



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

505. sesja plenarna EKES-u w dniach 18 i 19 lutego 2015 r.

2015/C 251/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dotyczącej mapowania strategii makroregionalnych w Europie (opinia z inicjatywy własnej)	1
2015/C 251/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Znaczenie banków spółdzielczych i oszczędnościowych dla spójności terytorialnej – propozycje dotyczące odpowiednich finansowych ram prawnych” (opinia z inicjatywy własnej)	7
2015/C 251/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „UE bez azbestu”	13
2015/C 251/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie postępów w zakresie wdrażania strategii „Europa 2020” i sposobu realizacji jej celów do 2020 r. (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji lotewskiej)	19

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

505. sesja plenarna EKES-u w dniach 18 i 19 lutego 2015 r.

2015/C 251/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym: Przeciwdziałanie ryzyku, poprawa bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienie wymiany handlowej” (COM(2014) 527 final)	25
2015/C 251/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dotyczących wartości granicznych emisji i homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do niedrogowych maszyn ruchomych (COM(2014) 581 final – 2014/0268 (COD))	31

2015/C 251/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru i Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) (COM(2014) 509 <i>final</i>) oraz sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie celów i organizacji Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) (COM(2014) 508 <i>final</i>)	33
2015/C 251/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej książki „Wykorzystanie tradycyjnej wiedzy fachowej Europy: możliwe rozszerzenie unijnej ochrony oznaczeń geograficznych na produkty nierolne” COM(2014) 469 <i>final</i>	39
2015/C 251/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r.” (COM(2014) 902 <i>final</i>)	44

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

505. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 18 I 19 LUTEGO 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dotyczącej mapowania strategii makroregionalnych w Europie

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 251/01)

Sprawozdawca: Etele BARÁTH

Dnia 27 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

propozycji dotyczącej mapowania strategii makroregionalnych w Europie.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 1 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

Wprowadzenie

Dotychczasowa odpowiedź Europy na powszechny kryzys wynikający z kryzysu finansowego okazała się niewystarczająca. W licznych analizach podkreślono nadmierną koncentrację na decyzjach dotyczących sektora finansowego oraz ściśle hierarchiczny mechanizm podejmowania decyzji przez Unię, co uniemożliwia wszczęcie niezbędnych działań mających na celu rozwiązanie napięć społecznych. Można również zaobserwować istotne rozbieżności między – z jednej strony – celami i planami działania określonymi w strategii „Europa 2020”, które służą wspieraniu długoterminowego rozwoju UE, a dostępnymi zasobami. Obecnie sprawą najwyższej wagi jest zwiększenie spójności między różnymi środkami polityki gospodarczej.

Choć niektóre kraje Europy Środkowej i Wschodniej dobrze poradziły sobie z nadrabianiem zaległości, to przepaść między niektórymi innymi państwami członkowskimi powiększyła się, zarówno pod względem globalnej produkcji gospodarczej, jak i dochodów i poziomu życia. Pewne uwarunkowania regionalne tylko pogłębiły to zjawisko, a w niektórych regionach już pojawiły się trudne do zniesienia napięcia.

Zarówno zmiany w polityce społecznej, które są niezbędnym warunkiem wyjścia z kryzysu, jak i odnowione cele i programy polityki spójności, wymagają położenia nacisku na terytorialny wymiar polityki UE.

Potrzeba ta została uznana przez Komisję Europejską nowej kadencji, która ogłosiła program pt. „Nowy początek”. Ma on wspierać wzrost gospodarczy, tworzenie nowych miejsc pracy i poprawę warunków życia. Program otwiera nowe możliwości, ale oznacza także nowe zobowiązania, przy czym nie chodzi tu tylko o istotne zwiększenie funduszy na inwestycje i rozwój na lata 2015–2017 i zniesienie przeszkód prawnych i organizacyjnych. Chodzi także o strategię makroregionalną. Dziesięć priorytetów określonych w programie pracy pośrednio lub bezpośrednio zacieśnia związki między makroregionami Europy i ich wspólnym rozwojem. Służy to również ponownemu zdefiniowaniu roli polityki makroregionalnej, strategii makroregionalnych i określeniu ich wykonalności.

Nowa praktyka zarządzania – oparta na rozwoju, silnie zdecentralizowana, bardziej systematycznie angażująca partnerów gospodarczych i społecznych oraz uwzględniająca także strategie makroregionalne – mogłaby znacząco przyczynić się do przywrócenia wzrostu gospodarczego oraz poprawy skuteczności i wydajności inwestycji ⁽¹⁾.

Dzięki nowemu sposobowi zarządzania strategie makroregionalne mogą być doskonałym narzędziem przyspieszenia procesu rozwoju, wzmocnienia spójności terytorialnej i sprzyjania realizacji strategii „Europa 2020”, przy jednoczesnej ochronie środowiska naturalnego, co jest równie ważne. Zasada „3 x nie” nie jest już przeszkodą, gdyż pojawiły się możliwości finansowe dzięki wieloletnim ramom finansowym na lata 2014–2020, ustalono także zasady w oparciu o wspólne ramy strategiczne, a praktyka wykształciła pewien mechanizm wykonawczy.

Poprzez sporządzenie niniejszej opinii z inicjatywy własnej EKES pragnie wdrożyć ustalenia sesji plenarnej z jesieni 2013 r. i przeanalizować skutki strategii makroregionalnych w Europie, zwłaszcza z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi także o zaproponowanie sposobu włączenia tych strategii do europejskiej polityki rozwoju.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Po przeanalizowaniu sytuacji dotyczącej strategii makroregionalnych, jak również stosownych opinii i wniosków ⁽²⁾, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził na podstawie uzyskanych wyników, że najwyraźniej istnieje konieczność rozwoju strategii makroregionalnych na szczeblu europejskim. Makroregiony nie mają na celu dzielić, lecz jednoczyć.

1.2. EKES zaleca Radzie Europejskiej, by opowiedziała się za włączeniem polityki makroregionalnej do struktur zarządzania Unii i wystąpiła o opracowanie wytycznych dotyczących całego obszaru UE w celu przygotowania makroregionalnej strategii rozwoju ukierunkowanej na rozwój gospodarczo-społeczny.

1.3. EKES uważa, że strategie makroregionalne odgrywają coraz większą rolę w przyszłości Unii. Istniejące strategie makroregionalne:

- przyczyniły się w – wymiarze politycznym – do wykształcenia się nieistniejącego obecnie pośredniego szczebla europejskiego, mogącego zbliżyć do siebie diametralnie różne poglądy federalistyczne i narodowe,
- przyniosły – jako narzędzia zarządzania oparte na współpracy horyzontalnej – rozwiązanie problemu nadmiernej koncentracji hierarchicznej i biurokratycznej,
- przyczyniły się do systematycznego angażowania społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności partnerów gospodarczych i społecznych, w cały proces opracowywania i realizacji strategii.

1.4. Strategie makroregionalne mogą przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarki, do tak pożądanego wzrostu PKB, a także do zwiększenia europejskiej wartości dodanej. Dalsze działania w oparciu o odpowiednie bazy danych, skuteczne stosowanie zasady partnerstwa i analiza porównawcza przeprowadzona na podstawie zdobytego doświadczenia doprowadziły do upowszechnienia tych strategii, postrzeganych jako skuteczne. A zatem:

1.4.1. można by zapewnić – w ramach europejskiego semestru – lepsze nagłośnienie realizacji celów strategii „Europa 2020” na szczeblu terytorialnym;

1.4.2. w trosce o skuteczność można by włączyć do śródkresowego przeglądu ogólnych i szczegółowych celów i wyników strategii „Europa 2020” elementy dotyczące środowiska naturalnego, urbanistyki oraz rozwoju współpracy makroregionalnej, uwzględnione w różnych „umowach o partnerstwie”;

1.4.3. wzmocnienie makroregionalnego wymiaru planowanych działań określonych w programach operacyjnych – na podstawie 11 strategicznych celów polityki spójności na lata 2014–2020 – mogłoby zapewnić ich wartość dodaną, skuteczność i efektywność na poziomie europejskim;

⁽¹⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych (COM(2014) 284 final).

⁽²⁾ Niedawno opublikowane i jeszcze opracowywane opinie EKES-u w sprawie makroregionów i strategii makroregionalnych oraz powiązanych kwestii horyzontalnych – najważniejsze punkty.

1.4.4. makroregionalny kontekst programów współpracy regionalnej, ustalonych w ramach programu rozwoju miast i odnoszących się do sieci aglomeracji UE, mógłby sprzyjać integracji społeczno-kulturowej i tworzeniu warunków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb społecznych;

1.4.5. powstałby nowy makroregionalny instrument służący ochronie środowiska i zrównoważonemu wykorzystywaniu zasobów.

1.5. EKES zaleca wzmocnienie struktury zarządzania na szczeblu europejskim poprzez włączenie społeczeństwa obywatelskiego oraz władz miejskich i regionalnych w każdy etap procesu decyzyjnego, obok grupy koordynacyjnej wysokiego szczebla złożonej z przedstawicieli 28 państw i odpowiedzialnej za zarządzanie makroregionalne.

2. Dyskusja

2.1. Doświadczenie pokazuje, co potwierdzają analizy Komisji, że strategie makroregionalne wnoszą europejską wartość dodaną w następujących kwestiach:

- wzmocnianie tożsamości lokalnej i regionalnej,
- planowanie i wdrażanie strategii europejskich,
- skoordynowane gospodarowanie zasobami.

2.2. Strategie makroregionalne to nowe narzędzia służące zaspokajaniu naglącej potrzeby, zważywszy że:

- nie wypracowano jeszcze kompleksowej odpowiedzi na kryzys, w związku z czym konieczne jest osiągnięcie równowagi pomiędzy poszczególnymi aspektami społecznymi i terytorialnymi,
- wybory do Parlamentu Europejskiego wykazały, że Unia Europejska nie zawsze utrzymuje odpowiednie relacje ze społeczeństwem obywatelskim,
- konieczna jest reforma systemu instytucjonalnego UE (na przykład jej demokratyzacja i decentralizacja, wzmocnienie struktur horyzontalnych, skuteczne i sprawne wdrażanie polityk oraz partnerstwo społeczno-gospodarcze).

2.3. Strategie makroregionalne są aktualne, ponieważ:

- wybory doprowadziły do utworzenia nowej Komisji, która określiła nowe priorytety, których główne cele, zwłaszcza dotyczące tworzenia miejsc pracy, wzmocnienia wzrostu i zwiększenia skuteczności inwestycji planowanych przez przedsiębiorstwa, zależą w dużej mierze od regionalnych zdolności dostosowawczych,
- trwają przygotowania do śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”; zmienione wytyczne powinny zostać przyjęte w 2015 r.; chodzi tu między innymi o wzmocnienie podejścia makroregionalnego,
- ustalono, że zarówno już przyjęte strategie makroregionalne, jak i te będące w trakcie wdrażania (strategie na rzecz regionu Dunaju i Morza Bałtyckiego) ujawniły nowe zasoby, tak z punktu widzenia zarządzania, jak i europejskiej wartości dodanej, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska (morza) i zapobiegania klęskom żywiołowym (ochrona przeciwpowodziowa), bądź w ramach współpracy gospodarczej w dziedzinie turystyki i w sektorach podatnych na innowacje,
- rośnie przestrzenny zasięg inicjatyw Komisji (Adriatyk, Alpy), co uwypukla konieczność planowania połączeń makroregionalnych przez państwa członkowskie i regiony (ze szczególnym uwzględnieniem udziału państw trzecich w tej współpracy),
- możliwości współpracy makroregionalnej (region Morza Śródziemnego, wybrzeże Atlantyku), które ujawniły się w sferze społeczno-gospodarczej, wskazują na dokonanie się znaczących zmian również w sferze politycznej, co pozwoliło także wnieść istotny wkład w koordynację strategii morskich i polityk „łądowych”,
- umacnia się zapoczątkowana w odległej przeszłości współpraca makroregionalna wzdłuż głównej infrastruktury transgranicznej i liniowej, w szczególności poprzez rozwój osi makroregionalnych instrumentu „Łącząc Europę”,

— prezentacja współpracy makroregionalnej stała się obowiązkowym elementem umów o partnerstwie na okres programowania 2014–2020.

2.4. Strategie makroregionalne, ze swej natury ukierunkowane na rozwój, mogą znacząco przyczynić się do wzmocnienia i wdrożenia polityki rozwojowej UE, zwłaszcza w przypadku inicjatyw oddolnych. Odnosi się to w szczególności do następujących dziedzin (funkcji):

- działalność gospodarcza MŚP,
- badania, edukacja, nauka języków, współpraca w zakresie kultury i opieki zdrowotnej,
- współpraca w dziedzinie energetyki, ochrony środowiska, logistyki i usług komunalnych (woda, ścieki, odpady),
- wspólne planowanie przez władze publiczne, instytucje regionalne i jednostki samorządu terytorialnego,
- współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i migracji,
- praktyczne środki na rzecz wzmocnienia konkurencji rynkowej (konkretna współpraca dotycząca rynku pracy, wspieranie MŚP, tworzenie funduszy rozwoju),
- współpraca w dziedzinie statystyki.

W większości są to dziedziny, w których uzasadnione jest przyjęcie zasadniczo oddolnego podejścia do inicjatyw na rzecz integracji, ponieważ bezpośrednia rola regulacyjna instytucji europejskich jest tu marginalna.

2.5. Strony zaangażowane w strategię makroregionalną powinny współpracować jako podmioty, którym rządy powierzyły realizację zadań horyzontalnych.

2.6. Podejście makroregionalne, zarówno pod względem wizji, jak i narzędzi zarządzania, zawiera elementy odnowienia Unii:

- zakładane zarządzanie polityczne i strategiczne umożliwia koordynację uczestniczących podmiotów na wszystkich szczeblach, bez potrzeby tworzenia nowych instytucji na dużą skalę,
- umożliwia integrację polityk i programów na różnych poziomach (europejskim, krajowym, odnoszącym się do współpracy terytorialnej, a także integrację polityk i programów opracowanych przez kraje stowarzyszone lub kandydujące do UE, narzędzi sektorowych, finansowych itp.),
- koordynuje instrumenty polityczne, strategiczne i finansowe w celu zapewnienia efektywnego i skutecznego wdrożenia,
- sprzyja zniesieniu granic regionalnych między organizacjami zajmującymi się zarządzaniem terytorialnym i poszczególnymi sektorami, oraz
- zapewnia jasne zrozumienie koncepcji odpowiedzialności za cały proces kształtowania i realizacji strategii.

2.7. Elementy wyróżniające „dobrą” strategię makroregionalną to:

- zdolność planowania strategicznego,
- baza wiarygodnych danych regionalnych i możliwości analityczne,
- odpowiedni organ wykonawczy,

- system kontroli obejmujący zarówno planowanie, jak i wdrażanie,
- odpowiednie środki komunikacji,
- odpowiednie zdolności dostosowawcze oraz
- przejrzystość działań zapewniająca kontrolę.

2.8. Zgodnie z definicją strategii makroregionalnych, makroregion:

- obejmuje obszar o wspólnych cechach geograficznych, ekonomicznych i kulturowych,
- który stoi w obliczu tych samych wyzwań i możliwości, oraz
- w którym różne podmioty nawiązują ściślejszą współpracę i koordynują swoje zasoby w celu promowania spójności terytorialnej.

2.9. W obecnej praktyce europejskiej definicji tej odpowiadają dwa rodzaje makroregionów. Oba charakteryzują się możliwością przyjęcia uczestników z krajów trzecich:

- makroregiony typu liniowego, zasadniczo związane z infrastrukturą o dużej skali, mowa tu na przykład o regionie Dunaju lub regionach położonych wzdłuż korytarzy, oraz
- makroregiony obejmujące dużą powierzchnię, jak Morze Bałtyckie, Morze Adriatyckie i Alpy, bądź region śródziemnomorski i wybrzeże atlantyckie.

2.10. Wraz z powstaniem Unii Europejskiej historyczne granice Europy nabrały – z funkcjonalnego punktu widzenia – wirtualnego charakteru. Przyjęcie perspektywy makroregionalnej umożliwia wytyczanie nowych funkcjonalnych granic na mapie Europy. Wzmocnione (lub umacniane) mechanizmy otwartej współpracy, oparte na koncepcji makroregionów, już teraz odzwierciedlają polityczne podejście na miarę XXI w. W demokratycznej Europie podejście to będzie wspierać stale rozwijającą się współpracę na rzecz gospodarki i społeczeństwa sprzyjającego włączeniu społecznemu, zapewniając jednocześnie trwałą ochronę środowiska.

3. Uwagi ogólne, propozycje dotyczące zwiększenia roli strategii makroregionalnych

3.1. Znalezienie równowagi między nowymi priorytetami strategii „Europa 2020” oraz zarządzania gospodarczego i finansowego a koncepcją „wyjścia poza PKB” jest możliwe pod warunkiem zmniejszenia rozbieżności regionalnych i zapewnienia harmonijnego rozwoju uwzględniającego zarówno potrzeby społeczne, jak i warunki środowiskowe.

3.2. Strategie makroregionalne przyczyniają się do poprawy spójności terytorialnej poprzez wzmocnienie mechanizmów solidarności. Możliwa jest również lepsza koordynacja instrumentów na rzecz rozwoju przy uwzględnieniu specyfiki terytorialnej.

3.3. Propozycje dotyczące skoordynowanego rozwoju makroregionalnego oraz korzyści gospodarcze płynące ze wzmocnionej współpracy makroregionalnej przyczynią się do przyciągnięcia większej liczby inwestycji, zarówno w obszarze innowacji, jak i w dziedzinach posiadających istotne możliwości produkcyjne, a także w zakresie dostaw.

3.4. Sieci i powiązania instytucjonalne i gospodarcze w obrębie makroregionów mogą w dużej mierze złagodzić skutki kryzysu wynikającego z globalizacji dzięki waloryzacji zasobów i poprzez przyczynianie się do zmniejszania dystansu między regionami o różnych poziomach rozwoju. Zgodnie z tym podejściem pierwszoplanową rolę mogą tu odgrywać regiony metropolitalne i inne rozwinięte obszary miejskie będące źródłem dynamicznego rozwoju.

3.5. Chociaż obszary metropolitalne złożone z policentrycznych sieci mają duży potencjał gospodarczy i innowacyjny oraz są siłą napędową zatrudnienia, to niosą również znaczne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Strategie makroregionalne mogą pomóc łagodzić zagrożenia związane ze zmianą klimatu, które wynikają z coraz większej skali urbanizacji. Mogą także ułatwiać planowane usuwanie tych zagrożeń.

3.6. Mogą także wspierać proporcjonalny rozwój małych i średnich aglomeracji i przyczyniać się do konsolidacji powiązań między nimi, a tym samym do wzmocnienia walorów lokalnych i regionalnych.

- 3.7. Polityka makroregionalna może wnieść wkład w zmniejszenie dysproporcji gospodarczych i terytorialnych poprzez dostosowanie programów priorytetowych strategii „Europa 2020” do różnych uwarunkowań regionalnych.
- 3.8. Strategia makroregionalna może być odpowiednim instrumentem do stworzenia masy krytycznej niezbędnej do połączenia atutów gospodarczych, społecznych i środowiskowych na rzecz rozwoju, co może być szczególnie ważne w transgranicznych programach transnarodowych.
- 3.9. Ze względu na swój zasięg, strategie makroregionalne mogą przyczynić się do rozwoju bardziej sprawiedliwych i przystępnych cenowo usług świadczonych w interesie ogólnym, oraz do promowania dostępu do informacji, wiedzy i warunków dla mobilności.

Bruksela, 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Znaczenie banków spółdzielczych i oszczędnościowych dla spójności terytorialnej – propozycje dotyczące odpowiednich finansowych ram prawnych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 251/02)

Sprawozdawca: Carlos TRIAS PINTÓ

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

„Znaczenie banków spółdzielczych i kas oszczędnościowych dla spójności terytorialnej – propozycje dotyczące odpowiednich ram regulacji sektora finansowego”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 lutego 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 2 (10 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że podczas przestawiania się na nowe modele działalności bankowej (*new banking business models*) i pozabankowej w dziedzinie finansów konieczne jest zachowanie „bioróżnorodności” systemu finansowego, lecz nie może to prowadzić do arbitralnego stosowania przepisów⁽¹⁾.

1.2. Skutecznym uzupełnieniem banków zorientowanych na tworzenie wartości dla akcjonariuszy (SHV) powinny być banki ukierunkowane na wartość dla zainteresowanych stron (STV), podejmujące działalność hurtową, detaliczną i inwestycyjną. Jedynie w ten sposób możliwe będzie stworzenie stabilnego i skutecznego ekosystemu finansowego, który przyczyni się w pełni do rozwoju gospodarki realnej.

1.3. EKES zdecydowanie popiera podjęte przez Komisję Europejską wysiłki zmierzające do uwzględnienia w ramach nowej regulacji systemu finansowego specyfiki banków spółdzielczych i oszczędnościowych, co zapobiega niepożądanym skutkom jednolitego stosowania norm ostrożnościowych oraz ewentualnym nadmiernym obciążeniom administracyjnym.

1.4. Głównym problemem pozostaje jednak odpowiednie stosowanie w nowych regulacjach sektora bankowego **zasady proporcjonalności** (zwłaszcza w odniesieniu do **dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych – CRD IV** i **rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych – CRR**). Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zaproponował stopniowanie tej zasady, zgodnie z traktatami Unii Europejskiej. Oznacza to zastosowanie najbardziej rygorystycznych wymogów do banków światowych, surowych kryteriów do banków ogólnoeuropejskich (o charakterze systemowym w Europie) oraz elastyczniejszych wymogów do banków krajowych i lokalnych (zapewniając odpowiedni poziom ochrony konsumentów).

1.5. Nie oznacza to przyznawania bezpłatnie przywilejów określonym segmentom sektora finansowego. EKES opowiadał się zawsze za równymi warunkami konkurencji, w związku z czym popiera zastosowanie obiektywnych wskaźników, które uzasadniają specjalne uregulowanie każdego modelu działalności. Należą do nich zasadniczo wyniki działalności gospodarczej i finansowej, wkład w gospodarkę realną, zarządzanie ryzykiem i sprawowanie rządów. EKES sugeruje organom finansowym zachęcanie podmiotów najlepiej spełniających te warunki.

1.6. EKES zamierza promować model bankowy reprezentowany przez banki spółdzielcze i oszczędnościowe, jednocześnie podkreślając swoją niechęć wobec określonych zachowań sektora finansowego, w tym pewnych podmiotów tego sektora, i opowiada się za wzmocnieniem zasad etyki zawodowej i kodeksów ładu korporacyjnego dla całego sektora finansowego, co jest niezbędnym warunkiem odzyskania utraconego zaufania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 45.

1.7. EKES podkreśla dramatyczne konsekwencje, jakie dla przyszłości Unii Europejskiej może mieć dalsza stagnacja i podrożenie kredytów dla MŚP i rodzin. Nawiązuje także do wyrażonej niedawno przez Parlament Europejski krytyki stanowiska Komitetu Bazylejskiego w związku z zakwestionowaniem konkretnych europejskich instrumentów finansowania MŚP.

1.8. Jeżeli Europa pragnie skutecznie zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniami i być siłą napędową zmian (a nie biernie je tolerować), konieczne będzie pilne przyjęcie różnorodnych środków w dziedzinie finansowej, które doprowadzą do pomyślnej realizacji strategii „Europa 2020”, aktów o jednolitym rynku I i II, programu Small Business Act dla Europy, programu Cosme, inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej itp. Kluczowe znaczenie dla realizacji tych celów będzie miało wzmocnienie roli banków spółdzielczych i oszczędnościowych w europejskim systemie finansowym.

2. Banki spółdzielcze i oszczędnościowe w europejskim otoczeniu finansowym

2.1. Banki oszczędnościowe i spółdzielcze tradycyjnie odgrywały kluczową rolę w rozwoju gospodarki, zwłaszcza zaś w wspieraniu rolnictwa, przemysłu drobnego i handlu. Obecnie stanowią ok. 40 % sektora finansowego Unii Europejskiej (we Francji sięgają 70 %, a w Niemczech 60 %), jednak ich kształt znacznie się różni między poszczególnymi krajami. W przypadku banków oszczędnościowych koncentracja sektorowa w takich krajach jak Hiszpania i Finlandia kontrastuje z ich dużym rozproszeniem w Niemczech i Austrii.

2.2. Restrukturyzacja banków doprowadziła do zmniejszenia i uzdrowienia sektora, lecz w mniejszym stopniu sprzyja on obecnie włączeniu, gdyż w ostatnich latach pozbawia finansowania MŚP i rodziny, czemu towarzyszy stopniowe kurczenie się sieci terytorialnej oddziałów i utrata licznych miejsc pracy. Zjawisko to może się pogorszyć, jeśli banki lokalne zostaną wykluczone z rynku.

2.3. Jako model bankowości detalicznej, banki spółdzielcze i oszczędnościowe wnoszą bardzo istotne różnice: powiązanie z lokalną tkanką produkcyjną, zakorzenienie terytorialne, powiązany system ich sieci handlowych, bliskość do klienta, finansowanie konkretnych sektorów, a także znajomość lokalnych interesów i partnerów społecznych oraz solidarność.

2.4. Warunki strukturalne banków oszczędnościowych i spółdzielczych sprawiają, że na ogół mają one zdrową strukturę własności, a także rozsądnie podchodzą do podejmowania ryzyka, ukierunkowując swe procesy inwestycyjne i kapitałowe zgodnie z polityką rozwoju lokalnego.

2.5. Z koncepcyjnego punktu widzenia trzeba ustalić, jakie cechy odróżniają banki spółdzielcze od oszczędnościowych:

- banki spółdzielcze są podmiotami prywatnymi o podwójnym statusie: spółdzielni i instytucji kredytowych, których głównym celem jest świadczenie usług finansowych dla swoich akcjonariuszy/właścicieli i klientów. Zasady współpracy, na których opiera się zarządzanie, to demokratyczny sposób podejmowania decyzji i demokratyczne uczestnictwo (jedna osoba ma jeden głos), przy czym znaczna część dochodów przekazywana jest do funduszy rezerwowych oraz obowiązkowych fundacji społecznych,
- banki oszczędnościowe mają charakter prywatny i opierają się na zasadniczym dualizmie: działalności finansowej i celach społecznych. Specyfika tego modelu polega na braku wyraźnie określonych właścicieli, chociaż istnieją również inne formy, takie jak przedsiębiorstwa publiczne lub akcyjne. Jeżeli chodzi o formę założycielską, organy zarządzające wywodzą się ze zgromadzenia ogólnego, w którym reprezentowane są samorządy lokalne i regionalne, a także – w zależności od kraju – klienci, instytucje założycielskie lub pracownicy. Wypracowane zyski przeznaczane są na rezerwę i prace społeczne.

2.6. Dane banków spółdzielczych są bardzo znamienne w czasie kryzysu, gdyż żaden z nich nie wszczął postępowania układowego z wierzycielami w UE. Mają około 20-procentowy udział w rynku depozytów, a w krajach takich, jak Włochy, Francja, Niemcy i Niderlandy, finansują od 25 % do 45 % pożyczek dla MŚP. W ostatnich latach zwiększały również stale swój udział w rynku depozytów, co jest istotnym wyrazem zaufania do tych podmiotów.

2.7. Banki oszczędnościowe zachowały natomiast wysoki stopień udziału w systemie finansowym UE. W Niemczech ich udział w rynku depozytów sięga 43 %, a w rynku kredytowym 39 %, zaś w Hiszpanii odpowiednio 41 % i 42 %.

2.8. Również Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁽²⁾ podkreśla zasadniczą rolę banków spółdzielczych. Instytucje te, mniej zależne od oczekiwań akcjonariuszy, zaspokajają w wiarygodny i bezpieczny sposób potrzeby kredytowe MŚP i wielu gospodarstw domowych.

2.9. Można było jednak zaobserwować pewne wyjątki: niektóre banki oszczędnościowe i spółdzielcze zrezygnowały z własnych celów, wdały się w działalność spekulacyjną i postanowiły dokonać nieuzasadnionej ekspansji na inne obszary, co doprowadziło do utraty ich prestiżu i stało się przyczyną wprowadzenia w niektórych krajach środków regulacyjnych, które w pewnej mierze osłabiły ten model bankowości.

2.10. Podsumowując, wzmocnienie kapitału, osiągnięcie odpowiedniej wielkości, utrzymanie terytorialności i wysokiego poziomu ochrony konsumentów powinny iść w parze z zachowaniem podstawowych cech tego szczególnego modelu biznesowego. EKES apeluje do instytucji europejskich o zapewnienie uznania i wsparcia tego procesu.

3. Wyzwania dla rozwoju bankowości detalicznej

3.1. Banki spółdzielcze i oszczędnościowe łączą cechy modelu bankowości detalicznej: bliskości do klienta, zakorzenienia na szczeblu terytorialnym, współpracy, misji społecznej itp. Niemniej różne czynniki wpływają na rozwój ich potencjału⁽³⁾:

- rosnąca konkurencja pociągnęła za sobą stopniowy spadek marż w pośrednictwie finansowym,
- dystrybucja wielokierunkowa wymaga dużych inwestycji w technologię,
- niewystarczająca wielkość wiąże się w określonych przypadkach z potrzebą połączenia się instytucji lub nawiązania przez nie sojuszy strategicznych,
- koncentracja nie jest pozbawiona ryzyka i może pociągać za sobą brak ekonomii skali,
- bankowość lokalna jest trudna do pogodzenia ze zróżnicowaniem geograficznym na rynkach międzynarodowych.

3.2. Pomimo to banki spółdzielcze i oszczędnościowe odgrywają wciąż bardzo istotną rolę w realizacji strategii „Europa 2020”, sprawując funkcję finansową, społeczną i terytorialną, której uzupełnieniem są formy finansowania pozabankowego (finansowania społecznościowego, kapitału wysokiego ryzyka, aniołów biznesu itp.) wynikające ze znacznego ograniczenia kredytu bankowego (zapaści kredytowej) oraz wymaganych wysokich gwarancji.

3.3. EKES uważa, że organy gospodarcze i walutowe powinny wzmocnić środki w celu ułatwienia MŚP dostępu do funduszy i zachęcenia do finansowania długoterminowego, wspierając różnorodne formy przedsiębiorczości⁽⁴⁾ oraz dywersyfikację ryzyka w sektorze usług finansowych.

4. Funkcja społeczna w gospodarce lokalnej

4.1. W bankach spółdzielczych i oszczędnościowych funkcja finansowa i społeczna są ze sobą ściśle powiązane w ramach dążenia do spójności terytorialnej. Najbardziej widoczne dla obywateli jest zaangażowanie społeczne i zainteresowanie wspólnotą⁽⁵⁾.

4.2. Uzyskane nadwyżki przeznacza się na kulturę, pomoc społeczną i opiekę zdrowotną, kształcenie i badania naukowe, dziedzictwo historyczne i artystyczne oraz zrównoważenie środowiskowe, a w przypadku banków oszczędnościowych korzyści społeczne mają wartość miliardów euro rocznie.

⁽²⁾ *Redesigning the Contours of the Future Financial System*, IMF staff position note, 16 sierpnia 2010 r. (SPN/10/10).

⁽³⁾ Banco de España: *Cooperative and savings banks in Europe: Nature, challenges and perspectives*, kwiecień 2011 r.; Europejskie Stowarzyszenie Banków Spółdzielczych: *EACB answer to the Green Paper on territorial cohesion turning territorial diversity into strength*, luty 2009 r.; WSBI-ESBG: *200 years of savings banks: a strong and lasting business model for responsible, regional retail banking*, wrzesień 2011 r.; EKES: *Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej*, 2014 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22.

⁽⁵⁾ E. Castelló, *El liderazgo social de las cajas de ahorros*, FUNCAS, Madryt 2005 r.

4.3. Wobec konieczności tworzenia wartości dla gospodarki lokalnej podejście oparte na wartości dla zainteresowanych stron (STV) nabiera coraz większego znaczenia. Ścisłe rzecz ujmując, bank społeczny ułatwia spójność terytorialną oraz włączenie społeczne pod względem finansowym, wspierając przedsiębiorczość, a także realizację projektów mikrofinansów i społecznie odpowiedzialnych inwestycji.

4.4. Banki spółdzielcze i oszczędnościowe odgrywają istotną rolę jako pośrednicy instrumentów i programów UE. EKES opowiada się za ułatwieniem mniejszym bankom spółdzielczym korzystania z instrumentów finansowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) poprzez uproszczenie wymogów administracyjnych. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla powodzenia planu Junckera. Konieczne jest również, by instytucje te mogły zwiększyć swą rolę w realizacji inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

5. Skutki restrukturyzacji w sektorze bankowości społecznej

5.1. Banki spółdzielcze w Europie przechodzą ostatnio intensywną restrukturyzację, co wiąże się w niektórych państwach z przekształceniem ich modelu założycielskiego.

5.2. Z powodu światowego kryzysu finansowego nastąpił również proces ratowania, naprawy, łączenia, przejmowania, nacjonalizacji, a nawet – w wypadku hiszpańskich banków oszczędnościowych – przekształcania w banki komercyjne.

5.3. Problemy ładu korporacyjnego, większe wymogi związane z nową regulacją sektora finansowego oraz konieczność dostosowania wielkości sektora do malejącego rynku doprowadziły do pewnych przypadków koncentracji bankowej. W związku z trudnościami w umiędzynarodowieniu tych instytucji w celu zwiększenia rozmiarów, EKES podkreśla, że grupy wielonarodowe zazwyczaj częściej podejmują ryzyko.

5.4. Na podstawie sprawozdania grupy Liikanena z 2012 r. Komisja wydała rozporządzenie w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE w celu rozwiązania problemów, których banki „zbyt duże, by upaść” nastręczają z punktu widzenia kieszeni podatnika. Komitet sporządził natomiast opinię⁽⁶⁾ w sprawie tego dokumentu, która spotkała się z poparciem przeważającej większości.

5.5. W niektórych artykułach wniosku dotyczącego rozporządzenia przewiduje się wyjątki od wymogów kapitałowych i prawa głosu w wypadku banków spółdzielczych lub oszczędnościowych, gdyż mają one szczególne struktury własnościowe i modele działalności gospodarczej.

5.6. EKES sądzi, że niektóre przepisy dotyczące rozdziału między bankowością komercyjną a inwestycyjną mogłyby negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie małych lokalnych banków i ich codzienną działalność na danym obszarze służącą wspieraniu realnej gospodarki, a tym samym okazać się nieproporcjonalne.

5.7. Konsekwencje tych przekształceń nie są neutralne dla obywateli europejskich, gdyż przekładają się na ograniczenie mocy produkcyjnej (oddziały i etaty), co wpływa na zatrudnienie oraz finansowanie osób indywidualnych i MŚP.

5.8. Podsumowując, EKES uważa, że brak pewnej elastyczności w wypełnianiu nowych wymogów regulacyjnych oznacza ryzyko, że banki spółdzielcze i oszczędnościowe przekształcą się w banki komercyjne, a co za tym idzie, utracą swój charakter, a społeczeństwo straci duży, budowany od wieków zasób społeczny.

6. Warianty strategiczne wobec przyszłych wyzwań

6.1. Banki spółdzielcze i oszczędnościowe przyczyniły się do stabilności, wypłacalności i kompetencji europejskiego systemu bankowego. Niemniej nowe wymogi rynkowe wiążą się z następującymi wyzwaniami:

- skonsolidowanie modelu lokalnego banku detalicznego,
- pogłębienie współpracy biznesowej,
- poprawa wewnętrznych systemów zarządzania ryzykiem,
- dostosowanie się do nowych środków regulacji, nadzoru i odporności,
- wsparcie kwalifikacji zawodowych kadry zarządzającej,

⁽⁶⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 45.

- zwiększenie skuteczności zarządzania,
- ochrona własnego poziomu kapitału w celu uniknięcia niewypłacalności, oraz
- troska o przejrzystość i dobry ład korporacyjny.

6.2. Kapitał relacji międzyludzkich jest wartością niematerialną, która ma duże znaczenie w bankowości, w związku z czym instytucje finansowe gospodarki społecznej powinny korzystać ze swych sieci kontaktów i wsparcia wewnętrznego. Stosując normy ostrożnościowe, organy finansowe powinny uznać wartość funduszy solidarności między bankami spółdzielczymi.

6.3. Muszą również czuwać nad poziomem niewykonania zobowiązań oraz niepewnością wynikającą z zagrożeń geopolitycznych i innowacji technologicznych (agenda cyfrowa), przyczyniającą się do powstania nowego otoczenia systemu finansowego, w którym trzeba obserwować przyszłe interakcje czterech podmiotów: tradycyjnych banków, nowych podmiotów cyfrowych, organów regulacyjnych i konsumentów.

6.4. Jako model działalności lokalnej muszą połączyć swą siłę (w oparciu o znajomość ludzi i ich zaangażowanie na rzecz projektów wspólnotowych) z zastosowaniem ICT w celu wsparcia nowych inicjatyw na rzecz ożywienia gospodarki produkcyjnej.

6.5. Powinny poprawić swój ład korporacyjny, włączając odpowiednie struktury kształcenia, zarządzania i kontroli działalności. Konkretnie, konieczne będzie ustanowienie ścisłych kodeksów postępowania w celu zagwarantowania profesjonalizmu i etyki w ramach zróżnicowanej reprezentacji interesów wewnątrz organów rządowych.

6.6. EKES proponuje stworzenie nowego modelu nadzoru wewnętrznego banków oszczędnościowych i spółdzielczych, który obejmowałby pracowników, przedstawicieli MŚP i inne grupy interesu.

6.7. Nowym wyzwaniem będzie sprostanie konkurencji pozabankowej, by w odpowiedzi na nowe postulaty obywateli móc rozwijać się równoległe do platform finansowania społecznościowego i aplikacji w zakresie konsumpcji współdzielonej oraz ustanawiać z nimi partnerstwa.

7. Poprawienie odporności banków europejskich i nadzoru nad nimi

7.1. EKES opowiada się za uzupełnieniem systemów regulacji i nadzoru finansowego, a także za wyposażeniem instytucji finansowych w zdolności wystarczające do stawienia czoła przyszłym kryzysom.

7.2. W tym kontekście Komisja Europejska wydała rozporządzenie delegowane⁽⁷⁾, które na podstawie projektów norm technicznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego reguluje aspekty związane z wymogami w zakresie funduszy własnych, ze względu na różnorodność instrumentów kapitałowych banków spółdzielczych i oszczędnościowych. Szczególnie istotne są kwestie związane z ograniczeniem wykupu instrumentów w kapitale Tier 1 w wypadku banków spółdzielczych.

7.3. Kolejnym podstawowym środkiem urzeczywistnienia unii bankowej jest jednolity mechanizm nadzorczy, a także zarządzanie funduszem przeznaczonym na pokrycie kosztów ewentualnego ratowania banków. Zdaniem EKES-u ten instrument wzmocni reakcję banków na przyszłe kryzysy⁽⁸⁾.

7.4. W związku z potrzebą wzajemnego zabezpieczania się przed ryzykiem EKES opowiada się za tym, by podczas wyznaczania wkładu każdej instytucji w przyszły europejski fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uwzględniono jej model ryzyka, i apeluje do Komisji, by odpowiednio zastosowała wskaźniki wytyczone w dyrektywie w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków⁽⁹⁾. EKES jednocześnie przyjmuje z zadowoleniem fakt, że wzięto pod uwagę przynależność do instytucjonalnego systemu ochrony⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 241/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 58.

⁽⁹⁾ Zob. dyrektywa 2014/59/UE.

⁽¹⁰⁾ Zob. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/63.

7.5. W tym nowym scenariuszu finansowym EKES domaga się autentycznego impulsu do odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, przestrzegania zasad etycznych i przejrzystości w finansach, a także podjęcia przez organy nadzorcze kampanii edukacyjnej w celu poprawy kultury finansowej⁽¹¹⁾, zwłaszcza w odniesieniu do wciąż w dużej mierze nieznanymi zasad gospodarki społecznej. Niezbędne jest tu nadanie większych uprawnień i znaczenia sieciom reprezentującym te zasady: Europejskiemu Stowarzyszeniu Banków Spółdzielczych (EACB), Europejskiej Federacji Banków Etycznych i Alternatywnych oraz Europejskiej Grupie Banków Oszczędnościowych (ESBG).

7.6. Zdaniem EKES-u bardzo pozytywne jest opracowywanie nowych instrumentów finansowych, które ulepszą obecne zarządzanie, lecz w ramach ich regulacji należy również uwzględnić różnorodność zaangażowanych podmiotów finansowych oraz zapewnić im stabilność, a jednocześnie zmniejszyć obciążenia nakładane na instytucje finansowe posiadające mniejsze zasoby. Podsumowując, konieczne jest lepsze stanowienie prawa.

8. Wzmocnienie społecznie odpowiedzialnego modelu bankowości

8.1. Pierwszoplanowe znaczenie dla UE powinno mieć odzyskanie tkanki produkcyjnej, wzmocnienie gospodarki lokalnej i rozwiązywanie problemów społecznych. Dlatego też EKES zwraca się do instytucji, za pośrednictwem forów stałego dialogu, by wzmocniły modele bankowości trwale osadzające system finansowy w gospodarce realnej, co przyniesie stabilność i bogactwo na danym obszarze.

8.2. Tendencja do tworzenia się coraz większych banków, która wynika z procesów restrukturyzacji, budzi zaniepokojenie w związku z ryzykiem systemowym. Dlatego też EKES postuluje powrót do tradycyjnego modelu działalności (*back to basics*) w celu wyraźniejszego odróżnienia instytucji, które specjalizują się w bankowości handlowej, od instytucji, które łączą rozwój działalności z bankowością inwestycyjną. Doświadczenia pokazały, że różnorodność, rozproszenie i podział ryzyka są korzystne dla europejskiego systemu finansowego.

8.3. Żywotność i rozwój banków spółdzielczych i oszczędnościowych opierają się na demokratycznym zarządzaniu oraz na swobodzie podjęcia odpowiedzialnej decyzji w sprawie sposobu wykorzystania nadwyżek. Rozwój pośrednictwa finansowego służącego gospodarce realnej gwarantuje jej przyszłą ciągłość zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju Narodów Zjednoczonych do 2015 r. i deklaracją ONZ dotyczącą spółdzielni z 2012 r.

8.4. Z tego względu banki oszczędnościowe i spółdzielcze zasługują na szczególne traktowanie podczas stosowania norm ostrożnościowych, wzięwszy pod uwagę, że instytucje te reprezentują model bankowości, którego domagają się europejscy obywatele: oparty na odpowiedzialnym i solidarnym zarządzaniu⁽¹²⁾ respektującym zasady i wartości gospodarki społecznej.

Bruksela, 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 84.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „UE bez azbestu”

(2015/C 251/03)

Sprawozdawca: Aurel Laurențiu PLOSCEANU**Współsprawozdawca: Enrico GIBELLIERI**

Dnia 8 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„UE bez azbestu”

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 stycznia 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 5 (10 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Priorytetem Unii Europejskiej powinno być całkowite usunięcie produktów zawierających azbest oraz usunięcie azbestu ze wszystkich miejsc, w których został zastosowany. Plany działania leżą w kompetencji państw członkowskich, ale UE powinna zapewnić koordynację. EKES zachęca UE do współpracy z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym w celu opracowania planów działania w zakresie usuwania azbestu i gospodarowania nim oraz wymiany doświadczeń w tym względzie. Plany te powinny obejmować: kształcenie i informowanie; szkolenie funkcjonariuszy publicznych; szkolenia krajowe i międzynarodowe; programy finansowania usuwania azbestu; działania podnoszące świadomość związane z usuwaniem azbestu i produktów zawierających azbest (w tym podczas usuwania z budynków, obiektów komunalnych i terenów byłych fabryk azbestu); oczyszczanie budynków, budowę instalacji niszczenia azbestu i gruzu zawierającego azbest; monitorowanie skuteczności istniejących wymogów prawnych; ocenę narażenia personelu zagrożonego ryzykiem oraz ochronę zdrowia.

1.2. Kilka państw członkowskich UE opracowało rejestry nieruchomości zawierających azbest. Należy zachęcać inne państwa członkowskie do opracowania takich rejestrów, które umożliwiłyby dostarczanie istotnych informacji o zagrożeniach wynikających z obecności azbestu robotnikom i pracodawcom przed podjęciem prac remontowych, a także uzupełniałyby istniejący system ochrony zdrowia i bezpieczeństwa wymagany na mocy prawa UE. Rejestrację można by rozpocząć na szczeblu lokalnym w odniesieniu do budynków publicznych i infrastruktury publicznej.

Obecnie jedynie Polska opracowała poparty odpowiednim finansowaniem plan działania zmierzający do usunięcia wszystkich nadal istniejących zasobów azbestu⁽¹⁾.

1.3. Celem jest usunięcie całego azbestu do końca 2032 r. Przyjmując ten przykład za wzór, Unia Europejska powinna zachęcać państwa członkowskie do realizacji konkretnych planów działania i harmonogramów prac na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym i krajowym. W tym kontekście ogromne znaczenie ma również pełne egzekwowanie unijnych i krajowych przepisów dotyczących azbestu. Istotną rolę w osiągnięciu tego celu mogą odegrać Komitet Starszych Inspektorów Pracy (SLIC) na szczeblu europejskim oraz organy inspekcji pracy na szczeblu krajowym.

1.4. Z polskiego przykładu można wyciągnąć wnioski dotyczące tego, jak ważne jest przeznaczenie odpowiednich funduszy publicznych na usuwanie azbestu. Uważamy, że zorganizowane i ustrukturyzowane usuwanie azbestu stanowi pewien rodzaj poprawy rozwoju regionów i usprawnienia ich infrastruktury. Komisja Europejska powinna rozważyć udostępnienie funduszy strukturalnych z wyraźnym przeznaczeniem na plany usuwania azbestu.

1.5. Komitet wzywa Komisję Europejską do przeprowadzenia analizy istniejących krajowych strategii i systemów rejestracji azbestu oraz ich finansowania.

⁽¹⁾ Polskie Ministerstwo Gospodarki, Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032 – Załącznik do uchwały nr 39/2010 Rady Ministrów z 15.3.2010.

1.6. Tworzenie wysypisk odpadów azbestowych jest jedynie tymczasowym rozwiązaniem problemu, który w ten sposób pozostawia się przyszłym pokoleniom, ponieważ włókna azbestu niemal nie niszczyją z upływem czasu. Dlatego też EKES wzywa Komisję do upowszechniania wiedzy na temat systemów niszczenia odpadów azbestowych (palnik plazmowy, pirogazyfikacja itd.) z zastosowaniem najlepszych dostępnych technik; należy wspierać badania naukowe i innowacje w celu zastosowania zrównoważonych technologii przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest, tak by umożliwić ich bezpieczny recykling i ponowne wykorzystanie oraz ograniczyć ich składowanie na wysypiskach. Komisja powinna zapewnić skuteczne środki mające na celu wyeliminowanie ryzykownych praktyk wywożenia odpadów azbestowych na wysypiska przeznaczone do składowania ogólnych odpadów budowlanych.

1.7. Należy powiązać finansowanie ze środków UE i zachęty państw członkowskich dotyczące poprawy efektywności energetycznej budynków z bezpiecznym usuwaniem azbestu z tych budynków. Choć UE opracowała ambitną politykę na rzecz efektywności energetycznej, a zmieniona dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej powinna doprowadzić w każdym państwie członkowskim do opracowania długofalowej strategii renowacji budynków, to polityka ta nie jest powiązana ze strategiami usuwania azbestu. Zdecydowanie zaleca się takie połączenie, wyrażone w ramach spójnej strategii UE obejmującej odnośne zakresy polityki.

Wszelkie plany działania w zakresie usuwania azbestu muszą uwzględniać podnoszenie kwalifikacji wszystkich podmiotów zaangażowanych w prace lub działania. Kwestia ta dotyczy pracowników i przedsiębiorstw, koordynatorów BHP, a także inspektorów pracy, doradców, szkoleniowców, pracodawców i innych. Bardzo potrzebna i zalecana jest certyfikacja zdolności przedsiębiorstw do angażowania się w takie plany działania.

1.8. Bezpieczne usuwanie azbestu w dużym stopniu zależy od wyszkolonych pracowników dwóch kategorii: pracujących w wyspecjalizowanych przedsiębiorstwach oraz pracujących w zawodach lub wykonujących zajęcia, przy okazji których przypadkowo można wejść w kontakt z azbestem.

EKES zwraca się do Komisji, by we współpracy z właściwymi władzami krajowymi udzieliła niezbędnego wsparcia działaniom i inicjatywom zmierzającym do zapewnienia ochrony wszystkim pracownikom w UE, ponieważ małe i średnie przedsiębiorstwa, które zatrudniają większość pracowników europejskich, są w szczególnie trudnej sytuacji, jeśli chodzi o wdrażanie przepisów BHP. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma należyte szkolenie.

1.9. Komitet apeluje, by Komisja wraz z partnerami społecznymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami opracowała programy i działania służące podnoszeniu powszechnej świadomości zagrożeń związanych z azbestem oraz mające na celu zwrócenie uwagi na potrzebę odpowiedniego szkolenia wszystkich pracowników, którzy mogą być narażeni na kontakt z MZA, zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2009/148/WE, a także skuteczniej informowała o obowiązujących przepisach w tej dziedzinie i wydawała praktyczne zalecenia dotyczące przestrzegania tych przepisów, adresowane również do obywateli UE.

1.10. Prawodawstwo UE powinno również odzwierciedlać i uwzględniać najnowsze wyniki badań naukowych i medycznych. Najnowsze badania wykazują, że również bardzo niewielki kontakt z azbestem w powiązaniu z bardzo długim okresem utajenia może powodować międzybłoniaka opłucnej i nowotwory płuc. Komitet wzywa zatem Komisję do zmiany zalecenia 2003/670/WE, tak by uwzględnić postępy w badaniach medycznych oraz ująć nowotwory krtani i jajników jako azbestozależne.

1.11. Należy zadbać o to, by na poziomie państw członkowskich wszystkie przypadki pylicy azbestowej, międzybłoniaka opłucnej i innych chorób azbestozależnych były rejestrowane dzięki systematycznemu gromadzeniu danych dotyczących azbestozależnych chorób zawodowych i niezawodowych, by blaszki opłucnej były kwalifikowane i oficjalnie rejestrowane jako choroba azbestozależna oraz by z pomocą właściwych centrów monitorowania tworzyć wiarygodne mapy występowania azbestu. Personel medyczny potrzebuje odpowiednich szkoleń, aby móc wykonywać swoje obowiązki z zakresu dogłębnej diagnostyki.

1.12. Ponadto instytucje UE powinny rozpowszechniać najlepsze praktyki lub wspomagać ich propagowanie w odniesieniu do krajowych wytycznych i praktyk dotyczących krajowych procedur uznawania chorób azbestozależnych.

1.12.1. Poprawy wymaga zwłaszcza aktywny udział ofiar w procedurach uznawania. Należy zapewnić im dostęp do niezbędnych informacji, prawne, finansowe i osobiste wsparcie oraz umożliwić wypowiedanie się. Należy organizować stowarzyszenia ofiar azbestu. Mogłoby to zmniejszyć obciążenia ponoszone osobiście podczas procedur uznawania, co zawsze potęguje cierpienia związane z chorobą.

W związku z tym EKES:

- wzywa podmioty ubezpieczeniowe i wypłacające odszkodowania do przyjęcia wspólnego podejścia do uznawania azbestozależnych chorób zawodowych i wypłaty odszkodowań z ich tytułu,
- wzywa do uproszczenia i ułatwienia procedur uznawania,
- uznaje, że ze względu na bardzo długi okres utajenia ofiary azbestu często nie są w stanie udowodnić związku przyczynowo-skutkowego ich pracy zawodowej z narażeniem na działanie azbestu,
- wzywa Komisję do wspierania konferencji, które są źródłem wyspecjalizowanych porad dla grup ofiar azbestu i praktycznego wsparcia dla ich członków.

1.12.2. EKES zachęca także KE, by we współpracy ze Światową Organizacją Zdrowia (WHO), Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP), państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi promowała wysokie standardy BHP na całym świecie, m.in. przez wskazywanie problemów związanych z azbestem i propagowanie rozwiązań korzystnych dla zdrowia, a także lepsze informowanie i wspieranie osób cierpiących na choroby azbestozależne.

1.12.3. Zważywszy na spore znaczenie tego zagadnienia, EKES (CCMI) przedstawi niniejszą opinię podczas konferencji organizowanej wspólnie z Parlamentem Europejskim, Komitetem Regionów i Komisją Europejską.

2. Wprowadzenie

2.1. Azbest wciąż zabija ludzi w Europie pomimo ogólnoeuropejskiego zakazu jego stosowania⁽²⁾ (z 1999 r., miał zostać wdrożony do 2005 r.). Mimo iż wszystkie rodzaje azbestu są niebezpieczne, a jego szkodliwy wpływ został udokumentowany i jest regulowany przepisami, a także pomimo zakazu stosowania azbestu nadal można go znaleźć w wielu statkach, pociągach, maszynach, schronach, tunelach, galeriach oraz przewodach publicznych i prywatnych sieci wodociągowych, a zwłaszcza w budynkach, w tym w wielu budynkach publicznych i prywatnych.

2.2. Według WHO każdego roku w samej UE wykrywanych jest od 20 do 30 tys. przypadków chorób związanych z azbestem i szacuje się, że do 2030 r. ponad 300 tys. obywateli UE umrze na międzybłoniaka płucnej⁽³⁾. Szacuje się ponadto, że na całym świecie co roku na choroby związane z azbestem umiera 112 tys. ludzi⁽⁴⁾.

2.3. Ogólnoeuropejski zakaz stosowania azbestu⁽⁵⁾ (z 1999 r., miał zostać wdrożony do 2005 r.) oraz istniejące narzędzia nadzoru rynku nie gwarantują, że produkty zawierające azbest nie są przywożone na rynek europejski. Dotyczy to szerokiego zakresu produktów, w tym materiałów budowlanych, sprzętu gospodarstwa domowego, okładzin do hamulców lub termosów. UE mogłaby rozpocząć działania wobec produktów zawierających azbest w oparciu o nową strategię europejskiego nadzoru rynku⁽⁶⁾.

2.4. UE dysponuje kompleksowym zbiorem przepisów dotyczących azbestu i obejmujących kwestie związane z zakazem, wartościami dopuszczalnymi i ochroną pracowników. Oprócz zakazu wprowadzania do obrotu i stosowania azbestu ustalono wartości dopuszczalne, warunki pracy reguluje szczegółowa dyrektywa⁽⁷⁾, a certyfikacja przedsiębiorstw oraz informowanie i szkolenie pracowników są obowiązkowe. Jednak przepisy UE są często bardzo ogólne i prowadzą do rozbieżności podczas wdrażania. Ponadto nadal brakuje szczegółowych przepisów dotyczących takich aspektów jak poziom szkoleń w zależności od pełnionej funkcji lub przepisów dotyczących rejestracji źródeł azbestu.

2.5. Należy tu wspomnieć o tym, że w sprawozdaniu z inicjatywy własnej Parlamentu Europejskiego, przyjętym w marcu 2013 r.⁽⁸⁾, szczegółowo opisano różne problemy i obszary polityki związane z kwestią azbestu oraz wymieniono 62 konkretne żądania, skierowane do osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki na poziomie europejskim i krajowym.

⁽²⁾ Dyrektywa 1999/77/WE.

⁽³⁾ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs343/en/>

⁽⁴⁾ <http://www.efbww.org/pdfs/Presentation%20Mr%20Takala.pdf>

⁽⁵⁾ Dyrektywa 1999/77/WE.

⁽⁶⁾ [^{\(7\)} Dyrektywa 83/477/WE z 19.9.1983, zmieniona dyrektywą 91/382/WE z 25.6.1991 oraz następnie dyrektywą 98/24/WE z 7.4.1998.](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0075:FIN:PL:PDF; COM(2013) 75 final, zob. zwłaszcza art. 12.</p></div><div data-bbox=)

⁽⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie azbestozależnych chorób zawodowych i perspektyw całkowitego wyeliminowania wciąż obecnego azbestu (2012/2065(INI)).

2.6. Dziś musimy zmierzyć się z faktem, że mimo zakazania w wielu krajach stosowania azbestu, jego roczna światowa produkcja pozostaje na takim samym wysokim poziomie. Handel azbestem i jego stosowanie przeniesiono po prostu z krajów uprzemysłowionych do gospodarek wschodzących. Kwitnącemu światowemu handlowi azbestem towarzyszy międzynarodowa działalność potężnego lobby azbestu, które w swojej propagandzie wykorzystuje również badania prowadzone przez usługowych naukowców. Należy tu również zauważyć, że nie zaprzestano europejskich inwestycji finansowych w światowy przemysł wykorzystujący azbest. Europa w dalszym ciągu eksportuje też azbest, wysyłając do innych części świata statki przeznaczone na złom. Trzeba również odnotować, że statki przewożące ładunek azbestu w tranzycie w dalszym ciągu cumują w portach UE i korzystają z urządzeń portowych lub czasowego składowania na terenie UE.

2.7. Fundamentalne znaczenie ma zapewnienie w wymiarze międzynarodowym jednakowych zasad odnośnie do azbestu. W tym kontekście UE powinna odgrywać decydującą rolę we wprowadzeniu globalnego zakazu stosowania wszelkich rodzajów azbestu. W tym zakresie Europa może podzielić się z innymi regionami świata swoją wiedzą na temat wpływu azbestu na zdrowie, sposobów zastępowania azbestu innymi materiałami, a także bezpiecznego usuwania azbestu. Konieczne jest silniejsze zaangażowanie UE we współpracę z instytucjami międzynarodowymi w celu zainicjowania instrumentów pozwalających zaklasyfikować rynek azbestu jako handel produktami toksycznymi i uznania za najważniejszy priorytet włączenia chryzotyłu (azbestu serpentynowego) do załącznika III do konwencji rotterdamskiej⁽⁹⁾.

3. Konkretne zmiany

3.1. Zgodnie z badaniem opublikowanym w 2011 r.⁽¹⁰⁾ znaczna część środowiska zabudowanego w UE ma przeszło 50 lat. Przeszło 40 % budynków mieszkalnych zbudowano przed 1960 r. Duży rozkwit budownictwa nastąpił w latach 1961–1990. W tym okresie zasoby mieszkaniowe w prawie wszystkich państwach członkowskich zwiększyły się ponad dwukrotnie, a azbest stosowany był powszechnie.

3.2. Ponadto, według tej samej analizy, budynki zużywają około 40 % całkowitego końcowego zapotrzebowania na energię w Europie. Stanowią one najbardziej energochłonny sektor, poprzedzając transport, na który przypada 33 % zużycia energii. Jednocześnie UE jest zobowiązana do obniżenia o 80–95 % emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. w ramach planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.⁽¹¹⁾

3.3. Oznacza to, że renowacja środowiska zabudowanego oferuje znaczny potencjał w zakresie poprawy charakterystyki energetycznej budynków, a tym samym sprzyja osiągnięciu celów UE związanych z planem działania do 2050 r., stanowiąc jednocześnie niepowtarzalną okazję do usunięcia azbestu.

3.4. Wymaga to jednak skoordynowanego podejścia i bliskiej współpracy w zakresie polityk i programów finansowania zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym. Aby przyciągnąć inwestycje prywatne, potrzebne są również innowacyjne instrumenty finansowe.

3.5. Od UE oczekuje się wspierania i koordynowania działań w tym zakresie. Ponadto należy lepiej koordynować takie kwestie jak szkolenie pracowników, rejestrację i uznawanie chorób spowodowanych azbestem.

4. Postępy na poziomie krajowym

4.1. Nawet po wprowadzeniu zakazu, w budynkach pozostaje wiele milionów ton azbestu, a nie wszystkie państwa członkowskie wprowadziły rejestry lokalizacji azbestu lub jego ilości do usunięcia. W związku z tym brakuje odpowiedniego punktu wyjścia do właściwego zajęcia się wszystkimi źródłami azbestu, jakie pozostały jeszcze w Europie.

⁽⁹⁾ Konwencja weszła w życie dnia 24 lutego 2004 r., a jej cele są następujące: promowanie między sygnatariuszami wspólnej odpowiedzialności i wysiłków w dziedzinie międzynarodowego handlu niebezpiecznymi substancjami chemicznymi, tak aby chronić zdrowie ludzi oraz środowisko przed ewentualnymi negatywnymi skutkami; wniesienie wkładu w zrównoważone pod względem ekologicznym stosowanie niebezpiecznych substancji chemicznych dzięki ułatwieniu wymiany informacji na temat ich charakterystyki, umożliwieniu krajowych procesów decyzyjnych dotyczących ich importu i eksportu oraz rozpowszechnieniu tych decyzji wśród sygnatariuszy;

<http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1048/language/en-US/Default.aspx>

⁽¹⁰⁾ Europe's buildings under the microscope, BPIE (Buildings Performance Institute Europe), październik 2011 r.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa 2010/31/WE z 17.5.2010.

4.2. Obecnie Polska jest jedynym państwem UE, w którym przyjęto krajowy program usunięcia całego azbestu. Koszt tego programu szacowany jest na 10 mld EUR do 2030 r.; przygotowano jasny harmonogram i odnośne finansowanie z różnych źródeł publicznych (państwo, programy unijne) i prywatnych (właściciele, stowarzyszenia terytorialne itp.). Tego rodzaju inicjatywy należy podjąć we wszystkich krajach UE⁽¹²⁾.

4.3. We Francji stwierdzono, że problemy związane z azbestem występują w 3 mln spośród 15 mln mieszkań socjalnych. Szacuje się, że koszty koniecznych renowacji wyniosą 15 mld EUR. Szacunkowy koszt wynosi od 15 do 20 tys. EUR na mieszkanie. Należy ściśle monitorować działania remontowe związane z azbestem w wieży Montparnasse będącej symbolem Paryża.

4.4. W Zjednoczonym Królestwie prowadzona jest kampania na rzecz uwolnienia wszystkich szkół od azbestu. Jedną z przyczyn tej kampanii jest rosnąca liczba przypadków międzybłoniaka opłucnej wśród nauczycieli w Zjednoczonym Królestwie⁽¹³⁾.

4.5. Litewskie Ministerstwo Rolnictwa rozpoczęło w 2012 r. program wymiany dachów z azbestu, w którym wnioskodawcami są mieszkańcy wsi a maksymalna kwota wsparcia finansowego na projekt nie może przekroczyć 6 000 LTL (1 740 EUR). Środki unijne i z budżetu państwa pokrywają do 50 % całkowitych kosztów kwalifikowalnych projektu.

5. Działania szkoleniowe

5.1. Jednym z głównych problemów w odniesieniu do azbestu jest wiedza – oraz jej brak. Wielu pracowników jest narażonych na działanie azbestu w miejscu pracy. Dotyczy to szczególnie sektora konserwacji i oczyszczania, ale potencjalnie również wielu innych zawodów (dekarzy, elektryków, instalatorów ogrzewania, pracowników recyklingu, koordynatorów ds. BHP, inspektorów pracy itp.). Istniejące ustawodawstwo zobowiązuje już pracodawców do zapewnienia odpowiednich szkoleń dla wszystkich pracowników, którzy są lub mogą być narażeni na działanie pyłu pochodzącego z azbestu lub materiałów zawierających azbest. Jednakże w wyniku zakazu stosowania różnego rodzaju materiałów następuje stopniowa utrata wiedzy na temat zagrożeń z nimi związanych, ich charakterystyki i wyglądu. Mimo iż wiele państw członkowskich zapewnia kursy doszkalające pracownikom zajmującym się wyburzaniem, budową i konserwacją oraz innym osobom zajmującym się usuwaniem materiałów zawierających azbest, w dalszym ciągu brakuje wystarczających norm mających zastosowanie w całej Europie.

5.2. Jednym z podstawowych praw człowieka, określonym między innymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, jest nienaruszalność fizyczna. Polityki UE należy konstruować tak, by chronić to prawo. Po pierwsze i przede wszystkim dotyczy to polityki w zakresie zdrowia publicznego i polityki w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy, lecz także innych dziedzin polityki związanych z potencjalnym narażeniem na działanie azbestu i sposobami postępowania z azbestem.

5.3. Kolejną kwestią budzącą obawy jest odpowiedni poziom wiedzy inżynierów, architektów oraz pracowników przedsiębiorstw, które nie specjalizują się w usuwaniu azbestu. EKES wzywa Komisję do powołania wraz z państwami członkowskimi grupy roboczej, która opracuje minimalny poziom kwalifikacji związanych z azbestem oraz zapewni wykaz kwalifikacji związanych z azbestem do celów szkolenia zawodowego.

5.4. Europejscy partnerzy społeczni z branży budowlanej (FIEC i EFBWW) zajęli się tym problemem, opracowując moduły informacji na temat azbestu⁽¹⁴⁾ dla tej drugiej kategorii pracowników. W innym projekcie finansowanym ze środków UE (ABClean – projekt programu Leonardo da Vinci), poza ramami dialogu społecznego, opracowuje się materiały na kursy „szkoleń dla szkoleniowców”⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Załącznik do uchwały nr 39/2010 Rady Ministrów z 15.3.2010.

⁽¹³⁾ <http://www.asbestosexposureschools.co.uk/pdfnewslinks/INCREASING%20MESOTHELIOMA%20DEATHS%20AMONGST%20SCHOOL%20STAFF%20AND%20FORMER%20PUPILS%20%2017%20JAN%2015.pdf>

⁽¹⁴⁾ <http://www.efbww.org/default.asp?Issue=Asbestos&Language=EN> i <http://www.fiec.eu/en/library-619/other-publications.aspx>

⁽¹⁵⁾ <http://www.abcleanonline.eu/Project.aspx>

6. Wyniki miniwysłuchania

6.1. Zdecydowanie zbyt wiele osób cierpi z powodu różnych chorób azbestozależnych w Europie. Większość z tych chorób wiąże się z pracą, ale z pewnością nie wszystkie. Na działanie włókien azbestowych narażone były żony czyszczące ubrania robocze swoich mężów. Zagrożenie to dotyczyło także ich dzieci. W prowadzonej w Zjednoczonym Królestwie kampanii wyszło na jaw, że azbestem wciąż skażone jest około 80 % wszystkich szkół. Może to z łatwością przynieść skutki w postaci kolejnego pokolenia ofiar azbestu, zwłaszcza w świetle najnowszych badań naukowych dotyczących poziomu narażenia i okresu utajenia oraz rozwoju choroby. Nawet bardzo mały kontakt może, w połączeniu z długim okresem utajenia, spowodować różne choroby azbestozależne. W związku z tym narażenie na działanie azbestu jest zagrożeniem dla społeczeństwa w wielu państwach członkowskich.

6.2. Ponadto ze względu na bardzo długi okres utajenia oraz częściowy brak wiedzy wśród pracowników służby zdrowia ofiary często nie otrzymują na czas należytego wsparcia ani informacji ze strony służby zdrowia.

6.3. Ważnym aspektem każdego planu usuwania azbestu jest jego bezpieczna neutralizacja. Jeżeli ten aspekt zostanie zaniedbany, będzie dochodziło do nieoczekiwanego narażenia na oddziaływanie azbestu. W Szwajcarii na przykład najwyższy stopień narażenia na działanie azbestu odnotowano w branży recyklingu.

6.4. Biorąc pod uwagę ochronę obywateli i pracowników, dobre funkcjonowanie nadzoru rynku jest warunkiem wstępnym zapobiegania pojawianiu się na rynku europejskim nowych materiałów zawierających azbest.

6.5. Działania UE posiadają solidną wspólną płaszczyznę, zważywszy na śmiertelny charakter wszelkich form azbestu. Zgodnie z dyrektywą 1999/77/WE „nie został dotychczas określony poziom progowy wystawienia na działanie, poniżej którego włóknisty azbest serpentynowy nie stwarza ryzyka zachorowania na nowotwór” oraz „skutecznym sposobem ochrony ludzkiego zdrowia jest zakaz stosowania włókien azbestu serpentynowego i zawierających je produktów”.

6.6. Choroby azbestozależne mogą prowadzić (i często tak się dzieje) do szczególnie bolesnej i rozciągniętej w czasie śmierci. W sprawozdaniu EUROGIP⁽¹⁶⁾ i sprawozdaniu w sprawie wspólnego projektu EFBWW, ETUC i IBA przedstawiono, w jaki sposób uznawanie chorób azbestozależnych i wypłata odszkodowań zostały uregulowane w państwach członkowskich środkowej i wschodniej Europy⁽¹⁷⁾. Chociaż najbardziej znane choroby azbestozależne są zasadniczo uznawane w większości państw członkowskich, zbyt często ludzie bez powodzenia walczą o uznanie swoich schorzeń.

Z wyżej wymienionych sprawozdań wynika również, że krajowe przepisy i procedury dotyczące uznawania i odszkodowania w znacznym stopniu różnią się między sobą. Często brakuje potrzebnego ofiarom wsparcia i wskazówek.

Bruksela, 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ <http://www.eurogip.fr/en/publications-d-eurogip/130-asbestos-related-occupational-diseases-in-europe-recognition-statistics-specific-systems>

⁽¹⁷⁾ <http://www.efbww.org/default.asp?Issue=Asbestos+diseases&Language=EN>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie postępów w zakresie wdrażania strategii „Europa 2020” i sposobu realizacji jej celów do 2020 r.

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji łotewskiej)

(2015/C 251/04)

Sprawozdawca generalny: Etele BARÁTH

Pismem z dnia 25 września 2014 r. p.o. minister spraw zagranicznych i minister spraw wewnętrznych Republiki Łotewskiej Rihards Kozlovskis zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

postępów w zakresie wdrażania strategii „Europa 2020” i sposobu realizacji jej celów do 2020 r.

Dnia 14 października 2014 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Komitetowi Sterującemu ds. Strategii „Europa 2020”.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 19 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Etele Barátha na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 184 do 5 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zgadza się z prezydencją łotewską co do uznania kluczowego znaczenia przeglądu strategii „Europa 2020” dla zwiększenia konkurencyjności europejskiej. Komitet popiera bezpośrednie powiązanie poprawy konkurencyjności europejskiej z inicjatywą przewodnią „Europejska agenda cyfrowa”⁽¹⁾ i uznaje wynikające stąd poważne konsekwencje dla przemysłu, rynku pracy i ogółu społeczeństwa, które nie są należycie uwzględnione przez Komisję Europejską i Radę. Sytuacja wymaga opracowania nadrzędnej wizji średnio- i długoterminowej oraz większego poczucia odpowiedzialności.

1.2. Zaproponowane w niniejszej opinii EKES-u środki powinny zapewnić, że strategia „Europa 2020” (a następnie „Europa 2030”) stopniowo, przez okres kilku lat, będzie stawać się główną koncepcją stanowiącą podstawę długoterminowych unijnych strategii gospodarczych, społecznych i terytorialnych, z uwzględnieniem zróżnicowania sytuacji w państwach członkowskich.

1.3. Kryzys finansowy w znacznym stopniu wpłynął na realizację celów strategii „Europa 2020”, powodując ograniczenia i trudności w zakresie skuteczności, adekwatności i legitymacji celów strategii i jej modelu zarządzania. Ogólnie rzecz biorąc, UE jest obecnie bardziej oddalona od realizacji celów strategii „Europa 2020” niż w roku 2010. Strategia ta ucierpiała bowiem wskutek kryzysu.

1.4. Szczegółowe informacje dotyczące obecnej sytuacji można znaleźć w opublikowanym przez Komisję badaniu na temat śródkresowego przeglądu unijnej strategii „Europa 2020” oraz w opinii EKES-u⁽²⁾. Opinia zawiera szereg interesujących elementów, które należy uwzględnić z myślą o perspektywicznych zmianach, do zaproponowania w trakcie przeglądu strategii. EKES kilkakrotnie podkreślał, że Europa nie potrzebuje strategii całkowicie nowej, tylko o wiele skuteczniejszej.

1.5. Nowa Komisja, która objęła urząd jesienią 2014 r., opublikowała swój program prac zatytułowany „Nowy początek dla Europy”⁽³⁾.

EKES zgadza się z trzema głównymi elementami programu prac, którymi są:

- a) dostarczenie dodatkowych bodźców w celu ożywienia europejskiej gospodarki i zwiększenia zatrudnienia;
- b) pobudzanie długoterminowej konkurencyjności w obszarach strategicznych;

⁽¹⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą Europejskiej agendzie cyfrowej, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

⁽²⁾ Opinia EKES u „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu” (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 105).

⁽³⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą programowi „Nowy początek dla Europy”, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_pl.pdf

- c) wzmocnienie europejskiego kapitału ludzkiego i infrastruktury fizycznej, skupiając się na wzajemnych połączeniach w Europie.

1.6. W nowym programie prac omawia się wdrożenie dziesięciu wytycznych politycznych, które przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker uważa za priorytetowe. Jest to tym bardziej istotne, gdy weźmie się pod uwagę, że niektóre z nich bezpośrednio wspierają realizację strategii „Europa 2020”:

- a) plan inwestycyjny dla Europy ⁽⁴⁾, utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS);
- b) ambitny pakiet dotyczący jednolitego rynku cyfrowego;
- c) pierwsze działania na rzecz utworzenia unii energetycznej.

1.6.1. Potrzebna jest globalna wizja i strategia jej urzeczywistnienia, a także rozpowszechnianie informacji na jej temat. EKES jest zdania, że należy znacznie ściślej powiązać strategię „Europa 2020” i plan inwestycyjny.

1.6.2. EKES analizuje obecnie w jednej z opinii ⁽⁵⁾, w jakim stopniu plan inwestycyjny zaradzi największym niedociągnięciom strategii „Europa 2020”, a nowe instrumenty finansowe zwiększą szanse realizacji jej celów.

1.6.3. EKES jest zwolennikiem ulepszenia pakietu dotyczącego jednolitego rynku cyfrowego ⁽⁶⁾ poprzez podjęcie zdecydowanych działań na rzecz realizacji inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020”, „Europejska agenda cyfrowa”. Zapewnienie przyszłości cyfrowej Unii Europejskiej jest jednym z głównych filarów wspierających konkurencyjność gospodarki europejskiej i wpływa na zrównoważony rozwój europejskiego społeczeństwa sprzyjającego środowisku naturalnemu. EKES wzywa do przedsięwzięcia środków w celu dopilnowania, by wyraźne nasilenie korzystania przez obywateli europejskich z zastosowań cyfrowych miało pozytywne skutki również w dziedzinie pracy.

EKES ponownie wyraża swoje poparcie dla przeznaczenia funduszy na pokrycie niedofinansowania. Rada Europejska podjęła decyzję w sprawie rozbudowy łączy szerokopasmowych i sieci cyfrowych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 ⁽⁷⁾.

1.6.4. EKES potwierdza swoje stanowisko w sprawie propagowania wspólnej europejskiej polityki energetycznej i wzmocnienia takich zasad, jak dostosowanie cen energii i niwelowanie różnic między nimi, poprawa warunków na wewnętrznym rynku energii, zmniejszanie uzależnienia energetycznego od krajów nienależących do UE i upowszechnianie odnawialnych źródeł energii.

2. Analiza najważniejszych skutków dla przyszłych działań na rzecz usprawnienia realizacji strategii „Europa 2020”

2.1. W opublikowanej pod koniec 2014 r. rocznej analizie wzrostu gospodarczego ⁽⁸⁾ formalnie uwzględnia się nowy plan rozwoju, który ma kluczowe znaczenie dla przyszłości Unii Europejskiej. Najważniejsze cele semestru europejskiego, krajowych programów reform i strategii „Europa 2020” powinny zostać ostatecznie uporządkowane zgodnie z długoterminową wizją:

2.1.1. Skoordynowane pobudzenie inwestycji w oparciu o plan inwestycyjny dla Europy:

- a) celem jest tutaj mobilizacja ponad 315 mld EUR na poziomie UE na dodatkowe inwestycje w infrastrukturę, jako że postępy w tej dziedzinie mogą przynieść znaczne korzyści gospodarcze i społeczne;
- b) zapewnienie, że środki finansowe docierają do gospodarki realnej;

⁽⁴⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą planowi inwestycyjnemu, http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie planu inwestycyjnego dla Europy, ECO/374 (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

⁽⁶⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą pakietowi dotyczącemu jednolitego rynku cyfrowego, <http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market>

⁽⁷⁾ Podczas negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi związany z łącami szerokopasmowymi aspekt instrumentu „Łącząc Europę” został zmniejszony z 8,2 mld EUR do zaledwie 1 mld EUR.

⁽⁸⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r., http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_pl.htm

c) poprawa warunków dla inwestycji;

d) wzmocnienie innowacyjnego systemu współfinansowania.

2.1.2. Odnowione zobowiązanie w zakresie reform strukturalnych.

2.1.3. Dążenie do odpowiedzialności budżetowej.

2.1.4. Jak najlepsze wykorzystanie elastyczności obowiązujących zasad.

2.1.5. Kluczowe znaczenie ma usprawnienie systemu zarządzania z myślą o zwiększeniu jego skuteczności, a także zwiększenie wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich i UE.

3. Dostosowywanie programów operacyjnych opracowanych na podstawie umów o partnerstwie między Komisją a państwami członkowskimi zbliża się do końca. Program „Nowy początek” w sposób nieunikniony wpłynie na różne programy krajowe, zarówno z punktu widzenia celów, jak i instrumentów, dlatego też należy przyspieszyć rozwijanie koordynacji europejskiej.

3.1. Adekwatność, skuteczność i wydajność sposobów wykorzystania funduszy strukturalnych i spójności ma duży wpływ na ramy w zakresie wdrażania nowych instrumentów finansowych i prawnych. EKES proponuje ustanowienie przeglądu wspieranych z funduszy inwestycji w infrastrukturę i w programy rozwoju gospodarczego, a także dostosowanie go do Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych⁽⁹⁾.

3.2. Dla osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” kluczowe znaczenie ma realizacja celów planu inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, zwiększenie dźwigni finansowej funduszy unijnych na lata 2014–2020 oraz podwojenie wartości innowacyjnych instrumentów finansowych.

3.3. EKES, KR i członkowie Parlamentu Europejskiego przedstawili szereg opcji umożliwiających dokonanie pewnych ustępstw podczas okresu przejściowego, z myślą o zwiększeniu zasobów i ożywieniu unijnych inwestycji. Zgodnie z podejściem Komisji, należałoby rozważyć możliwości wyłączenia, bez zmiany przepisów, współfinansowania przez państwa członkowskie funduszy strukturalnych wykorzystywanych do finansowania długoterminowych inwestycji społecznych (zwłaszcza w edukację) z kalkulacji deficytu. EKES popiera prowadzoną obecnie w obrębie Komisji Europejskiej dyskusję nad stosowaniem tzw. złotej reguły budżetowej, by w kontekście przepisów budżetowych UGW wyłączyć przyszłościowe inwestycje organów publicznych z obliczania publicznego deficytu netto⁽¹⁰⁾.

3.4. Z finansowego punktu widzenia ważne jest znalezienie wszechstronnego podejścia do różnych rodzajów wydatków, takich jak system współfinansowania sieci transeuropejskich⁽¹¹⁾ oraz instrument „Łącząc Europę”⁽¹²⁾, czy też krajowe inwestycje współfinansowane przez EFIS. Komisja musi jeszcze wyjaśnić to zagadnienie.

3.5. Istotne jest, aby wśród celów strategii „Europa 2020”, oprócz poprawy konkurencyjności długoterminowej, znalazło się większe skoncentrowanie funduszy strukturalnych na wdrażaniu programów w zakresie ochrony środowiska lub programów, w przypadku których w grę wchodzi aspekt ludzki, co byłoby okazją do rozpowszechniania zrównoważonego rozwoju czynników wychodzących poza PKB⁽¹³⁾. Ze względu na dodatkowe możliwości finansowania należy położyć większy nacisk na system rozwoju ukierunkowany na produkcję i na obszary wspierające społeczeństwo, rodziny i wartości indywidualne, a więc np. na edukację czy służbę zdrowia.

4. EKES jest w pełni przekonany, że poddana przeglądowi i wzmocniona strategia „Europa 2020” mogłaby odegrać kluczową rolę we wdrażaniu nowego europejskiego zarządzania gospodarczego ukierunkowanego na intensywniejszą konkurencyjność i rozwój.

⁽⁹⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą Europejskiemu Funduszowi na rzecz Inwestycji Strategicznych, http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21).

⁽¹¹⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą sieciom transeuropejskim, http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/index_en.htm

⁽¹²⁾ Zob. stronę Komisji Europejskiej poświęconą instrumentowi „Łącząc Europę”, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających” (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14).

4.1. Ze względu na zmieniające się priorytety oraz z myślą o zapewnieniu pomyślnej realizacji strategii „Europa 2020”, użytecznym elementem byłby punkt kompleksowej obsługi i zapewnienie w ten sposób skutecznej koordynacji i racjonalizacji zadań i procedur; odnosi się to również do agencji Unii Europejskiej.

4.2. Należy rozważyć ustanowienie punktu kompleksowej obsługi, by zarządzać międzyinstytucjonalną współpracą i koordynacją dotyczącą gospodarki realnej i poziomów paneuropejskiego, krajowego i regionalnego oraz je nadzorować; alternatywą jest przekształcenie w tym celu istniejącego już organu. Dzięki takiemu podejściu można uniknąć pokrywania się działań i osiągnąć większy efekt synergii.

5. Działania mające wzmocnić europejskie zarządzanie gospodarcze

5.1. Ze względu na wyraźną słabość powiązań między krótko- i długoterminowymi celami w ramach zarządzania strategią „Europa 2020” niezbędne jest podjęcie przynajmniej następujących działań:

5.1.1. Roczna analiza wzrostu gospodarczego powinna odnosić się do postępów poczynionych w ramach strategii „Europa 2020”:

- a) w ramach europejskiego semestru należałoby znacznie bardziej skoncentrować się na poprawie konkurencyjności, długu publicznego i zadłużeniu zewnętrznym, a zwłaszcza na wdrażaniu;
- b) wydatki z unijnego Funduszu Spójności powinny opierać się na krajowych programach reform, zgodnie z europejskim semestrem;
- c) należy pogłębić integrację fiskalną i przyspieszyć walkę z oszustwami podatkowymi;
- d) monitorowanie powinno opierać się na jasnych wskaźnikach i poziomach referencyjnych, w tym na środkach wychodzących poza PKB.

5.1.2. Bardzo zróżnicowana sytuacja panująca w poszczególnych państwach członkowskich wymaga elastyczności w ocenach oraz jasno określonych celów i ukierunkowanych wyzwań w ramach zaleceń dla poszczególnych krajów, na przykład:

- a) reform strukturalnych sektora publicznego i utrzymania tego sektora jako jednej z podstawowych gwarancji jakości życia;
- b) poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, by przyciągnąć kapitał;
- c) propagowania inwestycji w infrastrukturę;
- d) ułatwienia dostępu do kredytu dla MŚP;
- e) utworzenia warunków niezbędnych do usprawnienia transformacji energetycznej;
- f) wzmocnienia sektorów edukacyjnych;
- g) wyższego współczynnika aktywności zawodowej i niższej stopy bezrobocia na poziomie UE⁽¹⁴⁾;
- h) zmniejszenia dysproporcji społecznych w państwach członkowskich i między nimi, ze zwróceniem szczególnej uwagi na sytuację mniejszości;
- i) walki z ubóstwem i stymulowania wzrostu PKB;
- j) wzmocnienia spójności społecznej i wyrównania różnic poprzez solidarność, dialog społeczny i negocjowanie umów zbiorowych.

6. Dostosowanie koncepcji „wzrostu”:

- a) wdrażanie zgodnie z koncepcją „trwałej konkurencyjności”;
- b) przyjęcie strategii politycznych wspierających nową ochronę praw socjalnych i środowiska naturalnego⁽¹⁵⁾;
- c) oraz wprowadzenie ogólnounijnego wskaźnika w zakresie tendencji występujących na rynku pracy w zakresie tworzenia zupełnie nowych miejsc pracy na szczeblu UE.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 65).

⁽¹⁵⁾ Zob. traktat lizboński, art. 191–192.

7. Europejska agenda cyfrowa

7.1. EKES zgadza się ze stanowiskiem Komisji, iż technologie cyfrowe wprowadziły nowe sposoby produkcji towarów i świadczenia usług oraz na nowo kształtują sposób, w jaki żyjemy, pracujemy i uczymy się⁽¹⁶⁾. Wkład EKES-u we wdrażanie inicjatywy przewodniej „Agenda cyfrowa dla Europy”⁽¹⁷⁾ oraz najważniejsze punkty na rzecz ambitnego jednolitego rynku cyfrowego to propozycje mające na celu:

W obszarze gospodarki:

- a) aktywne kształtowanie cyfrowej przyszłości UE;
- b) włączenie cyfryzacji w główny nurt polityki i ograniczenie niepowodzenia cyfrowego na poziomie UE i państw członkowskich;
- c) cyfryzacja gospodarki oraz rozwinięcie badań i innowacji.

W obszarze społecznym:

- d) szerokie upowszechnienie edukacji dotyczącej narzędzi cyfrowych, by Europejczycy stali się twórcami i producentami treści cyfrowych;
- e) rozwiązanie problemu potrzeby wykwalifikowanej siły roboczej w dziedzinie ICT;
- f) stworzenie warunków sprzyjających prężnej gospodarce cyfrowej i społeczeństwu poprzez wzmocnienie otoczenia regulacyjnego w dziedzinie telekomunikacji;
- g) przegląd ogólnych ram regulacyjnych i prawnych z myślą o ustanowieniu stabilnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i dla nowo powstających przedsiębiorstw;
- h) uznanie sektora cyfrowego za sektor usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

W obszarze otoczenia cyfrowego:

- i) propagowanie e-integracji oraz powszechnego i równego dostępu do szerokopasmowego internetu;
- j) uproszczenie zasad dla konsumentów dokonujących zakupów on-line i zakupów cyfrowych poprzez pogłębienie ich zaufania dzięki zwiększeniu bezpieczeństwa;
- k) usprawnienie transgranicznego handlu elektronicznego.

W obszarze bezpieczeństwa:

- l) wykorzystanie technologii cyfrowych do ochrony środowiska człowieka i środowiska naturalnego;
- m) przyspieszenie procesu stanowienia prawa w oparciu o podejście etyczne i wzmocnienie ochrony konsumenta;
- n) aktualizacja przepisów dotyczących praw autorskich;
- o) zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego, by zachować prawa i swobody obywatelskie (Karta praw podstawowych Unii Europejskiej⁽¹⁸⁾);
- p. ochrona dzieci i szczególnie narażonych użytkowników przed cyberprzestępczością.

7.2. Rozwój nowych technologii cyfrowych oraz wyraźne rozszerzenie ich obszaru zastosowań prowadzą prawie we wszystkich sektorach gospodarki do znacznych zmian strukturalnych. Ma to wpływ nie tylko na obywateli jako konsumentów, lecz także przede wszystkim na ich miejsca pracy. Oprócz zwiększenia autonomii i elastyczności w miejscu pracy technologie cyfrowe prowadzą też do presji racjonalizacji, co wiąże się z wysokimi kosztami dla dotkniętych nią osób, w tym w niektórych wypadkach z utratą pracy. Dlatego też zdaniem EKES-u pomijanie tej kwestii w prawie wszystkich inicjatywach europejskiej agendy cyfrowej stanowi spore niedociągnięcie. Komitet wzywa więc do przemyślenia tego zagadnienia i sam przygotowuje opinię z inicjatywy własnej w tej sprawie⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie znaczenia usług dla przedsiębiorstw w przemyśle (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 23).

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie rynku cyfrowego jako siły napędowej wzrostu (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 1).

⁽¹⁸⁾ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie, CCMI/136 (dotychczas nieopublikowana w Dz. U.).

8. W kierunku nowego zarządzania gospodarczego ukierunkowanego na rozwój

8.1. Działania na rzecz zarządzania ukierunkowanego na rozwój:

- a) wzmocnienie zarządzania na poziomie UE i państw członkowskich;
- b) ponowne potwierdzenie zapotrzebowania na strategię „Europa 2020” i zwiększenie jej kompatybilności z unijnymi politykami w ramach strategii europejskich;
- c) uzupełnienie europejskiego zarządzania gospodarczego poprzez wzmocnienie jego ukierunkowanych na rozwój ram instytucjonalnych i finansowych;
- d) wzmocnienie długoterminowej koordynacji strategicznej w ramach strategii „Europa 2020” również na etapie ukierunkowywania i wdrażania;
- e) przeprowadzenie szeroko zakrojonej oceny terytorialnej zmienionej strategii „Europa 2020”;
Wykres dotyczący zarządzania ukierunkowanego na rozwój – aby zapoznać się z wykresem, należy kliknąć na link:
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.europe-2020-opinions.34752>
- f) wzmocnienie łańcucha wartości poprzez przekrojowe i sektorowe strategie polityczne;
- g) wzmocnienie współpracy terytorialnej;
- h) wzmocnienie zarządzania poprzez udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego;
- i) uznanie potencjału EKES-u w zakresie koordynacji wielopoziomowej współpracy między gospodarką realną a zorganizowanymi partnerami społecznymi i instytucjonalnymi.

9. Warunki wstępne „dobrego” zarządzania ukierunkowanego na rozwój to:

- a) określona zdolność planowania strategicznego;
- b) zdolność wykonawcza na rzecz skuteczniejszej koordynacji i współpracy;
- c) przekrojowy system kontroli obejmujący zarówno planowanie, jak i wdrażanie;
- d) wiarygodna baza danych odnosząca się do adekwatnych celów i wyposażona w niezbędną zdolność analityczną;
- e) odpowiednie zasoby komunikacyjne;
- f) odpowiednie zdolności dostosowawcze;
- g) przejrzystość działań zapewniająca kontrolę.

Bruksela, dnia 19 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

505. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 18 I 19 LUTEGO 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym: Przeciwdziałanie ryzyku, poprawa bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienie wymiany handlowej”

(COM(2014) 527 final)

(2015/C 251/05)

Sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Współsprawozdawca: Jan SIMONS

Dnia 1 października 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym: Przeciwdziałanie ryzyku, poprawa bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienie wymiany handlowej”

COM(2014) 527 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 lutego 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 1 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji dotyczący strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym. Właściwe wdrożenie strategii wymaga nie tylko współpracy organów celnych, lecz również współpracy tych organów z innymi organami rządu, takimi jak m.in. organy odpowiedzialne za zdrowie publiczne i ochronę konsumentów oraz organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo (za pośrednictwem współpracy sądowej).

Zdaniem EKES-u istotne jest, aby zapewnić skuteczne wdrożenie przepisów celnych Unii Europejskiej i właściwe funkcjonowanie mechanizmów współpracy przewidzianych w prawie Unii.

1.2. Aby organy celne mogły całościowo zarządzać ryzykiem, konieczna jest także harmonizacja i zgodność we wdrażaniu działań należących do innych obszarów polityki. Państwa członkowskie dysponują już oficjalnymi danymi dotyczącymi tych kwestii. Konieczne jest jednak udostępnianie i wymiana informacji, w szczególności zapewnienie interoperacyjności oficjalnych danych odnoszących się do poważnych zagrożeń.

1.3. Przyjmując własne przepisy i uzupełniając swoje ramy działania, UE powinna oprzeć się na kompendium na temat zarządzania ryzykiem i na innych przepisach zarządzania ryzykiem opracowanych przez Światową Organizację Celną, by unijne przepisy celne były zgodne z większością norm obowiązujących w tej dziedzinie.

1.4. Zgodnie z celem 3 planu działania, należy jasno określić, kto, kiedy i gdzie przeprowadza kontrole, co będzie spójne z klasyfikacją rodzajów i poziomów zagrożeń, którą Komisja ma przyjąć jako środek wykonawczy. Zdaniem Komitetu, ze względu na znaczenie tego działania należy je zrealizować w pierwszej kolejności.

1.5. Ze względu na to, że priorytetem jest zapewnienie jednolitego stosowania przepisów celnych w UE, równie ważny jest cel 5 planu działania, ponieważ cała strategia opiera się na propagowaniu współpracy między organami krajowymi we wszelkich aspektach wdrażania i wykrywania oraz na propagowaniu wymiany informacji między krajową a unijną administracją.

1.6. Komitet pragnie podkreślić, że podczas opracowywania strategii należy wziąć pod uwagę cechy szczególne praktyki celnej w państwach członkowskich, takie jak wielkość odpowiednich przepływów handlowych, wolumen handlu i stosowane praktyki, choć strategię te muszą być zgodne zarówno między sobą, jak i z zasadami i przepisami unijnymi.

1.7. Choć EKES zgadza się co do znaczenia, jakie w komunikacie nadano współpracy Komisji i państw członkowskich, to pragnie również podkreślić znaczenie innych podmiotów społecznych zaangażowanych w strategię i rolę, jaką mogą one odegrać.

1.8. Choć w komunikacie jedynie pośrednio nawiązuje się do projektów pilotażowych w terenie, Komitet wzywa do zapewnienia im większej widoczności, by zachęcić zainteresowane strony do odgrywania większej roli i tym samym wspierać dodatkowe inwestycje prywatne, które sprzyjałyby przedstawionej w komunikacie strategii dzięki pobudzaniu innowacji.

2. Wprowadzenie

2.1. Zarządzanie ryzykiem celnym jest podstawową zasadą nowoczesnych metod kontroli celnych. Organy celne wprowadzają mechanizmy analizy i przeglądu w celu zapewnienia skuteczności procedur kontroli na całym obszarze celnym. Procedury te powinny być stale poddawane przeglądowi i w razie potrzeby dostosowywane, w celu zaspokojenia nowych potrzeb.

2.2. U podstaw zarządzania ryzykiem leży dążenie organów celnych do osiągnięcia właściwej równowagi między – z jednej strony – zwalczaniem nadużyć a – z drugiej strony – wprowadzaniem jak najmniejszych utrudnień dla legalnego przepływu towarów i osób oraz utrzymywaniem kosztów na możliwie najniższym poziomie.

2.3. Ze względu na brak fizycznych możliwości kontrolowania czasami znacznej części towarów, program SAFE stanowi podstawę mechanizmu „upoważnionych przedsiębiorców”, który polega na określeniu na podstawie audytu *ex ante* przedsiębiorstw będących wiarygodnymi partnerami w sprawach celnych. W tym celu organy muszą posiadać doskonałą wiedzę o działalności przedsiębiorcy, uzyskać jasną wizję zachodzących w danym przedsiębiorstwie procesów i środowiska biznesowego, w którym ono działa, a także mieć stały dostęp do zapisów księgowych. W Unii Europejskiej status „upoważnionego przedsiębiorcy” i kryteria jego przyznawania reguluje art. 5a rozporządzenia (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾. Wśród podmiotów gospodarczych panuje przekonanie, że uzyskanie tego statusu jest niezbędne do prawidłowego działania na rynku.

2.4. Na mocy TFUE „unia celna” ustanowiona w Unii Europejskiej jest wyłączną kompetencją UE, podobnie jak procedury oraz cła przywózowe i wywózowe. W prawie pierwotnym politykę tę ustanowiono jako prawo ponadnarodowe w tytule „Swobodny przepływ towarów” (art. 28–37). Jednak obecnie służby celne wykonują coraz częściej również inne zadania. W praktyce występują bowiem trzy filary dotyczące: podatków, bezpieczeństwa i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów pozataryfowych. Część zadań jest np. regulowana na mocy art. 87 TFUE dotyczącego współpracy policyjnej, która nie należy do wyłącznej kompetencji UE.

2.5. W komunikacie Komisji ze stycznia 2013 r.⁽²⁾ mowa o przyjęciu wspólnego podejścia do zintegrowanego zarządzania ryzykiem w miejscach wprowadzania towarów na obszar unii celnej lub ich wyprowadzania z tego obszaru, z myślą o realizacji następujących celów:

- bardziej efektywny rozdział zasobów ludzkich i finansowych poprzez skoncentrowanie ich tam, gdzie jest to konieczne,
- zintegrowane i jednolite zastosowanie unijnych przepisów celnych,
- zintegrowany system współpracy między organami, podmiotami gospodarczymi i przewoźnikami,
- uproszczenie procedur i skrócenie czasu oraz kosztów transakcji.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz.U. L 117 z 4.5.2005, s. 13) i inne przepisy, takie jak rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 (Dz.U. L 253 z 11.10.1993, s. 1).

⁽²⁾ COM(2012) 793 final.

2.6. EKES pozytywnie ocenił ten komunikat z 2013 r.⁽³⁾ i uznał, że wspólne podejście do zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwa łańcucha dostaw ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia jednolitego i niedyskryminacyjnego stosowania przepisów UE przez wszystkie zainteresowane organy na całym terytorium unii celnej.

2.7. W dniu 18 czerwca 2013 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie poprawy bezpieczeństwa łańcucha dostaw i zarządzania ryzykiem celnym oraz zwróciła się do Komisji o przedstawienie spójnej strategii w tej dziedzinie. UE ma wspólne cele strategiczne dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i integralności łańcucha dostaw, bezpieczeństwa obywateli i ochrony interesów finansowych UE i jej państw członkowskich, a także ułatwienia i przyspieszenia legalnego handlu w celu wspierania konkurencyjności.

2.8. Obowiązujący przekształcony kodeks celny, przyjęty na mocy rozporządzenia (UE) nr 952/2013⁽⁴⁾, obejmuje nie tylko zarządzanie ryzykiem jako specjalną funkcję organów celnych, lecz również nadaje wspólnej taryfie celnej, która jest podstawą systemu, rolę nadzorczą. Włączenie zarządzania ryzykiem do kodeksu celnego wzmacnia współpracę i wymianę informacji między krajowymi organami służb celnych i innych niż celne oraz Komisją, z powierzeniem niekiedy tej ostatniej odpowiednich uprawnień wykonawczych.

3. Komunikat Komisji

3.1. Komisja przedstawia wraz ze szczegółowym planem działania nową strategię na rzecz poprawy zarządzania ryzykiem celnym w Unii Europejskiej, która w skuteczniejszy sposób będzie zarządzać rosnącą wymianą handlową w coraz bardziej złożonym międzynarodowym łańcuchu dostaw.

3.1.1. W planie działania wyszczególniono szereg działań odnoszących się do poszczególnych celów. Działania ukierunkowane są na usunięcie ujawnionych niedoskonałości w celu stopniowego wzmocnienia potencjału organów celnych Unii Europejskiej i osiągnięcia bardziej systematycznej współpracy z innymi służbami, podmiotami gospodarczymi i międzynarodowymi partnerami handlowymi. W stosownych przypadkach w planie przewidziano działania w zakresie wspierania i opracowania przepisów i norm międzynarodowych.

3.1.2. Komisja będzie dążyć do komplementarności i spójności z innymi powiązаныmi inicjatywami Unii, zarówno dotyczącymi spraw celnych, jak i innych obszarów polityki, stąd uwzględnione zostaną np. inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa, dotyczące polityki transportowej i w dziedzinie ochrony praw własności intelektualnej.

3.2. Organy celne stosują zarządzanie ryzykiem w celu wdrożenia skutecznej i efektywnej kontroli, unikania nieuzasadnionych zakłóceń legalnej działalności gospodarczej i zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów. Dzięki organizacji wspomnianych zasobów służby mogą się skupić na priorytetowych obszarach, gdzie zagrożenia są największe i najpoważniejsze.

3.3. Strategia odnosi się do zarządzania ryzykiem i kontroli towarów wwożonych na terytorium Unii, wywożonych z tego terytorium oraz przewożonych w tranzycie przez to terytorium, z należyтым uwzględnieniem ich specyficznego charakteru, skali ryzyka oraz kosztów. Wymaga to zdolności do identyfikacji, oceny i analizy różnorodnych zagrożeń i ryzyka związanych z towarami i ich przemieszczaniem.

3.3.1. W komunikacie wymienia się następujące zasady leżące u podstaw zarządzania przez Unię ryzykiem celnym związanym z łańcuchem dostaw:

- wcześniejsza ocena, kontrola tam, gdzie to wymagane,
- współpraca między różnymi służbami,
- wielopoziomowe podejście oparte na koordynacji działań,
- efektywne wykorzystanie zasobów.

3.3.2. Aby poprawić skuteczność i efektywność ogólnounijnych ram zarządzania ryzykiem, Komisja i państwa członkowskie będą współpracować, dążąc do wielopoziomowego zarządzania ryzykiem w UE, w celu wprowadzenia następujących niezbędnych środków:

- poprawa jakości danych i przepisów regulujących gromadzenie danych,

⁽³⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 15.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.U. L 269 z 10.10.2013, s. 1).

- zapewnienie dostępności danych dotyczących łańcucha dostaw oraz zagwarantowanie wymiany istotnych informacji na temat ryzyka między organami celnymi,
- wdrożenie środków kontroli i ograniczania ryzyka tam, gdzie to wymagane,
- zwiększenie zdolności,
- promowanie międzyinstytucjonalnej współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami celnymi i innymi organami na szczeblu UE i państw członkowskich,
- zacieśnienie współpracy z sektorem handlu,
- wykorzystanie potencjału międzynarodowej współpracy celnej.

3.3.3. W komunikacie opisane są środki niezbędne do indywidualnej realizacji celów strategii, by współpraca Komisji i państw członkowskich mogła doprowadzić do przyjęcia odpowiednich środków.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES pozytywnie ocenia i popiera komunikat Komisji oraz uznaje, że wspólne podejście do zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwa łańcucha dostaw ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania pewności prawa i jednolitego stosowania przepisów celnych UE, co ułatwi swobodny przepływ towarów.

4.1.1. Komunikat ma na celu wzmocnienie i wdrożenie szeregu instrumentów celnych w pełni stosowanych już między krajowymi organami celnymi, Komisją i podmiotami gospodarczymi, wprowadzając funkcję zarządzania ryzykiem, która stanowi uzupełnienie istniejących środków w zakresie taryfy celnej i handlu oraz opracowywania statystyk.

4.2. W planie działania Komisji przewiduje się cele i służące ich realizacji środki, które to środki wzmocnią potencjał organów celnych Unii i umożliwią bardziej systematyczną współpracę tych organów z innymi podmiotami, zarówno podmiotami gospodarczymi, jak i międzynarodowymi partnerami handlowymi.

4.2.1. Należałoby wyraźnie wskazać na podejście oparte na komplementarności z innymi właściwymi organami uczestniczącymi w przemieszczaniu towarów w ramach łańcucha dostaw. Odpowiedni rozwój strategii wymaga ściślejszej i skuteczniejszej współpracy organów celnych na poziomie międzynarodowym, jak również między organami celnymi i innymi organami, m.in. organami odpowiedzialnymi za zdrowie publiczne i politykę konsumencką.

4.2.2. Choć tzw. oficjalne dane istnieją już na szczeblu krajowym w odniesieniu do poszczególnych kontroli granicznych i zarządza się nimi za pomocą systemów informatycznych (kontrole zewnętrzne dotyczące zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, kontrole produktów farmaceutycznych i kosmetyków itp.), to jednak informacje te nie są scentralizowane ani udostępniane partnerom. Dlatego instrument ten ułatwi funkcjonowanie systemu i realizację zadań organów celnych, ponieważ ukazuje informacje dotyczące zagrożenia związanego z danym towarem w całym łańcuchu dostaw.

4.2.3. Biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter zagrożeń, a więc i rozwiązań, Komisja podkreśla, że należy ustanowić wspólny dostęp do „oficjalnych danych”, które są już opracowywane na poziomie krajowym. Dlatego proponuje, by kryteria ustalane na poziomie Unii były opracowywane na podstawie wspólnych międzynarodowych norm i by uzupełniały te ostatnie do celów zastosowania w UE. EKES podkreśla w związku z tym potrzebę interoperacyjności danych, w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie działań, o których mowa w strategii, gdyż wymiar ponadnarodowy wzmacnia potrzebę wspólnego dostępu do „oficjalnych danych”, które już istnieją na szczeblu krajowym.

4.2.4. Zasadniczo, aby poprawić współpracę administracyjną w zakresie korzystania z systemu wykrywania ryzyka, EKES oczekuje, że zastosowany system będzie oparty, między innymi, na następujących zasadach:

- podporządkować środki, kryteria i normy w zakresie ryzyka oraz ich nowelizację mające na celu precyzyjne określenie produktów, z którymi wiążą się zagrożenia, Celnemu Systemowi Zarządzania Ryzykiem (*Customs Risk Management System – CRMS*) ustanowionemu na mocy rozporządzenia (UE) nr 952/2013 z uwzględnieniem systemów wczesnego ostrzegania i prawa o ochronie danych,

- zachęcać do ustanawiania związków z wszelkimi innymi właściwymi systemami, jak te stworzone na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 515/97⁽⁵⁾,
- uwzględnić podstawowe zasady systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) i odpowiednio dostosować je do potrzeb służb celnych, przy czym system ten obejmuje instrumenty, które zostały już ocenione,
- przyjąć środki, kryteria i przepisy dotyczące określania poziomów ryzyka odnoszącego się do produktów, materiałów, tras przewozu, pochodzenia lub innych czynników wskazujących na istnienie ryzyka, z wykorzystaniem Zintegrowanej Taryfy Wspólnot Europejskich (TARIC), by zwrócić uwagę na największe zagrożenia tak dalece, jak jest to możliwe.

EKES przypomina, że organy administracji muszą uczestniczyć w wymianie informacji.

4.2.5. Jeśli chodzi o komplementarność współpracy przewidzianej w strategii, należy uwzględnić również odpowiednie działania polityczne w zakresie bezpieczeństwa produktów, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności i pasz, ochrony środowiska naturalnego oraz powiązane inicjatywy w dziedzinie praw własności intelektualnej. Zdaniem EKES-u bardzo duże znaczenie ma wymiana informacji związanych z poważnymi problemami dla zdrowia publicznego i środowiska, a także dla bezpieczeństwa i ochrony obywateli.

4.3. Kryteria ustanawiane na poziomie Unii Europejskiej powinny opierać się na wspólnych przepisach kompendium na temat zarządzania ryzykiem celnym i innych przepisach Światowej Organizacji Celnej oraz uzupełniać te przepisy do celów zastosowania w UE.

4.4. Pozytywnie ocenia się fakt, że w programach dotyczących upoważnionego przedsiębiorcy wiąże się ten status z zarządzaniem ryzykiem, a to z uwagi na szczegółowy proces oceny, jakiemu poddaje się podmiot gospodarczy i jego środowisko podczas przyznawania mu tego statusu, co jest spójne z uproszczeniem procedur celnych, z jakiego korzysta posiadacz certyfikatu.

4.5. Podczas stosowania środków kontroli i ograniczania ryzyka, w przypadku gdy środki te są konieczne, należałoby rozważyć wykorzystanie metodologii zaproponowanej w kompendium opracowanym przez Światową Organizację Celną.

4.6. W ramach klasyfikacji poziomów zagrożeń, którą Komisja – po odpowiednich i przejrzystych konsultacjach z ekspertami z państw członkowskich i po wysłuchaniu podmiotów gospodarczych – ma przyjąć na mocy art. 50 ust. 1 i art. 284 kodeksu, należałoby nadać bardziej konkretny charakter celowi 3 planu działań, by szczegółowo wyjaśnić, kto, kiedy i w jakim momencie poddaje „wcześniejszej ocenie, kontroli tam, gdzie to wymagane” oraz co stanowi przedmiot tej oceny. Tę konkretyzację należałoby przeprowadzić w pierwszej kolejności, jako że poprawiłoby przejrzystość realizacji innych planów działania i oceny ryzyka oraz zwiększyłoby pewność prawa.

4.7. Niezwykle ważny jest cel 5 planu działania, ponieważ podstawową osią strategii jest upowszechnianie współpracy i wymiana informacji między władzami krajowymi i administracją unijną, co EKES zawsze uważał za kwestię o pierwszoplanowym znaczeniu. Ze względu na potrzebę zachowania więźności EKES odwołuje się do swoich zaleceń w tej sprawie zawartych w pkt 1.9 i 1.10 oraz w pkt 4 „Zarządzanie ryzykiem łańcucha dostaw” opinii z 2013 r., które to punkty odnoszą się do bardziej zorganizowanej i systematycznej współpracy między służbami celnymi i innymi organami działającymi na rynku wewnętrznym, jak również do spójnego i skoordynowanego stosowania środków ujętych w planie działania.

4.8. EKES ponownie stwierdza, że taka strategia zarządzania ryzykiem nie powinna uniemożliwiać państwom członkowskim stosowania przepisów celnych, tak by mogły one dostosowywać działania do wielkości przepływów handlowych, utrzymując jednak spójność prawa Unii.

4.9. Komitet uważa, że możliwe jest utrzymanie wysokiego poziomu ochrony przy jednoczesnym wzmocnieniu przez państwa członkowskie środków służących ułatwieniu wymiany handlowej dzięki zmniejszeniu obciążeń administracyjnych przez propagowanie składania formularzy elektronicznych, uproszczeniu procedur i stosowaniu statusu upoważnionego podmiotu gospodarczego.

4.10. Należy propagować ścisłą współpracę z innymi ministerstwami i właściwymi krajowymi organami wykonawczymi w tej dziedzinie, między innymi w celu zminimalizowania ewentualnych obciążeń podmiotów gospodarczych, w tym obciążeń administracyjnych. W tym względzie Komitet zaleca rozważenie wykorzystania podstawowych zasad wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI). Decyzja dotycząca opowiedzenia się za harmonizacją, za współpracą celną lub za połączeniem obu podejść powinna opierać się na sprawdzonych rozwiązaniach, a nie na średnim poziomie europejskim.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1.

4.11. Komitet wzywa do tego, aby w opracowywaniu i wdrażaniu strategii wzięto pod uwagę przyszłe zmiany rozporządzenia (WE) nr 515/97 w sprawie wzajemnej pomocy w sprawach celnych (wniosek COM(2013) 796 final), ze względu na niezwykle silne powiązanie omawianych zagadnień.

4.12. EKES przypomina o konieczności zapewnienia większej widoczności projektów pilotażowych i ich propagowania, aby zachęcić zainteresowane strony do odgrywania istotniejszej roli. Mogłoby to ułatwić inwestycje prywatne, które przyczyniłyby się do realizacji strategii, o której mowa w komunikacie, poprzez wspieranie innowacyjności.

5. Uwagi szczególne

5.1. W działaniach określonych przez Komisję jako wsparcie i opracowywanie międzynarodowych przepisów i norm, o których mowa w punkcie 3.1.1, powinna istnieć możliwość propagowania przepisów dotyczących pieczęci celnej, które umożliwiłyby przeprowadzenie kontroli za pomocą zautomatyzowanych systemów, i które zostałyby włączone w ramy standardów na rzecz zabezpieczenia i ułatwienia handlu globalnej Światowej Organizacji Celnej (SAFE).

5.2. W strategii nie wspomina się o ryzyku oszustw dotyczących informacji ani o możliwości „skorzystania” z dobrej reputacji (ang. *identity tag*). Zarządzanie ryzykiem powinno umożliwiać organom celnym wykrywanie oszustw i nadużyć dotyczących informacji i dobrej reputacji w celu zapobieżenia przywozowi produktów podrobionych i niebezpiecznych.

5.2.1. Choć Komisja nawiązuje do tego w celu 6, Komitet wzywa do bardziej wyraźnego dopuszczania do realizacji projektów pilotażowych mających na celu wprowadzenie innowacji do systemów kontroli, oczywiście z uwzględnieniem szeregu warunków, a także – jeżeli uzyskane wyniki będą pozytywne – do dopuszczenia również do ich późniejszej realizacji.

5.3. Komisja Europejska uważa, że nowa strategia przyczyni się do skuteczniejszego zarządzania rosnącą wymianą handlową w coraz bardziej złożonym międzynarodowym łańcuchu dostaw (pkt 3.1) i dlatego powinna prowadzić do lepszej skuteczności zarządzania, wpływając tym samym na poprawę łańcucha dostaw.

5.4. EKES ubolewa, że w przedstawionej strategii Komisja rozważa jedynie współpracę między państwami członkowskimi a Komisją, nie uwzględniając zaleceń sformułowanych w poprzednich opiniach w odniesieniu do potrzeby współpracy z podmiotami gospodarczymi.

Bruksela, dnia 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dotyczących wartości granicznych emisji i homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do niedrogowych maszyn ruchomych

(COM(2014) 581 final – 2014/0268 (COD))

(2015/C 251/06)

Samodzielny sprawozdawca: Brendan BURNS

Parlament Europejski, w dniu 12 listopada 2014 r., oraz Rada, w dniu 19 lutego 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dotyczących wartości granicznych emisji i homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do niedrogowych maszyn ruchomych

COM(2014) 581 final – 2014/0268 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 1 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. Z uwagi na fakt, że opracowanie urządzeń i procedur badawczych do monitorowania „wyników emisji w trakcie eksploatacji silników” to nowa koncepcja w przypadku niedrogowych maszyn ruchomych, EKES zaleca, by zrealizowano gruntowne programy pilotażowe w odniesieniu do wszystkich rodzajów silników i maszyn w celu sprawdzenia, czy można zainstalować niezbędne urządzenia. Celem badań powinno być również ustalenie, czy silnik zastosowany w danej maszynie powinien zostać zbadany na stanowisku badawczym, jeżeli bezpośredni pomiar w maszynie miałby się okazać zbyt trudny.

1.2. Zważywszy na silne obawy dotyczące wpływu nanocząsteczek powstałych w procesie spalania na zdrowie publiczne i z uwagi na wysoki poziom ochrony, jaki można zapewnić poprzez wdrożenie proponowanego etapu V dla silników niedrogowych maszyn ruchomych, a także ze względu na konsensus w sprawie wniosku Komisji osiągnięty przez wiele zainteresowanych stron, w tym przemysł produkujący silniki i maszyny, EKES zaleca, by nowe rozporządzenie zostało szybko przyjęte. Dzięki intensywnym kontaktom ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (w tym z przemysłem i organizacjami pozarządowymi) na etapie sporządzania dokumentu, we wniosku Komisji uznaje się różne technologie służące do kontroli emisji w zależności od pojemności silnika i cyklu spalania.

2. Podstawowa koncepcja

2.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest przekonany, że ograniczenie szkodliwych emisji tlenu węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych przez silniki montowane w ciągnikach rolniczych i leśnych jest istotnym krokiem na drodze do realizacji celów UE w zakresie jakości powietrza.

2.2. Komitet uważa również, że podstawą wszelkich planowanych przepisów mających na celu ochronę środowiska naturalnego i zdrowia ludzi muszą być solidne propozycje techniczne, gospodarcze i praktyczne.

3. Kontekst

3.1. Definicja niedrogowych maszyn ruchomych obejmuje wiele różnych typów maszyn i silników spalinowych. Silniki te są instalowane zarówno w urządzeniach ręcznych, jak i w maszynach kołowych i szynowych. Wykorzystuje się je w budownictwie, rolnictwie, górnictwie, transporcie kolejowym, żegludze śródlądowej i w wielu innych gałęziach przemysłu. Wartości graniczne w odniesieniu do emisji z tych silników ustanawia obecnie dyrektywa 97/68/WE. Nowe etapy emisji wprowadzono po raz ostatni w 2004 r., gdy zmieniano dyrektywę. Zdaniem Komisji Europejskiej nie odzwierciedlają one już bieżącego stanu technologii, w związku z czym można dostosować wartości graniczne emisji dla niedrogowych maszyn ruchomych do poziomów stosowanych w przypadku pojazdów drogowych (takich jak np. autobusy i ciężarówki).

3.2. Przystosowanie technologii używanych w przypadku pojazdów drogowych do silników i urządzeń instalowanych w niedrogowych maszynach ruchomych będzie jednak wymagało znacznego nakładu pracy i zasobów. Z tego względu we wniosku Komisji w odniesieniu do przypadków, w których technologia jest już dopracowana, wyznacza się wartości graniczne na poziomie zgodnym z normą Euro VI, a w pozostałych przypadkach proponuje się zastosowanie limitów Agencji Ochrony Środowiska obowiązujących już w USA, które poczyniły znaczne postępy w tej dziedzinie.

3.3. W przeciwieństwie do przepisów dotyczących emisji dla pojazdów drogowych, które są odmienne dla pojazdów najmniejszych i największych, a także osobne dla motocykli, lekkich pojazdów dostawczych i pojazdów ciężarowych, proponowane regulacje dotyczące maszyn niedrogowych ujmują je wszystkie razem, w związku z czym będą miały zastosowanie do szerokiego zakresu maszyn i urządzeń o mocy silnika od poniżej 8 kW do ok. 3 500 kW i o pojemności skokowej silnika od ułamka litra do ponad 100 litrów na cylinder.

3.4. Silniki niedrogowych maszyn ruchomych pracują w innych warunkach niż silniki pojazdów drogowych. Większość niedrogowych maszyn ruchomych funkcjonuje inaczej niż samochody ciężarowe, w przypadku których może minąć jakiś czas od rozpoczęcia pracy do momentu osiągnięcia maksymalnej mocy. Niedrogowe maszyny ruchome przeważnie muszą osiągnąć maksymalną moc natychmiast po uruchomieniu, potem następuje krótki przestój, potem znowu moc maksymalna i zatrzymanie pracy. Cykl ten następnie powtarza się dalej. Tak wyglądają normalne warunki pracy większości niedrogowych maszyn ruchomych. Odbiegają one zupełnie od warunków pracy silników w pojazdach drogowych, w przypadku których obroty i moc pozostają na niemal stałym poziomie.

3.5. Przewidując zastosowanie przepisów do silników niedrogowych maszyn ruchomych, należy uwzględnić następujące kwestie:

- zmiany konstrukcyjne konieczne, by silniki wytrzymały odpowiednie warunki niedrogowe, takie jak długotrwała praca w bardziej agresywnym środowisku, silne przeciążenia i większe wibracje niż w przypadku pojazdów drogowych poruszających się prosto po równej powierzchni,
- zmiany kształtu i rozmiaru konieczne, by silniki zmieściły się w komorach różnych maszyn niedrogowych oraz konieczność minimalizacji całkowitego rozmiaru układów oczyszczania spalin,
- bardzo zróżnicowane cykle pracy i obciążenia, z którymi muszą sobie skutecznie radzić układy oczyszczania spalin, w tym gwałtowne krótkotrwałe obciążenie,
- zapewnienie odpowiedniej równowagi termicznej i chemicznej w układzie wydechowym w celu skutecznego działania układu oczyszczania spalin, w tym regeneracji filtrów cząstek stałych w różnorodnych warunkach pracy,
- nowa optymalizacja silnika i układu oczyszczania spalin w celu zapewnienia akceptowalnego czasu reakcji oraz zminimalizowania zużycia paliwa i odczynnika.

4. Problemy

4.1. W zaleceniach Komisja przewiduje monitorowanie „wyników emisji w trakcie eksploatacji silników”, zaproponowano także „program pilotażowy zmierzający do opracowania odpowiednich procedur badawczych”. Ważne jest, aby sprawdzić możliwość zainstalowania przenośnych systemów pomiaru emisji (PEMS) w pewnej liczbie maszyn, które producenci silników wybiorą jako reprezentatywne dla użytkowania swoich produktów. W omawianym wniosku nie rozważa się stałego zainstalowania tych systemów we wszystkich maszynach.

4.2. Harmonogram wprowadzenia etapu V przewidziany we wniosku Komisji można będzie zrealizować jedynie pod warunkiem że prawodawstwo zostanie przyjęte w odpowiednim czasie. W przypadku znaczącego opóźnienia procesu decyzyjnego nie będzie czasu, aby zakończyć opracowywanie produktów i przeprowadzić wszystkie homologacje typu.

Bruksela, 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru i Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF)

(COM(2014) 509 final)

oraz sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie celów i organizacji Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)

(COM(2014) 508 final)

(2015/C 251/07)

Sprawozdawca: Carmelo CEDRONE

Dnia 8 sierpnia 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego funkcjonowania europejskich urzędów nadzoru i Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF)

(COM(2014) 509 final)

oraz

sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie celów i organizacji Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)

(COM(2014) 508 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 5 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wytyczne Komisji⁽¹⁾ i zgadza się z koniecznością podjęcia działań naprawczych, których celem jest poprawa funkcjonowania Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF). Uważa również, że konieczne jest propagowanie systemowego podejścia średnio- lub długoterminowego poprzez przyspieszenie opracowywania rozwiązań strukturalnych, które mogą jak najlepiej zrationalizować działalność europejskich urzędów nadzoru. Jest zdania, że pierwszoplanowe znaczenie ma to, by nowe ramy nadzorcze i regulacyjne zapewniały stabilność systemu finansowego i wzrost gospodarczy, działając w sposób antycykliczny, oraz by hamowały asymetryczny rozwój równoległego systemu bankowego.

1.2. Komitet uważa, że trzeba zwiększyć skuteczność działań Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i europejskich urzędów nadzoru. W tym celu uważa za konieczne dokonanie przeglądu uprawnień regulacyjnych europejskich organów nadzoru i konkretnego stosowania **analizy kosztów i korzyści, struktury zarządzania i procesów** decyzyjnych stosowanych przez ERRS i europejskie urzędy nadzoru, a także ich instrumentów operacyjnych i całościowej struktury ESNF.

1.3. Komitet jest zdania, że działania naprawcze powinny mieć głównie na celu **minimalizację procyklicznego wpływu** przepisów dotyczących nadzoru i **konfliktów interesu** między UE a państwami członkowskimi, a także **optymalizację stosunku kosztów do korzyści** w systemie nadzoru oraz **ochronę konsumentów** przed ewentualnymi nieuczciwymi praktykami pośredników. Komitet uważa, że na obecnym etapie wciąż otwarte pozostają dwie kwestie:

- a) czy nowy mechanizm nadzoru mógłby wymagać nadmiernych regulacji mających negatywny wpływ na elastyczność operacyjną banków i koszty zarządzania nimi;

⁽¹⁾ COM(2014) 508 final i COM(2014) 509 final, 8 września 2014 r.

b) czy możliwe jest uniknięcie, a przynajmniej ograniczenie niebezpieczeństwa nowego kryzysu i uczynienie systemu finansowego bardziej skutecznym, bezpieczniejszym i bardziej przejrzystym, chroniąc w ten sposób klientów/konsumentów.

1.4. **Co się tyczy ERRS i zarządzania nią**, Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by na stanowisku **przewodniczącego** zatwierdzić **prezesa EBC** i aby przewidzieć **nową funkcję dyrektora zarządzającego**, któremu powierzono by zadania operacyjne i kontakty między przewodniczącym a Radą Generalną, uwzględniając również potencjalne konflikty interesu. Jeżeli chodzi o zmianę składu jakościowo-ilościowego organów ERRS, Komitet uważa, że chociaż jest ona stosowna, należy się zastanowić nad zagwarantowaniem reprezentatywności państw członkowskich w Radzie Generalnej i nad zwiększeniem niezależności członków Komitetu Naukowego.

1.5. W odniesieniu do funkcji i procedur przyjętych przez ERRS Komitet uważa, że konieczne jest wdrożenie pewnych form **koordynacji między ERRS, EBC i jednolitym mechanizmem nadzorczym**, i podkreśla jednocześnie specyfikę Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego zarówno pod względem jej zdolności do reprezentowania krajów spoza strefy euro, jak i zakresu kompetencji obejmującego cały system finansowy. Opowiada się za większym **udziałem ERRS w procesie legislacyjnym** dotyczącym kwestii leżących w jej kompetencjach, a także za ściślejszą koordynacją z europejskimi urzędami nadzoru.

1.6. Jeżeli chodzi o europejskie urzędy nadzoru, Komitet uważa, że trzeba podjąć działania naprawcze w celu przyjęcia środków zgodnych z interesem UE. W związku z tym jest zdania, że konieczne jest **zapewnienie tym urzędom systemu zarządzania umożliwiającego skuteczne wykorzystanie wzajemnych konsultacji i wiążącej mediacji z myślą o konwergencji systemów i ugruntowaniu się kultury wspólnego nadzoru**.

1.7. Co się tyczy funkcji regulacyjnej europejskich urzędów nadzoru, Komitet uważa, że muszą jej towarzyszyć bardziej przejrzyste procedury, również w odniesieniu do konsultacji publicznych inicjowanych przez organy, tak by **bardziej włączyć przedstawicieli konsumentów i pracowników tego sektora**. Jest ponadto zdania, że niezbędny jest **większy udział europejskich urzędów nadzoru w opracowywaniu prawa pierwotnego**. Ściślejszą koordynację między europejskimi urzędami nadzoru, a także między nimi a ERRS, trzeba zapewnić poprzez zwiększenie **roli Wspólnego Komitetu**.

1.8. Komitet uważa, że należy dokonać **racjonalizacji kosztów strukturalnych i organizacyjnych europejskich urzędów nadzoru**. Powinien jej towarzyszyć przejrzysty proces przyjmowania na siebie odpowiedzialności, którego celem byłaby racjonalizacja pod względem logistycznym i operacyjnym.

1.9. Komitet uważa, że udoskonalenie umiejętności przewidywania ryzyka gospodarczo-finansowego wymaga, by ESNF nawiązał owocne kontakty z innymi organami krajowymi i międzynarodowymi w celu wspólnego zarządzania ryzykiem systemowym.

1.10. *Streszczenie propozycji Komitetu*

1.10.1. *Jednolity rynek*: promowanie działań ułatwiających koordynację ESNF z nową strukturą jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, by przyczynić się do rozwoju wydajnego i skutecznego europejskiego systemu nadzoru finansowego.

1.10.2. *Uproszczenie, przejrzystość i skuteczność*: racjonalizacja funkcji regulacyjnych instytucji ESNF w celu uproszczenia zbioru przepisów oraz zapewnienia większej przejrzystości i skuteczności procesów.

1.10.3. *Zarządzanie*: promowanie strategii średnioterminowej, której celem jest przeprowadzenie procesu konsolidacji organizacyjnej i funkcjonalnej organów nadzoru, co może prowadzić do korzyści skali i zakresu, wraz z oceną pomysłu powołania jednej siedziby i przyjęcia podejścia dualistycznego.

1.10.4. *UGW*: wsparcie mechanizmów mających na celu promowanie priorytetów krajów strefy euro ze szczególnym uwzględnieniem rynku bankowego i jednolitego mechanizmu nadzorczego, który przewiduje konkretne procedury przyłączenia się krajów spoza strefy euro.

1.10.5. EKES uważa, że na podstawie danych zawartych w niniejszej opinii:

- a) Komitet naukowy ERRS i odpowiednie komitety lub grupy ekspertów europejskich urzędów nadzoru powinny – po uzyskaniu opinii grup zainteresowanych podmiotów – przedstawić krótkie, konkretne propozycje poprawy;
- b) jednocześnie zaś Komisja Europejska powinna ocenić możliwość rozwiązań o bardziej strukturalnym charakterze w odniesieniu do organizacji ESNF i mechanizmów finansowania przez władze.

2. Kontekst

2.1. Kryzys gospodarczo-finansowy w Europie zwrócił uwagę na konieczność ponownego zastanowienia się nad ramami nadzoru i regulacji pośredników bankowych i finansowych. Duży nacisk położono na funkcjonalność ESNF i skuteczność działania instytucji, które go tworzą.

2.2. Na podstawie zaleceń zawartych w raporcie de Larosièrè'a z 2009 r.⁽²⁾ Komisja sporządziła cały pakiet środków mających na celu zwiększenie współzależności i koordynacji między krajowymi organami nadzoru oraz podniesienie wagi nadzoru makroostrożnościowego.

2.3. W styczniu 2010 r. EKES sporządził opinię w sprawie rozporządzeń ustanawiających ERRS i europejskie urzędy nadzoru⁽³⁾. Przypominając znaczenie jednego systemu nadzoru systemu finansowego w Unii Europejskiej, w opinii zawarto również konkretne wskazówki w sprawie zmiany rozporządzeń ustanawiających ERRS i europejskie urzędy nadzoru.

2.4. W drodze odpowiednich rozporządzeń w 2010 r. Parlament Europejski i Rada ustanowiły Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) oraz trzy europejskie urzędy nadzoru, tj. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) i Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), które wraz ze Wspólnym Komitetem Europejskich Urzędów Nadzoru i Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) tworzą Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF).

2.5. ESNF rozpoczął działalność w styczniu 2011 r., a rozporządzenia dotyczące instytucji ESNF⁽⁴⁾ przewidywały zobowiązanie Komisji do opublikowania sprawozdania z działalności ERRS i europejskich urzędów nadzoru w ciągu trzech pierwszych lat działalności rozpoczętej w styczniu 2011 r.

2.6. By wypełnić przydzielone jej zadanie, Komisja zorganizowała wysłuchanie publiczne (w maju 2013 r.) i konsultacje publiczne (kwiecień – lipiec 2013 r.) w celu dokonania przeglądu ESNF.

2.7. Na podstawie wyników udziału zainteresowanych stron, samooceny sporządzonej przez europejskie urzędy nadzoru⁽⁵⁾, rezolucji Parlamentu Europejskiego z marca 2014 r. w sprawie przeglądu ESNF⁽⁶⁾ i badań przeprowadzonych przez MFW⁽⁷⁾ i przez Parlament Europejski⁽⁸⁾ Komisja sporządziła dwa oddzielne sprawozdania, których tematem były, odpowiednio, ERRS oraz europejskie urzędy nadzoru i ESNF.

3. Uwagi ogólne

3.1. Niniejsza opinia w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących działalności ERRS i europejskich urzędów nadzoru została sporządzona na podstawie oceny działań ERRS i europejskich urzędów nadzoru oraz przyspieszenia procesu jednolitego nadzoru w ubiegłym roku.

3.2. Komitet wielokrotnie opowiadał się za ESNF i wyraża ponownie uznanie dla działań prowadzonych przez ERRS i europejskie urzędy nadzoru w ciągu 3 pierwszych lat działalności.

3.3. Zarówno na płaszczyźnie organizacji i zarządzania, jak i procesów i instrumentów operacyjnych stwierdzono możliwość usprawnienia Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. EKES aprobejuje obszary potencjalnego działania wskazane przez Komisję w jej sprawozdaniach. Wskazuje ponadto na konieczność przyjęcia średnio- lub długoterminowej wizji systemowej i rozwinięcia propozycji dotyczących ochrony konsumentów i pracowników.

⁽²⁾ Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego z 25 lutego 2009 r.: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

⁽³⁾ Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 34-40.

⁽⁴⁾ Rozporządzenia UE: 1092/2010, 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010 z 24 listopada 2010 r., Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 12.

⁽⁵⁾ Wspólny Komitet (JC 2012, 100), *Self Assessment Report of the European Supervisory Authorities*, 21 grudnia 2012 r. (dokument tajny).

⁽⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2014 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące oceny Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF).

⁽⁷⁾ MFW, *Financial Sector Assessment Program at EU Level*, marzec 2013 r.

⁽⁸⁾ PE 507.490 (w sprawie ERRS) i PE 507.446 (w sprawie europejskich urzędów nadzoru), październik 2013 r.

3.4. EKES uważa, że funkcjonowanie ERRS unaocznilo konieczność zastanowienia się nad innym składem jakościowo-ilościowym jej organów – Rady Generalnej, Komitetu Sterującego, Doradczego Komitetu Technicznego oraz Doradczego Komitetu Naukowego, a także opracowania metody mianowania drugiego przewodniczącego rady w związku z końcem pierwszej kadencji, który przewiduje się na grudzień 2015 r. Z proceduralnego punktu widzenia wskazano możliwości poprawy zarówno sposobów udziału rady w procedurze ustawodawczej, jak i w wewnętrznych procedurach decyzyjnych.

3.5. EKES uważa, że funkcjonowanie europejskich urzędów nadzoru dowiodło, że konieczne jest ponowne rozważenie funkcji regulacyjnej i nadzorczej, rozwinięcie funkcji ochrony konsumentów i dokonanie przeglądu składu organów w celu lepszego zrównoważenia interesów UE z interesami poszczególnych krajów. Złożona struktura nadzoru okazała się tematem potencjalnych rozważań zarówno z punktu widzenia mechanizmów finansowania różnych organów, jak i struktury logistycznej i samego modelu nadzoru. W tym względzie podkreśla się kwestię racjonalizacji siedzib i racjonalizacji organizacyjnej według funkcji i zakresu kompetencji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)

4.1.1. Komitet uważa, że ERRS może nadal odgrywać znaczącą rolę w zapobieganiu ryzyku systemowemu, również po wprowadzeniu jednolitego mechanizmu nadzorczego, z co najmniej trzech przyczyn: a) przyjęcie wspólnego nadzoru wymaga ściślejszej koordynacji, również między rynkami finansowymi innymi niż bankowy, b) nadzór nad dużymi grupami bankowymi o znaczeniu systemowym promuje rolę ERRS również z punktu widzenia kontaktów z EBC, c) udział w ERRS przedstawicieli z krajów należących do strefy euro i spoza niej umożliwia jej odgrywanie roli stabilizującej, która wpływa również na czynniki zewnętrzne wobec unii walutowej. W tym wypadku Komitet jest zdania, że zmiany zarządzania i procesów wewnętrznych mogą poprawić funkcjonowanie ERRS i jej interakcje z europejskimi urzędami nadzoru i EBC.

4.1.2. Komitet opowiada się za innym składem ilościowo-jakościowym organów ERRS. Uważa niemniej, że należy się zastanowić nad wpływem, jakie rozwiązanie polegające na zmniejszeniu liczby członków Rady Generalnej może mieć na reprezentację poszczególnych państw członkowskich. Ewentualnemu zmniejszeniu liczby członków Rady powinno towarzyszyć tworzenie tematycznych komitetów i grup roboczych. Komitet uważa ponadto, że niezbędne jest zapewnienie wyważonej reprezentacji różnych zainteresowanych stron, między innymi poprzez zwiększenie roli Komitetu Naukowego. Z tego punktu widzenia pomysł połączenia tego komitetu z Doradczym Komitetem Technicznym nie wydaje się stosowny.

4.1.3. Komitet uważa, że większą skuteczność działania ERRS można wesprzeć, realizując scenariusz zaproponowany przez Komisję, czyli zatwierdzając prezesa EBC na stanowisku jej przewodniczącego i przewidując nową funkcję dyrektora zarządzającego, który wykonywałby zadania operacyjne i stanowiłby łącznik między przewodniczącym a Radą Generalną.

4.1.4. Komitet uważa, że konieczne jest zwiększenie udziału ERRS w procesie ustawodawczym poprzez wprowadzenie jasnych mechanizmów konsultacji z ERRS przed przyjęciem wniosków ustawodawczych w istotnych kwestiach. W tym względzie popiera możliwość formalnego udziału przedstawiciela ERRS w Radzie ECOFIN i Komitecie Ekonomiczno-Finansowym według metod i zasad, które należałoby określić.

4.1.5. Skuteczność działania ERRS powinna się zwiększyć dzięki sprawniejszemu i szybszemu procesowi decyzyjnemu. Komitet uważa, że trzeba ją zachęcić do powierzenia Komitetowi Naukowemu samooceny własnego procesu wewnętrznego w celu zaproponowania alternatywnego modelu, bardziej przydatnego z punktu widzenia dynamiki systemu finansowego. Jest również zdania, że ERRS powinna przyjąć procedury mające na celu rozwinięcie działań następczych w stosunku do ostrzeżeń i zaleceń.

4.1.6. Działalność ERRS powinna opierać się na intensywniejszych kontaktach z innymi europejskimi organami, zwłaszcza z różnymi europejskimi urzędami nadzoru. Komitet uważa, że należy zwrócić się do ERRS, by w krótkim czasie przyjęła propozycję przedstawiającą sposoby komunikacji i wymiany danych między różnymi instytucjami Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Wskazuje ponadto na konieczność wprowadzenia pewnych form koordynacji między ERRS a tworzącymi ją krajowymi organami nadzoru makroostrożnościowego, między innymi w celu uniknięcia podwójnej reprezentacji w ERRS. Uważa również, że niezbędne jest stworzenie podstaw owocnych kontaktów między ERRS a EBC w związku z przydzielonymi EBC nowymi kompetencjami w zakresie nadzoru makroostrożnościowego.

4.2. Europejskie urzędy nadzoru (ESA) i Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF)

4.2.1. Komitet uważa, że lepsze funkcjonowanie europejskich urzędów nadzoru wymaga wprowadzenia pewnych zmian do obecnej struktury instytucjonalnej i operacyjnej. Jego zdaniem konieczne są zwłaszcza działania zwiększające skuteczność funkcji regulacyjnej, a także funkcji dotyczącej ochrony konsumentów, zarządzania i procedur. Trzeba również przewidzieć korektę mechanizmów finansowania organów i ich struktury organizacyjnej.

4.2.2. Funkcji regulacyjnej muszą towarzyszyć bardziej przejrzyste procesy zapewniające odpowiedniejszy harmonogram etapów konsultacji publicznych i analizy oddziaływania, które łączyłyby podejście statystyczno-księgowo z jakościowym. W tym względzie Komitet uważa, że europejskie urzędy nadzoru powinny ustanowić skuteczne mechanizmy interakcji z przedstawicielami konsumentów i pracowników sektora. Jego zdaniem konieczny jest większy udział europejskich urzędów nadzoru w procesie opracowywania prawodawstwa pierwszego poziomu. Sądzi, że przed przyjęciem wniosków ustawodawczych w istotnych kwestiach niezbędne jest zastosowanie przejrzystego mechanizmu konsultacji z europejskimi urzędami nadzoru, który może ułatwić Parlamentowi i Komisji ocenę skutków przedsięwziętych środków i przyjęcie wytycznych dotyczących harmonogramu w celu ich starannego i skutecznego wdrożenia. Komitet popiera ponadto możliwość zapewnienia formalnego udziału przewodniczących europejskich urzędów nadzoru w Radzie ECOFIN.

4.2.3. Komitet popiera zachętę Komisji dla europejskich urzędów nadzoru, by w ramach obecnego zarządzania wzmocniły funkcje i mechanizmy zapewniające podjęcie terminowych kroków służących interesowi całej UE. Trzeba przede wszystkim wykorzystać mechanizm pozasądowego rozwiązywania sporów między organami krajowymi, wyjaśniając jego obecne funkcjonowanie i oceniając ewentualne działania naprawcze.

4.2.4. Komitet uważa, że w perspektywie średnioterminowej stosowne byłoby dokonanie oceny korekt strukturalnych obecnego zarządzania europejskimi urzędami nadzoru, polegających na rozwinięciu niezależnej reprezentacji na różnych szczeblach decyzyjnych.

4.2.5. Działalność każdego z organów powinna opierać się na ściślejszej koordynacji z działaniami innych europejskich urzędów nadzoru. Komitet uważa, że urzędy powinny utworzyć komitet lub grupę ekspertów, w celu szybkiego przeprowadzenia samooceny, której celem byłoby skuteczniejsze wykorzystanie mechanizmu wzajemnej oceny, wzmocnienie roli Wspólnego Komitetu oraz opracowanie jasnych procesów koordynacji i wymiany danych. EKES uważa, że przydatne byłoby zobowiązanie europejskich urzędów nadzoru do szybkiego zracjonalizowania własnych działań poprzez sporządzenie zaleceń dotyczących ewentualnej reorganizacji kompetencji nadanych poszczególnym organom i Wspólnemu Komitetowi.

4.2.6. Koordynacja między europejskimi urzędami nadzoru powinna opierać się na równoważnym systemie funkcji i uprawnień. Komitet uważa, że przydatne byłoby umożliwienie im stosowania testu warunków skrajnych na podstawie modelu Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Koordynacja między europejskimi urzędami nadzoru powinna należycie uwzględniać różny stopień integracji i harmonizacji poszczególnych nadzorowanych sektorów na szczeblu UE.

4.2.7. Komitet popiera fakt, że Komisja kładzie nacisk na konieczność ściślejszej współpracy europejskich urzędów nadzoru w kwestii ochrony konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem charakteru oferowanych produktów i ich zgodności z profilem klientów. Jednocześnie konieczne jest rozwinięcie działań na rzecz edukacji finansowej. Uważa ponadto, że należy wyraźnie poszerzyć zadania europejskich urzędów nadzoru o ochronę pracowników sektora, zwłaszcza jeżeli chodzi o wpływ modeli sprzedaży i systemów wynagrodzenia stosowanych przez pośredników finansowych. Proponuje w związku z tym, by urzędy zaplanowały przyjęcie kodeksu etycznego dotyczącego ich własnej działalności, a także coroczną publikację wspólnego sprawozdania europejskich urzędów nadzoru na temat ochrony konsumentów i pracowników. Komitet uważa, że w tych dziedzinach Wspólny Komitet powinien odgrywać zasadniczą rolę, dążąc do ujednoczenia standardów ochrony konsumentów i pracowników tego sektora w różnych obszarach kompetencji poszczególnych organów.

4.2.8. W świetle zadań powierzonych ESA i najnowszych kierunków rozwoju rynków finansowych niezbędne jest:

- a) wzmocnienie uprawnień ESA oraz ich koordynacji w dziedzinie finansowania sprzyjającego włączeniu społecznemu, w szczególności mikrokredytów i inwestowania zaangażowanego społecznie (*impact investing*), w tym poprzez większe zaangażowanie ekspertów i przedstawicieli sektora w Komitecie Naukowym ERRS i w grupach zainteresowanych stron europejskich urzędów nadzoru;

b) wzmocnienie roli Wspólnego Komitetu i przyjęcie przez niego szybkich i skutecznych procedur, a także wzmocnienie kadry europejskich urzędów nadzoru w organach przygotowawczych.

4.2.9. Co się tyczy sposobów finansowania europejskich urzędów nadzoru, Komitet uważa, że proces przechodzenia na model finansowania, którego podstawą są środki prywatne powinno się oceniać w oparciu o dokładną analizę ich zalet i potencjalnych wad. Komitet proponuje, by możliwość zwiększenia części budżetów europejskich urzędów nadzoru pozyskiwanej z opłat i podatków uznać za rozwiązanie przejściowe odnoszące się do okresu pięciu lat, przy czym dodatkowe środki, które zostałyby ewentualnie przyznane byłyby przeznaczone na pokrycie wyższych kosztów związanych z europejskimi organami nadzoru. Komitet wzywa Komisję do przeprowadzenia podczas tego pięcioletniego okresu przejściowego również analizy wpływu w celu oceny alternatywnych mechanizmów finansowania, tak aby ograniczyć ryzyko powielania kosztów związanych z nadzorem, zoptymalizować zasoby publiczne oraz uniknąć przenoszenia kosztów na konsumentów końcowych.

4.2.10. Do stabilności finansowej europejskich urzędów nadzoru może przyczynić się racjonalizacja kosztów wynikająca z reorganizacji logistycznej. Komitet popiera zaproponowany przez Komisję pomysł ustanowienia jednej siedziby dla europejskich urzędów nadzoru, również ze względu na większą skuteczność dialogu i koordynacji organów.

4.2.11. Komitet uważa, że racjonalizacja logistyczno-operacyjna jest ściśle związana z bazowym modelem nadzoru. W związku z tym zachęca Komisję do oceny śródkresowej, której celem byłoby zastanowienie się nad słusnością zmiany struktury europejskiego nadzoru poprzez jej optymalizację w odniesieniu do trzech zmiennych: funkcji, rynków i pośredników, być może wraz z rozważeniem przyjęcia podejścia dualistycznego (*twin peaks*).

4.2.12. Wreszcie, EKES uważa, że konieczne jest wzmocnienie demokratycznego systemu kontroli i monitorowania działań prowadzonych przez ERRS i europejskie urzędy nadzoru.

Bruksela, 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Wykorzystanie tradycyjnej wiedzy fachowej Europy: możliwe rozszerzenie unijnej ochrony oznaczeń geograficznych na produkty nierolne”

COM(2014) 469 final

(2015/C 251/08)

Sprawozdawca: Kathleen WALKER-SHAW

Dnia 1 października 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi „Wykorzystanie tradycyjnej wiedzy fachowej Europy: możliwe rozszerzenie unijnej ochrony oznaczeń geograficznych na produkty nierolne”

COM(2014) 469 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 lutego 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 3 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera rozszerzenie ochrony oznaczeń geograficznych na produkty nierolne za pośrednictwem jednolitego rozporządzenia UE. Jego zdaniem zapewni to istotną i niezbędną ochronę przedsiębiorstwom, które dowiodły swojego zaangażowania w stymulowanie wzrostu gospodarczego i innowacji oraz zapewnianie lepiej płatnych miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji.

1.2. EKES zaleca wspieranie – przy uwzględnieniu wyników dotychczasowych badań – zarówno dobrowolnego systemu oznaczeń geograficznych, jak i obowiązkowego oznaczenia pochodzenia produktów konsumpcyjnych (określonego w pakiecie dotyczącym bezpieczeństwa produktów), tak aby poprawić identyfikowalność i przejrzystość oraz lepiej informować konsumentów, a także zapewnić producentom w całej UE uznanie pochodzenia ich produktów.

1.3. W miarę możliwości system ten powinien przestrzegać obecnych ram prawnych dla produktów rolno-spożywczych, aby zachować jednolite systemy rejestracji, ochrony, monitorowania i egzekwowania przepisów oraz uniknąć dezorientowania administracji i konsumentów. Należy również zagwarantować taki sam poziom ochrony i zabezpieczeń na mocy TRIPS, z którego korzystają produkty rolno-spożywcze.

1.4. Przedsiębiorstwa intensywnie korzystające z oznaczeń geograficznych i praw własności intelektualnej zazwyczaj w dużym stopniu inwestują w wysoki poziom umiejętności. Należy je wspierać w ochronie ich produktów i wiedzy fachowej, umożliwiając im kierowanie inwestycji na pozytywne działania z zakresu szkolenia i rozwijania kapitału społecznego zamiast na obronę swoich praw na drodze sądowej.

1.5. EKES dostrzega potrzebę wprowadzenia formalnego procesu rejestracji. Rejestracja powinna być ważna na czas nieograniczony, aby uniknąć biurokracji i kosztów, ale z zastrzeżeniem stałego monitorowania i egzekwowania w celu zapewnienia, że produkty spełniają kryteria statusu. Należy także wprowadzić procedurę usuwania z rejestru w uzasadnionych przypadkach.

1.6. Proces rejestracji powinien być przejrzysty i niezależny, najlepiej publicznie finansowany i zarządzany oraz bezpłatny. W przypadku wprowadzenia ewentualnej opłaty powinna być ona niewielka, aby nie zniechęcać do rejestracji ani nie doprowadzić do sytuacji, w której koszty zostaną przerzucone na konsumentów. Rejestracja powinna zostać dokonana w określonym terminie, aby nie przedłużać procedur biurokratycznych i niepewności dla przedsiębiorców i konsumentów. Okres 18 miesięcy wydaje się rozsądny. EKES zaleca, by przy określaniu sposobu stosowania systemu uwzględniono sugestie MŚP mające na celu uniknięcie dodatkowych kosztów.

1.7. Istotne znaczenie ma ochrona pochodzenia oraz związków z dziedzictwem, tradycją, jakością, specyfikacją produktu, rzemiosłem i wiedzą fachową. Wymagany jest ścisły związek między produktem a miejscem pochodzenia. EKES uważa, że połączone podejście przyjęte w odniesieniu do produktów rolnych – chronione nazwy pochodzenia (ChNP) i chronione oznaczenia geograficzne (ChOG), które są bardziej elastyczne – zagwarantuje pełne uwzględnienie produktów wymagających ochrony.

1.8. Komitet jest zdania, że związek między systemem oznaczeń geograficznych dla produktów nierolnych a prawem w zakresie znaków towarowych należy określić w sposób podobny do systemu stosowanego obecnie w odniesieniu do produktów rolnych, co pozwoli zapewnić ciągłość wszystkich produktów i uniknąć nieporozumień.

2. Kontekst i wprowadzenie

2.1. Zielona księga „Wykorzystanie tradycyjnej wiedzy fachowej Europy: możliwe rozszerzenie unijnej ochrony oznaczeń geograficznych na produkty nierolne” stanowi kontynuację badania opublikowanego przez Komisję w marcu 2013 r. ⁽¹⁾, w którym stwierdzono, że istniejące instrumenty prawne dostępne dla producentów na szczeblu krajowym i europejskim są niewystarczające. Komisja zorganizowała 22 kwietnia 2013 r. wysłuchanie publiczne, aby omówić wyniki badania i stworzyć platformę do szeroko zakrojonej debaty na temat potrzeby wdrożenia skuteczniejszej ochrony oznaczeń geograficznych produktów nierolnych na poziomie UE. W świetle wyników badania i wniosków z wysłuchania Komisja zdecydowała o kontynuowaniu prac analitycznych poprzez omawianą zieloną księgę.

2.2. We wrześniu 2013 r. Europejski Urząd Patentowy i Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrzny przygotowały wspólne badanie z udziałem Komisji Europejskiej pt. „Intellectual property rights (IPR) intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU” [Sektory intensywnie korzystające z praw własności intelektualnej: wkład w wyniki gospodarcze i zatrudnienie w UE] ⁽²⁾.

W badaniu podkreślono gospodarczą wartość sektorów intensywnie korzystających z praw własności intelektualnej (w tym z oznaczeń geograficznych) pod względem produkcji, zatrudnienia, wynagrodzeń i handlu, a także ich wkład w realizację celów strategii „Europa 2020” na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Badanie pokazuje, że sektory te zapewniają ponad 26 % miejsc pracy w UE i generują 39 % jej działalności gospodarczej. Płace są również w nich wyższe, z prowizją wynoszącą ponad 40 %.

2.3. Na szczycie UE w marcu 2014 r. przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso przedstawił komunikat pt. „Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego” ⁽³⁾, w którym ponownie uwypuklono znaczenie sektorów intensywnie korzystających z praw własności intelektualnej i oznaczeń geograficznych dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego w Unii oraz zwrócono uwagę na potrzebę wspierania tych sektorów przez UE. Podkreślono, że w okresie kryzysu wiele z tych przedsiębiorstw odnotowało większy wzrost i osiągnęło lepsze wyniki niż inne sektory.

2.4. Obecnie z jednolitej ochrony przyznawanej wyłącznie na szczeblu UE korzystają tylko produkty rolne i środki spożywcze (wina, napoje alkoholowe). Oznaczenia geograficzne dla produktów nierolnych są chronione jedynie na szczeblu krajowym/regionalnym za pośrednictwem różnych krajowych ram prawnych. Ramy te nie zostały zharmonizowane między poszczególnymi państwami członkowskimi i nadal istnieją znaczne różnice w definicjach, procedurach, poziomach ochrony i egzekwowania, co jest niekorzystne zarówno dla przedsiębiorstw, jak i konsumentów. Niemniej produkty nierolne są objęte przepisami dotyczącymi nieuczciwej konkurencji lub wprowadzania konsumentów w błąd, choć – znowu – zakres tych przepisów i stosowane podejście różnią się między sobą.

2.5. Wiele przedsiębiorstw wytwarzających produkty nierolne wymagające wysokiego poziomu tradycyjnych umiejętności i wiedzy fachowej związanych z danym obszarem geograficznym działa w środowisku międzynarodowym i coraz trudniej jest im zapewnić ochronę jakości, autentyczności i integralności swoich produktów przed etykietowaniem w złej wierze, oszustwami oraz podrabianiem i nadużywaniem znaku towarowego. Bez jednolitego systemu ochrony, przedsiębiorstwa i konsumenci muszą polegać na dezorientujących w swej różnorodności sposobach podejścia i poziomach ochrony w całej UE. Dla wielu przedsiębiorstw jest to kosztowne i nieskuteczne; wydają one znaczne sumy na obronę swoich interesów w każdym poszczególnym przypadku. Stanowi to obciążenie zarówno pod względem finansowym, jak i pod względem zasobów ludzkich. Tak więc od pewnego czasu przedsiębiorstwa apelują do Komisji o rozszerzenie ochrony oznaczeń geograficznych na produkty nierolne.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/geo-indications/130322_geo-indications-non-agri-study_en.pdf

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/intellectual-property/docs/joint-report-epo-ohim-final-version_en.pdf

⁽³⁾ COM(2014) 14 final.

2.6. Choć obecne krajowe instrumenty w zakresie oznaczeń geograficznych oraz przepisy dotyczące nieuczciwej konkurencji i wprowadzania konsumentów w błąd, które istnieją we wszystkich państwach członkowskich UE, zapewniają pewien poziom ochrony produktów nierolnych, to w praktyce przepisy te są ograniczone i wiele przedsiębiorstw skarży się, że nie gwarantują one skutecznej ochrony przeciwko niewłaściwemu stosowaniu oznaczeń geograficznych dla produktów nierolnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. Rozszerzenie ochrony oznaczeń geograficznych w UE na produkty nierolne byłoby korzystne zarówno dla producentów, jak i konsumentów. Środek ten nie ma charakteru protekcyjnego. Wręcz przeciwnie, zagwarantuje uczciwą konkurencję dla producentów, tak aby pomóc w ochronie jakości i integralności ich produktów tradycyjnych, rzemiosła lub procesów (które często wymagają wysokich kwalifikacji), a jednocześnie zapewni konsumentom rzetelne informacje na temat miejsca i/lub metod produkcji oraz gwarancję autentyczności i jakości produktu.

3.2. Zdaniem Komitetu rozszerzenie systemu oznaczeń geograficznych na produkty nierolne przyniosłoby Unii wyraźne korzyści gospodarcze. Jest to okazja do promowania i ochrony produktów tradycyjnych, wiedzy fachowej i wysokiego poziomu umiejętności, które często rozwijane są w specjalistycznych szkołach zawodowych (zasadniczych i pomaturalnych) i które w przeszłości przyczyniły się do tworzenia dobrych i stabilnych miejsc pracy. Gwarancja pochodzenia i jakości produktów zwiększy ich atrakcyjność oraz pomoże w tworzeniu ich wizerunku i zwiększeniu sprzedaży. Powszechniejsze uznanie statusu chronionego oznaczenia geograficznego mogłoby również przyczynić się do promowania turystyki i innych dochodów związanych z produktami, co przyniosłoby dalsze korzyści gospodarcze. Zapewniłoby również jednolitszą i skuteczniejszą ochronę na terytorium całej UE przed stratami ponoszonymi w związku z podrabianiem i kopiowaniem.

3.3. Wiele produktów nierolnych o uznanych w UE oznaczeniach geograficznych stale boryka się z problemem nadużyć i kopiowania. Mimo że niektóre przedsiębiorstwa poradziły sobie z kryzysem lepiej niż inne, przykłady nadużywania znaków towarowych oraz podrabiania i kopiowania jeszcze się nasiliły wraz z kryzysem. Nieuczciwe przedsiębiorstwa starały się osiągnąć szybkie zyski, korzystając z nazwy i renomy wysokiej jakości produktów opatrzonych oznaczeniem geograficznym, ale bez żadnego powiązania ze źródłem i pochodzeniem produktu, jego jakością lub wiedzą rzemieślniczą i fachową potrzebną do jego wytworzenia. Skutkuje to utratą dochodów i udziałów w rynku uczciwych podmiotów gospodarczych, jak również potencjalną utratą reputacji i dodatkowymi kosztami prawnymi. Producenci wyrobów takich jak czeski kryształ, krawiectwo Savile Row, marmur kararyjski, szkocka tkanina Harris Tweed, koronki z chorwackiej wyspy Pag, zegary z kukułką Schwarzwälder, artystyczna i tradycyjna ceramika Vietri sul Mare, garncarstwo Stoke-on-Trent, marmur i rzeźby z chorwackiej wyspy Brač i ceramika Deruta i Murano borykają się ciągle z wyzwaniami z zakresu ochrony swoich praw, prowadząc kampanie, rejestrując znaki towarowe i podejmując kroki prawne. Rozszerzenie oznaczeń geograficznych na te produkty mogłoby pomóc uniknąć ciągłych i kosztownych działań prawnych.

3.4. Zharmonizowana ochrona ustawowa odpowiadająca poziomowi ochrony, jakim cieszy się sektor rolno-spożywczy oraz zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi w Europie i na świecie, pomoże ograniczyć nadużycia oraz zachować tradycyjną kulturę i dziedzictwo artystyczne mające odzwierciedlenie w wielu kwalifikujących się do tej ochrony produktach. Dzięki zmniejszeniu kosztów, jakie MSP ponoszą na ochronę renomy swoich produktów w postępowaniach sądowych, przedsiębiorstwa te będą miały możliwość zainwestowania większych sum w innowacje, rozwój produktów oraz rozszerzenie rynków, a tym samym unikną podnoszenia cen produktów dla konsumentów.

3.5. Wiele osób nabywających produkty posiadające oznaczenie geograficzne to wyrobieni konsumenci podejmujący świadome wybory w oparciu o solidną jakość rzemieślniczą oraz autentyczność produktów. Mają oni prawo oczekiwać, że integralność tych produktów – za które często płacą więcej – będzie podlegała ochronie. Nie ogranicza to ani wyboru, ani konkurencji, gdyż ochrona oznaczeń geograficznych może zostać przyznana każdemu przedsiębiorstwu, które spełnia wymogi specyfikacji produktu, pochodzenia, jakości, właściwości, rzemiosła i kryteriów wiedzy fachowej określających status.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zdaniem EKES-u harmonizacja oznaczeń geograficznych dla produktów nierolnych wymaga jednolitego rozporządzenia UE. Obecne alternatywne rozwiązania są zbyt rozproszone, dezorientujące i nieskuteczne, aby wiele ważnych przedsiębiorstw mogło przetrwać na rynku, gdyż firmy te nie posiadają zasobów koniecznych do sprostania różnorodności struktur i przepisów na szczeblu regionalnym lub krajowym w całej UE. Większa spójność ułatwi przedsiębiorstwom przetrwanie i rozwój oraz zmniejszy narażenie ich produktów na nadużycia.

4.2. EKES zachęca Komisję do uproszczenia procesu rozszerzenia oznaczeń geograficznych poprzez wzorowanie się – w odpowiednich przypadkach – na istniejących zharmonizowanych ramach prawnych odnoszących się do produktów rolno-spożywczych. Zachęca przy tym Komisję do stosowania sprawdzonych rozwiązań i wykorzystania doświadczeń związanych z wprowadzaniem ochrony dla tego sektora w celu stworzenia systemu obejmującego produkty nierolne. Komitet przyznaje, że specyfika niektórych sektorów może wymagać innego podejścia, jak miało to miejsce z winami i napojami alkoholowymi, niemniej ogólną regułą powinna być ciągłość zastosowania i integracyjne podejście do produktów we wszystkich sektorach. Produkty nierolne powinny korzystać z takich samych zabezpieczeń i ochrony, jakie przewidziano w wypadku oznaczeń geograficznych dla produktów rolnych w odniesieniu do porozumienia TRIPS. Niemniej EKES wzywa Komisję do zbadania możliwości poprawy tych środków ochronnych w świetle dotychczasowego doświadczenia w stosowaniu porozumienia TRIPS, zwłaszcza w odniesieniu do jasnych, spójnych i ustrukturyzowanych systemów powiadamiania i rejestracji, a także spójnego traktowania.

4.3. EKES przyznaje, że system oznaczeń geograficznych jest dobrowolną zasadą, co różni ją od obecnych wniosków – zawartych w pakiecie dotyczącym bezpieczeństwa produktów – dotyczących obowiązkowego oznaczania pochodzenia produktów konsumpcyjnych wytwarzanych w UE lub importowanych do niej. Niemniej zaleca przyjęcie obu wniosków, by zagwarantować lepszą identyfikowalność, przejrzystość i informowanie konsumentów oraz zapewnić producentom w UE uznanie pochodzenia ich produktów.

4.4. EKES przewiduje, że harmonizacja ochrony oznaczeń geograficznych dla produktów nierolnych przyniesie również korzyści w stosunkach handlowych UE z krajami trzecimi, gdyż uprości procedury i wprowadzi przejrzystość zasad dla produktów otrzymujących automatyczną ochronę. Zapewni to bardziej ukierunkowane podejście do negocjacji handlowych i przyczyni się do ochrony wartościowych produktów unijnych, które często stanowią ważne towary eksportowe. Ta wzmocniona ochrona będzie także zniechęcać podmioty rozważające podrabianie produktów czy nadużywanie statusu.

4.5. Wyrób wielu produktów posiadających oznaczenia geograficzne wymaga bardzo wysokich kwalifikacji. Przedsiębiorstwa dokonują dużych inwestycji w umiejętności i szkolenia z zakresu wiedzy fachowej na przestrzeni pokoleń. Wiele firm posiada dobrze ugruntowane i skuteczne systemy przyuczania do zawodu i kształcenia ustawicznego, co przekłada się na wysoko wykwalifikowanych pracowników posiadających umiejętności, które są bardzo poszukiwane na rynku. EKES uważa, że przedsiębiorstwa te należy wspierać w rozwijaniu tego cennego kapitału społecznego, pomagając im chronić ich produkty i wiedzę fachową, a także umożliwiając im skierowanie inwestycji na pozytywne działania z zakresu szkolenia zamiast na obronę swoich praw na drodze sądowej. Przedsiębiorstwa wytwarzające produkty z oznaczeniem geograficznym zapewniają wartościowe miejsca pracy i możliwości uczenia się dla osób, których talenty rozwinęły się dzięki szkoleniu w rzemiośle. EKES zdaje sobie również sprawę z wzajemnej zależności, jaka istnieje w niektórych państwach i regionach między wieloma wyspecjalizowanymi pomaturalnymi szkołami zawodowymi a producentami wytwarzającymi produkty posiadające oznaczenia geograficzne, jak ma to na przykład miejsce w przypadku wyższej szkoły zawodowej na wyspie Brač szkolącej w zakresie obróbki kamienia. Niektóre z tych przedsiębiorstw działają na obszarach oddalonych, o wysokiej stopie bezrobocia, co sprawia, że ich rola na rynku pracy nabiera jeszcze większego znaczenia.

4.6. Określając powiązanie z danym miejscem, należy skoncentrować się przede wszystkim na zapewnianiu ochrony pochodzenia oraz jej związku z dziedzictwem, tradycją, jakością, specyfikacją produktu, rzemiosłem i wiedzą fachową. Wymagany jest ścisły związek między produktem a miejscem pochodzenia. EKES uważa, że dwa rodzaje podejścia przyjęte w odniesieniu do produktów rolnych – chronione nazwy pochodzenia (ChNP) i chronione oznaczenia geograficzne (ChOG), które są bardziej elastyczne – zagwarantują pełne uwzględnienie produktów wymagających ochrony. Wszelkie symbole przyjęte w ramach programu będą musiały gwarantować jednoznaczne powiązanie i uznanie, spełniać kryteria oznaczeń geograficznych oraz być jednolite w całej Europie, aby uniknąć wprowadzania konsumentów w błąd oraz ułatwić uznawanie produktów.

4.7. EKES przyznaje, że jakość i pochodzenie niekoniecznie są równoznaczne, niemniej dostrzega fakt, iż produkty posiadające oznaczenie geograficzne cieszą się renomą opartą na ich wartości dla klienta, a jakość jest często nieodłączną częścią tych produktów i może mieć znaczenie dla określenia i ochrony wysokiej jakości rzemiosła i wiedzy fachowej oraz monitorowania i egzekwowania norm we wszystkich przedsiębiorstwach. Wiele producentów lub ich stowarzyszeń wytwarzających produkty posiadające oznaczenie geograficzne wyznaczyło już własne wartości i aktywnie nadzoruje te standardy we własnym zakresie w celu ochrony integralności swoich produktów. EKES dostrzega jednak, że te dobrowolne systemy monitorowania oraz kodeksy postępowania nie funkcjonują prawidłowo we wszystkich państwach członkowskich, w związku z czym muszą im towarzyszyć formalne mechanizmy monitorowania i egzekwowania na szczeblu krajowym i unijnym. EKES zauważa, że w wyniku kryzysu i polityki oszczędnościowej cięcia budżetowe dotknęły wiele organów zajmujących się monitorowaniem i egzekwowaniem. Należy więc rozważyć wprowadzenie środków gwarantujących skuteczne monitorowanie i egzekwowanie.

4.8. Podobnie jak w wypadku produktów rolnych, EKES i tu dostrzega potrzebę wprowadzenia formalnego procesu rejestracji. Rejestracja powinna być ważna na czas nieograniczony, aby uniknąć biurokracji i kosztów, ale z zastrzeżeniem stałego monitorowania i egzekwowania w celu zapewnienia, że produkty spełniają kryteria statusu. Procedura rejestracji powinna także zawierać przepisy dotyczące wykreślenia z rejestru w przypadku, gdy produkty nie spełniają już standardów lub przestały być wytwarzane. Należy również umożliwić złożenie sprzeciwu, w tym zapewnić prawo do odwołania, aby uniknąć dokuczliwych przypadków sprzeciwu.

4.9. Rozsądnym podejściem byłby system dwufazowy obejmujący zaangażowanie władz krajowych oraz legislacyjną ochronę i nadzór na poziomie unijnym. Proces rejestracji powinien być przejrzysty i niezależny, najlepiej finansowany i zarządzany publicznie. EKES odnotowuje, że obecnie nie ma opłat rejestracyjnych dla produktów rolno-spożywczych i w związku z tym tę samą zasadę należy zastosować do produktów nierolnych. W przypadku wprowadzenia ewentualnej opłaty powinna być ona niewielka, aby nie zniechęcać do rejestracji ani nie doprowadzić do sytuacji, w której koszty zostaną przerzucone na konsumentów. Rejestracja powinna zostać dokonana w określonym terminie, aby nie przedłużać procedur biurokratycznych i niepewności dla przedsiębiorców i konsumentów. Okres 18 miesięcy wydaje się rozsądny.

4.10. Komitet jest zdania, że związek między systemem oznaczeń geograficznych dla produktów nierolnych a prawem w zakresie znaków towarowych należy określić w sposób podobny do systemu stosowanego obecnie w odniesieniu do produktów rolnych, co pozwoli zapewnić ciągłość wszystkich produktów i uniknąć nieporozumień, a także wysunąć wnioski ze stosowania systemu w tym sektorze, tak aby ulepszyć proces i ograniczyć do minimum ewentualność sporów. EKES zwraca uwagę na to, że wszystkie przedsiębiorstwa działające w danym regionie powinny mieć możliwość ubiegania się o chronioną nazwę pochodzenia w tym regionie.

Bruksela, dnia 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r.”

(COM(2014) 902 final)

(2015/C 251/09)

Sprawozdawca generalny: Gonçalo LOBO XAVIER

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

rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2015 r.

COM(2014) 902 final.

Dnia 9 grudnia 2014 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Komitetowi Sterującemu ds. Strategii „Europa 2020”.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 19 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gonçala LOBA XAVIERA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 174 do 8 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Komisję roczną analizę wzrostu gospodarczego na 2015 r.⁽¹⁾ oraz wytyczony w niej zasadniczy cel wspierania odpowiednich poziomów wzrostu, aby ożywić gospodarkę Europy. Podejście oparte na trzech filarach – pobudzaniu inwestycji, reformach strukturalnych oraz elastycznej konsolidacji fiskalnej i budżetowej – wydaje się właściwą odpowiedzią na potrzeby Europy, toteż EKES popiera wdrożenie planu dostosowanego do skutecznego europejskiego semestru. Niemniej zwraca również uwagę na pewne słabości procesu, np. fakt, że roczna analiza wzrostu gospodarczego nie obejmuje aspektów społecznych i środowiskowych, a zwłaszcza to, że powinna wyraźnie podkreślać jako priorytety polityczne walkę z wciąż ogromnie wysokim bezrobociem oraz przezwycięzenie kryzysu społecznego. Roczna analiza wzrostu gospodarczego stanowi podstawę skutecznego europejskiego semestru i w związku z tym EKES uważa, że trzeba z większym zaangażowaniem przestrzegać harmonogramu, aby poprawić poziom uczestnictwa i uzyskać lepsze wyniki.

1.2. Zaufanie inwestorów zależy także od przejrzystości i prostoty proponowanego harmonogramu oraz zaangażowania głównych zainteresowanych podmiotów. Partnerzy społeczni oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą zostać zaangażowani w ten proces, gdyż w ten sposób zyska on na wiarygodności. Zdaniem EKES-u Komisja musi koniecznie nawiązać współpracę z Parlamentem Europejskim i partnerami społecznymi oraz innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim, zanim przedstawi roczną analizę wzrostu gospodarczego. EKES dostrzega starania Komisji, aby promować aktywniejszy udział społeczeństwa obywatelskiego, m.in. we współpracy z parlamentami krajowymi. Jednak ostrzega, że dla zapewnienia skuteczności i prawdziwego zaangażowania oraz osiągnięcia faktycznych efektów trzeba wdrożyć nowy „kalendarz społeczeństwa obywatelskiego”⁽²⁾. EKES apeluje o proaktywną postawę partnerów społecznych, ponieważ największy wysiłek wszystkich stron będzie polegał na przejściu od szlachetnych intencji do podjęcia konkretnych działań.

1.3. EKES uważa, że nie jest możliwe wdrożenie strategii na rzecz wzrostu, która wspiera tworzenie miejsc pracy, bez jednoczesnych inwestycji. W związku z tym dla Europy kluczowe jest stworzenie odpowiednich warunków dla inwestycji opartych na partnerstwie sektora prywatnego i publicznego. Skuteczność wynikająca z połączenia zaproponowanych działań politycznych może być sygnałem, który będzie sprzyjał większemu zaufaniu, niezbędnemu dla inwestycji. EKES uważa, że znacznym niedociągnięciem jest to, iż Komisja w swym planie inwestycyjnym, który jest sam w sobie godny uznania, skupia się głównie na inwestycjach prywatnych, w dużej mierze pomijając potrzebę inwestycji publicznych. EKES popiera prowadzoną obecnie w obrębie Komisji Europejskiej dyskusję nad stosowaniem tzw. złotej reguły budżetowej, by w kontekście przepisów budżetowych UGW przyszłościowe inwestycje organów publicznych wyłączyć z obliczania publicznego deficytu netto⁽³⁾.

⁽¹⁾ Więcej informacji na temat rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2015 r. można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_pl.htm

⁽²⁾ Zob. załącznik.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21–27).

EKES podkreśla także, że niezależnie od tego, kto będzie dokonywał inwestycji, recepta na sukces polega na jednoznacznym zdefiniowaniu rodzaju inwestycji oraz na trwałości tych inwestycji w dłuższej perspektywie. W tym kontekście zwiększenie inwestycji w edukację i szkolenia przyniesie rynkowi pracy autentyczne korzyści i pozwoli Europejczykom dostrzec społeczny wymiar tego przedsięwzięcia.

Odpowiednie podejście ma zasadnicze znaczenie dla przeciwdziałania smutnej rzeczywistości europejskiej, jaką jest bezrobocie młodzieży. Państwa członkowskie muszą połączyć swoje krajowe strategie polityczne, by unikać wykluczenia i wspierać integrację na rynku pracy grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

1.4. EKES jest w pełni przekonany, że przemysł odgrywa zasadniczą rolę w rozwoju Europy. Istnieje wiele dobrych przykładów innowacji w sektorach przemysłowych; należy je rozwijać, aby wspierać tworzenie miejsc pracy i wysoko wykwalifikowane zasoby ludzkie. W planie inwestycyjnym należy uznać wartość dodaną europejskich liderów przemysłu oraz upowszechniać przykłady innowacji i dobrych praktyk.

1.5. EKES zwraca uwagę na to, by w tym procesie propagowano inwestycje społeczne. Komitet uważa, że inwestycje społeczne mogą odgrywać zasadniczą rolę w szerzeniu dobrobytu oraz w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Z tego względu Komitet apelował już o wytyczenie stosownych priorytetów w rocznych analizach wzrostu gospodarczego i zaleceniach dla poszczególnych krajów⁽⁴⁾ i domaga się działań, które pozwoliłyby odpowiednim podmiotom społeczeństwa obywatelskiego w pełni wyzwolić potencjał przedsiębiorstw gospodarki społecznej i zwiększyć znaczenie lokalnych społeczności⁽⁵⁾.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje starania w dziedzinie promowania potencjału Europy za pomocą rynku cyfrowego. Jeśli podejmie się pewne kluczowe kroki, rynek cyfrowy rzeczywiście jest w stanie pobudzić gospodarkę i zwiększyć zatrudnienie. Przedsiębiorcy będą mogli w pełni czerpać z możliwości, jakie stwarza agenda cyfrowa jedynie, gdy będą istniały wspólne dla Europy przepisy ustanawiające wysokie standardy ochrony danych i odbudowane zostanie zaufanie wśród konsumentów. EKES apeluje do Komisji o szybsze wdrożenie rynku wewnętrznego, aby jak najlepiej wykorzystać agendę cyfrową.

1.7. Każde państwo członkowskie musi wykazywać się odpowiedzialnością budżetową, co powinno się bezpośrednio wiązać z promowaniem zatrudnienia i odpowiedzialności społecznej. Poszanowanie kompromisów, jeśli chodzi o wyważone i odpowiedzialne sprawowanie rządów, to zasadniczy warunek wzrostu. EKES popiera konsolidację budżetową nastawioną na promowanie wzrostu i postuluje, by w miarę możliwości państwa członkowskie ograniczały obciążenia podatkowe dla obywateli wynikające z polityki oszczędnościowej i wnosi, by przyjęto inne środki zmierzające do ponownego pobudzenia inwestycji prywatnych, nie zaniedbując przy tym inteligentnych inwestycji publicznych.

1.8. System sprawowania rządów, stawiający sobie za cel odpowiedzialność budżetową poprzez bardziej świadomy i zintegrowany nadzór budżetowy, to interesujące podejście, które może pozwolić na właściwe włączenie zaleceń polityki unijnej w ramach przygotowania budżetów krajowych. EKES przyjmuje z zadowoleniem uproszczenie procedur semestru, które zostało już zalecone w opinii w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r.⁽⁶⁾, i liczy na to, że zmiany te będą skuteczne.

1.9. Komitet opowiada się za bardziej jednolitym przedstawieniem sytuacji budżetowych przez każde z państw członkowskich. Uprości to porównywanie i mogłoby usprawnić poszukiwanie rozwiązań na szczeblu europejskim. Interesujący może być także przegląd wyliczeń zadłużenia wewnętrznego, gdyż dostarczyłby informacji bardziej wyważonej i odpowiadającej rzeczywistości.

2. Wprowadzenie

2.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje roczną analizę wzrostu gospodarczego jako wytyczną dla odnowienia polityki europejskiej w celu ożywienia gospodarki i osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego z korzyścią dla wszystkich.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91–96), oraz opinia EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21–27).

⁽⁵⁾ Deklaracja z Mediolanu: Apel EKES-u o innowacyjność w unijnych systemach opieki społecznej w obliczu nowych wyzwań | Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r. (Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 46–54).

Europejski semestr okazał się skutecznym instrumentem dającym punkt odniesienia przy wprowadzaniu bądź wzmocnianiu polityki fiskalnej lub reform strukturalnych niezbędnych dla zapewnienia wzrostu. Jednak choć przyniósł on konkretne efekty, niekiedy zarzuca mu się powolność procedur i brak zdecydowania, jeśli chodzi o wskazanie najlepszych metod wychodzenia z głębokiego kryzysu, w którym znalazła się Europa i którego skutki nadal, mniej lub bardziej, odczuwa się we wszystkich państwach członkowskich.

2.2. Nie można zatem kwestionować wartości tej inicjatywy, szczególnie wobec świadomości ograniczeń, przed którymi stoją wszystkie państwa członkowskie w związku z prowadzoną polityką na rzecz wzrostu, odzwierciedlające ich specyficzne uwarunkowania oraz tempo, w jakim przeprowadzały one odpowiednie działania i skuteczne reformy.

2.3. W swej rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r. Komisja wyraźnie zaleca politykę gospodarczą opartą na trzech głównych filarach – wzroście inwestycji, przyspieszonych reformach strukturalnych i odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

Zdaniem Komisji to, w jaki sposób uda się zintegrować te trzy filary polityki gospodarczej, będzie kluczem do sukcesu i osiągnięcia wyników, które pozwolą ograniczyć bezrobocie, zwłaszcza wśród młodych ludzi. Będzie to wymagało przeprowadzenia reform strukturalnych na rynku pracy, dalszych reform systemu emerytalnego i modernizacji systemów ochrony socjalnej. Dzięki temu zwiększy się elastyczność rynków towarów i usług, poprawi się klimat dla inwestycji i otoczenie biznesowe, podniesie jakość inwestycji w badania, innowacje, edukację i szkolenia oraz zwiększy się dążenie do efektywności w administracji publicznej.

2.4. Co ciekawe, Komisja apeluje także o udział społeczeństwa obywatelskiego w całym procesie na rzecz wzrostu gospodarczego i przemian, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby zaangażowania partnerów społecznych⁽⁷⁾. Wzywa również państwa członkowskie do aktywniejszego zaangażowania parlamentów narodowych i do dotarcia do obywateli, aby i oni aktywnie uczestniczyli w tym procesie i pomagali w ocenie strategii politycznych, które mają zostać wdrożone.

Te wysiłki na rzecz większego uczestnictwa obywateli warto dostrzec zwłaszcza teraz, gdy tyle jest obaw, że społeczeństwo już zupełnie nie czuje się związane z projektem europejskim.

3. Zintegrowane podejście

3.1. Wspieranie inwestycji

3.1.1. EKES jest przekonany, że ożywienie inwestycyjne – w powiązaniu z zaufaniem inwestorów (zarówno instytucji jak i osób fizycznych) – jest kluczowym elementem wzrostu. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje plan inwestycyjny dla Europy⁽⁸⁾, będący odpowiedzią na potrzebę propagowania kluczowych inwestycji strukturalnych tworzących warunki dla wzrostu i zrównoważonego rozwoju. Te ostatnie są z kolei niezbędne do osiągnięcia konkurencyjności. EKES uważa jednak, że znacznym niedociągnięciem jest to, iż Komisja w swym planie inwestycyjnym, który jest sam w sobie godny uznania, skupia się głównie na inwestycjach prywatnych, w dużej mierze pomijając potrzebę inwestycji publicznych. EKES popiera prowadzoną obecnie w obrębie Komisji Europejskiej dyskusję nad stosowaniem tzw. złotej reguły budżetowej, by w kontekście przepisów budżetowych UGW przyszłościowe inwestycje organów publicznych wyłączyć z obliczania publicznego deficytu netto⁽⁹⁾.

3.1.2. Analiza obecnej sytuacji pokazuje, że Europa stała się mniej konkurencyjna niż inne gospodarki światowe, ze względu właśnie na spadek inwestycji w obszarach krytycznych, takich jak modernizacja sprzętu i dostęp do technologii oraz poprawa edukacji, by ograniczyć się do paru przykładów. Mimo że EKES konsekwentnie popiera plan promowania inwestycji, to pewna liczba zmiennych pozostaje niejasna, co może osłabić użyteczność planu. Jego koncepcyjne założenia wydają się rozsądne, ale EKES ma wątpliwości co do sposobu, w jaki plan mógłby zostać w pełni i na dużą skalę zrealizowany.

⁽⁷⁾ Zob. zalecenia zawarte w opinii EKES-u w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r. oraz sprawozdanie EKES-u w sprawie śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.europa-2020-meetings.34402>

⁽⁸⁾ Więcej informacji na temat „planu inwestycyjnego” można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21–27).

3.1.3. Zastrzeżenia, które EKES czuje się w obowiązku wyrazić wobec zaleceń sformułowanych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, dotyczą w dużej mierze ograniczeń, z którymi nadal borykają się niektóre państwa członkowskie w odniesieniu do poziomu wymaganych inwestycji. Nadal istnieją znaczne nierówności w dostępie do finansowania, zwłaszcza w przypadku MŚP. Może to podważyć użyteczność inicjatywy, nawet przy wykazywanej przez rządy krajowe woli politycznej. Na tym etapie nie jest jasne, jaki będzie sposób podejścia do tego problemu nierówności i ograniczenia go w celu wspierania w Europie inwestycji sprzyjających włączeniu społecznemu, pomimo wydania przez Komisję pożądaných zaleceń dotyczących dostępu MŚP do finansowania. Odzwierciedlają one nowe podejście do niewypłacalności i niepowodzeń gospodarczych i przewidują poprawę ram regulacyjnych w celu zwiększenia długoterminowych inwestycji w MŚP.

3.1.4. EKES uważa ponadto, że istniejące i dostępne programy inwestycyjne będą kluczowe do osiągnięcia celów związanych ze wzrostem gospodarczym. Popiera w związku z tym potrzebę zachęcania państw członkowskich – w tym ogółu społeczeństwa, przedsiębiorstw i organów urzędowych – do aktywnego udziału w programach skierowanych do nich i zaprojektowanych, by sprzyjać włączeniu społecznemu i promować doskonałość. Mowa tu na przykład o programie „Horyzont 2020”⁽¹⁰⁾ (na rzecz innowacji i badań), instrumencie „Łącząc Europę”⁽¹¹⁾ (inwestycje w infrastrukturę) i COSME⁽¹²⁾ (program na rzecz finansowania MŚP). Niemniej EKES apeluje, by struktury monitorowania tych programów obejmowały większą liczbę podmiotów i były bardziej „przyjazne dla użytkownika”, by wspierać doskonałość i sprawiedliwszy dostęp wszystkich instytucji i państw członkowskich, bez utraty rygoru i perfekcyjności wymaganych przez te programy.

3.1.5. EKES jest rzeczywiście przekonany o skuteczności inwestycji społecznych oraz ich bezpośrednim wpływie na dobrostan ludności. Polityka publiczna musi uwzględniać siłę przedsiębiorstw gospodarki społecznej, nie tylko ze względu na ich ścisły związek ze społeczeństwem obywatelskim, ale również dlatego, że stanowią one dobry przykład, który można by powielić w podobnych sytuacjach. Europa musi promować w całej Wspólnocie najlepsze praktyki państw członkowskich⁽¹³⁾.

3.2. Reformy strukturalne

3.2.1. Jednolity rynek towarów i usług zawsze był centralnym elementem integracji europejskiej. Wiele już osiągnięto dzięki podjęciu ogromnych wysiłków, jednak niektóre dziedziny o kluczowym znaczeniu dla wzrostu gospodarczego pozostały niezmienione. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki państw członkowskich zmierzające do eliminacji barier w stworzeniu skutecznego, sprawnego i sprawiedliwego jednolitego rynku. Komitet nie ma także wątpliwości co do korzyści, jakie przyniosłby europejskim konsumentom sprawnie funkcjonujący jednolity rynek towarów i usług, który mógłby uczynić Europę bardziej atrakcyjnym miejscem do inwestowania, a tym samym wywrzeć bezpośredni wpływ na tworzenie miejsc pracy i dobrobytu społecznego. Komitet uważa jednak, że potrzebne są dodatkowe wysiłki i konkretne działania, by osiągnąć ten cel.

3.2.2. Wiodąca pozycja, którą można by uzyskać poprzez stworzenie jednolitego rynku cyfrowego ma zatem kluczowe znaczenie i jest jasne, że EKES w pełni zaangażował się w jej osiągnięcie. Komitet jest też w pełni przekonany o korzyściach płynących ze sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku cyfrowego i uważa, że mechanizmy finansowania inwestycji w infrastrukturę i wiedzę powinny być ukierunkowane na osiągnięcie tego celu. Jednak zwraca ponownie uwagę na panujące w tym względzie różnice między państwami członkowskimi, które mogą utrudnić skuteczną integrację rynku.

3.2.3. Podobnie, Europa musi wspierać doskonałość i efektywność na jednolitym rynku cyfrowym⁽¹⁴⁾, a jednocześnie wymagać, by konkurenci przestrzegali europejskich zasad i standardów, gdyż każde inne rozwiązanie byłoby niesprawiedliwe z punktu widzenia samego rynku wewnętrznego. EKES nie odwołuje się przy tym do protekcjonizmu lub innych podobnych środków, lecz nawołuje jedynie do przejrzystości całego procesu i właściwego wdrażania środków i wymogów niezbędnych do odegrania wiodącej roli w różnych obszarach gospodarki i społeczeństwa.

3.2.4. Komitet jest zdania, że plany na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy muszą być dostosowane do krajowych reform wspierających wysokiej jakości uczestnictwo w rynku pracy, zwiększających produktywność i wykorzystujących najlepsze elementy systemów kształcenia i szkolenia.

⁽¹⁰⁾ Więcej informacji na temat programu „Horyzont 2020” można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020>

⁽¹¹⁾ Więcej informacji na temat „instrumentu „Łącząc Europę” można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>

⁽¹²⁾ Więcej informacji na temat programu COSME można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/index_en.htm

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie inwestycji o wpływie społecznym (Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 14–18).

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie postępów w zakresie wdrażania strategii „Europa 2020” i sposobu realizacji jej celów do 2020 r., EUR/7 – EESC-2015-00034-00-00-AC-TRA.

3.3. Dążenie do odpowiedzialnej polityki budżetowej

3.3.1. Mimo poprawy wyników państw członkowskich w odniesieniu do ich krajowego długu państwowego – liczba państw objętych procedurą nadmiernego deficytu spadła z 24 w 2011 r. do 11 w 2014 r.⁽¹⁵⁾, co jest zjawiskiem pozytywnym – wiele pozostaje jeszcze do zrobienia w tej kwestii, zwłaszcza w perspektywie średnio- i długoterminowego wzrostu gospodarczego.

3.3.2. Procesy dostosowawcze państw członkowskich przeprowadzono kosztem dobrobytu społecznego obywateli, co miało konsekwencje dla wszystkich, zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Dlatego EKES uważa, że w rocznej analizie wzrostu gospodarczego powinno się wyraźnie uznać za priorytet polityczny zwalczanie wciąż ogromnego bezrobocia oraz przewyższenie kryzysu społecznego.

3.3.3. EKES przychylnie przyjmuje politykę łączącą odpowiedzialność budżetową ze strategią na rzecz wzrostu gospodarczego, ale zwraca uwagę na potrzebę wdrażania polityk odzwierciedlających rzeczywistą sytuację w każdym państwie członkowskim. Stosowanie środków natury ogólnej do różnych sytuacji okazało się prostą drogą do niepowodzenia. Komisja nie chciałaby powtórzyć niedawnych błędów.

3.3.4. Komitet wzywa Komisję do nasilenia działań mających na celu zwalczanie oszust podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Należy rozpowszechniać dobre praktyki w tej dziedzinie oraz dzielić się nimi w celu zapewnienia większej skuteczności i sprawiedliwości.

4. Usprawnienie systemu zarządzania w celu poprawy jego skuteczności

4.1. EKES wykazuje szczególną aktywność w kwestii oceny i przeglądu wdrażania strategii „Europa 2020”⁽¹⁶⁾. W związku z tym Komitet – kierując się poczuciem odpowiedzialności – uważa, że dostosowanie terminu przeglądu strategii do europejskiego semestru i do Rady ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wytyczonych celów i zwiększenia skuteczności proponowanych środków, a także dla dokonania przeglądu samych środków.

4.2. Jak wielokrotnie zauważał Komitet Sterujący ds. Strategii „Europa 2020” EKES-u, dostosowanie to ma zasadnicze znaczenie dla oceny skuteczności istniejących środków i ustalonych celów. Jest także niezbędne, by skorygować wszelkie wdrażane rozwiązania i zwiększyć ich skuteczność w świetle faktycznej sytuacji – ogólnie w Europie i w poszczególnych państwach członkowskich.

4.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem usprawnienie europejskiego semestru, a zwłaszcza wniosek o przygotowanie kompleksowej oceny sytuacji gospodarczej każdego państwa członkowskiego oraz przyspieszenie jego opublikowania na marzec. Również zalecenia dla poszczególnych krajów należy zdaniem Komitetu przedstawić z wyprzedzeniem.

4.4. EKES zgadza się z Komisją co do potrzeby zmiany ukierunkowania krajowych programów reform i uważa za niezbędne zaangażowanie partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wczesnym etapie tych działań. Zwiększy to poczucie odpowiedzialności za europejski semestr i usprawni jego realizację, a w ostatecznym rozrachunku wzmocni jego legitymację demokratyczną.

4.5. EKES podkreśla, że śródkresowy przegląd strategii „Europa 2020” powinien zostać opublikowany w odpowiednim czasie, tak aby dać zainteresowanym stronom wystarczająco dużo czasu na przygotowanie ich stanowiska.

4.6. Zdaniem Komitetu innowacje społeczne i polityka inwestycji społecznych powinny zostać włączone w zakres przeglądu strategii „Europa 2020” oraz wsparte specjalną inicjatywą przewodnią. EKES wzywa do wprowadzenia koncepcji pomiaru wpływu społecznego z myślą o osiągnięciu postępów w zakresie polityki społecznej, włączając w to wskaźniki społeczne w krajowych sprawozdaniach z postępów.

4.7. Europa musi podjąć zdecydowane działania poprzez okazanie solidarności, poszanowanie suwerenności państw członkowskich i wykazanie się zdolnością reagowania – a przede wszystkim inteligentnym przywództwem – w znajdowaniu rozwiązań, które są wyważone i sprzyjają włączeniu społecznemu. Jest to sposób na budowanie konsensusu mogącego zmobilizować obywateli wokół prawdziwie europejskiego projektu, z korzyścią dla wszystkich.

⁽¹⁵⁾ Więcej informacji na temat „nadmiernego deficytu” można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2015 r. http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_pl.htm; pkt 4 „Dążenie do odpowiedzialności budżetowej”.

⁽¹⁶⁾ Zob. sprawozdanie EKES-u na temat śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.europe-2020-meetings.34402>

4.8. EKES zdaje sobie sprawę z czekających nas wyzwań i jest w związku z tym zaniepokojony brakiem pomysłów w sprawozdaniu dołączonym do rocznej analizy wzrostu gospodarczego dotyczącym kwestii związanych z ochroną środowiska. Należy oczekiwać, że plan inwestycyjny odniesie się do tych obaw, ale konkretny rozdział poświęcony wyzwaniom, możliwościom i polityce w zakresie ochrony środowiska także przyczyni się do wzmocnienia wiodącej pozycji Europy w tej dziedzinie. Wpłynie także na zaufanie i wiarę w przyszłość przemysłu w UE, jak również na dobrobyt obywateli i zrównoważony rozwój.

Bruksela, 19 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

Harmonogram semestru europejskiego – aby zapoznać się z harmonogramem, należy kliknąć na link:

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.europe-2020-opinions.34757>

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL