

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

COM(2005) 108 wersja ostateczna — 2005/0033 (COD)

(2006/C 28/14)

Dnia 27 września 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2005 r. Sprawozdawcą był **Paulo BARROS VALE**.

Na 421. sesji plenarnej w dniach 26-27 października 2005 r. (posiedzenie z dnia 27 października 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 74 głosami za, bez głosów przeciw i przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wprowadzenie

1.1 Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE) został utworzony w 2002 r.; jego celem jest udzielanie pomocy regionom Państw Członkowskich lub państw kandydujących, które dotknęła poważna klęska.

1.2 Fundusz Solidarności UE powinien być możliwie jak najbardziej elastyczny i podlegać ograniczonym do minimum procedurom administracyjnym, tak aby można było natychmiastowo skierować pomoc do dotkniętych regionów.

1.3 Budżet FSUE na lata 2002 — 2006 wynosi około 1 mld euro rocznie.

1.4 Rada ma dokonać przeglądu i aktualizacji rozporządzenia dotyczącego FSUE przed końcem 2006 r., a niniejsza opinia dotyczy właśnie tej aktualizacji.

1.5 FSUE w obecnej postaci ogranicza się do klęsk żywiołowych, przez co bardzo trudno wykorzystać jego środki w przypadku katastrof przemysłowych, zamachów terrorystycznych czy nawet poważnego zagrożenia zdrowia publicznego.

1.6 Obecny próg finansowy wymagany do uruchomienia środków z FSUE jest bardzo wysoki (3 mld euro dla kosztów wynikających ze szkód bezpośrednich lub ponad 0,6 % DNB), w związku z czym ponad 2/3 pomocy udzielono w ramach klauzuli o okolicznościach wyjątkowych, której budżet wynosi jedynie 75 mln euro.

### 2. Nowy wniosek Komisji

#### 2.1 Kwestie ogólne

2.1.1 Zakres terytorialny FSUE pozostaje niezmienny, tzn. nadal obejmuje obecne Państwa Członkowskie i państwa przystępujące do UE.

2.1.2 Zakres tematyczny został poszerzony i zawiera teraz, poza klęskami naturalnymi, także klęski technologiczne lub przemysłowe, zamachy terrorystyczne i sytuacje zagrożenia zdrowia publicznego.

2.1.3 „Poważna klęska”, w rozumieniu zasad przyznawania pomocy z funduszu FSUE, może być definiowana na dwa sposoby, tj. według kryterium ilościowego lub politycznego:

2.1.3.1 Kryterium ilościowe: próg finansowy pozwalający na uruchomienie środków z FSUE został obniżony z 3 mld do 1 mld euro, lub z 0,6 % na 0,5 % DNB; pozwoli to na uruchomienie Funduszu w większej ilości przypadków.

2.1.3.2 Kryterium polityczne: w pewnych ściśle określonych okolicznościach (a szczególnie wtedy, gdy pełna skala szkód nie jest znana w momencie podejmowania decyzji), Komisja może uruchomić Fundusz, nawet jeśli kryterium ilościowe nie zostało spełnione.

2.1.4 Państwa sąsiadujące z państwem dotkniętym klęską mogą także uzyskać pomoc, jeśli również odczuwają skutki klęski.

2.1.5 Także w przypadku FSUE należy zapewnić przestrzeganie zasady pomocniczości.

2.1.6 We wniosku Komisji proponuje się również taką opcję, aby państwo dotknięte klęską mogło wnioskować o zaliczkę (ok. 5 % całości przewidywanych kosztów działań podlegających finansowaniu, maksymalnie do 5 mln EUR), którą dostawałoby natychmiast po złożeniu wniosku o pomoc. Suma ta musi być zwrócona przez dane państwo, jeśli okaże się, że wniosek nie kwalifikuje się do dotacji w ramach Funduszu.

2.1.7 Przy przyznawaniu pomocy musi być zachowana zasada proporcjonalności, w zależności od rozmiaru szkód, wielkości kraju i powagi przyszłych reperkusji klęski.

2.1.8 Odpowiedzialność za zastosowanie dotacji leży po stronie państwa-beneficjenta, zgodnie z warunkami rozporządzenia; państwo to musi przedstawić szczegółowe sprawozdanie dotyczące finansowej realizacji dotacji wraz z uzasadnieniem wydatków.

2.1.9 We wniosku Komisji zaproponowano utrzymanie budżetu FSUE na poziomie 1 mld euro rocznie.

2.1.10 Ogólny budżet Unii Europejskiej nie przewiduje środków na potrzeby FSUE. Kiedy Fundusz jest uruchamiany, środki kierowane są z budżetu korygującego.

2.1.11 Jeśli roczna kwota środków pomocy przekroczy pułap budżetowy, można wykorzystać środki Funduszu na rok następny, co zapewni przyznanie pomocy, o ile jest to uzasadnione.

### 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, aby rozszerzyć zakres Funduszu Solidarności i wyposażać go w możliwość szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

3.2 EKES uważa jednak, że należy dopracować kilka kwestii we wniosku Komisji, aby go ulepszyć i nadać mu większą skuteczność; w ten sposób Fundusz stałby się silnym i elastycznym instrumentem do dyspozycji UE, który pozwoliłby mieszkańcom terenów nim objętych skorzystać z solidarnego wsparcia unijnego. Fundusz ten musi być wolny od biurokracji i wyposażony w reguły pozwalające na podjęcie działań pomocowych w obliczu różnego rodzaju klęsk, niezależnie od ich przyczyny, w najbardziej krytycznych chwilach dla społeczności, którym ma służyć. Powinien nie tylko dawać wartościowe wsparcie przy odbudowie infrastruktury i normalizacji życia gospodarczego i społecznego, ale także stanowić wyraźny sygnał polityczny kierowany przez Europę do jej obywateli dotkniętych katastrofą.

3.3 Chociaż wielkość proponowanych środków finansowych wydaje się dopasowana do potrzeb wniosków otrzymanych w ubiegłych latach, EKES wątpi, czy byłaby wystarczająca na pokrycie potrzeb w wypadku poważnej katastrofy, jak np. trzęsienie ziemi, fala tsunami, ogólnoeuropejska pandemia czy zamach lub wypadek z bronią masowego rażenia. Choć sytuacje takie są naprawdą wyjątkowe, należy je przewidzieć i uwzględnić w odpowiednim mechanizmie, także natury wyjątkowej, z którego Unia mogłaby skorzystać, gdyby kiedyś zdarzyła się klęska takich rozmiarów.

3.4 Reguły określające dostęp do Funduszu Solidarności muszą być, zdaniem EKES-u, proste i jasne, a jego procedury administracyjne muszą być ograniczone do minimum; reguły te muszą ponadto zawierać mechanizmy zapewniające przejrzystość oraz mechanizmy oceny i monitorowania wykorzystania środków udostępnionych państwu-beneficjentowi.

3.5 Biorąc pod uwagę aktualną koniunkturę budżetową UE i obecną sytuację gospodarczą w Europie, EKES nie sprzeciwia się proponowanej zmiennej formie budżetu o ustalonym z góry pułapie. Komitet uważa jednak, że FSUE powinien jak najszybciej zyskać status „stałego funduszu autonomicznego” o własnym stałym budżecie rocznym, z którego „pozostałości” niewykorzystane w danym roku tworzyłyby rezerwę na wielkie katastrofy.

3.6 Odnosnie przepisów dotyczących terminu wykorzystania pomocy, EKES uważa, że wniosek Komisji jest krokiem w dobrym kierunku, i przyjmuje z zadowoleniem planowany mechanizm szybkiego reagowania, który pozwoli na zapewnienie pomocy natychmiast po stwierdzeniu faktów, co jest głównym celem uruchamiania FSUE.

3.7 Co się tyczy szacowania szkód, Komitet uważa, że jest to postępowanie nie tylko skomplikowane, ze względu na skalę

sytuacji objętych proponowanym rozporządzeniem, ale też może być bardzo niedoskonałe, ze względu na szeroki zakres kosztów i zaangażowanych podmiotów oraz to, że dotyczy ono szkód własności tak publicznej, jak i prywatnej. Ze względu na krótki termin składania wniosków do Komisji oraz zróżnicowanie interesów i typu dóbr materialnych dotkniętych szkodami, koszty usuwania skutków klęski mogą być oszacowane zbyt nisko lub zbyt wysoko. Dlatego też wnioski składane przez państwa muszą być oceniane bardzo skrupulatnie, z odwołaniem się do specjalistów, danych historycznych i zgromadzonych danych statystycznych i z uwzględnieniem wskaźników gospodarczych, zgodnie z poziomem cen w państwie otrzymującym pomoc.

3.8 Odnosnie do rodzajów kosztów pokrywanych przez Fundusz, EKES uznaje za odpowiednią listę działań kwalifikujących się do dotacji, zamieszczoną w art. 4 proponowanego rozporządzenia, ale życzyłby sobie, aby wprowadzić dodatkową kategorię o następującej treści: „inne działania w interesie publicznym mające na celu normalizację życia społecznego i gospodarczego społeczności i obszarów dotkniętych klęską, przy jednoczesnym otwarciu dostępu do FSUE dla wszystkich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z postanowieniami i gwarancjami, które pozostają do określenia”. Celem wprowadzenia tego nowego punktu jest uelastycznienie procesu decyzyjnego w sytuacjach wyjątkowych i uwzględnienie w ten sposób nieprzewidywalnego charakteru zdarzeń należących do zakresu działania FSUE; chodzi o sytuacje, w których struktury społeczne i produkcyjne byłyby zagrożone, gdyby nie istniała możliwość udzielania pomocy w wypadku szkód własności prywatnej.

3.8.1 Co się tyczy owego otwarcia dostępu do Funduszu, należy zauważyć, że dostępne środki były wykorzystywane w niewielkim stopniu, zwłaszcza z powodu klauzuli ograniczającej wykorzystanie funduszy tylko do wydatków publicznych. Uniemożliwia to uwzględnienie sytuacji, które w istocie wpisują się w filozofię działania FSUE.

3.8.2 Tym samym, należy także przeanalizować wysokość prognozy, tak aby dostosować potencjał interwencji w ramach Funduszu do lokalnych potrzeb i regionalnej skali niektórych zjawisk naturalnych.

3.9 EKES uważa, że ostatecznymi beneficjentami działań Funduszu muszą być obywatele Unii Europejskiej. Tylko ze względów organizacyjnych i logistycznych beneficjentami pośrednimi są państwa, ponieważ to one otrzymują odpowiednie środki z budżetu FSUE. Jednak także z tego względu organizacje państwowe nie powinny być jedynymi odbiorcami środków publicznych przeznaczonych na interwencje Funduszu; organizacje społeczeństwa obywatelskiego zaangażowane w dotowane działania powinny również otrzymywać te środki, gdyż bez ich pomocy państwa zazwyczaj nie są w stanie przeprowadzić działań interwencyjnych w obliczu klęski. Straż pożarna, wolontariackie organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się ochroną zdrowia i opieką społeczną oraz inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego powinny otrzymywać należną rekompensatę za swoje oddanie, wysiłek i poniesione koszty, ponieważ ich budżety zwykle nie są przygotowane na wydarzenia o tak wielkiej skali.

3.10 EKES uważa, że należy także zrewidować zakres terytorialny FSUE, tak aby w przypadku klęski można było zapewnić wsparcie również państwom niegraniczącym bezpośrednio z państwem dotkniętym klęską. Katastrofy na dużą skalę (np. katastrofy nuklearne) mogą dotknąć także inne kraje, niegraniczące bezpośrednio z państwem, gdzie wydarzyła się katastrofa. Kraje te również powinny kwalifikować się do otrzymania pomocy z Funduszu. W sytuacji, gdy inne kraje zostały dotknięte skutkami klęski i skoro pomoc z Funduszu została już uruchomiona, musi być ona zastosowana we wszystkich dotkniętych państwach, nawet jeśli część z nich nie spełnia wymogu progu finansowego określonego w art. 2 wniosku Komisji.

3.11 Zdaniem EKES-u, kwestia sąsiedztwa dotyczy także państw, które nie są ani państwami członkowskimi UE ani kandydującymi do niej, gdyby zostały one dotknięte wydarzeniem mającym początek w państwie członkowskim lub kandydującym. Jeśli FSUE miałyby zostać uruchomiony ze względu na wydarzenie mające początek lub spowodowane na obszarze należącym do jego zakresu terytorialnego, inne państwa ościennie także zasługują na solidarność UE, czy to za pośrednictwem FSUE, czy też innych instrumentów współpracy międzynarodowej, o ile nie zakłóci to i nie pomniejszy innych działających już programów współpracy.

3.12 EKES uważa za konieczne, aby Fundusz był uruchamiany także w przypadku klęsk wynikających z nagromadzenia się lub długiego trwania sytuacji nie od razu uznanych za szczególnie poważne (np. przedłużający się stan suszy). Konieczne jest także jasne ustalenie momentu uznania ich za godne uwagi. Mające obecnie miejsce zmiany klimatyczne, spowodowane po części przez globalne ocieplenie — za które UE jako całość także ponosi pewną odpowiedzialność — dotyczą jedne państwa bardziej niż inne; nie byłoby to więc rozsądne ani solidarne ze strony Unii Europejskiej, gdyby unikała swoich zobowiązań dotyczących zarówno przyczyn, jak i skutków zmian klimatycznych.

3.12.1 Obserwacje poczynione na miejscu podczas wizyty rozpoznawczej EKES-u w Hiszpanii i Portugalii w dniach 14-16 września 2005 r. ukazały w wielu wypadkach konieczność dostosowania sposobu wykorzystania:

- FSUE (co się tyczy jego zdolności szybkiego reagowania), tak aby zapewniał natychmiastowe rozwiązanie w wypadku pilnych potrzeb, zarówno w zakresie pomocy dotkniętym społecznościom, jak i dostarczania pomocy materialnej;
- Funduszy oferujących pomoc o bardziej strukturalnym charakterze, tak aby zapewniły długofalowe rozwiązania bardziej zasadniczych problemów, np. poprzez utworzenie infrastruktury pozwalającej na walkę z suszą czy ponowne zalesianie, a także poprzez rozwijanie alternatywnych rodzajów działalności na obszarach zbyt mocno zniszczonych przez pożary.

3.12.2 Włączenie pomocy z FSUE w szerszy kontekst długofalowych działań na wielką skalę powinno stanowić istotne kryterium dla Komisji, kiedy dokonuje ona wyboru projektów. Poprawiłoby to ogólną skuteczność FSUE i funduszy strukturalnych.

3.12.3 Kwestie zaopatrzenia w wodę i funkcjonowania infrastruktury w regionach dotkniętych niespodziewaną klęską suszy lub falą gorącą oraz kwestie socjalnego lub zdrowotnego

wsparcia dla ich mieszkańców nie mogą pozostać poza listą zjawisk, w wypadku których uruchamia się FSUE, podobnie jak do zakresu Funduszu należą takie zjawiska, jak powodzie, trąby powietrzne i nawałnice. W rozporządzeniu również należy ująć tego typu sytuacje i jasno określić moment, od którego kwalifikują się one do przyznania pomocy, skoro nie są spowodowane przez nagłe i natychmiast rozpoznawalne wydarzenie, lecz przez trwające pogorszenie się pewnego stanu (klimatycznego lub innego).

3.13 W tym celu można by wprowadzić obowiązek dla krajowego organu odpowiedzialnego za gospodarkę wodną polegający na wydaniu „oficjalnego oświadczenia o poważnym stanie suszy” w oparciu o jednolite, obiektywne kryteria, które byłyby stosowane przez organy ds. gospodarki wodnej we wszystkich Państwach Członkowskich.

3.14 EKES uważa także, że Państwa Członkowskie i Unia muszą ustalić jasne zasady dotyczące zobowiązania systemu ubezpieczeniowego UE do pokrywania pewnych rodzajów ryzyka, czego firmy ubezpieczeniowe zwykle starają się unikać. Jest to o tyle istotne, że FSUE i państwowe fundusze pomocy z zasady nie obejmują szkód poniesionych przez osoby prywatne, a koszty naprawy tych szkód są często znacznie wyższe od kosztów interwencji publicznej, którą władze publiczne czują się zobowiązane przeprowadzić w celu rozwiązania lub zmniejszenia problemów dotyczących całej społeczności.

3.15 Ponadto EKES uważa, że wysiłki w dziedzinie zapobiegania ryzyka powinny być pobudzane na wszystkich możliwych płaszczyznach, aby zminimalizować, częściowo lub zupełnie, skutki niebezpiecznych sytuacji poprzez prognozowanie zdarzeń, zapobieganie katastrofom oraz przygotowanie i uruchomienie mechanizmów szybkiego reagowania w celu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zapobiegania zniszczeniu infrastruktury oraz dóbr materialnych i niematerialnych. Komitet nie zgłaszałyby w związku z tym sprzeciwu wobec włączenia do rozporządzenia restrykcyjnej klauzuli, która zachęcając w ten sposób do działań zapobiegawczych ograniczałaby, zmniejszała lub anulowała wsparcie z funduszu FSUE w przypadku udowodnionego zaniedbania ze strony władz publicznych danego państwa, pod warunkiem że byłoby ono w stanie poradzić sobie finansowo ze skalą skutków danego wydarzenia. Mimo to, można by w takich przypadkach skierować środki z funduszu FSUE do państwa, które dopuściło się zaniedbania, ale w formie pożyczki, a nie dotacji, biorąc pod uwagę, że beneficjentami tych środków są obywatele dotknięci klęską. Przyznawanie dotacji unijnych państwom, które zaniedbały swoje obowiązki, stwarza atmosferę bierności i nieodpowiedzialności i zwiększa ryzyko wystąpienia pewnych rodzajów klęsk, którym można by w niektórych przypadkach zapobiec.

#### 4. Wnioski

4.1 EKES ponownie potwierdza swoje niezmiennie przekonanie o potrzebie zapobiegania i prognozowania poważnych klęsk oraz odpowiedzialności za podejmowane działania. Uważa przy tym także za bardzo istotne funkcjonowanie takiego mechanizmu, jak FSUE, pod warunkiem uwzględnienia w nim uwag krytycznych i sugestii wyrażonych powyżej w punkcie 3.

4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje ulepszenia wprowadzone we wniosku dotyczącym rozporządzenia, ale uważa, że są one niewystarczające, aby umożliwić FSUE osiągnięcie pełnego potencjału i rozmiarów do prowadzenia odpowiednich działań.

4.3 Komitet uważa, że wniosek Komisji należy poprawić trojako, tak aby dostosować go do praktycznych potrzeb:

- a) rozszerzyć jego zakres, tak aby objął inne postaci klęsk, zwłaszcza susze;
- b) obniżyć wartości progowe służące określeniu skali szkód (które są zbyt wysokie i powodują wykluczenie większości klęsk, które miały ostatnio miejsce) i/lub nadać Komisji

większą elastyczność decyzyjną, tak aby mogła uznać klęski o poważnych skutkach na skalę regionalną;

- c) bardziej elastycznie potraktować typy kwalifikujących się wydatków, poprzez wprowadzenie nowej, bardziej kompleksowej klauzuli uwzględniającej inne znaczne koszty, które nie zostały włączone do sporządzonej przez Komisję listy „kwalifikujących się działań”.

4.4 Opinia z inicjatywy własnej w sprawie oceny zasad i sposobu działania Funduszu Solidarności oraz stopnia, w jakim odpowiada on na potrzeby Państw Członkowskich i regionów UE mogłaby zostać sporządzona możliwie szybko, tak aby mogła pomóc w rozwiązaniu już zidentyfikowanych problemów.

Bruksela, 27 października 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie etycznego handlu i systemów gwarancji konsumenckiej

(2006/C 28/15)

Dnia 8 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z wnioskiem otrzymanym w lutym 2005 r. od przyszłej prezydencji Zjednoczonego Królestwa w UE, sporządzić opinię w sprawie *etycznego handlu i systemów gwarancji konsumenckiej*.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 października 2005 r. Sprawozdawcą był **Richard ADAMS**.

Na 421. sesji plenarnej w dniach 26-27 października 2005 r. (posiedzenie z dnia 27 października 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 75 do 12, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

#### Podsumowanie wykonawcze

1. Etyczny handel (w swoich wielu formach zdefiniowanych w niniejszej opinii) <sup>(1)</sup> może wnieść znaczący wkład w rozwój zrównoważony oraz w bezpośrednie angażowanie konsumentów w pozytywne i mocne reakcje na globalizację.

2. Wykorzystując oparty na wiedzy zestaw systemów etyczny handel może informować zarówno dostawcę jak i producenta towarów i usług oraz stymulować skupione wokół rynku działania i reakcje konsumentów. Europa jest światowym liderem na tym polu. Taka działalność powiązana jest ze strategią lizbońską i jednocześnie przyczynia się do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju.

<sup>(1)</sup> Ponieważ pojęcia te mają różne interpretacje, w punkcie 9 zamieszczono definicje kluczowych terminów stosowanych w niniejszej opinii.

3. Mnożące się systemy gwarancji konsumenckich mają na celu oferowanie szerokiego zakresu gwarancji dotyczących aspektów etycznych, społecznych i związanych z ochroną środowiska. Większość z nich zajmuje się jednym lub kilkoma zagadnieniami charakterystycznymi dla danego produktu, takimi jak sprawiedliwy handel, produkcja ekologiczna, zrównoważone leśnictwo, wpływ na środowisko naturalne, praca dzieci czy dobrostan zwierząt.

4. Niniejsza opinia krytycznym okiem przegląda konieczne wymagania dla skuteczności takich systemów, adekwatność definicji polityki w ramach UE oraz potrzebę jej pilnego wyjaśnienia i koordynacji. Sugeruje, jakie praktyczne działania mogą podjąć instytucje UE, Państwa Członkowskie oraz społeczności i władze regionalne/lokalne w celu skonsolidowania, wsparcia i wzmocnienia tych inicjatyw.

5. Niniejsza opinia sugeruje też, jakie ramy polityczne mogłyby pomóc poszczególnym instytucjom UE oraz szerszemu zakresowi inicjatyw etycznego handlu zadawać te same