkurencyjności” przeprowadzanego w ramach procedury oceny, który musi wykraczać poza zwykłą konkurencję cenową czy kosztową oraz uwzględniać czynniki dotyczące inwestycji i innowacyjności.

3.5 Nadaje się wyższy priorytet często pomijanemu zewnętrznemu wymiarowi polityki przemysłowej. Większą uwagę poświęcono także dostępowi do surowców jako podstawowemu warunkowi wszelkiej polityki przemysłowej.

3.6 Na nowo położono nacisk na zintegrowane podejście horyzontalne połączone z zastosowaniami sektorowymi i podejściem dostosowanym do konkretnych potrzeb, a także na wymóg przyjrzenia się wzajemnym połączeniom pomiędzy sektorami i powiązaniu sieci wartości z łańcuchami dostaw (kwestia o zasadniczym znaczeniu dla MPŚ) oraz sieci i klastrów, a także na oddziaływanie usług dla przedsiębiorstw oraz dostęp do finansowania.

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie „Innowacyjne miejsca pracy źródłem wydajności i jakości zatrudnienia”, przyjęta 18 marca 2011 r. (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym), w szczególności punkt 2.6.

3.7 Równoległe z nieustannymi procesami zmian i restrukturyzacji w wielu obszarach europejskiego przemysłu w komunikacie zwraca się uwagę na nowe sektory, w których rośnie poziom inwestycji i zatrudnienia, takie jak przestrzeń kosmiczna⁽⁷⁾, nowe usługi bezpieczeństwa czy przemysł kulturalny i kreatywny.

3.8 Zdaniem EKES-u bardzo ważnym i ambitnym posunięciem jest wniosek Komisji, złożony na podstawie art. 173 Traktatu z Lizbony, w sprawie publikacji sprawozdań rocznych dotyczących stanu prac nad krajowymi politykami przemysłowymi oraz rozwoju tych polityk. Sprawozdania te mają wzmocnić wspólne analizy i wspólnie uzgadniane sposoby podejścia oraz strategię.

3.9 EKES z zadowoleniem odnotowuje, że Rada ds. Konkurencyjności w pełni popiera ramy w zakresie strategicznych kierunków działalności UE, które ułatwią wypracowanie wspólnej wizji w zakresie priorytetów. Co ważniejsze, Rada podkreśla także potrzebę koordynacji polityk przemysłowych państw członkowskich.

4. Uwagi ogólne

4.1 Biorąc pod uwagę naglące okoliczności, EKES jest zdania, że komunikat w sprawie polityki przemysłowej oraz konkluzje Rady pojawiają się w stosownym momencie.

4.2 Uczynienie z polityki przemysłowej inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020” dowodzi zdecydowania ze strony Komisji, aby przygotować skoordynowaną strategię zarówno na szczeblu UE, jak i w państwach członkowskich. Pilną sprawą o zasadniczym znaczeniu jest zaangażowanie się państw członkowskich.

4.3 EKES podkreśla wagę konkurencyjnego europejskiego przemysłu produkcyjnego zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju. Wymaga to silnej bazy przemysłowej powiązanej z usługami, które mają zasadnicze znaczenie dla przemysłu. Kompetentne źródła zwracają uwagę na stopniową zmianę struktury zatrudnienia przejawiającą się w przechodzeniu od sektora produkcyjnego do sektora usług związanych z przemysłem, nie tylko tych dotyczących materiałów pośrednich, lecz także usług świadczonych przez samych producentów⁽⁸⁾.

4.4 Silna polityka ma zasadnicze znaczenie w kształtowaniu przyszłości: inteligentna energia, nanotechnologia i nauki przyrodnicze, nowe materiały, usługi dla przedsiębiorców i media społeczne, a także potrzeba upowszechniania TIK. Europa nie ma swojego Apple ani Google. Chiny szybko nadrabiają zaległości, a w niektórych dziedzinach już prześcigają Europę.

4.5 UE pilnie potrzebuje wizji i programu w celu poprawy inwestycji produkcyjnych i produktywności. Jasno określone wspólne zasady działania w UE i w państwach członkowskich powinny przyczynić się do tworzenia zachęt na rzecz ambitnych programów inwestycyjnych realizowanych przez przedsiębiorstwa i władze publiczne.

⁽⁷⁾ EKES podkreśla szczególne znaczenie przemysłu kosmicznego dla rozwoju obszarów oddalonych i wiejskich.

⁽⁸⁾ Zob. m.in.: „Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise” (Sektory tworzące miejsca pracy w krótko- i średnioterminowej perspektywie po kryzysie), Ośrodek Analiz Strategicznych przy kancelarii premiera Francji, listopad 2010 r.

4.6 Polityka przemysłowa wymaga odpowiedniego poziomu prywatnych i publicznych środków finansowych. Kurczące się obecnie budżety powinny być równoważone innymi, wspólnie uzgodnionymi środkami finansowymi⁽⁹⁾.

4.7 EKES dostrzega trzy główne tematy, którymi należy zająć się w najbliższych latach:

- wzajemne powiązanie i oddziaływanie szerokiego spektrum unijnych polityk horyzontalnych i sektorowych,
- złożoność międzynarodowych sieci powiązań i zintegrowanych procesów produkcyjnych⁽¹⁰⁾ oraz
- ocena i ulepszona koordynacja polityk krajowych na szczeblu UE i w państwach członkowskich.

4.8 Usprawnienie planowania wewnętrznego i koordynacji wewnątrz instytucji UE, a także skupienie się na zacieśnieniu stosunków pomiędzy UE a państwami członkowskimi, stawia w samym centrum przyszłej polityki przemysłowej kwestię ulepszenia sprawowania rządów.

4.9 Państwa członkowskie opracowują swoje własne podejście i cele w zakresie przemysłu. Aby pomyślnie wdrożyć „nowy styl” europejskiej polityki przemysłowej, Rada powinna wykorzystać konkluzje Rady ds. Konkurencyjności jako podstawę wzmoczonej współpracy.

4.10 EKES w pełni popiera konieczność przyjęcia całościowego i zintegrowanego podejścia. Ulepszone wzajemne powiązania pomiędzy politykami stanowią ważną koncepcję na rzecz społecznej gospodarki rynkowej w Europie zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. Powinny one prowadzić do przyjęcia zintegrowanego podejścia do przyszłości przemysłu europejskiego na funkcjonującym rynku wewnętrznym za sprawą inteligentnych rozwiązań legislacyjnych, polityki w dziedzinie badań i rozwoju oraz innowacji, dostępu do finansowania, polityki w zakresie energooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarki, polityki ochrony środowiska, transportu i konkurencji, podniesienia poziomu umiejętności i kwalifikacji, polityki handlowej oraz związanych z nią kwestii, a także dostępu do surowców. Dzięki podejściu sektorowemu powstaną nowe możliwości. Wspomniane tematy są omawiane w oddzielnych komunikatach⁽¹¹⁾.

4.11 EKES z zadowoleniem przyjmuje skuteczny „test konkurencyjności”, który powinien się rozpocząć od wyrównowej analizy.

4.12 Utrzymanie, a nawet zwiększenie unijnych środków finansowych przeznaczonych na badania i rozwój ma nadrzędne znaczenie. Duże przedsięwzięcia europejskie, takie jak projekty realizowane w sektorze energetycznym oraz tworzenie ogólnoeuropejskiej infrastruktury, współfinansowane przez jedno państwo członkowskie lub większą ich liczbę, powinny uruchamiać mechanizmy dzwigni.

⁽⁹⁾ Np. Niemcy zwiększyły ostatnio o 20 % budżet przeznaczony na innowacyjność.

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rozwoju łańcucha wartości i dostaw w perspektywie europejskiej i światowej, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 1.

⁽¹¹⁾ Pierwszy przykład zastosowania tej metody można znaleźć w zapoczątkowanej w 2005 r. strategii LeaderSHIP 2015 dotyczącej europejskiego sektora stoczniowego.

4.13 Klasy przemysłowe zwykle wyłaniają się w tradycyjnych zagłębiach przemysłowych, które stale rozwijają się w oparciu o nowe inwestycje, technologie i innowacje, łańcuchy wartości, umiejętności i kompetencje oraz regionalne i międzynarodowe sieci wzajemnych powiązań⁽¹²⁾. Regiony na zaawansowanym etapie rozwoju stanowią przykłady do naśladowania dla Europy.

4.14 EKES uważa, że powiązane polityki i działania na szczeblu UE, wraz z bardziej przejrzystymi i aktualnymi informacjami na temat krajowych rozwiązań, przyczynią się w znaczący sposób do stworzenia równych szans oraz solidnego rynku wewnętrznego stanowiącego centralny punkt europejskiej integracji.

4.15 Dane i analizy są elementami o kluczowym znaczeniu. EKES z największym uznaniem odnosi się do kompleksowej analizy wykonanej przez Komisję. Dogłębne analizy oraz precyzyjne i porównywalne dane na szczeblu UE stanowią nieodzowny element każdej polityki. Dokładniejsze oraz perspektywiczne monitorowanie i ocena wymagają rzetelnych danych na temat zmieniających się aktualnych tendencji⁽¹³⁾. Czynnione są postępy w tej dziedzinie, ale wciąż wiele pozostaje do zrobienia.

4.16 Obok statystyk krajowych także Eurostat ma do odegrania istotną rolę. Należy go wyposażać w niezbędne narzędzia do zbierania odpowiednich danych i analizowania na bieżąco europejskich i ogólnoswiatowych tendencji oraz ich dynamiki. Powinien mieć także większy dostęp do danych. Informacje należy udostępnić jak najszybciej; muszą też być jak najbardziej kompletne.

5. Sprawowanie rządów na szczeblu UE; podejście horyzontalne i specyficzne: sieci sektorowe i sieci wartości

5.1 Połączenie działań Komisji w jedną koncepcję podkreśla potrzebę odkategoryzowania w celu zwiększenia widoczności i skuteczności.

5.2 Polityka przemysłowa w dalszym ciągu pozostaje do pewnego stopnia polityką krajową. Wspomniany w komunikacie wykaz obszarów, w których UE (Komisja, Rada, PE) podejmuje działania lub ma możliwość ich podjęcia jest imponujący. Na tym tle spójne ramy strategii „Europa 2020” jawią się jako narzędzie oferujące wiele możliwości.

5.3 EKES zgadza się z zamiarami polityki Komisji. Rola Komisji nie jest jednak zawsze jasno określona, co częściowo wynika z braku formalnych uprawnień w wielu dziedzinach. W niektórych sektorach, takich jak energia, ciągle większe znaczenie mają krajowe cele i procedury, a kompetencje Komisji i państw członkowskich nie są wykorzystywane w spójny sposób.

⁽¹²⁾ Punkt ten obrazują zmiany w wielu regionach i obszarach metropolitalnych w całej Europie, w których przestarzałe struktury przemysłowe są zastępowane ukierunkowanymi na przyszłość inwestycjami i nowym dynamizmem.

⁽¹³⁾ EKES podnosił już wcześniej tę kwestię w sprawozdaniu informacyjnym zatytułowanym „Badanie sektorowe delokalizacji” (2006 r.), w którym wykazano błędy w zakresie porównywalności danych wykorzystywanych przez Komisję.

5.4 W związku z powyższym, należy zwiększyć uprawnienia i skuteczność Rady ds. Konkurencyjności, która wraz z Komisją określa cele i reguluje szeroką gamę zagadnień.

5.5 EKES wzywa Radę i Komisję do sporządzenia operacyjnej listy priorytetów i odpowiadających im ram czasowych. Priorytety te muszą również uwzględniać infrastrukturę gospodarczą, taką jak zaawansowane sieci transportowe, zdywersyfikowane źródła energii i dostęp do nich, agenda cyfrowa czy TIK.

5.6 Zewnętrzny wymiar rynku wewnętrznego oraz cel dotyczący równych szans w kontekście międzynarodowym w coraz większym stopniu wymagają aktywnej polityki handlowej i skutecznego europejskiego korpusu dyplomatycznego.

5.7 Przemysł po raz kolejny przechodzi poważną transformację napędzaną przez badania, rozwój i innowacje, a także zmienione regulacje i międzynarodowe rynki przemysłowo-usługowe. Zmiany te oddziałują na wszystkie sektory. Priorytety określone w udanych programach roboczych UE powinny odzwierciedlać aktualne tendencje w celu zabezpieczenia właściwych warunków ramowych i uwzględnienia konkretnego planu działania, który dostarczy wytyczne i zagwarantuje pewność inwestycjom przemysłowym. Stabilne długoterminowe ramy regulacyjne są koniecznością.

5.8 Związek pomiędzy polityką przemysłową a jednolitym rynkiem ma znaczenie zasadnicze. EKES nalega, aby – podobnie jak ma to miejsce w wypadku bardziej szczegółowych polityk przemysłowych – w procesie decyzyjnym dotyczącym Aktu o jednolitym rynku wyraźnie potwierdzono po raz kolejny rolę Komisji i UE, a także potrzebę równych szans w całej Europie.

5.9 EKES powtórnie przypomina o konieczności utrzymania zakładanego poziomu 3% PKB przeznaczanego na wydatki związane z badaniami i rozwojem. Kurczące się środki finansowe nie powinny odbijać się negatywnie na mających decydujące znaczenie innowacyjnych mechanizmach.

5.10 Mając na uwadze skuteczność i wartość dodaną polityk i instrumentów finansowych, EKES pozytywnie odniósł się w różnych opiniach do wspieranych z unijnych środków sektorowych grup wysokiego szczebla, platform technologicznych, stymulowania innowacyjnych klastrów oraz współpracy transgranicznej pomiędzy panelami badawczymi a ośrodkami badawczymi. Należy w dalszym ciągu rozwijać przedsięwzięcia demonstracyjne i przykładowe.

5.11 Udany przedsięwzięciem jest inicjatywa rynków pionierskich (LMI) opracowana dla sześciu ważnych sektorów w celu obniżenia barier dla produktów i usług⁽¹⁴⁾. W podobnym stylu UE powinna rozpocząć nowe przedsięwzięcia przemysłowe, np. czyste i energooszczędne pojazdy, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, sieci ogólnoeuropejskie, próby kosmiczne czy kluczowe technologie wspomagające.

⁽¹⁴⁾ Chodzi tu o następujące rynki: e-zdrowie, włókiennicze wyroby ochronne, zrównoważone budownictwo, recykling, bioprodukty i odnawialne źródła energii.

5.12 EKES uważa, że przyjęcie europejskiego patentu będzie testem wiarygodności unijnej polityki przemysłowej. Nawet jeśli nie ma możliwości zastosowania europejskiego patentu w całej UE, to niektóre państwa członkowskie powinny zacząć go wprowadzać już teraz.

5.13 W bardziej ogólnym ujęciu ochrona praw własności intelektualnej ma w dzisiejszym świecie pierwszorzędne znaczenie.

5.14 Podejście opracowywane dla konkretnych sektorów ma zasadnicze znaczenie dla lepszych i bardziej odpowiednich uregulowań, jak też dla opracowania niezbędnych instrumentów i środków.

5.15 Niemniej jednak globalizacja, fragmentacja łańcuchów dostaw ponad granicami państwowymi oraz ścisła współzależność rozmaitych podmiotów sprawiają, że „tradycyjne” postrzeganie przemysłu jako grupy oddzielnych sektorów ma coraz mniejsze znaczenie z punktu widzenia polityki. Nie należy tego rozumieć jako zaprzeczenia istnienia pewnych bardzo specyficznych problemów w niektórych sektorach, ale należy się nimi zająć indywidualnie, mając na względzie perspektywę europejską.

5.16 Elastyczne podejście sektorowe umożliwi pomyślną wymianę poglądów i stanowi dobrą podstawę do angażowania się zainteresowanych podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Oprócz przedstawicieli Komisji i rządu chodzi tu o przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, placówki szkolnictwa (wyższego), partnerów społecznych, organizacje pozarządowe i reprezentantów regionów.

6. Kluczowe kwestie szczegółowe

6.1 Polityka przemysłowa to ogólna koncepcja, której towarzyszą inne, wzajemnie połączone obszary.

6.2 **Dostęp do finansowania** stanowi poważną barierę i należy się tym zająć w trybie pilnym. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje zapowiedzianą poprawę warunków transgranicznych dla kapitału wysokiego ryzyka oraz wnioski w sprawie publicznych i prywatnych obligacji projektowych UE na rzecz finansowania inwestycji w dziedzinie energii, transportu i TIK⁽¹⁵⁾. Należy przeanalizować obligacje projektowe dla innych obszarów, np. dla programów badawczych. Trzeba będzie koniecznie uwzględnić inne środki, m.in. mechanizmy odliczania podatku.

6.3 MPŚ szczególnie boleśnie odczuły skutki kryzysu finansowego. Należy rozwijać innowacyjne pomysły w celu mobilizacji kapitału prywatnego, np. crowd funding (polegające na zbieraniu pieniędzy, zazwyczaj przez internet, celem wsparcia konkretnych projektów). EKES sugeruje, aby Komisja zorganizowała fora dyskusyjne z udziałem zainteresowanych podmiotów z zewnątrz, aby przeanalizować sposoby i środki mobilizacji prywatnego kapitału dla celów przemysłowych. Należy przy tym uwzględnić stosowane na całym świecie rozwiązania. Pomysły i rozwiązania przynoszące najlepsze rezultaty muszą być rozpowszechniane.

6.4 EKES zaleca, aby zachęcić także EBI i EFI do podjęcia wysiłków na rzecz opracowania ukierunkowanych instrumentów, które pomogą w rozwoju europejskich MPŚ.

⁽¹⁵⁾ Zob.: przypis 2.

6.5 Rola EBI jest tym ważniejsza, że stanowi on przykład dla innych prywatnych inwestorów, a także odgrywa rolę katalizatora w zdobywaniu dodatkowego wsparcia finansowego. Obejmuje to również wspieranie długoterminowych inwestycji potrzebnych dla rozwoju innowacyjnych procesów. Kryteria społeczne i środowiskowe powinny zostać włączone w system pożyczkowy EBI, wraz z ocenami ex post dotyczącymi wpływu wydatków EBI na europejski przemysł oraz na realizację celów UE.

6.6 W odniesieniu do 7PR i 8PR, EKES z zadowoleniem odnotowuje rosnące zainteresowanie Komisji innowacyjnymi projektami przemysłowymi oraz współpracą (transgraniczną).

6.7 Unijne finansowanie badań i rozwoju skupia się obecnie na rozpowszechnianiu i pogłębianiu wiedzy. Należy wspierać przedsięwzięcia zgodne z wizją platform technologicznych UE, a także Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) ⁽¹⁶⁾. EKES opowiada się za dalszym uproszczeniem mechanizmów wdrażania. Należy inwestować fundusze UE w sposób ukierunkowany, aby uzyskać efekt mnożnikowy inwestycji publicznych lub prywatnych.

6.8 Oznacza to, że siłą napędową 8PR muszą być, oprócz podstawowych badań, także cele polityki przemysłowej. W przypadku dużych projektów przemysłowych i tak niezbędna jest skuteczna koordynacja pomiędzy (scentralizowanym) finansowaniem unijnym a finansowaniem krajowym.

6.9 To samo dotyczy CIP, programu na rzecz konkurencyjności i innowacji dla MŚP w dziedzinie energii, TIK i przedsiębiorczości.

6.10 Należy w nowy sposób spojrzeć na rozwój w regionach zdominowanych przez jeden sektor przemysłu, aby skuteczniej zachęcać do dywersyfikacji przemysłowej. Zrównoważony rozwój będzie wspierany za pomocą unijnego finansowania projektów niskoemisyjnych i przyjaznych środowisku.

6.11 Związek pomiędzy **innowacyjnością** a polityką przemysłową jest oczywisty. Innowacyjność to bardzo szeroka dziedzina, która obejmuje również kwestie o charakterze nietechnicznym. Zatem inicjatywy przewodnie w zakresie innowacyjności i polityki przemysłowej słusznie skupiają się na tych samych zagadnieniach i wspólnych celach co partnerstwa na rzecz innowacji. Przyczyni się to do zwiększenia skuteczności i widoczności.

6.12 Należy unikać ewentualnego odprzemysłowienia poprzez wzmocnienie więzi między innowacyjnością a przemysłem ⁽¹⁷⁾, m.in. poprzez położenie szczególnego nacisku na kluczowe technologie wspomagające. Należy poprawić warunki dla tych gałęzi przemysłu, które rozwijają się dzięki postępowi naukowemu.

6.13 Unijna i krajowa polityka w zakresie badań i innowacyjności jest ściśle połączona z polityką przemysłową, zwłaszcza w obliczu kurczących się budżetów i wysiłków

podjęmowanych na innych kontynentach. Obawy budzi także zmniejszanie i/lub przenoszenie poza terytorium UE kosztów badań w przedsiębiorstwach.

6.14 Przekształcanie w drodze technologii stosowanej osiągnięć badawczych i naukowych w produkty jest w dalszym ciągu słabym punktem całej Europy. Zasadnicze badania pozostają istotnym elementem, ale EKES podkreśla potrzebę skutecznego, zrównoważonego i szybszego przechodzenia od fazy laboratoryjnej do zastosowań w realnej gospodarce.

6.15 Cele w zakresie procesu przechodzenia na energooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę mogą przyczynić się do powstania dodatkowych możliwości w dziedzinie pionierskich innowacji.

6.16 Priorytetem powinno stać się usprawnienie koordynacji wewnątrz łańcuchów wiedzy i pomiędzy nimi. Należy uczynić to przedmiotem dyskusji między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w sektorze publicznym i prywatnym w celu zniwelowania luk i wspierania wartości dodanej oraz skuteczności.

6.17 Uniwersytety w dalszym ciągu nie odgrywają w pełni swej roli jako integralnej części trójkąta wiedzy. Szczególną uwagę należy zwrócić na otwarte i transgraniczne sieci pomiędzy uniwersytetami a przemysłem. UE powinna skupić się na wspieraniu takich rozwiązań.

6.18 **Założenia społeczne** w ramach strategii „Europa 2020” obejmują różne elementy. Najważniejszym punktem jest tworzenie miejsc pracy poprzez prywatne inwestycje oraz łańcuch dostaw i wartości, a także za pośrednictwem MPŚ. Cel ten będzie przyczyniać się także do wzmocnienia społecznej akceptacji strategii.

6.19 Pracownicy powinni brać udział w tym procesie. EKES podkreśla potrzebę skutecznego dialogu społecznego oraz wspierania wspólnych celów i zobowiązań w tym okresie dynamicznych zmian. Dialog społeczny jest także potrzebny dla społecznie akceptowalnych rozwiązań oraz wymagany do budowania zaufania do transformacji gospodarczej. Ponadto powinien zwiększać świadomość społeczną i akceptację.

6.20 Państwa członkowskie mają w tym zakresie swoje własne tradycje. Zdaniem EKES-u uczestnictwo i zaangażowanie pracowników powinny być zapewniane zarówno w firmie, jak i na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym, aby usprawniać przewidywanie i kształtować zmianę. Na szczeblu europejskim sektorowy dialog społeczny jest bardzo wartościowym narzędziem, które Komisja powinna w dalszym ciągu wspierać, jak też promować jego stosowanie tam, gdzie nie jest on jeszcze wykorzystywany.

6.21 **Kształcenie i szkolenie** na wszystkich poziomach stanowią najważniejsze priorytety. Analizy rynku pracy (na szczeblu sektorowym) powinny stanowić podstawę dla wytycznych w zakresie programów kształcenia, z uwzględnieniem średnio- i długoterminowych wymogów w zakresie umiejętności. Należy wyeliminować zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć. W niektórych obszarach, takich jak zawody inżynierskie czy techniczne, obawy budzi dysproporcja pomiędzy podażą a popytem. Należy wspierać przedsiębiorczość.

⁽¹⁶⁾ Pierwsze trzy wspólnoty wiedzy i innowacji (WWiI) są w trakcie tworzenia.

⁽¹⁷⁾ Zob. m.in.: „The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose” (Odprzemysłowienie Europy. Nie ma czasu do stracenia), Académie Royale de Belgique, 2010 r.

6.22 Potrzebne są wytyczne i rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań w celu kształtowania programów kształcenia (na poziomie uniwersyteckim)⁽¹⁸⁾. EKES wzywa Komisję do wzmocnienia zaangażowania w tym obszarze.

6.23 **Ogólnoświatowe zmiany** wymagają aktywnej europejskiej polityki handlowej. Zacierają się podział pracy między krajami „wysokiej” i „niskiej” klasy. W dużym tempie zachodzą istotne zmiany gospodarczo-społeczne, zwłaszcza w Azji. Równe szanse w skali międzynarodowej mają zatem tym większe znaczenie, jeśli chodzi o standardy środowiskowe i społeczne, wzajemność w dostępie do rynku, własność intelektualną itp.⁽¹⁹⁾

6.24 EKES nalega, aby wszystkie europejskie mechanizmy podejmowania decyzji i oceny przyszłego prawodawstwa uwzględniały kwestię ogólnoswiatowych równych szans. Równolegle należy wprowadzić w UE dokładniejsze monitorowanie i skuteczniejszy nadzór rynku. Trzeba również zwiększyć uprawnienia służb kontroli celnej.

6.25 Nie można nie doceniać znaczenia standaryzacji jako ważnego instrumentu na jednolitym rynku. Firmy amerykańskie i chińskie często w sposób spontaniczny dostosowują się do tych standardów, gdyż są liderami pionierskich rozwiązań na skalę światową.

6.26 EKES podkreśla związek pomiędzy polityką przemysłową a polityką handlową i związanymi z nią kwestiami. Należy wyeliminować sztuczne bariery dla handlu i inwestycji w pozostałych częściach świata. Negocjacje w tych kwestiach mogą wykroczyć poza ramy WTO i należy je prowadzić w oparciu o dwustronne lub inne wielostronne ramy. Zewnętrzny wymiar polityki przemysłowej pociąga za sobą potrzebę przyjęcia przez UE jednego stanowiska na wszystkich międzynarodowych forach gospodarczych⁽²⁰⁾.

6.27 UE musi w sposób zdecydowany podjąć walkę ze stosowanymi przez partnerów handlowych ograniczeniami w zakresie dostępu do surowców. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenia dotyczące działań w zakresie cen surowców oraz konsolidacji rynku sektora górnictwa. Należy znaleźć rozwiązanie problemu spekulacji na rynkach towarów.

6.28 Należy uważnie przeanalizować i zaprojektować narzędzia polityki pod względem stopnia ich oddziaływania na konkurencyjność przemysłu⁽²¹⁾, bez uszczerbku dla przyjętych w UE celów i standardów w zakresie energii i klimatu. Oszczędna pod względem zasobów i niskoemisyjna gospodarka w Europie powinna oznaczać, że UE wymaga osiągnięcia tych

samych standardów przez jej partnerów handlowych⁽²²⁾. Pożądanym rozwiązaniem są porozumienia wielostronne. Nie należy nakładać sankcji handlowych.

6.29 W odniesieniu do **standardów społecznych** EKES odwołuje się do deklaracji MOP w sprawie podstawowych standardów pracy z 1998 r. w zakresie dyskryminacji, pracy dzieci i pracy przymusowej, a także wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i rokowań zbiorowych⁽²³⁾. Konwencje MOP są bardziej szczegółowe, lecz wiele krajów do nich nie przystępuje lub ich nie wdraża.

6.30 Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) musi być stosowana na skalę międzynarodową w oparciu o deklaracje MOP i wytyczne OECD, a także inne powszechnie uznawane instrumenty międzynarodowe⁽²⁴⁾. Firmy zaczynają stosować CSR jako sposób na poprawę ich wizerunku.

7. Związek pomiędzy krajowymi politykami przemysłowymi a UE

7.1 Pomimo wewnętrznych różnic w poszczególnych stanach amerykańska gospodarka funkcjonuje w oparciu o jeden rynek i jeden centralny rząd. Podobnie wygląda sytuacja w Chinach czy w innych krajach.

7.2 Z kolei w Europie wszystkie państwa członkowskie mają swoje własne formy polityki przemysłowej⁽²⁵⁾. Obowiązujący model jest wysoce zróżnicowany ze względu na odmienne krajowe mechanizmy podejmowania decyzji czy tradycje, charakterystyczne dla danego kraju stosunki pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, a także odrębne struktury gospodarek i przewag konkurencyjnych. Ponadto obecny kryzys może nieść ze sobą pokusę ukrytego protekcjonizmu.

7.3 Ze względu na te wszystkie rozbieżności wyniki gospodarcze w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich bardzo się od siebie różnią. Rada podkreśla, że pożądanym rozwiązaniem byłyby roczne sprawozdania w sprawie rozwoju krajowej polityki przemysłowej. Biorąc pod uwagę ograniczone uprawnienia Komisji w tym obszarze, zadanie to wcale nie jest łatwe.

7.4 Jednym z głównych celów strategii „Europa 2020” jest wzajemne zbliżenie UE i państw członkowskich. Sprawozdania Komisji mogą stanowić dodatkową część unijnego sprawowania rządów. Przejrzystość, przykłady udanych przedsięwzięć i sprawdzone rozwiązania mogą doprowadzić do pozytywnego zbliżenia stanowisk poszczególnych rządów. Powinno to doprowadzić do dyskusji w Radzie na temat różnych koncepcji i ich praktycznych rezultatów.

⁽¹⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie uniwersytetów dla Europy, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 48.

⁽¹⁹⁾ Zob. komunikat dotyczący polityki handlowej SEC(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ Zob. opinie EKES-u „Wymiar zewnętrzny europejskiej polityki przemysłowej – czy polityka handlowa UE rzeczywiście uwzględni interesy europejskiego przemysłu?” (Zob. str. 25 niniejszego Dziennika Urzędowego) oraz Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 41.

⁽²¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wpływu stałego rozwoju rynków energetycznych na łańcuchy wartości w przemyśle europejskim, Dz. U. C 77 z 31.3.2009, s. 88, a w szczególności punkt 1.6.

⁽²²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wpływu międzynarodowych umów o zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych na procesy przemian w europejskim przemyśle, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 62.

⁽²³⁾ Zob.: Deklarację MOP dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy (1998 r.).

⁽²⁴⁾ M.in. program OZN „Global Compact” i międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej (MSSF, w tym międzynarodowe standardy rachunkowości). Zastosowanie mają także wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka opracowane przez Johna Ruggiego.

⁽²⁵⁾ Nieco przesadzając można powiedzieć, że istnieje 27 polityk przemysłowo-innowacyjnych.

7.5 Każde państwo członkowskie ma oczywiście swobodę w określaniu swoich własnych atutów i tworzeniu infrastruktury wiedzy lub innych infrastruktur, jeśli działania te pozostają w zgodności z przepisami UE. Platformy dyskusyjne dotyczące wymiany doświadczeń mogą usprawnić współpracę pomiędzy grupami państw członkowskich.

7.6 Monitorowanie i ocena wyników krajowych działań może stworzyć nowe możliwości współpracy pomiędzy rządami, pomiędzy rządami a Komisją oraz, oczywiście, dla firm, zwłaszcza dla dużej liczby umiędzynarodawiających się MPŚ.

7.7 Wiele krajów ma własne platformy innowacyjne ukierunkowane na realizację celów krajowych. Platformy te rzadko przyczyniają się do realizacji wspólnych celów europejskich. EKES opowiada się za zbadaniem tego, w jaki sposób podejście transgraniczne mogłoby zwiększyć skuteczność. Należy rozpowszechniać sprawdzone rozwiązania i podejmować dyskusję na ich temat.

7.8 W rocznych sprawozdaniach powinno się analizować spójność unijnej polityki przemysłowej z politykami krajowymi. Od niedawna państwa członkowskie, np. Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Hiszpania i Holandia, publikują również dokumenty dotyczące ich krajowej polityki⁽²⁶⁾. Jednak związek z europejskimi celami i działaniami pozostaje niewystarczający. EKES zaleca Komisji ujęcie analizy tych krajowych sprawozdań w perspektywie europejskiej w jej najbliższym sprawozdaniu rocznym.

7.9 Intensyfikują się także wymiany poglądów pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie pożądaných polityk przemysłowych. Tego typu praktyki oraz wyniki operacyjne powinny być rozpowszechniane w całej Unii w celu zastąpienia zawężonych wizji krajowych szerszymi perspektywami.

7.10 Regiony i obszary metropolitalne także muszą przejąć odpowiedzialność. Powinny mieć one uprawnienia do rozwijania klastrow i do intensyfikacji współpracy pomiędzy instytucjami edukacyjnymi, ośrodkami wiedzy a przemysłem (np. poprzez rozwój sieci regionalno-sektorowych).

7.11 Ocena Komisji powinna obejmować wyniki działań i praktyki w konkretnych obszarach, takich jak zamówienia publiczne – 17 % PNB – w których według analiz i sprzecznie z dyrektywami UE w dalszym ciągu wiodącą rolę odgrywają krajowe cele przemysłowe.

7.12 Szczególnie trafnym przykładem jest sprzęt wojskowy, który często jest pomijany. Kurczące się budżety często mają negatywny wpływ na wydatki związane z wojskowością. Niezależne kontrole muszą uutorować drogę dla lepszej jakości za rozsądną cenę.

7.13 W tym obszarze EKES podkreśla potrzebę zniesienia barier wewnątrz UE, a także rozwinięcia konkurencyjnych transgranicznych łańcuchów dostaw. Należy wspierać efekt rozprzestrzeniania i efekt „spin-off” pomiędzy produkcją wojskową a cywilną. Równolegle należy zaplanować europejską harmonizację pozwoleń wywozowych.

7.14 Kolejnym ciekawym obszarem jest „użyteczność publiczna”. Wyciągając wnioski ze spisu sporządzonego przez Komisję, należy przewidzieć więcej otwartości na współpracę transgraniczną lub wykorzystanie sprawdzonych rozwiązań.

7.15 Analizy UE mogą być źródłem ciekawych danych na temat jakości szerokiego spektrum warunków w państwach członkowskich. Należy zachęcać do uproszczenia praktyk administracyjnych (bez uszczerbku dla bezpieczeństwa produktów i ochrony konsumentów) oraz do zmniejszenia obciążeń finansowych⁽²⁷⁾. W niektórych obszarach i krajach procesy te już trwają.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Przykładowo: Niemcy jako konkurencyjny kraj uprzemysłowiony (Niemcy), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Francja), Agenda wzrostu (Wielka Brytania; niebawem uzupełniona zostanie o szczegółowy program), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Hiszpania), *Naar de top: de hooflijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Holandia).

⁽²⁷⁾ Grupa Stoibera.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro

COM(2010) 524 wersja ostateczna – 2010/0278 (COD)

(2011/C 218/08)

Sprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Dnia 6 grudnia 2010 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 136 i 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro

COM(2010) 524 wersja ostateczna – 2010/0278 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 10 – 33 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyznaje, że reformy paktu stabilności i wzrostu są potrzebne, aby rozwiązać problemy wynikające z kryzysu z 2008 r. oraz długotrwałe problemy, które były oczywiste jeszcze przed kryzysem. EKES ponadto zwraca uwagę, że pakt stabilności i wzrostu nie zapobiegł zaburzeniom równowagi budżetowej wynikającym z innych źródeł, w tym z zaburzeń makroekonomicznych oraz braków w praktykach i uregulowaniach bankowych i finansowych, ani ich nie ograniczył.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro jako krok w kierunku tak potrzebnej reformy, lecz stwierdza, że należy przeprowadzić stosowny przegląd części prewencyjnej i naprawczej przedmiotowego wniosku.

1.3 EKES uważa, że reguły budżetowe powinny w zdecydowany sposób uwzględniać:

- kwestię jakości działań budżetowych, jeśli chodzi o zwiększanie wkładu mechanizmów dochodów i wydatków w podażową stronę gospodarki;
- fakt, że najlepszym sposobem zapewnienia stabilności finansowych pozycji budżetowych jest silniejszy nacisk na działania prewencyjne, a nie naprawcze; oraz
- fakt, że mechanizmy oparte na zachętach mają większe szanse powodzenia niż mechanizmy oparte wyłącznie na sankcjach karnych.

Ten punkt widzenia nie umniejsza znaczenia części naprawczej, która jest istotna dla promowania dyscypliny budżetowej.

1.3.1 Takie podejście jest uważane za zgodne z celami strategii „Europa 2020” dotyczącymi inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

1.4 Jeśli chodzi o część prewencyjną, zgodnie z celami określonymi w rocznej wizji wzrostu gospodarczego, proponuje się, aby ustalanie liczbowych celów dotyczących wyników budżetowych odbywało się na podstawie systemu dwutorowego obejmującego elementy odgórne i oddolne. Element odgórny koncentrowałby się na ustaleniu celu określającego wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej niezbędne dla całej strefy euro, zaś podejście oddolne oznaczałoby podział tych wysiłków na działania, które powinny podjąć poszczególne państwa członkowskie. Dzięki podejściu formalnemu zwiększyłyby to wysiłki podejmowane przez Komisję, aby przy stosowaniu paktu stabilności i wzrostu silniej koncentrować się na sytuacji poszczególnych krajów.

1.5 W ramach tego podejścia osiągnięcie pozytywnego zewnętrznego oddziaływania wiarygodności, którego oczekuje się od unii walutowej, może wymagać od państw członkowskich podjęcia wysiłków na rzecz konsolidacji budżetowej, odpowiadających ich względnej wielkości i zdolności do podjęcia takich wysiłków.

1.6 EKES proponuje ponadto, aby nakładanie oprocentowanych depozytów, nieoprocentowanych depozytów i kar odbywało się w sposób zapewniający ich bezpośrednie finansowanie przede wszystkim za pomocą korekty tych elementów polityki, które powodują powstanie niestabilnych pozycji budżetowych.

Byłyby one określane poprzez ocenę odstępstw elementów dochodów i wydatków od ścieżki konwergencji określonej w części prewencyjnej. Ponadto ich wartość byłaby obliczana proporcjonalnie do wielkości elementów wydatków lub dochodów, które można określić jako bezpośrednio powodujące niestabilność polityki budżetowej. Podejście to sprzyjałoby podwyższeniu jakości polityki budżetowej.

1.7 Ponadto proponuje się, aby karom nakładanym zgodnie z częścią naprawczą towarzyszyła dokładna ocena wpływu, umożliwiającą monitorowanie skutecznej poprawy polityki budżetowej.

1.8 Aby pomóc w osiągnięciu równowagi między zachętami a sankcjami karnymi w ramach części naprawczej, EKES proponuje wprowadzenie możliwości uzyskania odsetek od depozytów nieoprocentowanych przez dane państwo członkowskie po redukcji długu publicznego, która jest co najmniej równa takiemu oprocentowaniu i która prawdopodobnie zostanie utrzymana w przyszłości. Kary natomiast byłyby przekazywane na rzecz europejskiego mechanizmu stabilności.

1.9 EKES uważa, że właściwa reforma nadzoru budżetowego będzie podstawą lepszego sprawowania rządów i przywrócenia wiarygodności w strefie euro.

2. Skuteczne egzekwowanie nadzoru budżetowego w strefie euro

2.1 Światowy kryzys gospodarczy i finansowy z 2008 r. spowodował gwałtowny wzrost deficytów budżetowych i długu. Zwiększyło to obawy o stabilność budżetową w dłuższej perspektywie. Następnym poważnym problemem to niejednakowe wyniki budżetowe państw członkowskich, wraz z realną możliwością niespłacenia zadłużenia w niektórych przypadkach, w połączeniu z brakiem dostatecznej koordynacji budżetowej i mechanizmów kompensujących. Obawy takie pogłębiają braki w systemach finansowych i bankowych oraz w infrastrukturze regulacyjnej, a także związaną z tym możliwość niewypłacalności.

2.2 Pakt stabilności i wzrostu, ustanawiający oparte na regulacjach ramy koordynacji krajowych polityk budżetowych w unii gospodarczej i walutowej, został utworzony konkretnie po to, by zapewnić dyscyplinę budżetową, lecz niedawne doświadczenia ujawniły utrzymujące się luki i słabości systemu, które mogłyby poważnie osłabić stabilność euro. Wywołało to debatę na temat znaczenia zarządzania gospodarczego w UE ⁽¹⁾, w związku z czym we wrześniu 2010 r. Komisja przedstawiła pakiet ustawodawczy obejmujący sześć komunikatów. Pakiet obejmuje:

— wzmocnienie paktu stabilności i wzrostu za pomocą rozważnej polityki budżetowej ⁽²⁾,

⁽¹⁾ Patrz opinia EKES-u, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁾ COM(2010) 522 wersja ostateczna oraz COM(2010) 526 wersja ostateczna.

— zapobieganie zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie ⁽³⁾,

— ustanowienie wysokiej jakości krajowych ram budżetowych ⁽⁴⁾ oraz

— skuteczniejsze egzekwowanie ⁽⁵⁾.

2.3 Niniejsza opinia szczególnie koncentruje się na egzekwowaniu w rozumieniu wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro ⁽⁶⁾. Należy również wspomnieć, że EKES przygotowuje obecnie opinię w sprawie COM(2010) 527 wersja ostateczna ⁽⁷⁾.

3. Kontekst

3.1 Najważniejszym instrumentem koordynacji polityki budżetowej i nadzoru nad nią w strefie euro jest pakt stabilności i wzrostu, który wprowadza w życie postanowienia traktatu dotyczące dyscypliny budżetowej. W czerwcu 2010 r. Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie pilnej potrzeby zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, w związku z czym uzgodniła:

(i) wzmocnienie aspektów prewencyjnych i naprawczych paktu stabilności i wzrostu, w tym sankcji, przy należyтым uwzględnianiu indywidualnej sytuacji poszczególnych państw członkowskich należących do strefy euro;

(ii) zwracanie – w ramach nadzoru budżetowego – znacznie baczniejszej uwagi na poziomy zadłużenia i ogólną stabilność finansów publicznych oraz na zmiany w tym zakresie;

(iii) doprowadzenie do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie krajowych przepisów budżetowych i średniookresowych ram budżetowych zgodnych z paktem stabilności i wzrostu;

(iv) dostarczenie wysokiej jakości danych statystycznych.

3.2 Jeśli chodzi o skuteczne egzekwowanie nadzoru budżetowego w strefie euro, celem wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady jest wprowadzenie dalszych zmian do rozporządzeń nr 1466/97 i WE nr 1467/97, które ustanawiają podstawy paktu stabilności i wzrostu ⁽⁸⁾. W szczególności zaproponowane rozporządzenie ma na celu utrwalenie części prewencyjnej i wzmocnienie części naprawczej paktu stabilności i wzrostu.

⁽³⁾ COM(2010) 527 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ COM(2010) 523 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ COM(2010) 524 wersja ostateczna oraz COM(2010) 525 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ COM(2010) 524 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ Patrz opinia EKES-u w sprawie *zaburzeń równowagi makroekonomicznej*, Zob. str. 53 niniejszego Dziennika Urzędowego.

⁽⁸⁾ Rozporządzenia te zostały zmienione w 2005 r. rozporządzeniami (WE) nr 1055/2005 i (WE) nr 1056/2005 oraz uzupełnione sprawozdaniem Rady z dnia 20 marca 2005 r., zatytułowanym „Poprawa wdrażania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu”.

3.2.1 W przypadku części prewencyjnej w zaproponowanym rozporządzeniu wskazano, że obecne średniookresowe cele budżetowe określone w programach stabilności i konwergencji oraz zasada zbliżania się do nich w tempie 0,5 % PKB rocznie zostaną utrzymane, lecz poprawa ich skuteczności nastąpi poprzez wprowadzenie nowej zasady prowadzenia rozważnej polityki budżetowej. Zgodnie z wnioskiem zasada ta stanowi, że roczne tempo wzrostu wydatków nie powinno przekraczać ostrożnie ustalonego tempa wzrostu PKB w perspektywie średniookresowej, chyba że wyższe tempo wzrostu wydatków publicznych jest zrównoważone wzrostem dochodów budżetowych lub uznaniowe ograniczenia dochodów są zrekompensowane cięciami wydatków. W przypadku odstępstw od prowadzenia rozważnej polityki budżetowej Komisja wyda zalecenie wsparte mechanizmem egzekwowania na mocy art. 136 traktatu, w postaci oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2 % PKB.

3.2.2 Część naprawcza wiąże się z obowiązkami państw członkowskich należących do strefy euro dotyczącymi unikania nadmiernego deficytu i zadłużenia, który ustala się w odniesieniu do liczbowych progów deficytu w wysokości 3 % PKB i długu w wysokości 60 % PKB, przy czym zadowalające tempo zmniejszania się deficytu i długu w stronę tej wartości również uważa się za możliwe do przyjęcia.

3.2.2.1 We wniosku Komisji uznano, że nacisk na zbilansowanie budżetu rocznego może skutkować nadmierną koncentracją na uwarunkowaniach w krótszej perspektywie, zaś w dłuższej perspektywie na większą uwagę jako wskaźnik stabilności budżetowej zasługuje zadłużenie.

3.2.2.2 W przypadku części naprawczej w proponowanym rozporządzeniu stwierdzono, że egzekwowanie nadzoru budżetowego można wzmocnić przez wprowadzenie nowego, obowiązującego państwa członkowskie należące do strefy euro, zestawu sankcji finansowych, które stosowane byłyby stopniowo na znacznie wcześniejszych etapach procedury. Po podjęciu decyzji, że w danym państwie istnieje nadmierny deficyt, państwo to zobowiązane byłoby do złożenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2 % PKB. W razie niespełnienia tego obowiązku depozyt zostanie zamieniony na karę.

3.2.3 Komisja proponuje, aby praktyczne aspekty egzekwowania części prewencyjnej i naprawczej były zgodne z procedurą „głosowania odwrotnego”, w ramach której Komisja wydawałaby dla Rady zalecenie zobowiązujące państwo członkowskie do złożenia depozytu. Zalecenie byłoby ważne, chyba że Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, podejmie odmienną decyzję w terminie dziesięciu dni od przedstawienia go przez Komisję.

3.2.4 Rozporządzenie zaproponowane przez Komisję stanowi, że Rada mogłaby zmniejszyć wielkość depozytu jednoznacznie lub na podstawie konkretnego wniosku Komisji umotywowanego szczególnymi okolicznościami lub na podstawie umotywowanego wniosku danego państwa członkowskiego. W przypadku części prewencyjnej, po uznaniu przez Radę, że państwo członkowskie rozwiązało problem, depozyt zostanie mu zwrócony wraz z narosłymi odsetkami. W przypadku części naprawczej, rozporządzenie zaproponowane przez Komisję

stanowi, że depozyt nieoprocentowany zostanie zwrócony po skorygowaniu nadmiernego deficytu, natomiast odsetki od takich depozytów oraz zapłacone kary powinny być rozdzielane między państwa członkowskie należące do strefy euro, które nie odnotowują nadmiernego deficytu ani nie są objęte procedurą nadmiernego zaburzenia równowagi.

3.2.5 Wniosek został przedstawiony z uwagi na ogólną potrzebę dokonania szerszej oceny makroekonomicznej, w tym określenia zaburzeń równowagi strukturalnej, które wywierają negatywny wpływ na konkurencyjność. W związku z tym opublikowano również wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro⁽⁹⁾ oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽¹⁰⁾.

3.3 Skuteczny nadzór budżetowy na szczeblu strefy euro należy uzupełnić koncentracją na krajowych ramach budżetowych.

3.4 Wnioski te stanowią część szerszej reformy zarządzania gospodarczego, do której zmotywowały cele określone w strategii „Europa 2020”. Koordynacja polityki gospodarczej, łącznie z nadzorem nad sytuacją budżetową, za pomocą reguł budżetowych i reform strukturalnych ma zostać włączona do europejskiego okresu oceny, w którym polityka budżetowa i strukturalna państw członkowskich zostanie poddana przeglądowi w celu wykrycia ewentualnych niespójności i wynikłych zaburzeń równowagi oraz wzmocnienia koordynacji w czasie przygotowywania istotnych decyzji budżetowych⁽¹¹⁾.

4. Uwagi ogólne

4.1 Reformy paktu stabilności i wzrostu ukierunkowane na słabości systemu są potrzebne, aby usunąć słabości, które stały się oczywiste na skutek kryzysu z 2008 r., lecz również aby rozwiązać problemy, które pojawiły się wcześniej.

4.2 Prawdą jest, że przez kilka lat przed kryzysem niektóre państwa należące do strefy euro odnotowywały deficyt budżetowy przekraczający wartość referencyjną wynoszącą 3 % i wzrost wskaźnika długu publicznego⁽¹²⁾. Początkowo kryzys finansowy i gospodarczy spowodował znaczne zwiększenie się deficytu budżetowego na taką skalę, że według oczekiwań na koniec 2010 r. średni deficyt w strefie euro wyniesie 6,3 % PKB, a wskaźnik długu do PKB 84,1 %⁽¹³⁾. Pakt stabilności i wzrostu nie był ukierunkowany na zapobieganie takim zaburzeniom równowagi, które w wielu przypadkach nastąpiły również z powodu poważnych napięć na szerszej płaszczyźnie makroekonomicznej i finansowej.

⁽⁹⁾ COM (2010) 525 wersja ostateczna.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 527 wersja ostateczna.

⁽¹¹⁾ Europejski okres oceny zapoczątkowała roczna wizja wzrostu gospodarczego opublikowana w styczniu 2011 r. (COM (2011) 11 wersja ostateczna). W rocznej wizji wzrostu gospodarczego zebrano różne działania mające zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia ożywienia gospodarczego w perspektywie krótkoterminowej oraz koncentrujące się na celach strategii „Europa 2020”.

⁽¹²⁾ Statystyki Eurostatu, 16 grudnia 2010 r.

⁽¹³⁾ Komisja Europejska, *Europejska Prognoza Gospodarcza*, jesień 2010 r.

4.3 Trzeba uwzględnić dwie główne uwagi dotyczące paktu stabilności i wzrostu. Pierwsza dotyczy ulepszeń, które można wprowadzić do mechanizmu egzekwowania. Druga dotyczy zbyt dużej koncentracji na kryterium nadmiernego deficytu, przy niewielkim uwzględnieniu długu. Cykl koniunkturalny nie odgrywał wystarczająco istotnej roli podczas stosowania paktu stabilności i wzrostu.

4.3.1 W sytuacji braku egzekwowania szereg krajów przez lata naruszało kryterium deficytu i długu. Brak sankcji był przyczyną takich praktyk budżetowych, które nie tylko ignorowały stabilność na szczeblu państwa członkowskiego, lecz również pomijały znaczenie wpływu prowadzenia przez jedno państwo niestabilnej polityki budżetowej na całą unię walutową. Brak egzekwowania w przeszłości osłabił pakt stabilności i wzrostu oraz umniejszył jego wiarygodność.

4.3.1.1 Oczekuje się, że reformy części prewencyjnej i naprawczej paktu, wsparte nowym zbiorem surowszych sankcji finansowych, usuną ten brak. Nie wiadomo jednak, w jakim stopniu wiarygodne egzekwowanie będzie funkcjonowało w praktyce.

4.3.1.2 Z jednej strony można twierdzić, że tym razem nieskuteczny pakiet niesie za sobą wyjątkowo wysokie ryzyko. W większym stopniu niż wcześniej rynek finansowy będzie wykazywał wzmożoną ostrożność, jeśli chodzi o kontrolowanie sald budżetowych i makroekonomicznych przez państwa należące do strefy euro. Brak wiarygodnego egzekwowania oznaczałoby niewłaściwe funkcjonowanie paktu stabilności i wzrostu, co w poważnym stopniu podważyłoby stabilność strefy euro.

4.3.1.3 Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że propozycje dotyczące wzmocnionego nadzoru są przedstawiane po bezprecedensowym kryzysie, gdy wzrost gospodarczy jest niewielki. Rządy musiały interweniować za pomocą zastrzyków kapitału dla banków, aby zapobiec całkowitemu załamaniu się systemu finansowego. Musiały również interweniować, aby ograniczyć gospodarcze i społeczne koszty kryzysu.

4.3.2 Jeśli chodzi o zbyt dużą zależność od kryterium deficytu, należy zwrócić uwagę, że celem zmiany paktu stabilności i wzrostu z 2005 r. było przesunięcie punktu ciężkości na deficyt strukturalny, aby uwzględnić cykliczną sytuację każdego państwa członkowskiego. Nie uwzględniono jednak dyscypliny budżetowej w dłuższej perspektywie. Większy nacisk na kryterium długu w pewnym stopniu rozwiąże ten problem.

4.3.2.1 Mechanizm ten musi jednak uwzględniać przyczyny leżące u podstaw narastania zadłużenia. Wykorzystanie kapitału publicznego do dłuższego finansowania projektów, które zapewniają wysoką stopę zwrotu gospodarczego i społecznego, nie może być postrzegane w taki sam sposób jak finansowanie wydatków, które zapewniają niską stopę zwrotu.

4.3.2.2 Ponadto, chociaż reforma mechanizmów nadzoru powinna uwzględniać cechy charakterystyczne dla poszczególnych państw, takie jak struktura długu, ryzyko związane ze strukturą zadłużenia, zadłużenie sektora prywatnego oraz zobowiązania wynikające ze starzenia się społeczeństwa, ważne jest

również dokonanie rozróżnienia pomiędzy długiem zagranicznym a długiem krajowym, który przyczynia się do stabilności makroekonomicznej.

4.3.2.3 Inne krytyczne uwagi dotyczące mechanizmu nadzoru wynikają z nacisku na konkretne wartości odniesienia, które z założenia są arbitralne⁽¹⁴⁾. Niemniej jednak uznaje się, że wartości odniesienia mają istotne zalety pod względem prostoty, przejrzystości i ułatwiania zarządzania.

4.3.2.4 Z drugiej strony odchylenia od takich wartości odniesienia w przypadku poszczególnych państw członkowskich wskazują, jak trudno jest nadal osiągnąć konwergencję w UE. Szybka konwergencja krajów jest pożądana, a zatem nacisk położony na nią ostatnio przez Radę Europejską jest stosowną postawą. Na szczeblu krajowym wymaga to z kolei odpowiedniego wyważenia między niezbędnym zobowiązaniem do zachowania dyscypliny budżetowej a konkretnymi potrzebami w zakresie restrukturyzacji, inwestycji i wzrostu, które prawdopodobnie trzeba będzie wesprzeć interwencjami finansowymi.

4.4 Należy powtórzyć, że stabilności budżetowej nie można postrzegać w oderwaniu od zaburzeń równowagi makroekonomicznej. W związku z tym istnieją silne podstawy do wprowadzenia szerszego nadzoru makroekonomicznego w celu monitorowania korekt zaburzeń równowagi.

4.5 Dążenie do ustanowienia krajowych ram budżetowych jako uzupełnienia paktu stabilności i wzrostu wynika z uznania tego, że chociaż dyscyplina budżetowa jest wspólną sprawą państw należących do strefy euro, to uprawnienia ustawodawcze w zakresie polityki budżetowej przysługują poszczególnym państwom.

4.5.1 Możliwości przyjęcia bardziej zdecentralizowanego podejścia do dyscypliny budżetowej mogą z jednej strony zależeć od odpowiednich zmian traktatu, które ograniczyłyby interesy krajowe na rzecz interesu wspólnego, lecz z drugiej można to osiągnąć dzięki bardziej elastycznym ustaleniom za zgodą danego państwa członkowskiego. Jeżeli nie dojdzie do takich zmian, bez względu na zasadność wspólnych interesów, mogą dominować interesy krajowe⁽¹⁵⁾. Istotne jest zatem rozważenie roli, którą w utrzymaniu dyscypliny budżetowej mogą odgrywać przepisy dotyczące odpowiedzialności budżetowej na szczeblu krajowym, które – dzięki ich pomyślnemu wprowadzeniu w życie – mogą służyć jako bodziec do promowania stabilności budżetowej w całej strefie euro.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uważa, że przed przedstawieniem uwag na temat celów zaproponowanego rozporządzenia, których podstawą jest dążenie do wzmocnienia paktu stabilności i wzrostu za pomocą narzędzi służących do skutecznego egzekwowania, ponownego rozważenia wymagają konkretne szczegóły dotyczące części prewencyjnej i naprawczej paktu.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions? [Dyscyplina budżetowa w UGW – reguły czy instytucje?]*, Podyplomowy Instytut Studiów Międzynarodowych w Genewie oraz Ośrodek Badań Gospodarczych i Politycznych (CEPR).

⁽¹⁵⁾ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej – Departament Tematyczny A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance [Polityka gospodarcza i naukowa, sprawy gospodarcze i walutowe, nadzór wielostronny]* (Charles Wyplosz).

5.2 Cel wydatków, określony w części prewencyjnej, oparty na ostrożnie ustalonym tempie wzrostu PKB w perspektywie średniookresowej, nie uwzględnia różnych elementów wydatków publicznych, chociaż ogólny cel wydatków jest pożyteczny z punktu widzenia prostoty i ułatwienia zarządzania. Dotyczy to również reguł budżetowych, które koncentrują się wyłącznie na nadrzędnych wskaźnikach, takich jak kryterium deficytu i długu. Kryteria takie nie biorą pod uwagę długoterminowego wzrostu po stronie podaży uwzględnionego w niektórych kategoriach wydatków publicznych i ogólnie zmian jakości mechanizmów generujących wydatki i dochody budżetowe.

5.2.1 W związku z tym należy położyć nacisk na jakość finansów publicznych poprzez ocenę struktury i efektywności wydatków publicznych. Może to mieć szczególne znaczenie dla inwestycji w kapitał ludzki za pomocą wydatków na edukację i ochronę zdrowia, wydatków na badania i rozwój, na infrastrukturę publiczną i na rozwój instytucji⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Proponuje się zatem, aby ten rodzaj wydatków był wyłączony z pułapu wydatków, zwłaszcza jeżeli składają się na nie nakłady finansowane z programów finansowania UE i elementy współfinansowania krajowego. Aby zachować jakość wydatków społecznych, można by również wyłączyć nieuznaniowe elementy zasiłków dla bezrobotnych. Ponadto realizacja celów budżetowych musi być całkowicie zgodna z osiągnięciem celów strategii „Europa 2020”, które koncentrują się na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu, przez co ich osiągnięcie może wymagać wyższych nakładów publicznych⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Ponadto, aby rozporządzeniu nie towarzyszył brak pewności, EKES proponuje określenie jasnej definicji terminów: „prowadzenie rozważnej polityki budżetowej”, „ostrożnie ustalone tempo wzrostu w perspektywie średniookresowej” oraz „szczególne okoliczności”.

5.3 Mechanizm egzekwowania nie powinien być uruchamiany wyłącznie na podstawie odstępstw od wartości liczbowych, lecz należy również uwzględnić ogólniejsze uwarunkowania, takie jak sytuacja gospodarcza, polityczna i społeczna danego państwa członkowskiego. Propozycja ta nie ma na celu osłabienia mechanizmu prewencyjnego, lecz ma umożliwić uwzględnianie konkretnych uwarunkowań panujących w państwach członkowskich należących do strefy euro. W rzeczywistości jest to zgodne z zaproponowanym rozporządzeniem w sprawie zaburzeń równowagi makroekonomicznej, na mocy którego po uruchomieniu mechanizmu ostrzegawczego przeprowadzany jest dokładny przegląd dotyczący danego państwa członkowskiego.

5.4 Proponuje się ponadto, aby nakładanie obowiązku składania oprocentowanych depozytów, nieoprocentowanych depozytów i kar odbywało się w każdym przypadku w sposób

zapewniający ich bezpośrednie finansowanie za pomocą naprawy tych elementów polityki, które oznaczałyby brak rozważy w prowadzeniu polityki i powodowałyby niestabilną sytuację budżetową, co byłoby określane na podstawie odstępstw od przepisów części prewencyjnej. Ponadto ich wartość byłaby obliczana proporcjonalnie do wielkości elementów wydatków lub dochodów, które można określić jako bezpośrednio powodujące niestabilność polityki budżetowej. Podejście takie pozwoliłoby na uniknięcie ryzyka finansowania depozytów i kar za pomocą wydatków publicznych, które zapewniają wysoką stopę zwrotu. Wskazanie zachowań powodujących niestabilność faktycznie nie jest zadaniem łatwym, lecz należy podjąć wysiłki w celu określenia jasnych i praktycznych definicji, które mogą być przydatne w tym kontekście.

5.4.1 Ponadto konieczne jest, aby zwrot depozytu nastąpił dopiero po podjęciu przez dane państwo członkowskie zobowiązania do przeznaczenia takich funduszy na produktywny wydatek. W tym przypadku uzasadnione mogłoby być zastosowanie podejścia opartego na analizie kosztów i korzyści, podobnego do podejścia stosowanego przy przydziale środków z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych⁽¹⁹⁾.

5.5 Ponadto trzeba należyście rozważyć konsekwencje egzekwowania polegającego na nałożeniu obowiązku złożenia nieoprocentowanego depozytu i sankcji w sytuacji, którą można uznać za niekorzystną dla ram gospodarczych i społecznych danego państwa członkowskiego. W związku z tym ewentualne zalecenia Komisji dotyczące uruchomienia części naprawczej powinny być poddawane ocenie wpływu, aby uzyskać informacje o tym, w jaki sposób jej zastosowanie skutecznie spowodowałoby poprawę jakości polityki budżetowej w poszczególnych państwach członkowskich i ogólnie w strefie euro. Istotne jest, aby na skutek egzekwowania nie powstały większe uchybienia niż te, które starano się usunąć.

5.6 Art. 7 rozporządzenia odnosi się do podziału odsetek i kar, które wpływają do Komisji, proporcjonalnie do udziału w dochodzie narodowym brutto państw członkowskich należących do strefy euro, które nie odnotowują nadmiernego deficytu ani nadmiernego zaburzenia równowagi. W związku z tym system podziału może powodować większe zaburzenia równowagi w unii walutowej, które potencjalnie mogą skutkować większymi rozbieżnościami między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro, co byłoby niezgodne z wymogami unii walutowej.

5.7 Aby pomóc w osiągnięciu równowagi między zachętami a sankcjami karnymi w ramach części naprawczej, EKES proponuje wprowadzenie możliwości uzyskania odsetek od depozytów nieoprocentowanych przez dane państwo członkowskie po redukcji długu publicznego, która jest co najmniej równa takiemu oprocentowaniu i która prawdopodobnie zostanie utrzymana w przyszłości. Grzywny byłyby natomiast przekazywane na konto europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios i Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth [Jakość finansów publicznych a wzrost]*, European Commission Economic Papers nr 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht i Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth [Jakość finansów publicznych a wzrost]*, ECB Working Paper Series No.438.

⁽¹⁸⁾ Patrz opinia EKES-u, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Komisja UE (2008), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects [Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych]*, czerwiec 2008 r.

5.8 Propozycja ta jest umotywowana tym, że pakt stabilności i wzrostu powinien być zachętą do promowania stabilnych praktyk, zamiast wyłącznie mechanizmem nakładania sankcji karnych.

5.9 Chociaż uznaje się, że dążenie do podstawowej konwergencji gospodarczej i budżetowej musi opierać się na wspólnych celach, nie można wykluczyć, że przy ocenie stabilności budżetowej w bezpośredniej perspektywie krótkookresowej cel uniwersalny trzeba będzie realizować elastycznie, przynajmniej do czasu osiągnięcia wystarczającej podstawowej konwergencji gospodarczej państw, przy czym trzeba będzie również uwzględnić nierównomierne skutki, które na różne państwa członkowskie wywarła ostatnia recesja.

5.9.1 Znaczenie ma również utworzenie warunków ramowych pozwalających poszczególnym państwom członkowskim na korzystanie z pozytywnego zewnętrznego oddziaływania wiarygodności, którego oczekuje się od dużej strefy walutowej. Można zatem uznać, że konieczne może być podjęcie przez państwa wysiłków na rzecz konsolidacji budżetowej w sposób odpowiadający ich względnej wielkości w strefie walutowej i zdolności do ich podjęcia, tak aby osiąganie nadrzędnego celu strefy euro następowało spójnie. Podejście to przyniosłoby bezpośrednie korzyści wszystkim krajom dzięki wiarygodności gospodarczej w całej strefie, a zwłaszcza w obszarze prowadzenia polityki w krajach osiągających lepsze wyniki.

5.9.2 Skuteczność takiego podejścia jest silnie uzależniona od zaproponowanego przez Komisję mechanizmu nadzoru, który zapewniłby podejmowanie przez kraje odnotowujące zaległości jak największych wysiłków w celu osiągnięcia konwergencji w optymalnym tempie. Potrzebne są również: konsekwentny nacisk na prawidłowe pomiary statystyczne oraz poprawa statystyk i sprawozdawczości w sposób zapewniający rzetelność i terminową dostępność wiarygodnych danych.

5.9.3 W związku z tym Komitet proponuje, aby w bezpośredniej perspektywie krótkookresowej, do czasu osiągnięcia konwergencji poszczególnych państw członkowskich, stosowano system dwutorowy obejmujący podejście odgórne i oddolne, by wzmocnić i uzupełnić obecne wysiłki mające na celu przywrócenie stabilności budżetowej w strefie euro poprzez zaplanowane i dobrze uregulowane wprowadzanie do nich niezbędnych elementów elastyczności.

5.9.4 Podejście odgórne polega na ustanowieniu celu dla całej strefy, określającego wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej, które trzeba podjąć na tym szczeblu. Osiągnięcie takiego celu zwiększa wiarygodność strefy euro ogólnie, przy czym indywidualne korzyści odniosą również wszystkie kraje. Podejście oddolne oznaczałoby podział wysiłków, które musi podjąć cała strefa, na działania, które powinny podjąć poszczególne państwa członkowskie. Podział ten uwzględniałby również szereg obiektywnych kryteriów gospodarczych, takich jak stan rozwoju, potrzeby inwestycyjne, zasięg reformy emerytalnej, zasięg reform strukturalnych, jakość finansów publicznych oraz efektywność systemów podatkowych. Ponadto podejście to zapobiegłoby szkodom dla wzrostu, które w przypadku niektórych krajów może powodować nadmiernie restrykcyjne podejście do paktu stabilności i wzrostu.

5.9.5 Podejście to z jednej strony wprowadzałoby element uzasadnionej solidarności między państwami należącymi do strefy euro, zaś z drugiej strony byłoby krokiem w kierunku ulepszonej koordynacji i integracji budżetowej. W przypadku wystarczającej podstawowej konwergencji gospodarczej oddolny podział wysiłków pomiędzy państwa członkowskie jest równoznaczny z dążeniem poszczególnych krajów do osiągnięcia wspólnych celów liczbowych. Wówczas nie istniałoby już konieczność korzystania z elastyczności w przypadku poszczególnych krajów, co często zdarzało się w przeszłości – najwyraźniej na zasadzie *ad hoc* i bez uzasadnienia, lecz stanowiłoby to część spójnego i jednolitego systemu, w ramach którego niezbędne wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej podejmowane byłyby na szczeblu strefy euro. Podejście to mogłoby znacząco przyczynić się do utrzymania wiarygodności w ramach systemu.

5.9.6 Podejście takie jest ze swej natury podobne do podejścia przyjętego podczas ustalania celów strategii „Europa 2020”, w ramach którego państwa członkowskie ustalają własne cele krajowe zgodne z nadrzędnymi celami wyznaczonymi dla UE. W istocie w załączniku 1 do rocznej wizji wzrostu gospodarczego, która przedstawia tymczasowe zróżnicowane cele państw członkowskich, jest mowa o tym, że istotnym elementem strategii jest indywidualne określenie przez państwa członkowskie, jak ambitne cele chcą realizować w związku z osiąganiem ogólnych celów strategii „Europa 2020”. Można stwierdzić, że osiągnięcie takich celów jest bardziej prawdopodobne, biorąc pod uwagę wewnętrzną debatę polityczną, którą trzeba przeprowadzić, aby je ustalić, ponieważ cel jest wyznaczany z uwzględnieniem początkowej sytuacji i uwarunkowań krajowych. W tym kontekście można również zaproponować ustalenie wyraźnych okresów przejściowych, mieszczących się w rozsądnych czasowych ramach konsolidacji, dla krajów wymagających szczególnie dużych wysiłków na rzecz konsolidacji.

5.9.7 To proponowane podejście nie jest równoznaczne z osłabieniem zaproponowanego we wniosku Komisji mechanizmu prewencyjnego, ponieważ opiera się na długoterminowej konwergencji polegającej na dążeniu do osiągnięcia tego samego celu liczbowego przez wszystkie państwa należące do strefy euro. Ma ona jednak na celu umożliwienie tego, by formalne ramy uzasadniały różne tempo konwergencji na szczeblu poszczególnych państw członkowskich należących do strefy euro zgodnie z indywidualnym podejściem do każdego kraju proponowanym przez samą Komisję. Uważa się to również za istotny sposób wzmocnienia wiarygodności systemu poprzez formalne uwzględnienie elastyczności w indywidualnych planach konwergencji państw.

5.10 Ponadto należy zwrócić uwagę, że ważną rolę do odegrania ma dialog społeczny. Na szczeblu krajowym dialog społeczny jest istotny dla rozwoju ram polityki krajowej, które koncentrują się na polityce budżetowej i nadzorze makroekonomicznym. Dojrzały i całościowy dialog polityczny i społeczny umożliwi sprostanie wyzwaniom społecznym i gospodarczym, zwłaszcza długookresowym, takim jak reforma emerytalna i wydatki na ochronę zdrowia. Aby rządy osiągnęły takie cele jak stabilność budżetowa i równowaga makroekonomiczna, musi funkcjonować na szeroką skalę partnerstwo społeczne i współpraca, w tym konsensus polityczny.

5.10.1 EKES ma również do odegrania istotną rolę przez umożliwienie skutecznego dialogu między jego członkami na temat stabilności budżetowej. W tym celu w ścisłej koordynacji z krajowym dialogiem społecznym, EKES może przygotowywać zalecenia i propozycje reform. Jak zasugerowano w opinii pt. „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”, EKES mógłby organizować coroczne sesje poświęcone omawianiu zaleceń i propozycji reform. Ponadto EKES ma do odegrania rolę, jeśli chodzi o zapewnienie dostosowania działań partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do celów Wspólnoty, które sprzyjają rozwojowi społecznemu i gospodarczemu.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro

COM(2010) 525 wersja ostateczna – 2010/0279 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania

COM(2010) 527 wersja ostateczna – 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 1 grudnia 2010 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 136 i 121 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro

(COM(2010) 525 wersja ostateczna – 2010/0279 (COD)),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania

(COM(2010) 527 wersja ostateczna – 2010/0281 (COD)).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 kwietnia 2011r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 189 do 2 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska, w ramach wzmocnienia europejskiego zarządzania gospodarczego, uznała potrzebę zwrócenia większej uwagi na traktowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej – podobnie jak deficytów budżetowych – jako czynników niestabilności gospodarczej, finansowej i społecznej gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej (UE).

1.2 EKES uznaje, że obecny kryzys gospodarczy wystawił na ciężką próbę stabilność gospodarczą, społeczną, a także polityczną Unii Europejskiej, a w szczególności unii gospodarczej i walutowej (UGW). Uwzględnienie jedynie ilościowego wymiaru wzrostu gospodarczego danego kraju okazało się niewystarczające do zapobieżenia kryzysowi, ponieważ należało ocenić również jakość tego wzrostu, to znaczy określić czynniki makroekonomiczne leżące u podstaw zrównoważenia takiej dynamiki lub jej braku.

1.3 EKES wyraża życzenie, aby wzmocnienie europejskiego zarządzania gospodarczego było realizowane z uwzględnieniem w równym stopniu potrzeby stabilności i wzrostu, który przynosi nowe zatrudnienie.

1.4 Z tego powodu EKES wyraża życzenie, aby wzmocnienie europejskiego zarządzania gospodarczego stanowiącego

fundament polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki spójności UE faktycznie stanowiło wsparcie dla osiągnięcia celów określonych w strategii „Europa 2020” i w nowej europejskiej polityce spójności.

1.5 EKES zamierza przyczynić się do znalezienia szerokiego konsensusu w sprawie skutecznego wzmocnienia zarządzania gospodarczego, podkreślając, z jednej strony, pewne ograniczenia i ryzyko nierozłącznie związane z podejściem Komisji a, z drugiej strony, znaczące możliwości, jakie z tego wynikają.

1.6 Jeśli – jak podkreśliła Komisja⁽¹⁾ – występowanie i przedłużanie się w czasie zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich należy przypisać czynnikom konkurencyjności i jeśli przez konkurencyjność rozumie się – w oparciu o tę samą definicję, którą podaje Komisja – „zdolność gospodarki do zrównoważonego zagwarantowania ludności wysokiego i rosnącego poziomu życia oraz wysokiego poziomu zatrudnienia”⁽²⁾, wynika z tego – i EKES podkreśla taką potrzebę – że w celu oceny tych zaburzeń równowagi należy uwzględnić pełniejszy wachlarz przyczyn gospodarczych, finansowych i społecznych.

⁽¹⁾ Komisja Europejska – DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nr 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 wersja ostateczna.

1.7 Z tej przyczyny EKES uznaje, że tabela wskaźników oceny zaburzeń równowagi powinna składać się ze wskaźników gospodarczych, finansowych i społecznych. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia zaburzeń równowagi wynikających z wysokich i rosnących nierówności dystrybucyjnych w państwach członkowskich, które stanowią jedną z przyczyn ostatniego kryzysu gospodarczego i finansowego ⁽³⁾.

1.8 Zaburzenia równowagi makroekonomicznej to nie tylko konsekwencja unii walutowej, ale także skutek utworzenia wspólnego rynku wewnętrznego. Transgraniczny podział pracy opiera się na zróżnicowaniu przewag i słabości konkurencyjnych na poszczególnych rynkach. Zamierzone środki nie powinny zatem mieć na celu wyeliminowania wszelkich różnic, jeśli występują one naturalnie na rynku wewnętrznym i nie mają szkodliwego charakteru.

1.9 EKES podkreśla, że przy ocenianiu zaburzeń równowagi makroekonomicznej konieczne jest prawidłowe i sprawiedliwe ocenienie zarówno czynników konkurencyjności związanych z cenami, jak i czynników konkurencyjności niezwiązanych z ceną.

1.10 EKES wyraża życzenie, aby refleksja nad wskaźnikami, które będą należały do przewidzianej przez Komisję tabeli wskaźników, została poszerzona poprzez zaangażowanie – na szczeblu europejskim i krajowym – wielu partnerów instytucjonalnych i wielu organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym samego EKES-u oraz Komitetu Regionów.

1.11 EKES uważa, że tabela wskaźników zaproponowana przez Komisję w ramach mechanizmu ostrzegania zasadniczo powinna zostać uznana za narzędzie początkowej oceny z powodu problemów technicznych nierozzerwalnie związanych z podejściem (wyznaczenie progów ostrzegawczych, „waga”, jaką należy przypisać różnym źródłom zaburzenia równowagi, okres, jaki należy uwzględnić). Po przewidzianej tabeli wskaźników powinna nastąpić bardziej poszerzona i pogłębiona analiza ekonomiczna zaburzeń równowagi w danym państwie członkowskim.

1.12 EKES przestrzega przed traktowaniem powiązania między rozpoznawaniem zaburzeń równowagi, stosowaniem środków naprawczych a odpowiednio szybkim przywracaniem równowagi jako oczywistego. W tym kontekście na zwiększenie opóźnienia wpłynęły następujące czynniki: a) złożone zależności między celami i narzędziami makroekonomicznymi; b) niebezpośrednia kontrola narzędzi przez decydentów; c) możliwa nieskuteczność systemu sankcji zaproponowanego dla państw UGW.

1.13 EKES podkreśla, że ewentualne środki restrykcyjne służące przywracaniu równowagi mogą sprzyjać polityce procyklicznej, poszerzając i przedłużając obecną fazę spowolnienia gospodarki. Jest nawet możliwe, że kombinacja strategii gospodarczych zalecanych poszczególnym państwom członkowskim

z uwagi na konieczność zaradzenia wewnętrznym zaburzeniom równowagi okaże się w rzeczywistości niewłaściwa dla całej UE.

1.14 EKES uważa, że w ramach środków zapobiegających zaburzeniom równowagi makroekonomicznej powiązanych przede wszystkim z nadmiernym zadłużeniem sektora prywatnego zbagatelizowano zdolność do nadzoru i kontroli, jakie mogą sprawować Europejski Bank Centralny (EBC), Europejski System Banków Centralnych (ESBC), Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Z tego względu EKES wnosi, aby w ramach koordynacji między powyższymi organami stworzono warunki do zagwarantowania skutecznego nadzoru (bezpośredniego lub pośredniego) systemu bankowego, wraz z odpowiednimi działaniami w zakresie uregulowań kredytowych, zaś kryteria (regulacyjne) tych działań zostały odpowiednio określone.

1.15 EKES podkreśla, że w pakiecie przepisów prawnych mających na celu zapobieganie zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie brakuje właściwej refleksji nad budżetem UE. Wystąpienie szoku asymetrycznego w państwach członkowskich strefy euro sprawia, że konieczne jest sięgnięcie po narzędzia przywracania równowagi systemu makroekonomicznego. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na celowość oceny możliwości, jakie stwarzałyby bardziej elastyczny system budżetowy posiadający większe zasoby od obecnego budżetu. Ocena ta umożliwiłaby dokonanie koniecznych przeniesień z obszarów odnoszących korzyści ze skutków szoku na obszary poszkodowane, zarówno za pomocą stabilizatorów automatycznych, jak i za pomocą finansowania ogólnoeuropejskich projektów inwestycyjnych (np. poprzez emisję euroobligacji) ⁽⁴⁾.

1.16 EKES podkreśla, że w skutecznej koordynacji europejskiej polityki gospodarczej, będącej w stanie uzyskać znaczącą legitymację demokratyczną u europejskich obywateli, muszą koniecznie mieć większy udział Parlament Europejski (PE), EKES i Komitet Regionów, czyli instytucje reprezentujące obywateli, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie ⁽⁵⁾.

1.17 EKES uważa, że Parlament Europejski może odegrać decydującą rolę w uzyskaniu konsensusu w sprawie odnośnych ram makroekonomicznych, hierarchii ważności problemów wymagających rozwiązania oraz ram polityki gospodarczej, którą należy wprowadzić w życie. Pod tym względem Parlament

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej, maj 2010 r. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nr 22, luty 2011 r. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, grudzień 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ W punktach 1.15–1.18 przytoczono te same zalecenia jak w opinii ECO/282 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”. (Dz.U. C 107/02 s. 7).

⁽³⁾ MOP–MFW *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Wyzwania związane z wzrostem, zatrudnieniem i spójnością społeczną”), dokument do dyskusji na wspólną konferencję MOP–MFW, Oslo, 13 września 2010 r. (s. 67–73).

Europejski przyjmuje na siebie najważniejszą rolę jako miejsce, gdzie uzgadnia się – wraz z innymi europejskimi organami instytucjonalnymi – wspólną strategię, która nie ogranicza się do formułowania zasad i procedur formalnych, ale wchodzi szczegółowo w zakres konkretnych polityk w celu pogłębienia zaufania i spełnienia oczekiwań obywateli europejskich.

1.18 EKES przyjmuje z zadowoleniem konkluzje Rady Europejskiej z 24–25 marca 2011 r., zgodnie z którymi Komitet ma zostać włączony w „ściśłą współpracę” przy realizacji semestru europejskiego, „aby zapewnić szeroki udział w tym procesie”. Dlatego też EKES deklaruje gotowość wszechstronnej współpracy i pragnąłby jak najszybciej rozpocząć rozmowy z Radą w tej sprawie

1.19 Jako płaszczyzna dialogu obywatelskiego EKES mógłby odbyć specjalną roczną sesję (jesienią), aby omówić zalecenia dla państw członkowskich poprzez wymianę opinii z odnośnymi krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, parlamentami krajowymi i PE, co pozwoliłoby zarówno na ocenę przyjętych strategii, jak i na ich rozpowszechnienie oraz akceptację na szczeblu krajowym.

1.20 EKES ma nadzieję, że w większym stopniu wykorzystany zostanie dialog makroekonomiczny (MED), tak aby Komisja i rządy państw członkowskich nie były jedynymi instytucjami odpowiedzialnymi za zapobieganie zaburzeniom równowagi i ich korygowanie. MED stałby się narzędziem umożliwiającym rządowi i partnerom społecznym wspólną ocenę sytuacji gospodarczej na szczeblu UE oraz działań, jakie należy podjąć, w ścisłym powiązaniu z procesami dialogu społecznego i konsultacji na szczeblu krajowym, aby dynamika całej UE była spójna z dynamiką państw członkowskich.

2. Działania naprawcze wewnętrznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej zaproponowane przez Komisję Europejską w komunikatach COM(2010) 525 i COM(2010) 527 wersja ostateczna

2.1 W dniu 30 czerwca 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”⁽⁶⁾. W komunikacie tym Komisja zamierzała nadal omawiać idee, które przedstawiła już w komunikacie zatytułowanym „Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej”⁽⁷⁾.

2.2 W obliczu międzynarodowego kryzysu finansowego Komisja i grupa zadaniowa przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy uznają, że przestrzeganie ustalonych parametrów paktu stabilności i wzrostu (SGP) – wzmocnionych dodatkowo w ramach reformy zarządzania – nie jest wystarczające do zagwarantowania stabilności UGW. Występowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich może negatywnie wpłynąć na cały europejski

system gospodarczy i przyczynia się zarówno do pogorszenia stanu finansów publicznych, jak i do wzrostu napięć na rynkach finansowych.

2.3 Wobec powyższego dnia 29 września 2010 r. Komisja przedstawiła pakiet legislacyjny złożony z sześciu wniosków⁽⁸⁾ mających na celu przygotowanie ram prawnych, aby zapobiegać w państwach członkowskich zaburzeniom równowagi zarówno budżetowej (w odniesieniu do SGP)⁽⁹⁾, jak i makroekonomicznej i je korygować. Niniejsza opinia dotyczy wniosku Komisji na temat nadzoru zaburzeń równowagi makroekonomicznej, opartego na komunikatach COM(2010) 525 i COM(2010) 527 wersja ostateczna, które zajmują się odpowiednio procedurą nadmiernego zaburzenia równowagi w państwach członkowskich z zastosowaniem sankcji ograniczonych tylko do państw UGW oraz mechanizmem ostrzeżenia, któremu podlegają wszystkie państwa członkowskie.

2.3.1 Mechanizm ostrzegania dla wszystkich państw członkowskich obejmuje następujące działania:

- okresową ocenę ryzyka wynikającego z zaburzeń równowagi makroekonomicznej w każdym państwie członkowskim, w oparciu o odnośne ramy złożone ze wskaźników gospodarczych i z orientacyjnych wartości progowych (tabela wskaźników);
- określenie przez Komisję – w oparciu o ekonomiczne, a nie mechaniczne odczytanie tabeli wskaźników – państw członkowskich, w których istnieje ryzyko zaburzenia równowagi, w celu oceny faktycznej powagi sytuacji;
- pogłębioną analizę ogólnej sytuacji gospodarczej państw członkowskich, w których tabela wskaźników wydaje się szczególnie negatywna;
- w razie zaistnienia ryzyka ewentualne zalecenie ze strony Komisji dla danego państwa członkowskiego, aby skorygowało zaburzenie równowagi, w ramach innych zaleceń politycznych określonych w europejskim semestrze (art. 121 ust. 2 TFUE);
- w razie wystąpienia poważnego ryzyka zaburzenia równowagi lub, w przypadku strefy euro, możliwości jego przeniesienia na inne państwa członkowskie z narażeniem na niebezpieczeństwo dobrego funkcjonowania UGW, ewentualne wszczęcie procedury nadmiernego zaburzenia równowagi (art. 121 ust. 4 TFUE).

2.3.2 Procedura nadmiernego zaburzenia równowagi wymaga, by państwa członkowskie przedstawiły Radzie UE plan działań naprawczych. Jeśli działania naprawcze uznane są za odpowiednie, procedura zostaje zawieszona aż do czasu zastosowania uzgodnionego planu naprawczego, a państwo członkowskie musi okresowo zdawać sprawozdania Radzie Ecofin z poczynionych postępów. Procedura zostaje zakończona dopiero, gdy Rada, w oparciu o zalecenie Komisji, uzna, że zaburzenie równowagi zostało zredukowane w stopniu wystarczającym, by nie uznawać go za nadmierny.

⁽⁶⁾ COM(2010) 367 wersja ostateczna, przedmiot opinii EKES-u w sprawie „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej” (Dz.U. C 107/02 s. 7).

⁽⁷⁾ COM(2010) 250 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ Więcej szczegółów można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Zob. str. 46 niniejszego Dziennika Urzędowego).

2.3.3 Tylko odnośnie do państw UGW, w przypadku beczynności wobec nadmiernych zaburzeń równowagi, zostaną nałożone sankcje (maksymalnie w wysokości 0,1 % PKB), jeśli państwo członkowskie po dwóch kolejnych terminach nie przedstawi odpowiedniego planu działań naprawczych lub nie wdroży przewidzianych środków.

2.4 Zasadniczym narzędziem służącym do uruchamiania mechanizmu ostrzegania informującego o zaburzeniach równowagi makroekonomicznej jest proponowana przez Komisję tabela wskaźników, której towarzyszy szczegółowa analiza sytuacji gospodarczej państw członkowskich. Na jej właściwości składają się:

- i) ograniczona liczba wskaźników służących do ujawnienia zaburzeń równowagi i problemów konkurencyjności;
- ii) progi alarmowe, po przekroczeniu których uruchamia się stan obserwacji;
- iii) ewentualne zróżnicowanie progów według przynależności bądź braku przynależności do strefy euro;
- iv) „ewolucyjny” charakter ze względu na konieczność dostosowania w czasie wskaźników do zmian różnych źródeł zaburzeń równowagi.

2.4.1 Z pierwszych opracowań Komisji w sprawie wyboru wskaźników dla tabeli wskaźników⁽¹⁰⁾ wynikają następujące wskaźniki, z których pierwsze trzy odnoszą się do sytuacji w zakresie bilansu płatniczego, zaś ostatnie cztery do sytuacji wewnętrznej:

- **saldo obrotów bieżących w stosunku do PKB**, które odzwierciedla sytuację kredytów i zadłużenie netto w stosunku do reszty świata;
- **pozycja finansowa netto z zagranicą w stosunku do PKB**, która stanowi wyrównanie rozumiane jako stock salda na rachunku obrotów bieżących;
- **zmiana kursu przeliczeniowego realnego efektywnego** opartego na koszcie jednostki pracy, który przedstawia syntetycznie konkurencyjność państwa (przy zróżnicowanych wartościach progowych dla strefy euro);
- **zmiana rzeczywistej ceny domów**, celem kontroli powstawania spekulacyjnych baniek lub alternatywnie **zmiana udziału wartości dodanej w sektorze obrotu nieruchomościami** odnośnie do całości;
- **zadłużenie sektora prywatnego w stosunku do PKB**, celem oszacowania słabości sektora prywatnego na zmiany cyklu gospodarczego, inflacji oraz stopy procentowej,

⁽¹⁰⁾ Komisja Europejska – DG ECFIN, *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism i A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, notatka dla Komitetu Polityki Gospodarczej i dla zastępców w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym, 11 listopada 2010 r. (Zob. Centro Europa Ricerche - CER, 2011, *Vincoli Esteri*).

— **zmiana kredytu udzielonego sektorowi prywatnemu**, co stanowi wyrównanie jako przepływ zadłużenia prywatnego;

— **dług publiczny w stosunku do PKB**, jako tradycyjny wskaźnik stanu finansów państw członkowskich.

3. Utrzymywanie się różnic konkurencyjności w strefie euro

3.1 Występowanie wewnętrznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich związane jest z utrzymującymi się rozbieżnościami między popytem a podażą zagregowaną w tych państwach, co prowadzi do nadwyżki lub deficytu systemowego w łącznych oszczędnościach gospodarki. Wynika to z wielu czynników, które wpływają na popyt i podaż zagregowaną, oddziałując negatywnie na funkcjonowanie gospodarki państw członkowskich, UGW i całej UE.

3.2 Należy więc przyjąć z zadowoleniem aktualne zainteresowanie, z jakim Komisja traktuje zaburzenia równowagi natury makroekonomicznej w państwach członkowskich – na równi z deficytem budżetowym – widząc w nich czynniki niestabilności ekonomicznej i finansowej dla całej UE.

3.3 Po ponad dziesięciu latach, kiedy Komisja w ramach UGW zrównoważyła bilanse publiczne będące wyłącznym przedmiotem nadzoru, wdrażane jest podejście pozwalające na ocenę wyników krajowych, które jest z pewnością pełniejsze i obejmuje wszystkie państwa członkowskie. Staje się coraz bardziej oczywiste, że nie wystarczy uwzględnić jedynie wymiaru ilościowego wzrostu gospodarczego danego kraju, lecz należałoby oceniać też jakość tego wzrostu, to znaczy określić czynniki makroekonomiczne w oparciu o zrównoważenie przedmiotowej dynamiki lub jego brak.

3.4 Tworząc UGW, błędnie zakładano, że różnice konkurencyjności między państwami członkowskimi mają charakter przejściowy. Doświadczenie w zakresie euro nie tylko ujawniło trwałe charakter tych różnic, ale także pokazało, że zagrażają one samej UGW, ponieważ tworzą pozycje trudne do zrównoważenia, co uwidoczniły kryzysy finansowe ostatnich miesięcy.

3.4.1 Zwłaszcza w ciągu dziesięciu lat poprzedzających kryzys gospodarczy ujawniła się trwała różnica w produktywności – wyrażona jako rzeczywisty efektywny kurs przeliczeniowy (eksport) w państwach należących do strefy euro (wykres 1 i 2 w załączniku)⁽¹¹⁾. Wyjątkowość takiej sytuacji nie tyle polega na jej występowaniu, ile na utrzymywaniu się w czasie, ponieważ w poprzednich przypadkach (lata 70. i 80.) różnice były szybko wyrównywane poprzez uzgadnianie nominalnych kursów przeliczeniowych danych państw.

⁽¹¹⁾ Komisja Europejska – DG ECFIN, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, nr 1/2010.

3.4.2 Różnice te wywołały reperkusje w odniesieniu do sald handlowych państw członkowskich. Bilans handlowy Niemiec i grupy państw „peryferyjnych”, w której skład wchodzi Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania wykazuje odwrotną tendencję, a deficyty zdają się pokrywać z nadwyżkami⁽¹²⁾ (wykres 3 i 4 w załączniku). Dynamika nie wykazuje charakteru tymczasowego, wręcz przeciwnie – rozbieżności rosną od momentu utworzenia UGW, choć kryzys z 2008 r. zdaje się je zmniejszać.

3.4.3 Utrzymywanie się rozbieżności w konkurencyjności i eksporcie znajduje odzwierciedlenie w bilansach płatniczych i w pozycjach majątkowych netto wobec zagranicy (wykres 5 i 6 w załączniku), generując w ten sposób, dla niektórych państw członkowskich strefy euro, sytuacje trudne do zrównoważenia w okresie średnioterminowym.

4. Punkty krytyczne zaproponowanego działania

4.1 Wobec tak bardzo problematycznego kontekstu, który wymaga równie silnych rozwiązań, utrzymują się jednak pewne wątpliwości odnośnie do podejścia ze strony Komisji, a w konsekwencji odnośnie do ryzyka, jakie mogłoby z tego wynikać.

4.2 Jeśli – jak podkreśliła Komisja⁽¹³⁾ – pojawienie się i utrzymywanie wewnętrznych zaburzeń równowagi o charakterze makroekonomicznym należy przypisać czynnikom konkurencyjności i jeśli przez konkurencyjność rozumie się – posługując się tą samą definicją, jaką nadaje jej Komisja – „zdolność gospodarki do zagwarantowania w sposób zrównoważony własnej ludności wysokiego poziomu życia, wzrastającego i wysokiego wskaźnika zatrudnienia”⁽¹⁴⁾, EKES uznaje za potrzebne uwzględnienie szerokiego wachlarza przyczyn gospodarczych, finansowych i społecznych w oparciu o takie zaburzenia równowagi makroekonomicznej, a w konsekwencji wskaźników, które należy wprowadzić do tabeli wskaźników, aby sygnalizowały potencjalne zagrożenia równowagi makroekonomicznej.

4.2.1. Wśród czynników konkurencyjności znajdziemy zarówno czynniki powiązane z cenami (ujęte syntetycznie w rzeczywistym efektywnym kursie przeliczeniowym), jak i równie ważne czynniki niezwiązane z ceną. Te ostatnie czynniki obejmują zróżnicowanie produktu, zawartość technologiczną produkowanych dóbr, jakość oferowanych produktów, jakość usług powiązanych z produktem (serwis) itp. Stanowią one całą serię elementów decydujących przy określaniu konkurencyjności systemu produkcyjnego, które choć są trudne do skwantyfikowania w jednym wskaźniku, wymagają należytego wysiłku celem określenia zmiennych właściwych do oznaczenia jego poziomu i dynamiki w państwach członkowskich UGW.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, notatka dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej Parlamentu Europejskiego, wrzesień 2010 r.

⁽¹³⁾ Komisja Europejska - DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nr 1/2010.

⁽¹⁴⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Polityka przemysłowa w rozszerzonej Europie” (COM(2002) 714 wersja ostateczna).

4.2.2. Z pierwszych opracowań Komisji w sprawie wyboru wskaźników wynika zbagatelizowanie skutków wysokich i rosnących różnic między państwami członkowskimi w zakresie powstawania zaburzeń równowagi, w długim okresie (co najmniej ostatnie dwadzieścia lat) cechującym się silnymi zróżnicowaniami dystrybucyjnymi i redystrybucyjnymi. Komisja odnosi się zwłaszcza do ich roli w wywoływaniu kryzysu gospodarczego i finansowego z powodu zaburzenia równowagi między globalnym wzrostem podaży dóbr i usług a spadkiem siły nabywczej konsumentów⁽¹⁵⁾.

4.2.3. Zestaw wskaźników, jakie należy wprowadzić do tabeli wskaźników powinien umożliwiać określenie czynników generujących zaburzenia równowagi między popytem a podażą zagregowaną, wynikających ze zjawisk natury makroekonomicznej, finansowej i społecznej. Użyteczne mogłoby być na przykład albo wprowadzenie do tabeli współczynnika Giniego, który wykazuje szczególnie wysokie wartości w państwach basenu Morza Śródziemnego i w państwach anglosaskich⁽¹⁶⁾, albo różnicy między produktem rzeczywistym a potencjalnym danego kraju (*output gap*), co umożliwiłoby uwzględnienie cyklu koniunkturalnego tego kraju.

4.2.4. Należy zatem pogłębić refleksję dotyczącą wskaźników przeznaczonych do włączenia do tabeli wskaźników tak, by zaangażować (na szczeblu krajowym i europejskim) możliwie jak największą liczbę partnerów instytucjonalnych i zorganizowanych organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym również EKES i Komitet Regionów.

4.3 Ponadto w podejściu Komisji paralele między zarządzaniem podatkami a zarządzaniem makroekonomicznym wydają się słabe i mało uzasadnione z naukowego punktu widzenia. Istnieją uzasadnione powody, aby kontrolować politykę fiskalną państw członkowskich UGW⁽¹⁷⁾, odnośnie do wewnętrznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, natomiast motywy i sposoby koordynacji wydają się dużo bardziej kontrowersyjne, chociaż procedura nadzoru rodzi się z konkretnych potrzeb⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Ze względu na różne przyczyny zaburzenia równowagi, jest wiele czynników, które należy wspólnie monitorować (wymiana z zagranicą, koszty produkcji, zróżnicowania dystrybucyjne, czynniki produktywności związane i niezwiązane z ceną, spekulacyjne bańki na rynku nieruchomości i spekulacje finansowe itp.). Czynniki te współdziałają także z elementami kulturalnymi i społecznymi spoza systemu produkcyjnego (na przykład preferencje i zachowania konsumentów oraz osób oszczędzających). Oprócz problemów

⁽¹⁵⁾ MOP-MFW *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Wyzwania związane z wzrostem, zatrudnieniem i spójnością społeczną”), dokument do dyskusji na wspólnej konferencji MOP-MFW, Oslo, 13 września 2010 r. (s. 67–73).

⁽¹⁶⁾ OECD, „Nierównomierny rozwój? Rozkład dochodów i ubóstwo w krajach OECD”, październik 2008 r.

⁽¹⁷⁾ Związane z negatywnym „rozszerzeniem się” (spillover), które w obrębie unii walutowej powodowane jest przez kraje wysoce zadłużone w porównaniu z krajami o niskim zadłużeniu, poprzez wspólną stopę oprocentowania. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, rozdział 10 („Gospodarka unii walutowej”, Il Mulino, 2009 r.).

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, październik 2010 r., na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

związanych z ustalaniem i wyborem tych czynników, pojawia się zarówno problem wyznaczania progów alarmowych, jak i problem „ważenia” różnych źródeł zaburzenia równowagi⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Należy również dodać, że relacja między ustalaniem zaburzeń równowagi (za pomocą progów alarmowych), działaniami naprawczymi a późniejszym cofnięciem tych zaburzeń w rozsądnym czasie nie jest kwestią oczywistą. Nie jest pewne, czy działania mające na celu zagwarantowanie przywrócenia równowagi makroekonomicznej pozwolą określić najważniejsze reakcje polityki gospodarczej. Błędne decyzje mogłyby sprzyjać polityce procyklicznej poprzez poszerzenie i przedłużenie aktualnej dekonunktury gospodarczej oraz zastosowanie działań restrykcyjnych zamiast działań rozwojowych na rzecz popytu. Jest nawet możliwe, że kombinacja polityk gospodarczych zalecanych dla poszczególnych państw członkowskich, koniecznych w związku z wewnętrznymi zaburzeniami równowagi, w rzeczywistości okaże się niewłaściwa dla całej UE.

4.3.3 Czynniki, za którymi wydaje się optować Komisja dla celów nadzoru – przede wszystkim cen i płac, a zatem konkurencyjności – zależą zwłaszcza od partnerów spoza sfery publicznej (przedsiębiorstwa i związki zawodowe). Są więc kontrolowane tylko pośrednio i z opóźnieniem przez politykę gospodarczą poprzez zachęty, regulowanie konkurencji i dialog społeczny. W konsekwencji zmienne te nie są zdolne do automatycznych i szybkich działań i nieprzypadkowo wniosek Komisji zwraca uwagę na konieczność elastyczności w stosowaniu nowych reguł i ich stałej ewolucji.

4.4 Składną w zaproponowanym pakiecie legislacyjnym brakuje właściwej refleksji na temat polityki pieniężnej i kredytowej. To żyzny teren, na którym można szukać większej koordynacji w ramach nadzoru finansowego i kontroli nadmiernego gromadzenia długów (i równoległe kredyty) w sektorze prywatnym⁽²⁰⁾, na którego temat Komisja przedstawiła już kilka wniosków⁽²¹⁾. W pakiecie pominięto rolę w dążeniu do stabilizacji gospodarczej, jaką – przestrzegając niezależności statutowej, z której słusnie korzysta – mógłby pełnić Europejski Bank Centralny razem z systemem centralnych banków krajowych oraz z nowymi instytucjami: Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego i Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego.

4.4.1 Wydaje się, że powyższe instytucje przynajmniej potencjalnie są w stanie stworzyć europejską politykę nadzoru kredytowego, która będzie bardziej ostrożna i uważna niż

w przeszłości, kiedy brak umiaru przy zastosowaniu niewłaściwych zasad i praktyk doprowadził niektóre państwa członkowskie do kryzysu wystawiając na ryzyko stabilność całej UGW. Należy przypomnieć, że państwa borykające się dzisiaj z trudnościami, takie jak Irlandia i Hiszpania, do roku 2007 przestrzegały zasad SGP. Przy zrównoważonym budżecie i niskim długu publicznym państwa zwiększały podaż po stronie kredytu, zasilając *boom* budowlany, a organy Unii Europejskiej ds. polityki pieniężnej nie zajmowały się tym nadmiernym wzrostem kredytów. Problemy te są również związane z rolą agencji ratingowych, a zwłaszcza z wpływem ich decyzji na finanse publiczne państw członkowskich, w których sprawie EKES wyraził już swoje zaniepokojenie⁽²²⁾.

4.4.2 Z tego powodu uważamy, iż należy przyznać UE specjalne uprawnienia w zakresie nadzoru i regulacji, które zapobiegą nadmiernym wzrostom kredytów w państwach członkowskich, zwłaszcza przy udzielaniu kredytów hipotecznych⁽²³⁾. W zintegrowanym obszarze finansowym, takim jak obszar UGW, wskazane byłoby, aby uprawnienia w zakresie nadzoru i regulacji zostały powierzone nie władzom krajowym, ale organowi trzeciemu. To właśnie nowym europejskim organom finansowym mogłyby zostać przyznane kompetencje i uprawnienia, tak by organy te mogły skutecznie wykonywać nadzór – bezpośredni lub pośredni – systemu bankowego, oraz działania w zakresie regulowania kredytu, których kryteria (regulacyjne) należy odpowiednio określić.

4.5 W zaproponowanym pakiecie legislacyjnym brakuje również refleksji w sprawie budżetu UE. Możliwe wystąpienie szoku asymetrycznego w państwach członkowskich strefy euro (czyli zmian popytu i podaży w niektórych państwach o charakterze pozytywnym, w innych o charakterze negatywnym) w sytuacji, kiedy nie można „manewrować” ani kursem, ani stopą procentową⁽²⁴⁾, sprawia, że konieczne jest używanie innych narzędzi korekty systemu gospodarczego. Oprócz cen i pensji, które ogólnie rzecz ujmując są mało elastyczne, teoria ekonomii uznaje, że jedynym skutecznym narzędziem w takiej sytuacji jest bardziej elastyczny system budżetowy mający większe zasoby w stosunku do obecnego systemu. Pozwoliłoby to dokonywać transferów z obszarów odnoszących korzyści ze skutków szoku na obszary poszkodowane, zarówno poprzez automatyczne stabilizatory, jak i poprzez finansowanie ogólnoeuropejskich projektów inwestycyjnych (np. poprzez emisję euroobligacji)⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, materiały do dyskusji, Berlin, listopad 2010 r.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, październik 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, październik 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, październik 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie konsekwencji kryzysu związanego z długiem publicznym dla sprawowania rządów w UE (Dz.U. 2011/C 51/03 s. 15).

⁽²²⁾ Opinie EKES-u w sprawie agencji ratingowych (Dz.U. 2009/C 277/25 s. 117 i Dz.U. 2011/C 54/12 s. 37).

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, wrzesień 2010 r., dostępne na stronie internetowej: http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Jeżeli pozytywne i negatywne zmiany będą się wyrównywać na poziomie unii walutowej, to bank centralny UE nie będzie miał powodu, by interweniować w sprawie polityki pieniężnej (zob. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., rozdział 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej, maj 2010 r. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nr 22, luty 2011 r. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, grudzień 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

4.6 Aby przyczynić się do osiągnięcia równowagi między zachętami a sankcjami w korygowaniu nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, EKES opowiada się za tym, by nakładane grzywny nie były rozdzielane między państwa członkowskie proporcjonalnie do wielkości ich DNB, jak proponuje Komisja, lecz by były przeznaczane na europejski mechanizm stabilności.

4.7 Również w niniejszej opinii EKES podkreśla⁽²⁶⁾, że reguły i samoczynne działania nie tylko mogą być mało skuteczne dla celów zapobiegania poważnym kryzysom, ponieważ kryzysy są niemal zawsze wywołane wydarzeniami nadzwyczajnymi i nieprzewidywalnymi, ale mogą również pogorszyć sytuację. Z jednej strony mogą zmniejszyć zaufanie do instytucji UE, które w oczach obywateli europejskich wycofują się z wyborów politycznych, aby zdać się na „technokratów z Brukseli” – jak wykazały sondaże Eurobarometru⁽²⁷⁾ – z drugiej strony, stosują tradycyjne podejście do rozwiązywania problemów, które pozostawia na drugim planie zagadnienia wzrostu, sprawiedliwości społecznej i degradacji środowiska, ryzykując zniweczenie u samego zarania ambicji strategii „Europa 2020”.

4.8 Wydaje się, że ta sama optyka krótkoterminowa, która warunkuje działalność finansową i którą określono jako utajony czynnik kryzysu, teraz staje się wytyczną polityki europejskiej⁽²⁸⁾. Dominują działania „ad hoc” – zarówno w instytucjach UE, jak i na szczeblu międzyrządowym⁽²⁹⁾ – w reakcji na sytuację krytyczną. Działania te wymagają szybkich decyzji lub decyzji zgodnych ze zmianami opinii publicznej głównych państw członkowskich, które to zmiany z niepokojem śledzą politycy, zwłaszcza przed wyborami.

5. Działania, które przyczyniają się do zwalczania zaburzeń równowagi makroekonomicznej

5.1 W skutecznej koordynacji europejskiej polityki gospodarczej, która nie ulega wpływowi dynamiki wyborczej i gwałtownym zmianom opinii publicznej, Parlament Europejski (PE), Komitet Regionów i EKES, czyli instytucje reprezentujące obywateli i społeczeństwo obywatelskie, powinny mieć bardziej wyrazisty udział. To w nich określona przez Komisję koordynacja może znaleźć silną legitymację demokratyczną na rzecz procedur zapobiegających i naprawczych, a zatem może zyskać znaczne poparcie konieczne do ich skutecznego egzekwowania.

5.2 Zwłaszcza w semestrze europejskim, jak go obecnie rozumiemy, dla Parlamentu Europejskiego zastrzeżona zostaje drugorzędna rola ograniczona do rozpoczynania debaty i wstępnego ukierunkowania przebiegu procesu koordynacji. Natomiast Parlament Europejski mógłby odegrać bardziej

pożyteczną i skuteczną rolę, gdyby jego działalność skoordynowana była z działalnością parlamentów krajowych na etapie dyskusji i zatwierdzenia budżetów poszczególnych państw członkowskich. Parlament Europejski może odegrać decydującą rolę w uznawaniu odnośnych ram makroekonomicznych, priorytetów w zakresie problemów, którymi należy się zająć, a także polityki gospodarczej do zrealizowania. Może to być miejsce, w którym uzgadnia się wspólną strategię, która nie ograniczy się do przedstawienia zasad i procedur formalnych, ale zagłębi się w konkretne polityki, by wzmocnić zaufanie i spełnić oczekiwania obywateli europejskich.

5.3 Skierowanie uwagi na zaburzenia równowagi konkurencyjnej sprawia, że większą wagę przykładają się do porozumień między rządami, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza w strefie euro, gdzie państwa członkowskie nie mają już możliwości dostosowywania kursu walutowego. Stosunki między rządami, partnerami dialogu społecznego (związki zawodowe i zrzeszenia przedsiębiorców) i społeczeństwem obywatelskim powinny stanowić integralną część zarysowanej przez Komisję strategii.

5.4 W tych ramach EKES – trzymając się swojej roli organu doradczego instytucji europejskich – może przyczynić się do wzmocnienia zarządzania gospodarczego UE na szczeblu forum ułatwiającego dialog między organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. Wartością dodaną EKES-u jest reprezentowanie organizacji, które po szczegółowej analizie mogą podtrzymywać swoją zgodę na politykę gospodarczą w państwach członkowskich. Pozwala to wnieść znaczący wkład w zakresie zaangażowania i obarczenia odpowiedzialnością nie tylko liderów politycznych, ale również, a nawet przede wszystkim, obywateli państw członkowskich i tkanki produkcyjnej, społecznej oraz obywatelskiej, z której składa się UE.

5.4.1 EKES mógłby odbyć specjalną sesję roczną celem omówienia zaleceń i trybu tworzenia porozumienia w sprawie reform na szczeblu krajowym, uwzględniając wpływ przyjętych środków na społeczeństwo⁽³⁰⁾. Taka dyskusja mogłaby się odbyć jesienią po formalnym przyjęciu zaleceń dla państw członkowskich, a wypływające z niej wnioski stanowiłyby podstawę do wymiany opinii z odnośnymi krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim, umożliwiając zarówno ocenę przyjętych strategii, jak ich rozpowszechnianie i akceptację na szczeblu krajowym.

5.5 Ponadto należałoby ułatwić bardziej intensywne i funkcjonalne korzystanie z dialogu makroekonomicznego (MED). Dzięki poprawie jakości dialog ten stałby się narzędziem wspólnej oceny ze strony rządów i partnerów społecznych sytuacji gospodarczej na szczeblu UE, oraz działań, jakie należy podjąć, w ścisłym powiązaniu z procesami dialogu społecznego i uzgodnieniami na szczeblu krajowym, tak aby nadać spójność dynamice UE i dynamikom krajowym w poszanowaniu oczekiwań społecznych.

⁽²⁶⁾ Tak jak stwierdzono w opinii EKES-u „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej” (Dz.U. 2011/C 107/02 s. 7).

⁽²⁷⁾ Chodzi nie tyle o brak zaufania do instytucji UE jako takich, lecz o korzyści z przynależności do UE. Dane Eurobarometru 73 – pierwsze wyniki, pytania QA9a i QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 grudnia 2010 r.

⁽²⁹⁾ Chodzi o pakt w sprawie konkurencyjności przedstawiony przez rządy Francji i Niemiec 4 lutego 2011 r.

⁽³⁰⁾ Tak jak zaproponowano w opinii EKES-u „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej”, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7.

5.5.1 Zapobieganie zaburzeniom równowagi i ich eliminowanie nie może pozostawać jedynie w gestii Komisji i rządów państw członkowskich⁽³¹⁾. Proces kształtowania płac i cen stanowi decydujący aspekt w szerszym mechanizmie monitorowania zaburzeń równowagi makroekonomicznej, a zatem, każde działanie polityczne musi uwzględniać art. 153 ust 5 Traktatu oraz angażować partnerów społecznych na szczeblu krajowym i europejskim. W tym kontekście MED może zostać wzmocniony na płaszczyźnie europejskiej poprzez stabilną strukturę i organizację, zaś na płaszczyźnie krajowej może

być połączony w najlepszy sposób poprzez dialog społeczny i odpowiednie instytucje. Rządy krajowe powinny popierać i zachęcać do obecności przedsiębiorstw i związków zawodowych w tych organach oraz propagować formy zbiorowego uzgadniania stanowisk. Wobec złożoności i opóźnień w eliminowaniu zaburzeń równowagi w drodze reform krajowych wzmocnienie MED mogłoby stanowić najskuteczniejsze, najszybsze i najlepiej skoordynowane narzędzie mające na celu utrzymywanie spójności zagadnień makroekonomicznych oraz dynamiki rynku pracy.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 lipca 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed*, paper for European Alternatives, 2010, dostępne na stronie internetowej: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Białej księgi w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych

COM(2010) 370 wersja ostateczna

(2011/C 218/10)

Sprawozdawca: **Joachim WUERMELING**

Dnia 12 lipca 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Białej księgi w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych

COM(2010) 370 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 148 do 7 – 10 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje białą księgę Komisji Europejskiej w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych. Komitet wspiera wysiłki Komisji zmierzające do zaproponowania na szczeblu UE działań mających na celu zapewnienie ochrony ubezpieczającym.

1.2 EKES wspiera wysiłki Komisji zmierzające do wprowadzenia zharmonizowanych zasad dotyczących systemów gwarancyjnych. Komitet utwierdza Komisję w zamiarze stworzenia dyrektywy europejskiej z wysokim poziomem ochrony w formie minimalnej harmonizacji, tak aby systemy krajowe również mogły dysponować szerszym poziomem ochrony. System gwarancyjny powinno się stosować jako środek ostateczny („last resort”), to jest po wykorzystaniu w pełni innych instrumentów, na przykład instrumentów ostrożnościowych.

1.3 Należy uwzględnić przy tym to, że w ostatnich latach przedsięwzięto znacznie ulepszone środki zaradcze w odniesieniu do wypłacalności zakładów ubezpieczeń; środki te obejmują wprowadzenie nadzoru i wymogów kapitałowych. Z obserwacji wynika, że wskaźnik upadłości zakładów ubezpieczeń jest niski, a dzięki wyżej wymienionym środkom powinien się jeszcze bardziej obniżyć. Należy to uwzględnić w ramach koncepcji systemów gwarancyjnych, tak aby zapewnić równoważony stosunek pomiędzy korzyściami i kosztami. Dlatego też EKES opowiada się za wytycznymi UE, które z jednej strony będą służyły osiągnięciu celu polegającego na ochronie konsumentów i pracowników, zaś z drugiej utrzymają na niskim poziomie nakłady przedsiębiorstw i ubezpieczonych.

1.4 EKES jest zdania, że Komisja słusznie zwróciła w białej księdze uwagę na problem nieograniczonego pokrycia systemów gwarancyjnych. Nie wolno dopuścić do tego, żeby rzetelne zakłady ubezpieczeń same znalazły się w trudnej sytuacji ze względu na nieograniczone obowiązki ręczenia. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja rozważyła w białej księdze wprowadzenie ograniczeń roszczeń.

1.5 W przypadku inicjatywy legislacyjnej Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę na to, w którym momencie można zastosować system gwarancyjny. Niemniej przed zastosowaniem

systemu gwarancyjnego należy wykorzystać wszystkie możliwości interwencji o charakterze ostrożnościowym. Samo nieprzekroczenie minimalnych wymogów kapitałowych określonych w dyrektywie Wypłacalność II powinno być wystarczającym powodem do uruchomienia systemu gwarancyjnego.

1.6 EKES zaleca, aby w kontekście finansowania systemów jeszcze raz przeanalizować różne warianty na podstawie wyników „piątego ilościowego badania wpływu (QIS 5)” będącego elementem projektu Wypłacalność II. Należałoby zalecić ustanowienie na szczeblu UE określonego poziomu ochrony, z uwzględnieniem wyznaczenia konkretnego poziomu finansowania zgodnie z ryzykiem krajowym oraz ryzykiem związanym z daną branżą.

1.7 Mając na względzie istniejące krajowe systemy gwarancyjne, przepisy europejskie powinny określać wysoki i odpowiedni standard ochrony. Kwestie związane z procesem tworzenia tych przepisów można następnie pozostawić w gestii państw członkowskich, w tym szczegółową regulację wnoszenia wkładów, ustalenie momentu rozpoczęcia finansowania, decydowanie o kontynuacji działalności lub wypłacie odszkodowania oraz wprowadzanie specjalnych systemów zabezpieczających poszczególne branże.

2. Wprowadzenie

2.1 Ubezpieczenia oferują konsumentom pokrycie podstawowych rodzajów ryzyka, do których zalicza się choroby, wypadki czy odpowiedzialność cywilną, oraz są formą zabezpieczenia na starość ⁽¹⁾. Niewykonanie zobowiązań przez zakład ubezpieczeń może doprowadzić do nieodwracalnej utraty całości lub znaczącej części mienia konsumenta, a nawet do jego zubożenia.

2.1.1 Kwestia niezbędności systemu gwarancyjnego przedstawia się różnie w różnych gałęziach działalności ubezpieczeniowej. O ile w przypadku ubezpieczenia na życie stale występuje ryzyko utraty zaoszczędzonego kapitału, w przypadku ubezpieczenia odszkodowawczego takie ryzyko w ogóle nie występuje.

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 38, pkt 1.4.

2.1.2 Ubezpieczenie na życie tworzące kapitał służy długoterminowemu zabezpieczeniu na starość oraz zabezpieczeniu rodziny zmarłego. W przypadku niewykonania zobowiązań przez zakład ubezpieczeń na życie znaczna część prywatnego zabezpieczenia przepadłaby, gdyby nie istniała ochrona przed niewypłacalnością. W sytuacji kryzysowej konieczny byłby wkład państwowych systemów społecznych. W związku z tym EKES jest zdania, że wprowadzenie tu systemów gwarancyjnych jest kwestią najbardziej pilną.

2.1.3 W przypadku ubezpieczenia odszkodowawczego i ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej ochrona musi przysługiwać ubezpieczającemu, którzy w momencie upadłości nie mieli jeszcze uregulowanego prawa do świadczenia na wypadek szkody. Jednak w przypadku innych ubezpieczonych nie pojawia się też problem zawarcia nowej umowy z innym ubezpieczycielem na mniej korzystnych warunkach, jako że ubezpieczający w międzyczasie się postarzał lub jego stan zdrowia się pogorszył. Dodatkowe pokrycie ubezpieczeniowe można zawsze uzyskać na rynku na porównywalnych warunkach.

2.2 Według danych, jakimi dysponuje Komisja, od 1994 r. 130 spośród 5 200 zakładów ubezpieczeń (2008 r.) stało się niewypłacalnym. Należy przy tym jednak zauważyć, że na mocy odpowiednich przepisów zakłady ubezpieczeń mają obowiązek utrzymywać kapitał wystarczający do pokrycia wszystkich lub przynajmniej części roszczeń ubezpieczających na wypadek niewypłacalności.

2.3 Dlatego też dotychczas nie widziano konieczności wprowadzenia ogólnoeuropejskich systemów gwarancyjnych na wypadek niewypłacalności ubezpieczyciela, co zdarza się rzadko. Co prawda w 2001 r. Komisja rozpoczęła prace wstępne zmierzające do opracowania dyrektywy, lecz projekt ten został wycofany. Zbiorowe systemy gwarancyjne nie są co prawda popularne w systemach prywatnych, lecz w sektorze finansów wprowadzono je na dużą skalę ze względu na szczególne ryzyko, na jakie narażeni są konsumenci.

2.4 W sektorze bankowym ogólnoeuropejski system gwarancji depozytów mający na celu zapobieżenie pełnej destabilizacji rynków finansowych na skutek paniki bankowej funkcjonuje już od 1994 r. (2) System ten jest obecnie aktualizowany (3). Ryzyko występujące w sektorze ubezpieczeń różni się jednak od ryzyka występującego w sektorze bankowym. W sektorze ubezpieczeń przede wszystkim nie występuje zjawisko paniki ani potrzeba refinansowania. Dlatego też struktura skutecznego systemu mającego zastosowanie w przypadku ubezpieczeń musi być inna niż w przypadku systemu dla banków.

2.5 Aby ochronić klientów przed utratą przysługujących im praw, prawodawca przedsięwziął kompleksowe środki zaradcze w dziedzinie ubezpieczeń. Środki te obejmują całościowy, proaktywny nadzór, wysokie wymogi kapitałowe, surowe zasady dotyczące inwestycji kapitałowych oraz ochronę ekspektatywy w prawie upadłościowym. Poprzez wdrożenie dyrektywy Wypłacalność II nastąpiło dalsze zmniejszenie ryzyka pogorszenia się sytuacji finansowej ubezpieczyciela (4).

2.6 Ryzyko bezpośredniego ubezpieczenia można ograniczyć poprzez reasekurację, co w dalszym stopniu zmniejsza ryzyko

upadłości. Poprzez połączenie i dywersyfikację wielu rodzajów ryzyka na szczeblu reasekuracji tworzy się silny związek ubezpieczycieli, który zapewnia dodatkową ochronę konsumentów.

2.7 Poza tym w związku z kryzysem na rynku finansowym UE zbudowała nadzór finansowy na zupełnie nowej, europejskiej podstawie. W kontekście ubezpieczeń taka podstawa obejmuje także utworzenie „Europejskiego Organu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych” (EIOPA).

2.8 Podczas kryzysu finansowego sektor ubezpieczeń w znacznym stopniu zachował swoją stabilność. Co prawda sektor ubezpieczeń nie wywołał kryzysu (5), lecz mimo to nie ominęły go jego skutki. Europejcy ubezpieczyciele musieli dokonać odpisów amortyzacyjnych, a niskie odsetki wynikające z akcji ratunkowych i polityki pieniężnej utrudniają ubezpieczycielom osiągnięcie koniecznych zysków z inwestycji kapitałowych. Spektakularne tąpnięcia w branży, na przykład amerykańskiej firmy AIG lub niedawne pogorszenie się sytuacji firmy Ambac, wynikają nie z klasycznej działalności ubezpieczeniowej, lecz z quasi-bankowych transakcji zabezpieczających. Takie sytuacje mogą wystąpić również w przyszłości, zwłaszcza w przypadku firm i konglomeratów finansowych, które prowadzą zarówno działalność bankową, jak i ubezpieczeniową.

2.9 W 12 z 27 państw członkowskich funkcjonują już ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne (6). Systemy te są bardzo skomplikowane. W niektórych państwach członkowskich system gwarancyjny obejmuje tylko określone branże. Poza tym zakres gwarancji systemów jest różny. Częściowo występują też gwarancje państwowe.

2.10 Koncerny ubezpieczeniowe działające w całej Europie zwykle współpracują na rynkach krajowych z samodzielnymi na gruncie krajowym jednostkami zależnymi, które wpłacałyby fundusze do poszczególnych krajowych systemów gwarancyjnych. Gdyby duże przedsiębiorstwo europejskie znalazło się w trudnej sytuacji, krajowe systemy gwarancyjne zasadniczo byłyby w stanie zapewnić ochronę klientom. EKES wzywa jednak do utworzenia europejskiego systemu gwarancyjnego dla transgranicznych zakładów ubezpieczeń, który będzie interweniował w przypadkach, gdy krajowe systemy gwarancyjne okażą się niewystarczające.

2.11 Koszty ponoszone przez system gwarancyjny zostałyby ostatecznie rozłożone na ubezpieczających w formie wysokich składek ubezpieczeniowych. Wprawdzie pojedynczy konsument jest chroniony przed niewypłacalnością, lecz koszty związane z taką ochroną ponoszą wszyscy konsumenci.

3. Uwagi dotyczące rozważań Komisji przedstawionych w rozdziale 3 białej księgi

3.1 Charakter potencjalnego działania UE (sekcja 3.1 białej księgi)

Krajowe rynki ubezpieczeniowe znacznie różnią się między sobą pod względem struktury produktu i ryzyka. Jako instrument prawny należy wybrać dyrektywę wprowadzającą minimalną harmonizację, tak aby umożliwić państwom członkowskim uwzględnienie specyfiki krajowej w dziedzinie prawa upadłościowego, prawa umów oraz prawa podatkowego i socjalnego, oraz utrzymanie funkcjonujących i sprawdzonych systemów gwarancyjnych, jeśli są one zgodne z przepisami dyrektywy.

(2) Dz.U. L 135 z 31.5.1994, s. 5; Dz.U. L 84 z 26.3.1997, s. 22.

(3) COM(2010) 368 wersja ostateczna; 2010/0207 (COD) z 12.7.2010.

(4) Dz.U. C 224/11 z 30.8.2008, pkt 3.1.

(5) Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 38, pkt 1.3.
(6) Obszerny przegląd tego typu systemów funkcjonujących w państwach OECD znajduje się w sprawozdaniu OECD nr DAF/AS/WD (2010)20 z dnia 10.11.2010.

3.2 Poziom centralizacji i rola ubezpieczeniowego systemu gwarancyjnego (sekcja 3.2 białej księgi)

3.2.1 Przede wszystkim chodzi o to, aby w ogóle nie doszło do upadłości ubezpieczyciela. W tym celu należy najpierw stworzyć skuteczny system nadzoru. W przypadku niepowodzenia można wykorzystać systemy gwarancyjne.

3.3 Zasięg geograficzny (sekcja 3.3 białej księgi)

Komisja słusznie faworyzuje zasadę państwa siedziby. Zasada ta jest zgodna z zasadami europejskiego nadzoru ubezpieczeniowego: wszystkie działania ubezpieczycieli posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności w UE są nadzorowane w państwie ich siedziby zgodnie z dyrektywą Wypłacalność II. Dotyczy to również działalności prowadzonej w oparciu o swobodę przedsiębiorczości za pośrednictwem niesamodzielnych jednostek lub w oparciu o swobodę świadczenia usług poprzez świadczenie usług transgranicznych.

3.4 Polisy objęte ochroną (sekcja 3.4 białej księgi)

3.4.1 Ze względu na różnice pomiędzy ubezpieczeniem na życie i ubezpieczeniem odszkodowawczym rozsądnym rozwiązaniem jest ustanowienie w tych dziedzinach odrębnych systemów gwarancyjnych. W ramach branż ryzyko jest do pewnego stopnia takie samo. Wzajemne wsparcie można by jeszcze w tej sytuacji uzasadnić. Trudno jest natomiast uzasadnić, dlaczego wkłady na rzecz systemu gwarancyjnego, z którego udostępniane są środki na rzecz ratowania ubezpieczyciela na życie, muszą wnosić na przykład osoby ubezpieczające wyposażenie domu. Ponieważ może to zależeć od specyfiki krajowej, na przykład od tego, czy na danym rynku obowiązuje wymóg rozdzielania różnych branż ubezpieczeniowych (tzw. zasada rozdziału branż), prawodawca europejski powinien przyznać państwom członkowskim pod tym względem swobodę działania.

3.4.2 Jeśli chodzi o kwestię ubezpieczenia pojazdów, zdaniem EKES-u, zgodnie z opinią CEIOPS (Komitetu Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) sektor ubezpieczeń komunikacyjnych należy uwzględnić w przyszłej dyrektywie w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych, mając na względzie jasność i równowagę konkurencyjną oraz ułatwienie zrozumienia przez konsumentów.

3.4.3 We wnioskach Komisji nie uwzględniono ochrony emerytur zakładowych. Systemowi gwarancyjnemu podlegają wyłącznie klasyczne zakładowe zabezpieczenia emerytalne. EKES zauważa jednak potrzebę działania także w odniesieniu do innych emerytur zakładowych i opowiada się za włączeniem tego aspektu do ram działań następczych, jakie należy podjąć w związku z zieloną księgą w sprawie emerytur.

3.4.4 Zapewnienie odpowiedniego i realistycznego udziału ubezpieczającego jest skuteczną zachętą do zasięgania informacji na temat solidności ubezpieczyciela, o ile konsument ma taką możliwość.

3.4.5 Za właściwe uznaje się ustanowienie górnych pułapów lub innych form ograniczenia świadczeń w ramach systemu gwarancyjnego, na przykład minimalnych limitów lub udziałów własnych, tak jak zaproponował CEIOPS w swojej opinii. Jednak ubezpieczający nie powinni być nadmiernie obciążani na skutek skumulowania ograniczeń. W ten sposób odczuwalnie

odciążono by systemy gwarancyjne, co znalazłoby odzwierciedlenie w kosztach. Skorzystaliby na tym także ubezpieczeni, którzy ostatecznie ponoszą koszty.

3.5 Uprawnieni roszczeniodawcy (sekcja 3.5 białej księgi)

3.5.1 Komisja słusznie wyjaśnia, że ochrona wszystkich uczestników rynku prowadzi do nieproporcjonalnie wysokich kosztów. W pierwszym zdaniu białej księgi zawarto stwierdzenie, że systemy gwarancyjne są formą ochrony konsumentów. Nie oznacza to jednak, że ochroną powinni zostać objęci tylko konsumenci (osoby fizyczne). Ochroną powinny być również objęte podmioty korzystające na mocy prawodawstwa krajowego poszczególnych krajów z tej samej ochrony co konsumenci niezależnie od tego, czy są ubezpieczającymi, ubezpieczonymi czy beneficjentami.

3.5.2 Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wykluczenia z góry z zakresu stosowania systemów gwarancyjnych ubezpieczeń związanych z działalnością gospodarczą, np. w przypadku przestojów w produkcji lub transportu. Państwa członkowskie powinny też mieć moc zdecydować, czy włączenie małych przedsiębiorstw do zakresu stosowania dyrektywy jest słuszne.

3.6 W przypadku inicjatywy legislacyjnej Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę na to, w którym momencie można zastosować system gwarancyjny i kto może o tym decydować. Komisja rozważa zastosowanie systemu gwarancyjnego nie dopiero w momencie bankructwa, lecz już w celu zapobieżenia bankructwu. EKES jest zdania, że ze względu na efektywność oraz odzwierciedlenie charakteru i celów tego systemu nieprzekroczenie minimalnych wymogów kapitałowych określonych w dyrektywie Wypłacalność II powinno być wystarczającym powodem do uruchomienia systemu gwarancyjnego.

3.7 Finansowanie (sekcja 3.6 białej księgi)

3.7.1 Koncepcja finansowania (sekcja 3.6.1 białej księgi)

3.7.1.1 Obecnie trwają pełne kontrowersji dyskusje na temat wyboru systemu finansowania, tj. systemu *ex post*, systemu *ex ante* lub systemu mieszanego. Wszystkie systemy mają zalety i wady.

3.7.1.2 System finansowania *ex post* w mniejszym stopniu pozbawia rynek płynności, co ze względu na niższe koszty powoduje także obniżenie składek dla ubezpieczających. W przypadku finansowania *ex post* nie występuje problem przechowywania zgromadzonych funduszy. Co więcej, przed wystąpieniem niewypłacalności nie przeznaczają się części środków na administrację.

3.7.1.3 Finansowanie na zasadzie *ex post* wiąże się jednak z pokusą nadużycia. Ponieważ niesolidni uczestnicy rynku w przypadku upadłości wycofują się z rynku, nie można już od nich wymagać wniesienia wkładu do systemu gwarancyjnego.

3.7.1.4 Zaletą finansowania *ex ante* jest przede wszystkim to, że można zmierzyć ryzyko upadłości przedsiębiorstwa wnoszącego wkład. Obciążenie uczestników rynku prowadzących działalność obciążoną ryzykiem jest odpowiednio większe. Ponadto finansowanie *ex ante* w większym stopniu pomaga uniknąć procykliczności niż finansowanie *ex post*.

3.7.1.5 Moment finansowania może być decydujący dla skuteczności systemu gwarancyjnego. Korzyści systemu finansowania *ex nunc* znacznie przewyższają jego wady i nie można wskazać powodów, by tradycja i specyfika krajowa uzasadniały pozostawienie decyzji w tych sprawach w gestii państw członkowskich. Efektywność systemu wymaga jednolitego finansowania *ex nunc* zapisanego w dyrektywie.

3.7.2 Poziom docelowy (sekcja 3.6.2 białej księgi)

3.7.2.1 Wkłady finansowe do systemów gwarancyjnych należy ograniczyć, czego domaga się także w swojej opinii CEIOPS. Nieograniczona wysokość wkładów spowodowałaby niemożność obliczenia ryzyka finansowanego poszczególnych zakładów ubezpieczeń. Doprowadziłaby ona do sytuacji, w której każdy ubezpieczyciel odpowiadałby za cały rynek⁽⁷⁾. Zarządzanie ryzykiem danego zakładu nie zależałoby już od decyzji tego zakładu, lecz zasadniczo od obciążonej ryzykiem działalności pozostałych konkurentów.

3.7.2.2 Komisja ustaliła wstępnie poziom docelowy jako około 1,2 % składek przypisanych brutto. EKES z zadowoleniem przyjąłby ponowne przeanalizowanie różnych wariantów w oparciu o dane aktualnie dostępne w dyrektywie Wypłacalność II. Należy przy tym uwzględnić, że dyrektywa Wypłacalność II oraz pozostałe mechanizmy interwencyjne zostały wprowadzone w celu zwiększenia ochrony ubezpieczających. Także CEIOPS podkreślił to w swojej opinii.

3.7.2.3 W swoich obliczeniach Komisja przyjmuje, że średnie prawdopodobieństwo zastosowania systemu gwarancyjnego wynosi 0,1 %. Niemniej podstawę stanowi 100-procentowe pokrycie kapitałowych wymogów wypłacalności (*solvency capital requirements*, SCR) kapitałem własnym. Jeśli w państwach członkowskich i poszczególnych branżach ubezpieczeń kapitał własny przekroczy kapitałowe wymogi wypłacalności, spowoduje to odpowiednie zmniejszenie ryzyka upadłości. Dlatego też przedmiotowa dyrektywa powinna umożliwiać krajowym systemom gwarancyjnym pomiar poziomu finansowania zgodnie z faktycznym ryzykiem wystąpienia szkody na rynkach krajowych i w poszczególnych branżach.

3.7.2.4 Komisja nie omawia w białej księdze tego, czy konieczne jest ponowne wniesienie wkładu do systemu gwarancyjnego w przypadku wystąpienia szkody. Tymczasem potrzebne są tu jasne zasady i granice, tak aby wykluczyć nieograniczoną odpowiedzialność oraz aby przedsiębiorstwa z góry znały swoje zobowiązania i mogły się odpowiednio zabezpieczyć.

3.7.3 Wkłady (sekcja 3.6.3 białej księgi)

3.7.3.1 Aby ograniczyć nakłady biurokratyczne, struktura wnoszenia wkładów powinna opierać się na dostępnych danych. W przypadku ubezpieczenia na życie mogłaby ona nawiązywać do istniejących inwestycji kapitałowych, zaś w przypadku ubezpieczenia odszkodowawczego do wysokości rezerw techniczno-ubezpieczeniowych. Jednym z kryteriów mogłoby być także finansowanie z kapitału własnego mierzonego na podstawie kapitałowego wymogu wypłacalności SCR. Prawodawca europejski powinien ustalić metodologię i pozwolić państwom członkowskim na ustalenie szczegółów struktury wnoszenia wkładów, tak aby mogły one uwzględnić specyfikę krajową.

3.7.3.2 Przed korzystaniem z systemów gwarancyjnych wypłacalni ubezpieczyciele powinni mieć możliwość przejąć zagrożone przedsiębiorstwa bez wsparcia finansowego, jeśli pragną utrzymać klientów.

3.8 Przenoszenie portfela lub wypłata odszkodowania z tytułu roszczeń (sekcja 3.7 białej księgi)

3.8.1 W ramach systemów gwarancyjnych można podjąć dwa rodzaje działań: jednorazową wypłatę odszkodowania na rzecz ubezpieczającego lub zapewnienie ciągłości polisy ubezpieczeniowej poprzez przeniesienie jej do wypłacalnego ubezpieczyciela. EKES jest zdania, że przenoszenie portfela w ramach ubezpieczenia na życie jest dla ubezpieczającego korzystne. Natomiast w przypadku ubezpieczenia odszkodowawczego i ubezpieczenia wypadkowego wypłata rekompensaty powinna wystarczyć na ochronę konsumenta. Dyrektywa europejska w każdym razie nie powinna uniemożliwiać stosowania systemu korzystniejszego dla konsumenta.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 38, pkt 2.7.3.1.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego).

Punkt 2.10

Zmienić:

Koncerny ubezpieczeniowe działające w całej Europie zwykle współpracują na rynkach krajowych z samodzielnymi na gruncie krajowym jednostkami zależnymi, które wpłacająby fundusze do poszczególnych krajowych systemów gwarancyjnych. Gdyby duże przedsiębiorstwo europejskie znalazło się w trudnej sytuacji, krajowe systemy gwarancyjne zasadniczo byłyby w stanie zapewnić ochronę klientom. EKES wzywa jednak, by na późniejszym etapie rozważyć utworzenie do utworzenia europejskiego systemu gwarancyjnego dla transgranicznych zakładów ubezpieczeń, który będzie interweniował w przypadkach, gdy krajowe systemy gwarancyjne okażą się niewystarczające.

Uzasadnienie

W obecnej fazie tworzenie ogólnoeuropejskiego systemu wzajemnego ratowania zakładów ubezpieczeń wydaje się przedwczesne.

Wynik głosowania:

68 za,

78 przeciw,

13 wstrzymało się.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji w sprawie monitorowania i przekazywania danych dotyczących rejestracji nowych samochodów osobowych

COM(2010) 657 wersja ostateczna

(2011/C 218/11)

Sprawozdawca: **Mihai MANOLIU**

Dnia 10 listopada 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji w sprawie monitorowania i przekazywania danych dotyczących rejestracji nowych samochodów osobowych

COM(2010) 657 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 148 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Zdaniem EKES-u polityka *zrównoważonej mobilności* polega na jak najefektywniejszym przemieszczaniu się osób i dóbr na terenie Europy, tak aby zmniejszyć poziom emisji i ograniczyć zużycie paliw. Wymaga to informacji i dostępu do jak najwłaściwszego środka (lub środków) transportu oraz inwestycji w technologie, infrastrukturę oraz systemy zarządzania w celu zachęcenia do *swobodnego i zrównoważonego przemieszczania się*.

1.2 Według EKES-u *zrównoważona mobilność* oznacza *opracowanie ram prawnych pozwalających na rozkwit europejskiego przemysłu samochodowego* oraz na dalsze innowacje i opracowanie technologii i zaprojektowanie pojazdów o niskim poziomie emisji na rzecz *zrównoważonej przyszłości*.

1.3 EKES podkreśla, że ramy prawne pozwalające wdrożyć średnią docelową wartość dla nowego parku samochodowego powinny zapewnić, aby ustalone poziomy nie miały wpływu na konkurencyjność, ani na przestrzeganie zasady sprawiedliwości społecznej, były *zrównoważone, dostosowane do różnorodności europejskich producentów z branży motoryzacyjnej i nie powodowały nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji między nimi*.

1.4 EKES wyraża zadowolenie, że celem Komisji Europejskiej jest dążenie do „lepszych uregulowań prawnych” i „wspieranie spójnego współdziałania różnych obszarów polityki, zapewnienie przewidywalności i zadbanie o ochronę interesu publicznego (np. w dziedzinie ochrony środowiska i bezpieczeństwa), a także podjęcie próby zmniejszenia obciążenia prawnego przemysłu”.

1.5 Komitet jest także zadowolony, że wyrażona została wola wypracowania całościowego podejścia i jednoczesnego uwzględnienia rozmaitych aspektów *rozwoju sektora i jego konkurencyjności oraz różnych zainteresowanych stron*.

1.6 EKES uznaje, że przy ustalaniu norm emisji zaniechyszczeń należy uwzględnić konsekwencje dla konsumentów,

rynków i konkurencyjności producentów, oraz pobudzanie innowacyjności i zmniejszanie zużycia energii. Bardzo ważne jest zapewnienie producentom pojazdów bezpieczeństwa planowania.

2. Kontekst

2.1 W roku 2010 na rynku nowych samochodów osobowych w UE nastąpił spadek sprzedaży o 5,5 %, co odzwierciedla liczba 13 360 599 nowych pojazdów zarejestrowanych w ciągu tego roku, zgodnie z danymi dostarczonymi przez Europejskie Stowarzyszenie Producentów Samochodów (ACEA). Na wyniki w roku 2010 wpłynęło zakończenie programów odnawiania rządowych parków samochodowych w wielu krajach UE. W grudniu liczba rejestracji wyniosła 1 009 638 jednostek, czyli spadła o 3,2 % w porównaniu do tego samego okresu w poprzednich latach.

2.2 W grudniu (– 3,2 %) popyt na nowe samochody spadł znacząco w Hiszpanii (– 23,9 %), we Włoszech (21,7 %) oraz w Wielkiej Brytanii (– 18 %). Rynek francuski pozostał na tym samym poziomie (– 0,7 %), natomiast na rynku niemieckim nastąpił wzrost o 6,9 %.

2.3 Segment samochodów osobowych obejmuje obecnie większy wybór modeli niż kiedykolwiek przedtem. Nowe typy pojazdów takie jak: kombi w wersji sportowej oraz terenowy SUV (połączenie samochodu sportowego z użytkowym w wersji kombi) konkurują o udział w rynku z sedanami, coupe, kabrioletami, hatchbackami i kombi. Te nowe typy nadwozia są dobrze reprezentowane w segmentach rynku samochodowego poczynając od samochodów kompaktowych na luksusowych kończąc.

2.4 To dobra nowina dla kupujących, którzy mają zarówno wybór jeśli chodzi o cenę jak i o typ oraz funkcjonalność. Zachowania konsumentów mają wpływ na ogólny poziom emisji pochodzących z samochodów osobowych. Konsumentom powinni otrzymywać informacje, czy nowe samochody osobowe mieszczą się w docelowych poziomach emisji.

2.5 Zrównoważona mobilność polega nie tylko na zapewnieniu konsumentom rzeczywistego wyboru, ale także na zachęceniu ich do zakupu pojazdu odpowiadającego w największym stopniu ich potrzebom oraz uczeniu ich ekologicznego stylu jazdy w celu zmniejszenia zbędnych zanieczyszczeń oraz zaoszczędzenia pieniędzy.

2.6 W kontekście producentów pojazdów oznacza to znalezienie bardziej zrównoważonych materiałów, poprawienie logistyki łańcucha dostaw, tak aby wyeliminować niepotrzebne odpady i zmniejszyć emisje, a także projektowanie części w ten sposób, aby mogły zostać poddane recyklingowi.

2.7 Rządy państw powinny też wprowadzić bardziej opłacalne środki obniżenia emisji CO₂, zintegrowane zachęty podatkowe, rozwijać swoje infrastruktury oraz zastosowanie paliw alternatywnych i energii odnawialnych.

2.8 W związku z tym potrzebne jest ustalenie nowej metodologii pozwalającej na uwzględnienie ograniczenia emisji CO₂ z pojazdów dwupaliwowych oraz z zasilaniem typu *flex fuel*, które mogą być zasilane paliwem alternatywnym.

2.9 Przemysł powinien jeszcze więcej inwestować w technologie zmierzające do zmniejszenia emisji, w tym w technologie inteligentnego zarządzania ruchem. Ponadto konieczne są dalsze ulepszenia wydajności silników.

2.10 UE ustanowiła ambitną strategię zmniejszenia emisji CO₂ pojazdów drogowych i wiele już osiągnięto w tej dziedzinie. Rozporządzenie (WE) Nr 443/2009 określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych⁽¹⁾ zakłada osiągnięcie średniego poziomu emisji floty na poziomie 130 g CO₂/km na nowy samochód osobowy do końca roku 2015.

2.11 Producenci samochodów pracują nad osiągnięciem surowych norm dla nowych samochodów na rok 2012 oraz dalszych zastrzeżeń w perspektywie roku 2020. Przemysł włączy się aktywnie do debaty na temat zrównoważonego transportu.

2.12 W ostatnich dwudziestu latach emisje CO₂ z samochodów i pojazdów użytkowych spadły w znaczący sposób, spadek od roku 1995 wyniósł 20 %. Komisja Europejska zauważyła ten postęp i fakt, że głównym czynnikiem, który nań wpłynął były inwestycje w technologie pojazdów. Według EKES-u, aby osiągnąć dalszy znaczący spadek emisji, społeczeństwo powinno szukać rozwiązań wychodzących poza technologie samochodowe.

2.13 Zdaniem EKES-u takie zintegrowane podejście, zapewniające konkurencyjność i zrównoważony wzrost przemysłu motoryzacyjnego zapewni ochronę tego przemysłu w Europie oraz skuteczne ramy dla rozwoju i odnowy rynku czystych i energooszczędnych pojazdów.

2.14 Państwa członkowskie powinny nadzorować liczbę zarejestrowanych pojazdów aby ocenić ich wpływ na proces monitorowania i osiągania wyznaczonego średniego poziomu

emisji CO₂ w UE w odniesieniu do nowego parku samochodów osobowych zgodnie z opinią Komitetu ds. Zmian Klimatu.

2.15 EKES ocenia, że wspólnotowe docelowe poziomy emisji dla nowych samochodów osobowych są konieczne aby zapobiec fragmentacji jednolitego rynku wynikającej z przyjmowania odmiennych środków na szczeblu państw członkowskich.

2.16 Wspólnotowe docelowe poziomy emisji pozwalają producentom na planowanie z większą pewnością i płynnością w celu dostosowania się do wymogów zmniejszania emisji CO₂, niż byłoby to możliwe w przypadku oddzielnych poziomów docelowych na szczeblu krajowym.

3. Dane, przekazywanie danych, źródła danych, obsługa i kontrola danych

3.1 Zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) Nr 443/2009 państwa członkowskie muszą co roku rejestrować i przysyłać Komisji niektóre dane dotyczące nowych samochodów osobowych zarejestrowanych na ich terytorium w roku poprzednim⁽²⁾.

3.2 Dane te stanowiąc będą podstawę do określenia docelowego indywidualnego poziomu emisji CO₂ dla producentów nowych samochodów osobowych, jak również służyć będą jako podstawa oceny, czy producenci poziomu te osiągnęli. *Zharmonizowanie przepisów dotyczących zbierania i przekazywania danych jest konieczne.*

3.3 Aby w pełni ocenić, czy każdy producent przestrzega nałożonych na niego indywidualnych poziomów docelowych emisji CO₂ oraz aby zdobyć konieczne doświadczenie w zakresie stosowania wspomnianego rozporządzenia, Komisja potrzebuje szczegółowych danych. Państwa członkowskie powinny zapewnić gromadzenie i przekazywanie takich danych Komisji.

3.4 Niezależnie od tego, z jakiego źródła danych korzysta każde państwo członkowskie w celu opracowania danych zagregowanych dotyczących monitorowania oraz danych szczegółowych dotyczących monitorowania, dane te opierają się na informacjach zawartych w świadectwie zgodności danego samochodu osobowego.

3.5 Głównym źródłem danych, z którego państwa członkowskie powinny korzystać na potrzeby gromadzenia danych, są *certyfikaty zgodności* lub dokumentacja homologacyjna. Świadectwo rejestracji nie może zastąpić certyfikatu zgodności dla celów rejestracji pojazdu. Świadectwo rejestracji wydawane jest dopiero po dokonaniu rejestracji pojazdu.

3.6 Jest ważne, aby dane dotyczące rejestracji nowych samochodów osobowych były dokładne i mogły być skutecznie przetwarzane do celów ustalenia docelowych indywidualnych poziomów emisji. Państwa członkowskie powinny prowadzić ewidencję i przekazywać informacje dotyczące nowo zarejestrowanych pojazdów, które są zasilane paliwami alternatywnymi, w tym odsetka stacji paliw na swoim terytorium.

⁽¹⁾ Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1014/2010 w sprawie monitorowania i sprawozdawczości danych dotyczących rejestracji nowych samochodów osobowych na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009, Dz.U. L 293 z 11.11.2010, s. 15.

3.7 Państwa członkowskie zapewniają obsługę, gromadzenie, kontrolę, weryfikację i przekazywanie danych zagregowanych dotyczących monitorowania oraz danych szczegółowych dotyczących monitorowania.

3.8 Dane powinny podlegać monitorowaniu i rejestracji w odniesieniu do producenta. Dlatego też ważna jest wyraźna identyfikacja producenta oraz odróżnienie go od nazwy handlowej.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

COM(2010) 791 wersja ostateczna – 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 19 stycznia 2011 r. Komisja oraz dnia 18 stycznia 2011 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

COM(2010) 791 wersja ostateczna – 2011/0001 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja), stosunkiem głosów 104 do 13 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet popiera wniosek Komisji i przyjmuje z zadowoleniem zamiar zapewnienia przepisom prawnym Unii większej przejrzystości, pewności i bezpieczeństwa prawnego.

1.2 Niemniej jednak Komitet ubolewa, że proponowane zmiany mają tak ograniczony zakres i nie obejmują wszystkich aspektów rozporządzenia (WE) nr 2006/2004, które należy zmienić w świetle doświadczeń zebranych od momentu jego wejścia w życie.

1.3 Komitet wzywa Komisję do uwzględnienia przy zbliżającym się przeglądzie rozporządzenia nr 2006/2004 sugestii zawartych w tym dokumencie w celu poprawy funkcjonowania istniejącej współpracy pomiędzy organami właściwymi w zakresie ochrony konsumentów.

2. Kontekst

2.1 Komitet wypowiedział się przychylnie na temat wniosku⁽¹⁾ dotyczącego rozporządzenia (WE) nr 2006/2004, ale ubolewa nad istnieniem pewnych luk prawnych dotyczących zwłaszcza przewidzianego systemu wzajemnej pomocy i rozważanego systemu wzajemności, które mogłyby doprowadzić do sytuacji niezgodnych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego.

2.2 Dnia 27 października 2004 r. zatwierdzono rozporządzenie nr 2006/2004⁽²⁾ w sprawie współpracy między

organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów w ogólnej formie wynikającej z wniosku.

3. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia

3.1 Dnia 2 lipca 2009 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (WE) nr 2006/2004⁽³⁾. W sprawozdaniu analizuje się ramy instytucjonalne i wykonawcze związane z utworzeniem sieci, jej funkcjonowanie i współpracę. W swojej opinii Komitet wyraził ubolewanie⁽⁴⁾ z powodu nieprzeprowadzenia przez Komisję konsultacji na temat sprawozdania dotyczącego stosowania rozporządzenia.

3.2 W podsumowaniu Komisja wyraża opinię, że sieć nie osiągnęła jeszcze pełnego potencjału, wskazuje, że należy poprawić efektywność jej funkcjonowania poprzez szereg działań, obejmujących między innymi: przegląd rozporządzenia nr 2006/2004 w odniesieniu do przepisów wykonawczych; przyjęcie rocznego planu działania z zakresu wykonania przepisów; wspólne inicjatywy, takie jak „przeglądy”; promowanie jednolitej interpretacji lub definiowania przepisów UE w celu poprawy widoczności sieci.

4. Wniosek Komisji

4.1 Dnia 3 stycznia 2011 r. Komisja przedstawiła propozycję zmian do rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 mających na celu aktualizację treści załącznika do rozporządzenia w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów, tak aby odzwierciedlał najnowsze zmiany legislacyjne w tej dziedzinie.

⁽¹⁾ Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 86.

⁽²⁾ Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 100.

4.2 Aktualizacja załącznika polega na usunięciu z niego tych przepisów, które nie są istotne dla współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, oraz na zastąpieniu odniesień do już nieobowiązujących przepisów odesłaniami do przepisów z zakresu ochrony konsumentów, które je zastąpiły.

4.3 Oznacza to między innymi usunięcie pewnych odniesień (na przykład do dyrektywy w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej) ⁽⁵⁾ lub ich zastąpienie (tak jak w przypadku dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego, dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych lub dyrektywy dotyczącej korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu).

5. Uwagi ogólne

5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, gdyż uważa, że większa przejrzystość w opracowywaniu przepisów prawnych Unii prowadzi do zwiększenia pewności i bezpieczeństwa prawnego wszystkich obywateli. EKES wyraża swoje zaniepokojenie sytuacją, z którą borykają się osoby pracujące na własny rachunek i małe przedsiębiorstwa, która jest podobna do tej, jakiej doświadczają konsumenci w momencie zawierania umów z dużymi przedsiębiorstwami, zwłaszcza w branżach sieciowych.

5.2 Komitet ponownie wzywa Komisję do promowania w sposób spójny współpracy administracyjnej, którą uważa za niezbędną dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, i docenia wysiłki podejmowane przez Komisję na rzecz zwiększenia przejrzystości poprzez przyjęcie zalecenia z dnia 1 marca 2011 r., które zawiera wytyczne dotyczące wdrażania przepisów dotyczących ochrony danych w systemie współpracy w zakresie ochrony konsumenta (CPCS) ⁽⁶⁾.

5.3 Niezależnie od powyższego Komitet uważa jednak, że zakres wniosku jest zbyt ograniczony i nie odnosi się do wielu problemów związanych ze współpracą między organami ochrony konsumentów, którymi należałoby się zająć. Komisja nie podejmuje nawet starań w celu rozwiązania kwestii, które w sprawozdaniu dotyczącym stosowania rozporządzenia nr 2006/2004 uznano za jego słabości.

5.3.1 Zdaniem Komitetu we wniosku można byłoby uwzględnić niektóre z następujących punktów:

5.4 Stały nadzór rynku

5.4.1 Sprawowanie funkcji nadzoru oraz kontroli towarów i usług objętych prawodawstwem wspólnotowym wymaga stworzenia szczegółowego – zarówno w odniesieniu do terminów, jak i zakresu – wspólnego planu działań podejmowanych w każdym przypadku przez organy ochrony konsumentów państw członkowskich. Komitet uważa za pożądane ustanowienie równoważnych mechanizmów weryfikacji w celu zapewnienia zgodności z ponadnarodowymi rozporządzeniami poprzez systematyczne kampanie nadzoru rynku, które pozwolą na stałe utrzymywanie wysokiego i jednorodnego poziomu ochrony konsumenta w obrębie jednolitego rynku.

⁽⁵⁾ Celem dyrektywy 2006/114/WE jest ochrona interesów konsumentów jedynie w odniesieniu do reklamy porównawczej. Załącznik do rozporządzenia zawierać będzie tylko odniesienie do odpowiednich artykułów tej dyrektywy.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 57 z 2.3.2011, s. 44.

5.4.2 Coroczna koordynacja działań kontrolnych, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów o charakterze horyzontalnym, może być uzupełniana inicjatywami w zakresie informowania i badań rynku poprzez odpowiednie postępowania sprawdzające w celu normalizacji przeglądów, które właśnie się odbywają.

5.5 Procedury sankcyjne

5.5.1 Aby uniknąć efektu granicy, przy stosowaniu środków naprawczych w przypadku naruszenia obowiązujących przepisów wspólnotowych powinno się rozważyć ustanowienie minimalnego poziomu harmonizacji wspólnych kryteriów procedur sankcyjnych i kar nakładanych przez organy ochrony konsumentów w celu osiągnięcia równoważnej skuteczności i gwarancji w wykrywaniu i rozwiązywaniu przypadków identycznych naruszeń.

5.6 Komitet uważa, że różnice w kluczowych aspektach systemów sankcyjnych mogą skutkować naruszeniem przepisów UE, poważnie zagrażać ochronie konsumenta i integralności rynku, zakłócać konkurencję na rynku wewnętrznym i ostatecznie spowodować utratę zaufania konsumentów.

5.7 Komitet uważa, że większa konwergencja i bardziej rygorystyczne systemy sankcyjne są niezbędne, aby zapobiec ryzyku nieprawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku. W tym kontekście Komitet proponuje ustanowienie minimalnego zestawu wspólnych kryteriów w celu utrzymania minimalnego poziomu zbieżności krajowych systemów sankcyjnych, które będą obejmowały:

- odpowiednie rodzaje sankcji administracyjnych wobec łamania podstawowych przepisów;
- publikację tych poważnych sankcji;
- odpowiednio wysokie administracyjne kary pieniężne, w zależności od popełnionego wykroczenia;
- kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy stosowaniu kar;
- kary dla osób fizycznych i osób prawnych;
- możliwość wprowadzenia sankcji karnych za poważniejsze wykroczenia;
- odpowiednie mechanizmy wsparcia w celu skutecznego stosowania kar.

5.8 Monitorowanie jakości towarów i usług

5.8.1 Ważnym elementem rozwoju wcześniej zarysowanej inicjatywy pt. „Stały nadzór rynku” jest metodologia monitorowania towarów i usług oraz stosowanie odpowiednich oznaczeń analitycznych w celu zapewnienia przestrzegania stosownych przepisów, a także wypełniania obowiązków informacyjnych przez nie nakładanych, a także prewencja i kontrola jakości z tym związane.

5.8.2 Chodzi o ustanowienie odpowiedniej wspólnej procedury monitorowania prowadzącej do konwergencji metodologicznej w tym zakresie, a także w odniesieniu do projektowania i opracowywania ponadnarodowych planów umożliwiających poszerzenie zakresu monitorowania przy maksymalnej wydajności wykorzystania środków dostępnych w poszczególnych organach uczestniczących poprzez unikanie powielania działań i nakładania się zakresów, co mogłoby prowadzić do niepożądanych różnic.

5.8.3 Oprócz ustanowienia jednolitych kryteriów działania w odniesieniu do wyboru produktów poddawanych monitorowaniu konieczne jest również określenie wspólnych procedur związanych z identyfikowaniem próbek, dokumentacją formalną, przeprowadzaniem wstępnych, weryfikujących i ostatecznych prób analitycznych, a także wszelkich innych aspektów nieujętych w przepisach dotyczących jakości lub innych aktach prawnych.

5.9 W ramach rynku globalnego, gdzie handel transgraniczny w coraz większym stopniu stanowi rozwiązanie, które wybierają konsumenci w celu zaspokojenia swoich potrzeb, potrzeba realizacji tych inicjatyw wydaje się oczywista.

5.10 **Bezpieczeństwo produktów.** Choć bezpieczeństwo produktów na pewno jest obszarem współpracy na rzecz doskonałości, który w związku z tym rozwinął się w sposób bardziej zharmonizowany, nadal istnieją pewne braki w systemie szybkiej wymiany informacji, powszechnie zwanym system powiadamiania, ale system ten można by ulepszyć wraz z wdrożeniem narzędzi i instrumentów związanych z postrzeganiem przez konsumentów zagrożenia, zarządzaniem ryzykiem i informowaniem o nim, w podobny sposób jak w przypadku ryzyka związanego z produktami spożywczymi.

5.10.1 Na przykład wskazane byłoby regularne opracowywanie sondażu Eurobarometru w celu zbadania, jak konsumenci postrzegają zagrożenia związane z produktami nieżywnościowymi. Byłoby to bez wątpienia pomocne przy rozpatrywaniu innych aspektów, w tym związanych z informowaniem i kształceniem obywateli w zakresie ochrony konsumenta.

5.10.2 Innym środkiem, proponowanym w tej dziedzinie w celu zapewnienia większej skuteczności istniejących sieci powiadamiania, byłaby integracja ich wszystkich w jedno narzędzie, które umożliwiłoby interoperacyjność, tzn. wymianę danych bez względu na źródło informacji lub charakter właściwych organów, które nimi zarządzają (związanych ze zdrowiem, przetwórstwem żywności, ochroną konsumentów, podatkami itp.).

5.11 **Uwzględnienie kwestii etycznych i środowiskowych przy dopuszczeniu towarów i usług do obrotu.** Bardzo interesującym i niezbędnym elementem wdrażania jest rozszerzenie procedur związanych ze wspomnianymi powyżej powiadomieniami w odniesieniu do produktów, które powinny zostać wycofane z rynku ze względów ekologicznych, etycznych lub z innych przyczyn związanych z praktykami biznesowymi naruszającymi godność osób lub powodującymi szkody dla otoczenia – w rozumieniu konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy – oraz degradację środowiska naturalnego lub nadmierną eksploatację zasobów naturalnych, zarówno na etapie produkcji i dystrybucji, jak również na etapie sprzedaży i dostaw towarów i usług.

5.11.1 Kluczową kwestią w kontekście produkcji przeniesionej i wytwarzania przeniesionego jest nieposiadanie przez konsumentów istotnych informacji dotyczących pochodzenia produktów – gdzie i jak zostały wyprodukowane, jak przebiegała ich dystrybucja, a także jakie skutki gospodarcze i społeczne ma ich produkcja dla danej społeczności. Dlatego też konsumenci powinni móc dysponować, o ile to możliwe, informacjami na stronach internetowych lub w innych mediach dotyczących tych zagadnień oraz informacjami, które uniemożliwią im bezwiedne przyczynianie się do konsumpcji produktów pochodzących z nielegalnych praktyk. Tak samo należy zapewnić treści, które przy podejmowaniu decyzji o zakupie pozwolą konsumentom wziąć pod uwagę inne kryteria poza konwencjonalnymi, takimi jak jakość i cena, i jednocześnie powinno zapewnić to, że konsumenci nie przyczyniają się nieświadomie do utrwalania nielegalnych praktyk, bezpośrednio lub pośrednio związanych z danym produktem, gdyż mając dostęp do odpowiednich informacji zrezygnowaliby z dokonania tego zakupu.

5.11.2 Z prawem konsumentów do dostępu do wyczerpujących informacji na temat oferowanych towarów – co mogłoby się nazywać „społeczną identyfikacją” produktów – powiązana jest ochrona konkurencji oraz umacnianie pozycji konsumentów i ich roli na rynku poprzez wybory, których swobodnie dokonują przy podejmowaniu decyzji o zakupie („twój zakup to twój głos”).

5.12 *Promowanie dobrych praktyk biznesowych w dziedzinie odpowiedzialnej konsumpcji*

5.12.1 Coraz większe znaczenie i zakres, jakie uzyskują programy społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, wymagają przypisania kluczowej roli polityce ochrony konsumentów w tym obszarze, a także udziałowi konsumentów w ramach konsultacji w odniesieniu do odpowiednich sprawozdań korporacyjnych.

5.12.2 Przyjęcie wspólnych kryteriów i strategii promowania weryfikacji programów odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw transgranicznych w kontaktach z konsumentami i użytkownikami na szczeblu ponadnarodowym powinno ponadto zostać uzupełnione przekonującymi mechanizmami uznawania dobrych praktyk, takimi jak samoregulacja, kodeksy postępowania, znaki jakości i inne dobrowolne inicjatywy sprzyjające interesom obu stron.

5.12.3 Działania te podnoszą również konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku uczciwej konkurencji i mogą skutkować powstawaniem dodatknych sprzężeń zwrotnych, co przyniesie korzyści dla wszystkich podmiotów na nim działających (producentów, dystrybutorów, konsumentów) poprzez synergie pokazujące, że antagonizmy nie są nieuniknione, zwłaszcza w kontekście stosunku wzajemności w realizacji różnych działań i uznawania przez konsumentów i użytkowników wartości dodanej z tym związanej.

5.12.4 Inicjatywa powinna również uwzględniać w szczególności kwestie związane z agroekologią, sprawliwym handlem, odpowiedzialnym dokonywaniem zakupów, niezależnością żywnościową oraz inne zagadnienia, które zyskują obecnie na znaczeniu, np. kwestie związane z organizmami modyfikowanymi genetycznie.

5.13 Działania zbiorowe

5.14 Dla zbiorowych działań hamujących istnieją wspólnotowe ramy prawne, których nie ma dla zbiorowych działań naprawczych lub odszkodowawczych, w odniesieniu do których Komitet wielokrotnie wzywał do ustanowienia zharmonizowanych ram wspólnotowych, obejmujących również możliwość zareklamowania tak zwanych „drobnych wad”.

5.15 W przypadku poważnych wykroczeń należy wprowadzić konfiskaty nielegalnych dochodów uzyskanych w związku z dopuszczeniem się naruszenia oraz kary pieniężne jako środki pomocnicze w stosunku do kar nałożonych przez władze, a uzyskane środki należałoby przeznaczyć – jak wskazywał Komitet ⁽⁷⁾ – na fundusz pomocy na potrzeby odwołań zbiorowych, który ułatwiałby realizację działań naprawczych przez stowarzyszenia konsumentów. Z drugiej strony organizacje konsumenckie i władze powinny również uczestniczyć w zarządzaniu tym funduszem. W związku z tym Komitet ⁽⁸⁾ przypomina Komisji o potrzebie ponadnarodowej harmonizacji prawa w odniesieniu do działań zbiorowych w celu uzyskania wysokiego poziomu ochrony interesów ekonomicznych konsumentów.

5.16 EKES ponownie przypomina, że w treści rozporządzenia należy wspomnieć o możliwości zintensyfikowania współpracy między władzami a organizacjami konsumentów, by właściwe organy krajowe mogły zwrócić się do „innych podmiotów” o zaprzestanie lub zakazanie wewnątrzspółnotowych naruszeń przepisów prawnych.

5.17 Alternatywne systemy rozwiązywania sporów

5.17.1 Komisja opublikowała dokument do dyskusji w sprawie zastosowania alternatywnych metod rozwiązywania

sporów dotyczących transakcji i praktyk handlowych w Unii Europejskiej, który to dokument nie został jak dotąd poddany pod dyskusję. Komitet z uwagą oczekuje na wniosek Komisji, aby mógł się wypowiedzieć po raz kolejny na temat kompleksowych systemów dostępu do skutecznej ochrony sądowej.

5.17.2 W celu zwiększenia zaufania konsumentów należałoby się zastanowić nad możliwością wprowadzenia „oznaczenia wspólnotowego” dla zakładów lub przedsiębiorstw, które przystąpiły do tych systemów.

5.18 Sieci i węzły zasobów

5.18.1 Promowanie europejskich węzłów poprzez ustanawianie środków rozwoju istniejących sieci współpracy w celu wspierania informowania, szkolenia i kształcenia konsumentów (np. europejskie centra konsumenckie, publikacje, programy, projekty itp.).

5.19 **Identyfikowalność cen.** Na jednolitym rynku, gdzie konsumenci mają te same obawy i problemy i którego globalny charakter może – z jednej strony – utrudniać dostęp do wiarygodnych informacji, a z drugiej – zaciemniać proces kształtowania się cen towarów, wydaje się korzystne ustanowienie metodologii śledzenia cen podobnych i podstawowych artykułów, co przyczyniłoby się do większej spójności jednolitego rynku z korzyścią dla konsumentów i użytkowników, a w szczególności do większej przejrzystości, która mogłaby odnowić ich zaufanie, będące ważnym wskaźnikiem stanu gospodarki na danym terytorium, a w tym przypadku na obszarze Unii Europejskiej.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1 oraz Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 20.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 1.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

A) Poniższy fragment opinii sekcji został zmieniony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

5.7 Komitet uważa, że większa konwergencja i bardziej rygorystyczne systemy sankcyjne są niezbędne, aby zapobiec ryzyku nieprawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku. W tym kontekście Komitet proponuje ustanowienie minimalnego zestawu wspólnych kryteriów w celu utrzymania minimalnego poziomu zbieżności krajowych systemów sankcyjnych, które będą obejmowały:

- odpowiednie rodzaje sankcji administracyjnych wobec łamania podstawowych przepisów;
- publikację tych sankcji;
- odpowiednio wysokie administracyjne kary pieniężne;
- kary dla osób fizycznych i osób prawnych;
- kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy stosowaniu kar;
- możliwość wprowadzenia sankcji karnych za poważniejsze wykroczenia;
- odpowiednie mechanizmy wsparcia w celu skutecznego stosowania kar.

Wynik głosowania w sprawie poprawki:

Za: 82
Przeciw: 44
Wstrzymało się: 10

B) Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 5.11.2

Skreślić

~~Z prawem konsumentów do dostępu do wyczerpujących informacji na temat oferowanych towarów — co mogłoby się nazywać „społeczną identyfikacją” produktów — powiązana jest ochrona konkurencji oraz umacnianie pozycji konsumentów i ich roli na rynku poprzez wybory, których swobodnie dokonują przy podejmowaniu decyzji o zakupie („twój zakup to twój głos”).~~

Uzasadnienie

W praktyce nie jest możliwe zamieszczenie wszystkich wymaganych informacji na etykiecie, w szczególności w wypadku MŚP. Oznaczałoby to nałożenie dodatkowych obciążeń administracyjnych na MŚP wytwarzające i wprowadzające na rynek produkty i usługi oraz stworzyłoby niekorzystne warunki konkurencji i problemy w przypadku przywozu produktów z krajów trzecich.

Ponadto należałoby zadać pytanie, czy organizacje konsumenckie przeprowadziły już badania dotyczące wykorzystania tych informacji przez konsumentów i ich gotowości do pokrycia dodatkowych kosztów, jakie pociągnęłyby za sobą zamieszczanie takich danych.

Wynik głosowania:

Za: 45
Przeciw: 75
Wstrzymało się: 4

Punkt 5.16

Skreślić

~~EKES ponownie przypomina, że w treści rozporządzenia należy wspomnieć o możliwości zintensyfikowania współpracy między władzami a organizacjami konsumentów, by właściwe organy krajowe mogły zwrócić się do „innych podmiotów” o zaprzestanie lub zakazanie wewnątrzspółnotowych naruszeń przepisów prawnych~~

Uzasadnienie

Nie jest dopuszczalne, aby na organizacji reprezentującej jedną stronę spoczywała odpowiedzialność za zaprzestanie lub zakazanie wewnątrzspółnotowych naruszeń przepisów prawnych.

Wynik głosowania:

Za: 38
Przeciw: 76
Wstrzymało się: 8

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu w euro i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009

COM(2010) 775 wersja ostateczna – 2010/0373 (COD)

(2011/C 218/13)

Sprawozdawca: **Joachim WUERMELING**

Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2011 r., oraz Rada, w dniu 28 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009

COM(2010) 775 wersja ostateczna – 2010/0373 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 8 – 19 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia Komitetu

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wspiera Komisję Europejską w tworzeniu jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA). Ważnym krokiem w kierunku urzeczywistnienia rynku wewnętrznego jest umożliwienie w całej Europie dokonywania z rachunków bankowych bezgotówkowych płatności w euro przy zastosowaniu jednolitych procedur płatności.

1.2 EKES uważa jednak, że konieczna jest jeszcze modyfikacja niektórych punktów przedłożonego przez Komisję Europejską wniosku, tak aby umożliwić sprawne przejście na ten system – zarówno w interesie konsumentów i przedsiębiorstw, czyli użytkowników, jak i w interesie banków, czyli dostawców usług płatniczych.

1.3 EKES jest zdania, że określone we wniosku terminy obowiązkowego przejścia na procedury płatności SEPA są zbyt krótkie. Odpowiednie funkcjonowanie, bezpieczeństwo i łatwość użytkowania można zapewnić wyłącznie wtedy, gdy wszystkie instytucje finansowe będą miały wystarczającą ilość czasu na przygotowania. W przypadku transakcji polecenia przelewu ostateczny termin migracji nie powinien wynosić rok, lecz trzy lata od daty wejścia rozporządzenia w życie. Natomiast w przypadku transakcji polecenia zapłaty ostateczny termin migracji nie powinien wynosić dwa lata, lecz cztery lata od daty wejścia rozporządzenia w życie.

1.4 Powierzone Komisji we wniosku uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych należy wyraźnie ograniczyć lub wycofać, gdyż dostosowanie uregulowanych rozporządzeniem wymogów dotyczących systemów płatności do postępu technicznego oraz do rozwoju rynku ma w praktyce znaczące skutki. O tym musi decydować ustawodawca w ramach procedury ustawodawczej – także przy udziale EKES-u.

1.5 EKES zdecydowanie popiera zawarty we wniosku zapis, zgodnie z którym stosowanie wielostronnych opłat *interchange*

od transakcji polecenia zapłaty będzie w przyszłości zasadniczo zabronione. Zapewni to jasność i przejrzystość złożonych stosunków umownych leżących u podstaw transakcji płatniczych. Skorzystają na tym zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa.

2. Kontekst opinii

2.1 Zakończenie tworzenia jednolitego obszaru płatności w euro jest jednym z priorytetów Komisji Europejskiej związanych z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego. Nowe europejskie systemy poleceń przelewu SEPA i poleceń zapłaty SEPA umożliwią użytkownikom instrumentów płatniczych dokonywanie bezgotówkowych płatności, tak krajowych, jak transgranicznych, według takich samych procedur. Ułatwi to dokonywanie płatności, zmniejszy nakłady administracyjne oraz pomoże zaoszczędzić koszty wszystkim uczestnikom handlu wewnątrzspółnotowego – zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorstwom. Na nowych procedurach ma w przyszłości skorzystać ponad 500 mln obywateli i ponad 20 mln przedsiębiorstw działających na rynku wewnętrznym.

2.2 Pierwsze istotne ramy prawne dla SEPA zostały ustanowione już w poprzednich latach. Na mocy dyrektywy 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego wprowadzono zharmonizowane warunki i prawa odnoszące się do klientów usług płatniczych w UE. Tym samym nastąpiło otwarcie rynku wewnętrznego dla usług płatniczych. Wprowadzanie systemów krajowych oraz procedury dokonywania płatności krajowych i transgranicznych wciąż pozostają zróżnicowane, stworzono już jednak podstawę prawną dla ustanowienia jednolitego systemu dokonywania wszelkich płatności transgranicznych.

2.3 W rozporządzeniu (WE) nr 924/2009 w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie ustalono, że opłaty za krajowe i transgraniczne transakcje polecenia zapłaty muszą być zasadniczo takie same. Poza tym stworzono podstawę dla infrastruktury płatniczej w ramach SEPA.

2.4 W swoich opiniach EKES zajął stanowisko w sprawie obydwu procedur ustawodawczych⁽¹⁾. Przyjął w nich z zadowoleniem fakt, że po tym, jak wprowadzono euro do obrotu, ma teraz także nastąpić ustanowienie jednolitego obszaru płatności w euro.

2.5 Od 28 stycznia 2008 r. banki oferują możliwość dokonywania płatności za pośrednictwem polecenia przelewu SEPA. Od listopada 2009 r. czas realizacji polecenia przelewu nie może przekraczać trzech dni roboczych. Od 2012 r. ma on zostać ograniczony do jednego dnia roboczego.

2.6 Od 2 listopada 2009 r. można również dokonywać transakcji polecenia zapłaty SEPA. Przewidziane są dwie różne procedury: podstawowe polecenie zapłaty SEPA jako wariant ogólny (*SEPA Core Direct Debit*) oraz biznesowe polecenie zapłaty SEPA dla płatności między podmiotami gospodarczymi (*SEPA Business to Business Direct Debit*). Od listopada 2010 r. wszystkie banki zobowiązane są mieć zdolność odbiorczą dla transakcji podstawowego polecenia zapłaty SEPA.

2.7 Obecnie wykorzystanie systemów płatności SEPA utrzymuje się jeszcze na niskim poziomie. Na początku 2011 r., tj. trzy lata po wprowadzeniu polecenia przelewu SEPA, tego typu transakcje stanowiły 4 % wszystkich transakcji. Jeśli taka tendencja się utrzyma, minie jeszcze 25 lat, zanim będzie można w pełni odczuć korzyści płynące z SEPA.

2.8 Komisja Europejska jest zdania, że stosując podejście czysto rynkowe, osiągnięto zbyt mały postęp w realizacji projektu SEPA. W związku z tym proponuje środki legislacyjne mające na celu obowiązkowe wprowadzenie instrumentów płatniczych SEPA. W wyznaczonym terminie końcowym krajowe instrumenty płatnicze mają zostać zastąpione systemami SEPA.

2.9 Z obliczeń przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że po stronie podaży banki muszą odpisać 52 mld euro z tytułu przejścia na systemy płatności SEPA. Według tych obliczeń niższe ceny i zalety operacyjne przyniosą natomiast korzyści użytkownikom po stronie popytu.

2.10 We wniosku Komisji Europejskiej z dnia 16 grudnia 2010 r. wyznaczono terminy końcowe dla wycofania krajowych systemów poleceń przelewu i zapłaty oraz wprowadzenia wyłącznie obowiązujących instrumentów płatniczych SEPA. Po wejściu w życie rozporządzenia w państwach członkowskich należących do strefy euro krajowe systemy poleceń przelewu będą mogły funkcjonować jeszcze 12 miesięcy, zaś krajowe systemy poleceń zapłaty – 24 miesiące.

2.11 Z punktu widzenia konsumentów i przedsiębiorstw istotna różnica między poleceniem przelewu SEPA i poleceniem zapłaty SEPA a dotychczas funkcjonującymi systemami krajowymi polega na tym, że również w przypadku płatności krajowych zamiast dobrze znanego krajowego kodu banku i numeru konta należy podać międzynarodowy numer rachunku bankowego (IBAN, ang. *International Bank Account Number*) oraz kod identyfikacyjny banku (BIC, ang. *Bank Identifier Code*). IBAN to zstandaryzowany międzynarodowy numer rachunku bankowego, który składa się z maksymalnie 34 znaków. BIC to międzynarodowy kod identyfikacyjny instytucji finansowej, który składa się z maksymalnie 11 znaków.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej. Wniosek dotyczący rozporządzenia jest decydującym krokiem w kierunku utworzenia dobrze funkcjonującego jednolitego obszaru płatności w euro.

3.2 Rynek wewnętrzny jest jednym z najważniejszych czynników napędzających wzrost gospodarczy w UE. Wprowadzenie euro było ważnym krokiem w kierunku dalszej integracji państw członkowskich. Dlatego też EKES jest zdania, że naturalną konsekwencją tego kroku jest skuteczna realizacja projektu dotyczącego wprowadzenia ogólnoeuropejskiego jednolitego systemu płatności.

3.3 EKES uważa jednak, że wyznaczone we wniosku terminy końcowe dla wycofania krajowych systemów płatności są zbyt ambitne. Decydujące znaczenie musi mieć powodzenie projektu, a nie szybkość jego wdrożenia. Płatności to bardzo delikatna kwestia, przede wszystkim dla konsumentów, ale w takim samym stopniu również dla innych podmiotów gospodarczych. Podobnie jak w przypadku wprowadzenia euro, konieczne jest przedsięwzięcie wszelkich możliwych środków przygotowawczych, takich jak testy, okresy próbne, kampanie informacyjne itd., w celu wykluczenia wszelkich zaburzeń funkcjonowania systemu, awarii, niewłaściwie przekazanych płatności, zaginięcia przelanych środków itp. W tym celu należy dysponować odpowiednią ilością czasu. Dlatego też EKES przestrzega przed nadmiernym pośpiechem, który mógłby zaszkodzić pozytywnemu przyjęciu projektu przez obywateli. Niemniej jednak należy mieć też na uwadze to, że zbyt długie okresy przejściowe mogą generować dodatkowe koszty.

3.4 Nie wyjaśniono jeszcze ostatecznie wszystkich aspektów umożliwiających sprawne przejście na systemy płatności SEPA. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że wiele otwartych kwestii może zostać rozwiązanych wyłącznie na szczeblu krajowym przez strony uczestniczące w projekcie SEPA. Przede wszystkim należy znaleźć zrównoważony stosunek pomiędzy interesami banków po stronie podaży i interesami użytkowników po stronie popytu.

3.5 Zarówno konsumenci, jak i podmioty gospodarcze często pytają, dlaczego trzeba zrezygnować ze sprawdzonych krajowych systemów płatności na rzecz systemu SEPA. Użytkownicy dobrze znają systemy krajowe, w ramach których funkcjonują stare numery rachunków bankowych i kody banków, bowiem korzystają z nich od wielu lat. Nowe systemy płatności SEPA co prawda ułatwią dokonywanie transgranicznych transakcji polecenia przelewu i polecenia zapłaty, lecz staną się one także obowiązkowe dla płatności krajowych, które stanowią większość transakcji płatniczych. W tym kontekście wzywa się Komisję Europejską i banki, by lepiej naświetliły zalety korzystania z nowych systemów płatności SEPA pod względem szybkości i kosztów transakcji.

3.6 Powodzenie projektu SEPA w dużej mierze zależy od jego akceptacji przez użytkowników – zarówno konsumentów, jak i podmiotów gospodarczych. W tym celu należy przede wszystkim jak najszybciej zwiększyć w społeczeństwie wiedzę na temat instrumentów płatniczych SEPA i ich elementów składowych, tj. numerów IBAN i BIC. Podmioty sektora finansowego powinny przeprowadzić zatem zakrojoną na szeroką skalę kampanię informacyjną. Jak dotąd taka kampania nie została jeszcze przeprowadzona w wystarczającym stopniu we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym wymogi dotyczące nowych produktów SEPA nie są jeszcze dobrze znane nie tylko szerokim kręgom społeczeństwa, lecz także wielu małym i średnim przedsiębiorstwom.

⁽¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 51 oraz Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 66.

3.7 Łatwość posługiwania się numerem IBAN, który może składać się nawet z 34 znaków, można byłoby zwiększyć przynajmniej poprzez rozdzielenie kolejnych czterocyfrowych ciągów liczbowych (np. spacją, łącznikiem, nowym polem). Należy wziąć pod uwagę, że te nowe dane i ciągi liczbowe mogą sprawiać trudności zwłaszcza starszym użytkownikom. Dlatego banki powinny pomóc konsumentom, np. udostępniając programy do konwersji.

3.8 Ponadto konieczne jest dostateczne wypróbowanie nowych instrumentów płatniczych. Dotychczas nie było to możliwe w odniesieniu do wszystkich produktów SEPA, ponieważ np. z polecenia zapłaty SEPA można w pełni korzystać dopiero od listopada 2010 r., kiedy to zdolność odbiorca stała się obowiązkowa dla wszystkich banków. Wyłącznie wypróbowywanie w praktyce umożliwi zarówno bankom, jak i użytkownikom, zidentyfikowanie i usunięcie początkowych trudności oraz przeszkód w praktycznym stosowaniu instrumentów płatniczych. Poprzez wyznaczenie odpowiednio długiej fazy wdrożenia trzeba przede wszystkim zadbać o to, by nowe transakcje płatnicze SEPA mogły być realizowane w sposób zautomatyzowany i wejść do powszechnego zastosowania.

3.9 EKES jest zdania, że obowiązkowemu wprowadzeniu SEPA muszą towarzyszyć dostateczne środki ostrożności, przy czym nie może ucierpieć łatwość stosowania systemów płatniczych, zwłaszcza w przypadku usług masowych. Płatnik, odbiorca płatności i dostawca usług płatniczych muszą mieć pewność, że płatności zostaną zrealizowane prawidłowo, punktualnie i rzetelnie.

3.10 Również na szczeblu krajowym występują trudności związane z przejściem na systemy płatności SEPA. Na przykład w Niemczech – kraju, w którym obserwuje się zdecydowanie najczęstsze korzystanie z transakcji polecenia zapłaty w całej UE – nie ustalono jeszcze, czy dotychczas stosowane upoważnienia do dokonywania polecenia zapłaty będzie można stosować również w transakcjach polecenia zapłaty SEPA. Należy tutaj znaleźć skuteczne i zapewniające pewność prawną rozwiązanie, które nie będzie w nieuzasadniony sposób dyskryminowało ani konsumentów, ani przedsiębiorstw. Niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której do wszystkich klientów trzeba by było zwrócić się na piśmie o udzielenie nowych upoważnień – spowodowałoby to niewspółmierne nakłady administracyjne i koszty. Byłoby to niekorzystne również z punktu widzenia konsumenta, który musiałby uporać się z ogromną liczbą pism od swoich partnerów handlowych.

3.11 Poza tym na szczeblu europejskim i krajowym konieczne jest lepsze włączenie użytkowników w proces kształtowania systemów płatności. Dotyczy to nie tylko obecnego etapu wdrażania instrumentów płatniczych SEPA, lecz także etapu doskonalenia systemów. Poprzez powołanie Rady ds. SEPA Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny poczyniły pierwszy krok w kierunku lepszego włączenia użytkowników w ten proces. Niestety, organizacje użytkowników reprezentowane w Radzie ds. SEPA nie odzwierciedlają w dostatecznym stopniu stron uczestniczących w projekcie SEPA. Poza tym ważne jest powołanie w ramach Rady ds. SEPA grupy ekspertów ds. technicznego rozwoju systemów płatności SEPA, która składałaby się, na zasadzie parytetu, z dostawców usług płatniczych i użytkowników.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Art. 5 ust. 1 i 2 – zapewnić dostatecznie długie terminy przejścia na SEPA

4.1.1 EKES jest zdania, że zaproponowane przez Komisję Europejską terminy obowiązkowego przejścia na systemy płat-

ności SEPA są zbyt krótkie. Najpierw należy zadbać o to, by nowe produkty SEPA były tak samo skuteczne i bezpieczne jak dotychczas stosowane krajowe systemy płatności.

4.1.2 W przypadku transakcji polecenia przelewu ostateczny termin migracji nie powinien wynosić rok, lecz trzy lata od daty wejścia rozporządzenia w życie.

4.1.3 W przypadku transakcji polecenia zapłaty ostateczny termin migracji nie powinien wynosić dwa lata, lecz cztery lata od daty wejścia rozporządzenia w życie.

4.1.4 Dłuższe terminy są potrzebne przede wszystkim po to, aby konsumenci zaufali nowym systemom płatności SEPA. Konieczne jest także zwiększenie w społeczeństwie wiedzy na temat SEPA; dotyczy to w szczególności znajomości numerów IBAN i BIC. Poza tym należy lepiej informować o zaletach systemów płatności SEPA. Należy pokazać, że stosowanie w praktyce nowych produktów jest skuteczne i bezpieczne. Ponadto należy rozwiązać też problemy na szczeblu krajowym, na przykład związane z przenoszeniem upoważnień.

4.1.5 Z perspektywy przedsiębiorstw wyznaczenie dłuższych terminów jest konieczne ze względu na czasochłonne zmiany w przebiegu procesów. Przedsiębiorstwa muszą dokonać dodatkowych inwestycji oraz dostosować swoje procedury i systemy operacyjne. Do tego zalicza się na przykład przestawienie wszystkich baz danych klientów na numery IBAN i BIC. W ramach oceny skutków Komisja Europejska sama stwierdziła, że normalny cykl inwestycyjny dotyczący systemów IT w przedsiębiorstwach trwa od trzech do pięciu lat.

4.2 Art. 5 ust. 4 w połączeniu z art. 12 – nie posuwać za daleko przenoszenia kompetencji

4.2.1 EKES jest zdania, że również w przyszłości ważne decyzje dotyczące kształtowania SEPA muszą być podejmowane przez ustawodawcę europejskiego przy udziale instytucji doradczych, takich jak EKES. Komitet uważa, że ogólne powierzenie Komisji Europejskiej uprawnień do przyjęcia w formie aktów delegowanych środków mających na celu uwzględnienie postępu technicznego i rozwoju rynku jest zbyt daleko idącym posunięciem. Nawet drobne zmiany systemów dokonywania jakichkolwiek europejskich transakcji płatniczych mogą mieć znaczące skutki dla konsumentów, przedsiębiorców i dostawców usług płatniczych; skutki takie należy najpierw szczegółowo rozważyć i podjąć decyzję w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

4.2.2 Zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) można przekazywać uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych wyłącznie w celu uzupełnienia lub zmiany niektórych, innych niż istotne, elementów aktu ustawodawczego.

4.2.3 W wymogach dotyczących poleceń przelewu SEPA i poleceń zapłaty SEPA, wymienionych w załączniku do wniosku, określono decydujące kryteria dla przyszłych produktów SEPA. Każda, nawet drobna zmiana wymogów może znacząco wpłynąć na procesy operacyjne zarówno po stronie dostawców usług płatniczych, jak i użytkowników. Ponadto z wymogów wymienionych w załączniku wynika konieczność zniesienia systemów krajowych, gdyż nie odpowiadają one już wymogom SEPA. Należy zatem odrzucić zmiany wymogów bez dostatecznego włączenia w ten proces Parlamentu Europejskiego i Rady.

4.3 Art. 6 – zapewnić przejrzystość przyszłej struktury kosztów

4.3.1 EKES popiera zapis, zgodnie z którym stosowanie wielostronnych opłat *interchange* od transakcji polecenia zapłaty będzie w przyszłości zasadniczo zabronione. Należy dopilnować, aby w przyszłości opłaty za transakcje płatnicze były przejrzyste oraz aby można je było przyporządkować do konkretnych usług świadczonych przez banki.

4.3.2 Od samego początku projektu Komisja Europejska podkreślała, że nowe systemy SEPA nie mogą być droższe od dotychczas stosowanych systemów krajowych. EKES zdecydowanie popiera ten postulat i wzywa Komisję do przedsięwzięcia wszelkich niezbędnych środków w celu zagwarantowania, że nowe płatności SEPA nie staną się droższe niż stare płatności krajowe w wyniku podniesienia opłat krajowych, tak jak miało to miejsce podczas wprowadzania euro. W przeciwnym razie nie można zagwarantować akceptacji nowych systemów płatności, zwłaszcza przez konsumentów. Nie we wszystkich

państwach należących do strefy euro przyjęte jest stosowanie wielostronnych opłat *interchange*. Gdyby więc w niektórych państwach należących do strefy euro takie opłaty zostały dopiero wprowadzone wraz z nowymi systemami płatności SEPA, byłby to sygnał zupełnie chybiony.

4.3.3 EKES podkreśla ponadto, że w przypadku transakcji polecenia zapłaty, której dostawca usług płatniczych nie może należycie wykonać, ponieważ zlecenie płatnicze zostało odrzucone, odmówiono jego wykonania lub zostało ono odesłane lub odrzucone (transakcje R), wielostronna opłata *interchange* zostaje pobrana od konsumenta tylko wtedy, gdy na jego rachunku nie ma wystarczających środków w momencie, gdy płatność wynikająca z polecenia zapłaty staje się wymagalna. We wszystkich pozostałych przypadkach opłatę tę ponosi odbiorca. Odbiorca, bank odbiorcy ani bank płatnika nie mogą przerzucić na płatnika opłat za transakcje R, jeśli nie powstały one z winy płatnika.

Bruksela, 5 maja 2011 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 (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego), zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 3.11 (nowy)

Dodać nowy punkt

EKES sądzi, że upoważnienie powinno być przechowywane przez bank dłużnika, ponieważ z przechowywaniem przez wierzyciela wiąże się więcej zagrożeń dla bezpieczeństwa, jako że bank konsumenta (bank dłużnika) nie ma kontroli nad upoważnieniem. EKES jest też zdania, że numer IBAN płatnika nigdy nie powinien być automatycznie i bez zgody płatnika przekazywany odbiorcy.

Uzasadnienie

Bezpieczeństwo ogólnoeuropejskiego systemu płatności ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania konsumentów do usług płatniczych.

Wynik głosowania

Za: 64
Przeciw: 74
Wstrzymało się: 13

Punkt 3.12 (nowy)

Dodać nowy punkt

EKES w pełni popiera środki umożliwiające konsumentowi polecenie bankowi ograniczenia inkasa z tytułu poleceń zapłaty do określonej kwoty lub określonej częstotliwości lub obu takich określonych pułapów oraz zablokowania wszelkich poleceń zapłaty z rachunku konsumenta. Natomiast, jeśli chodzi o prawo do zwrotu, EKES podkreśla, że ponieważ prawa tego nie przyznaje odbiorca, to odbiorca nie może go wykluczyć.

Uzasadnienie

Zapewnienie zgodności z art. 62 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

Wynik głosowania

Za: 64
Przeciw: 83
Wstrzymało się: 10

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych

COM(2010) 748 wersja ostateczna – 2010/0383 (COD)

(2011/C 218/14)

Sprawozdawca generalny: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 15 lutego 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 67 ust. 4 oraz art. 81 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych

COM(2010) 748 wersja ostateczna/2 – 2010/0383 (COD).

Dnia 1 lutego 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie opinii w tej sprawie.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Bernarda HERNÁNDEZA BATALLERA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 162 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet popiera wniosek Komisji, gdyż sądzi, że prowadzi on do zniesienia przeszkód natury prawnej, co ułatwi życie obywatelom i przedsiębiorstwom, oraz będzie miał korzystny wpływ na skuteczność środków odwoławczych.

1.2 EKES wzywa Komisję do dalszego znoszenia ograniczeń natury prawnej w Unii Europejskiej, tak aby stworzyć rzeczywistą europejską przestrzeń sądową, jak też uwzględnienia wszystkich uwag Komitetu poczynionych we wcześniejszych opiniach w tej sprawie.

2. Wstęp

2.1 Rozporządzenie (WE) nr 44/2001 zastąpiło od 1 marca 2002 r. Konwencję brukselską i ogólnie wszystkie instrumenty dwustronne stosowane przez państwa członkowskie w tej dziedzinie. Nazywane jest także rozporządzeniem „Bruksela I” i stanowi najważniejszy dotychczas akt prawny UE w obszarze współpracy prawnej.

2.2 Umożliwia w niektórych przypadkach wnoszenie sprawy przed sądy państw członkowskich wszystkim osobom fizycznym lub prawnym biorącym udział w postępowaniu sądowym o charakterze ponadnarodowym i posiadającym miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż to, w którym wnosi się sprawę. Pierwszeństwo daje się w tym wypadku „najbliższemu punktowi dostępu”.

2.2.1 Z drugiej strony, art. 5 rozporządzenia przewiduje, że w wypadku roszczeń umownych, a zwłaszcza sprzedaży rzeczy ruchomych, można wytoczyć powództwo w państwie członkowskim, w którym rzeczy te zostały albo miały zostać dostarczone.

2.2.2 Obszary zastosowania nowego przepisu wymienione są kolejno w art. 5 (odpowiedzialność umowna i pozaumowna, roszczenia o odszkodowanie, spory wynikające z działalności filii, agencji itp.).

2.2.3 W rozporządzeniu poświęcono całą sekcję 3 jurysdykcji w sprawach dotyczących ubezpieczenia. Ubezpieczający ma prawo pozwać ubezpieczyciela przed sądem w państwie, w którym ma miejsce zamieszkania, nawet jeśli ubezpieczyciel ma miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim. Niemniej jednak, jeśli ubezpieczyciel planuje przyznanie ubezpieczającego, ubezpieczonego lub uposażonego z tytułu ubezpieczenia, będzie musiał wnieść sprawę przed sądy państwa członkowskiego, w którym mają oni miejsce zamieszkania.

2.3 W rozporządzeniu 44/2001 ustalono wyraźnie właściwości sądów i w niektórych wypadkach zwrócono szczególną uwagę na pewne dziedziny, tak aby zapewnić ich ochronę (umowy z udziałem konsumentów, indywidualne umowy o pracę). Mimo to nadal stosowane są tradycyjne przepisy w zakresie jurysdykcji, szczególnie w sprawach dotyczących nieruchomości, rozwiązania osoby prawnej, wpisów do rejestrów oraz wykonywania orzeczeń sądowych.

2.4 W rozporządzeniu 44/2001 poświęcono dwie obszerne sekcje wykonywaniu orzeczeń sądowych i uznawaniu dokumentów urzędowych innych państw członkowskich. W przepisach końcowych i przejściowych podkreśla się powiązania między tym nowym instrumentem współpracy prawnej a innymi, bardziej szczegółowymi konwencjami, których stronami mogłyby być państwa członkowskie.

2.5 W dniu 21 kwietnia 2009 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na temat stosowania rozporządzenia oraz zieloną księgę. EKES ustosunkował się już pozytywnie ⁽¹⁾ do sugestii dotyczących reformy.

3. Wniosek dotyczący rozporządzenia

3.1 Ogólnym celem przeglądu jest dalszy rozwój europejskiej przestrzeni sprawiedliwości poprzez likwidację istniejących przeszkód w swobodnym przepływie orzeczeń sądowych, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania. Znaczenie tego celu podkreśliła Rada Europejska w programie sztokholmskim z 2009 r. ⁽²⁾ Konkretnie zaś, wniosek ma na celu ułatwienie transgranicznych postępowań sądowych oraz swobodnego przepływu orzeczeń sądowych w Unii Europejskiej. Przegląd powinien też przyczynić się do utworzenia środowiska prawnego niezbędnego dla uzdrowienia gospodarki europejskiej.

3.2 Zaproponowano następujące aspekty reformy:

- Zniesienie tymczasowej procedury uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych (*exequatur*), z wyłączeniem orzeczeń w sprawach o zniesławienie i orzeczeń w sprawach o odszkodowanie z powództwa zbiorowego. Proponuje się kilka środków ochrony prawnej, które pozwalają zapobiec, w wyjątkowych sytuacjach, skutkom prawnym orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim.
- Wniosek zawiera również szereg standardowych formularzy mających na celu ułatwienie uznawania lub wykonywania zagranicznych orzeczeń po zniesieniu procedury *exequatur*, a także składanie wniosków o ponowne zbadanie orzeczenia zgodnie z procedurą ochrony prawa do obrony.
- Rozciągnięcie przepisów rozporządzenia dotyczących jurysdykcji na spory z udziałem pozwanych z państw trzecich, włączając w to sytuacje, w których ta sama sprawa jest rozpatrywana przez sądy w UE i poza jej terytorium; Zmiana ta zagwarantuje, że normy jurysdykcyjne chroniące konsumentów, pracowników i ubezpieczonych będą miały zastosowanie również w wypadku, gdy miejsce zamieszkania pozwanego znajduje się poza terytorium UE.
- Dwie zmiany dotyczące zwiększenia skuteczności umów o jurysdykcji:
 - Jeżeli strony wyznały do rozstrzygnięcia sporu konkretny sąd lub sądy, we wniosku przyznano pierwszeństwo podjęcia decyzji o swojej jurysdykcji wyznaczonemu sądowi, niezależnie od tego, czy był pierwszym, czy drugim sądem, do którego wniesiono sprawę.

— Ponadto we wniosku wprowadzono zharmonizowaną normę kolizyjnoprawną dotyczącą materialnej ważności umów o jurysdykcji, zapewniając tym samym podobny skutek niezależnie od sądu, do którego zwrócono się w pierwszej kolejności.

— Udoskonalenie powiązań między rozporządzeniem i arbitrażem.

— Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w niektórych konkretnych sporach oraz

— Wyjaśnienie warunków przepływu środków tymczasowych w UE.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet bardzo pozytywnie ocenia wniosek Komisji i popiera przyjęcie przekształconego tekstu rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych („Bruksela I”).

4.2 Jak to jasno wynika z wniosku Komisji, chodzi tu o inicjatywę niezbędną do poprawy funkcjonowania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz rynku wewnętrznego, którą ponadto można podjąć jedynie na poziomie ponadnarodowym i która stanowi również cenny instrument prawny w zglobalizowanym świecie, jako że będzie ułatwiać międzynarodowe transakcje handlowe i łagodzić konflikty, jakie pojawiają się w stosunkach o zasięgu wykraczającym poza terytorium UE.

4.2.1 Warto podkreślić w związku z tym, że całość innowacji zawartych w zaproponowanych ważnych mechanizmach prawnych oraz klasyfikacja niektórych przepisów i zasad, które już są stosowane w tym zakresie w UE, są rezultatem doświadczeń, jakimi ponadnarodowe podmioty prawne, eksperci i właściwe organy państw członkowskich podzieliły się z Komisją Europejską w ramach konsultacji publicznych.

4.2.2 Tak zatem poza ogólnym uwzględnieniem zasady pomocniczości, która uzasadnia działanie na szczeblu ponadnarodowym wobec braku kompetencji państw członkowskich w zakresie jednostronnej zmiany pewnych aspektów obowiązującego rozporządzenia „Bruksela I”, takich jak procedura *exequatur*, czy przepisów dotyczących kompetencji i koordynacji między postępowaniami sądowymi państw członkowskich lub koordynacji między takimi postępowaniami a postępowaniami polubownymi, nadaje się także istotne znaczenie tzw. pomocniczości funkcjonalnej, która jest integralnym elementem zasady demokracji uczestniczącej zapisanej w traktacie UE od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego. EKES już wcześniej poparł wiele z propozycji sformułowanych teraz przez Komisję ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s.48.

⁽²⁾ Przyjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 10–11 grudnia 2009 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 117 z 26.4.2000, s. 6.

4.3 We wniosku proponuje się realistyczne, wyważone i elastyczne rozwiązania o charakterze technicznym dla problemów napotykanym przez lata stosowania rozporządzenia „Bruksela I”; rozwiązania te można streścić następująco: zniesienie procedury *exequatur*, z wyłączeniem orzeczeń w sprawach o zniesławienie i orzeczeń w sprawach o odszkodowanie z powództwa zbiorowego; rozciągnięcie przepisów rozporządzenia na spory z udziałem pozwanych z państw trzecich; zwiększenie skuteczności umów o jurysdykcji; udoskonalenie powiązań między rozporządzeniem i arbitrażem; wyjaśnienie warunków, w jakich środki tymczasowe i zabezpieczające wydane przez organ sądowy jednego państwa członkowskiego mogą być stosowane w innych państwach członkowskich, oraz, reasumując, ulepszenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i poprawa funkcjonowania pewnych postępowań toczących się przed sądami krajowymi.

4.3.1 Nie ma istotnego powodu, by z proponowanego we wniosku zniesienia procedury *exequatur* wyłączać orzeczenia w sprawach o odszkodowanie z powództwa zbiorowego, dlatego też sformułowanie artykułu 37 jest niezadowolające. EKES wielokrotnie już opowiadał się za ponadnarodowym uregulowaniem spraw o odszkodowanie z powództwa zbiorowego. Komisja powinna zastanowić się nad ewentualną zmianą artykułu 6 rozporządzenia 44/2001, aby umożliwić łączenie spraw wnoszonych przez pozywających, o ile między uzasadnieniami roszczeń istnieje tak ścisła więź, że pożądane jest ich łączne rozpoznanie i rozstrzygnięcie w celu uniknięcia wydania w oddzielnych postępowaniach sprzecznych ze sobą orzeczeń.

4.3.2 Jeśli chodzi o wyłączenie orzeczeń w sprawach o zniesławienie, art. 37 ust. 3 lit. a) ma w istocie szerszy zakres i obejmuje orzeczenia wydane w innym państwie członkowskim dotyczące zobowiązań pozaumownych wynikających z naruszenia prywatności i innych dóbr osobistych. Komisja powinna zastanowić się nad zakresem tego wyłączenia i możliwością jego ograniczenia, aby nie stosowało się ono do aspektów życia codziennego obywateli.

4.3.3 W celu pogłębienia refleksji nad zmianami, jakie należy wprowadzić w mechanizmach i postępowaniach sądowych, o których mowa we wniosku, konieczne jest niemniej sformułowanie kilku uwag, które Komisja będzie mogła uwzględnić w przyszłości.

4.3.4 Tak więc jeśli chodzi o art. 58 ust. 3 przekształconego tekstu rozporządzenia, który określa, że w odniesieniu do środków zaskarżenia od orzeczenia rozstrzygającego o wniosku o stwierdzenie wykonalności wyroku, że właściwy sąd „wydaje swoją decyzję niezwłocznie”, można by bardziej doprecyzować maksymalny czas na podjęcie tej decyzji, aby uniknąć nieuzasadnionych opóźnień lub zwłoki przynoszącej szkodę stronie.

4.3.5 W tym kontekście można by ustalić maksymalny termin bądź 90 dni, przewidziany w art. 58 ust. 2 dla decyzji dotyczących wniesienia środka zaskarżenia w odniesieniu do wniosku o stwierdzenie wykonalności, bądź termin tymczasowy – od sześciu tygodni przewidzianych w art. 11 ust. 3 rozporządzenia 2201/2003 (dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania

i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej) do wspomnianych już 90 dni.

4.3.6 Można by również rozważyć przekształcenie nowego mechanizmu współpracy sądowej ustanowionego w art. 31 zmienionego rozporządzenia, mając na uwadze wzmocnienie roli sądu posiadającego jurysdykcję w sprawie głównej oraz zapobieżenie ewentualnym działaniom w złej wierze opóźniającym rozstrzygnięcia postępowania.

4.3.7 W rzeczy samej niejasne zobowiązanie do „współpracy” między sądem, przed którym wytoczono powództwo główne, a sądem innego państwa członkowskiego, jeszcze zanim wniesiono wniosek o środki tymczasowe i zabezpieczające (przy czym przepis ten ogranicza się do obowiązku wystąpienia do drugiego sądu o informacje na temat wszystkich istotnych okoliczności sprawy, takich jak np. pilność wnioskowanego środka lub ewentualna odmowa orzeczenia podobnego środka przez sąd, przed który wytoczono powództwo główne), można by uzupełnić przepisami określającymi wyjątkowy charakter dopuszczalności takich środków lub nawet ogólnie ustanowić możliwość zezwolenia na umorzenie na korzyść sędziego zajmującego się powództwem głównym.

4.3.8 Byłoby to całkowicie zgodne z uznaniem przez Trybunał Sprawiedliwości, że względów na szybkość i wdrażanie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, centralnej roli sądu posiadającego jurysdykcję w sprawie głównej w obszarze wykładni przepisów pozostających ze sobą w związku, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 2201/2003.

4.4 Należy szczególnie rozważyć zachowanie klauzuli o porządku publicznym (art. 34 ust. 1 obowiązującego rozporządzenia „Bruksela I” i art. 48 ust. 1 proponowanego przekształconego rozporządzenia) jedynie jeżeli zniesiona zostanie procedura *exequatur*, co umożliwi organom sądowym państw członkowskich, w których wystąpiono o uznanie, nieuznawanie orzeczeń, które są oczywiście sprzeczne z ich porządkiem publicznym.

4.4.1 Niewątpliwie chodzi o zdolność, która mogłaby również doprowadzić do dowolności interpretacji i stosowania przez sądy, do których wystąpiono o uznanie, jednakże, jak wskazują doświadczenia od czasu wejścia w życie rozporządzenia „Bruksela I”, ryzyko jest aktualnie bardzo ograniczone przez co najmniej trzy rodzaje ograniczeń prawnych: kryteria ustalone w tej dziedzinie przez Trybunał Sprawiedliwości⁽⁴⁾, wiążący charakter obowiązującej Karty praw podstawowych UE oraz zgromadzone obszerne i obfite orzecznictwo samego Trybunału Sprawiedliwości, które podporządkowuje pojęcie porządku publicznego na użytek prawa Unii.

⁽⁴⁾ Wyrok TS z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98, Krombach, Zbiory orzecznictwa 2000, s. I-01935.

4.4.2 Niemniej jednak Komitet wzywa Komisję Europejską do zwrócenia szczególnej uwagi na zachowanie organów sądowych państw członkowskich pod kątem prawidłowego wdrażania zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, które dotyczą jurysdykcji w odniesieniu do kryteriów porządku publicznego.

4.5 Mimo iż we wniosku dotyczącym przekształcenia rozporządzenia ustala się w sposób pośredni acz nowatorski zasadę uznawania umów o jurysdykcji, które wyznaczają sąd właściwy państwa członkowskiego UE, zmniejszając ryzyko wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum-shopping*), nie wydaje się to jednak wystarczające.

4.5.1 Ze względu na masowe i rosnące wykorzystanie tej formy rozwiązywania sporów, zwłaszcza w dziedzinie handlu, oraz pożądaną wzrost jej wykorzystania w innych dziedzinach o zasadniczym znaczeniu dla interesów obywateli (np. prawo konsumenckie i prawo pracy), Komitet wzywa Komisję do rozważenia utworzenia w krótkim terminie ponadnarodowego instrumentu prawnego na rzecz uznawania i wykonywania orzeczeń arbitrażowych. Mimo iż omawiany wniosek otwiera drogę nadzorowi sądowemu, wyraźnie wyklucza się sądownictwo arbitrażowe z zakresu jego stosowania (art. 1 ust. 2 lit. d).

4.6 Podobnie, w celu wyjaśnienia jego treści i z myślą o szybkości przyjmowania orzeczeń sądowych, Komisja mogłaby zapoczątkować opracowanie komunikatu lub przewodnika na temat interpretacji art. 5 wniosku, który praktycznie powtarza postanowienia obowiązującego artykułu rozporządzenia „Bruksela I”.

4.6.1 Zgodnie z obydwoma aktami, jeżeli przedmiotem postępowania jest umowa lub roszczenia wynikające z umowy, właściwość przysługuje sądowi miejsca gdzie zobowiązanie zostało wykonane albo miało być wykonane. O ile umowa nie przewiduje inaczej, w przypadku sprzedaży rzeczy ruchomych jest to sąd w państwie członkowskim, w którym rzeczy te zostały dostarczone albo miały zostać dostarczone,

a w przypadku świadczenia usług, sąd w państwie członkowskim, w którym usługi były świadczone albo miały być świadczone.

4.6.2 Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, w którym interpretuje się pojęcia usługi i rzeczy ruchomej w odniesieniu do swobód rynku wewnętrznego nie ma zastosowania w kontekście rozporządzenia „Bruksela I”, a w konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości rozwiązywał kwestie interpretacji związane z zakresem art. 5, powołując się na pewne przepisy międzynarodowe, które nie są wiążące dla UE ani dla jej państw członkowskich, a zatem nie stanowią wspólnych przepisów stosowanych do umów wewnątrzwspólnotowych.

4.7 Paradoksalnie powód szybkości postępowania wydaje się leżeć u podstaw nowej redakcji art. 24 ust. 2 proponowanego przekształconego rozporządzenia, jako że uzależnia on po prostu zastosowanie art. 24 ust. 1 (przynającego ogólną jurysdykcję sądowi państwa członkowskiego, przed którym staje pozwany) od tego, czy dokument wszczynający postępowanie zawiera informacje dla pozwanego o prawie do zgłoszenia zarzutu braku jurysdykcji sądu oraz o konsekwencjach stawienia. Ten przepis, łatwy do zastosowania za pomocą odpowiednich zwrotów stylistycznych, może działać na niekorzyść słabszych stron umowy, tym bardziej że w samym art. 24 ust. 2 ogranicza się jego zastosowanie do umów dotyczących ubezpieczenia, umów z udziałem konsumentów i indywidualnych umów o pracę.

4.7.1 Jako że zadaniem trybunału otrzymującego dokument wszczynający postępowanie będzie sprawdzenie, czy pozwany otrzymał wspomnianą informację, bez ustalenia w tym zakresie żadnych warunków, Komitet pragnie podkreślić, że zastosowanie tego przepisu w 27 niezawisłych systemach sądowych UE może zaowocować sytuacją niepewności i dowolności. Co za tym idzie, Komitet wzywa Komisję Europejską do ponownego rozważenia sformułowania cytowanego przepisu, aby wzmocnić sytuację prawną konsumentów i pracowników i aby zagwarantować jednolite wzorce postępowania właściwych sądów.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

COM(2011) 8 wersja ostateczna – 2011/0006 (COD)

(2011/C 218/15)

Sprawozdawca: **Joachim WUERMELING**

Dnia 3 lutego 2011 r. Parlament Europejski i dnia 2 marca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

COM(2011) 8 wersja ostateczna – 2011/0006 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 111 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny **z dużym zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej** dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE. Komitet popiera wysiłki Komisji na rzecz zmian w prawodawstwie sektorowym, które umożliwią skuteczne działanie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF). Komitet ponownie wyraża zdecydowane poparcie dla nowych zasad nadzoru w dziedzinie ubezpieczeń (tzw. Wyłącalność II), szczególnie w świetle doświadczeń zebranych podczas niedawnego kryzysu finansowego.

1.2 Niemniej jednak dążenie do solidnych norm wyłącalności **powinno uwzględnić potrzebę zapewnienia zdolności rynków ubezpieczeniowych** do przyjmowania ryzyka klienta i pełnienia swojej roli pod względem zapewnienia finansowania społeczności i przedsiębiorstw różnej wielkości.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje dalsze zmiany w dyrektywie Wyłącalność II pod względem **zasad przejściowych** związanych z dwumiesięcznym przesunięciem daty wejścia w życie.

1.4 Komitet podkreśla konieczność przyjęcia zasad przejścia z obecnego systemu (Wyłącalność I) na nowy system (Wyłącalność II). Trzeba zapewnić **sprawne przejście na nowy system**. Należy uniknąć zakłóceń rynku dzięki podejściu łączącemu w spójny sposób środki nadzoru z przepisami przejściowymi. Wyłącalność II nie powinna doprowadzić do konsolidacji rynku, szczególnie w przypadku małych i średnich firm ubezpieczeniowych.

1.5 Środki przejściowe określone w przedmiotowym wniosku powinny umożliwiać **proces stopniowego wycofywania starego i wprowadzania nowego systemu**, w którym uwzględni się zdolność firm do przeprowadzenia zmiany.

Okres przejściowy określony jako okres maksymalny może zostać skrócony przez Komisję w momencie uzyskania wyraźnego dowodu, że jest to możliwe. Oczywiście okresy przejściowe będą zróżnicowane w zależności od obszaru.

1.6 **Harmonogram wdrażania powinien realistycznie odzwierciedlać możliwości zarówno organów nadzoru, jak i zakładów ubezpieczeń**, w tym małych przedsiębiorstw, w celu realizacji założeń dyrektywy Wyłącalność II. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję i Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) do zapewnienia, by nowy system nie powodował nadmiernych obciążeń administracyjnych i nie był nadmiernie skomplikowany w sposób, który wywierałby negatywny wpływ na jakość usług świadczonych na rzecz konsumentów.

1.7 EKES popiera **demokratyczne usankcjonowanie przyszłego europejskiego jednolitego zbioru przepisów** dla ubezpieczycieli. Należy również rozważyć możliwość określenia odpowiedniego zakresu standardów technicznych, jako dodatkowego narzędzia służącego konwergencji nadzoru, oraz dążenia do opracowania jednolitego zbioru przepisów.

1.8 W odczuciu Komitetu należy wprowadzić wyraźne **rozróżnienie** pomiędzy **kwestiami czysto technicznymi** a kwestiami o charakterze **politycznym**, którymi powinny się zająć instytucje wspólnotowe posiadające mandat polityczny.

1.9 Niemniej EKES podkreśla, że **Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych** ma status **niezależnego organu**. Przyczyniając się do opracowania jednolitego zbioru przepisów, EIOPA działa w ramach uprawnień określonych przez organy prawodawcze obarczone odpowiedzialnością polityczną.

1.10 Komitet uważa, że sektor ubezpieczeniowy powinien nadal oferować konsumentom **emerytury gwarantowane w długim okresie** i pozostać wiarygodnym partnerem w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. W związku z tym odpowiednia długoterminowa struktura odsetkowa jest niezbędna do obliczania wypłacalności kapitałowej. EKES zaleca rozwiązanie umożliwiające zapewnienie trwałej rentowności takich produktów.

1.11 Zgodnie z dalszym zaleceniem EKES-u metod wykorzystywanych do takich obliczeń nie należy traktować jedynie w kategoriach technicznych, ale należy je tak zdefiniować pod nadzorem Parlamentu i Rady, aby **odzwierciedlały konsekwencje polityczne**, jakie przyjęcie takich metod może mieć dla ogólnego poziomu gotowości obywateli w obliczu rosnącej oczekiwanej długości życia oraz niskiego wskaźnika zastępowalności przez młodsze pokolenia.

1.12 EKES podkreśla znaczenie przeprowadzania **stałych konsultacji z zainteresowanymi grupami w ramach EIOPA**, które obejmują przedstawicieli sektorowych związków zawodowych, nabywców usług finansowych, a także pracowników naukowych zajmujących się regulacjami i nadzorem.

2. Kontekst i uwagi ogólne

2.1 W dniu 19 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy, którego celem jest wprowadzenie zmian do dwóch wcześniejszych dyrektyw regulujących działalność w sektorze finansowym, a mianowicie do dyrektywy w sprawie prospektu emisyjnego oraz do dyrektywy Wypłacalność II. Wniosek ten nosi nazwę „dyrektywa Omnibus II”, ponieważ jest to druga dyrektywa, w której zebrano łącznie różne poprawki do istniejących dyrektyw, aby dostosować je do nowej europejskiej struktury nadzoru finansowego.

2.2 Dyrektywa Wypłacalność II obejmuje podejmowanie oraz prowadzenie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Starannie przygotowana reforma europejskiego nadzoru ubezpieczeniowego ma trwale wzmocnić sektor ubezpieczeniowy i zwiększyć jego konkurencyjność: wymogi kapitałowe dla ubezpieczycieli będą w większym stopniu opierać się na analizie ryzyka (filar I). Zmodernizowane zostaną również wymogi dotyczące jakości zarządzania ryzykiem (filar II) oraz sprawozdawczości ubezpieczycieli (filar III).

2.3 Dyrektywa Omnibus II zmierza do dostosowania europejskich rozwiązań nadzorczych w związku z wnioskami grupy ekspertów wysokiego szczebla, na czele której stanął Jacques de Larosière i komunikatem Komisji z maja 2009 r., w którym zaproponowano utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) złożonego z sieci krajowych organów nadzoru finansowego współpracujących z nowymi Europejskimi Urzędami Nadzoru (ESA).

2.4 EKES przyjął opinie (m.in. CESE 100/2010 i 446/2010) w sprawie nowego systemu nadzoru, w których wyraził zdecydowane poparcie dla reform i podkreślił, że należy odrębnie traktować kwestie techniczne i polityczne, którymi powinny się zajmować instytucje wspólnotowe posiadające niezbędny mandat polityczny. W swych opiniach EKES położył nacisk na potrzebę utrzymania dialogu nowych organów z organami reprezentującymi sektor usług finansowych, ze związkami

zawodowymi, nabywcami usług finansowych, a także z EKES-em, który reprezentuje organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Europie.

2.5 EKES wyraził ogólne poparcie dla działań Komisji na rzecz nadania nowo utworzonym organom kompetencji umożliwiających im określanie standardów technicznych i rozwiązywanie problemów dotyczących różnic występujących między krajowymi organami nadzoru, co na mocy przedmiotowego wniosku ma nastąpić w dziedzinie papierów wartościowych, ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych.

2.6 EKES pochwała nadrzędne cele dyrektywy, a mianowicie ochronę wszystkich klientów korzystających z usług finansowych oraz zapewnienie stabilności rynków dzięki elastycznemu podejściu, zaangażowanie na rzecz zasady konieczności i proporcjonalności w dążeniu do konwergencji w dziedzinie nadzoru, a także opracowanie jednolitego zbioru przepisów. Cele te mogą się przyczynić do urzeczywistnienia jednolitego rynku oraz utrzymania wiodącej pozycji Europy w dziedzinie standardów międzynarodowych, bez utraty kontaktu z międzynarodowymi rynkami usług finansowych.

2.7 Dyrektywa Omnibus II przede wszystkim wprowadza zmiany do dyrektywy Wypłacalność II, które polegają na nadaniu nowych kompetencji wiążącym standardom technicznym oraz dostosowaniu procedur związanych ze środkami wykonawczymi do Traktatu z Lizbony. Wniosek obejmuje ogólne zmiany zawarte w dyrektywie Omnibus I, wspólne dla przeważającej części prawodawstwa sektorowego w sektorze finansowym i konieczne do tego, by dyrektywy mogły funkcjonować w kontekście ustanowienia nowych urzędów, polegające na przykład na zmianie nazwy z „Komitetu Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych” na „Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych”, a także zapewnieniu odpowiednich kanałów wymiany informacji.

2.8 Wniosek dostosowuje również istniejący system uprawnień wykonawczych („poziom 2”) do Traktatu z Lizbony. Dyrektywa Wypłacalność II weszła w życie przed nowym Traktatem. W związku z tym niezbędne jest przekształcenie istniejących mandatów drugiego poziomu w mandaty dla aktów delegowanych, przepisów wykonawczych lub regulacyjnych standardów technicznych. Należy przewidzieć odpowiednie procedury kontrolne.

2.9 W dyrektywie Wypłacalność II przewidziano również rozwiązania przejściowe. Trzeba umożliwić sprawne przejście do nowego systemu. Należy unikać zakłóceń rynku, a także umożliwić uwzględnianie wpływu na szereg ważnych produktów ubezpieczeniowych.

3. Zmiany dyrektywy Wypłacalność II

3.1 W swojej opinii w sprawie dyrektywy Wypłacalność II (CESE 976/2008) EKES **z zadowoleniem przyjął wysiłki o podstawowym znaczeniu podejmowane w celu wzmocnienia sektora ubezpieczeń** oraz uczynienia tego sektora bardziej konkurencyjnym dzięki lepszej alokacji kapitału, lepszemu zarządzaniu ryzykiem oraz lepszej sprawozdawczości. EKES uważa, że pod tym względem dyrektywa Wypłacalność II stanowi również właściwą odpowiedź w świetle doświadczeń

niedawnego kryzysu finansowego. Komitet popiera podejście Komisji, które polega na powstrzymaniu się od wprowadzania jakichkolwiek fundamentalnych zmian do dyrektywy Wyłalalność II. Jednak w przypadku gdy dostosowanie środków wykonawczych nie wydaje się właściwe, dalsze zmiany o ograniczonym zakresie mogą być niezbędne w konkretnych dziedzinach.

3.2 W miarę jak kryzys spowodowany obrotem kredytowymi instrumentami pochodnymi wzbudził zaniepokojenie związane z rzetelnością działalności finansowej powstała obawa, że chęć uniknięcia nadmiernego ryzyka może wpływać na harmonizację norm wyłalalności, które mają zastosowanie do działalności ubezpieczeniowej. EKES przyjmuje do wiadomości oświadczenia Komisji co do jej zdecydowanego zaangażowania na rzecz zrównoważonego podejścia do tych norm. Komitet wzywa Komisję do **unikania problemów związanych ze zmiennością** w tym sektorze, który zasadniczo zajmuje się zobowiązaniami długookresowymi.

3.3 Od rozpoczęcia procesu reformy dyrektywy Wyłalalność II kilkakrotnie przeprowadzono ilościowe oceny wpływu, z których ostatnia, znana jako QIS5, odbyła się z udziałem około dwóch trzecich europejskiego rynku ubezpieczeń. Wyniki zostały ostatnio opublikowane przez EIOPA i wymagają dalszej wnikliwej analizy. Dzięki przeprowadzonym ocenom wpływu jasne stało się jednak, że harmonogram i zakres przejścia na nowy system może spowodować **poważne konsekwencje dla dostępności i przystępności finansowej ubezpieczeń** dla społeczności, przedsiębiorstw i prywatnych gospodarstw domowych, a także dla warunków działania zakładów ubezpieczeń.

3.4 Komitet utrzymuje wyrażone wcześniej poparcie dla zasady proporcjonalności i elastyczności. Komitet podkreśla, że powinny one prowadzić do przyjęcia jasnych i odpowiednich wymogów, podczas gdy zróżnicowanie rynku ubezpieczeń, zarówno pod względem rozmiaru, jak i charakteru firm ubezpieczeniowych, uzasadnia ich należyte uwzględnienie. Na obecnym etapie EKES jest zaniepokojony, że wdrożenie dyrektywy Wyłalalność II oznaczać będzie **tak wysoki stopień złożoności, że małe i średnie przedsiębiorstwa nie będą w stanie sobie z nim poradzić**.

3.5 Odpowiednie zasady przejściowe dyrektywy Wyłalalność II oraz nadzoru finansowego UE mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia **stabilności rynków ubezpieczeń**. Realizacja tych celów może zostać zagrożona, jeżeli obecnie nie obierzemy odpowiedniego kursu.

Przełożenie na dzień 1 stycznia 2013 r.

3.6 EKES **aprobuje dwumiesięczne przesunięcie** terminu wdrożenia dyrektywy Wyłalalność II, która obecnie ma wejść w życie dnia 1 stycznia 2013 r.

3.7 EKES zgadza się z Komisją, że lepiej **wprowadzić nowy system Wyłalalność II z początkiem nowego roku obrotowego** (1 stycznia), kiedy rozpoczyna się na nowo obliczanie, sprawozdawczość i inne wymogi obowiązujące większość firm ubezpieczeniowych, zamiast, zgodnie z propozycją zawartą w dyrektywie Wyłalalność II, wprowadzać go w ciągu roku obrotowego (1 listopada). W rezultacie, zgodnie

z postanowieniami dyrektywy Omnibus II, wszystkie daty określone w dyrektywie Wyłalalność II w odniesieniu do zasad przejściowych i klauzuli przeglądowej należy również przesunąć o dwa miesiące.

Zasady przejściowe

3.8 Wniosek Komisji stanowi odpowiedź na wezwanie, aby **przejście** z udoskonalonych standardów dyrektywy Wyłalalność I na Wyłalalność II przebiegło **sprawnie, bez zakłóceń rynkowych**. Grupy prowadzące działalność zarówno w UE, jak i poza nią, powinny być w stanie skuteczniej zarządzać rozwojem działalności biznesowej.

3.9 Ważne jest, aby **przejście objęło wszystkie trzy filary dyrektywy Wyłalalność II**: EKES zgadza się z Komisją, że zastosowanie zasad przejściowych powinno być możliwe wobec obliczeń, zarządzania i sprawozdawczości. Należy umożliwić uwzględnianie wpływu na szereg produktów ubezpieczeniowych ważnych dla rynków krajowych. Piątą ilościową ocenę wpływu (QIS5) należy uznać za pierwotne źródło wskazujące, gdzie potrzebne są wymogi przejściowe. Ocena QIS5 ujawniła pilną potrzebę przyjęcia spójnej koncepcji zasad przejściowych (stopniowe wycofanie, a następnie wprowadzenie), tak aby przedsiębiorstwa i organy nadzoru miały **wystarczająco dużo czasu na odpowiednie przygotowania**.

3.10 EKES zaleca przeprowadzenie odpowiedniej oceny tych zasad przejściowych, która, w przypadku niezgodności z nowymi zasadami, może zostać systematycznie powiązana z prowadzonymi **działaniami nadzorczymi**. Sprawne przejście na nowy system powinno uwzględniać obecne poziomy interwencji w ramach nadzoru, a także **zapewnić ubezpieczającym poziom ochrony nie niższy** od obecnego.

3.11 EKES zaleca, aby w okresie **przejściowym wyraźnie nawiązać do udoskonalonych standardów dyrektywy Wyłalalność I** jako (opcjonalnego) poziomu minimalnego.

3.12 Jeśli chodzi o sprawozdawczość, EKES zaleca bardziej szczegółowe opracowanie nie tylko metod, ale także merytorycznej zawartości i terminów sprawozdawczości w okresie przejściowym. Ze względu na wątpliwości co do treści sprawozdań kwartalnych, a nawet oświadczenia wstępnego, lepszym rozwiązaniem wydaje się umożliwienie dostosowania standardów sprawozdawczości po dniu 1 stycznia 2013 r. Będzie to bardzo istotne dla małych i średnich przedsiębiorstw. Szczególnie towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i inni ubezpieczyciele, którzy nie mają dostępu do giełdy, nie powinni mieć takich samych obowiązków sprawozdawczych, jak notowane na giełdzie firmy międzynarodowe, które od początku prowadzą księgowość zgodnie z międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej, ani podlegać tym samym krótkim terminom.

Długoterminowe gwarancje świadczeń emerytalnych

3.13 EKES podkreślił ostatnio w opinii w sprawie zielonej księgi Komisji na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie (EESC 72/2011) **znaczenie rzetelnego ubezpieczenia emerytur i dobrego gospodarowania nimi**, a także innego rodzaju zabezpieczenia emerytalnego w kontekście starzejących się społeczeństw Europy.

3.14 Szczegółowe opracowanie strategii obliczania stóp procentowych do celów emerytalnych ma decydujące znaczenie dla warunków udzielania takiego zabezpieczenia konsumentom. EKES jest zaniepokojony strukturą czasową stóp procentowych, która jest obecnie przedmiotem dyskusji. Doprowadzi to prawdopodobnie do masowego spadku podaży i spowoduje wzrost kosztów ubezpieczeń emerytalnych.

3.15 Pod tym względem EKES ocenia krytycznie fakt, że zgodnie z wnioskiem Komisji Omnibus II struktura czasowa stóp procentowych oraz premia za stałość aktywów nie będzie określana przez organy legislacyjne. Struktura czasowa stóp procentowych i ryzyko stopy procentowej mają decydujące znaczenie dla wysokości przyszłego prywatnego zabezpieczenia emerytalnego. Tak **ważna decyzja polityczna nie może być podejmowana wyłącznie na szczeblu administracyjnym** przez EIOPA.

Wyzwania dla EIOPA

3.16 **Szczególnym wyzwaniem wydają się zasadniczo ramy czasowe skutecznego wprowadzenia dyrektywy Wypłacalność II**, ponieważ zarówno wniosek, jaki i środki wykonawcze mają dopiero zostać wdrożone. Firm ubezpieczeniowych nie można rozliczać z instrukcji, które zostaną opublikowane dopiero na późniejszym etapie. EKES zachęca w związku z tym Komisję do pilnego wydania takich instrukcji, aby umożliwić racjonalne warunki dostosowania.

3.17 EKES zwraca uwagę na nadmierne obciążenie EIOPA pracą, szczególnie że proces tworzenia tego urzędu jeszcze nie dobiegł końca i nie osiągnięto jeszcze spodziewanego poziomu zatrudnienia. Dlatego EKES uważa, że rozpatrywany wniosek może **przekroczyć obecne możliwości** EIOPA i spodziewa się, że Komisja należycie uwzględni równowagę priorytetów, które należy przyjąć.

3.18 EKES jest zdania, że należy poważnie rozważyć kwestię, czy EIOPA dysponuje odpowiednimi zasobami wobec uprawnień i zadań nadanych temu urzędowi na mocy dyrektywy Omnibus II, szczególnie jeśli chodzi o techniczne dane wejściowe i prowadzenie wiążących mediacji, gdy dyrektywa Wypłacalność II wejdzie w życie. Propozycja, aby EIOPA sporządziła projekt środka wykonawczego najpóźniej do dnia 31 grudnia 2011 r. jest bardzo ambitna.

3.19 EKES jest świadomy, że proces kompletowania personelu i zdobywania wiedzy EIOPA jest obecnie w toku. System przejściowy powinien w związku z tym odzwierciedlać zasoby powierzone EIOPA, tak aby uniknąć zakłóceń w działaniu. Zasoby powinny być dostosowane do uprawnień i zadań.

3.20 Może to wywrzeć wpływ na **równowagę podziału obowiązków między nowy urząd a organy nadzoru państw członkowskich**, które powinny prowadzić stały nadzór nad przedsiębiorstwami wchodzącymi w zakres ich działania.

3.21 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że **należy potwierdzić wiodącą rolę organu sprawującego nadzór nad grupą** w zatwierdzaniu modeli wewnętrznych obejmujących całą grupę oraz że dyrektywa nie powinna pozostawiać wątpliwości co do odpowiednich uprawnień i podziału obowiązków.

3.22 EKES uważa, że Komisja słusznie poruszyła kwestię różnych ról pełnionych przez krajowe organy nadzoru oraz przez nowy organ nadzoru ubezpieczeń, EIOPA. Istotne jest uwzględnienie we właściwy sposób **możliwości zrównoważonego rozstrzygnięcia sporów przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych** w tych dziedzinach, w których dyrektywa Wypłacalność II lub inne prawodawstwo sektorowe przewiduje wspólne procesy decyzyjne.

Uprawnienia wykonawcze

3.23 EKES jest zdania, że działanie systemu Lamfalussy'ego, który przewiduje wdrożenie rozporządzenia finansowego na różnych szczeblach, wymaga **spójnego systemu kaskadowego**, co zapewni tworzenie standardów technicznych na podstawie środków wykonawczych, tak aby **żadne kwestie nie były regulowane bez podstaw umożliwiających odpowiedzialność polityczną**, szczególnie w odniesieniu do pomocniczości oraz, aby koncentracja środków wykonawczych miała charakter jasny i jednolity.

3.24 EKES odnotowuje propozycję Komisji w odniesieniu do wiążących standardów technicznych (poziom 3) w dziedzinach, w których przewidziano już środki wykonawcze (poziom 2). Zakres **dotychczasowych wiążących standardów technicznych powinien zostać ograniczony**. Pożądane jest, aby w przyszłości równowagę między instytucjami europejskimi osiąganą w drodze przekazywania uprawnień charakteryzowała większa jasność.

3.25 EKES jest zdania, że hierarchizacja wiążących standardów technicznych może mieć zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wysokiej jakości zharmonizowanych zasad. Na początku stosowania dyrektywy Wypłacalność II niektóre standardy techniczne mogą nie być niezbędne, a w ten sposób EIOPA uzyskałaby więcej czasu na ich opracowanie, biorąc pod uwagę praktyki sektorowe i doświadczenia organów nadzoru. Inne techniczne standardy wykonawcze można traktować jako opcjonalne („możliwe”), które należy wprowadzać, jedynie gdy istnieje potrzeba przeprowadzenia harmonizacji w przyszłości.

3.26 Należy wnikliwie rozważyć zakres standardów technicznych. Istotne jest **poruszenie kwestii, czy przewidywane regulacje są naprawdę niezbędne** na szczeblu europejskim wobec zasady pomocniczości. W razie jakichkolwiek wątpliwości co do szczegółowych środków wykonawczych (poziom 2), nie należy przewidywać dodatkowych standardów technicznych (poziom 3); np. poziom 3 nie wydaje się potrzebny przy ocenie własnej ryzyka i wypłacalności, klasyfikacji środków własnych lub funduszy wyodrębnionych.

3.27 Przepisy na kilku poziomach nie byłyby przejrzyste. Ponadto możliwe jest wystąpienie krajowych odstępstw dla danego przedmiotu regulacji. Taka sytuacja spowodowałaby **nadmierną złożoność** – szczególnie dla MŚP. Uważnego rozpatrzenia wymaga jeszcze jeden aspekt, a mianowicie rozszerzenie zakresu niektórych środków wykonawczych.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odpowiedź na sprawozdania grup ekspertów: ds. oceny śródkresowej siódmego programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji oraz ds. oceny śródkresowej mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka”

COM(2011) 52 wersja ostateczna

(2011/C 218/16)

Sprawozdawca generalny: **Gerd WOLF**

Dnia 9 lutego 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 „Odpowiedź na sprawozdania grup ekspertów: ds. oceny śródkresowej siódmego programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji oraz ds. oceny śródkresowej mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka”

COM(2011) 52 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 marca 2011 r.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 20 i art. 57 ust. 1 regulaminu wewnętrznego), na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gerda WOLFA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 118 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem sprawozdanie grupy ekspertów i w pełni popiera zawarte w nim zalecenia. Popiera także zawartą w komunikacie odpowiedź Komisji na to sprawozdanie, wyrażającą konkretne poglądy.

1.2 Również w odniesieniu do sprawozdania grupy ekspertów Komitet zaleca w szczególności:

— zwiększenie budżetu przeznaczanego na wspieranie badań i innowacji proporcjonalnie do ogólnego budżetu w sposób odzwierciedlający stwierdzone znaczenie i wagę tej dziedziny w strategii „Europa 2020”;

— skoncentrowanie wsparcia finansowego na zadaniach, których powodzenie zależy od współpracy transnarodowej;

— zapewnienie ciągłości i wzmocnienia wspólnych badań naukowych;

— włączenie dużych projektów infrastrukturalnych do obszarów objętych wsparciem dla badań;

— położenie większego nacisku na zagadnienie „kluczowych technologii wspomagających”, bez których nie można sprostać wyzwaniu światowej konkurencji ani też rozwiązać głównych problemów społecznych;

— umożliwienie, dzięki ściślejszym związkom między funduszami strukturalnymi a programem ramowym, większego udziału tych państw członkowskich, które do tej pory były niedostatecznie reprezentowane;

— przeznaczenie przynajmniej 20 % ogólnego budżetu programu na projekty BiR, którymi zarządza Europejska Rada ds. Badań Naukowych;

— radykalne uproszczenie procedur administracyjnych i rozważenie powstrzymania się od wprowadzania nowych instrumentów.

1.3 Komitet wzywa państwa członkowskie do skutecznego wypełniania tzw. 3-procentowego zobowiązania oraz do znaczącego przekroczenia tego poziomu, o ile pozwoli na to sytuacja gospodarcza.

1.4 Jeśli chodzi o terminologię zastosowaną w sprawozdaniu grupy ekspertów do opisanego trzech kategorii badań, Komitet ma zastrzeżenia co do koncepcji „nauki dla nauki” (*science for science*). W związku z tym zaleca zastąpienie jej koncepcją „nauki dla wiedzy”.

1.5 Komitet przyjmuje z zadowoleniem stanowisko Komisji w sprawie sprawozdania grupy ekspertów na temat mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka (RSFF). Popiera ocenę sprawozdania grupy ekspertów i wyraża pogląd, że mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka jest bardzo pomocnym i sprzyjającym innowacyjności instrumentem finansowym.

2. Komunikat Komisji

2.1 Zgodnie z decyzjami Parlamentu Europejskiego i Rady grupa ekspertów zewnętrznych dokonała oceny śródkresowej siódmego programu ramowego ⁽¹⁾. Sprawozdanie to zawierało bardzo jasne i cenne zalecenia. Komisja opublikowała obecnie komunikat w sprawie tego sprawozdania i zawartych w nim zaleceń, w którym ustosunkowuje się także do zaleceń przedstawionych w ocenie śródkresowej.

W niniejszej opinii Komitet wypowiada się zatem także na temat sprawozdania grupy ekspertów i zawartych w nim zaleceń.

2.2 W swoim komunikacie Komisja skupia uwagę w szczególności na następujących zaleceniach sprawozdania grupy ekspertów:

- 1) dążenie do rozwoju europejskiej przestrzeni badawczej (ERA) oraz realizacji „Unii innowacji” i zintegrowania bazy badawczej;
- 2) rozwój i wdrażanie infrastruktury badawczej wysokiej jakości;
- 3) utrzymanie przynajmniej dotychczasowego poziomu nakładów;
- 4) potrzeba zręcznie sformułowanej strategii;
- 5) nieodzowny przełom w dążeniu do uproszczenia;
- 6) konieczność zapewnienia w kombinacji poszczególnych środków finansowania w 7PR oraz jego następach nowego stanu równowagi między badaniami o oddolnej i odgórnej strukturze zarządzania;
- 7) rozważenie konieczności zaprzestania wprowadzania nowych instrumentów;
- 8) w ostatnich latach realizacji 7PR podjęcie dalszych kroków służących zwiększeniu udziału kobiet w badaniach naukowych;
- 9) utworzenie, dzięki poprawie powiązań programu ramowego z funduszami strukturalnymi, drogi do zwiększenia udziału badaczy z tych państw członkowskich, które nie są należycie reprezentowane;
- 10) otwarcie 7PR na współpracę międzynarodową.

2.3 Komisja ogólnie popiera zalecenia sprawozdania grupy ekspertów i zobowiązuje się do ich należytego uwzględnienia w następnym programie ramowym. Zarazem wprowadza kilka niewielkich zmian, jeśli chodzi o rozłożenie akcentów, wyjaśnienia lub interpretacje.

⁽¹⁾ Można się z nią zapoznać na stronie <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet zauważa, że sprawozdanie grupy ekspertów i odpowiedź Komisji w formie komunikatu stanowią podstawę zielonej księgi ⁽²⁾, w której Komisja określa zasady wspierania badań i innowacji w przyszłości. Dlatego też oba te dokumenty mają większe znaczenie niż zwykły przegląd śródkresowy.

3.2 Komitet z dużym zadowoleniem odnotowuje, że większość wymienionych powyżej zaleceń zawartych w sprawozdaniu grupy ekspertów (punkt 2.2) pokrywa się w znacznym stopniu ze stwierdzeniami i zaleceniami, które Komitet przedstawił we wcześniejszych opiniach.

3.3 Komitet odnosi się następująco do uwag Komisji w sprawie niektórych zaleceń sprawozdania grupy ekspertów.

3.3.1 Dążenie do rozwoju europejskiej przestrzeni badawczej (ERA) oraz realizacji „Unii innowacji” i zintegrowania bazy badawczej.

Komitet w pełni popiera zawarte w sprawozdaniu grupy ekspertów zalecenie, zgodnie z którym wsparcie ze strony UE powinno koncentrować się na tych dziedzinach, w których masa krytyczna ma zasadnicze znaczenie, a sukces zależy od współpracy transnarodowej. Zdaniem Komitetu dotyczy to w szczególności prowadzonych wspólnie badań naukowych, które są skutecznym instrumentem odgrywającym kluczową, decydującą i integrującą rolę i dlatego należy je utrzymać i rozwijać.

3.3.2 Rozwój i wdrażanie infrastruktury badawczej wysokiej jakości.

Komitet w pełni się z tym postulatem zgadza, co wyraził już zresztą w swoich wcześniejszych opiniach. Z uwagi na fakt, że duże projekty infrastruktury badawczej zwykle wykraczają poza możliwości poszczególnych państw członkowskich w zakresie ich finansowania i wykorzystywania, spełniają one warunek wymieniony punkcie 3.3.1, a zatem powinny otrzymywać stabilne wsparcie ze strony Komisji w fazie ich realizacji i zastosowania.

3.3.3 Dotychczasowy poziom nakładów należy przynajmniej utrzymać.

W sprawozdaniu grupy ekspertów stwierdza się, iż „udział procentowy 7PR w całkowitym budżecie UE pod koniec okresu realizacji tego programu należy traktować jako minimum”, co z punktu widzenia Komitetu jest podejściem minimalistycznym, które zasługuje jeszcze na poparcie, tymczasem Komisja w swoim komunikacie zajmuje bardziej zachowawczą pozycję. Komitet wyraża swoje głębokie zaniepokojenie tą tendencją, która zaprzecza wszystkim poprzednim deklaracjom politycznym i celom związanym ze strategią „Europa 2020”. Dlatego też Komitet wzywa Komisję i wszystkich odpowiednich decydentów politycznych do zdecydowanego nadania badaniom i innowacjom odpowiedniego statusu i znaczenia w ramach budżetu UE i w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽²⁾ COM(2011) 48 wersja ostateczna.

3.3.4 Potrzeba zręcznie sformułowanej strategii.

Komitet w pełni się z tym zgadza i odsyła do swoich opinii INT/545⁽³⁾ i INT/571. Innowacje prowadzą do postępu, wzrostu, dobrobytu, bezpieczeństwa socjalnego, konkurencyjności międzynarodowej i zatrudnienia. Wymagają one społecznego klimatu zaufania oraz wiary w siebie i jednocześnie tworzą ten klimat, który jest w stanie zapewnić dalszy postęp i odpowiednią dynamikę, co pozwoli sprostać światowej konkurencji. Do pełnego rozwoju innowacje potrzebują europejskiego podejścia i jednolitego europejskiego rynku, przy czym główną rolę odgrywa w tym kontekście europejski obszar badawczy wraz z silnym programem ramowym badań i rozwoju.

3.3.5 Nieodzowny jest przełom w dążeniu do uproszczenia.

Komitet w pełni się z tym zgadza i odsyła do swojej opinii⁽⁴⁾ w tej sprawie, nawet jeśli metafora dotycząca przełomu w dążeniu do uproszczenia (*quantum leap*) jest niewłaściwą interpretacją odpowiedniej koncepcji w fizyce. Głównym problemem unijnego finansowania badań naukowych stała się rosnąca liczba zróżnicowanych projektów i ich instrumentów, a także częściowo bardzo różniące się między sobą zasady i procedury. W niektórych przypadkach złożoność ta zwiększa się dodatkowo z powodu bardzo różnych niekiedy uregulowań obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich oraz różnych krajowych podmiotów finansujących. Dlatego też niezbędne jest radykalne uproszczenie, w tym dotyczące zwykle uznawanych praktyk rachunkowości państw członkowskich.

3.3.6 Kombinacja poszczególnych środków finansowania w 7PR oraz jego następcach winna dążyć do nowego stanu równowagi między badaniami o oddolnej i odgórnjej strukturze zarządzania.

Jest to słuszne, o ile wzrośnie znaczenie podejścia oddolnego. O ile podejście odgórne wynika ze strategicznej perspektywy głównych zainteresowanych podmiotów w oparciu o obecny stan wiedzy, podejście oddolne wykorzystuje twórczy potencjał naukowców i inżynierów pracujących bezpośrednio nad zagadnieniami, które trzeba zbadać lub ulepszyć. Nawet w przypadku najważniejszych kwestii społecznych dotyczących zdrowia, klimatu i energii lub też obszarów zastosowania kluczowych technologii wspomagających należy raczej położyć większy nacisk na „oddolne” idee i propozycje wywodzące się z szerokiego środowiska naukowego niż ograniczać się do odgórnych dyrektyw. „Polityka w dziedzinie innowacji powinna być ukierunkowana na organizacyjne i inspirowane przez pracowników innowacje w miejscu pracy”⁽⁵⁾.

3.3.7 Należy rozważyć zaprzestanie wprowadzania nowych instrumentów.

Jest to słuszny postulat, co Komitet zauważył już w kilku swoich opiniach, które poruszają problem coraz większego powielania się instrumentów. Jest to także bezpośrednio związane z punktem 3.3.5. Jeżeli wyraźne stwierdzenia zawarte w sprawozdaniu grupy ekspertów⁽⁶⁾ nie zostaną uznane za

wystarczające, należałoby przeprowadzić analizę instrumentów wsparcia we współpracy z szerokim kręgiem użytkowników, aby ustalić, które instrumenty były skuteczne oraz wyeliminować lub ograniczyć te mniej przydatne.

3.3.8 W ostatnich latach realizacji 7PR należy podjąć dalsze kroki służące zwiększeniu udziału kobiet w badaniach naukowych.

Jest to słuszny postulat. Po pierwsze, należy zachęcać więcej kobiet do studiowania na kierunkach naukowo-technicznych. Dotyczy to także szerszej kwestii równouprawnienia kobiet w pracy zawodowej. Gdy chodzi o karierę w dziedzinie BiR, kwestią szczególną jest zapewnienie odpowiednich możliwości „podwójnych karier” (*dual career*)⁽⁷⁾, co jest szczególnie ważne z uwagi na wymóg mobilności naukowców.

3.3.9 Utorowanie, dzięki poprawie powiązań programu ramowego z funduszami strukturalnymi, drogi do zwiększenia udziału badaczy z tych państw członkowskich, które nie są należycie reprezentowane.

Jest to słuszny postulat. Nawiązuje do niego także opinia Komitetu w sprawie zielonej księgi. Komitet popiera stwierdzenie zawarte w zielonej księdze Komisji⁽⁸⁾, iż „w perspektywie długoterminowej doskonałość naukowa światowej klasy może rozwijać się wyłącznie w systemie, w którym wszystkim naukowcom w całej UE zapewni się środki umożliwiającej dążenie do doskonałości i konkurowanie o najlepsze miejsca”. Wymaga to od państw członkowskich realizacji ambitnych planów modernizacji publicznej bazy badawczej oraz utrzymania finansowania publicznego. W odpowiednich przypadkach i we właściwym zakresie tworzenie doskonałości naukowej powinno być wspierane finansowaniem unijnym, między innymi z funduszy polityki spójności.

3.3.10 Otwarcie 7PR na współpracę międzynarodową.

Jest to słuszny postulat. Komitet wyraził już swoje poparcie dla tego ważnego kroku⁽⁹⁾. Międzynarodowa współpraca naukowa ma pozytywny wpływ na postęp naukowo-techniczny uczestniczących w niej partnerów oraz na porozumienie między narodami. Należy uznać, że wiele udało się już osiągnąć w tej dziedzinie. Jednakże powodzenie międzynarodowej współpracy w znacznej mierze uzależnione jest od atrakcyjności europejskiej przestrzeni badawczej i wyników osiągniętych przez europejskie uniwersytety i instytuty badawcze.

3.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem stanowisko Komisji w sprawie sprawozdania grupy ekspertów na temat mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka (RSFF). Popiera ocenę sprawozdania grupy ekspertów i wyraża pogląd, że mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka jest bardzo pomocnym i sprzyjającym innowacyjności instrumentem finansowym. Komitet zwraca także uwagę, że potrzebny jest kapitał podwyższonego ryzyka, zwłaszcza przy zakładaniu przedsiębiorstw, o czym wspominał już np. w punkcie 4.8 opinii „Unia innowacji”⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 39 („Unia innowacji”).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 129–133.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 22 „Innowacyjne miejsca pracy”, pkt 2.6.

⁽⁶⁾ Zob. sprawozdanie grupy ekspertów, punkt 4.3 i następane.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 110 z 30.4.2004, s. 3, w szczególności punkt 5.5.5.2.

⁽⁸⁾ COM(2011) 48 wersja ostateczna.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 13.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 39 („Unia innowacji”).

4. Uwagi szczególne

4.1 W tej części opinii Komitet pragnie zająć się aspektami, którym jego zdaniem nie poświęcono należytej uwagi w komunikacie Komisji lub które wymagają komentarza w odniesieniu do sprawozdania grupy ekspertów.

4.2 Kluczowe technologie wspomagające

Komisja wydała już komunikat, a Komitet opracował opinię⁽¹⁾ w sprawie znaczenia czołowej pozycji w opracowywaniu kluczowych technologii wspomagających dla światowej konkurencyjności. Opracowanie i dostępność kluczowych technologii wspomagających to zasadniczy warunek wstępny dla gospodarki europejskiej, gdy chodzi o sprostanie światowej konkurencji i rozwiązanie problemów, jakie stawiają wielkie wyzwania społeczne. Jednak w omawianym komunikacie nie poświęcono tej zasadniczej kwestii dostatecznej uwagi. Dlatego też Komitet wyraźnie zaleca, aby przygotowaniom do ósmego programu ramowego nadać większy priorytet i podkreślić ten temat.

4.3 Europejska Rada ds. Badań Naukowych

Zalecenia zawarte w sprawozdaniu grupy ekspertów i w komunikacie, który jest odpowiedzią na te zalecenia, poświęcają zbyt mało uwagi widocznym już sukcesom programu „Idee”, którego oceną i zarządzaniem zajmuje się Europejska Rada ds. Badań Naukowych, a także uzyskanym w ten sposób wysokim standardom prac. Dlatego też Komitet powtarza swoje zalecenie dotyczące przeznaczania na ten program 20 % budżetu 8PR.

4.4 Terminologia

Jeśli chodzi o sprostanie wielkim wyzwaniom, grupa ekspertów zaleciła w swym sprawozdaniu następującą strukturę programu:

— nauka dla nauki – priorytety ustalają naukowcy;

— nauka dla konkurencyjności – priorytety ustalają przedsiębiorstwa;

— nauka dla społeczeństwa – priorytety ustalają podmioty społeczne.

Komitet uważa, że tytuły te są czytelne i dobrze wybrane, ale obawia się, że mogą niedostatecznie odzwierciedlać złożone relacje pomiędzy podejściem oddolnym a odgórnym lub pomiędzy badaniami podstawowymi i stosowanymi. W związku z tym odsyła do opinii INT/571 i zamierza jedynie podkreślić, że w rzeczywistości nie istnieje coś takiego jak „nauka dla nauki”, lecz „nauka dla wiedzy”. Trzy kategorie zaproponowane w sprawozdaniu grupy ekspertów dotyczą raczej kwestii, czy i w jakim stopniu nowa wiedza, która ma powstać w wyniku badań, może automatycznie zostać uznana za odpowiednią i nadającą się do zastosowania przy rozwiązywaniu problemów.

4.4.1 Komitet odsyła także do stwierdzeń z opinii INT/545 dotyczących innowacji stopniowych i rewolucyjnych. Wynika z nich, że w przeszłości innowacje o charakterze rewolucyjnym i przełomowym jedynie rzadko, o ile w ogóle, powstały w istniejących gałęziach przemysłu, natomiast doprowadziły do wyłonienia się zupełnie nowych branż i sektorów.

4.4.2 Dlatego też pomimo trafności tej terminologii Komitet zaleca ponowne jej przemyślenie, aby uniknąć ryzyka nieporozumienia, które mogłoby doprowadzić do niewłaściwych decyzji i niewłaściwego przydziału środków.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 112.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania”

COM(2010) 386 wersja ostateczna

(2011/C 218/17)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

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

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania”

COM(2010) 386 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 167 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Podczas gdy wyraźnie dają się odczuć skutki obecnego kryzysu gospodarczego, EKES zwraca uwagę na rosnące ryzyko radykalizacji, która dotyczy terroryzmu motywowanego względami religijnymi oraz ideologicznymi. Poszanowanie praw podstawowych musi stanowić ważne kryterium oceny polityki zwalczania terroryzmu, zarówno na etapie jej planowania, jak i realizacji.

1.2 EKES zaleca, by ponownie rozpatrzyć element zapobiegania i uzupełnić go o działania na wcześniejszym etapie, które miałyby na celu nawiązywanie stosunków współpracy i rozładowanie napięć w zarodku. Chodzi o wymiar przekrojowy, obejmujący zarówno politykę zwalczania terroryzmu, jak i inne dziedziny polityki UE i państw członkowskich, np. dotyczące młodzieży, kultury, edukacji lub udziału w życiu politycznym i obywatelskim.

1.3 EKES zaleca, by w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej i organów specjalistycznych używać raczej wyrażenia „terroryzm motywowany bigoterią, rasizmem i ksenofobią” niż „terroryzm islamski”.

1.4 EKES sugeruje, by wszystkie instytucje UE oraz rządy krajowe opracowały swoją politykę w oparciu o dostępne dane jakościowe i ilościowe dotyczące struktury terroryzmu. Ze względu na zróżnicowanie tego zjawiska błędem byłoby opracowanie polityki stosowanej we wszystkich sytuacjach w taki sam sposób, zwłaszcza że byłoby to kosztowne i nieefektywne w realizacji. Należy również zastosować zasadę proporcjonalności, w tym sensie, że zarówno reakcja, jak i przeznaczona na jej rzecz wysiłki i wydatki pozostają uzależnione od rozmiarów tego typu zagrożeń.

1.5 EKES zaleca, by poza czterema zakresami działania (zapobieganie, ochrona, ściganie i reagowanie) i zagadnieniami przekrojowymi (poszanowanie praw podstawowych, współpraca

międzynarodowa i partnerstwo z krajami trzecimi, finansowanie) dokumenty strategiczne dotyczące unijnej polityki zwalczania terroryzmu obejmowały również typologię terroryzmu w zależności od jego motywacji i występowania (separatystyczny, ze strony skrajnej lewicy lub anarchistyczny, czy też ze strony skrajnej prawicy, związany ze szczególną sprawą, czy wreszcie motywowany względami religijnymi). Taka strategiczna klasyfikacja pomoże rządowi krajowemu, instytucjom europejskim i innym zainteresowanym podmiotom przyjąć własną perspektywę i instrumenty, które będą wykorzystywane w przypadku konkretnych wyzwań związanych z różnymi rodzajami terroryzmu.

1.6 EKES sugeruje, by w specjalnej unijnej strategii walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów i związanym z nią planie działania przewidzieć również środki zmniejszania nierówności i dyskryminacji, oraz by oprzeć się m.in. na działaniach Europejskiej Agencji Praw Podstawowych.

1.7 EKES wzywa Komisję Europejską i rządy krajowe do sporządzenia szczegółowej oceny ekonomicznego wpływu środków bezpieczeństwa na działalność prywatnych operatorów. Pragnie również zauważyć, że kosztowne technologie i skomplikowane procedury mogą negatywnie wpływać na działalność podmiotów gospodarczych i obywateli.

1.8 EKES przestrzega, że niezgodne z prawem lub nieprawidłowe wykorzystanie danych osobowych, które często są szczególnie chronione, w powiązaniu z większymi uprawnieniami organów, może doprowadzić do dyskryminacji i piętnowania określonych osób lub grup osób.

1.9 W celu zwiększenia wiarygodności strategii antyterrorystycznych i uwypuklenia wagi poszanowania praw podstawowych, EKES zaleca, by Komisja Europejska podjęła działania w reakcji na wniosek zgłoszony przez Parlament Europejski w rezolucji z 2007 roku w sprawie domniemanego wykorzystania terytorium państw europejskich przez CIA w przewozie

i niezgodnym z prawem przetrzymywaniu więźniów, w której Parlament żądał przeprowadzenia oceny prawodawstwa w dziedzinie zwalczania terroryzmu na szczeblu państw członkowskich i innych procedur, które mogłyby dać przyczynek działaniom tego typu.

1.10 EKES zaleca, aby w państwach, w których polityka zwalczania terroryzmu mogłaby zagrozić demokracji i poszanowaniu praw podstawowych, Unia Europejska bardziej zdecydowanie propagowała model zwalczania terroryzmu oparty na demokratycznych standardach i procedurach.

2. Wprowadzenie

2.1 Omawiany komunikat Komisji, zgodnie z wnioskiem Parlamentu Europejskiego, analizuje najważniejsze elementy politycznej oceny obecnej strategii UE na rzecz zwalczania terroryzmu i stanowi ważny etap przygotowań do szerszej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego.

2.2 Podsumowanie minionych osiągnięć i przygotowanie się do nadchodzących wyzwań są szczególnie istotne w świetle wejścia w życie traktatu lizbońskiego, a także przyjęcia nowego wieloletniego programu prac oraz planu działania w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (tzw. „program sztokholmski”). Dlatego też konieczna jest taka ocena. W omawianym komunikacie podkreśla się i uzupełnia środki i inicjatywy w zakresie walki z terroryzmem określone w programie sztokholmskim ⁽¹⁾ i planie działań służącym realizacji tego programu ⁽²⁾, które nakreślają główne kierunki przyszłych działań UE.

2.3 Strategia walki z terroryzmem przyjęta przez UE w 2005 roku ⁽³⁾, która pozostaje głównym punktem odniesienia dla działań Unii w tej dziedzinie, obejmuje cztery zakresy działań: zapobieganie, ochronę, ściganie i reagowanie. W komunikacie Komisji zachowano tę samą strukturę. Wymieniono w nim najważniejsze dokonania i przyszłe wyzwania w każdym z czterech zakresów działań.

2.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje ujętą w komunikacie ocenę polityki antyterrorystycznej Unii Europejskiej i uważa, że stanowi ona istotny postęp ku zrównoważonej wizji zarówno zagrożeń terrorystycznych, jak i instrumentów przeznaczonych do ich zwalczania.

2.5 EKES postuluje, by w zmienionej strategii antyterrorystycznej, tak samo jak w niedawno zainaugurowanej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, wskazano cele i instrumenty, dzięki którym wymogi bezpieczeństwa osób nie będą w żadnej mierze zagrażać ochronie podstawowych praw i swobód. Te swobody i prawa, stanowiące fundament każdego praworządnego państwa i każdego społeczeństwa demokratycznego, nie mogą w żadnym wypadku być zawieszane lub ograniczane.

2.6 EKES przyjął w minionym czasie dwie opinie dotyczące bezpośrednio kwestii polityki antyterrorystycznej. Obydwie koncentrowały się na zapobieganiu, a w szczególności na przeciwdziałaniu radykalizacji. Każda z nich ukazywała ogólne zarysy stanowiska Komitetu. W niniejszej opinii Komitet

pragnie dokonać przeglądu i przeformułowania tego stanowiska, by wnieść wkład w dostosowanie polityki terrorystycznej do nowych tendencji obserwowanych w terroryzmie.

3. Uwagi ogólne

3.1 Kryzys gospodarczy głęboko dotknął nie tylko europejską gospodarkę, ale również stosunki społeczne, polityczne i kulturowe w Europie. Osłabił więzy solidarności między obywatelami, grupami społecznymi i instytucjami politycznymi. W tym kontekście szybko rozprzestrzeniły się brak zaufania i nietolerancja wobec mniejszości, co skłoniło te ostatnie do przyjęcia postawy defensywnej.

3.2 EKES uważa, że antyterrorystyczna polityka Unii Europejskiej stanowi złożoną i delikatną dziedzinę, w której wymogom zachowania bezpieczeństwa, rozwoju technologicznego i instrumentów prawnych towarzyszyć musi solidny system ochrony praw podstawowych.

3.3 Ze względu na zróżnicowanie zjawiska terroryzmu i jego pierwotnych przyczyn, EKES zaleca uzupełnienie unijnej polityki zwalczania terroryzmu o aspekt integracji i współpracy politycznej, co pozwoliłoby pozbawić działania terrorystyczne wszelkiego usprawiedliwienia. W debacie o zapobieganiu należałoby natychmiast podjąć działania na rzecz wzmocnienia pewnych celów, takich jak włączenie społeczne, zwalczanie ubóstwa, równouprawnienie płci i poprawa jakościowa zatrudnienia, zwłaszcza w kontekście społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”.

3.4 Ostatnie sprawozdanie Europolu zawiera różne adekwatne dane dotyczące charakteru terroryzmu w Unii Europejskiej ⁽⁴⁾. W roku 2009 odnotowano spadek liczby aktów terrorystycznych, zarówno tych, które się nie powiodły lub które powstrzymano, jak i tych, które przeprowadzono. W stosunku do roku 2007 ich liczba spadła o połowę; zauważalna jest wyraźna tendencja spadkowa.

3.5 Nie tylko liczba aktów terrorystycznych się zmieniła, lecz również ich typologia. W 2009 roku najpopularniejszym rodzajem aktów terrorystycznych były zamachy na tle separatystycznym (25%), następnie zamachy ekstremistów lewicowych lub anarchistów (40), ekstremistów prawicowych (4) i wreszcie, zamachy z przyczyn osobistych (2). Należy zauważyć, że terroryzm umotywowany względami religijnymi, który w oczach opinii publicznej uchodzi za najpowszechniejszy i najniebezpieczniejszy, występuje w rzeczywistości najrzadziej, a w 2009 roku zarejestrowano tylko jeden zamach tego rodzaju (we Włoszech).

3.6 EKES wyraża żal z powodu ofiar śmiertelnych i ubolewa nad zniszczeniami materialnymi powodowanymi przez działania terrorystyczne. Malejąca liczba ataków terrorystycznych świadczy tymczasem o tym, że można ograniczyć to zjawisko, przyjmując zestaw inteligentnych i perspektywicznych środków i strategii. Strategie antyterrorystyczne muszą traktować to zjawisko w indywidualny sposób, w zależności od jego przejawów, motywacji, rodzaju i przyczyn.

⁽¹⁾ Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1.

⁽²⁾ COM(2010) 171 wersja ostateczna z dnia 20 kwietnia 2010 r.

⁽³⁾ Dok. nr 14469/4/05 z 30 listopada 2005 r.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie Europolu o sytuacji i tendencjach obserwowanych w zjawisku terroryzmu w Europie za rok 2010 (TE-SAT) jest dostępne na stronie: http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Ze względu na znaczne różnice między wizerunkiem terroryzmu w oczach opinii publicznej, a jego faktycznymi przejawami, EKES zwraca się do rządów i instytucji europejskich o skrupulatne informowanie obywateli o przyczynach, rozmiarach i skutkach tego zjawiska. Przestrzega przed ryzykownym udzielaniem nieprawidłowych i niepełnych informacji na jego temat i zwraca uwagę na niebezpieczeństwo polegające na przekształcaniu zagrożenia terroryzmem w argument usprawiedliwiający wyłączenie społeczne, nietolerancję i dyskryminację. Celem terroryzmu jest szerzenie strachu, a zatem wyolbrzymianie rozmiarów zagrożenia terroryzmem może obiektywnie przysłużyć się interesom potencjalnych sprawców takich działań. Z drugiej strony, należy przeciwdziałać „rynkowi terroryzmu”, który zdaje się rozwijać i może budzić szczególne zainteresowanie różnych podmiotów gospodarczych i instytucjonalnych działających na rzecz przeciwdziałania zagrożeniu terroryzmem.

3.8 W zakresie ścigania i karania przestępstw związanych z terroryzmem, obserwuje się ciekawą tendencję. Większości aresztowań dokonuje się na podstawie przynależności podejrzanych do organizacji typu terrorystycznego, a nie w wyniku popełnienia przestępstw bezpośrednio związanych z przygotowaniem lub przeprowadzeniem ataku terrorystycznego. Wynika z tego, że organy krajowe skutecznie udaremniają organizowanie lub przeprowadzanie ataków terrorystycznych, kiedy są one dopiero w załężku.

3.9 Rozwój i wykorzystanie technologii w tej dziedzinie, zwłaszcza w zakresie nadzoru, gromadzenia i przechowywania danych, należy dostosować do stopnia zagrożenia. Polityka przeciwdziałania terroryzmowi nie może przejawiać się natrętną ingerencją w życie prywatne obywateli. Takie naruszanie prywatności może faktycznie wzmacniać ogólne poczucie braku bezpieczeństwa, zamiast je ograniczać, powodując jednocześnie utratę zaufania wobec działań rządów krajowych i instytucji europejskich.

3.10 EKES uważa, że europejskie społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania ważną rolę w ograniczaniu zagrożenia terroryzmem. Mimo dużego zróżnicowania pod względem wartości, sposobów organizacji i propagowanych sposobów działania należy włączyć je we wszystkie wymiary polityki zwalczania terroryzmu, zwłaszcza na etapie zapobiegania. Społeczeństwo zorganizowane mogłoby również odgrywać pewną rolę w opracowaniu modelu komunikacji, współpracy i solidarności funkcjonującego zanim przejdzie się do działań zapobiegawczych, które dotyczą osób znajdujących się już w spirali działań o charakterze terrorystycznym⁽⁵⁾. Zdaniem EKES-u najskuteczniejsza metoda zwalczania terroryzmu polega na zajmowaniu się raczej jego przyczynami, a nie skutkami.

3.11 Komitet uważa, że europejskie społeczeństwo obywatelskie jest w stanie występować w roli pośrednika między obywatelami, władzami krajowymi i lokalnymi a społecznościami lub

grupami osób podatnymi na zaangażowanie się w działania terrorystyczne. Może odegrać szczególną rolę, uzupełniając działania organów publicznych, w oparciu o szczegółowe instrumenty i programy, np. w zakresie mediacji lub edukacji.

4. Uwagi szczegółowe

Najważniejsze osiągnięcia UE i przyszłe wyzwania

4.1 Zapobieganie

4.1.1 EKES wyraża zadowolenie z niedawnej zmiany ukierunkowania strategii w stronę działań zapobiegawczych. Zostaną one wzmocnione w ramach programu sztokholmskiego w ciągu najbliższych pięciu lat, zarówno w zakresie badań dotyczących bezpieczeństwa, jak i kwestii politycznych i społecznych. Komitet za słuszne uważa także nadanie priorytetowego charakteru problemowi wykorzystywania internetu do celów terrorystycznych: komunikacji, finansowania, szkoleń, rekrutacji i działalności propagandowej. Nadzór nad wymianą informacji w internecie nie powinien jednak stać się narzędziem mającym wpływ na prywatne życie obywateli.

4.1.2 EKES poparł inicjatywę opracowania specjalnej strategii UE, której celem jest walka z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów⁽⁶⁾. Ma ona trzy cele: udaremnić działalność siatek terrorystycznych oraz osób werbujących innych do terroryzmu; zagwarantować, że poglądy umiarkowane będą przeważać nad głosem ekstremistów oraz propagować demokrację, bezpieczeństwo, sprawiedliwość, demokrację i równość szans. Komitet z zainteresowaniem czeka na wyniki ocen okresowych wdrażania strategii i deklaruje gotowość do wniesienia wkładu w jej dostosowanie w świetle wypływających z oceny wniosków. Podkreśla ponadto, że ostatni plan działania z zakresu walki z terroryzmem nie zawiera żadnej znaczącej inicjatywy dotyczącej „przeciwdziałania nierównościami i dyskryminacji tam, gdzie one występują i wspieranie [...] długoterminowej integracji, jeżeli ma ona miejsce”⁽⁷⁾.

4.1.3 EKES wyraża zadowolenie z uwagi poświęconej zapobieganiu, podkreśla jednak, że nie pozwala ona w odpowiedni sposób zająć się przyczynami terroryzmu. Zgodnie z wcześniejszymi spostrzeżeniami Komitetu, „wiele zachowań terrorystycznych można postrzegać jako produkt końcowy procesów wyobcowania, radykalizacji i rekrutacji, wzmacnianych horyzontalnymi nierównościami między grupami na tym samym terytorium, fenomenem wykluczenia i dyskryminacji (społecznej, politycznej bądź gospodarczej)”⁽⁸⁾. Dlatego też EKES proponuje intensyfikację dialogu by – w obliczu nasilania się terroryzmu – wywołać reakcje o charakterze politycznym. Konieczna będzie ponowna analiza związków politycznych, instytucjonalnych, społecznych i gospodarczych na poziomie państw członkowskich oraz skuteczne rozładowanie napięć wywołanych historycznymi zaszłościami.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80.

⁽⁶⁾ Unijna strategia walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów, zaktualizowana w listopadzie 2008 r. (CS/2008/15175).

⁽⁷⁾ Rada Unii Europejskiej, Europejski plan działania w zakresie zwalczania terroryzmu, 17 stycznia 2011 r.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 211, 19.8.2008, s. 61.

4.1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie przez Komisję Europejską w 2008 r. europejskiej sieci ekspertów w dziedzinie radykalizacji (ENER), ponieważ jego zdaniem tego rodzaju wkład instytucjonalny, uwzględniający jednocześnie cechy charakterystyczne każdego społeczeństwa i wszystkie rodzaje aktów terrorystycznych, może pomóc w harmonizacji polityki unijnej i polityki państw członkowskich w tym zakresie.

4.1.5 Jako że większość aktów terrorystycznych popełnianych w Unii Europejskiej ma podłoże historyczne lub separatyistyczne, EKES uważa, że należy bardziej zdecydowanie włączyć do europejskiej dyskusji Komitet Regionów, jako organ UE zrzeszający przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych; dialog z nim jest bardzo pożądanym.

4.1.6 EKES przychylnie odnosi się do projektu Komisji, która zamierza opracować komunikat dotyczący sprawdzonych rozwiązań państw członkowskich z zakresu przeciwdziałania radykalizacji postaw i werbowaniu terrorystów. Zaleca, by w komunikacie tym Komisja uwzględniła wnioski i zalecenia zawarte w opinii Komitetu w sprawie roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej⁽⁹⁾. Zebrane w ten sposób sprawdzone rozwiązania pomogą wszystkim zainteresowanym podmiotom lepiej zrozumieć różne rodzaje terroryzmu – zostaną one uporządkowane w zależności od motywacji i występowania. Będzie to pierwszy krok na drodze do opracowania strategii dostosowanych do poszczególnych państw członkowskich i rodzajów zagrożeń terrorystycznych.

4.2 Ochrona

4.2.1 EKES z uznaniem odnotowuje wysiłki podjęte przez Komisję Europejską, państwa członkowskie, środowisko naukowe i sektor prywatny w celu ochrony życia obywateli i nienaruszalności infrastruktury. To najbardziej złożony i najbardziej kosztowny zakres działalności, obejmujący takie działania jak ocena zagrożenia na terenie całej UE, bezpieczeństwo łańcucha dostaw, ochrona infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwo transportu, kontrole graniczne oraz badania nad bezpieczeństwem. Rozwój systemów ochrony powinien być jednak proporcjonalny do stopnia zagrożenia i dostosowany do różnych rodzajów terroryzmu.

4.2.2 Kluczową dziedzinę stanowi bezpieczeństwo transportu na terenie państw członkowskich. Podstawą rynku wewnętrznego jest swobodny przepływ towarów, kapitału, usług i osób. Mobilność obywateli państw członkowskich wewnątrz granic państwowych i poza nimi, jest ważnym elementem europejskiej gospodarki i stylu życia. Taka mobilność sprzyja wzajemnemu poznaniu, komunikacji i tolerancji. EKES uważa, że bezpieczeństwo transportu, we wszystkich swoich aspektach, wymaga stałej uwagi ze strony instytucji europejskich i rządów krajowych.

4.2.3 Komitet odnotowuje wysiłki podejmowane przez środowisko naukowe w zakresie bezpieczeństwa, w celu opracowania technologii chroniących nienaruszalność osób i infrastruktury. Środowisko to musi jednakże mieć świadomość potencjalnego wpływu technologii na ludzkie życie i prywatność oraz zagwarantować, że technologia nie będzie mogła zostać wykorzystana w nieprawidłowy sposób lub ze szkodą dla godności ludzkiej i praw osobistych.

4.2.4 EKES wyraża zadowolenie, że sektor prywatny (np. branża technologii informacyjno-komunikacyjnych lub przemysł chemiczny) współpracuje w przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym. Jednocześnie wyraża zadowolenie z otwartego podejścia prywatnych operatorów transportu do wzmocnionych środków bezpieczeństwa, których wdrożenie może spowodować straty gospodarcze. Z tego względu EKES zdecydowanie zaleca Komisji Europejskiej i rządowi krajowemu, by sporządziły szczegółową ocenę ekonomicznego wpływu środków bezpieczeństwa na działalność prywatnych operatorów. Pragnie również zauważyć, że kosztowne technologie i skomplikowane procedury mogą negatywnie wpłynąć na działalność podmiotów gospodarczych i obywateli.

4.2.5 Zważywszy na to, że wiele działań związanych z ochroną przewozu osób prowadzonych jest w Europie we współpracy z podmiotami prywatnymi, konieczne wydaje się włączenie tych podmiotów w programy informacyjne i szkoleniowe, po to by procedury bezpieczeństwa nie naruszały nietykalności lub godności pasażerów.

4.3 Ściganie

4.3.1 Komitet wyraża zadowolenie z niedawnych postępów w tej dziedzinie działań, dotyczącej gromadzenia i analizy informacji, środków na rzecz zapobiegania ruchom i działaniom terrorystycznym, współpracy policyjnej i sądowej oraz zwalczania finansowania terroryzmu. W tym zakresie interwencji wszystkie zainteresowane podmioty mogą nakreślić swoją wizję wdrażania środków reakcji na zagrożenia terrorystyczne w zależności od ich rodzaju.

4.3.2 Komitet uważa, że skuteczne zwalczanie zagrożeń terrorystycznych zależy również od dwustronnej współpracy organów krajowych między sobą i ze specjalistycznymi agencjami europejskimi. Dlatego należy zwrócić uwagę na drażliwą kwestię gromadzenia i wykorzystania prywatnych informacji. Troska o ochronę praw do prywatności powinna stale towarzyszyć wysiłkom na rzecz walki z terroryzmem. Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD) stwierdził, że w powiązaniu z większymi uprawnieniami organów, niezgodne z prawem lub nieprawidłowe wykorzystanie danych osobowych, które często są szczególnie chronione, może doprowadzić do dyskryminacji i piętnowania określonych osób lub grup osób⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u z 23 października 2008 r. w sprawie roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 100.

⁽¹⁰⁾ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej dotyczącego unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi – Counter-Terrorism Policy and Data Protection (Polityka przeciwdziałania terroryzmowi a ochrona danych), wkład Giovanniego Buttarelliego w wysłuchanie zorganizowane przez EKES 9 lutego 2011 r.

4.3.3 Istotnym elementem zwalczania terroryzmu jest również ograniczenie mu dostępu do finansowania. EKES przyjmuje do wiadomości, że prawodawstwo unijne dotyczące procedur sporządzania wykazów osób i organów związanych z terroryzmem zostało zmienione tak, aby zapewnić przestrzeganie praw podstawowych. Uważa, że procedury dotyczące sankcji indywidualnych i zamrażania środków powinny być stosowne, jasne i przejrzyste. Osoby podejrzane powinny mieć możliwość obrony i odwołania się od decyzji organów.

4.3.4 Komitet zgadza się, że przejrzystość, dobre zarządzanie i odpowiedzialność mają zasadnicze znaczenie w przypadku organizacji pozarządowych. Procedury dobrowolne w skali europejskiej mogłyby być użyteczne, nie powinny one jednak prowadzić do ustalania kolejnego zbioru przepisów, które powodując nieprzekraczalne przeszkody natury regulaminowej lub finansowej, stałyby w sprzeczności z prawodawstwem państw członkowskich i mogłyby szkodzić zdolnościom tego sektora lub zaangażowaniu obywateli w pracę na rzecz beneficjentów ich działalności. Komitet jest gotów współpracować na rzecz opracowania rozwiązań zmierzających do przyjęcia wspólnej strategii w zakresie polityki antyterrorystycznej oraz popierać prawo i wolę obywateli do zrzeszania się w niezależnych stowarzyszeniach, co stanowi podstawową swobodę, której należy przestrzegać.

4.4 Reagowanie

4.4.1 Komitet wyraża zadowolenie z niedawnych postępów w tej dziedzinie działań, dotyczącej zdolności cywilnego reagowania na skutki ataków terrorystycznych, systemów wczesnego ostrzegania, zarządzania kryzysowego jako takiego oraz pomocy ofiarom terroryzmu. Uważa, że państwa członkowskie muszą wzmacniać swoją zdolność reagowania, dążąc do skuteczniejszej ochrony życia i bezpieczeństwa osób w sytuacjach kryzysowych.

4.4.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje poczynione starania na rzecz ograniczenia dostępu do materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych lub jądrowych (CBRN), które mogą być wykorzystane do celów terrorystycznych. Należy nadać priorytet dalszej realizacji unijnego planu działania dotyczącego materiałów CBRN, który obejmuje 130 konkretnych projektów w dziedzinie zapobiegania incydentom związanym z wykorzystaniem materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, wykrywania ich i reagowania na nie, jednocześnie uwzględniając potencjalny wpływ proponowanych środków na dany sektor gospodarki. Należy przeprowadzić szerokie konsultacje z przedstawicielami tego sektora.

4.4.3 EKES wyraża również zadowolenie z tego, że Komisja Europejska podejmuje działania na rzecz pomocy ofiarom terroryzmu i przekazała około 5 mln EUR na wsparcie dla tych osób, a także wsparła sieć stowarzyszeń ofiar terroryzmu. Komitet uważa, że należy kontynuować i ulepszać to wsparcie.

Zagadnienia przekrojowe

4.5 Poszanowanie praw podstawowych

4.5.1 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że prawa podstawowe potraktowane zostały jako priorytetowa kwestia horyzon-

talna. Niemniej jednak zaangażowaniu Komisji w poszanowanie praw podstawowych musi towarzyszyć podobne podejście ze strony rządów krajowych. Tym samym ochrona praw podstawowych nie może się ograniczać do fazy projektowania i opracowywania instrumentów, ale musi objąć również ich wdrażanie.

4.5.2 Europejski system ochrony praw człowieka ma solidne podstawy prawne, a komunikaty i działania Komisji powinny lepiej odzwierciedlać ten fakt. Rządy krajowe powinny wykazać się większym zdecydowaniem w wykorzystaniu konkretnych instrumentów. Podejmowane na szczeblu politycznym zaangażowanie powinno przekładać się na ich działania. Należy karać praktyki sprowadzające się do tolerowania lub organizowania tortur na terenie państw członkowskich i definitywnie ich zakazać. Trzeba przestrzegać zasady non-refoulement. Należy ścigać i zwalczać dyskryminujące działania, wyraźnie określone i karalne prawodawstwem międzynarodowym, europejskim i krajowym.

4.5.3 Komitet sugeruje, by Komisja określiła mechanizmy jak najszybszego monitorowania i podejmowania decyzji odnośnie do poszanowania praw podstawowych w związku z polityką zwalczania terroryzmu. W tym celu można w większym stopniu wykorzystać potencjał europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, któremu istotnie zależy na ochronie praw i swobód obywatelskich.

4.6 Współpraca międzynarodowa i part nerstwo z krajami trzecimi

4.6.1 Zjawisko terroryzmu, szczególnie jeśli jest umotywowane względami religijnymi, ma istotny wymiar międzynarodowy. Unia Europejska powinna współpracować z krajami trzecimi, aby ograniczyć zagrożenia terrorystyczne, nawet jeśli, jak podkreślano, nie stanowi już ona głównego celu ataków tego typu.

4.6.2 Unia Europejska, we współpracy z krajami trzecimi, musi propagować demokratyczne procedury i normy zwalczania terroryzmu. Unia Europejska ma do dyspozycji liczne systemy, które gwarantują i istotnie propagują prawa człowieka. Istnieje jednak ryzyko, że polityka antyterrorystyczna w sporej liczbie krajów trzecich może ulec wypaczeniu i szkodzić poziomowi demokracji i poszanowaniu praw podstawowych.

4.7 Finansowanie

4.7.1 Komitet wyraża zadowolenie z programu „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, w którego skład wchodzi szczegółowy program zapobiegania aktom terrorystycznym, gotowości do nich i zarządzania ich skutkami. Podział wydatków na każdą z czterech linii określonych w ramach strategii (zapobieganie, ochrona, ściganie i reagowanie) musi być zrównoważony, a zaangażowaniu politycznemu na rzecz zapobiegania muszą towarzyszyć odpowiednie środki budżetowe. Należy również zwrócić większą uwagę na stosunki prywatno-publiczne w ramach walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Komitet z zainteresowaniem czeka na wyniki okresowej oceny wspomnianego programu i wyraża nadzieję, że przeznaczony na niego fundusze okażą się dostępne, a ich wykorzystanie pozwoli osiągnąć oczekiwane rezultaty.

5. Perspektywy

5.1 Wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony można poprawiać koordynację polityki poszczególnych państw członkowskich, również w zakresie polityki zwalczania terroryzmu. Zgodnie z tym traktatem Unia Europejska uzyskała większe kompetencje w dziedzinie praw człowieka. Można obecnie opracować politykę zwalczania terroryzmu, która na każdym kolejnym etapie, również w fazie realizacji, zakładać będzie, że w dziedzinie praw człowieka stosowane będą najbardziej zaawansowane standardy i procedury. Komitet uważa, że trzeba korygować politykę antyterrorystyczną w zależności od faktycznego rozwoju tego zjawiska, ale należy zdecydowanie położyć nacisk na szeroko rozumiane zapobieganie, jako bezpośrednie zajmowanie się społecznymi, politycznymi i gospodarczymi przyczynami tego zjawiska.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej

COM(2010) 379 wersja ostateczna – 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Sprawozdawca: **Christa SCHWENG**

Dnia 29 września 2010 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 w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej

COM(2010) 379 wersja ostateczna – 2010/0210 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 3 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy jako część podejmowanych na szczeblu europejskim wysiłków zmierzających do opracowania kompleksowego podejścia do legalnej migracji. Zaproponowana dyrektywa może przyczynić się do pokrycia zwiększonego zapotrzebowania na siłę roboczą w niektórych okresach roku, któremu nie potrafią sprostać pracownicy wewnątrz danego kraju. Jednocześnie wniosek stanowi ważny wkład w zwalczanie nielegalnej imigracji.

1.2 Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje uproszczenie i przyspieszenie procedur przyjmowania. Praca sezonowa ze swej natury jest ograniczona w czasie, a przedsiębiorstwom właśnie w tych okresach brakuje siły roboczej.

1.3 EKES zgadza się również, że przeprowadzanie tzw. testów rynku pracy należy pozostawić w gestii państw członkowskich. Zaleca w tym kontekście włączenie partnerów społecznych do wszystkich działań związanych z przyjmowaniem obywateli państw trzecich jako pracowników sezonowych.

1.4 Komitet wzywa Radę, Komisję i Parlament do przeanalizowania zapisu dotyczącego maksymalnej długości pobytu, gdyż okres sześciu miesięcy w roku kalendarzowym nie odpowiada potrzebom przedsiębiorstw, np. w państwach, w których sezon przypada dwa razy w roku. Dlatego Komitet proponuje, by w uzasadnionych przypadkach można było ustalać, w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi, krajowe odstępstwa od maksymalnej długości pobytu. Jednocześnie należy zadbać o to, by nie był to sposób uniknięcia sezonowego charakteru umowy o pracę i obejścia odpowiednich przepisów dotyczących kontroli.

1.5 Komitet apeluje, by w dyrektywie ustanowiono jasne zasady dotyczące tego, w jakich sektorach gospodarki możliwe jest wykonywanie pracy sezonowej. Odstępstwa od tych zasad będą mogły być ustalane na szczeblu krajowym, w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi.

1.6 EKES wskazuje, że pracownicy sezonowi otrzymują ograniczone w czasie prawo dostępu do rynku pracy w państwie członkowskim. Z myślą o zastosowaniu zasady „lex loci laboris” należy zatem objąć ich tym samym prawem pracy, które stosuje się do pracowników w państwie przyjmującym, niezależnie od tego, czy prawa te zapisane są w ustawach, powszechnie obowiązujących układach zbiorowych czy w regionalnych układach zbiorowych. Równe traktowanie pod kątem zabezpieczenia społecznego powinno być jednak uzależnione od tego, czy istnieją dwustronne umowy w tej dziedzinie.

2. Wstęp i treść wniosku

2.1 W komunikacie Komisji „Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji”⁽¹⁾ przewidziano przyjęcie w latach 2007–2009 pięciu wniosków ustawodawczych w sprawie imigracji zarobkowej, w tym wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych. W programie sztokholmskim, przyjętym przez Radę w dniach 10–11 grudnia 2009 r., ponownie podkreślono zobowiązanie Komisji i Rady do wdrożenia planu polityki w dziedzinie legalnej migracji.

2.2 Komisja przedłożyła wniosek⁽²⁾ 13 lipca 2010 r., uzasadniając go zapotrzebowaniem państw członkowskich na sezonową siłę roboczą ze względu na coraz mniejszą podaż ze strony obywateli UE. Pomimo rosnącego w UE popytu na wysoko wykwalifikowanych pracowników, w tradycyjnych sektorach nadal będzie rosło strukturalne zapotrzebowanie na pracowników słabo wykwalifikowanych. Ponadto zdaniem Komisji jest wiele dowodów na to, że pracownicy sezonowi z niektórych państw trzecich są wyzyskiwani i muszą pracować w niegodnych warunkach, które mogą zagrażać ich zdrowiu i bezpieczeństwu.

2.3 Podczas konsultacji poprzedzających opracowanie wniosku dotyczącego dyrektywy stało się jasne, iż potrzeba

⁽¹⁾ COM(2005) 669 wersja ostateczna.

⁽²⁾ COM(2010) 379 wersja ostateczna.

jednolitych przepisów unijnych regulujących warunki przyjmowania niektórych kluczowych kategorii imigrantów ekonomicznych (w szczególności pracowników wysoko wykwalifikowanych delegowanych w ramach jednego koncernu i pracowników sezonowych). Warunki te powinny być możliwie najprostsze, niebiurokratyczne i elastyczne.

2.4 We wniosku Komisji przewidziano uproszczone procedury przyjmowania pracowników sezonowych z państw trzecich w oparciu o wspólne definicje i kryteria. Pracownicy sezonowi będą otrzymywali pod pewnymi warunkami jeden łączny dokument stanowiący zarówno zezwolenie na pracę, jak i dokument pobytowy, zezwalający im na pobyt nieprzekraczający sześciu miesięcy w danym roku kalendarzowym. Państwa członkowskie będą mogły wydawać pracownikom sezonowym zezwolenia wielokrotne, na maksymalny okres 3 lat, lub zastosować uproszczoną procedurę ponownego wjazdu w następujących po sobie sezonach. Warunki zatrudnienia pracowników sezonowych są jasno określone; powinni oni być traktowani na równi z pracownikami danego państwa, jeśli chodzi o niektóre prawa.

3. Uwagi ogólne

3.1 Według przeprowadzonej przez Komisję oceny skutków liczba pracowników sezonowych z państw trzecich znacznie różni się wewnątrz UE i wynosi 919 na Węgrzech, 3 860 we Francji, 7 552 w Szwecji oraz aż 24 838 w Hiszpanii (dane z 2008 r.). Pracownicy sezonowi podejmują w wielu państwach członkowskich prace niewymagające wysokich kwalifikacji, np. w rolnictwie (60 % pracowników sezonowych we Włoszech oraz 20 % w Grecji) i turystyce (w Hiszpanii pozwolenia na pracę w branży hotelarsko-gastronomicznej sięgały w 2003 r. 13 % wszystkich wydanych pozwoleń). Niektóre regiony Austrii bazują na pracownikach sezonowych, stąd w okresie zimowym 2008/2009 liczba tych pracowników została ustalona na 8 000.

3.2 Komitet zajmował się już w licznych opiniach kwestią jednolitych warunków dostępu dla obywateli państw trzecich. Podczas konsultacji na temat zielonej księgi w sprawie migracji ekonomicznej ⁽³⁾ EKES opowiadał się za ustanowieniem szczegółowych przepisów dla pracowników sezonowych i domagał się zawierania umowy o pracę.

3.3 Komisja wybrała jako podstawę prawną art. 79 ust. 2 lit. a i b. Zdaniem EKES-u Komisja mogła także rozważyć oparcie wniosku dodatkowo na art. 153, ponieważ dyrektywa reguluje również warunki pracy i zatrudnienia. W takim przypadku należałoby także odbyć konsultacje z partnerami społecznymi. Komitet jest jednak świadom, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wniosek dotyczący dyrektywy, który ma osiągnąć dwa cele, a jeden z nich można określić jako główny lub przeważający, powinien opierać się na podstawie prawnej wymaganej dla tego głównego lub przeważającego celu.

3.4 Wspólnotowa procedura dotycząca pobytu obywateli państw trzecich i pozwolenia na pracę sezonową w dużym stopniu przyczynia się do wyrównania zwiększonego popytu na siłę roboczą w określonych porach roku, gdy podaż jest zbyt mała. Przedsiębiorstwa już teraz potrzebują zarówno nisko, jak i wysoko wykwalifikowanych pracowników. Sytuacja ta nie

zmieni się w przyszłości. Mimo większego bezrobocia spowodowanego kryzysem, w niektórych krajach, branżach i zawodach często nie udaje się pokryć sezonowego zapotrzebowania na siłę roboczą pracownikami z UE.

3.5 Komitet przypomina, że europejscy pracownicy, bez względu na to, czy przebywają w innym państwie członkowskim jako pracownicy mobilni czy sezonowi, podlegają zarówno prawu europejskiemu, jak i prawu danego kraju. Dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych z państw trzecich nie może prowadzić do utworzenia oddzielnej kategorii pracowników. Prawo kraju, w którym wykonywana jest praca, musi mieć pełne zastosowanie.

3.6 Komitet podziela pogląd, że wspólnotowa procedura może również sprzyjać legalnemu zatrudnianiu pracowników sezonowych oraz zapobiegać ich wykorzystywaniu, które ma miejsce w niektórych regionach. W tym kontekście należy także uwzględnić tzw. dyrektywę w sprawie kar dla pracodawców (2009/52) ⁽⁴⁾, która zobowiązuje pracodawcę do sprawdzenia legalności pobytu pracownika oraz przewiduje kary za niezastosowanie się do tego obowiązku. Nielegalny pobyt pracowników sezonowych z państw trzecich, po upływie ważności ich dokumentów pobytowych, regulowany jest w tzw. dyrektywie powrotowej (2008/115). Przewiduje ona zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury oraz przedkłada powrót dobrowolny nad powrót przymusowy.

3.7 Już obecny wniosek dotyczący dyrektywy spowodował, że siedem parlamentów krajowych ⁽⁵⁾ postanowiło dokładnie zbadać zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, przy czym krytyka dotyczyła zarówno okresu obowiązywania prawa do pobytu, jak i problemu zakwaterowania.

3.8 Aby uwzględnić obawy parlamentów krajowych co do przestrzegania zasady pomocniczości, EKES proponuje, by okres obowiązywania dokumentu pobytowego określano na szczeblu krajowym, w zgodzie z warunkami panującymi w danym państwie. Dzięki temu państwa członkowskie, w których zapotrzebowanie na pracowników sezonowych jest duże zarówno w okresie zimowym, jak i letnim, mogłyby nadal stosować swoje dotychczasowe przepisy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet wskazuje na fakt, że przyjęte definicje „pracownika sezonowego” oraz „działalności uzależnionej od rytmu sezonowego” dopuszczają spory margines swobody i pozostawiają państwu członkowskiemu decyzję co do zakwalifikowania pewnych sektorów jako uzależnionych od rytmu sezonowego. Stoi to w pewnej sprzeczności z motywem 10, w którym jasno stwierdzono, że prace uzależnione od rytmu sezonowego zazwyczaj występują w takich sektorach jak rolnictwo, w okresie siewu lub zbiorów, bądź w branży turystycznej w okresie urlopowym. Dlatego w dyrektywie należy ustanowić jasne zasady pozwalające określić sektory, w których możliwe jest wykonywanie pracy sezonowej. Odstępstwa od tych zasad będą mogły być ustalane na szczeblu krajowym, w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2009/52, Dz.U. L 168/2009 z 30.6.2009, s. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ Dz.U. C 286/20 z 17.11.2005.

4.2 Wymóg, by w wypadku działalności uzależnionej od rytmu sezonowego zapotrzebowanie na siłę roboczą znacznie przekraczało zapotrzebowanie konieczne do zazwyczaj prowadzonej działalności, wywołuje wątpliwości interpretacyjne, a tym samym niepewność prawną. Komitet uważa, że należy mówić o „wyraźnie zwiększonym” bądź „zwiększonym” zapotrzebowaniu. O tym, czy takie (wyraźnie) zwiększone zapotrzebowanie występuje, powinny decydować właściwe organy we współpracy z krajowymi partnerami społecznymi.

4.3 Komitet podkreśla z naciskiem, że zawarcie umowy o pracę na czas określony lub istnienie wiążącej oferty pracy, jak też ustalenie stopy wynagrodzenia i godzin pracy, stanowi warunek wydania łącznego dokumentu zezwalającego na pobyt i pracę sezonową. Dzięki temu organ odpowiedzialny za wydawanie dokumentów pobytowych mógłby sprawdzać podstawy prawne zatrudnienia obywateli państw trzecich. Jednocześnie zagwarantowane zostanie przestrzeganie obowiązujących w danym kraju warunków zatrudnienia.

4.4 Wśród powodów odrzucenia wniosku o przyjęcie wymienia się to, czy pracodawca był karany za nierejestrowaną pracę lub nielegalne zatrudnianie. Komitet ostro potępia niezarejestrowaną pracę, lecz wskazuje, że podana podstawa odmowy przyjęcia mogłaby być interpretowana tak, iż nawet najmniejsze przewinienie prowadziło do trwałego odrzucenia wniosków. Ze względu na pewność prawa należy jasno określić, na wzór dyrektywy w sprawie kar dla pracodawców, iż odmowy na tej podstawie można udzielić tylko przez określony czas po nałożeniu kary, a czas ten musi być proporcjonalny do wagi przewinienia.

4.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż zainteresowane państwa członkowskie nadal mają możliwość przeprowadzania testu rynku pracy, jak również odrzucenia wniosku z uwagi na limit przyjęć. Zarówno test rynku pracy, jak i określanie limitów przyjęć powinno jednak mieć miejsce przy udziale krajowych partnerów społecznych i urzędów pracy. Wyznaczenie limitów powinno odbywać się w taki sposób, by nie przedłużać nadmiernie procedury udzielania zezwoleń indywidualnych.

4.6 Określona w art. 11 długość pobytu pracowników sezonowych nieprzekraczająca sześciu miesięcy w roku kalendarzowym jest zdaniem Komitetu za mało elastyczna i może naruszać zasadę pomocniczości. Aby umożliwić przedsiębiorstwom w państwach członkowskich, w których występują dwa sezony w roku, korzystanie przez cały czas z siły roboczej z państw trzecich, należy umożliwić państwom członkowskim przewidzenie odstępstw od maksymalnej długości pobytu i pozwolenia na pracę dla pracowników sezonowych w ramach konkretnego okresu. Powinno się to odbywać w ścisłym porozumieniu z krajowymi partnerami społecznymi. Jednocześnie należy zadbać o to, by nie był to sposób uniknięcia sezonowego charakteru umowy o pracę i obejścia odpowiednich przepisów dotyczących kontroli.

4.7 Nastawienie na rok kalendarzowy jest niepraktyczne i nie uwzględnia obszarów turystycznych, w których sezon przypada

zarówno zimą, jak i latem. Pracodawca lub pracownik byłiby zmuszeni złożyć nowy wniosek w okresie obowiązywania stosunków pracy.

4.8 Zdaniem Komitetu także art. 11 ust. 2, który zezwala pracownikom sezonowym na przedłużenie umowy lub zatrudnienie jako pracownik sezonowy u innego pracodawcy, w ramach okresu, o którym mowa w ust. 1, jest sformułowany niejasno i nasuwa dalsze pytania: Czy okres, „o którym mowa w ust. 1”, to rok kalendarzowy czy też okres sześciu miesięcy? Czy pracownik sezonowy może np. przedłużyć dokument pobytowy na 11 miesięcy w roku kalendarzowym?

4.9 Komitet apeluje, by możliwość zmiany pracodawcy została ustalona jedynie pod pewnymi warunkami i przy uwzględnieniu prawa krajowego. Pracownicy sezonowi są z reguły zatrudniani po to, by sprostać zapotrzebowaniu konkretnego pracodawcy na siłę roboczą. Zapotrzebowanie to decyduje też o okresie ważności dokumentu pobytowego. Zmianę pracodawcy należy w każdym razie zgłosić właściwemu urzędowi, by umożliwić kontrole.

4.10 EKES zasadniczo popiera ułatwienie ponownego wjazdu, gdyż dzięki temu pracodawca może sięgnąć po pracowników, z którymi dobrze mu się współpracowało w przeszłości. Pracodawcy, którzy nie spełnili obowiązków wynikających z umowy o pracę i w związku z tym podlegali karze, zgodnie z propozycją zawartą we wniosku zostają wykluczeni z możliwości starania się o pracowników sezonowych. By uniknąć sytuacji, w której najdrobniejsze przewinienie doprowadzi do zakazu starania się o pracowników sezonowych, należy ustalić, czy kary zostały nałożone za naruszenie podstawowych przepisów prawa pracy.

4.11 W artykule dotyczącym gwarancji proceduralnych przewiduje się, że państwa członkowskie podejmują decyzję w sprawie wniosku i zawiadamiają o niej wnioskodawcę w terminie 30 dni. Komitet zasadniczo popiera ustalenie określonego terminu, niemniej zwraca uwagę, że urzędy muszą być w stanie zbadać przedłożone im informacje w tym terminie.

4.12 W art. 14 zobowiązuje się pracodawcę do przedstawienia dowodów na to, że pracownik sezonowy będzie korzystał z zakwaterowania zapewniającego odpowiedni standard życia. Powstaje pytanie, czy oznacza to również zobowiązanie pracodawcy do udostępnienia takiego zakwaterowania. Jeśli tak, to zdaniem Komitetu jest to niepraktyczne. Gdyby mimo wszystko pracodawca miał obowiązek zapewnienia pracownikowi zakwaterowania, to należy umożliwić kontrolę tego zakwaterowania przez właściwy urząd.

4.13 EKES wskazuje na fakt, że pracownicy sezonowi otrzymują ograniczone w czasie prawo dostępu do rynku pracy w państwie członkowskim. Z myślą o zastosowaniu zasady „lex loci laboris” należy zatem objąć ich tym samym prawem pracy, które stosuje się do pracowników w państwie przyjmującym, niezależnie od tego, czy prawa te zapisane są w ustawach, powszechnie obowiązujących układach zbiorowych czy w regionalnych układach zbiorowych. Bazowanie na powszechnie obowiązujących układach zbiorowych, jak też ich definicja w art. 16 ust. 1 akapit 2, powinny zdaniem Komitetu zostać tym samym zniesione.

4.14 Postanowienie, zgodnie z którym pracownik sezonowy jest traktowany na równi z pracownikiem miejscowym, jeśli chodzi o zabezpieczenie społeczne, powinno być w zasadzie uzależnione od tego, czy zostały zawarte odpowiednie umowy dwustronne, przynajmniej w odniesieniu do takich obszarów jak emerytura, świadczenia przedemerytalne, renty rodzinne, bezrobocie i świadczenia rodzinne. Obowiązek płacenia składek w danym kraju powinien dawać tej grupie również prawo do korzystania ze świadczeń.

4.15 Ponadto należy zachęcać państwa członkowskie do wyposażenia własnych organów kontroli (np. organu inspekcji

pracy) w niezbędne środki oraz do zapewnienia odpowiedniego kształcenia personelu, tak aby organy te mogły wypełniać swoje zadania z poszanowaniem praw podstawowych.

4.16 Krajowi partnerzy społeczni to, obok organów, ważne podmioty na krajowym rynku pracy. Tak więc powinni oni uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o wyznaczeniu sektorów, w których dopuszcza się pracę sezonową, jak też w przeprowadzaniu testu rynku pracy oraz kontroli przestrzegania przepisów dotyczących stosunków pracy.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa

COM(2010) 378 wersja ostateczna – 2010/0209 (COD)

(2011/C 218/19)

Sprawozdawca: **Oliver RÖPKE**

Dnia 29 września 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 304 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa

COM(2010) 378 wersja ostateczna – 2010/0209 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz ustanowienia we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa przejrzystych i zharmonizowanych warunków przyjmowania tej kategorii pracowników.

1.2 EKES ma jednak poważne zastrzeżenia co do niektórych fragmentów przedmiotowego wniosku dotyczącego dyrektywy oraz co do sposobu postępowania Komisji Europejskiej wobec europejskich partnerów społecznych jeszcze przed przedstawieniem tego wniosku.

1.3 Komitet wyraża ubolewanie w związku z tym, że jako jedyną podstawę prawną dyrektywy wybrano art. 79 TFUE, mimo że dyrektywa ta zawiera ważne przepisy dotyczące pozycji prawnej pracowników kadry kierowniczej, specjalistów i absolwentów odbywających staż, a w związku z tym wywrze znaczący wpływ na rynki pracy państw członkowskich. Dlatego też zanim Komisja przedstawi konkretny wniosek dotyczący dyrektywy, tego typu inicjatywa powinna zostać poddana formalnym konsultacjom z partnerami społecznymi zgodnie z art. 154 TFUE. Takie konsultacje nie tylko zaakcentowałyby cel Traktatu z Lizbony, którym jest wzmocnienie roli dialogu społecznego w UE, ale także umożliwiłyby wcześniejsze rozstrzygnięcie niektórych sporów, które powstały między partnerami społecznymi.

1.4 Wniosek dotyczący dyrektywy, określający warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich i członków ich rodzin w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, odnosi się nie tylko do stosunkowo nielicznej grupy kadry kierowniczej, lecz także do specjalistów i absolwentów odbywających staż. Komitet jest jednak zdania, że dyrektywa odnosząca

się wyłącznie do kadry kierowniczej lepiej odpowiadałaby szczególnej sytuacji tej grupy oraz lepiej spełniałaby jej wymogi. Tym ważniejsze jest jednak, by w odniesieniu do wszystkich pracowników objętych przedmiotową dyrektywą obowiązywały zasady równego traktowania i niedyskryminacji w kontekście wynagrodzenia i warunków pracy, a także by wykluczone zostało nieprawidłowe stosowanie tej dyrektywy.

1.5 Dlatego też EKES proponuje, by przewidzieć traktowanie pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa na równi z pracownikami państwa przyjmującego lub z pracownikami stałymi nie tylko w kontekście wynagrodzenia, lecz także wszelkich warunków zatrudnienia. Równego traktowania nie wolno ograniczać do powszechnie obowiązujących układów zbiorowych; musi ono obejmować wszystkie regulacje prawne i regulacje dotyczące układów zbiorowych, w tym porozumienia zakładowe. EKES jest zdania, że kwestia sprowadzenia rodziny powinna zostać uregulowana podobnie jak w dyrektywie w sprawie niebieskiej karty (dyrektywie 2009/50/WE).

1.6 Opublikowanie przedmiotowego wniosku następuje w czasie największego kryzysu finansowego i gospodarczego w historii UE. Niektóre państwa członkowskie są nadal dalekie od ożywienia gospodarczego i wykazują tak wysokie wskaźniki bezrobocia, że również w całej UE należy liczyć się z silniejszymi przepływami migracyjnymi. W swojej rocznej wizji wzrostu gospodarczego na 2011 r. ⁽¹⁾ Komisja Europejska wyraźnie wskazuje na to, że zachodzi ryzyko, iż powrotowi na ścieżkę wzrostu nie będzie towarzyszyć dostatecznie dynamiczne tworzenie miejsc pracy, w związku z czym konieczne jest zwiększenie relatywnie niskiego wykorzystania siły roboczej dostępnej w UE. Jednocześnie zgodnie z ostatnim wspólnym sprawozdaniem o zatrudnieniu za 2010 r. EKES bierze pod uwagę fakt, że niektóre państwa członkowskie i kategorie zatrudnienia nadal doświadczają niedoboru siły roboczej.

⁽¹⁾ COM(2011) 11 wersja ostateczna, 12.1.2011.

1.7 Pracownicy, o których mowa, będą również przenoszeni z państw trzecich, w których poziom płacowy i społeczny leży jeszcze znacznie poniżej poziomu unijnego. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie skutecznej kontroli przestrzegania przedmiotowej dyrektywy, a jednocześnie uniknięcie zbędnego obciążenia biurokratycznego przedsiębiorstw. W tym celu Komisja Europejska wspólnie z państwami członkowskimi opracowuje obecnie elektroniczny system wymiany służący ułatwieniu transgranicznej współpracy administracyjnej w zakresie stosowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników (dyrektywy 96/71/WE). Tego typu system powinien także obejmować przypadki przenoszenia obywateli państw trzecich wewnątrz przedsiębiorstwa.

1.8 EKES jest zdania, że definicje „pracowników kadry kierowniczej”, „specjalistów” i „absolwentów odbywających staż” należy doprecyzować, tak aby przedsiębiorstwom, o których mowa, zapewnić większą pewność prawną oraz aby zagwarantować, że definicje te nie wychodzą poza zakres obowiązków określonych w ramach układu GATS ani poza umowy dwustronne zawarte z państwami trzecimi. Definicje te należy sformułować w taki sposób, aby obejmowały one dokładnie te trzy kategorie wysoko wykwalifikowanych pracowników, których przenoszenie powinna regulować przedmiotowa dyrektywa.

1.9 EKES jest zdania, że jeśli przedmiotowa dyrektywa spełni wymienione wymagania, faktycznie będzie mogła się przyczynić do ułatwienia przenoszenia umiejętności wewnątrz przedsiębiorstwa do UE oraz do zwiększenia konkurencyjności UE.

2. Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1 Przedmiotowa dyrektywa ma na celu ułatwienie przedsiębiorstwom, które posiadają swoje jednostki zarówno w UE, jak i poza UE, przenoszenie pracowników będących obywatelami państw trzecich z przedsiębiorstwa z siedzibą poza UE do spółek zależnych lub oddziałów w państwach członkowskich UE. Tego typu przeniesienie powinno być możliwe w odniesieniu do pracowników kadry kierowniczej, specjalistów i absolwentów odbywających staż.

2.2 „Pracownik kadry kierowniczej” oznacza każdą osobę pracującą na wyższym stanowisku kierowniczym, która przede wszystkim kieruje zarządzaniem jednostki przyjmującej, podlegając ogólnemu nadzorowi sprawowanemu głównie przez zarząd, udziałowców przedsiębiorstwa lub ich odpowiednika lub też otrzymując od nich zasadnicze wytyczne.

2.3 „Specjalista” oznacza każdą osobę, która posiada szczególną wiedzę kluczową i charakterystyczną dla jednostki przyjmującej, biorąc pod uwagę nie tylko wiedzę specyficzną dla jednostki przyjmującej, ale również to, czy dana osoba posiada wysoki poziom kwalifikacji odnoszących się do rodzaju pracy lub handlu, które wymagają szczególnej wiedzy technicznej.

2.4 „Absolwent odbywający staż” oznacza każdą osobę, która pomyślnie ukończyła studia wyższe trwające co najmniej trzy lata i która zostaje przeniesiona w celu poszerzenia wiedzy o przedsiębiorstwie i zdobycia doświadczenia w związku z przygotowaniem do objęcia stanowiska kierowniczego w tym przedsiębiorstwie.

2.5 Przedmiotowa dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do naukowców, ponieważ objęci są oni oddzielną dyrektywą (2005/71/WE).

2.6 Państwa członkowskie mogą ustalić, że przed przeniesieniem konieczne jest przedłożenie umowy o pracę w danym

przedsiębiorstwie na co najmniej 12 miesięcy; możliwe jest także ograniczenie liczby osób przyjmowanych w tym trybie. Czas trwania tego typu przeniesienia jest ograniczony w przypadku kadry zarządzającej i specjalistów do trzech lat, zaś w przypadku absolwentów odbywających staż – do roku.

2.7 Szybsza procedura przyjmowania oraz połączenie zezwolenia na pobyt z zezwoleniem na pracę mają na celu zwiększenie atrakcyjności przenoszenia.

2.8 Pracownikom przeniesionym wewnątrz przedsiębiorstwa wolno ponadto pracować w każdej jednostce, która ma siedzibę w innym państwie członkowskim i należy do tej samej grupy przedsiębiorstw, oraz w siedzibach klientów jednostek przyjmujących w innych państwach członkowskich, przy czym okres przeniesienia do innego państwa członkowskiego zasadniczo nie może przekraczać dwunastu miesięcy. Od tej zasady są jednak wyjątki.

2.9 Należy przestrzegać taryf płac minimalnych lub umów zbiorowych państwa docelowego. Ponadto apeluje się o zapewnienie przestrzegania praw takich jak wolność stowarzyszenia się, możliwość członkostwa i uczestnictwa w związkach zawodowych lub organizacjach reprezentujących pracodawców, a także uznawania dyplomów zgodnie z przepisami krajowymi, dostępu do towarów i usług oraz dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego. Nie powinno mieć jednak zastosowania całe prawo pracy i prawo socjalne państwa docelowego.

3. Wprowadzenie

3.1 Począwszy od wdrożenia traktatu z Amsterdamu, polityka migracyjna częściowo podlega kompetencjom UE. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej wielokrotnie apelowały o opracowanie polityki migracyjnej (wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r., program haski z 2004 r., program sztokholmski z 2009 r. oraz pakt na rzecz migracji i azylu).

3.2 Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych w formie zielonej księgi Komisja Europejska przedłożyła w 2005 r. „Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji”, w którym zapowiedziała liczne wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie migracji zarobkowej. Dyrektywa (?) dotycząca imigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników (dyrektywa w sprawie niebieskiej karty) została uchwalona przez Radę już w dniu 25 maja 2009 r., zaś dyrektywa w sprawie procedury jednego wniosku wciąż jest przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie. Przedmiotowy wniosek został przedłożony przez Komisję Europejską równocześnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie pracy sezonowej.

3.2.1 Komisja już w 2001 r. przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy horyzontalnej obejmującej wszelkie formy migracji w celach zarobkowych. W obecnym przypadku Komisja zdecydowała się na podejście sektorowe, ponieważ horyzontalny akt prawny okazał się niemożliwy do urzeczywistnienia.

3.3 W dniu 13 lipca 2010 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa. Celem tego wniosku jest ujednolicenie w ramach UE przepisów dotyczących przyjmowania pracowników będących obywatelami państw trzecich, oddelegowywanych przez przedsiębiorstwo z siedzibą poza UE do przedsiębiorstwa należącego do tego samego koncernu w UE.

(²) COM(2007) 637 i 638 z 23.10.2007.

3.4 Projekt dyrektywy zawiera przepisy dotyczące takich pracowników przebywających poza UE i będących obywatelami państw trzecich, którzy są zatrudnieni w przedsiębiorstwie należącym do koncernu z siedzibą w państwie trzecim na umowę o pracę i mają zostać oddelegowani przez to przedsiębiorstwo do przedsiębiorstwa powiązanego z siedzibą w państwie członkowskim UE.

3.5 W uzasadnieniu Komisja Europejska wyjaśnia, że planowana dyrektywa powinna przyczynić się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Ustanowienie przejrzystych i zharmonizowanych warunków przyjmowania pracowników przeniesionych na czas określony powinno umożliwić szybkie reagowanie na zapotrzebowanie przedsiębiorstw wielonarodowych na przenoszenie wewnątrz przedsiębiorstw pracowników kadry kierowniczej i specjalistów z państw trzecich. Absolwentom odbywającym staż również powinno się umożliwić przygotowanie do objęcia stanowiska kierowniczego w danym przedsiębiorstwie poprzez ich przeniesienie. Komisja jest przekonana, że zaproponowana dyrektywa służy usunięciu zbędnych przeszkód administracyjnych i jednocześnie zapewnia ochronę praw pracowników oraz dostateczne zabezpieczenia w tym trudnym okresie gospodarczym.

3.6 Zasadniczym celem europejskiej polityki migracyjnej powinno być z jednej strony zadbanie o jej atrakcyjność dla „największych talentów”, z drugiej zaś dopilnowanie przestrzegania standardów pracy i standardów socjalnych, między innymi poprzez wdrożenie odpowiednich towarzyszących działań kontrolnych. Choć głównym celem przedmiotowej dyrektywy nie jest zrównoważona migracja, należy zwrócić uwagę również na ten wymóg.

3.7 Promowanie tego rodzaju transnarodowego przemieszczania się wymaga atmosfery uczciwej konkurencji i poszanowania praw pracowników, łącznie ze stworzeniem bezpiecznego statusu prawnego dla pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa. Przedmiotowy wniosek wymienia ponadto kilka praw przysługujących pracownikom przenoszonym wewnątrz przedsiębiorstwa, na przykład prawa do otrzymania wynagrodzenia określonego w układach zbiorowych pracy państwa docelowego. Niemniej jednak nie powinno mieć zastosowania całe prawo pracy. Większość pracowników kadry kierowniczej otrzymuje co prawda wynagrodzenie wyższe od wynagrodzenia minimalnego, ale w przypadku specjalistów i absolwentów odbywających staż nie jest to reguła.

3.8 W opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji⁽³⁾ EKES stwierdził, że prawodawstwo dotyczące przyjmowania pracowników migrujących wiąże się z tendencjami na rynku pracy, dlatego też konieczny jest dialog pomiędzy organami władz krajowych a partnerami społecznymi. Podobnie EKES stwierdził w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim⁽⁴⁾, że każde państwo może decydować we współpracy z partnerami społecznymi, jakiego rodzaju imigrantów potrzebuje.

3.9 W opinii w sprawie integracji pracowników-immigrantów⁽⁵⁾ EKES stwierdził, że integracja w miejscu pracy na warunkach równości szans i równości traktowania stanowi także wyzwanie dla partnerów społecznych, którzy powinni pobudzać ją poprzez dialog społeczny i negocjacje zbiorowe, także na szczeblu europejskim.

3.10 Z poprzednich akapitów wynika, że EKES jest przekonany, iż partnerzy społeczni powinni zostać włączeni do stanowienia prawa zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na szczeblu europejskim.

3.11 W kontekście przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa w odniesieniu do „mobilności zewnętrznej” należy również zastanowić się nad tym, na jakich warunkach obywatele państw członkowskich UE mogą być przenoszeni do państw trzecich. W szczególności należy zapewnić, by proponowana dyrektywa nie podważała zdolności UE do uzyskania zobowiązań wzajemnych na mocy 4 sposobu świadczenia usług w ramach GATS lub porozumień dwustronnych. Jest to ważne zwłaszcza dla sektorów takich jak branża budowlana, które jak dotąd podlegają opcji „bez zobowiązań” na mocy GATS.

4. Rozważania ogólne

4.1 Pierwsze reakcje europejskich partnerów społecznych na wniosek dotyczący dyrektywy, o którym mowa, były bardzo różne. BusinessEurope zasadniczo z zadowoleniem przyjął przedmiotowy wniosek oraz stwierdził, że może on przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i uproszczenia procedur przyjmowania pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa. Niemniej jednak BusinessEurope również krytykuje niektóre postanowienia zawarte w przedstawionym wniosku. Dotyczy to przede wszystkim możliwości przewidzenia uprzedniego zatrudnienia w przedsiębiorstwie delegującym do 12 miesięcy. Poza tym ograniczanie państw członkowskich do stosowania korzystniejszych przepisów mogłoby doprowadzić do pogorszenia obecnie obowiązujących przepisów krajowych.

4.2 W związku z poważnymi wątpliwościami co do wniosku dotyczącego dyrektywy, o którym mowa, Europejska Konfederacja Związków Zawodowych wezwała Komisję do jego wycofania. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych krytykuje wybór art. 79 TFUE jako wyłącznej podstawy prawnej dyrektywy, która (tak samo jak dyrektywa dotycząca pracowników sezonowych) wywrze znaczący wpływ na rynki pracy w państwach członkowskich. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych domaga się, aby tego typu wnioski były konsultowane z partnerami społecznymi zgodnie z art. 154 TFUE. Co więcej, wniosek ten ani nie zapewnia równego traktowania pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa, ani nie przewiduje mechanizmów kontrolnych i sankcji w przypadku naruszenia postanowień.

4.3 W kontekście polityki migracyjnej podejście to jest co najmniej częściową kontynuacją koncepcji „migracji cyrkulacyjnej”. W każdym razie chodzi o koncepcję migracji przejściowej, tymczasowej. Koncepcja ta często jest błędnie oceniana jako związana z polityką integracyjną i polityką rynku pracy. Jeśli w Europie w niektórych krajach, sektorach i zawodach mają przez dłuższy czas występować niedobory specjalistów i młodych mieszkańców, należałoby im najpierw przeciwdziałać poprzez zastosowanie wewnątrz europejskiej ofensywy kwalifikacyjnej oraz wykorzystanie swobody przepływu pracowników wewnątrz UE. Dopiero później należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem kontroli migracji zarobkowej, której z czasem towarzyszyłoby coraz więcej praw oraz wzmocnienie statusu pobytu.

⁽³⁾ Dz.U. C 27/108 z 3.2.2009.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 27/114 z 3.2.2009.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 354/16 z 28.12.2010.

4.4 Inni uważają koncepcję migracji czasowej lub cyrkulacyjnej za środek sprzyjający najpierw wspieraniu sprowadzania wysoko wykwalifikowanych pracowników do Europy, a następnie wykorzystaniu zgromadzonego doświadczenia w ich kraju pochodzenia. Jednocześnie Europa może w ten sposób stworzyć takie same warunki wyjściowe jak jej konkurenci w światowej walce o największe talenty.

4.5 Konkretnie warianty modelu migracji czasowej w niektórych państwach członkowskich już w przeszłości okazały się nieskuteczne. Ponieważ zakładano krótkoterminową naturę migracji, zaniedbano inwestowanie w działania integracyjne. Części tych zaniedbań do dziś nie udało się naprawić.

4.6 W 2007 r. Komisja Europejska opublikowała istotny komunikat w sprawie migracji wahałowej i partnerstw między Unią Europejską a krajami trzecimi⁽⁶⁾, w którym przedstawiono zalety, a także specyfikę tej koncepcji. EKES wniósł wkład do debaty w obiektywny sposób, sporządzając opinię z inicjatywy własnej⁽⁷⁾, w której odnotował, że przydatne mogą być również procedury tymczasowego przyjmowania imigrantów i że obecny brak elastyczności europejskiego prawodawstwa jest główną przeszkodą dla migracji wahałowej.

4.7 Wiąże się z tym oczywiście kwestia sprowadzania rodziny; będzie zyskiwała ona na znaczeniu w przypadku, gdy migracja czasowa będzie trwała wiele lat lub spowoduje stałą imigrację. W związku z tym sprowadzenie rodziny powinno zostać uregulowane podobnie jak w tak zwanej dyrektywie w sprawie niebieskiej karty (dyrektywie 2009/50/WE).

4.8 Wreszcie EKES w wielu swoich opiniach podkreśla ważną rolę integracji⁽⁸⁾.

4.9 W celu wsparcia polityki integracyjnej konieczna jest współpraca UE i organów krajowych. Niedawno EKES podkreślił⁽⁹⁾, że w zakres wspólnej polityki imigracyjnej wchodzi także integracja, która jest dwukierunkowym procesem społecznym wzajemnej adaptacji imigrantów i społeczeństw przyjmujących i którą należy wspierać na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez dobre sprawowanie rządów w Unii Europejskiej. W opinii w sprawie „Integracja a agenda społeczna”⁽¹⁰⁾ EKES proponuje opracowanie procesu włączania kwestii integracji do poszczególnych instrumentów politycznych, prawnych i finansowych UE (mainstreaming) w celu promowania integracji, równego traktowania i niedyskryminacji.

4.10 Przedmiotowy wniosek dotyczący dyrektywy stoi jednak w sprzeczności z rzeczonymi wysiłkami w dziedzinie integracji, gdyż zakładając krótkoterminowy charakter migracji, można zaniedbać inwestowanie w działania integracyjne.

4.11 Aby uniknąć nieuczciwej konkurencji, pracownikom przeniesionym wewnątrz przedsiębiorstwa należy zapewnić co najmniej takie same warunki pracy jak stałym pracownikom przedsiębiorstwa. Warunki te nie mogą dotyczyć wyłącznie minimalnego wynagrodzenia, lecz muszą obowiązywać w odniesieniu do wszystkich standardów prawa pracy państwa docelowego; musi zatem obowiązywać jednolite prawo pracy przyjmującego państwa członkowskiego.

4.12 Jeśli chodzi o prawa, EKES już w opinii w sprawie zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną⁽¹¹⁾ stwierdził, co następuje: „Punktem wyjścia w tej debacie musi być zasada niedyskryminacji. Pracownik z państwa trzeciego, bez względu na okres, w którym ma prawo do przebywania i pracowania na terenie państwa członkowskiego, musi mieć te same prawa ekonomiczne, pracownicze i społeczne, jakie posiadają inni pracownicy”.

4.13 W opinii w sprawie dyrektywy w sprawie procedury jednego wniosku⁽¹²⁾ EKES zwrócił uwagę na rolę, jaką partnerzy społeczni odgrywają w ramach wspierania równego traktowania w miejscu pracy w różnych dziedzinach (na szczeblu przedsiębiorstwa i sektora, na szczeblu krajowym i europejskim). Jako ważne podmioty należy także wymienić europejskie rady zakładowe, ponieważ w przedmiotowym wniosku chodzi w głównej mierze o duże koncerny z wieloma oddziałami.

4.14 Szczególne znaczenie przypisuje się kontroli przestrzegania postanowień. EKES w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE⁽¹³⁾ stwierdził, że ze względu na brak wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników w organach nadzorczych, trudności przy podziale obowiązków między odpowiedzialnymi organami i wielką liczbę przedsiębiorstw, dla których przewidziany jest nadzór, działania kontrolne nie byłyby łatwym zadaniem. Państwa członkowskie muszą zatem dopilnować, żeby organy nadzorcze dysponowały odpowiednią liczbą pracowników, umożliwiającą im skuteczne wypełnianie obowiązków.

4.15 Zakres stosowania przedmiotowej dyrektywy został określony zbyt niejasno. Należy jasno sprecyzować definicję „specjalistów”, aby nie dopuścić do sytuacji, w której wszyscy pracownicy przedsiębiorstwa mogą pracować w oddziale w danym państwie członkowskim do trzech lat. Należy ponadto zweryfikować definicję „absolwentów odbywających staż”, tak aby delegowane mogły być faktycznie tylko te osoby będące absolwentami odbywającymi staż, które należy przygotować do pełnienia konkretnych funkcji kierowniczych. Podczas formułowania tych definicji należy uwzględnić ofertę GATS UE z 2005 r.

4.16 Wykluczenie określonych sektorów z zakresu stosowania przedmiotowej dyrektywy należy rozważyć wtedy, gdy zażądają tego zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe danego sektora.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 44/91, 16.2.2008.

⁽⁸⁾ Zob. następujące opinie EKES-u: Dz.U. C 125/112 z 27.5.2002, Dz.U. C 80/92 z 30.3.2004, Dz.U. C 318/128 z 23.12.2006, Dz.U. C 347/19 z 18.12.2010, Dz.U. C 354/16 z 28.12.2010, opinia EKES-u w sprawie nowych wyzwań w dziedzinie integracji (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 48/6 z 15.2.2011.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 347/19 z 18.12.2010.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 286/20 z 17.11.2005.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 204/70 z 9.8.2008.

4.17 W przypadku przenoszenia pracowników z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego występują faktyczne problemy, jeśli chodzi o wypłatę należnego wynagrodzenia. Wątpliwości regularnie wyrażane wobec dumpingu płacowego w związku z przenoszeniem pracowników z innego państwa członkowskiego (objętym zakresem stosowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników) mają także zastosowanie do zakresu stosowania przedmiotowego wniosku. Zwłaszcza w opinii w sprawie delegowania pracowników⁽¹⁴⁾ EKES podkreślił, że niedostateczne możliwości kontroli mogą wywołać problemy.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Definicja „specjalisty” jest myląca i może obejmować praktycznie wszystkie stosunki pracy, gdyż wymagana jest tylko „szczególna wiedza kluczowa”. Ta definicja („specjalista oznacza każdą osobę, która posiada szczególną wiedzę kluczową i charakterystyczną dla jednostki przyjmującej; biorąc pod uwagę nie tylko wiedzę specyficzną dla jednostki przyjmującej, ale również to, czy dana osoba posiada wysoki poziom kwalifikacji odnoszących się do rodzaju pracy lub handlu, które wymagają szczególnej wiedzy technicznej”) jest dużo szersza od definicji zawartej w układzie GATS w rozdziale dotyczącym obowiązków UE, ponieważ (w wersji niemieckiej) nie jest wymagana żadna nietypowa wiedza. W związku z tym przeniesiony może zostać każdy specjalista, przy czym w ten sposób znacznie zwiększa się ryzyko presji płacowej.

5.2 Nawet jeśli z możliwości przenoszenia wewnątrz przedsiębiorstwa miałyby korzystać obecnie głównie duże przedsiębiorstwa wielonarodowe, i tak należy zobowiązać jednostkę przyjmującą do spełnienia minimalnych wymogów, aby zapobiec nadużyciom. By nie dopuścić do nadużyć wynikających z przenoszenia w ramach przedsiębiorstwa jednoosobowego, składającego się z oddelegowanego specjalisty lub pracownika kadry kierowniczej, jednostka przyjmująca musiałaby mieć pewną wielkość, a przede wszystkim musiałaby zatrudniać określoną liczbę pracowników.

5.3 Należy również dopilnować, żeby przedsiębiorstwa pracy tymczasowej (należące do koncernu) nie mogły przenosić pracowników do oddziałów.

5.4 Przedmiotowy wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje, że państwo członkowskie może odrzucić wniosek o zezwolenie na przeniesienie wewnątrz przedsiębiorstwa, jeżeli na pracodawcę lub jednostkę nałożono zgodnie z przepisami krajowymi kary za pracę nierejestrowaną lub nielegalne zatrudnienie. Należałoby rozszerzyć te przepisy także na przypadki wypłacania wynagrodzenia niższego, niż przewidują zbiorowe umowy pracy. Zgodnie z zasadą proporcjonalności pracodawców należałoby wykluczyć z procedury składania wniosków jedynie tymczasowo, a nie na stałe, jak przewiduje przedmiotowy wniosek. Tak samo należałoby wprowadzić rozróżnienie w zależności od ciężaru wykroczenia.

5.5 Sama możliwość powrotu do oddziału w państwie pochodzenia pracowników przeniesionych nie wystarcza: należałoby raczej przewidzieć przynajmniej taki stosunek umowy, który obowiązywałby po zakończeniu przeniesienia, tak aby zapewnić, że pracownicy nie będą zatrudniani wyłącznie w celu przeniesienia.

5.6 W przedmiotowym projekcie przewidziano jedynie przestrzeganie krajowych przepisów prawnych dotyczących wynagrodzenia. We wrażliwych dziedzinach, takich jak przenie-

szenie wewnątrz przedsiębiorstwa, należałoby jednak uwzględnić w dyrektywie to, że wszystkie postanowienia w zakresie prawa pracy (zarówno te o charakterze prawnym, jak i te dotyczące układów zbiorowych) państwa docelowego obowiązują także pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa i że przed przystąpieniem do ich przeniesienia instytucja wysyłająca lub jednostka przyjmująca powinna zobowiązać się do przestrzegania tych postanowień. Kluczowe znaczenie ma unikanie niepewnych stosunków pracy oraz różnic w stosunku do personelu stałego.

5.7 Art. 16 ma de facto umożliwiać przekazanie państwu członkowskiemu uprawnień do wydawania zezwoleń na pobyt i na pracę również na terytorium innych państw członkowskich. Organy poszczególnych państw członkowskich nie są jednak uprawnione do wydawania odpowiednich zezwoleń i pozwoleń. Również UE nie może powierzać takich uprawnień, ponieważ sama UE nie dysponuje uprawnieniami do wydawania zezwoleń na pobyt lub pracę w poszczególnych państwach członkowskich. Poza tym nie przewidziano dla drugiego państwa członkowskiego możliwości jakiegokolwiek sprawdzenia zezwolenia na pracę wydanego w pierwszym państwie członkowskim wraz z zezwoleniem na pobyt. W związku z tym należy doprecyzować, że zezwolenie obowiązuje wyłącznie na terytorium tego państwa członkowskiego, które je wydało.

5.8 Obecnie niejasne jest także to, który system obowiązuje w przypadku dalszego przeniesienia do drugiego państwa członkowskiego, ponieważ w takiej sytuacji chodzi o przeniesienie z jednego państwa członkowskiego do drugiego państwa członkowskiego. W każdym razie konieczne będzie wyznaczenie specjalnych procedur, które miałyby obowiązywać we współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi.

5.9 Przedmiotowy wniosek przewiduje wdrożenie procedur uproszczonych. Niejasne jest jednak, na czym konkretnie miałyby polegać te uproszczenia. Procedura przyspieszona nie może w związku z tym wpływać niekorzystnie na dokładność kontroli. Z całą pewnością nie należy pozbawiać organów możliwości dokładnego i bezwzględnego sprawdzania każdego przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do wypłaty wynagrodzenia.

5.10 Łączny czas trwania przeniesienia może wynosić do trzech lat. W takim przypadku nie można już mówić o koniecznym, krótkoterminowym zatrudnieniu wewnątrz przedsiębiorstwa. Przeniesieni pracownicy powinni wówczas zostać normalnie zintegrowani w ramach przedsiębiorstwa w państwie docelowym. W każdym razie muszą w takim wypadku obowiązywać wszystkie prawa pracownicze i społeczne mające zastosowanie w państwie docelowym.

5.11 Przeniesienie trwające trzy lata przekracza normalny czas trwania stosunku służbowego w wielu branżach. W odniesieniu do migracji zarobkowej wysoko wykwalifikowanych pracowników uchwalono już jednak dyrektywę ramową 2009/50/WE (dyrektywę w sprawie niebieskiej karty).

5.12 Również ustalenie minimum płacowego nie jest w stanie zapobiec każdemu przypadkowi dumpingu płacowego. W przypadku „dalszego przeniesienia” do drugiego państwa członkowskiego przedmiotowy wniosek przewiduje bowiem zastosowanie warunków obowiązujących w państwie przyjmującym. W przypadku dalszego przeniesienia doprowadziłoby to do sytuacji, w której obowiązywałaby płaca minimalna stosowana w państwie przyjmującym, a nie być może wyższa

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 224/95 z 30.8.2008.

płaca minimalna stosowana w państwie, w którym wykonywana jest praca. W związku z tym należy doprecyzować, że pracownik musi otrzymać płacę minimalną stosowaną w państwie, w którym faktycznie wykonuje pracę. Należy przy tym zapewnić obowiązywanie zarówno wszelkich regulacji dotyczących układów zbiorowych, jak i zasady równego traktowania.

5.13 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy nie przewiduje żadnych możliwości pozywania przez pracowników przeniesionych swoich pracodawców przed sądami w Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o pracowników przeniesionych z państwa trzeciego, sprawy związane na przykład z wypłatą wynagrodzenia w wysokości obowiązującej w państwie docelowym rozpatrywałyby zasadniczo sądy właściwe dla państwa pochodzenia pracowników przeniesionych, a nie dla danego państwa

członkowskiego. W przypadku dochodzenia uzasadnionych roszczeń pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa doprowadziłyby to do niemożliwych do zaakceptowania utrudnień dla powoda. Dostęp do prawa należy jednak do zasad leżących u podstawy społeczeństwa demokratycznego i w związku z tym musi być zapewniony w państwie docelowym przeniesienia.

5.14 EKES wzywa Parlament Europejski i Radę do działań mających na celu usunięcie w toku dalszego procesu ustawodawczego braków stwierdzonych w niniejszym wniosku w sprawie dyrektywy w celu zapewnienia, że przyczyni się ona skutecznie do umożliwienia – dzięki przeniesieniom wewnątrz przedsiębiorstwa – niezbędnego transferu wiedzy specjalistycznej do UE.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania

COM(2011) 32 wersja ostateczna – 2011/0023 (COD)

(2011/C 218/20)

Sprawozdawca generalny: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Dnia 2 marca 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 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania

COM(2011) 32 wersja ostateczna – 2011/0023 (COD).

Dnia 14 marca 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył José Isaíasa Rodrígueza Garcíę-Cara na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 80 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet akceptuje, z pewnymi zastrzeżeniami wyrażonymi w niniejszym dokumencie, wniosek dotyczący dyrektywy oraz z zaniepokojeniem stwierdza, że przytaczany wybór między bezpieczeństwem a wolnością, tj. między polepszaniem bezpieczeństwa a ograniczaniem praw obywateli, jeśli chodzi o ochronę danych osobowych, nie może w żadnym wypadku naruszać ogólnych zasad przyświecających prawom podstawowym jednostki.

1.2 Komitet zgadza się z ogólną opinią wyrażoną przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, Grupę Roboczą Art. 29 ds. Ochrony Danych, Agencję Praw Podstawowych oraz Parlament Europejski. Uważa, że we wniosku nie uzasadniono w wystarczający sposób potrzeby powszechnego i nieograniczonego korzystania z danych PNR wszystkich pasażerów lotów międzynarodowych. W związku z tym propozycja ta wydaje się przesadna.

1.3 EKES popiera zwłaszcza stanowisko Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wyrażone w jego ostatniej opinii w sprawie wniosku, by korzystać z danych PNR w poszczególnych przypadkach, a nie w sposób systematyczny i nieograniczony.

1.4 Komitet stwierdza, że rozważane we wniosku rozwiązanie polegające na powołaniu jednej scentralizowanej jednostki ds. informacji o pasażerach zamiast zdecentralizowanych punktów w państwach członkowskich może okazać się mniej kosztowne dla przewoźników lotniczych i samych państw, a także umożliwić lepszy nadzór i kontrolę zawartych w PNR

informacji o charakterze prywatnym dzięki zapobieganiu ich powtórnego przekazywania.

2. Wprowadzenie do wniosku dotyczącego dyrektywy

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy ma na celu uregulowanie przekazywania przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażerów lotów międzynarodowych z i do państw członkowskich, jak również przetwarzania tych danych i ich wymiany zarówno między państwami członkowskimi, jak też z państwami trzecimi. Chodzi o harmonizację przepisów państwowych dotyczących ochrony danych, aby umożliwić wykorzystanie danych PNR w walce z terroryzmem⁽¹⁾ i poważną przestępczością⁽²⁾, w oparciu o definicje ustanowione w prawie wspólnotowym.

2.2 We wniosku określono sposoby wykorzystywania danych PNR przez państwa członkowskie, rodzaj danych, które trzeba gromadzić, cele wykorzystywania tych informacji, tryb przekazywania danych między jednostkami ds. PNR państw członkowskich oraz techniczne warunki takiej komunikacji. W tym celu wybrano zdecentralizowany system gromadzenia i przetwarzania danych PNR przez każde państwo członkowskie.

3. Uwagi ogólne

3.1 Jako oficjalny przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego EKES ma prawo przekazywać stanowisko tego społeczeństwa. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Rada poprosiła go o przygotowanie opinii w sprawie omawianego wniosku.

⁽¹⁾ Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3.

⁽²⁾ Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

3.2 Przedłożony Komitetowi wniosek dotyczący dyrektywy można opisać jako harmonizację a priori przepisów państw członkowskich w tej dziedzinie, gdyż w większości państw kwestia wykorzystania danych PNR do celów wymienionych we wniosku nie została szczegółowo uregulowana. W tym kontekście EKES uważa za zasadne ustanowienie wspólnych ram prawnych, do których dostosowano by prawodawstwo w państwach członkowskich, tak aby gwarancje i zabezpieczenie ochrony tych danych były jednolite dla wszystkich obywateli na całym obszarze Unii Europejskiej.

3.3 Zgodnie z opinią wyrażoną we wniosku znajdujemy się w sytuacji, gdy prawo pozwala przetwarzać i analizować szerokie spektrum danych milionów obywateli, którzy nigdy nie popełnili i nigdy nie popełnią żadnego z wykroczeń wyszczególnionych w dyrektywie. Dlatego też w identyfikowaniu niebezpiecznych przestępców wykorzystywane będą dane osób całkowicie niewinnych. Zdaniem Komitetu pojawia się tu rozbieżność między bezpieczeństwem a wolnością, tj. między polepszaniem bezpieczeństwa a naruszaniem praw obywateli, jeśli chodzi o ochronę danych osobowych.

3.4 Ze względu na długi okres przygotowywania wniosku możliwe stało się przedstawienie profesjonalnej opinii przez najważniejsze podmioty w tym obszarze. Od 2007 r., kiedy Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR), poprzedzający obecny wniosek dotyczący dyrektywy, w kwestii tej wypowiedzieli się Europejski Inspektor Ochrony Danych⁽³⁾ (który ponadto w marcu tego roku zajął stanowisko na temat nowego dokumentu), Grupa Robocza Art. 29 ds. Ochrony Danych (która również zajęła stanowisko w kwietniu bieżącego roku⁽⁴⁾) oraz Agencja Praw Podstawowych i Parlament Europejski, który w nawiązaniu do wniosku z 2007 r. wydał odnośną rezolucję⁽⁵⁾, a obecnie bierze udział w procedurze legislacyjnej dotyczącej nowego tekstu, zgodnie z postanowieniami TFUE.

3.5 EKES zgadza się z ogólną opinią wszystkich kompetentnych podmiotów. Uważa również, że we wniosku nie uzasadniono w wystarczający sposób potrzeby powszechnego i nieograniczonego korzystania z danych PNR wszystkich pasażerów lotów międzynarodowych. W związku z tym propozycja ta wydaje się przesadna, zwłaszcza że w uzasadnieniu i treści wniosku stwierdzono, iż „na szczeblu UE brakuje szczegółowych statystyk w zakresie tego, w jakim stopniu takie dane mogą pomóc w zapobieganiu poważnej przestępczości i terroryzmowi oraz ich wykrywaniu, prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie i ich ściganiu”⁽⁶⁾. Dlatego też EKES popiera zwłaszcza stanowisko Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, by korzystać z danych PNR w poszczególnych przypadkach, a nie w sposób systematyczny i nieograniczony.

3.6 Zgodnie z wcześniejszymi uwagami oraz ze względu na zapewnienie spójności z poprzednimi opiniami EKES-u musimy przytoczyć zalecenie poczynione w opinii Komitetu w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”⁽⁷⁾: „Strategie w zakresie bezpieczeństwa nie mogą naruszać wartości podstawowych (praw człowieka i wolności obywatelskich) ani zasad demokratycznych (państwo prawa), wspólnych dla wszystkich państw UE. *Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego i państwowego nie może prowadzić do ograniczenia wolności jednostki.* Niektóre propozycje polityczne opierają się na błędnym sposobie myślenia stosowanym w przeszłości i polegającym na poświęcaniu wolności dla poprawy bezpieczeństwa”.

3.7 W każdym razie tekst, który zostanie ostatecznie zatwierdzony w procesie legislacyjnym powinien gwarantować maksymalny poziom poufności i ochrony zawartych w PNR informacji o charakterze prywatnym, jak też przestrzegać zasad ustalonych w decyzji ramowej 2008/977/WSiSW w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych⁽⁸⁾ oraz w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych⁽⁹⁾. Wyjątkowy charakter przepisów nie może w żadnym wypadku naruszać ogólnych zasad przyświecających prawom podstawowym jednostki.

3.8 Niemniej jednak, mając na uwadze, że dyrektywa przewiduje bez wątpienia wyjątkową możliwość korzystania z danych osobowych, zdaniem EKES-u najważniejsze przepisy wyjątkowe zawarte w art. 6 i 7 powinny zostać ograniczone do minimum, by uniknąć ich nadużywania. Żądanie udostępnienia danych, wykraczające poza ogólne przepisy art. 4 i 5, musi zostać uzasadnione.

3.9 By zapewnić korzystanie z danych wyłącznie do celów przedstawionych we wniosku dotyczącym dyrektywy i umożliwić zidentyfikowanie w każdym momencie osób mających dostęp do PNR lub danych już przetworzonych, należy zawrzeć we wniosku obowiązek ustanowienia systemu identyfikacji pozwalającego na wskazanie podmiotu lub władzy, która miała dostęp do danych, jak również sposobu, w jaki dane te zostały przetworzone lub wykorzystane.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Art. 3

W zglobalizowanym świecie treść motywu 18 omawianego wniosku jest niezrozumiała, chyba że ma posłużyć uzasadnieniu sugerowanego w art. 3 wyboru modelu zdecentralizowanego. Zdaniem Komitetu taki model może zwiększyć koszty ponoszone przez przewoźników lotniczych, gdyż będą oni zmuszeni przekazywać dane jednostkom ds. informacji każdego państwa członkowskiego, w którym miało miejsce międzyzylądowanie. Ponadto dane osobowe będą przetwarzane i przekazywane przez wiele jednostek. Wydaje się, że system ten nie odpowiada kryteriom skuteczności i efektywności, które powinny być jednym z naszych celów.

⁽³⁾ Dz.U. C 110 z 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Opinia nr 145 z 5.12.2007 i opinia nr 10 z 5.4.2011.

⁽⁵⁾ P6_TA (2008)0561.

⁽⁶⁾ COM(2011) 32 wersja ostateczna, s. 6.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80).

⁽⁸⁾ Dz.U. L 350 z 30.12.2008, s. 60.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

4.2 Art. 4 ust. 1

Komitet proponuje dodanie na końcu ustępu 1 zdanie „oraz informuje o tym przewoźnika, by nie przekazywał ich dalej”. Zdaniem Komitetu wszelkie anomalie powinny być natychmiast korygowane.

4.3 Art. 4 ust. 4 i 5 ust. 4

EKES dostrzega sprzeczność między brzmieniem obydwu artykułów. W art. 4 ust. 4 stwierdza się, że jednostka do spraw informacji o pasażerach danego państwa członkowskiego przekazuje przetworzone dane właściwym organom na zasadzie indywidualnej oceny danego przypadku. Jednak w art. 5 ust. 4 zawarto możliwość dalszego przetwarzania przez właściwe władze danych PNR oraz wyników przetwarzania danych PNR otrzymanych przez jednostkę do spraw informacji o pasażerach. Należy skorygować bądź odpowiednio wyjaśnić tę wyraźną sprzeczność, by ograniczyć pole do interpretacji.

4.4 Art. 6 ust. 1

Zgodnie z uwagami poczynionymi w punkcie 4.1 EKES uważa, że system przekazywania danych różnym jednostkom do spraw informacji spowoduje większe obciążenia biurokratyczne dla przewoźników lotniczych (a przecież celem ma być ich ograniczenie) oraz zwiększy koszty operacyjne, co może odbić się na końcowej cenie biletu, którą będą musieli zapłacić konsumenci.

4.5 Art. 6 ust. 2

Z perspektywy bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych obywateli zdaniem EKES-u przekazywanie danych „innymi właściwymi środkami” w wypadku niemożności skorzystania z dróg elektronicznych nie jest najlepszym rozwiązaniem. Komitet wzywa do sprecyzowania dopuszczalnych środków przekazywania danych.

4.6 Art. 6 ust. 3

Komitet sądzi, że brzmienie artykułu udałooby się poprawić dzięki wyeliminowaniu słowa „mogą”, tak aby nie pozostawiać zastosowania artykułu arbitralnej decyzji poszczególnych państw. Proponuje się następujące sformułowanie: „Państwa członkowskie zezwolą przewoźnikom (...)”.

4.7 Art. 6 ust. 4 i art. 7

Zdaniem Komitetu art. 6 ust. 4 oraz art. 7 dopuszczają szereg wyjątków, które stopniowo mają coraz większy zasięg i odchodzą od przewidzianego w art. 4 ust. 4 przekazywania danych w oparciu o indywidualną ocenę każdego przypadku w kierunku praktycznie ogólnego zezwolenia na przekazywanie i otrzymywanie informacji zawartych w PNR. Art. 7 stanowi wręcz kompendium wyjątków od ustalonych zasad.

4.8 Art. 8

By nie dopuścić do przekazywania danych państwom trzecim, które następnie przekażą je innym krajom, należy umieścić w art. 8 zobowiązanie, iż przekazanie może mieć miejsce dopiero po przetworzeniu danych przez jednostkę do spraw informacji o pasażerach bądź przez właściwe władze danego państwa członkowskiego. Dopiero te organy przekażą dane do państwa trzeciego na zasadzie indywidualnej oceny danego przypadku.

4.9 Art. 11 ust. 3

Kierując się tym samym rozumowaniem, co w punkcie 4.1, Komitet proponuje dodać na końcu ustępu 1 zdanie „oraz informuje o tym przewoźnika, by nie przekazywał ich dalej”.

4.10 Art. 11 ust. 4

Zaproponowany przez EKES w punkcie 3.9 system identyfikacji logicznie wpisuje się w postanowienia art. 11 ust. 4, co umożliwi rejestrowanie wszystkich osób mających dostęp do informacji w każdym momencie.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych

COM(2010) 728 wersja ostateczna – 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Sprawozdawca: **Diljana SŁAWOWA**

Dnia 22 grudnia 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 42 i art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych

COM(2010) 728 wersja ostateczna – 2010/0362(COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 3 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zauważa, że kryzys lat 2007–2009 wystawił sektor mleczarski, a w szczególności producentów, na ciężką próbę.

1.2 EKES odnotowuje występowanie zakłóceń równowagi w łańcuchu dostaw, zwłaszcza gdy chodzi o nierównowagę pomiędzy kupcami detalicznymi z jednej strony a producentami i przetwórcami z drugiej, która utrudnia bardziej sprawiedliwy podział wartości dodanej produktów z większą korzyścią dla producentów mleka. Komitet zaleca Komisji przyjęcie środków, które zapewnią przejrzystość całego łańcucha dostaw produktów sektora mleka (produkcja – przetwórstwo – dystrybucja – handel detaliczny).

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż Komisja korzysta z zaleceń wydanych przez Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka i reaguje we właściwym czasie na wyzwania stojące przed sektorem mleczarskim.

1.4 EKES jest przekonany, że optymalna wydajność łańcucha dostaw produktów mlecznych leży w interesie wszystkich zainteresowanych stron i podkreśla, że sprawiedliwa dystrybucja wartości dodanej w całym łańcuchu, a zwłaszcza zwiększenie siły przetargowej producentów, przyczyni się do zwiększenia jego ogólnej skuteczności, konkurencyjności i zrównoważenia.

1.5 EKES uważa, że wszystkie cztery elementy (stosunki umowne, siła przetargowa producentów, organizacje międzybranżowe i przejrzystość) są ze sobą ściśle powiązane i współzależne. Dlatego też elementy te powinny być rozpatrywane wspólnie.

1.6 Komitet przyznaje, że struktura produkcji mleka w państwach członkowskich może być bardzo zróżnicowana i zgadza się, że stosowanie umów nadal powinno być dobrowolne. Zasadniczo jednak państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia obowiązkowego stosowania tych umów na swoim terytorium, biorąc pod uwagę konieczność

zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Należy koniecznie podkreślić, że wniosek nie ma zastosowania do spółdzielni oraz zwrócić uwagę na najlepsze wzorce wypracowane w niektórych państwach członkowskich.

1.7 EKES zgadza się, że umowy takie powinny obejmować co najmniej następujące cztery kluczowe aspekty, które powinny być swobodnie negocjowane przez strony: 1) cena do zapłaty za dostawę lub sposób jej ustalania, 2) ilość, 3) terminy dostaw w danym sezonie, 4) czas obowiązywania umowy.

1.8 EKES zachęca do zakładania organizacji producenckich i międzybranżowych, zwłaszcza w niektórych nowych państwach członkowskich, w których rozdrobniony sektor mleczarski dysponuje bardzo ograniczoną siłą przetargową. EKES uznaje wartość dodaną, jaką takie organizacje, wzmacniające więzi pomiędzy różnymi zainteresowanymi podmiotami, wnoszą w sektorze owoców i warzyw, ponieważ mogą one przyczynić się do lepszej znajomości i większej przejrzystości produkcji i rynków. Uważa, że podobne struktury mogłyby poprawić ogólne funkcjonowanie łańcucha dostaw produktów mlecznych.

1.9 EKES jest zdania, że występuje potrzeba dalszego wyjaśnienia i dopracowania stosowania w sektorze mleka reguł konkurencji obowiązujących w UE, tak by organizacje producentów surowców mogły wykorzystać zwiększony potencjał negocjacyjny.

1.10 EKES podkreśla, że zwiększona przejrzystość może przyczynić się do sprawniejszego funkcjonowania łańcucha dostaw produktów mlecznych z korzyścią dla wszystkich podmiotów i w tym kontekście przyjmuje z zadowoleniem zalecenia wystosowane przez Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka wobec Komisji mające na celu zagwarantowanie, że przejrzystość nie spowoduje zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.

1.11 Komitet przyjmuje z zadowoleniem prace Komisji, podkreślając jednocześnie fakt, że wniosek nie rozwiąże wszystkich problemów sektora mleczarskiego.

2. Wprowadzenie

2.1 Produkcja mleka ma ogromne znaczenie w UE nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia – biorąc pod uwagę obroty i liczbę miejsc pracy, jakie generuje – ale również z uwagi na jej udział w użytkowaniu gruntów i ochronie środowiska. W wielu regionach, zwłaszcza górskich i o niekorzystnych warunkach gospodarowania, jest ona także jednym z niewielu typów produkcji mających realne perspektywy rozwoju i utrzymania się.

2.2 Sektor mleczarski odgrywa istotną rolę, gdy chodzi o jakość życia w Europie, z uwagi na jego znaczenie dla zdrowia oraz odpowiedzialnego i zdrowego odżywiania się konsumentów, a także jego znaczenie gospodarcze dla rozwoju obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju w dziedzinie środowiska naturalnego.

2.3 Sektory produkcji i przetwórstwa mleka w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane. Struktury produkcji i przetwórstwa różnią się bardzo od siebie w zależności od kraju: z jednej strony organizacja sektora może być zdominowana przez spółdzielnie, które zajmują się także przetwórstwem, zaś na drugim biegunie mamy do czynienia z dużą liczbą niezależnych producentów i prywatnych zakładów przetwórczych. Do roku 2015, nawet w najsilniej zorganizowanym otoczeniu, producenci będą musieli przygotować się odpowiednio na nową sytuację rynkową, z którą będą mieli do czynienia po zniesieniu kwot produkcyjnych. Warto zauważyć, że w miarę wycofywania się władz publicznych (na szczeblu UE i krajowym) z zarządzania produkcją, zainteresowane podmioty w sektorze staną w obliczu zupełnie nowych okoliczności oraz nowych obowiązków. W tych okolicznościach producenci muszą mieć pewność, że będą mogli uzyskać na rynku uczciwą cenę.

3. Kontekst

3.1 W październiku 2009 r., w kontekście trudnej sytuacji na rynku mleczarskim, powołano Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka, której zadaniem było omówienie średnio- i długoterminowych ustaleń dotyczących sektora mleka i przetworów mlecznych, opracowanie ram prawnych oraz przyczynienie się do stabilizacji rynku i dochodów producentów.

3.2 Ustny i pisemny wkład w prace Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka wniosły główne europejskie grupy zainteresowanych stron działających w łańcuchu dostaw przetworów mlecznych, reprezentujących rolników, przetwórców mleka, przedsiębiorstwa prowadzące handel przetworami mlecznymi, kupców detalicznych i konsumentów. Ponadto Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka otrzymała wkład od zaproszonych ekspertów akademickich, przedstawicieli państw trzecich, krajowych organów ds. konkurencji oraz od Komisji.

3.3 Dnia 26 marca 2010 r. zorganizowano również konferencję zainteresowanych stron rynku mleczarskiego, podczas której możliwość wyrażenia swoich opinii miała szersza grupa uczestników łańcucha dostaw. W dniu 15 czerwca 2010 r. Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka przedstawiła sprawozdanie zawierające analizę bieżącej sytuacji w sektorze mleczarskim oraz szereg zaleceń.

3.4 Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka stwierdziła poważne zakłócenia równowagi w łańcuchu dostaw produktów mlecznych (produkcja – przetwórstwo – dystrybucja – handel detaliczny) oraz nierównomierną dystrybucję wartości dodanej. Sytuacja ta jest spowodowana brakiem przejrzystości, ograniczeniem elastyczności i problemami związanymi z mechanizmem przekazywania cen w łańcuchu dostaw.

3.5 Sprawozdanie i zalecenia wydane przez grupę zostały przeanalizowane przez Radę, zaś na posiedzeniu w dniu 27 września 2010 r. przyjęto Konkluzje Prezydencji. W konkluzjach tych wzywa się Komisję, aby przedstawiła do końca roku swoją odpowiedź na pierwsze cztery zalecenia Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka (stosunki umowne, siła przetargowa producentów, organizacje międzybranżowe i przejrzystość).

3.6 Obecny wniosek Komisji dotyczy wszystkich czterech elementów (stosunków umownych, siły przetargowej producentów, organizacji międzybranżowych oraz przejrzystości) w zakresie, w jakim konieczna jest zmiana odnoszących się do nich obecnych przepisów.

3.7 Jeżeli chodzi o stosunki między producentami mleka a mleczarniami, koncentracja podaży jest często znacznie mniejsza niż koncentracja na poziomie przetwarzania. Skutkuje to brakiem równowagi w zakresie siły przetargowej między tymi poziomami. We wniosku przewidziano wcześniejsze sporządzanie fakultatywnych umów pisemnych na dostawy mleka surowego przez rolnika do zakładów mleczarskich, które uwzględniałyby kluczowe aspekty: cenę, termin i wielkość dostaw oraz czas trwania umowy. Państwa członkowskie mają możliwość wprowadzenia na swoim terytorium obowiązku zawierania umów. Spółdzielnie, ze względu na swój szczególny charakter, nie są zobowiązane do zawierania umów, o ile ich statuty zawierają przepisy o podobnych skutkach.

3.8 Aby przywrócić równowagę siły przetargowej w łańcuchu dostaw, we wniosku proponuje się umożliwienie rolnikom negocjowania warunków umów zbiorowo za pośrednictwem organizacji producentów. Przewiduje się w nim objęcie tych negocjacji odpowiednimi ograniczeniami ilościowymi, które powinny umożliwić równe traktowanie rolników i dużych mleczarni, przy jednoczesnym utrzymaniu właściwej konkurencji na rynku mleka surowego. Ograniczenia te ustala się na poziomie 3,5 % całkowitej produkcji Unii oraz 33 % całkowitej produkcji krajowej, przy czym stosuje się szczególne klauzule zabezpieczające, aby uniknąć poważnych szkód po stronie małych i średnich przedsiębiorstw. Wspomniane organizacje producentów powinny zatem również kwalifikować się do uznania przez państwa członkowskie zgodnie z art. 122 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007. Komisja powinna mieć prawo do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 290 TFUE w odniesieniu do warunków zatwierdzania stowarzyszeń organizacji producentów.

3.9 Wniosek zawiera także szczególne przepisy UE dotyczące organizacji międzybranżowych obejmujące wszystkie części łańcucha. Organizacje te mogą potencjalnie odgrywać istotną rolę w badaniach, poprawianiu jakości, promowaniu i rozpowszechnianiu najlepszych wzorców w produkcji i metodach przetwarzania.

3.10 Proponuje się, by w sektorze mleczarskim zastosować – z odpowiednimi zmianami – zasady dotyczące istniejących organizacji międzybranżowych w sektorze owoców i warzyw.

3.11 Organizacje międzybranżowe przyczyniłyby się do poprawy stanu wiedzy oraz przejrzystości produkcji i rynku, między innymi poprzez publikację danych statystycznych na temat cen, wielkości i czasu trwania zawartych umów na dostawę mleka surowego oraz poprzez dostarczanie analiz potencjalnego rozwoju sytuacji na rynku w przyszłości na poziomie regionalnym lub krajowym.

3.12 Wniosek daje Komisji prawo do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 290 TFUE, aby uzupełnić lub zmieniać niektóre, inne niż istotne, elementy środków określonych w niniejszym rozporządzeniu. Należy określić elementy, w odniesieniu do których Komisja może korzystać z powyższych uprawnień, a także warunki, którym podlega takie przekazanie uprawnień.

3.13 Aby zagwarantować jednolite stosowanie środków określonych w niniejszym rozporządzeniu we wszystkich państwach członkowskich, Komisja powinna zostać uprawniona do przyjmowania aktów wykonawczych zgodnie z art. 291 TFUE.

4. Uwagi ogólne

4.1 Celem wniosku jest wzmocnienie pozycji producentów mleka w łańcuchu dostaw i przygotowanie sektora na przyszłość, która będzie się cechować większym zorientowaniem na rynek i większym zrównoważeniem.

4.2 Przewiduje on zawieranie umów pisemnych pomiędzy producentami i przetwórcami mleka; możliwość negocjowania warunków umów zbiorowo za pośrednictwem organizacji producentów w taki sposób, aby zrównoważyć siłę przetargową producentów mleka w stosunku do głównych przetwórców; szczególne przepisy UE dotyczące organizacji międzybranżowych oraz środki zwiększające przejrzystość rynku. Proponowane środki mają obowiązywać do 2020 r. przy czym do tego czasu odbędą się dwa przeglądy śródkresowe. Objęcie negocjacji zbiorowych odpowiednimi ograniczeniami ilościowymi oraz innymi szczególnymi środkami zabezpieczającymi powinno umożliwić realizację celów związanych ze wzmocnieniem siły przetargowej producentów mleka, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencji i ochrony interesów MŚP.

4.3 Każde państwo członkowskie może zdecydować o sposobie uregulowania stosunków umownych. Każde państwo członkowskie może swobodnie decydować, czy w ramach swojego systemu prawa zobowiązań wprowadzić obowiązek stosowania umów pomiędzy rolnikami i przetwórcami. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną sytuację w UE w tym zakresie, decyzja taka ze względu na zasadę pomocniczości powinna pozostać w zakresie kompetencji państw członkowskich.

4.4 EKES zgadza się, że powinno się wzmocnić siłę przetargową producentów, lecz należy przy tym uwzględnić różną sytuację i specyfikę poszczególnych krajów.

4.5 Jeżeli chodzi o okres, na jaki przekazywane jest uprawnienie do przyjmowania aktów delegowanych, EKES uważa, że musi być to zawsze czas konkretnie określony (mandat). Ponadto, akty delegowane należy zarezerwować dla dziedzin, w których decyzje powinno się podejmować szybko.

4.6 W przypadkach, kiedy dla państw członkowskich korzystniejsza byłaby harmonizacja wdrażania przyjętych aktów, powinno się stosować akty wykonawcze.

4.7 EKES jest głęboko przekonany co do słuszności konsultacji z zainteresowanymi stronami podczas przygotowywania prawodawstwa UE. Ważne jest zatem przeprowadzenie konsultacji z ekspertami z państw członkowskich w ramach wysiłków na rzecz lepszego uregulowania niestabilnego rynku mleczarskiego. W związku z tym bardzo ważne jest uniknięcie sytuacji, w której niestabilność ta wyrządziłaby nieodwracalne szkody producentom sektora mleczarskiego w UE. Jasne wydaje się w tym kontekście, że trzeba będzie rozważyć bardziej przejrzystą i równomierną dystrybucję wartości dodanej pomiędzy podmiotami na rynku, a w szczególności potrzebę wzmocnienia siły przetargowej producentów.

4.8 Organizacje międzybranżowe istnieją obecnie w kilku państwach członkowskich i pełnią swoją rolę w zgodności z przepisami prawa UE. Ich efektywność jest ograniczona na skutek braku równowagi w łańcuchu mleczarskim.

4.9 Jest jednak oczywiste, że propozycje Komisji nie rozwiążą wszystkich problemów rynku mleczarskiego i nie mają zastosowania do spółdzielni, których udział w produkcji mleka wynosi ok. 58 %. EKES ubolewa, iż rozpatrywane propozycje nie obejmują ani przemysłu mleczarskiego, ani największych detalistów, którzy odgrywają decydującą rolę w zachowaniu równowagi rynku mleczarskiego i kształtowaniu się cen.

4.10 EKES uważa, że planowane ograniczenia mogą się okazać zbyt restrykcyjne, zważywszy na strukturę sektora mleczarskiego na poziomie krajowym, zwłaszcza w mniejszych państwach członkowskich. EKES zwraca się do Komisji o umożliwienie – w pewnych wyjątkowych przypadkach – tworzenia ugrupowań wszystkich producentów będących dostawcami tej samej spółdzielni, co umożliwi tworzenie ugrupowań producentów w powiązaniu z wielkością nabywcy.

4.11 Ponieważ Komisja planuje wycofać się z zarządzania produkcją mleka i przekazać odpowiedzialność lokalnym podmiotom sektora mleczarskiego, podmioty te muszą dysponować jak najpełniejszymi i najbardziej aktualnymi informacjami na temat rozwoju sytuacji na rynku, który musi być przejrzysty. Dlatego też EKES uważa, że bardzo istotne jest ustanowienie skutecznego instrumentu monitorowania na szczeblu europejskim, jako niezbędnego warunku zapewnienia sterowania produkcją w odpowiednim stopniu.

4.12 Ponadto, nowe okoliczności sprawiają, że niezbędne jest utrzymanie instrumentów zarządzania rynkiem (takich jak interwencje, prywatne składowanie, refundacje wywozowe), które muszą być z jednej strony skuteczne, a z drugiej łatwe do szybkiego zastosowania.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uznaje szczególne wysiłki Komisji związane z przedstawieniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Komitet uważa, że w perspektywie zasadniczych wyzwań, jakie stoją przed tym szczególnym działem rolnictwa, akt ten będzie miał korzystne skutki i został zaproponowany we właściwym czasie.

5.2 EKES podkreśla jednak, że wniosek ten nie rozwiąże wszystkich problemów stojących przed sektorem mleczarskim. W celu dalszej poprawy sprawnego funkcjonowania łańcucha mleczarskiego, monitorowanie powinno zapewnić przejrzystość całego łańcucha dostaw produktów mlecznych (produkcja – przetwórstwo – dystrybucja – handel detaliczny).

5.3 Sprawne funkcjonowanie sektora mleczarskiego UE po 2015 r. będzie wymagało bardzo wydajnej produkcji mleka przez gospodarstwa o odpowiedniej wielkości ekonomicznej i dużym zaangażowaniu kapitału ludzkiego. Należy w związku z tym kontynuować wysiłki restrukturyzacyjne, zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i w mleczarniach. Producenci rolni muszą mieć dostęp do skutecznych, konkurencyjnych i innowacyjnych mleczarni, które są w stanie w pełni wykorzystywać możliwości rynkowe. Szczególną uwagę powinno się tu poświęcać obszarom o niekorzystnych warunkach gospodarowania, gdzie mleczarnie muszą się zmagać z trudniejszymi uwarunkowaniami naturalnymi, co stawia je w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu do producentów z innych obszarów. W tym kontekście szczególną uwagę należy poświęcić przejrzystej, efektywnej produkcji regionalnej, która zapewnia niewielkie oddziaływanie na środowisko, dobre poinformowanie konsumentów oraz jakość, przy jednoczesnym ograniczeniu liczby pośredników. Przemysł mleczarski jako całość powinien skoncentrować się na wytwarzaniu dobrych jakościowo produktów o wysokiej wartości dodanej, na które popyt na rynku wewnętrznym rośnie, a możliwości eksportu są duże.

5.4 EKES uważa, że zainteresowane państwa członkowskie mogą wydać przepisy w celu poprawy i ustabilizowania funkcjonowania rynku produktów mleczarskich sprzedawanych jako produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia lub chronione oznaczenia zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 510/2006.

5.5 Pomiędzy państwami członkowskimi odnotowuje się większe różnice w odniesieniu do sektora mleczarstwa niż do pozostałych działów rolnictwa, co wymaga większej elastyczności w realizacji polityki UE. EKES przewiduje, że w celu restrukturyzacji i modernizacji sektora mleczarstwa w państwach członkowskich trzeba będzie zastosować konkretne środki opracowane z myślą o producentach i przetwórcach mleka.

5.6 EKES wzywa Komisję do szybszego i bardziej elastycznego reagowania w sytuacjach kryzysowych. W 2011 r., w związku z wyzwaniami związanymi ze zmianą klimatu, sytuacja na rynku mleczarskim pozostanie bardzo niestabilna i niewykluczone, że powtórzy się cykl kryzysów z okresu 2007–2009. Dlatego EKES proponuje, by Komisja nadal monitorowała dynamikę sektora mleczarskiego w celu zapobieżenia, na ile to tylko możliwe, wystąpieniu w przyszłości wyniszczającego kryzysu w tym sektorze.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych

COM(2010) 733 wersja ostateczna – 2010/0353 COD

(2011/C 218/22)

Sprawozdawca: **José María ESPUNY MOYANO**

Rada i Parlament Europejski, w dniach 18 i 27 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych

COM(2010) 733 wersja ostateczna – 2010/0353 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 82 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera inicjatywę Komisji Europejskiej w zakresie włączenia wszystkich europejskich przepisów dotyczących jakości produktów rolnych do pakietu przepisów służących zapewnieniu jakości. Doprowadzi to do większej spójności całej polityki w tej dziedzinie, przyczyniając się zarazem do ukształtowania silniejszego i bardziej dynamicznego sektora rolno-spożywczego już na pierwszym etapie procesu. Komitet staje w obronie znaczenia podnoszenia jakości europejskich produktów i ich wartości dodanej, a także udzielania informacji konsumentom oraz ulepszania instrumentów i przepisów Unii w tym zakresie.

1.2 EKES pozytywnie ocenia obowiązujące na szczeblu wspólnotowym systemy zapewniania jakości (chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne i gwarantowana tradycyjna specjalność) i uważa je za doskonały sposób promocji europejskich produktów. Zdaniem EKES-u regiony, z których pochodzą oznaczone w ten sposób produkty, zyskują na wartości, z korzyścią nie tylko dla rolników i producentów, ale także dla ostatecznego konsumenta. Zgadza się także z podejściem Komisji głoszącym, że przyczyniają się one do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Komitet pragnie jednak przypomnieć, jak ważne jest uznanie jakości europejskich produktów i przyjętego w Europie modelu produkcji nie tylko na rynku wewnętrznym ale także – w szczególności – na rynku zagranicznym, jak również wspieranie tej jakości. Wnosi także o stosowanie rygorystycznych procedur przy uznawaniu i kontroli wprowadzania na rynek produktów rolno-spożywczych na wszystkich poziomach ⁽¹⁾.

1.3 Choć EKES z satysfakcją przyjmuje utrzymanie zróżnicowania systemów zapewniania jakości (chroniona nazwa pochodzenia i chronione oznaczenie geograficzne), uważa, że proponowane definicje nie są tak jednoznaczne, jak te zawarte

w rozporządzeniu 510/2006. Z drugiej zaś strony ubolewa nad faktem, że w nowym tekście nie wprowadza się rozróżnienia pomiędzy trzema etapami produkcji (produkcja rolna i hodowla zwierząt, przetwórstwo, pakowanie) i wspomina się tylko o „etapie produkcji”.

1.4 W kwestii warunków przyznawania takich certyfikatów jak „gwarantowana tradycyjna specjalność” EKES sądzi, że „tradycja” danego produktu wiąże się nie tylko z jego historią (co przewidziano we wniosku), ale także z innymi cechami: właściwościami surowca, sposobem produkcji lub przetwórstwa, kulturą danego obszaru oraz innymi zaletami i uwarunkowaniami. Ponadto produkty oznakowane jako „gwarantowana tradycyjna specjalność” podlegają ciągłej ewolucji, dlatego EKES nie zgadza się z uznaniem liczby lat za podstawowy warunek pozwalający na włączenie danego produktu do tej kategorii.

1.5 EKES sądzi, że ograniczenie systemu gwarantowanych tradycyjnych specjalności do rejestracji produktów z jednoczesną rezerwacją nazwy może nie tylko znacznie ograniczyć liczbę rejestracji, ale również wyeliminować instrument promowania zarówno różnorodności, jak i producentów, którzy postanowili wytwarzać określony produkt żywnościowy zgodnie z tradycją. W związku z tym EKES proponuje, by po upływie okresu przejściowego Komisja zaproponowała system umożliwiający utrzymanie gwarantowanych tradycyjnych specjalności zarejestrowanych bez rezerwacji nazwy przed wejściem w życie omawianego rozporządzenia.

1.6 Jeśli chodzi o definicje jakościowe stosowane fakultatywnie, EKES wnosi o umożliwienie ponownego rozpatrzenia ewentualnego włączenia i uznania produktów rolnictwa górskiego ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 1–4 „Wzmocnienie europejskiego modelu rolno-spożywczego” i Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 5–10 „Informowanie o jakości produktów rolnych”.

⁽²⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 47–48 „Rolnictwo na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych”.

1.7 Pojęcie jakości powinno w przyszłości zostać poszerzone. Konsument powinien móc lepiej rozróżniać poszczególne formy hodowli zwierząt, tak, jak ma to obecnie miejsce w odniesieniu do jaj. Również sugestywne, służące reklamie oznakowania na opakowaniach (jak obrazy pasących się krów lub sformułowanie „mleko alpejskie”) powinny odpowiadać cechom danego produktu. Komitet oczekuje od Komisji odpowiednich konkretnych propozycji.

1.8 EKES zachęca Komisję do zaproponowania odpowiednich procedur monitorowania, by ułatwić spełnienie wymogów związanych z uczestnictwem w unijnych systemach zapewniania jakości.

1.9 Jeśli chodzi o dodatkowe, proponowane przez Komisję normy, które mają uzupełniać zarówno warunki dotyczące chronionej nazwy pochodzenia lub chronionego oznaczenia geograficznego, jak też definicje jakościowe stosowane fakultatywnie, EKES zgadza się, że normy te powinny zostać przyjęte poprzez akty delegowane.

1.10 Jeśli chodzi o zgodne z normami handlowymi oznaczenie miejsca uprawy i/lub pochodzenia produktów rolnych i zwierzęcych, EKES wnosi o bardziej konkretne przeanalizowanie kosztów i korzyści płynących z oceny skutków przewidzianej dla każdego takiego przypadku. W ramach wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie przekazywania konsumentom informacji trwają także prace nad obowiązkowym oznaczaniem miejsca pochodzenia niektórych produktów rolno-spożywczych. W ostatnich tego rodzaju dokumentach uwzględnia się już potrzebę oceny skutków dla każdego przypadku. EKES wzywa do kontynuowania prac w tym kierunku, by określić i zagwarantować spójność obu pakietów przepisów i uniknąć ich ewentualnego nakładania się.

1.11 EKES podkreśla znaczenie wytycznych odnoszących się do etykietowania produktów wykorzystujących składniki o chronionej nazwie pochodzenia lub chronionym oznaczeniu geograficznym, a także najlepszych rozwiązań w zakresie systemów certyfikacji produktów. Komitet wzywa do praktyki zgodnej z tymi wytycznymi.

2. Streszczenie komunikatu

2.1 Celem pakietu przepisów służących zapewnieniu jakości jest ulepszenie prawodawstwa Unii Europejskiej w obszarze jakości produktów rolnych, a także pod kątem funkcjonowania krajowych i prywatnych systemów certyfikacji, by stały się one prostsze, bardziej przejrzyste i zrozumiałe, otwarte na innowację oraz mniej uciążliwe dla producentów i organów administracji.

2.2 Komunikat Komisji COM(2009) 234 w sprawie polityki jakości produktów rolnych, opublikowany w 2009 r., zawiera następujące wytyczne strategiczne:

- usprawnienie komunikacji o właściwościach produktu rolnego między rolnikami a nabywcami i konsumentami;
- dalsze doskonalenie spójności między poszczególnymi instrumentami polityki jakości produktów rolnych UE;

— uproszczenie mające na celu ułatwienie rolnikom, producentom i konsumentom stosowania rozmaitych systemów i warunków etykietowania.

2.3 Pakiet ten obejmuje:

2.3.1 wniosek w sprawie rozporządzenia upraszczającego procedury administracyjne systemów zapewniania jakości poprzez zebranie ich w jednym instrumencie prawnym; rozporządzenie zapewnia spójność pomiędzy poszczególnymi instrumentami i sprawia, że systemy są bardziej zrozumiałe dla zainteresowanych stron;

2.3.2 wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego norm handlowych, zwiększający przejrzystość i upraszczający stosowane procedury;

2.3.3 wytyczne określające najlepsze praktyki w zakresie systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych;

2.3.4 wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących jako składniki produkty objęte chronioną nazwą pochodzenia (CHNP) i chronionym oznaczeniem geograficznym (CHOG).

2.4 Nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne

We wniosku podtrzymuje się i wzmacnia system zapewniania jakości dla produktów rolnych i środków spożywczych, bez uszczerbku dla systemów nazw pochodzenia odnośnie do win, napojów spirytusowych lub win aromatyzowanych. Ponadto obecna procedura rejestracji skraca ustalone terminy. Ustanawia się także szereg wspólnych podstawowych zasad dotyczących oficjalnych kontroli oraz utrzymuje się obszar zastosowania rozporządzenia (produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi i inne).

2.5 Gwarantowane tradycyjne specjalności

Utrzymano ten system rezerwacji nazw, wyeliminowana zostaje jednak możliwość rejestracji nazw bez rezerwacji. Usprawnia się proces rejestracji, wydłuża okres przewidziany w ramach kryterium „tradycji” do 50 lat oraz ogranicza system do gotowych dań i przetworzonych produktów.

2.6 Definicje jakościowe stosowane fakultatywnie

Proponuje się włączenie tych definicji do rozporządzenia w ramach starań o wartość dodaną i wspierania niektórych, specjalnych norm handlowych (hodowla drobiu na wolnym wybiegu, miód kwiatowy, oliwa z oliwek z pierwszego tłoczenia na zimno), a także w celu dostosowania się do ram prawnych Traktatu o funkcjonowaniu UE.

2.7 Normy handlowe

Wniosek zawiera ogólną zasadę przewidującą, że Komisja będzie przyjmowała normy handlowe przy pomocy aktów delegowanych. We wszystkich sektorach ustanawia się podstawę prawną zobowiązującą do wskazania na etykiecie miejsca produkcji, zgodnie ze szczególnymi cechami każdego sektora. Każdy przypadek zostanie przeanalizowany oddzielnie, począwszy od sektora mleczarskiego.

2.8 Zasada pomocniczości

Ustalona zostaje zasada gwarantująca, że nazwy i definicje stanowiące wartość dodaną systemów są chronione w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich UE, konsumenci nie są wprowadzani w błąd i nie stwarza się przeszkód dla handlu wewnątrz Unii. Efektywne i skuteczne określenie tego typu uprawnień będzie miało miejsce na szczeblu UE. Natomiast przetwarzanie i analizowanie wniosków będzie przeprowadzane na szczeblu krajowym, ponieważ to na tym poziomie można zrobić to najskuteczniej.

2.9 Zasada proporcjonalności

By wzmocnić wiarygodność systemów zapewniania jakości oraz zagwarantować skuteczne spełnianie ich wymogów, producenci muszą zobowiązać się do sprostania wymaganiom i zobowiązaniom z zakresu jakości, mając przy tym prawo wyboru odpowiadającego im systemu. Warunki udziału i kontroli będą proporcjonalne do odpowiedniej gwarancji jakości.

3. Uwagi ogólne

3.1 W pakiecie przepisów służących zapewnieniu jakości ustanawia się po raz pierwszy globalną politykę w zakresie systemów wspólnotowych i definicji jakościowych produktów rolnych stanowiących wartość dodaną, jak również norm handlowych. Zawiera on także dwie wytyczne dotyczące dobrowolnych systemów certyfikacji produktów i wykorzystania jako składników produktów o chronionej nazwie pochodzenia i chronionym oznaczeniu geograficznym. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejmowane przez Komisję w ciągu ostatnich trzech lat wysiłki zmierzające do utworzenia tak ambitnego, jednolitego systemu, w oparciu o obowiązujące przepisy ustanowione urywkowo i dla każdego sektora oddzielnie.

3.2 Komisja jest zdania, że siła europejskiej produkcji rolno-spożywczej leży w jej różnorodności, w doświadczeniu producentów, a także w ziemi i obszarach produkcji. EKES jest usatysfakcjonowany tą motywacją. Komitet jest także zdania, że wspólnotowe systemy zapewniania jakości mają pozytywny wpływ na zróżnicowanie produkcji, ochronę przed nieprawidłowym wykorzystaniem lub imitacją oraz że pozwalają konsumentom poznać właściwości produktów. EKES zgadza się z podejściem głoszącym, że różne systemy zapewniania jakości to doskonałe sposoby na promocję europejskich produktów. Pragnie jednak przypomnieć o znaczeniu uznania zalet tych produktów na poziomie międzynarodowym. Aby tak się stało, nie wystarczy jedynie podnoszenie poziomu wiedzy na temat europejskiej jakości na rynku wewnętrznym; jeżeli chcemy zachować i w dalszym ciągu rozwijać europejskie rolnictwo i przetwórstwo spożywcze, należy promować ją również na rynkach zagranicznych. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie ochrony europejskiego modelu produkcji. Uważa także, że niezbędne jest ustanowienie równych warunków handlu dla produktów unijnych i pochodzących z krajów trzecich z punktu widzenia jakości, zdrowia, środowiska naturalnego i dobrostanu zwierząt, tak jak określiła to prezydencja Rady w swoich wnioskach na temat komunikatu Komisji Europejskiej dotyczącego WPR do 2020 r.

3.3 Systemy zapewniania jakości produktów rolnych zapewniają wartość dodaną regionowi, w którym towary są wytwarzane, jak również przyczyniają się do utrzymania różnorodności i zwiększenia konkurencyjności sektora rolniczego

i przetwórczego. Wspierają dzięki temu osiągnięcie celów polityki rozwoju obszarów wiejskich, uwzględnionych w komunikacie Komisji w sprawie WPR do 2020 r. (COM(2010) 672). EKES z zadowoleniem obserwuje spójność zachodzącą między tymi dwoma obszarami polityki i wnosi, by również rozporządzenie w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych było zgodne z priorytetami innych obszarów polityki, takich jak strategia „Europa 2020” (tworzenie wartości, rozwój innowacji, zwiększanie konkurencyjności produkcji, ochrona środowiska naturalnego, efektywne korzystanie z zasobów itp.). Komitet żąda także, by rozporządzenie odpowiednio uwzględniło wyzwania jednolitego rynku (wysoki, zrównoważony i sprawiedliwy wzrost gospodarczy dla przedsiębiorstw i lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego) oraz by było spójne z celami kierunków polityki poświęconych ochronie i informowaniu konsumentów, konkurencji i rynkowi zagranicznemu.

3.4 Jeśli chodzi o wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących jako składniki produkty o chronionej nazwie pochodzenia i chronionym oznaczeniu geograficznym (2010/C 341/03), EKES podkreśla znaczenie tej inicjatywy i wzywa do spełniania jej wymogów.

3.5 Komitet z satysfakcją przyjmuje także wniosek Komisji w sprawie wytycznych dotyczących sprawdzonych rozwiązań w zakresie dobrowolnych systemów certyfikacji (2010/C 341/04). W ostatnich latach można było zaobserwować wzrost sprzedaży nieprawidłowo oznakowanych produktów rolnych. Wywołało to dyskusję o wymogach etycznych, społecznych i związanych ze środowiskiem naturalnym. Również Komisja wskazuje na potrzebę zwiększonej wiarygodności, przejrzystości i zrozumiałości w umowach zawieranych w ramach łańcucha dostaw. Komitet zwrócił się do Komisji o opracowanie tego rodzaju wytycznych⁽³⁾, w związku z czym zwraca się do wszystkich organizacji stosujących obecnie systemy certyfikacji produktów rolnych o przegląd procedur, by jak najlepiej dostosować je do wytycznych dotyczących sprawdzonych rozwiązań.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 *Chroniona nazwa pochodzenia (CHNP) i chronione oznaczenie geograficzne (CHOG)*

4.1.1 EKES z satysfakcją stwierdza, że utrzymano oba systemy zapewniania jakości. Ubolewa jednak nad brakiem w nowym tekście wzmianki o trzech etapach produkcji (produkcja rolna i hodowla zwierząt, przetwórstwo, pakowanie).

4.1.2 Komitet uznaje wkład, jaki produkty rolne wnoszą w utrzymanie tradycyjnych metod produkcji oraz w ochronę środowiska, z korzyścią nie tylko dla producentów i sektora przetwórczego, lecz również dla konsumentów. Uznaje tych systemów zapewniania jakości przyczynia się także do rozwoju obszarów wiejskich w danym regionie, zwiększa przywiązanie ludności do ziemi dzięki poprawie warunków i jakości życia, utrwała i zwiększa szanse na znalezienie zatrudnienia i rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wspiera korzystne wykorzystanie zasobów naturalnych.

⁽³⁾ Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 72–81 „Etyczny handel i systemy gwarancji konsumenckiej”.

4.1.3 Producenci starający się o chronioną nazwę pochodzenia lub chronione oznaczenie geograficzne muszą spełnić szereg warunków. Zgodnie z wnioskiem i w celu zagwarantowania, że informacje zawarte w specyfikacjach produktów będą istotne i konkretne, Komisja może – w drodze aktów delegowanych – ustanowić dodatkowe przepisy. Jeżeli chodzi o chronione oznaczenie geograficzne, EKES uważa, że w wypadku, gdy miejsce produkcji użytego produktu rolnego różni się od miejsca pochodzenia przetworzonego produktu żywnościowego, informacja o tym powinna widnieć na etykiecie.

4.1.4 EKES zgadza się i popiera, by to państwa członkowskie podejmowały działania administracyjne lub sądowe w celu zapobieżenia nielegalnemu wykorzystaniu chronionej nazwy pochodzenia lub chronionego oznaczenia geograficznego bądź uniknięciu takiej sytuacji, także na wniosek stowarzyszenia producentów.

4.2 Gwarantowane tradycyjne specjalności

4.2.1 EKES pozytywnie ocenia utrzymanie gwarantowanych tradycyjnych specjalności jako jednego z systemów zapewniania jakości niektórych produktów – stanowią one jedyną możliwość uznania tradycyjnych produktów państw członkowskich.

4.2.2 Odnośnie do kryteriów przyznawania takich certyfikatów jak „gwarantowana tradycyjna specjalność”, EKES sądzi, że ograniczenie systemu gwarantowanych tradycyjnych specjalności do rejestracji produktów z jednoczesną rezerwacją nazwy może nie tylko znacznie ograniczyć liczbę rejestracji, ale również wyeliminować instrument promowania zarówno różnorodności, jak i producentów, którzy postanowili wytwarzać określony produkt żywnościowy zgodnie z tradycją. W związku z tym EKES proponuje, by po upływie okresu przejściowego Komisja zaproponowała system umożliwiający utrzymanie gwarantowanych tradycyjnych specjalności zarejestrowanych bez rezerwacji nazwy przed wejściem w życie omawianego rozporządzenia. Z drugiej strony, tradycja danego produktu wiąże się nie tylko z jego historią, ale także z innymi cechami: właściwościami surowca, sposobem produkcji lub przetwórstwa, kulturą danego obszaru oraz innymi zaletami i uwarunkowaniami. W związku z tym Komitet proponuje, by nie uznawać danego produktu za gwarantowaną tradycyjną specjalność, kierując się jedynie określoną liczbą lat.

4.3 Oznaczenia i symbole systemów zapewniania jakości oraz rola producentów

4.3.1 Wniosek w sprawie rozporządzenia przewiduje, że stowarzyszenia producentów mogą mieć wpływ na zagwarantowanie jakości swoich produktów na rynku, prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych, zapewnienie zgodności produktów z odpowiednimi warunkami i przyjęcie środków ulepszających funkcjonowanie systemów. EKES popiera usprawnienie systemu służące wzmocnieniu i uzasadnieniu roli tych stowarzyszeń, a także ich zwiększone uczestnictwo, zarówno z punktu widzenia zarządzania podażą na rynku, jak i użycia

jako składników produktów o chronionej nazwie pochodzenia i chronionym oznaczeniu geograficznym. Wnosi jednak, by nadanie tego rodzaju uprawnień stowarzyszeniom odbyło się bez uszczerbku dla przepisów zawartych w rozporządzeniu (WE) 1234/2007 i odnoszących się do organizacji producentów i organizacji międzybranżowych. Tym niemniej, EKES jest usatysfakcjonowany poddaniem oficjalnej kontroli operatorów zajmujących się opracowywaniem i przechowywaniem produktów oznaczonych jako gwarantowana tradycyjna specjalność, chroniona nazwa pochodzenia lub chronione oznaczenie geograficzne bądź handlu nimi.

4.4 Dalsze wskazówki co do bardziej kompleksowej polityki zapewniania jakości

4.4.1 Komitet jest zdania, że w przyszłości „jakość” powinna obejmować również bardziej konkretne informacje, np. odnośnie do warunków hodowli zwierząt (np. chów wybiegowy, ściółka słomiana itp.). Sensowne wydaje się wprowadzenie rozróżnienia, tak aby konsument mógł lepiej dostrzec różnice między różnymi formami produkcji. Służyłoby to również oddzieleniu przemyślowych form produkcji od produkcji tradycyjnej. Jako pozytywny przykład można tu wymienić wprowadzenie oznakowania jaj. Komisja jest proszona o opracowanie takich propozycji także dla innych rodzajów hodowli zwierząt.

4.4.2 Ponadto obecnie jest jeszcze możliwe podawanie na opakowaniach informacji, które sugerują konsumentowi pewną jakość produktu, co nie musi odpowiadać rzeczywistości. Tak więc na przykład na opakowaniach mleka pokazane są pasące się krowy, a tymczasem nie ma gwarancji, że mleko pochodzi od krów z wolnego wybiegu. Sprzedawane jest również mleko „alpejskie”, chociaż nie pochodzi ono z regionu Alp, lecz np. z Węgier. To samo dotyczy „szynki szwarcwaldzkiej”, w wypadku której tylko wędzenie ma miejsce w tym regionie, zaś wytwarzanie mięsa odbywa się gdzie indziej. Zdaniem Komitetu mamy tu do czynienia z wprowadzaniem w błąd co do jakości produktu, a tym samym z oszukiwaniem konsumentów. W propozycjach Komisji odczuwalny jest brak jasnego stanowiska w sprawie sposobów położenia kresu podobnym praktykom.

4.5 Proces składania wniosków i rejestracji

4.5.1 Komisja przedstawia kilka propozycji mających usprawnić procedurę rejestracyjną; zdaniem Komitetu mogą one rzeczywiście wprowadzić pewne ulepszenia. Jednak w kwestii zrezygnowania z comiesięcznej publikacji wniosków EKES wnosi o rozważenie utrzymania tej procedury; ułatwiłoby to monitorowanie, zwłaszcza w świetle propozycji skrócenia do jedynie dwóch miesięcy okresu przysługującego na sprzeciw.

4.5.2 Natomiast jeśli chodzi o zagwarantowanie, że oznaczenia ogólne nie mogą zostać zarejestrowane jako chroniona nazwa pochodzenia lub chronione oznaczenie geograficzne, zdaniem EKES-u należałoby wzmocnić tę propozycję odpowiednią oceną na szczeblu krajowym i wspólnotowym.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych

COM(2010) 738 wersja ostateczna – 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Sprawozdawca: **Antonio POLICA**

Rada, w dniu 18 stycznia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 27 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2, a w odniesieniu do tytułu II również zgodnie z art. 118 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgając opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych

COM(2010) 738 wersja ostateczna – 2010/0354 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 5 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie uwag i zaleceń Komitetu

1.1 EKES ocenia pozytywnie wniosek Komisji mający na celu stworzenie spójnej polityki zapewniania jakości produktów rolnych ukierunkowanej na wspomaganie rolników w informowaniu o parametrach, cechach i właściwościach produktów rolnych oraz zagwarantowanie odpowiednich informacji dla konsumentów. Komitet jest ponadto przekonany, że pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości może przyczynić się do zwiększenia możliwości zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, przeciwdziałając wyludnieniu, pomagając w zachowaniu specyfiki kulturowej, poprawie relacji człowieka ze środowiskiem i w bardziej odpowiedniej gospodarce zasobami naturalnymi.

1.2 Komitet popiera poprawę systemów wyszczególniania produktów rolno-spożywczych (nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych, gwarantowanych tradycyjnych specjalności), tak by uprościć i zrationalizować związane z nimi wymogi, wzmacniając jednocześnie model. Ma ponadto nadzieję, że w ich ramach zwiększona zostanie ochrona przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, i uważa, że powszechne zastosowanie norm handlowych może się przyczynić do tej poprawy.

1.3 Komitet uważa – tak jak zaznaczył już w swych wcześniejszych opiniach⁽¹⁾ – że identyfikowalność rozumiana jako środek umożliwiający prześledzenie historii produktu w całym łańcuchu od czasu jego produkcji do sprzedaży jest istotnym instrumentem umożliwiającym skuteczne zastosowanie wszystkich zaleceń, które zostaną przyjęte po wprowadzeniu konkretnych norm handlowych. Uważa, że same informacje zawarte na

etykiecie nie są wystarczające, lecz konieczne jest zagwarantowanie możliwości ich obiektywnego potwierdzenia.

1.4 Oprócz zagwarantowania prawdziwości informacji przy użyciu skutecznych instrumentów identyfikowalności, trzeba również zwiększyć i zapewnić ich skuteczność, zamieszczając na etykiecie jasne, pełne i zrozumiałe informacje, zapewniając właściwą równowagę między prawem konsumenta do pełnych informacji a czytelnością informacji związaną z wielkością czcionki, co pomoże uniknąć nadmiernej złożoności, technicznego charakteru czy też długości informacji, które mogą zdezorientować konsumenta lub zniechęcić go do lektury.

1.5 W celu zagwarantowania adekwatności i skuteczności kontroli, Komitet zaleca, by również faktury oraz wszelka dokumentacja dołączona do produktów obejmowały podstawowe informacje zawarte w normach handlowych konkretnego sektora lub produktu. Szczególną uwagę należy zwrócić na produkty importowane do UE z krajów trzecich, tak by zwalczać nieuczciwe praktyki handlowe i do nich zniechęcać⁽²⁾.

1.6 Sieci kontroli koniecznej do sprawdzenia zgodności produktów z obecnymi i przyszłymi przepisami oraz do zastosowania odpowiednich sankcji administracyjnych w wypadku naruszenia norm handlowych powinny towarzyszyć starania i inicjatywy na rzecz zwiększenia odpowiedzialności podmiotów tego sektora i rozpowszechnienia kultury poszanowania przepisów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 5-10 „Wspólnotowy model rolnictwa: jakość produkcji i informowanie konsumentów jako czynniki konkurencyjności”.

⁽²⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 60–64, opinia w sprawie bezpieczeństwa sanitarnego importowanych produktów rolnych i żywnościowych.

1.7 Komitet rozumie, że postanowienie dotyczące wykorzystania instrumentu aktów delegowanych do uregulowania kwestii norm handlowych jest zgodne z podejściem polegającym na uproszczeniu przepisów wprowadzonym w traktacie lizbońskim, z art. 290 TFUE oraz z podejściem przyjętym dotychczas przez Komisję i akceptowanym w analogicznych sytuacjach przez Komitet⁽³⁾. Zaleca niemniej, by z instrumentu tego korzystano ostrożnie, gdyż brak odpowiedniej selektywności i brak poszanowania specyfiki mogą wywołać zakłócenia w sektorach, które są obecnie regulowane za pomocą ścisłych norm handlowych, przede wszystkim w sektorze „świeżych owoców i warzyw”⁽⁴⁾.

1.8 Co się tyczy informacji, które powinny być obowiązkowo zamieszczane na etykiecie, pozytywnym faktem jest zapewne wprowadzenie podstawy prawnej nakładającej we wszystkich sektorach obowiązek wskazania „miejsca produkcji”⁽⁵⁾ w odpowiedzi na oczekiwania konsumentów związane z przejrzystością i informacją, co zapobiegnie podawaniu innych informacji, które mogłyby wprowadzać konsumentów w błąd. Natomiast mało spójne wydaje się wprowadzenie „odpowiedniego poziomu geograficznego”, który byłby ustalany indywidualnie. Bardziej wskazane byłoby raczej, co Komitet postulował już częściowo w przeszłości⁽⁶⁾, zamieszczenie na etykiecie informacji o „miejscu produkcji” rozumianym jako miejsce uprawy lub hodowli, czy też kraj, z którego pochodzi produkt rolny nieprzetworzony lub wykorzystany do produkcji żywności.

1.9 Parlament i Rada wyraziły jasno chęć uregulowania kwestii podstawowych produktów żywnościowych dla obywateli europejskich i objęcia ich ochroną prawną; w tej dziedzinie UE uczyniła już wiele w przeszłości i posiada obecnie szersze kompetencje specjalistyczno-prawne, by kontynuować ten proces. W szczególności Komitet sprzeciwia się automatycznemu dostosowaniu do obowiązujących norm handlowych przyjętych przez organizacje międzynarodowe⁽⁷⁾ bez uprzedniej analizy i oceny w celu ustalenia ich skuteczności i spójności z nowymi ramami prawnymi.

1.10 Komitet zgadza się z zasadą proporcjonalności ujętą pośród zasad prawnych omawianego wniosku, lecz wyraża zaniepokojenie, że jej zastosowanie w ramach definicji jakościowych stosowanych fakultatywnie może doprowadzić do mniej wiążących kontroli oraz do rzadszego przestrzegania samych przepisów. Należy dążyć do uproszczenia i zmniejszenia biurokracji, zachowując jednocześnie odpowiedni system kontroli chroniący konsumentów.

1.11 Środki wymienione we wniosku byłyby skuteczniejsze, gdyby zostały szeroko rozpowszechnione bezpośrednio wśród konsumentów i za pośrednictwem ich stowarzyszeń branżowych. Środki masowego przekazu są szeroko wykorzystywane do aktywizacji sprzedaży, lecz niewystarczająco – do pogłębienia wiedzy obywateli UE na temat chroniących ich przepisów i podniesienia ich świadomości na temat decyzji, które podejmują w chwili zakupu.

⁽³⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 30-32 „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez EFRR oraz systemy wsparcia bezpośredniego w ramach WPR”.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1580/07 zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1221/08 Komisji.

⁽⁵⁾ COM(2010) 738 wersja ostateczna – art. 112e ust. 3 lit. c).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 81, pkt 1.3 i Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, pkt 5.5.18.

⁽⁷⁾ COM(2010) 738 wersja ostateczna, art. 112b ust.3 i zał. XIIB.

2. Wstęp – dokument Komisji

2.1 Pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości ma na celu ulepszenie zarówno przepisów UE dotyczących jakości produktów rolnych, jak i funkcjonowania krajowych i prywatnych systemów certyfikacji, tak by stały się one prostsze, bardziej przejrzyste i łatwiejsze do zrozumienia, a także były bardziej podatne na innowację i mniej uciążliwe dla producentów oraz administracji.

2.1.1 Pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości współgra z innymi obszarami polityki UE. W niedawnym komunikacie Komisji dotyczącym WPR po 2013 r. wskazano m.in. potrzebę utrzymania dywersyfikacji działalności rolnej na obszarach wiejskich, a także potrzebę podniesienia konkurencyjności. Również w komunikacie „Europa 2020: strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, wymieniając priorytety UE, podkreślono, że celem strategicznym jest promowanie większej konkurencyjności gospodarki, zważywszy, że jakość jest jednym z mocnych punktów konkurencyjności rolnictwa europejskiego.

2.2 W 2009 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie polityki jakości produktów rolnych (COM(2009) 234 wersja ostateczna), w którym zawarto następujące wytyczne strategiczne:

- usprawnienie komunikacji w odniesieniu do właściwości produktu rolnego między rolnikami a nabywcami i konsumentami;
- dalsze doskonalenie spójności między poszczególnymi instrumentami polityki jakości produktów rolnych UE;
- zmniejszenie stopnia złożoności w celu ułatwienia i uprzyśpieszenia rolnikom, producentom i konsumentom stosowania rozmaitych systemów i wymogów związanych z oznakowaniem.

2.3 Pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości obejmuje:

2.3.1 wniosek dotyczący rozporządzenia mający na celu uproszczenie zarządzania systemami jakości poprzez ich połączenie w jeden instrument prawny; rozporządzenie to gwarantuje spójność różnych instrumentów i ułatwia zainteresowanym stronom zrozumienie poszczególnych systemów;

2.3.2 wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie norm handlowych mający na celu zwiększenie przejrzystości i uproszczenie mających zastosowanie procedur;

2.3.3 wytyczne określające najlepsze praktyki w zakresie tworzenia i funkcjonowania systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych;

2.3.4 wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia (CHNP) i chronione oznaczenia geograficzne jako składniki (CHOG).

2.4 Nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne:

we wniosku utrzymano i wzmocniono system jakości produktów rolnych i środków spożywczych, wykluczając systemy regulujące oznaczenia geograficzne win, napojów aromatyzowanych i napojów alkoholowych. Ponadto obecna procedura rejestracji przyspiesza przewidziane terminy, wprowadza szereg minimalnych wspólnych zasad w odniesieniu do kontroli urzędowych i utrzymuje zakres zastosowania rozporządzenia (produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi i inne produkty).

2.5 Gwarantowane tradycyjne specjalności:

utrzymano system rezerwacji nazw gwarantowanych tradycyjnych specjalności, lecz zniesiono możliwość zarejestrowania nazw bez dokonania rezerwacji. Uproszczono system rejestracji, okres przewidziany w ramach kryterium „tradycji” wydłużono do 50 lat, a system ograniczono do gotowych dań i produktów przetworzonych.

2.6 Definicje jakościowe stosowane fakultatywnie:

wniosek ma na celu włączenie do rozporządzenia definicji jakościowych stosowanych fakultatywnie, gdyż mają one cechy wnoszące wartość dodaną, oraz utrzymanie niektórych konkretnych norm handlowych (mięso drobiu z chowu wybiegowego, miód kwiatowy, oliwa z oliwek z pierwszego tłoczenia na zimno) wraz z dostosowaniem do ram prawnych zawartych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.7 Normy handlowe:

we wniosku przewidziano ogólną zasadę, że Komisja przyjmuje normy handlowe w drodze aktów delegowanych. W odniesieniu do wszystkich sektorów ustanowiono podstawę prawną, która zobowiąże do wskazania na etykiecie miejsca produkcji na odpowiednim poziomie geograficznym, zgodnie ze specyfiką każdego sektora. Zostanie przeprowadzone badanie indywidualnych przypadków, począwszy od sektora mleka.

2.8 We wniosku przewidziano powierzenie nadzoru nad wszystkimi systemami właściwym organom krajowym. Nadzór nad kontrolą prowadzoną przez poszczególne państwa członkowskie powinien ponadto odbywać się na jak najwyższym szczeblu, czyli na szczeblu UE, by bardziej uwiarygodnić przepisy mające zastosowanie do produktów spożywczych na terytorium całej UE zgodnie z zasadami zapisanymi w rozporządzeniu.

3. Uwagi ogólne

3.1 Wniosek Komisji, który ma na celu zaoferowanie producentom właściwych instrumentów informowania konsumentów o cechach produktów i metodach ich wytwarzania przy jednoczesnym zapewnieniu ich ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, stanowi istotny krok na drodze podejmowania decyzji w sprawie jakości.

3.2 Identyfikowalność jest ważnym narzędziem śledzenia historii produktu w łańcuchu produkcji, które przyczynia się – wraz z informacjami podanymi na etykiecie – do dostar-

czenia konsumentom jasnych, kompletnych i zrozumiałych informacji na temat produktu wprowadzanego do obrotu. Instrument identyfikowalności będzie zatem obejmować wszystkie certyfikaty, rejestracje i dokumenty handlowe potwierdzające procesy i transfery, strzeżone przez wszystkie podmioty łańcucha produkcji i okazywane na ewentualny wniosek organów kontroli.

3.3 Wniosek przewiduje, że państwa członkowskie przeprowadzają kontrole oparte na analizie ryzyka w celu weryfikacji, czy produkty są zgodne z obecnymi i przyszłymi przepisami, oraz stosują odpowiednie sankcje administracyjne. Komitet zaleca utrzymanie skutecznej sieci kontroli poprzez poszerzenie i wykorzystanie kompetencji poszczególnych krajowych organów kontroli, które już dzisiaj zajmują się przestrzeganiem norm handlowych w tych sektorach, które je przewidują.

3.4 Wraz z nadzorem za pośrednictwem systemu kontroli, m.in. poprzez zastosowanie analiz, Komitet zaleca podjęcie wysiłków i inicjatyw w celu zwiększenia odpowiedzialności podmiotów sektora oraz coraz większego rozpowszechnienia kultury poszanowania przepisów.

3.5 Jeżeli chodzi o odniesienie do „miejsca produkcji”, które musi być obowiązkowo podane na etykiecie, wniosek jest zbyt nieprecyzyjny, przewidując „odpowiedni poziom geograficzny”, który ustala się indywidualnie. Jeżeli ten parametr zostałby istotnie zachowany, to mogłoby dojść do skrajnego przypadku, gdy na etykiecie produktu widniałaby tylko ogólna informacja „wyprodukowano w UE”, co wykluczałoby pochodzenie z krajów trzecich, lecz zapewne nie byłoby zgodne z chwalebny dążeniem do informacji i przejrzystości na rzecz konsumentów, którego podstawą są powstające normy handlowe.

3.6 Powszechne zastosowanie instrumentu aktów delegowanych w formie przedstawionej we wniosku dotyczącym zmiany/uzupełnienia obecnych i przyszłych norm handlowych nie umożliwi obecnie dokonania wystarczająco gruntownej oceny wszystkich przepisów. Z pewnością pozytywne jest to, że dokładnie nakreślono ogólną treść przyszłych norm handlowych, ustanawiając ramy danych, informacji i wskazówek obejmujących wszystkie procesy, załadunek i transport produktu oferowanego na sprzedaż. Niemniej z pewnością pozytywna ocena możliwości ich zastosowania, o której świadczą przeprowadzone oceny oddziaływania, nie może jeszcze znaleźć potwierdzenia w ocenie ich rzeczywistego zastosowania, a przede wszystkim ich skuteczności w odniesieniu do kategorii lub produktów. Wspomnianą ocenę będzie można przeprowadzić dopiero po zastosowaniu norm w praktyce.

3.7 Propozycje zawarte w pakiecie przepisów służącym zapewnieniu jakości wchodzą w zakres jednego integralnego projektu dotyczącego jakości. Oznacza to, że różne instrumenty muszą zostać uznane za wzajemnie się uzupełniające i działać w pełnej synergii. Konieczne będzie zatem zadbanie o to, by jakakolwiek zmiana wprowadzona do jednego z tych instrumentów nie przyniosła negatywnych lub niepożądanych konsekwencji dla innych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jeżeli chodzi o realizację celu polityki jakości, nielogiczne wydaje się postanowienie zawarte w art. 112b ust. 3, w którym uznaje się a priori za spełniający wymogi ogólnej normy handlowej produkt, który ma zostać wprowadzony do obrotu i który jest zgodny z obowiązującą normą przyjętą przez którąkolwiek z organizacji międzynarodowych wymienionych w załączniku XIIIb. Komitet sprzeciwia się zatem temu przepisowi, gdyż nie umożliwia on w ogóle skutecznej analizy zasadniczej zgodności z ogólnymi i szczegółowymi normami handlowymi, które uznaje się za niezbędne do ochrony obywateli europejskich i do ochrony konkurencji.

4.2 Odstępstwom przewidzianym w art. 112k nie wydają się towarzyszyć wystarczające wyjaśnienia przyczyn, dla których organy krajowe mogą zastosować odstępstwo lub zachować przepisy krajowe, ze szczególnym uwzględnieniem tłuszczów do smarowania i praktyk enologicznych. Niemniej, jeżeli przyczyną jest chęć sformalizowania obecnej praktyki, tak aby zapobiec mnożeniu się dalszych systemów wyłączonych z opracowywanych właśnie norm handlowych, Komitet zgadza

się z tą decyzją, lecz zwraca się o jej wyjaśnienie w tekście wniosku w celu zachowania jasności i potwierdzenia tej interpretacji.

4.3 We wniosku Parlamentu i Rady zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 zawarto postanowienie, które umożliwia Komisji przyjęcie konkretnych norm handlowych dla wszystkich produktów wymienionych w załączniku I do wniosku, z wyłączeniem rolniczego alkoholu etylowego, poprzez zastosowanie instrumentu prawnego, jakim są akty delegowane. Komitet zaleca niemniej, by z instrumentu tego korzystano ostrożnie, gdyż brak poszanowania specyfiki może wywołać zakłócenia w sektorach, które są obecnie regulowane za pomocą ścisłych norm handlowych, przede wszystkim w sektorze „świeżych owoców i warzyw”.

4.4 Komitet podkreśla wreszcie, że zważywszy na złożoność skreśleń i zmian wprowadzonych do początkowego rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, powinny one zostać wskazane szczególnie dokładnie, co ułatwi lekturę i zrozumienie przez użytkowników końcowych, w tym zwłaszcza producentów i konsumentów, a także przyczyni się do ich prawidłowego i jednolitego zastosowania.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych

COM(2010) 759 wersja ostateczna – 2010/0364 (COD)

(2011/C 218/24)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Rada, w dniu 27 stycznia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych

COM(2010) 759 wersja ostateczna – 2010/0364 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 6 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wykorzystuje zmianę tych rozporządzeń spowodowaną przez traktat lizboński, by wprowadzić środki upraszczające. Niemniej jednak te punkty upraszczające dotyczą głównie administracji, podczas gdy nadal konieczne jest ogólne uproszczenie rozporządzeń odnoszących się do ekologicznych rolników i producentów.

1.2 Komitet zauważa, że w swojej ostatniej opinii CESE 357/2011 w sprawie *wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW* przedstawił szczegółowe uwagi związane ze skutkami dostosowania uprawnień delegowanych i wykonawczych Komisji oraz że propozycja ta zatwierdza podejście do tych uprawnień przedstawione przez Komisję.

1.3 Komitet uważa, że grupy doradzające Komisji w zakresie wprowadzania w życie aktów, w szczególności organizacje pozarządowe i podmioty, powinny nadal odgrywać taką samą rolę.

1.4 Komitet sugeruje, że nowe unijne logo produkcji ekologicznej, o ile opatrzone nim są produkty ekologiczne pochodzące spoza UE, powinno różnić się kolorem.

2. Kontekst opinii

2.1 Niniejsza opinia dotyczy dokumentu COM(2010) 759, jest to wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych. Celem tego rozporządzenia jest dostosowanie uprawnień wykonawczych Komisji ustanowionych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 na ten sam

temat do rozróżnienia między uprawnieniami delegowanymi a wykonawczymi Komisji, wprowadzonego w art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.2 Artykuły 290 i 291 TFUE przewidują poprawki do procedur decyzyjnych między Komisją Europejską, Radą i Parlamentem Europejskim w związku z warunkami wchodzenia w życie aktów ustawodawczych UE.

2.3 W dużej części rozporządzenia zajęto się niewielkimi poprawkami do poprzedniego rozporządzenia w sprawie znakowania ekologicznego, a w szczególności wprowadzono odniesienia do siedmiu nowych artykułów (art. 38 a–g). Artykuły te określają „konkretne definicje odnoszące się do zakresu” w ramach uprawnień delegowanych.

2.4 Konkretne punkty są opisane jako zasady produkcji, takie jak wymogi wobec podmiotów gospodarczych oraz zezwolenia na stosowanie produktów i substancji, unijne logo produkcji ekologicznej; jak również kwestie dotyczące systemów kontroli np. audyt jednostek i organów kontrolnych.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Chociaż rozporządzenie to ma ograniczony zakres i w dużym stopniu techniczny charakter, zrozumienie obecnego stanowiska wobec produkcji ekologicznej jako części składowej wspólnej polityki rolnej wymaga krótkiego wyjaśnienia. Definicja rolnictwa „ekologicznego” została opracowana, dopiero gdy nowoczesne metody rolnictwa zaczęły w dużym stopniu zastępować systemy tradycyjne. Obecnie jest ono postrzegane jako forma rolnictwa wykorzystująca przede wszystkim płodozmiary, nawozy zielone, kompost oraz biologiczną kontrolę

szkodników, aby zachować wydajność gleby i kontrolować szkodniki. Wyklucza ono lub poważnie ogranicza wykorzystanie fabrycznych nawozów, pestycydów (do których zalicza się herbicydy, insektycydy i fungicydy), regulatorów wzrostu roślin takich jak hormony, antybiotyków dla zwierząt hodowlanych, dodatków do żywności oraz organizmów zmodyfikowanych genetycznie.

3.2 Modele produkcji ekologicznej były zakorzenione w zasadach ekologicznych, w lokalnych, regionalnych i krajowych tradycjach oraz, do pewnego stopnia, w wartościach filozoficznych. W związku z tym w Europie stosowano wiele różnych podejść. Na początku lat siedemdziesiątych, w odpowiedzi na „europeizację” oraz zwiększone zainteresowanie i popyt, liczne krajowe ochotnicze ekologiczne organizacje kontrolne rozpoczęły poszukiwanie wspólnych punktów odniesienia. W latach osiemdziesiątych, w odpowiedzi na żądania konsumentów, hodowców, przetwórców i detalistów, Komisja rozpoczęła prace nad zharmonizowaniem zasad produkcji ekologicznej w ramach wspólnej polityki rolnej. Doprowadziło to do powstania rozporządzenia w sprawie roślin (1991 r.)⁽¹⁾ oraz zwierząt hodowlanych (1999 r.)⁽²⁾.

3.3 Niemniej jednak stopień ciągłego zróżnicowania filozofii ekologicznej i podejścia ekologicznego, wraz z pojawieniem się producentów globalnych, wymagał ciągłych dostosowań, modyfikacji i opracowywania rozporządzeń UE⁽³⁾. Najnowszym przykładem takiego opracowania było przyjęcie w roku 2010 nowego europejskiego logo produkcji ekologicznej oraz rozporządzeń wspierających⁽⁴⁾.

3.4 Obecnie rozporządzenia dotyczące produkcji ekologicznej ustanawiają jednolite, podstawowe normy dla wszystkich podmiotów. Jest to istotny segment rynku – niemal 5 %

ziem uprawnych w UE przeznaczonych jest na rolnictwo ekologiczne, a wartość sprzedaży produktów posiadających świadectwo ekologiczne wynosi 18 miliardów EUR⁽⁵⁾. Obok logo UE można eksponować ustalone prywatne logo uznanych krajowych organów kontroli, które może wskazywać konsumentom, że zastosowano dodatkowe kryteria. Komitet zauważa, że obecne rozporządzenie proponuje poprawki mające na celu uproszczenie ustawodawstwa, ich zakres jest ograniczony, a ich charakter jest techniczny.

3.5 Komitet szczegółowo wyraził swoje poglądy dotyczące dalej idących skutków art. 290 i 291 w opinii CESE 357/2011 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW.

3.6 W tym przypadku oraz w ramach ciągłego procesu dążenia do skonsolidowania rozporządzeń ekologicznych, Komitet wyraża aprobatę wobec podejścia do uprawnień delegowanych i wykonawczych przedstawionych w proponowanym rozporządzeniu Komisji. Niemniej jednak Komitet pragnie przedstawić następujące uwagi.

3.7 Grupy doradzające Komisji w zakresie wprowadzania w życie aktów, w szczególności organizacje pozarządowe i podmioty, powinny nadal odgrywać taką samą rolę. Produkcja i marketing produktów ekologicznych nadal jest złożoną dziedziną, która skorzysta na szerokim reprezentowaniu interesów.

3.8 Nowe unijne logo produkcji ekologicznej zacznie obowiązywać w przyszłym roku. Należy rozważyć propozycję, by rozszerzyć jego stosowanie na produkty z państw trzecich w kontrolowanych warunkach, jak również możliwość zróżnicowania logo, być może przy użyciu innych kolorów, aby podkreślić, że dany produkt pochodzi z kraju spoza UE.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2092/91.

⁽²⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 1804/99.

⁽³⁾ Międzynarodowa Federacja Rolnictwa Ekologicznego (IFOAM) liczy ponad 750 członków ze 115 krajów.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) 271/2010.

⁽⁵⁾ Dane za rok 2009.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... z dnia [...] r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008

COM(2010) 745 wersja ostateczna – 2010/0365 COD

(2011/C 218/25)

Sprawozdawca: **Seppo KALLIO**

Dnia 18 stycznia 2011 r. Parlament Europejski i Rada postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... z dnia [...] r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008

COM(2010) 745 wersja ostateczna – 2010/0365 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 6 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla, że europejska wspólna polityka rolna i prawidłowe zarządzanie nią są ważne dla całego łańcucha dostaw żywności oraz dla rolników. Złożone i kłopotliwe procedury administracyjne w ramach WPR stanowią często obciążenie dla rolników. Wniosek mający na celu reformę i usprawnienie funkcjonowania WPR jest uzasadniony, o ile zwiększy się wydajność administracji i poprawi możliwości działania władz.

1.2 EKES pragnie zwrócić uwagę szczególnie na fakt, że wskutek niektórych nowych uprawnień mogą wzrosnąć koszty administracyjne związane z działalnością agencji płatniczych i jednostek certyfikujących, które będą musiały ponieść państwa członkowskie. Trzeba przeciwdziałać temu problemowi podczas wdrażania wniosku.

1.3 EKES uważa, że należy przedstawić bardziej szczegółowe wyjaśnienia na temat zakresu uprawnień, które mają być przekazane w celu przyjęcia aktów delegowanych. Propozycje w tej sprawie muszą być sformułowane jaśniej i bardziej precyzyjnie niż uczyniono to we wniosku Komisji.

1.4 EKES uważa, że rozporządzenie podstawowe powinno zawierać wszystkie najważniejsze przepisy, które nadają konkretny kształt podstawowym zasadom polityki rolnej. W innych kwestiach można przekazać uprawnienia Komisji. Zakres uprawnień wykonawczych w ramach polityki rolnej musi być dość szeroki, aby można było nią skutecznie zarządzać.

1.5 Zdaniem EKES-u bardzo istotne jest, by przy przyjmowaniu aktów delegowanych Komisja zapewniła szerokie możliwości konsultacji z ekspertami z państw członkowskich. Otwarte i szeroko zakrojone konsultacje mogą przyczynić się

do zmniejszenia niepewności i dezorientacji, które pojawiły się w trakcie przygotowywania reformy. Państwa członkowskie muszą mieć wystarczające możliwości wyrażania swojego zdania przy opracowywaniu przepisów szczegółowych.

1.6 EKES oczekuje, że zaproponowane zmiany spowodują usprawnienie finansowania i zarządzania polityką rolną UE, co powinno także oznaczać uproszczenia i ograniczenie biurokracji. Godny ubolewania jest fakt, że bez specjalistycznej pomocy naprawę trudno jest zrozumieć i zinterpretować przepisy dotyczące finansowania. Dlatego też trzeba kontynuować i przyspieszyć proces upraszczania.

2. Uwagi ogólne

2.1 Artykuł 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego.

2.2 Zgodnie z artykułem 291 TFUE, jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akt ustawodawczy powierza Komisji uprawnienia wykonawcze w celu przyjęcia aktów wykonawczych.

2.3 Celem wniosku jest powierzenie Komisji, na mocy aktu ustawodawczego, uprawnień do przyjęcia w określonych dziedzinach aktów delegowanych (art. 290 TFUE) lub przepisów wykonawczych (art. 291 TFUE). Jeśli chodzi o uprawnienia delegowane, kompetencje Komisji w każdym poszczególnym przypadku określa ustawodawcze rozporządzenie podstawowe. Przy przyjmowaniu aktów delegowanych Komisja zasięga opinii ekspertów z państw członkowskich, nie ma tu jednak zastosowania procedura komitetowa (komitologia). Procedurę tę stosuje

się jednak przy przyjmowaniu aktów wykonawczych, a eksperci państw członkowskich mają w tym przypadku możliwość zgłoszenia uwag i formalnego głosowania nad zaproponowanym aktem.

2.4 Wniosek ma także na celu uproszczenie procedur poprzez uchylenie dwóch rozporządzeń Rady. Przepisy zawarte w tych aktach mają zostać przeniesione do zaproponowanego rozporządzenia. Ponadto celem wniosku jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych nakładanych na państwa członkowskie poprzez uproszczenie procedury odzyskiwania środków.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Do tej pory Komisja posiadała szerokie uprawnienia w zakresie polityki rolnej. Obecnie proponuje ona, by przepisy dotyczące nadzoru i zarządzania oraz szczególnych obowiązków były przyjmowane w drodze aktów delegowanych. Zdarzały się już problemy związane z interpretacją i wdrażaniem w państwach członkowskich systemów płatności, księgowania i kontroli dostępnych środków wsparcia dla rolnictwa. Należy postawić pytanie, czy akty delegowane zapewnią lepsze warunki zarządzania finansowego. Istnieje także niebezpieczeństwo, że wskutek wprowadzenia aktów

delegowanych wzrosną koszty, które państwa członkowskie ponoszą w związku z zarządzaniem środkami wsparcia i ich kontrolą.

3.2 Wniosek Komisji zawiera ponad dwanaście punktów, w których powierza się jej uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych. Uprawnienia te dotyczą między innymi obowiązków agencji płatniczych i przyjmowania procedur, wyznaczania jednostek certyfikujących, prawidłowego zarządzania środkami oraz publikowania informacji o subsydiach. Sam charakter delegowanych uprawnień i zakres kompetencji przekazanych Komisji nasuwa szereg pytań. Zaproponowane uprawnienia wydają się zbyt szerokie i zbyt ogólne.

3.3 Należałoby zwłaszcza bardziej precyzyjnie opisać obowiązki jednostek certyfikujących, jako że wniosek nie może poszerzać zakresu ich kompetencji.

3.4 Wniosek zawiera także nowe punkty dotyczące uprawnień do przyjęcia aktów wykonawczych. Dotyczą one przestrzegania dyscypliny budżetowej, zasad przekazywania dokumentów Komisji oraz rozliczania rachunków. Cel tych uprawnień wydaje się określony lepiej niż w przypadku aktów delegowanych.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 485/2008 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

COM(2010) 761 wersja ostateczna – 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Samodzielny sprawozdawca: **Nikolaos LIOLIOS**

Rada, w dniu 1 lutego 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 i art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 485/2008 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

COM(2010) 761 wersja ostateczna – 2010/0366 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 3 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Aby zharmonizować z traktatem lizbońskim rozporządzenie Rady (WE) nr 485/2008 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, proponuje się dostosowanie uprawnień wykonawczych Komisji, przewidzianych w rozporządzeniu nr 485/2008, do rozróżnienia między uprawnieniami delegowanymi a uprawnieniami wykonawczymi Komisji, wprowadzonymi przez art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

1.2 EKES opowiada się za skorzystaniem z procedur konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz za zgromadzeniem i wykorzystaniem wiedzy eksperckiej podczas opracowywania aktów Unii Europejskiej.

1.3 Jeśli chodzi o dostosowanie rozporządzenia nr 485/2008 do art. 290 TFUE, EKES uważa, że wniosek Komisji jest zgodny z ograniczeniami materialnymi przekazania uprawnień, przedstawionymi przez ustawodawcę w art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE. Propozycja Komisji, dotycząca nowej treści art. 1 ust. 2 zdanie drugie proponowanego rozporządzenia, jasno określa cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień.

1.4 EKES uważa jednak, że Komisja nie przestrzega ograniczeń czasowych przekazania uprawnień, przedstawionych przez ustawodawcę w art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE. Propozycja Komisji, w wersji przedstawionej w art. 13a proponowanego nowego rozporządzenia, przyznająca Komisji na czas nieokreślony uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych,

wykracza poza przewidywania ustawodawcy związane z jasnym określeniem okresu obowiązywania przekazanych uprawnień, jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności i wywołuje pytania co do zasady legalności. EKES uważa, że okres obowiązywania uprawnień przekazanych Komisji musi być dokładnie ustalony na czas określony.

1.5 EKES zgadza się na skrócenie okresu, w którym Parlament Europejski i Rada mogą wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego, z trzech miesięcy, zgodnie z poprzednim systemem, do dwóch miesięcy, o ile okres jego ewentualnego przedłużenia będzie wynosić dwa miesiące.

1.6 EKES wyraża zastrzeżenia co do oceny ustaleń dotyczących uprawnień wykonawczych Komisji, przedstawionych w proponowanym art. 13d. Artykuł ten odnosi się do rozporządzenia nr 1290/2005⁽¹⁾, które jest obecnie zmieniane⁽²⁾. Treść zmienianego rozporządzenia nr 1290/2005, choć ma szczególne znaczenie dla rozporządzenia nr 485/2008, jest nieznana⁽³⁾. Uwzględniając jednak fakt, że odnośny artykuł zmienionego rozporządzenia nr 1290/2005 odnosi się z kolei do nowej procedury komitologii, przewidzianej w nowym rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1).

⁽²⁾ Wniosek zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylający rozporządzenia Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008, COM(2010) 745 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Zob. pkt 4.2.

i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję⁽⁴⁾, jak również ze względu na to, że nowa procedura upraszcza dotychczasowy system, zdaniem EKES-u stosowanie proponowanego nowego art. 13d nie będzie przysparzało problemów.

2. Tło ogólne

2.1 We wniosku dotyczącym zmiany przedmiotowego rozporządzenia Komisja stwierdza, że uprawnienia wykonawcze Komisji, o których mowa w rozporządzeniu Rady nr 485/2008, muszą być dostosowane do rozróżnienia między uprawnieniami delegowanymi a uprawnieniami wykonawczymi Komisji, wprowadzonymi w art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.2 Nowy art. 291 TFUE opiera się na byłych art. 202 ust. 3 i art. 211 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, przyznających Komisji lub, pod pewnymi warunkami, Radzie, prawo do korzystania z uprawnień wykonawczych. Z kolei zgodnie z art. 290 TFUE, Komisja uzyskuje nowe uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Art. 291 TFUE stanowi o korzystaniu z uprawnień wykonawczych przez Komisję lub, w szczególnych przypadkach, przez Radę.

2.3 We wniosku Komisji harmonizacja rozporządzenia nr 485/2008 z art. 290 TFUE jest szczególnie podkreślona w nowym art. 1 ust. 2, jak również w nowych art. 13a, 13b i 13c proponowanego rozporządzenia. O dostosowaniu do art. 291 TFUE mowa jest w szczególności w nowym art. 13d proponowanego rozporządzenia.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES opowiada się za skorzystaniem z procedur konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz za zgrupowaniem i wykorzystaniem wiedzy eksperckiej podczas opracowywania aktów Unii Europejskiej. EKES uważa, że procedury te mają szczególne znaczenie w związku z przedmiotowym wnioskiem dotyczącym harmonizacji rozporządzenia nr 485/2008 z traktatem lizbońskim, ponieważ uważa, iż zmiany mające na celu uproszczenie nie mają ograniczonego zakresu, a ich charakter nie jest czysto techniczny. Dotyczą one rolnictwa, które należy do kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE) i zgodnie z założeniami art. 43 TFUE jest sektorem szczególnie wrażliwym.

3.2 Jeśli chodzi o dostosowanie uprawnień wykonawczych Komisji, przewidziane w rozporządzeniu nr 485/2008, do rozróżnienia między uprawnieniami delegowanymi a wykonawczymi Komisji, należy dokonać jasnego rozróżnienia między aktami „quasi-ustawodawczymi”, o których mowa w art. 290 TFUE, i aktami wykonawczymi, o których mowa w art.

291 TFUE. W swoim komunikacie dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE⁽⁵⁾ Komisja stwierdza, że aby zwiększyć skuteczność, ustawodawca przyznaje Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych. W ten sposób Komisja może uzupełniać lub zmieniać pracę ustawodawcy. Takie przekazanie uprawnienia jest zawsze dobrowolne i musi spełniać założenia traktatu. Z kolei zgodnie z art. 291 TFUE Komisja może przyjmować akty o charakterze wykonawczym, nie zaś ustawodawczym. Odpowiedzialność za wprowadzenie w życie i stosowanie prawnie wiążących aktów Unii spoczywa na państwach członkowskich [zgodnie z art. 291 ust. 1 TFUE w powiązaniu z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)]. Są to więc ich kompetencje, a nie kompetencje Unii. To uprawnienie państw członkowskich można zatem ograniczyć wyłącznie wtedy, gdy wprowadzenie w życie prawnie wiążących aktów Unii wymaga wspólnych uwarunkowań. Tylko wtedy Komisja musi skorzystać ze swoich uprawnień wykonawczych zgodnie z art. 291 TFUE. Jej kompetencje w tym przypadku są obowiązkowe⁽⁶⁾.

3.3 Ustawodawca, przyznając Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, musi w każdym akcie ustalać ramy wykonywania tego uprawnienia. Zgodnie z art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE ustawodawca musi określić cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. W ten sposób ustala się dwa rodzaje ograniczenia przekazania uprawnień: materialne i czasowe⁽⁷⁾.

3.4 W obecnym przypadku należy przeanalizować, czy w proponowanym rozporządzeniu ustawodawca przestrzega przewidywanych ograniczeń materialnych i czasowych.

3.5 Ograniczenia materialne przekazania uprawnień przedstawione są w art. 1 ust. 2 proponowanego rozporządzenia i dotyczą sporządzenia przez Komisję wykazu środków, które ze względu na swój charakter nie kwalifikują się do przeprowadzenia kontroli *ex post* w formie badania dokumentów handlowych i wobec których nie stosuje się niniejszego rozporządzenia.

3.6 Konkretnie przekazanie uprawnień rzeczywiście jest bardzo jasne i jednoznaczne. Nie jest ono sprzeczne z art. 290 TFUE ponieważ odnosi się do innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego, a cele, treść i zakres przekazania uprawnienia są wystarczająco dobrze zdefiniowane.

3.7 Jeśli chodzi o ograniczenia czasowe przekazania uprawnień, Komisja proponuje w art. 13a przedmiotowego rozporządzenia, by uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, o których mowa w rozporządzeniu, były jej przyznawane na czas nieokreślony. Ta propozycja Komisji jest przede wszystkim sprzeczna z art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE, zgodnie z którym akty ustawodawcze wyraźnie określają m.in. czas, na jaki zostało przekazane uprawnienie.

(4) Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13. Rozporządzenie to uchyla decyzję Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23).

(5) COM (2009) 673 wersja ostateczna.

(6) COM (2009) 673 wersja ostateczna, s. 3 i następn.

(7) To samo stwierdza też Komisja: COM(2009) 673 wersja ostateczna, s. 5 i następn.

3.8 Uzasadnieniem tej propozycji, przedstawionym w komunikacie Komisji dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE⁽⁸⁾, jest pogląd, że określenie przez ustawodawcę dokładnego czasu obowiązywania przekazanych uprawnień „nie instytucjonalizuje praktyki wprowadzania tzw. »klauzul wygaśnięcia« (ang. »sunset clause«), które po włączeniu do aktu prawodawczego powodują automatyczne zakończenie przekazania uprawnień Komisji, zmuszając ją w praktyce do przedstawienia nowego wniosku prawodawczego po upływie terminu określonego przez prawodawcę. Artykuł 290 wymaga przede wszystkim, aby warunki przekazania uprawnień były określone w sposób jasny i przewidywalny; nie wymaga natomiast, aby Komisja podlegała rygorystycznym terminom.” Z tego też powodu Komisja uważa, że przekazanie uprawnień powinno z zasady odbywać się na czas nieokreślony. Komisja, dodatkowo uzasadniając ten pogląd, przypomina, że zgodnie z art. 290 ust. 2 lit. a) TFUE Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień. „W sensie prawnym odwołanie powoduje te same skutki co klauzula wygaśnięcia. W obu przypadkach następuje zakończenie przekazania Komisji uprawnień, i to ona jest odpowiedzialna, jeśli okaże się to potrzebne i niezbędne, za przedłożenie w późniejszym terminie wniosku prawodawczego. Innymi słowy, jeśli w pewnych obszarach prawodawca uzna za konieczne uniknięcie sytuacji, w których przekazanie uprawnień przekształca się w stałe pełnomocnictwo, może zachować sobie prawo ich odwołania, co zresztą może umożliwiać bardziej elastyczne działanie niż automatyczna klauzula wygaśnięcia.”

3.9 W załączniku do swojego komunikatu Komisja przedstawia przykłady zastosowania nowego artykułu traktatu. Jeśli chodzi o ramy czasowe przekazania uprawnień, Komisja proponuje czas nieokreślony lub określenie okresu obowiązywania przekazania uprawnień, który jest odnawiany na taki sam okres w przypadku gdy Rada lub Parlament Europejski nie cofną zgody⁽⁹⁾.

3.10 Nadanie Komisji na czas nieokreślony uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych w żadnym wypadku nie definiuje jasno okresu obowiązywania przekazanych uprawnień. W traktacie wyraźnie wymagane jest dokładne określenie okresu obowiązywania przekazanych uprawnień, tak by ustawodawca mógł regularnie i skutecznie kontrolować Komisję. Prawo odwołania przekazanych uprawnień, które zgodnie z art. 290 ust. 2 lit. a) przysługuje Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, nie może zastępować przewidzianego przez ustawodawcę dokładnego określenia okresu obowiązywania przekazanych uprawnień. Prawo odwołania stanowi dodatkowe zabezpieczenie, aby prawa ustawodawcy nie doznały uszczerbku. Nadanie Komisji uprawnień na czas nieokreślony stanowi naruszenie ograniczeń czasowych przekazania uprawnień, o których mowa w art. 290 TFUE, jak również przekroczenie uprawnień przez tę instytucję.

3.11 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE sektor rolnictwa jest dziedziną, w której kompetencje Unii są dzielone. Oznacza to, że w przypadku podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie, Unia musi przestrzegać zasady pomocniczości (art. 5 ust.

3 TUE). Przedmiotowe zmienione rozporządzenie dotyczy kontroli, wsparcia i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją Europejską w zakresie transakcji będących częścią systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji. Konieczność wypracowania wspólnego, jednolitego podejścia w tej dziedzinie na szczeblu europejskim uzasadnia przyjęcie rozporządzenia przez Unię. Zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Przyznanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych jest sprzeczne z wymogiem określenia okresu przekazania uprawnień, co ma na celu regularną i skuteczną kontrolę wykonywania przez Komisję aktów „quasi-ustawodawczych”. Z tego powodu stanowi naruszenie zasady proporcjonalności, a co za tym idzie – zasady pomocniczości, i zgodnie z art. 8 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności mogłoby stać się podstawą do wniesienia skargi przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽¹⁰⁾.

3.12 Nadanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych odnosi się również do rozdzielania uprawnień. Podczas gdy kompetentnymi organami ustawodawczymi Unii Europejskiej są Parlament Europejski i Rada, w drodze wyjątku nadaje się Komisji – organowi o uprawnieniach wykonawczych – prawo do przyjmowania aktów „quasi-ustawodawczych”. Uwzględniając fakt, że w grę wchodzi tutaj kwestie podstawowej legitymizacji demokratycznej, należy przestrzegać postanowień ustawodawcy co do dokładnego ustalenia celów, treści, zakresu oraz czasu obowiązywania przekazanych uprawnień. Ponadto, ponieważ w przypadku art. 290 TFUE nie przewidziano ram kontroli aktów delegowanych Komisji analogicznego do art. 291 ust. 3 TFUE, nie należy ograniczać prawa do kontroli Rady i Parlamentu Europejskiego.

3.13 Alternatywna propozycja Komisji dotycząca automatycznego odnawiania przekazanych jej uprawnień stanowiłaby naruszenie prawa pierwotnego Unii Europejskiej, nie mniejsze niż przekazanie uprawnień na czas nieokreślony.

3.14 Podsumowując, przekazanie Komisji na czas nieokreślony uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych nie stanowi spójnego dostosowania do art. 290 TFUE. Prawo Parlamentu Europejskiego lub Rady do wycofania przekazania uprawnień nie może zastąpić celu, jakim jest dokładnie ustalony okres, w którym obowiązuje przekazanie uprawnień, czyli regularnej i skutecznej kontroli aktów „quasi-ustawodawczych” Komisji przez ustawodawcę. Komisja, przyjmując akty delegowane, nie wykonuje swoich własnych kompetencji, lecz kompetencje organu posiadającego moc ustawodawczą. Nie należy ograniczać prawa odnośnego organu, a mianowicie ustawodawcy, do przeprowadzania regularnej i skutecznej kontroli Komisji. Uwzględniając fakt, że sektor rolnictwa stanowi dziedzinę kompetencji dzielonych Unii, a zatem jakikolwiek akt ustawodawczy UE musi być zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, wniosek Komisji dotyczący przyznania jej bezterminowego uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych należy odrzucić.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 wersja ostateczna, s. 5 i następne.

⁽⁹⁾ Art. A, COM(2009) 673 wersja ostateczna, s. 13.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 83 z 30.3.2010, s. 206

3.15 Jeśli chodzi o okres dwóch miesięcy od daty zawiadomienia do wyrażania sprzeciwu przez Parlament Europejski i Radę, ustalony w nowym art. 13c proponowanego rozporządzenia, stanowi on ograniczenie dotychczasowego okresu wynoszącego trzy miesiące. Mając na względzie przyspieszenie i zwiększenie skuteczności procedury, EKES nie sprzeciwia się skróceniu tego okresu, o ile okres jego ewentualnego przedłużenia będzie wynosić dwa miesiące.

3.16 Art. 13d proponowanego rozporządzenia dotyczy wykonania art. 291 TFUE i jest zgodny z jego treścią. Obowiązująco będzie zatem nowe rozporządzenie nr 182/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję⁽¹¹⁾, które to rozporządzenie upraszcza poprzednio obowiązującą procedurę komitologii, przewidując wyłącznie obowiązywanie dwóch procedur – doradczej lub sprawdzającej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Należy zauważyć, że EKES został poproszony o przedstawienie opinii w kwestiach, które nie są jeszcze dobrze

sprecyzowane. Na przykład, we wniosku Komisji w motywie 4 mowa jest o art. 41d ust. 1, zaś art. 13d odnosi się do art. 41d ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej⁽¹²⁾. W rozporządzeniu tym brak art. 41d oraz 42d.

4.2 Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany tego rozporządzenia⁽¹³⁾, jednak proces jego przyjmowania wciąż jeszcze nie zakończył się. Wniosek Komisji nie został jeszcze przyjęty przez Radę Unii Europejskiej i przez Parlament Europejski. Nawet jeżeli w przyszłości zostanie on przyjęty, art. 41d oraz art. 42d odnoszą się będą do nowej treści rozporządzenia nr 1290/2005, które będzie miało nową numerację. Ponadto w art. 1 pkt 26 wniosku Komisji przewidziane jest skreślenie art. 41 i nie ma mowy o art. 41d. Zdziwiający jest zatem fakt, że Komisja przechodzi do procesu zmiany rozporządzenia nr 485/2008, kiedy treść podstawowa jej wniosku, tzn. rozporządzenie nr 1290/2005, jest właściwie nieznana.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13. Rozporządzenie to uchyla decyzję Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanym Komisji (Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23).

⁽¹²⁾ Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Wniosek zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylający rozporządzenia Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008, COM(2010) 745 wersja ostateczna.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ataków na systemy informatyczne i uchylającej decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW

COM(2010) 517 wersja ostateczna – 2010/0273 (COD)

(2011/C 218/27)

Sprawozdawca generalny: **Peter MORGAN**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ataków na systemy informatyczne i uchylającej decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW

COM(2010) 517 wersja ostateczna – 2010/0273 (COD).

Dnia 15 lutego 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Petera Morgana na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 173 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ataków na systemy informatyczne. Komitet podziela głębokie zaniepokojenie Komisji rozmiarami zjawiska cyberprzestępczości w Europie oraz faktyczną i potencjalną szkodliwość dla gospodarki i dobrobytu obywateli z powodu rosnących zagrożeń.

1.2 Komitet podziela rozczarowanie Komisji, z powodu tego, że tylko 15 z 27 państw członkowskich dotychczas ratyfikowało Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości⁽¹⁾. Komitet wzywa pozostałe państwa członkowskie⁽²⁾ – Austrię, Belgię, Republikę Czeską, Grecję, Irlandię, Luksemburg, Maltę, Polskę, Szwecję i Zjednoczone Królestwo – do jak najszybszego ratyfikowania Konwencji o cyberprzestępczości.

1.3 Komitet zgadza się z Komisją co do pilnej potrzeby przyjęcia dyrektywy, aby zaktualizować definicję przestępstw związanych z atakami na systemy informatyczne oraz zapewnić lepszą koordynację i współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w celu rozwiązania tego poważnego problemu.

1.4 Ze względu na konieczność przedsięwzięcia pilnych środków legislacyjnych specjalnie w celu rozwiązania problemu ataków na systemy informatyczne Komitet zgadza się z decyzją Komisji co do skorzystania z możliwości politycznej polegającej na przyjęciu dyrektywy wraz z towarzyszącymi środkami nielegislacyjnymi skierowanymi przeciwko temu konkretnemu aspektowi cyberprzestępczości.

1.5 Zgodnie z wezwaniem wyrażonym w poprzedniej opinii⁽³⁾ Komitet pragnie jednak, aby działania Komisji przebiegały jednocześnie z pracami nad opracowaniem wszechstronnego prawodawstwa UE przeciwko cyberprzestępczości. Komitet jest przekonany, że dla powodzenia agendy cyfrowej

i strategii „Europa 2020” niezbędne są wszechstronne ramy prawne⁽⁴⁾. Oprócz egzekwowania prawa i kar, ramy te powinny obejmować również zagadnienia związane z zapobieganiem, wykrywaniem i edukacją.

1.6 W odpowiednim momencie EKES chciałby rozważyć propozycje Komisji dotyczące szerokich ram działań na rzecz rozwiązania ogólnego problemu bezpieczeństwa internetu. Jeśli wybiec myślą 10 lat do przodu, kiedy większość ludzi będzie korzystała z internetu, a większość działalności gospodarczej i społecznej będzie od niego zależeć, jest nie do pomyślenia, abyśmy wciąż mogli wtedy polegać na obecnym nieformalnym i niezorganizowanym podejściu do korzystania z internetu, zwłaszcza że ekonomiczna wartość tej działalności nie da się zmierzyć. Pojawiają się rozmaite zagadnienia związane z innymi problemami, takimi jak bezpieczeństwo danych osobowych i prywatność oraz cyberprzestępczość. Nad bezpieczeństwem lotnictwa czuwa centralny organ, ustalający normy samolotów, portów lotniczych i działalności linii lotniczych. Czas na utworzenie analogicznego organu, który ustalałby normy niezawodnych urządzeń końcowych (komputerów osobistych, tabletek, telefonów), bezpieczeństwa sieci, stron internetowych i danych. Kluczowym elementem obrony przed cyberprzestępczością jest fizyczna konfiguracja internetu. W UE potrzebny będzie organ regulacyjny z uprawnieniami w zakresie zarządzania internetem.

1.7 Dyrektywa skoncentruje się na definicji przestępstwa i zagrożenia karami. EKES wnosi, by równoległe skupiono się na kwestii zapobiegania poprzez lepsze środki bezpieczeństwa. Producenci sprzętu powinni spełniać normy dotyczące dostarczania niezawodnych urządzeń. Jest niedopuszczalne, by bezpieczeństwo urządzeń, a zatem i sieci zależało od kaprysów ich właścicieli. Należy rozważyć wprowadzenie ogólnoeuropejskiego systemu tożsamości elektronicznej, jednakże zaprojektowanego z zachowaniem ostrożności, by uniknąć naruszania prywatności; należy zapoczątkować pełne wykorzystanie możliwych zabezpieczeń w protokole IPv6, a jedną z kluczowych części szkoleń w zakresie posługiwania się technologiami cyfrowymi powinno być uczenie zasad osobistego bezpieczeństwa

⁽¹⁾ Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, Budapeszt, 23.11.2001, CETS nr 185.

⁽²⁾ Zob. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego, Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 21.

⁽⁴⁾ COM(2010) 245, COM(2010) 2020.

cyfrowego, w tym bezpieczeństwa danych. Komisja powinna odwołać się do wcześniejszych opinii Komitetu, w których poruszano te zagadnienia ⁽⁵⁾.

1.8 Komitet wyraża zadowolenie, że we wniosku dotyczącym dyrektywy należyte uwzględniono ataki na systemy informatyczne z wykorzystaniem botnetów ⁽⁶⁾, w tym ataki typu „denial-of-service” ⁽⁷⁾. Komitet jest również przekonany, że dyrektywa pomoże władzom w ściganiu cyberprzestępczości, która charakteryzuje się wykorzystywaniem międzynarodowych połączeń międzysystemowych, a także w ściganiu sprawców, którzy usiłują wykorzystywać skomplikowane narzędzia cyberprzestępcze do ukrycia swojej tożsamości.

1.9 Komitet wyraża również zadowolenie z powodu zawartego w dyrektywie wykazu przestępstw, szczególnie z uwzględnienia „nielegalnego przechwytywania” oraz wyraźnego wskazania „narzędzi używanych do popełniania przestępstw”.

1.10 Biorąc jednak pod uwagę znaczenie zaufania do gospodarki cyfrowej i jej bezpieczeństwa oraz ogromne koszty, jakie pochłania co roku cyberprzestępczość ⁽⁸⁾, Komitet proponuje przewidzieć w dyrektywie kary na tyle surowe, aby odzwierciedlały one wagę przestępstwa, a także stanowiły czynnik skutecznie odstrasżający. We wniosku w sprawie dyrektywy przewidziano minimalne kary w wymiarze 2 lub 5 lat więzienia (5 lat w przypadku okoliczności obciążających). EKES przewiduje zróżnicowanie kary w zależności od wagi przestępstwa.

1.11 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje skorzystać z nadarzającej się sposobności do nadania jasnego komunikatu w postaci przyjęcia bardziej surowych kar, skierowanego do przestępców i obywateli, którzy potrzebują bezpieczeństwa. Na przykład w Wielkiej Brytanii ⁽⁹⁾ kara za zakrojony

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego, Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 21;
opinia EKES-u w sprawie udoskonalenia techniki internetowej, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 92;
opinia EKES-u w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informacyjnej, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 98;
opinia EKES-u w sprawie europejskiej agendy cyfrowej, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58;
opinia EKES-u w sprawie nowego rozporządzenia ENISA, jeszcze nieopublikowana w Dz.U.;

opinia EKES-u w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji, jeszcze nieopublikowana w Dz.U.

⁽⁶⁾ Pojęcie botnetu oznacza sieć komputerów zarażonych złośliwym oprogramowaniem (wirusami komputerowymi). Taka sieć zainfekowanych komputerów (tzw. zombie) może zostać aktywowana do wykonywania szczególnych zadań takich jak ataki na systemy informatyczne (cyberataki). Zainfekowane komputery „zombie” mogą być kontrolowane, często bez wiedzy użytkowników takich komputerów, przez inny komputer. Trudno jest namierzać sprawców, ponieważ komputery składające się na botnet i wykorzystywane do ataku mogą znajdować się w innym miejscu niż sam przestępca.

⁽⁷⁾ Atak typu „denial-of-service” (odmowa dostępu) polega na zablokowaniu dostępu do zasobów komputerowych (na przykład strony internetowej lub usługi internetowej) użytkownikom, dla których są one przeznaczone. Przy próbie kontaktu z serwerem lub stroną internetową pokaże się komunikat o niedostępności serwisu lub strony. Na skutek takiego ataku na przykład internetowy system płatniczy może przestać działać, powodując straty dla jego użytkowników.

⁽⁸⁾ Według analizy z 2009 r. przedstawionej na Światowym Forum Gospodarczym, światowy koszt cyberprzestępczości wynosi 1 bilion USD i szybko rośnie. Zob. pkt 2.5 i 2.7 poniżej.

⁽⁹⁾ Zob. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

na wielką skalę atak na system informatyczny wynosi do 10 lat pozbawienia wolności. Również Estonia zwiększyła przewidziane kary i obecnie za przeprowadzenie atak na wielką skalę w celach terrorystycznych grozi kara do 25 lat pozbawienia wolności ⁽¹⁰⁾.

1.12 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą wsparcia dyrektywy środkami nielegislacyjnymi w celu promowania dalszych skoordynowanych działań na szczeblu UE oraz skuteczniejszego egzekwowania prawa. EKES podkreśla również potrzebę rozszerzenia współpracy, tak aby objęła ona ścisłą współpracę ze wszystkimi państwami EFTA i NATO.

1.13 Komitet zdecydowanie popiera programy szkoleń i zalecenia dotyczące sprawdzonych rozwiązań proponowanych w celu skuteczniejszego wykorzystywania przez organy ścigania istniejących całodobowych punktów kontaktowych działających przez całą dobę siedem dni w tygodniu.

1.14 Komitet wzywa Komisję, aby poza wspomnianymi we wniosku środkami nielegislacyjnymi szczególnie ukierunkowała fundusze B+R na rozwój systemów wczesnego wykrywania i reagowania w celu powstrzymania ataków na systemy informatyczne. Najnowsze osiągnięcia technologiczne w dziedzinach chmur obliczeniowych ⁽¹¹⁾ i przetwarzania rozproszonego ⁽¹²⁾ mogą zapewnić Europie lepszą ochronę przed licznymi zagrożeniami.

1.15 Komitet zaleca, aby Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, poza egzekwowaniem prawa, udzieliła finansowego wsparcia ukierunkowanemu programowi rozwoju kompetencji w celu poprawy zabezpieczeń w europejskim sektorze bezpieczeństwa technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) ⁽¹³⁾.

1.16 Aby wzmocnić europejskie zabezpieczenia przed atakami cybernetycznymi, Komitet pragnie ponownie podkreślić znaczenie utworzenia europejskiego partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz odporności (EP3R) oraz włączyć je w działania Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) i Europejskiej Grupy Rządowych Zespołów Reagowania Na Incydenty Komputerowe (EGC).

⁽¹⁰⁾ SEC(2010) 1122 wersja ostateczna – dokument roboczy służb Komisji „Streszczenie oceny wpływu”, dołączony do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ataków na systemy informatyczne.

⁽¹¹⁾ **Chmury obliczeniowe** (ang. *cloud computing*) dotyczą udostępniania zasobów obliczeniowych (na żądanie lub automatycznie) przez internet. Usługi chmur obliczeniowych prezentowane są użytkownikom w prosty i łatwy do zrozumienia sposób, a użytkownicy nie muszą posiadać technicznej wiedzy o sposobie ich świadczenia. Za pomocą platform opartych na chmurach obliczeniowych można by wszystkim użytkownikom podłączonym do internetu w Europie dostarczać najnowocześniejsze oprogramowanie antywirusowe i dotyczące bezpieczeństwa w sieci, zmniejszając tym samym potrzebę indywidualnego zabezpieczania się poszczególnych użytkowników.

⁽¹²⁾ **Przetwarzanie rozproszone** (ang. *grids*) to forma rozproszonego obliczania, w której „wirtualny superkomputer” złożony jest z wielu komputerów luźno połączonych w sieć, które pracują wspólnie nad wykonaniem bardzo dużych zadań. Technologie przetwarzania rozproszonego mogą stanowić platformę systemów analizy cyberataków i reakcji na nie w czasie rzeczywistym.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie nowego rozporządzenia ENISA, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 58.

1.17 W Europie należy wspierać rozwój silnego sektora bezpieczeństwa informatycznego, aby dorównał on kompetencjom bardzo dobrze finansowanego sektora w Stanach Zjednoczonych⁽¹⁴⁾. Na badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego oraz na edukację w tej dziedzinie należy przeznaczać znacznie większe środki.

1.18 Komitet przyjmuje do wiadomości zagwarantowane na mocy Protokołów do Traktatu zwolnienie Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii z obowiązku przyjęcia dyrektywy, której dotyczy wnioszek. Bez względu na to zwolnienie Komitet wzywa te państwa członkowskie do jak największej współpracy w ramach przepisów dyrektywy, aby uniemożliwić przestępcom wykorzystywanie luk prawnych w Unii.

2. Wprowadzenie

2.1 Obecnie jakość życia i dobrobyt w Europie zależą w dużym stopniu od systemów informatycznych. Ważne jest, by takim rosnącemu uzależnieniu towarzyszyły coraz bardziej zaawansowane środki bezpieczeństwa i rygorystyczne prawo, które zapewnia ochronę systemów informatycznych przed atakiem.

2.2 Internet stanowi najistotniejszą platformę społeczeństwa cyfrowego. Zlikwidowanie zagrożeń bezpieczeństwa systemów informatycznych ma decydujące znaczenie dla rozwoju społeczeństwa cyfrowego i gospodarki cyfrowej. Internet obsługuje większą część krytycznej infrastruktury informatycznej, która stanowi bazę informacyjno-komunikacyjną potrzebną do dostarczania podstawowych towarów i świadczenia podstawowych usług. Poważnym problemem są obecnie ataki na systemy informatyczne – systemy rządowe, finansowe, świadczeń socjalnych oraz na infrastrukturę o podstawowym znaczeniu, taką jak infrastruktura umożliwiająca zaopatrzenie w energię elektryczną i w wodę, infrastruktura transportowa, w dziedzinie służby zdrowia i ratownictwa medycznego.

2.3 Struktura Internetu opiera się na wzajemnych połączeniach milionów komputerów, a funkcje przetwarzania danych, łączności i kontroli są rozproszone po całym świecie. Taka rozproszona struktura jest kluczem do stabilności i odporności Internetu, a w razie wystąpienia problemu umożliwia szybkie przywrócenie sprawnego przepływu danych. Oznacza to jednak również, że zakrojonych na szeroką skalę ataków cybernetycznych z brzegowej części sieci przy użyciu np. botnetów może dokonać dowolna osoba mająca taki zamiar i podstawową wiedzę.

2.4 Rozwój technologii informatycznych przyczynił się do zaostrzenia tych problemów, ponieważ obecnie łatwiej jest produkować i rozpowszechniać narzędzia (złośliwe oprogramowanie⁽¹⁵⁾ i botnety) z zachowaniem anonimowości przestępców i rozłożeniem odpowiedzialności pomiędzy różnymi państwami. Ze względu na trudności w ściganiu cyberprzestępstw przestępczość zorganizowana może przynosić w tej dziedzinie znaczne zyski przy niewielkim ryzyku.

⁽¹⁴⁾ Z oficjalnych danych Białego Domu wynika, że rząd Stanów Zjednoczonych w 2010 r. wydał 407 mln USD na badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego oraz edukację w tej dziedzinie i proponuje, aby w roku budżetowym 2012 przeznaczyć na ten cel 548 mln USD; <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Złośliwe oprogramowanie to oprogramowanie stworzone z myślą o potajemnym uzyskaniu dostępu do systemu komputerowego bez świadomej zgody jego użytkownika.

2.5 Z opracowania przedstawionego w 2009 r.⁽¹⁶⁾ na Światowym Forum Gospodarczym wynika, że łączne straty z powodu cyberprzestępczości wynoszą 1 bln USD i szybko rosną, a w sporządzonym ostatnio rządowym raporcie⁽¹⁷⁾ oszacowano roczne straty w samej Wielkiej Brytanii na kwotę 27 mld GBP. Wysokie koszty ponoszone z powodu cyberprzestępczości gwarantują podejmowanie zdecydowanych działań, bezwzględne egzekwowanie prawa i wysokie kary dla przestępców.

2.6 Zgodnie ze szczegółowymi informacjami zawartymi w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do wniosku dotyczącego dyrektywy⁽¹⁸⁾ przestępczość zorganizowana i wrogie rządy wykorzystują destrukcyjny potencjał ataków na systemy informatyczne w Unii. Ataki przeprowadzane przy użyciu botnetów stanowią poważne zagrożenie dla funkcjonowania całego państwa i mogą być również wykorzystywane przez terrorystów lub inne osoby do wywierania presji politycznej na państwo.

2.7 Problem ujawnił się podczas ataku na Estonię na przełomie kwietnia i maja 2007 r. W wyniku ataku krytyczna rządowa struktura informatyczna w znacznym stopniu przestała działać, a sektor prywatny poniósł z powodu zakrojonych na wielką skalę ataków znaczne straty w wysokości 19–28 mln EUR oraz poważne koszty polityczne, a skutki ataku utrzymywały się przez wiele dni. Również Litwa i Gruzja ucierpiały na skutek podobnych ataków.

2.8 Globalne sieci łączności są w znacznym stopniu wzajemnie powiązane w wymiarze transgranicznym. Niezwykle istotne jest wspólne podjęcie przez wszystkie 27 państw członkowskich spójnych działań wobec cyberprzestępczości, a szczególnie wobec ataków na systemy informatyczne. Taka międzynarodowa współzależność nakłada na UE obowiązek prowadzenia zintegrowanej polityki ochrony systemów informatycznych przed atakami i karania sprawców.

2.9 W swojej opinii z 2007 r. w sprawie strategii na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego⁽¹⁹⁾ Komitet zalecił przyjęcie wszechstronnego prawodawstwa UE przeciwko cyberprzestępczości. Poza atakami na systemy informatyczne wszechstronne ramy prawne powinny obejmować cyberprzestępstwa finansowe, nielegalne treści w internecie, gromadzenie/przekazywanie/przekazywanie dowodów elektronicznych oraz bardziej szczegółowe przepisy jurysdykcyjne.

2.10 Komitet rozumie, że utworzenie wszechstronnych ram prawnych stanowi bardzo ciężkie zadanie dodatkowo utrudnione brakiem porozumienia politycznego⁽²⁰⁾ oraz problemami wynikającymi z istotnych różnic między państwami członkowskimi co do dopuszczalności dowodów w formie elektronicznej w postępowaniach sądowych. Takie wszechstronne ramy prawne oznaczałybyx jednak maksymalne korzyści wynikające

⁽¹⁶⁾ *Unsecured Economies: Protecting Vital Information* [„Gospodarka bez zabezpieczeń: ochrona podstawowych informacji”] opracowanie sporządzone dla McAfee przez naukowców z Centrum Badawczego i Edukacyjnego w dziedzinie Bezpieczeństwa Informacji przy Purdue University (2009 r.), http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ Zob. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.

⁽¹⁸⁾ SEC(2010) 1122.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego, Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 21 (TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 1122, ocena wpływu dotycząca COM(2010) 517.

zarówno z instrumentów prawnych, jak i pozaprawnych dla rozwiązania szerokiego spectrum problemów związanych z cyberprzestępczością. Umożliwiłyby również uporanie się z trudnościami związanymi z prawem karnym, a jednocześnie doprowadziły do lepszej współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa w Unii. Komitet ponagla Komisję do prowadzenia dalszych prac zmierzających do utworzenia wszechstronnych ram prawnych w odniesieniu do cyberprzestępczości.

2.11 Walka z cyberprzestępczością wymaga specjalnych umiejętności. W swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ENISA⁽²¹⁾ Komitet podkreślił znaczenie przeszkolenia personelu organów ścigania. Komitet wyraża zadowolenie z postępów Komisji w tworzeniu platformy szkoleniowej w dziedzinie cyberprzestępczości z udziałem organów ścigania i sektora prywatnego, zgodnie z propozycją przedstawioną w komunikacie COM(2007) 267⁽²²⁾.

2.12 Podmiotami zainteresowanymi bezpieczeństwem cybernetycznym w UE są wszyscy obywatele, których życie może zależeć od usług o kluczowym znaczeniu. Ci sami obywatele są odpowiedzialni za ochronę swojego połączenia z Internetem przed atakami w miarę swoich możliwości. Jeszcze większą odpowiedzialność ponoszą dostawcy technologii i usług TIK, którzy opracowują systemy informatyczne.

2.13 Należyte poinformowanie wszystkich tych zainteresowanych stron o bezpieczeństwie cybernetycznym jest sprawą o decydującym znaczeniu. Ważne dla Europy jest również utworzenie licznego grona ekspertów mających specjalistyczne kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego.

2.14 W Europie należy wspierać rozwój silnego sektora bezpieczeństwa informatycznego, aby dorównał on kompetencjom bardzo dobrze finansowanego sektora w Stanach Zjednoczonych⁽²³⁾. Na badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego oraz na edukację w tej dziedzinie należy przeznaczyć znacznie większe środki.

3. Streszczenie wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1 Wniosek ma na celu zastąpienie decyzji ramowej Rady 2005/222/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie ataków na systemy informatyczne⁽²⁴⁾. Decyzja ramowa stanowiła, jak czytamy w jej motywach, odpowiedź na potrzebę usprawnienia współpracy między organami sądowymi i innymi właściwymi organami, włącznie z policją i innymi wyspecjalizowanymi organami ścigania państw członkowskich, poprzez zbliżanie w państwach członkowskich przepisów prawa karnego w dziedzinie ataków na systemy informatyczne. Wprowadziła

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u dotycząca nowego rozporządzenia w sprawie agencji ENISA, dotychczas niepublikowana w Dz.U. (Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 58).

⁽²²⁾ COM(2007) 267 „W kierunku ogólnej strategii zwalczania cyberprzestępczości”.

⁽²³⁾ Z oficjalnych danych Białego Domu wynika, że rząd Stanów Zjednoczonych w 2010 r. wydał 407 mln USD na badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego oraz edukację w tej dziedzinie i proponuje, aby w roku budżetowym 2012 przeznaczyć na ten cel 548 mln USD, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽²⁴⁾ Dz.U. L 69 z 16.3.2005, s. 68.

ona przepisy UE dotyczące postępowania w przypadku przestępstw takich jak nielegalne uzyskiwanie dostępu do systemów informatycznych, nielegalne ingerowanie w te systemy oraz nielegalne ingerowanie w dane, jak również szczegółowe przepisy dotyczące odpowiedzialności osób prawnych, jurysdykcji i wymiany informacji. Państwa członkowskie zobowiązane były do przedsięwzięcia środków niezbędnych w celu wykonania przepisów decyzji ramowej do dnia 16 marca 2007 r.

3.2 W dniu 14 lipca 2008 r. Komisja opublikowała sprawozdanie z wykonania decyzji ramowej⁽²⁵⁾. We wnioskach stwierdzono, że liczne „ataki, jakie miały miejsce w całej Europie od czasu przyjęcia decyzji ramowej, uświadamiają wiele rodzących się zagrożeń, a w szczególności pojawienie się zjawiska masowych jednoczesnych ataków na systemy informatyczne oraz wzrost przestępczego wykorzystania tzw. botnetów”. Ataki te nie znajdowały się w centrum uwagi w momencie przyjmowania decyzji ramowej.

3.3 W przedmiotowym wniosku uwzględniono nowe metody popełniania cyberprzestępstw, w szczególności wykorzystanie botnetów⁽²⁶⁾. Bardzo trudno jest namierzać sprawców, ponieważ komputery składające się na botnet i wykorzystywane do ataku mogą znajdować się w innym miejscu niż sam przestępca.

3.4 Ataki przeprowadzane za pośrednictwem botnetu wykonywane są często na wielką skalę. Ataki na wielką skalę to ataki przeprowadzane z wykorzystaniem narzędzi oddziałujących na znaczną liczbę systemów informatycznych (komputerów) bądź ataki powodujące znaczne szkody, np. polegające na zakłóceniu świadczenia usług realizowanych przez system, powodujące koszty finansowe, utratę danych osobowych itp. Szkody powodowane atakami na wielką skalę mają istotny wpływ na funkcjonowanie samego celu tych ataków lub negatywnie oddziałują na jego środowisko pracy. W tym kontekście uważa się, że „duży botnet” jest siecią zdolną do wyrządzenia poważnych szkód. Trudno jest zdefiniować botnety pod względem wielkości, jednak największe odnotowane wśród nich szacowano na od 40 do 100 tys. połączeń (tzn. zainfekowanych komputerów) w ciągu 24 godzin⁽²⁷⁾.

3.5 Przepisy decyzji ramowej wykazują szereg braków, pod względem tendencji w zakresie skali i liczby przestępstw (cyberataków). Dyrektywa zbliża przepisy wyłączenie w odniesieniu do ograniczonej liczby przestępstw, równocześnie nie likwidując w pełni potencjalnego zagrożenia, jakie stwarzają dla społeczeństwa ataki na wielką skalę. Nie uwzględnia ona również wystarczająco wagi tych przestępstw i kar za nie nakładanych.

3.6 Przedmiotowa dyrektywa ma na celu zbliżenie przepisów prawa karnego w państwach członkowskich w dziedzinie ataków na systemy informatyczne oraz poprawę współpracy między organami sądowymi i innymi właściwymi organami, w tym policją i pozostałymi wyspecjalizowanymi organami ścigania państw członkowskich.

⁽²⁵⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady na podstawie art. 12 decyzji ramowej Rady z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie ataków na systemy informatyczne, COM (2008) 448.

⁽²⁶⁾ Zob. przyp. 6 powyżej.

⁽²⁷⁾ Jednostką pomiaru używaną powszechnie do szacowania wielkości botnetów jest liczba połączeń w okresie 24 godzin.

3.7 Ataki na systemy informatyczne, w szczególności ze względu na zagrożenie ze strony przestępczości zorganizowanej, są coraz bardziej niebezpieczne, narastają również obawy o możliwość ataków terrorystycznych lub mających podłoże polityczne ukierunkowanych na systemy informatyczne stanowiące element infrastruktury krytycznej państw członkowskich i Unii. Zagroza to dążeniom do zapewnienia bezpieczniejszego społeczeństwa informacyjnego oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dlatego też wymaga reakcji na szczeblu Unii Europejskiej.

3.8 Istnieją dowody wskazujące na tendencję do coraz bardziej niebezpiecznych i ponawianych ataków na wielką skalę przeprowadzanych na systemy informatyczne o zasadniczym znaczeniu dla państw lub poszczególnych funkcji w sektorze publicznym lub prywatnym. Tendencji tej towarzyszy tworzenie coraz bardziej wyrafinowanych narzędzi, z których przestępcy mogą korzystać do przeprowadzania różnego rodzaju cyberataków.

3.9 Wspólne definicje w tej dziedzinie, w szczególności definicje systemów informatycznych oraz danych komputerowych, mają istotne znaczenie dla zapewnienia przyjęcia przez państwa członkowskie spójnego podejścia do stosowania przedmiotowej dyrektywy.

3.10 Zachodzi potrzeba zapewnienia wspólnego podejścia do kwestii znamion przestępstwa poprzez powszechne wprowadzenie definicji przestępstw polegających na nielegalnym dostępie do systemu informatycznego, nielegalnym ingerowaniu w system, nielegalnym ingerowaniu w dane oraz nielegalnym przechwytywaniu.

3.11 Państwa członkowskie powinny przewidzieć kary za ataki na systemy informatyczne. Kary te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

3.12 Dyrektywa uchyliłi wprowadzić decyzję ramową 2005/222/WSiSW, jednak zachowa jej obecne przepisy z dodaniem następujących nowych elementów:

- (a) Penalizuje wytwarzanie, sprzedaż, dostarczanie w celu użytkowania, przywóz, dystrybucję lub inne sposoby udostępniania urządzeń/narzędzi służących do popełniania przestępstw.
- (b) Obejmuje okoliczności obciążające:
 - przeprowadzanie ataków na wielką skalę – problem botnetów lub podobnych narzędzi zostałby uwzględniony poprzez wprowadzenie nowej okoliczności obciążającej – czyn polegający na stworzeniu botnetu lub innego podobnego narzędzia stanowi okoliczność obciążającą przy popełnianiu przestępstw wyszczególnionych w obecnej decyzji ramowej;
 - jeśli takie ataki popełniane są przez sprawcę ukrywającego swoją prawdziwą tożsamość, a podejrzania obciążają prawowitego właściciela tożsamości.
- (c) Dyrektywa wprowadza pojęcie nowego przestępstwa, a mianowicie „nielegalne przechwytywanie”.
- (d) Wprowadza środki, które mają poprawić współpracę europejskich wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych poprzez udoskonalenie obecnej struktury całodobowych punktów kontaktowych działających przez siedem dni w tygodniu ⁽²⁸⁾.
- (e) Dyrektywa stanowi odpowiedź na potrzebę dostarczania danych statystycznych dotyczących cyberprzestępczości, w tym przestępstw, o których mowa w obowiązującej decyzji ramowej, oraz nowo dodanego „nielegalnego przechwytywania”.
- (f) W definicjach przestępstw wyszczególnionych w art. 3, 4 i 5 (nielegalny dostęp do systemów informatycznych, nielegalne ingerowanie w system oraz nielegalne ingerowanie w dane) dyrektywa zawiera przepis umożliwiający kryminalizację wyłącznie tych „przypadków, które nie są przypadkami mniejszej wagi” w procesie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Wprowadzonej konwencją oraz decyzją ramową 2005/222/WSiSW w sprawie ataków na systemy informatyczne.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi

COM(2010) 618 wersja ostateczna

(2011/C 218/28)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 1 lutego 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi*

COM(2010) 618 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 marca 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 7 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski

1.2 Omawiana dyrektywa jest przygotowywana od ponad dziesięciu lat. Zdaniem EKES-u stanowi ona godny pochwały postęp, jeśli chodzi o wymóg minimalnych standardów w planowanym zarządzaniu wielkimi ilościami odpadów radioaktywnych, które znajdują się na terytorium UE.

1.3 Nacisk położony został na przejrzystość i publiczne zaangażowanie. Wymóg prognozy kosztów i finansowania propozycji będzie kluczowym narzędziem analitycznym. Po raz pierwszy ustanowione na szczeblu międzynarodowym normy bezpieczeństwa będą prawnie wiążące i możliwe do wyegzekwowania w Unii Europejskiej. UE powinna współpracować z sąsiednimi krajami i zachęcać je do przyjmowania podobnych norm bezpieczeństwa.

1.4 Niemniej jednak prace nad dyrektywą napotykały trudności. Nadal nie ma zgody co do tego, w jakim stopniu pewność naukowa podlega ograniczeniom, a ponadto wszyscy dostrzegają trudności z przewidzeniem scenariuszy politycznych i społecznych w dłuższej perspektywie.

1.4.1 Choć istnieje szeroki konsensus w świecie nauki co do technicznej możliwości składowania odpadów w głębokich warstwach geologicznych, nadal toczy się debata na temat stopnia pewności naukowej bądź trafności wyboru tej metody na niektórych obszarach. Mało prawdopodobne jest, by rozwiązanie zadowoliło wszystkie zainteresowane strony, szczególnie ze względu na charakter odpadów wysokoaktywnych, ich oddziaływanie na najbliższe otoczenie oraz rozważane okresy geologiczne. Obecne tymczasowe rozwiązania w zakresie „składowania” nie dadzą się utrzymać w perspektywie średnioterminowej, co tylko wzmacnia potrzebę działania.

1.4.2 Nadal trwają ożywione i nierozstrzygnięte dyskusje na temat odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i ponoszonego ryzyka. Co tak naprawdę oznacza priorytetowe potraktowanie bezpieczeństwa ludzi i środowiska? W praktyce na bezpieczeństwo składają się argumenty jakościowe i ilościowe oraz dążenie

do uzyskania jak największej pewności przed podjęciem decyzji na szczeblu krajowym.

1.4.3 Zaufanie do przewidywań dotyczących spójności politycznej i instytucjonalnej oraz kompetencji jakiegokolwiek systemu zarządzania zmniejsza się wraz z tym, jak rozszerza się horyzont czasowy. Dlatego też „bierne” bezpieczeństwo staje się ważnym elementem, wraz z wymogiem skuteczności nawet w wypadku, gdy niedopatrzanie i wiedza na temat składowisk odpadów z upływem czasu zanikły.

1.4.4 Dalszy udział i rozwijanie energii jądrowej w oparciu o technologię rozszczepiania, w ramach koszyka energetycznego państw członkowskich, w pewnym stopniu zależy od akceptacji społecznej i stabilności finansowej. Debata na temat wykorzystania lub rozwijania energii jądrowej odwraca uwagę od palącej i natychmiastowej potrzeby rozwiązania kwestii akumulacji odpadów radioaktywnych, zwłaszcza że obecne programy likwidacji elektrowni jądrowych zwiększą jeszcze skalę problemu. Podejście społeczeństwa znacznie różni się w poszczególnych państwach UE, lecz większość Europejczyków sądzi, że wspólnotowy instrument postępowania z odpadami promieniotwórczymi byłby użyteczny (stanowisko w sprawie odpadów promieniotwórczych, Badanie Eurobarometru, czerwiec 2008 r.).

1.5 Dlatego też Komitet próbuje odnieść się konstruktywnie do różnorodności stanowisk opinii publicznej i przedstawia szereg ważnych zaleceń mających pomóc Komisji w znalezieniu rozwiązania.

1.6 Zalecenia

1.6.1 Komitet przedstawia w punkcie 4 i 5 niniejszej opinii szereg komentarzy, propozycji i zaleceń i apeluje do Komisji, Parlamentu i Rady o uwzględnienie ich w całości. Ponadto ogólnie zaleca, by:

— państwa członkowskie uznały wynikającą z postanowień dyrektywy nadrzędność bezpieczeństwa oraz natychmiast i w sposób spójny transponowały dyrektywę do prawa krajowego, w odpowiedzi na palący problem akumulacji odpadów promieniotwórczych;

— rządy, przemysł jądrowy i zainteresowane środowiska naukowe poczyniły większe wysiłki w celu dalszego udostępnienia całemu społeczeństwu dokładnych, przejrzystych i zawierających ocenę ryzyka informacji dotyczących postępowania z odpadami promieniotwórczymi.

2. Wprowadzenie

2.1 Kwestia bezpieczeństwa jądrowego jest obecnie przedmiotem znacznego zainteresowania i zaniepokojenia w związku z wpływem trzęsienia ziemi i tsunami na cztery reaktory w Fukushima w północnej Japonii. Bezpieczne warunki obsługi oraz środki ostrożności dla europejskich elektrowni jądrowych są przedmiotem dyrektywy o bezpieczeństwie jądrowym (zob. punkt 5.6) oraz działań władz krajowych państw członkowskich. W dniu 21 marca państwa członkowskie postanowiły usprawnić współpracę swoich organów nadzoru jądrowego i zwrócić się do Europejskiej Grupy ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (ENSREG) o określenie metod wykonania proponowanych testów warunków skrajnych (wszechstronna ocena ryzyka i bezpieczeństwa) dla wszystkich elektrowni jądrowych w UE. Ze względu na poważne obawy społeczne związane ze zdarzeniem w Fukushima oraz pilny charakter sprawy i konieczność zapewnienia przejrzystości, Komitet będzie w pełni angażował się w dialog ze społeczeństwem obywatelskim w tej sprawie i w podobnych kwestiach, w szczególności poprzez aktywną zmianę kierunku prac istniejącej w ramach ENEF (Europejskiego Forum Energii Jądrowej) Grupy Roboczej ds. Przejrzystości, której EKES obecnie przewodniczy oraz zaangażowanie w prace grup roboczych ds. możliwości i zagrożeń.

2.2 Z technicznego punktu widzenia należy dokładnie przeanalizować zarówno zdarzenie w Fukushima, jak i jego ewentualny bezpośredni wpływ na dyrektywę o odpadach radioaktywnych, o której mowa w niniejszej opinii. Jednak zdarzenie to ze zrozumiałych względów zwiększyło obawy społeczne oraz świadomość kwestii bezpieczeństwa jądrowego. Komitet uważa więc, że może to odegrać rolę w toczącej się dyskusji.

2.3 W listopadzie 2010 r. w UE czynnych było 143 elektrowni jądrowych (reaktorów) w 14 państwach członkowskich. Ponadto istnieje wiele zamkniętych elektrowni oraz innych zakładów jądrowych, jak np. zakłady utylizacji zużytego paliwa jądrowego, które nadal produkują odpady promieniotwórcze. Każdego roku UE produkuje przeciętnie 280 metrów sześciennych odpadów wysokoaktywnych, 3 600 ton metali ciężkich z wypalonego paliwa oraz 5 100 metrów sześciennych długozyciowych odpadów promieniotwórczych, dla których nie istnieją żadne możliwości składowania (Szóste sprawozdanie o sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym w Unii Europejskiej, SEK(2008) 2416). Ponadto powstają odpady o mniejszej aktywności, które w dużej części są składowane rutynowo. Odpady wysokoaktywne są bardzo radioaktywne, zawierają długozyciowe radionuklidy i wydzielają znaczne ilości ciepła. Stanowią 10 % wytwarzanych odpadów promieniotwórczych, są promieniotwórcze w około 99 % oraz zawierają produkty powstałe w wyniku rozszczepienia i wypalone paliwo.

2.4 Odpady te powstają z przerobu zużytego paliwa jądrowego, z wypalonego paliwa przeznaczonego do bezpośredniego

składowania, z regularnego funkcjonowania elektrowni jądrowych oraz ich likwidacji. Planuje się budowę nowych elektrowni jądrowych, także w państwach członkowskich, które nie mają doświadczenia w wytwarzaniu energii jądrowej. Jeśli nie będziemy zarządzać powstałymi w ten sposób odpadami, stanowiącymi w niektórych wypadkach zagrożenie na dziesiątki tysięcy lat, ani ich nadzorować, wynikną z tego niezwykle poważne problemy dla zdrowia i bezpieczeństwa. Odpady promieniotwórcze zawierają izotopy pierwiastków podlegających radioaktywnemu rozkładowi i wydzielają promieniowanie jonizujące, które może być szkodliwe dla ludzi i środowiska.

2.5 Decyzje podejmowane obecnie będą miały konsekwencje tysiące lat później. Dyrektywa koncentruje się przede wszystkim na postępowaniu z odpadami powstałymi w wyniku cyklu paliwowego, lecz uwzględniono również odpady promieniotwórcze wytwarzane przez badania, medycynę i przemysł. Ze względu na zwiększoną produkcję energii z elektrowni jądrowych, w latach 2000-2005 ilość wysokoaktywnych odpadów rosła o 1,5 % rocznie. Likwidacja starszych elektrowni zwiększa jeszcze ten odsetek. Pod koniec 2004 r. w Europie składowano 220 000 metrów sześciennych długozyciowych odpadów o niskiej i średniej aktywności, 7 000 metrów sześciennych wysokoaktywnych odpadów promieniotwórczych oraz 38 000 ton metali ciężkich z wypalonego paliwa (Dane te są niepotwierdzone, ponieważ w państwach prowadzących przerób, np. w Wielkiej Brytanii i Francji, wypalone paliwo jądrowe oraz przetworzony pluton i uran nie są obecnie klasyfikowane jako odpady promieniotwórcze, co uzasadnia się tym, iż wypalone paliwo stanowi materiał nadający się do recyklingu, a przetworzony uran i pluton mogą zostać wykorzystane do produkcji nowego paliwa).

2.6 Od momentu uruchomienia pierwszej komercyjnej elektrowni jądrowej minęły 54 lata. Od tego czasu trwa nieustanna dyskusja nad postępowaniem z odpadami. Wszyscy zgadzają się co do tego, że tymczasowe przechowywanie długoterminowe jest odpowiednie dla pierwszego etapu jakiegokolwiek rozwiązania. Obecnie nadal nie ma w UE ostatecznych składowisk odpadów promieniotwórczych o wysokiej aktywności, chociaż Szwecja, Finlandia i Francja planują ich uruchomienie do 2025 r. Celem jest zaprojektowanie i zbudowanie zakładów, które zagwarantują bezpieczeństwo w długiej perspektywie dzięki pasywnym układom bezpieczeństwa zapewnionym przez bariery inżynierskie i stabilne bariery geologiczne, bez polegania na monitoringu, interwencji ludzkiej i kontrolach instytucjonalnych po zamknięciu zakładu. W większości państw nie wprowadzono ostatecznej polityki postępowania z wypalonym paliwem lub nadal jej nie wdrożono. Istnieją tylko rozwiązania zapewniające wydłużenie do 100 lat bezpiecznego okresu składowania (Szóste sprawozdanie o sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym w Unii Europejskiej, SEK(2008) 2416).

2.7 93 % obywateli europejskich dostrzega nagłą potrzebę znalezienia rozwiązania problemu postępowania z odpadami promieniotwórczymi; nie chcą pozostawić tej kwestii przyszłym pokoleniom. Większość obywateli UE we wszystkich państwach członkowskich zgadza się, że UE powinna ujednolicić normy i mieć możliwość monitorowania praktyk krajowych (Stanowisko w sprawie odpadów promieniotwórczych. Badanie Eurobarometru, czerwiec 2008 r.).

2.8 Obecne przepisy UE uznano za nieodpowiednie. W dyrektywie Rady 2009/71/Euratom ustanowiono wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych. Wszystkie 27 państw członkowskich poparło te postanowienia, a omawiana dyrektywa w sprawie postępowania z odpadami radioaktywnymi (COM(2010) 618) jest ich logicznym następstwem.

2.9 Koszyk energetyczny każdego państwa członkowskiego oraz decyzja w sprawie korzystania z energii jądrowej należą do kompetencji państwowych i nie są przedmiotem omawianej dyrektywy. Niemniej jednak odpady promieniotwórcze są nierozłącznie związane z wykorzystaniem energii jądrowej, powstają w dużych ilościach i stanowią potencjalnie poważne zagrożenie w skali międzynarodowej w długiej perspektywie. Nawet jeśli zamknięto by elektrownie jądrowe, to i tak musielibyśmy poradzić sobie jakoś z odpadami, które już istnieją. W interesie obywateli UE odpady promieniotwórcze powinny być składowane w możliwie najbezpieczniejszy sposób. W tym kontekście Komisja zaproponowała omawianą dyrektywę ustanawiającą wspólnotowe ramy w celu zapewnienia odpowiedzialnego postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi.

2.10 Komitet ostatnio zajmował się tym zagadnieniem w opinii z 2003 r. ⁽¹⁾, w której podkreślił potrzebę pilnych działań w świetle rozszerzenia i znaczenia zasady „zanieczyszczający płaci”. Zaproponowana dyrektywa, która była przedmiotem opinii z 2003 r., nie została przyjęta, gdyż państwa członkowskie uznały niektóre postanowienia za zbyt nakazowe i zażądały czasu na przemyślenia.

3. Streszczenie przedłożonej dyrektywy

3.1 Państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania i przedstawienia, nie później niż w terminie czterech lat od wejścia w życie dyrektywy, krajowych programów, w których wskazane zostaną miejsca składowania odpadów oraz plany postępowania z nimi i ich składowania.

3.2 Powstaną prawnie wiążące i możliwe do wyegzekwowania ramy mające na celu zapewnienie, że wszystkie państwa członkowskie będą przestrzegać wspólnych norm opracowanych przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej na wszystkich etapach postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, aż do ostatecznego składowania.

3.3 W krajowych programach muszą znaleźć się rejestry odpadów promieniotwórczych, plany postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym od ich wytworzenia aż do składowania, plany w odniesieniu do okresu po zamknięciu składowiska odpadów, działalność badawczo-rozwojowa, ramy czasowe wdrażania i główne etapy realizacji, jak również opis wszystkich działań, które są niezbędne do wdrożenia rozwiązań w zakresie składowania, oceny kosztów i finansowania wybranych programów. W dyrektywie nie wyrażono preferencji dla żadnej konkretnej formy składowania.

3.4 Przedłożona dyrektywa zawiera artykuł poświęcony przejrzystości, który ma zagwarantować informowanie społeczeństwa i jego faktyczne uczestnictwo w procesie decyzyjnym dotyczącym pewnych aspektów postępowania z odpadami promieniotwórczymi.

3.5 Państwa członkowskie przedstawią Komisji sprawozdanie z wdrażania tych postanowień, a następnie Komisja przedstawi Radzie i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie

z poczynionych postępów. Państwa członkowskie zorganizują również międzynarodową ocenę wzajemną swoich programów krajowych, a jej wyniki zostaną przekazane państwom członkowskim i Komisji.

4. Uwagi ogólne

4.1 W niniejszej opinii Komitet zajmuje się przede wszystkim praktycznym i palącym problemem istnienia i ciągłego wytwarzania odpadów promieniotwórczych. Zdecydowana większość tych odpadów (ponad 90 %) powstaje w wyniku działalności związanej z wytwarzaniem energii. Możliwość wyboru energii jądrowej w ramach koszyka energetycznego – bądź zwiększenia jej udziału – leży w gestii państw członkowskich, lecz długofalowe konsekwencje powstałych w ten sposób odpadów mogą mieć konsekwencje nie tylko poza granicami danego kraju, ale także dla całych pokoleń.

4.2 Nastawienie opinii publicznej do energii jądrowej w krajach, które posiadają elektrownie jądrowe, byłoby znacznie bardziej pozytywne, jeśli udałoby się ją przekonać, iż dysponujemy bezpiecznymi i trwałymi rozwiązaniami w zakresie postępowania z odpadami promieniotwórczymi (Stanowisko w sprawie odpadów promieniotwórczych. Badanie Eurobarometru, czerwiec 2008 r.). Główne przeszkody to w tym wypadku długookresowe zagrożenie odpadami wysokoaktywnymi, wątpliwości co do bezpieczeństwa składowania w głębokich warstwach geologicznych, co do tego, czy myśl o zagrożeniu związanym z takimi składowiskami przetrwa w zbiorowej pamięci przyszłych pokoleń, oraz niepewność co do możliwości innych metod składowania.

4.3 Ze względu na powolne postępy w niektórych państwach członkowskich w zakresie długofalowego postępowania z odpadami promieniotwórczymi, przedłożona dyrektywa, która wiele lat znajdowała się w stadium przygotowań, powinna zachęcać do kompleksowego opracowywania krajowych programów zarządzania. Dostępne są obecnie przykłady udanej metodologii i można wykorzystać je jako punkt odniesienia. Przedłożona dyrektywa ma na celu nadanie prawnie wiążącego charakteru kluczowym aspektom norm przyjętych w ramach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej i zapewnienie możliwości ich egzekwowania w prawie UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje to podejście.

4.4 Unia dysponuje już obszernym prawodawstwem w dziedzinie odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych ⁽²⁾. Mimo że w dyrektywie jasno stwierdzono, że nie opiera się ona na wspomnianych przepisach, lecz ma inną podstawę prawną (rozdział 3 Traktatu Euratom), należy skorzystać z okazji i w motywach przedłożonej dyrektywy poprzeć zasady zapisane w istniejącym dorobku prawnym dotyczącym odpadów niebezpiecznych.

4.5 Podejście „zanieczyszczający płaci” wiąże się z wymogiem zapewnienia, iż propozycje w zakresie postępowania z odpadami będą odpowiednio finansowane i zabezpieczone, z należytym uwzględnieniem odpowiedzialności podmiotów wytwarzających odpady promieniotwórcze. W rezultacie mogą się pojawić problemy w zakresie skośnego subsydiowania i konkurencji na rynku energii. Komitet zaleca więc, by w dyrektywie jednoznacznie potwierdzono zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” (w tym przypadku przedsiębiorstwo wytwarzające odpady radioaktywne w wyniku obsługi reaktorów jądrowych), z wyjątkiem przypadków siły wyższej, kiedy państwo będzie zmuszone interweniować.

⁽¹⁾ Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 70.

⁽²⁾ Dz.U. L 377, 31.12.1991, s. 20.

4.6 Komitet odnotowuje, że dyrektywa obejmuje jedynie odpady promieniotwórcze produkowane w wyniku działalności cywilnej. W niektórych krajach udostępniono znaczne zasoby w celu rozwiązania problemu odpadów promieniotwórczych pochodzących z działalności wojskowej. Oczywiście wyłania się kwestia wpływu na bezpieczeństwo wspólnych programów wojskowo-cywilnych, jednak z uwagi na fakt, że postępowanie z odpadami promieniotwórczymi pochodzącymi z działalności wojskowej może pochłoniąć znaczne zasoby technologiczne i finansowe, jak też możliwości niektórych państw członkowskich w zakresie unieszkodliwiania, należy rozważyć ściślejsze powiązania z omawianą dyrektywą.

5. Uwagi szczególne

5.1 Odpady promieniotwórcze zostały wyraźnie wykluczone z dyrektywy UE w sprawie odpadów⁽³⁾, lecz dyrektywy te zawierają wiele cennych zasad, które powinny zostać wzięte pod uwagę. Komitet proponuje, by w motywach omawianej dyrektywy podkreślono, że uzupełnia ona dyrektywę w sprawie odpadów niebezpiecznych (91/689/EWG) i nawiązuje do niej.

5.2 Komitet sugeruje, by „zatwierdzone uwolnienia” zostały objęte art. 2, który aktualnie ich nie uwzględnia. Obecnie uregulowania dotyczące tych uwolnień nie są spójne na całym terytorium UE, a ze względu na różnice w interpretacji są one źródłem sporów między państwami członkowskimi (np. spór między Wielką Brytanią a Irlandią dotyczący uwolnień do Morza Irlandzkiego).

5.3 Komitet zawsze popierał zapobieganie powstawaniu odpadów, do czego wzywała Unia i co zostało priorytetowo potraktowane w dyrektywie w sprawie odpadów (2006/12/WE). Podobnie jak w wypadku licznych gałęzi przemysłu, wytwarzanie energii jądrowej łączy się z powstawaniem znacznych ilości niebezpiecznych odpadów. Państwa członkowskie nie są obecnie zgodne co do dostępności zrównoważonych pod względem gospodarczym, społecznym i ekologicznym rozwiązań alternatywnych dla energii jądrowej, a więc również nieuniknionej konieczności produkowania odpadów promieniotwórczych. Aby sprostać tej problematyce, i ze względu na przekonanie większości członków Komitetu, że energia jądrowa będzie miała do odegrania swoją rolę w procesie przechodzenia Europy na gospodarkę niskoemisyjną, proponujemy, by w dyrektywie dążono do wyeliminowania odpadów promieniotwórczych u ich źródła, zanim nie zostaną opracowane lepsze i trwalsze rozwiązania.

5.4 W art. 3 ust. 3 zdefiniowano „składowanie” jako umieszczenie wypalonego paliwa jądrowego lub odpadów promienio-

twórczych w licencjonowanym obiekcie bez zamiaru ponownego ich wydobycia. Komitet zdaje sobie sprawę z rozbieżnych stanowisk w kwestii odwracalności i odzyskiwania odpadów. Sądzi, że przy opracowywaniu koncepcji składowania nie należy wykluczać odwracalności i odzyskiwania, które są zgodne z postanowieniami odnośnej analizy bezpieczeństwa.

5.5 W art. 4 ust. 3 wymaga się, by odpady promieniotwórcze były składowane w państwie członkowskim, w którym zostały wytworzone, chyba że zawarto porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi w sprawie wspólnego wykorzystania składowisk odpadów w jednym z nich. Komitet zaleca, by szeroko korzystano z tej możliwości, aby zrobić jak najlepszy użytek ze szczególnie odpowiednich składowisk odpadów. Z zadowoleniem przyjmuje to jednoznaczne podejście zarówno do postępowania z odpadami promieniotwórczymi powstałymi wyłącznie wewnątrz UE, jak i do możliwości budowy wspólnych zakładów. Zauważono, że nie wyklucza to przeniesienia odpadów pochodzących z przerobu wypalonego paliwa do krajów pochodzenia spoza Unii. Aby uniknąć wątpliwości, sugeruje się dokładne wyjaśnienie tej kwestii w uzasadnieniu bądź w motywach.

5.6 Komitet zastanawia się, czy przeprowadzanie przez państwa członkowskie raz na 10 lat samooceny swoich ram krajowych oraz międzynarodowa ocena wzajemna (art. 16) pozwalają na pełną konsolidację wiedzy i sprawdzonych rozwiązań. Należy także zadać sobie pytanie, czy konsekwentnie przestrzegane będą zasady obiektywizmu, wiarygodności i niezależnej analizy. Państwa członkowskie poniosą znaczne koszty związane ze sprawozdawczością i podobnymi działaniami. Komitet sądzi, że we właściwym czasie należy utworzyć Radę ds. Kontroli, która nadzorowałaby postępowanie z odpadami promieniotwórczymi w UE. Nie tylko polepszyłyby to standardy sprawozdawczości i sprawdzone rozwiązania, lecz także posłużyło jako skuteczny mechanizm podziału kosztów i wzmocniło dyrektywę o bezpieczeństwie jądrowym⁽⁴⁾.

5.7 Komitet zdecydowanie pozytywnie ustosunkowuje się do zamiaru Komisji dalszego wspierania badań nad składowaniem odpadów promieniotwórczych w warstwach geologicznych oraz koordynowania badań w całej UE. Podkreśla, że programy te powinny być odpowiednio i szeroko promowane oraz wzywa państwa członkowskie do zajęcia się tym zagadnieniem w krajowych programach badań oraz poprzez badania prowadzone w ramach współpracy w kontekście programów ramowych w zakresie badań i rozwoju Komisji Europejskiej.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 172 z 2.7.2009, s. 18.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący fragment opinii sekcji został zmieniony na rzecz poprawki, przyjętej przez zgromadzenie, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

Punkt 5.5

W art. 4 ust. 3 wymaga się, by odpady promieniotwórcze były składowane w państwie członkowskim, w którym zostały wytworzone, chyba że zawarto porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi w sprawie wykorzystania składowisk odpadów w jednym z nich. Komitet z zadowoleniem przyjmuje to jednoznaczne podejście do postępowania z odpadami promieniotwórczymi powstałymi wyłącznie wewnątrz UE jak i do możliwości budowy wspólnych zakładów. Zauważono, że nie wyklucza to przeniesienia odpadów pochodzących z przerobu wypalonego paliwa do krajów pochodzenia spoza Unii. Aby uniknąć wątpliwości, sugeruje się dokładne wyjaśnienie tej kwestii w uzasadnieniu bądź w motywach.

Wynik głosowania nad poprawką:

67 głosów za, 57 głosów przeciw, 26 osób wstrzymało się od głosu.

2011/C 218/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/71/WE i 2009/138/WE w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych COM(2011) 8 wersja ostateczna – 2011/0006 (COD)	82
2011/C 218/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odpowiedź na sprawozdania grup ekspertów: ds. oceny śródkresowej siódmego programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji oraz ds. oceny śródkresowej mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka” COM(2011) 52 wersja ostateczna	87
2011/C 218/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi:najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania” COM(2010) 386 wersja ostateczna	91
2011/C 218/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej COM(2010) 379 wersja ostateczna – 2010/0210 (COD)	97
2011/C 218/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa COM(2010) 378 wersja ostateczna – 2010/0209 (COD)	101
2011/C 218/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania COM(2011) 32 wersja ostateczna – 2011/0023 (COD)	107
2011/C 218/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych COM(2010) 728 wersja ostateczna – 2010/0362 (COD)	110
2011/C 218/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych COM(2010) 733 wersja ostateczna – 2010/0353 COD	114
2011/C 218/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych COM(2010) 738 wersja ostateczna – 2010/0354 (COD)	118
2011/C 218/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych COM(2010) 759 wersja ostateczna – 2010/0364 (COD)	122



2011/C 218/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... z dnia [...] r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008 COM(2010) 745 wersja ostateczna – 2010/0365 COD	124
2011/C 218/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 485/2008 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji COM(2010) 761 wersja ostateczna – 2010/0366 (COD)	126
2011/C 218/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ataków na systemy informatyczne i uchylającej decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW COM(2010) 517 wersja ostateczna – 2010/0273 (COD)	130
2011/C 218/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi COM(2010) 618 wersja ostateczna	135



CENY PRENUMERATY w 2011 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 100 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	770 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	300 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczej płycie DVD.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>

