C/2025/774

11.2.2025

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie RESTORE – regionalnego wsparcia na rzecz odbudowy w sytuacjach nadzwyczajnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1058 i rozporządzenie (UE) 2021/1057

(COM(2024) 496 final – 2024/0275 (COD))

(C/2025/774)

Sprawozdawca generalny: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 14.11.2024 Parlament Europejski, 25.10.2024
Podstawa prawna	Art. 164, art. 175 ust. 3, art. 178 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	4.12.2024
Sesja plenarna nr	592
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	138/0/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża zdecydowaną solidarność ze społecznościami, które zostały poważnie dotknięte niedawnymi klęskami żywiołowymi w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej, oraz apeluje o wsparcie dla tych społeczności. W obliczu klęsk żywiołowych w regionach Europy siła Unii opiera się na solidarności i jedności.

1.2. Komitet przyznaje, że skutki zmiany klimatu i niedoboru zasobów są już niestety odczuwalne. Musimy zatem dostosować się do realiów, z jakimi nie mieliśmy dotąd do czynienia. Choć UE słusznie stara się zapobiec pogorszeniu sytuacji, nie jesteśmy przygotowani na nieprzewidziane kryzysy klimatyczne i energetyczne oraz na klęski żywiołowe.

1.3. Kryzys klimatyczny jest problemem systemowym wykraczającym poza granice, co oznacza, że konieczne są: systemowa zmiana sposobu funkcjonowania naszej gospodarki i zaangażowanie rządów w rozwiązania systemowe, a nie tylko zajmowanie się objawami tego problemu.

1.4. EKES uważa, że trzeba natychmiast wprowadzić proste i skuteczne środki, aby złagodzić społeczne, terytorialne i gospodarcze skutki takich klęsk żywiołowych. Aby uporać się ze skutkami tych katastrof, konieczne będą konieczne będą szeroko zakrojone prace związane z odbudową regionów UE.

1.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaproponowaną we wniosku Komisji elastyczność mającą na celu udzielenie wsparcia krajom dotkniętym klęskami żywiołowymi, biorąc pod uwagę poważny i długotrwały wpływ, jaki klęski żywiołowe wywierają na społeczności i gospodarkę regionów UE.

1.6. EKES wyraża poparcie dla koncepcji polityki spójności jako długoterminowego narzędzia inwestycyjnego UE, ale stwierdza zarazem, że ekstremalne klęski żywiołowe mogą zagrozić jej długoterminowemu rozwojowi.

1.7. Podkreśla, że podstawowa zasada polityki spójności, aby nikt ani żaden region nie został pominięty, nadal obowiązuje oraz że podmioty społeczeństwa obywatelskiego są gotowe kontynuować działania na rzecz jej realizacji za pomocą silnej polityki inwestycyjnej UE.

1.8. W swojej ostatniej rezolucji zatytułowanej *Nikogo nie wolno pominąć. O inkluzywną i partycypacyjną politykę spójności wspierającą spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną* ([1]) EKES głośno i wyraźnie odwołuje się do polityki spójności, która jest najważniejszą długoterminową polityką inwestycyjną UE służącą zmniejszaniu dysproporcji regionalnych, gospodarczych i terytorialnych.

1.9. EKES uważa, że UE potrzebuje nowego, stabilnego i solidnego mechanizmu finansowania, który musi być elastyczny i zdolny do adaptacji oraz gotowy na wypadek kryzysów, które mogą pojawić się w nadchodzących latach i dziesięcioleciach. Kluczowe jest to, by funkcjonowanie tego mechanizmu, który będzie bardziej skoncentrowany na podejmowaniu szybkich i pilnych działań, było spójne z nadrzędną polityką UE w zakresie klimatu, środowiska i energii, co w dłuższej perspektywie przyczyni się do ograniczenia konieczności podejmowania działań w sytuacjach wyjątkowych i do zapewnienia ochrony ludzkości oraz przyrody.

1.10. Komitet wzywa Komisję Europejską do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby jak najskuteczniej i jak najszybciej wykorzystać możliwości wsparcia dotkniętych regionów. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, pracownicy, MŚP i organizacje pozarządowe poważnie ucierpieli w wyniku klęsk żywiołowych i znaczna część środków musi zostać skierowana do nich w celu odbudowy po poważnych szkodach.

1.11. EKES wzywa Radę i Parlament Europejski do szybkiego zatwierdzenia rozporządzenia, tak aby mogło zostać jak najprędzej przyjęte. Ogrom wyzwania wymaga zbiorowej i bardziej skoordynowanej reakcji, zwłaszcza w obliczu nadchodzącego sezonu zimowego.

2. **Uwagi ogólne**

2.1. *Kontekst i opis wniosku*

2.1.1. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący regionalnego wsparcia na rzecz odbudowy w sytuacjach nadzwyczajnych (RESTORE), zmieniający rozporządzenia w sprawie EFRR (2021/1058) i EFS+ (2021/1057), który stanowi odpowiedź na powodzie w Europie Środkowo-Wschodniej i pożary wywołane przez huragan Boris w Portugalii we wrześniu 2021 r., co stworzyło poważne potrzeby w zakresie odbudowy i natychmiastowego wsparcia dla poszkodowanych.

2.1.2. Wniosek Komisji ma na celu zapewnienie płynności i zmniejszenie obciążenia finansowego państw członkowskich dotkniętych klęskami żywiołowymi. Przewiduje on możliwość finansowania przez UE nowych szczegółowych priorytetów zaprogramowanych w ramach EFRR i EFS+ do wysokości 100 %, dodatkowe płatności zaliczkowe w wysokości 30 % oraz maksymalną stawkę przeprogramowania zasobów EFRR i EFS+ do wysokości 10 % łącznej alokacji z EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności.

2.1.3. Dodatkowa elastyczność jest możliwa w przypadku poważnych klęsk żywiołowych o zasięgu krajowym lub regionalnym, jak określono w rozporządzeniu ustanawiającym Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE), jeśli są one poniżej progów określonych w rozporządzeniu ustanawiającym FSUE, pod warunkiem że dana klęska zostanie uznana przez właściwy organ państwa członkowskiego za klęskę żywiołową. Kwalifikowalność z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2024 r. jest przewidziana nawet w przypadku operacji, których zakres fizyczny został zakończony lub które zostały w pełni wdrożone.

2.1.4. W szczególności w rozporządzeniu (UE) 2021/1058 w sprawie EFRR wprowadzono nowy cel szczegółowy w ramach celu polityki 2 (bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa), przy czym zakres wsparcia pozostaje niezmieniony i nie powoduje odstępstw od obowiązujących zasad koncentracji tematycznej. Ponadto w rozporządzeniu (UE) 2021/1057 ustanawiającym EFS+ wniosek Komisji przewiduje szereg tymczasowych wyjątków i elastyczność, aby zapewnić, by pomoc docierała do obywateli przy wykorzystaniu jak najmniejszej liczby procedur biurokratycznych, bez konieczności wprowadzania konkretnego priorytetu.

([1]) Resolución del Comité Económico y Social Europeo – „Nikogo nie wolno pominąć. – *O inkluzywną i partycypacyjną politykę spójności wspierającą spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną*; Dz.U. C, C/2024/6016, 23.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6016/oj.

2.1.5. Wniosek obejmuje krótkoterminowe programy prac i pomoc materialną, które będą możliwe bez konieczności stosowania środków towarzyszących, co zapewni obywatelom bezpośrednie wsparcie. W przypadku opieki zdrowotnej okres kwalifikowania się wynosi do 18 miesięcy od daty wystąpienia klęski, natomiast w przypadku pomocy materialnej okres kwalifikowania się wynosi maksymalnie sześć miesięcy, co pozwala na szybszą reakcję na sytuacje kryzysowe. Termin przedkładania zmian w programie ustalono na cztery miesiące od dnia wystąpienia klęski żywiołowej lub wejścia w życie rozporządzenia w sprawie RESTORE.

2.1.6. Wniosek w sprawie RESTORE nie przewiduje wsparcia z Funduszu Spójności dla nowego celu szczegółowego, ponieważ jego zakres jest ograniczony przez Traktat do sektorów transportu i środowiska. Państwa członkowskie mogą jednak przesuwać zasoby z Funduszu Spójności do EFRR w granicach określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (łącznie do 20 % początkowej alokacji).

2.1.7. Wniosek nie pociąga za sobą żadnych modyfikacji rocznych pułapów zobowiązań i płatności w WRF, a jednocześnie mieści się on w granicach obowiązujących WRF i jest neutralny dla budżetu. Płatności zaliczkowe w wysokości 30 % oraz stopa finansowania unijnego zwiększona do 100 % mogą doprowadzić do wcześniejszego przydziału środków na płatności w latach 2025 i 2026, a kolejne płatności będą realizowane na późniejszym etapie, ponieważ ogólne ramy finansowe pozostają niezmienione. W odniesieniu do 2025 r. Komisja zaproponowała pokrycie dodatkowych potrzeb w liście w sprawie poprawek do budżetu na 2025 r. Aby uniknąć podwójnego finansowania, koszty pokrywane w ramach innych instrumentów krajowych lub unijnych bądź przez ubezpieczycieli powinny zostać odliczone od wniosków o płatność.

2.2. *Uwagi ogólne*

2.2.1. EKES wyraża solidarność z państwami członkowskimi dotkniętymi klęskami żywiołowymi, gdyż zdaje sobie sprawę, że skutki kryzysu, takiego jak klęska żywiołowa, mogą mieć znaczący wpływ na rozwój regionu.

2.2.2. Niedawne klęski żywiołowe w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej, oraz w Walencji, miały druzgocący wpływ na ludność mieszkającą w tych regionach. W wielu miastach i wsiach konieczne będą szeroko zakrojone prace związane z odbudową uszkodzonej infrastruktury i sprzętu.

2.2.3. Komitet podkreśla, że należy podjąć natychmiastowe i skuteczne środki, aby zmniejszyć obciążenie budżetów lokalnych, regionalnych i krajowych oraz ryzyko pogłębienia się wynikających z tych klęsk żywiołowych dysproporcji terytorialnych.

2.2.4. Polityka spójności wielokrotnie pozwalała przezwyciężyć najbardziej bezpośrednie skutki kryzysu. Wykorzystywano ją np. od pierwszego dnia kryzysu wywołanego pandemią. Polityka spójności odegrała również kluczową rolę, gdy rozpoczęła się wojna w Ukrainie: pomogła wesprzeć regiony przygraniczne i uchodźców poprzez rozporządzenie w sprawie CARE. Sięgnięto po nią także, gdy gwałtownie wzrosły rachunki za energię elektryczną, co pomogło MŚP poradzić sobie ze wzrostem cen.

2.2.5. EKES zwraca jednak uwagę na ryzyko przekształcenia polityki spójności w instrument reagowania kryzysowego kosztem jej długoterminowych celów. Znalezienie właściwej równowagi między elastycznością a zapewnieniem długoterminowego i strategicznego charakteru polityki spójności ma kluczowe znaczenie dla regionów UE.

2.2.6. W naszej ostatniej rezolucji pt. *Nikogo nie wolno pominąć. O inkluzywną i partycypacyjną politykę spójności wspierającą spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną* zdecydowanie sprzeciwiamy się wszelkim działaniom mającym na celu ograniczenie polityki spójności lub przekształcenie jej w instrument służący rozwiązywaniu sytuacji nadzwyczajnych.

2.2.7. EKES jest zdania, że UE potrzebuje nowego mechanizmu finansowania, który oferowałby natychmiastową i ambitną pomoc państwom członkowskim we wspomnianych sytuacjach kryzysowych. Komitet zaproponował już zatem utworzenie nowego Funduszu Dostosowania do Zmiany Klimatu. Środki na ten fundusz powinny zostać przekierowane z istniejących funduszy UE, zwłaszcza z Funduszu Spójności i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), a nowy fundusz zapewniłby usprawnione i spójne zarządzane tymi środkami.

2.2.8. EKES uważa, że organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni mają do odegrania kluczową rolę zarówno jako organizacje wdrażające, jak i jako cenni partnerzy w monitorowaniu realizacji takich programów, i wyraża gotowość do zorganizowania dalszej dyskusji nad takim zaangażowaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.2.9. Komitet apeluje do Komisji, by wzięła pod uwagę ogromne obciążenie władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w społecznościach lokalnych wobec wyzwań spowodowanych klęskami żywiołowymi. W tym kontekście EKES apeluje o zapewnienie władzom lokalnym, partnerom społecznym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego minimalnego poziomu wsparcia w ramach odpowiednich priorytetów, aby tego rodzaju beneficjenci ze względu na swoją aktywną rolę w naprawie szkód otrzymywali odpowiednią część zasobów, taką jak przewidziano we wniosku dotyczącym FAST CARE.

2.3. *Uwagi szczegółowe*

2.3.1. EKES sugeruje, by proponowana elastyczność obejmowała również klęski żywiołowe od drugiej połowy 2023 r., a nie od 1 stycznia 2024 r., podkreślając, że powodzie, które nawiedziły Grecję we wrześniu, a Słowenię w sierpniu 2023 r., spowodowały znaczne szkody wymagające wieloletnich i złożonych projektów odbudowy, które w niektórych przypadkach rozpoczynają się dopiero po zakończeniu niezbędnych badań. Wiele z tych kosztów pojawi się w późniejszym terminie, dlatego też kluczowe znaczenie ma równe traktowanie państw członkowskich.

2.3.2. EKES zauważa, że proponowane środki prawdopodobnie wykroczą poza ukierunkowane wsparcie zapowiedziane przez przewodniczącą Komisji Europejskiej i będą stanowić kolejny przykład wykorzystania polityki spójności jako narzędzia radzenia sobie ze skutkami kryzysów, wykraczającego poza cel TFUE.

2.3.3. W kontekście debaty na temat kolejnych WRF Komitet podkreśla potrzebę skutecznej, wydajnej i bardziej uproszczonej komplementarności wysiłków zarówno w zakresie reagowania kryzysowego, jak i zarządzania ryzykiem i zapobiegania mu.

2.3.4. EKES krytycznie ocenia to, że wniosek nie pociąga za sobą żadnych modyfikacji rocznych pułapów zobowiązań i płatności w WRF, a jednocześnie mieści się on w granicach obowiązujących WRF i jest neutralny dla budżetu.

2.3.5. Jest zaniepokojony, że praktyka stosowania finansowania unijnego w wysokości do 100 % jest zwykle akceptowana jako norma w polityce spójności. Uważamy, że Komisja Europejska musi znaleźć alternatywne i bardziej stabilne rozwiązania, aby stawić czoła skutkom kryzysu klimatycznego w perspektywie nowego okresu programowania.

2.3.6. Do finansowania środków odbudowy EKES pragnie również dodać możliwości finansowania środków zapobiegawczych – poprzez rozszerzenie art. 1 ust. 1 lit. a) wniosku, gdyż działania zaradcze mogą zapobiec przyszłym kosztom odbudowy. Ponadto EKES domaga się wyjaśnienia, jak nowe priorytety przyczyniają się do realizacji celów klimatycznych, gdyż realokacja zasobów może mieć wpływ na dotrzymanie zobowiązań podjętych dotąd w ramach obecnego okresu programowania 2021–2027.

2.3.7. EKES zgadza się z krótkoterminowymi programami prac i pomocą materialną, które będą możliwe bez konieczności stosowania środków towarzyszących, co zapewni obywatelom bezpośrednie wsparcie. Zwraca się jednak o dokładniejsze wyjaśnienie procedury, która będzie stosowana, oraz sposobu, w jaki będzie ona faktycznie funkcjonować w państwach członkowskich. EKES domaga się większej jasności co do dokładnych mechanizmów, które należy uruchomić w celu otrzymania środków, oraz co do roli Komisji Europejskiej w zakresie kontroli kosztów.

2.3.8. EKES jest zdania, że należy opracować definicję klęski żywiołowej, tak aby wszystkie państwa członkowskie mogły się do niej stosować. Ważne jest, aby mieć jasny kontekst i wiedzieć, jakie środki będą się kwalifikować.

2.3.9. EKES apeluje o podjęcie konkretnych środków na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które poważnie ucierpiały w wyniku klęsk, oraz domaga się, aby społeczeństwo obywatelskie odgrywało aktywną rolę w procesie rekonstrukcji i odbudowy.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE