

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 345



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 60

13 października 2017

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

REZOLUCJE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

527. sesja plenarna EKES-u w dniach 5–6 lipca 2017 r.

2017/C 345/01	Rezolucja „Wkład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w program prac Komisji na rok 2018”	1
2017/C 345/02	Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”	11

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

527. sesja plenarna EKES-u w dniach 5–6 lipca 2017 r.

2017/C 345/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Poprawa skuteczności polityki UE w zakresie MŚP” (opinia z inicjatywy własnej)	15
2017/C 345/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Towary podróbione i pirackie” (opinia z inicjatywy własnej)	25
2017/C 345/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przemiany przemysłowe w sektorze cukru buraczanego w UE” (opinia z inicjatywy własnej)	32
2017/C 345/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań” (opinia z inicjatywy własnej)	37
2017/C 345/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Stosowanie przepisów dotyczących pomocy państwa w kontekście rekompensat z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (decyzja 2012/21/UE i ramy wspólnotowe)” (opinia z inicjatywy własnej)	45

PL

2017/C 345/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wpływ cyfryzacji i robotyzacji transportu na kształtowanie polityki UE” (opinia z inicjatywy własnej)	52
2017/C 345/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zewnętrzny wymiar gospodarki społecznej” (opinia z inicjatywy własnej)	58

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

527. sesja plenarna EKES-u w dniach 5–6 lipca 2017 r.

2017/C 345/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2010/40/UE w odniesieniu do okresu przyjmowania aktów delegowanych” [COM(2017) 136 final – 2017/0060 (COD)]	67
2017/C 345/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego” [COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD)]	70
2017/C 345/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym do określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnym, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem” [COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD)]	76
2017/C 345/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej” [COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS)] „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość” [COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS)] „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do stawek podatku od wartości dodanej stosowanego do książek, gazet i czasopism” [COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS)]	79
2017/C 345/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004” ⁽¹⁾ . [COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD)]	85
2017/C 345/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy. Europejskie działania na rzecz zrównoważonego rozwoju” [COM(2016) 739 final]	91
2017/C 345/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji »Plan prac dotyczący ekoprojektu na lata 2016–2019«” [COM(2016) 773 final]	97
2017/C 345/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Znaczenie przetwarzania odpadów w energię w gospodarce o obiegu zamkniętym«” [COM(2017) 34 final]	102
2017/C 345/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2011/65/UE w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym” [COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD)]	110

⁽¹⁾ Tekst mający znaczenie dla EOG i Szwajcarii.

2017/C 345/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE – wspólne wyzwania i jak łączyć wysiłki, by uzyskiwać lepsze wyniki«” [COM(2017) 63 final]	114
2017/C 345/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Ceny i koszty energii w Europie«” [COM(2016) 769 final]	120
2017/C 345/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty” [COM(2016) 818 final – 2016/0411(COD)]	126
2017/C 345/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych«” [COM(2017) 9 final]	130
2017/C 345/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych w łączności elektronicznej i uchylającego dyrektywę 2002/58/WE (rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej)” [COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD)]	138

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

527. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 5–6 LIPCA 2017 R.

Rezolucja „Wkład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w program prac Komisji na rok 2018”

(2017/C 345/01)

Na sesji plenarnej w dniach 5 i 6 lipca 2017 r. (posiedzenie z dnia 5 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 191 do 6 (16 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą rezolucję:

1. Tworzenie pozytywnego przekazu na temat UE

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla znaczenie roku 2018 jako ostatniego pełnego roku funkcjonowania obecnej Komisji, a także Parlamentu Europejskiego. W związku z tym EKES wzywa Komisję do opracowania programu jej prac w sposób ambitny, lecz pragmatyczny, aby można było odpowiednio stawić czoła wyzwaniom wynikającym z faktu, że Unia Europejska znalazła się na rozdrożu. Biorąc pod uwagę niepewność co do Brexitu oraz rozwoju sytuacji na świecie, obecnie bardziej niż kiedykolwiek konieczna jest szeroko zakrojona, oparta na uczestnictwie i zorganizowana debata na temat przyszłości Europy. Ważne jest, aby wrócić do korzeni i przywołać pierwotny projekt oraz podstawowe wartości i cele Unii, tak jak zostały one zapisane w traktatach UE.

1.2. Powinniśmy opierać się na pozytywnych rezultatach osiągniętych do tej pory. Jednakże pojawienie się nacjonalistycznych, protekcyjnych, autorytarnych i populistycznych postaw i ruchów należy postrzegać w tym kontekście jako dzwonek alarmowy dla przywódców instytucji UE i państw członkowskich, co sprawia, że musimy zastanowić się, co należy zrobić, aby odzyskać zaufanie obywateli i zagwarantować pomyślną przyszłość projektu integracji europejskiej.

1.3. W związku z tym EKES wzywa Komisję, by dążyła do ustanowienia silnej, solidnej i spójnej Unii, która jest w stanie generować trwały wzrost gospodarczy, tworzyć dobrej jakości miejsca pracy oraz zapewniać dobrostan i równe szanse dla wszystkich obywateli Europy, na podstawie wspólnej wizji i pozytywnej narracji opartej na zaangażowaniu i udziale społeczeństwa. Pilnie potrzebna jest zjednoczona i spójna Unia, oparta na zaangażowaniu państw członkowskich na rzecz wspólnej sprawy, aby odpowiedzieć na wyzwania gospodarcze, społeczne i środowiskowe, przed którymi stoi UE. Spójność wewnętrzna jest również warunkiem wstępnym odgrywania przez UE istotnej roli na arenie światowej w obszarach takich jak handel międzynarodowy, bezpieczeństwo, energia, polityka przeciwdziałania zmianie klimatu i obrona praw człowieka.

1.4. EKES uważa, że z uwagi na negocjacje w sprawie Brexitu, rok 2018 będzie pełen wyzwań. Ważne jest jednak, aby Komisja w dalszym ciągu wdrażała środki, które zostały już uzgodnione, zwłaszcza te odnoszące się do inicjatyw w sprawie jednolitego rynku. Jednocześnie należy koniecznie zastanowić się nad przyszłością UE w długoterminowej perspektywie. Komitet odsyła w tym miejscu do swoich poglądów na temat białej księgi w sprawie przyszłości Europy. EKES zamierza także przedstawiać opinie na temat powiązanych dokumentów otwierających debatę, w związku z czym o zagadnieniach tych jedynie krótko wspomniano w niniejszym dokumencie.

1.5. Ze względu na to, że istnieje silny związek między gospodarką, zatrudnieniem, dobrobytem obywateli i środowiskiem naturalnym, EKES wzywa Komisję do przyjęcia zrównoważonego rozwoju jako nadrzędnego podejścia do jej programu prac. W związku z tym EKES formułuje swój wkład w postaci trzech następujących „filarów” zrównoważoności:

a) wzmocnienie podstaw gospodarczych Europy;

- b) wspieranie wdrażania jej wymiaru społecznego; oraz
- c) ułatwienie przejścia do gospodarki niskoemisyjnej i gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.6. EKES podkreśla, że filary te mają uniwersalny, niepodzielny i współzależny charakter. UE powinna mieć ambitne cele i dążyć do realizacji strategii i inicjatyw mających przynieść pomysły dla wszystkich stron rozwiązania pod względem korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

1.7. W związku z tym EKES wzywa Komisję do opracowywania swojej polityki w sposób zintegrowany, do stosowania jednolitego, spójnego podejścia angażującego wszystkie działy Komisji oraz przełamywania schematycznego podejścia w kształtowaniu polityki i stanowieniu prawa. Apeluje również do Komisji, by – zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa – w dalszym ciągu poprawiała jakość stanowienia prawa UE oraz upraszczała i wyjaśniała przepisy, w celu zapewniania praktycznych korzyści wszystkim podmiotom.

1.8. Ponadto Komitet ponownie wzywa do opracowania nadrzędnej strategii w celu włączenia celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych do roku 2030 do wszystkich odpowiednich strategii politycznych UE. Zwraca się także do Komisji o opracowanie długoterminowej wizji i strategii zrównoważonego rozwoju na podstawie przygotowywanej obecnie opinii EKES-u w sprawie „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.”.

1.9. EKES podkreśla zasadnicze znaczenie udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu strategii politycznych UE, programów i innych inicjatyw w celu osiągnięcia wymiernych rezultatów, uzyskania akceptacji społecznej i propagowania spójności społecznej. Partnerzy społeczni mają szczególną rolę do odegrania w opracowywaniu i wdrażaniu polityk bezpośrednio lub pośrednio dotyczących zatrudnienia i rynków pracy.

1.10. Propozycje konkretnych działań zostały bardziej szczegółowo przedstawione w pkt 2–5, natomiast **główne priorytety polityczne** EKES-u dotyczące programu prac Komisji na 2018 r. można podsumować następująco:

- EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o kontynuację działań na rzecz wdrożenia strategii i programów mających na celu dalszy rozwój jednolitego rynku, z uwzględnieniem jego wymiaru gospodarczego i społecznego w ramach zrównoważonego rozwoju. Uznając, że UGW jest najważniejszym elementem jednolitego rynku, Komitet uważa, że niezbędne są działania zwłaszcza w dziedzinie rynków kapitałowych i cyfrowych, jak również rynków energii i transportu. Ponadto apeluje o aktywną politykę handlową, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia przejrzystości i ścisłego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.
- Komisja powinna przyjąć wszechstronną strategię wspierania przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju przemysłowego, która uwzględniałaby między innymi możliwości i wyzwania związane z globalnymi megatrendami, takimi jak szybkie postępy w dziedzinie cyfryzacji i internetu rzeczy oraz przejście do gospodarki niskoemisyjnej i gospodarki o obiegu zamkniętym.
- EKES apeluje do Komisji o rozwijanie wymiaru społecznego UE, by wspierać tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości, podnosić umiejętności i kompetencje, zwiększać inwestycje społeczne i rozwijać gospodarkę społeczną, a także zapobiegać ubóstwu, nierównościom, dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu, ze szczególnym naciskiem na włączenie społeczne młodych ludzi. Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na ustosunkowanie się do głębokich zmian zachodzących w całym społeczeństwie w związku z cyfryzacją.
- EKES wzywa do podjęcia działań umożliwiających skuteczną koncentrację publicznych środków finansowych i sprostanie przyszłym wyzwaniom spowodowanych Brexitem oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, innowacji, zatrudnienia i spójności społecznej. Obok inwestycji publicznych należy również wspierać inwestycje prywatne, by zaspokoić znaczące potrzeby inwestycyjne.
- Komisja powinna kontynuować wdrażanie środków obejmujących skuteczną kontrolę na granicach zewnętrznych, by chronić Europejczyków przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa. Powinna również wzmocnić działania, by uczynić UE bardziej skutecznym podmiotem na arenie światowej poprzez wielostronną współpracę i aktywne zapobieganie konfliktom. Komitet uważa ponadto, że konieczne jest zacieśnienie współpracy w zakresie obronności.

- EKES apeluje do Komisji o opracowanie strategii mającej zapewnić skuteczne zorganizowanie ustrukturyzowanego i stałego dialogu obywatelskiego i oferuje swoją pomoc w tym zakresie.

2. Wzmocnienie podstaw gospodarczych Europy

2.1. Europejski semestr oraz unia gospodarcza i walutowa

2.1.1. W ramach europejskiego semestru należy wzmocnić koordynacyjną rolę Komisji, by zapewnić przestrzeganie przez państwa członkowskie celów i zaleceń strategii „Europa 2020” i realizację reform strukturalnych niezbędnych do osiągnięcia długoterminowego zrównoważonego wzrostu gospodarczego, postępu społecznego i tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy. Większe zaangażowanie partnerów społecznych i innych organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie oraz zwiększenie poczucia ich odpowiedzialności za opracowanie i wdrażanie programów reform jest kluczowym czynnikiem sukcesu tego procesu z uwagi na szczególną rolę partnerów społecznych w związku z przysługującymi im wyłącznymi kompetencjami, obowiązkami i zadaniami.

2.1.2. EKES apeluje o symetryczne dostosowanie makroekonomiczne w strefie euro, zarówno w państwach członkowskich mających deficyt, jak i w tych odnotowujących nadwyżki. Obejmuje to ogólnie pozytywny kurs polityki budżetowej dla strefy euro jako całości.

2.1.3. Unia gospodarcza i walutowa jest kluczowym elementem integracji europejskiej. EKES przypomina tu swoje wcześniejsze stanowisko i wzywa do podjęcia inicjatyw na rzecz dokończenia UGW, w tym inicjatyw dotyczących zarządzania nią, demokratycznej kontroli i dialogu w kwestiach makroekonomicznych.

2.2. Środki finansowe i inwestycje

2.2.1. W kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) Komisja powinna torować drogę ku sprawnemu koncentrowaniu środków, oraz sprostaniu przyszłym wyzwaniom spowodowanym Brexitem i potrzebie zrównoważonego wzrostu, konkurencyjności, innowacji, zatrudnienia i spójności społecznej, dzięki wprowadzeniu podejścia zadaniowego i ukierunkowanego na wyniki. EKES wzywa Komisję do dostosowania okresu obowiązywania najbliższych WRF do cyklu politycznego Komisji i Parlamentu. Ponadto apeluje o podjęcie przygotowań do wprowadzenia nowych rodzajów zasobów własnych UE.

2.2.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie drugiej fazy EFIS (Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych) w celu pobudzenia inwestycji poprzez coraz większe zaangażowanie kapitału prywatnego, łącznie z kapitałem publicznym pochodzącym zarówno ze źródeł krajowych, jak i regionalnych. W tym celu zakres zastosowania EFIS powinien, obok banków, obejmować także inne działy finansów.

2.2.3. EKES zwraca uwagę na potrzebę efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy europejskich. Należy priorytetowo traktować inwestycje w innowacje, przedsiębiorczość, rozwój umiejętności, aktywną politykę rynku pracy oraz systemy cyfrowe, energetyczne i transportowe i zapewnić odpowiednie finansowanie projektów o dużym oddziaływaniu społecznym.

2.2.4. EKES podkreśla, że dalsza realizacja unii rynków kapitałowych jest niezbędna, by poprawić dostęp do finansowania prywatnego; należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na potrzeby MŚP. Należy także promować zwiększenie finansowania z wykorzystaniem kapitału własnego i rynku kapitałowego.

2.2.5. W odniesieniu do zakończenia budowy unii bankowej EKES podkreśla, że dalszy podział ryzyka musi iść w parze z dalszymi propozycjami dotyczącymi zmniejszenia ryzyka. W kontekście oczekiwanych reform poświęconych regulacji sektora bankowego Komisja powinna zwrócić należytą uwagę na specyfikę i możliwości małych banków oraz banków o mniej złożonej strukturze.

2.2.6. EKES apeluje o podjęcie kroków w kierunku powstrzymania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego. Istniejące w systemach podatkowych preferencyjne traktowanie, które sprzyja finansowaniu dłużnemu działalności, powinno zostać zmienione. W odniesieniu do VAT EKES podtrzymuje swoje zalecenie na rzecz odejścia od obecnego systemu przejściowego i wprowadzenia ostatecznego systemu VAT, dostosowanego do jednolitego rynku europejskiego.

2.3. Systemy cyfrowe, energetyczne i transportowe

2.3.1. EKES podkreśla znaczenie jednolitego rynku cyfrowego dla całego społeczeństwa. Umiejętności cyfrowe, tworzenie sprzyjającego otoczenia biznesowego i zaufanie konsumentów to jedne z najbardziej istotnych warunków wykorzystania potencjału digitalizacji. Z uwagi na fakt, że dane są czynnikiem produkcji i surowcem służącym tworzeniu

wartości dodanej dla gospodarki, łatwość dostępu do danych oraz ich swobodny przepływ mają tu ogromne znaczenie. Jednocześnie zapewniona musi zostać odpowiednia ochrona danych osobowych i handlowych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na dane wygenerowane przez poszczególne przedsiębiorstwa. EKES wzywa także Komisję do kontynuowania wysiłków zmierzających do zwiększenia zdolności w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i współpracy w tym zakresie. Ponadto apeluje o współpracę międzynarodową w dziedzinie cyfrowej, na przykład w ramach OECD.

2.3.2. Należy kontynuować rozwój infrastruktury cyfrowej, w tym sieci szerokopasmowych i połączeń bezprzewodowych, cyfrowych systemów energetycznych i transportowych oraz „inteligentnych” budynków i społeczności. Należy odpowiednio propagować wykorzystanie cyfryzacji w sektorach edukacji, ochrony zdrowia i w sektorze społecznym. Powinno się również promować pełne wykorzystanie cyfryzacji w celu usprawnienia procedur administracyjnych. Należy położyć szczególny nacisk na objęcie siecią obszarów oddalonych i zagwarantowanie minimalnego dostępu cyfrowego dla wszystkich, a także zwiększenie włączenia słabszych grup społecznych.

2.3.3. EKES od samego początku zdecydowanie wspiera inicjatywę dotyczącą unii energetycznej. Wzywa Komisję, by kontynuowała wdrażanie strategii na rzecz unii energetycznej, zapewniając odpowiednią infrastrukturę energetyczną i sprawnie funkcjonujące rynki energii gwarantujące dostępność dostaw bezpiecznej, przystępnej cenowo i przyjaznej dla klimatu energii dla obywateli i przedsiębiorstw. EKES podkreśla znaczenie dialogu na temat energetyki na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym, przy pełnym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Będzie on regularnie wydawał swoje opinie na temat stanu unii energetycznej i indywidualnych inicjatyw.

2.3.4. Z unią energetyczną ściśle związany jest transport. Z uwagi na fakt, że transport jest jednym z podstawowych czynników umożliwiających działania całego społeczeństwa, zasługuje on na wysoką rangę w programie prac Komisji. Głównym celem tych działań powinno być zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom mobilności i transportu, które będą łatwo dostępne, sprawne, bezpieczne, przystępne cenowo i przyjazne dla klimatu. Wymaga to znacznych inwestycji publicznych i prywatnych w systemy transportu oraz rozwój transportu publicznego. Związanych z transportem kwestii klimatu i energii nie powinno się podejmować w oderwaniu od kwestii dotyczących rynku transportu. Odnosi się to także do wprowadzania nowych technologii.

2.3.5. Mając na uwadze horyzontalne znaczenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG), EKES zwraca się do Komisji o udoskonalenie przepisów w sprawie publicznych rekompensat z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz o lepsze ich stosowanie, w celu zapewnienia wytycznych i stworzenia kompendium najlepszych praktyk.

2.3.6. EKES uznaje rolę, jaką zarówno miasta, jak i obszary wiejskie odgrywają w rozwoju gospodarczym, społecznym i terytorialnym i w zapewnianiu spójności w tym zakresie. W kontekście podkreślania roli miast UE powinna kontynuować prace nad wyraźnie zdefiniowaną i odpowiednio realizowaną agendą miejską. W nowym podejściu do zintegrowanego rozwoju terytorialnego Komisja powinna wykorzystać znaczny potencjał obszarów wiejskich, górskich i wyspiarskich.

2.4. **Rozwój produkcji i usług**

2.4.1. EKES wzywa Komisję do przyjęcia wszechstronnego podejścia oraz strategii na rzecz rozwoju przemysłowego. Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwości i wyzwania związane z globalnymi megatrendami, takimi jak szybkie postępy w dziedzinie cyfryzacji i internetu rzeczy, powiązanie sektorów produkcji i usług oraz przejście na gospodarkę niskoemisyjną i gospodarkę o obiegu zamkniętym.

2.4.2. Powinno się także uwolnić potencjał związany z rozwojem usług, w tym w sektorze detalicznym, jakkolwiek należy przy tym zagwarantować prawa konsumentów i pracowników oraz uznać, że nadal istnieją bariery na jednolitym rynku.

2.4.3. Polityka w zakresie innowacji, w tym społecznych, ma kluczowe znaczenie dla gospodarczej konkurencyjności i odnowy oraz osiągnięcia korzyści społecznych. EKES wzywa do propagowania ponadnarodowych i przekrojowych sieci między uczelniami wyższymi, przedsiębiorstwami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w ramach programu „Horyzont 2020”. Zaleca również uproszczenie przepisów administracyjnych dotyczących finansowania i pomocy państwa.

2.4.4. Potrzebna jest ogólnounijna strategia „Przemysł 4.0 i Społeczeństwo 4.0”, która koncentrowałaby się na technologiach i platformach, normach i architekturze referencyjnej, sieciach regionalnych ośrodków innowacji oraz umiejętnościach na wszystkich poziomach.

2.4.5. Gdy chodzi o wyzwania związane z globalnymi megatrendami w poszczególnych branżach, takich jak sektor motoryzacyjny czy przemysł węgla i stali, EKES wzywa do właściwego zarządzania przemianami strukturalnymi poprzez zapewnienie sprawiedliwych i odpowiednich ram transformacji i dialogu z partnerami społecznymi na temat zagadnień dotyczących poszczególnych sektorów. Z drugiej strony, możliwości pojawiające się w takich obszarach jak przestrzeń kosmiczna i przemysł obronny muszą zostać dostrzeżone i dobrze wykorzystane, przy jednoczesnym zapewnieniu korzystnych warunków rozwoju wszystkich sektorów przemysłowych oraz dobrych warunków pracy.

2.4.6. Należy zwłaszcza skupić się na zwiększeniu finansowania, innowacyjności i umiędzynarodowienia małych i średnich przedsiębiorstw i w pełni wdrożyć program „Small Business Act dla Europy”. Polityka w zakresie MŚP powinna być dopasowana do zróżnicowanych potrzeb różnych form przedsiębiorstw, takich jak przedsiębiorstwa rodzinne, tradycyjne małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up oraz przedsiębiorstwa gospodarki społecznej. Komitet wzywa Komisję do rozpoczęcia konsultacji w sprawie zdefiniowania MŚP.

2.4.7. EKES uważa, że ważne jest kompleksowe spojrzenie na nowe tendencje pojawiające się we wzorcach produkcji i konsumpcji, takich jak modele gospodarki współpracy, gospodarki o obiegu zamkniętym, gospodarki dzielenia się i gospodarki funkcjonalnej. Należy także postrzegać w sposób kompleksowy możliwości rozwoju, na przykład związane z gospodarką społeczną. Należy także zapewnić środki ułatwiające wprowadzanie tych nowych i różnorodnych modeli, a jednocześnie zagwarantować równe warunki konkurencji i przestrzeganie odpowiednich przepisów, by chronić społeczeństwo i konsumentów oraz prawa pracownicze.

2.4.8. Biorąc pod uwagę szczególną rolę, jaką odgrywa gospodarka społeczna, EKES ponownie wzywa do uruchomienia szeroko zakrojonego planu działania na rzecz gospodarki społecznej, zgodnie z konkluzjami Rady z grudnia 2015 r. pt. „Propagowanie gospodarki społecznej jako siły napędowej rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie”.

2.4.9. Wielofunkcyjność, różnorodność modeli rolnictwa i zrównoważony rozwój muszą pozostać w centrum uwagi przy rozpatrywaniu kwestii finansowania wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz potrzeby jej modernizacji i uproszczenia w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych. Należy także zwiększyć wysiłki na rzecz badań i cyfryzacji w sektorze rolnym.

2.4.10. EKES wzywa Komisję do przedstawienia się na bardziej zintegrowane podejście do rolnictwa i polityki żywnościowej, biorąc również pod uwagę potrzebę przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz znacznego ograniczenia marnotrawienia żywności. Komisja powinna przyjąć przepisy w celu wyeliminowania nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności.

2.4.11. Aby umożliwić prawidłowy rozwój i modernizację przemysłu i rolnictwa, ramy polityczne i regulacyjne powinny, z myślą o dobrostanie obywateli, zapewnić stabilne i przewidywalne środowisko inwestycyjne i operacyjne i być zgodne z zasadami lepszego stanowienia prawa.

2.5. **Handel międzynarodowy**

2.5.1. EKES apeluje o podjęcie aktywnych i uczciwych negocjacji handlowych z partnerami takimi jak Japonia oraz kraje Mercosur i ASEAN, a także o sprawne wdrożenie już zawartych umów, z uwzględnieniem kwestii poruszonych w poprzednich opiniach EKES-u. Jeśli chodzi o wdrażanie komunikatu Komisji pt. „Handel z korzyścią dla wszystkich”, EKES uważa za istotne, by zakończyć negocjacje w wyważony i przejrzysty sposób, z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw, przy jednoczesnej ochronie norm ekologicznych, społecznych, pracowniczych, konsumenckich i innych, a także usług publicznych. Ogólnie rzecz biorąc EKES podkreśla znaczenie przejrzystości i angażowania społeczeństwa obywatelskiego od samego początku w negocjowanie, wdrażanie i monitorowanie umów handlowych.

2.5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje ulepszenia w rozstrzyganiu sporów inwestorów dzięki wprowadzeniu nowego systemu zastępującego ISDS, ale wzywa Komisję do podjęcia dalszych działań, by system trybunałów inwestycyjnych (ICS) faktycznie mógł funkcjonować jako niezależny międzynarodowy organ sądowy.

2.5.3. Prowadzenie dwustronnych negocjacji handlowych nie powinno osłabić zobowiązań UE wobec WTO ani zawarcia prężnego wielostronnego porozumienia globalnego. EKES oczekuje podjęcia aktywnych działań w następstwie konferencji ministerialnej WTO z 2017 r. w takich obszarach jak rolnictwo i handel elektroniczny. Ponadto należy pilnie

ocenić zagrożenia i szanse z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego, tak aby określić dalsze kroki w ramach trwających wielostronnych negocjacji dotyczących porozumienia w sprawie handlu usługami (TiSA) i umowy w sprawie towarów środowiskowych (EGA). EKES wzywa także do szybkiego przyjęcia i wdrożenia reform dotyczących polityki ochrony handlu UE.

2.5.4. EKES uważa, że ważne jest, by zapewnić spójność między polityką handlową a celami zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych, porozumieniem paryskim w sprawie zmiany klimatu oraz polityką UE na rzecz rozwoju. W związku z tym należy dążyć do włączenia do umów handlowych ambitnych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, ze stabilnym mechanizmem monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie.

2.5.5. Ponadto EKES wzywa do monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie wszystkich aspektów umów, w tym tych, których przepisy nie przewidują wspólnego organu monitorującego z udziałem społeczeństwa obywatelskiego. Komitet wnosi tu szczególnie cenny wkład dzięki swej wiedzy eksperckiej.

2.5.6. EKES apeluje również o podjęcie dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim na temat oceny skutków proponowanego powołania wielostronnego trybunału inwestycyjnego oraz związanych z tym aspektów praktycznych.

3. Wspieranie społecznego wymiaru Europy

3.1. Europejski filar praw socjalnych

3.1.1. EKES przyjmuje do wiadomości komunikat Komisji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych i wniosek w sprawie proklamacji europejskiego filaru praw socjalnych oraz towarzyszące im inicjatywy ustawodawcze i niemające charakteru ustawodawczego. EKES pracuje nad tym pakietem i przedstawi swoje opinie w odpowiednim czasie.

3.1.2. Na razie Komitet odsyła do swojej wcześniejszej opinii w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych⁽¹⁾, w której zwrócono uwagę na ogólne cele dotyczące rozwoju tego filaru poprzez kombinację instrumentów prawnych i pozaprawnych związanych z obszarami takimi, jak przyszłość pracy, sprawiedliwe warunki pracy, zatrudnienie, egzekwowanie istniejącego dorobku prawnego UE w zakresie praw socjalnych oraz inwestycje społeczne. Stwierdzono w niej także, że filar powinien mieć zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, przyznając jednocześnie, że strefa euro może wymagać szczególnych instrumentów/mechanizmów. Wyrażono w niej pogląd, że europejski semestr i krajowe programy reform powinny stać się podstawowymi narzędziami wdrażania i monitorowania tego filaru, oraz wezwano do ustalenia konkretnych poziomów referencyjnych w ramach europejskiego semestru.

3.1.3. Ramowe warunki na rynkach pracy muszą wspierać nowe i bardziej zdywersyfikowane ścieżki kariery. W życiu zawodowym potrzebne są różnorodne formy rekrutacji pracowników i różnorakie formy pracy. Wymaga to stworzenia odpowiedniego otoczenia ustawodawczego sprzyjającego ochronie zatrudnienia, tak aby zapewnić ramy uczciwych warunków pracy i stymulować zatrudnianie w ramach wszystkich rodzajów umów o pracę.

3.1.4. EKES podkreśla potrzebę doskonalenia kształcenia w miejscu pracy, a także kształcenia i szkolenia zawodowego, uczenia się przez całe życie, a także podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowywania się, aby umożliwić dostosowanie się do zmieniającego się zapotrzebowania na umiejętności i kompetencje. Należy także opracować rozwiązania zapewniające bezproblemowe przechodzenie z jednej pracy do drugiej i podejmowanie pracy po okresie bezrobocia oraz po opuszczeniu szkoły, by rynek pracy sprzyjał włączeniu społecznemu.

3.1.5. W uznaniu faktu, że przyszłość Unii Europejskiej jest silnie związana z zaufaniem młodszych pokoleń do unijnego projektu, EKES podkreśla konieczność zintensyfikowania przez Komisję działań w celu skutecznego zajęcia się podstawowymi przyczynami bezrobocia i wykluczenia młodzieży.

3.1.6. EKES wzywa do podjęcia środków mających zaspokoić potrzebę inwestycji społecznych, czyli inwestowania w kapitał ludzki i w infrastrukturę i usługi społeczne, by wspierać rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu oraz spójność społeczną. Ponadto należy dogłębniej zastanowić się nad sposobem połączenia „planu Junckera 2” z celami pakietu dotyczącego inwestycji społecznych, w tym poprzez realizację celów EFIS. Ponadto EKES zaapelował o zawarcie europejskiego paktu na rzecz inwestycji społecznych, który wspierałby reformy społeczne i inwestycje społeczne oraz pomógłby w odnowieniu konwergencji gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Również w rocznej analizie wzrostu gospodarczego należy położyć nacisk na inwestycje społeczne.

⁽¹⁾ Opinia z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie komunikatu Komisji „Rozpoczęcie konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych” (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10).

3.1.7. Europejski Fundusz Społeczny powinien pozostać kluczowym elementem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, przy czym należy poświęcić szczególną uwagę promowaniu kształcenia słabszych grup społecznych (np. młodzieży, imigrantów i uchodźców oraz osób niepełnosprawnych) oraz ich integracji na rynku pracy. Konsolidacja i przesunięcia w ramach nowego programu Erasmus muszą być bardziej systematyczne i sprzyjające włączeniu społecznemu. EKES ponownie wzywa do umożliwiania wszystkim młodym ludziom korzystania z wymiany europejskiej.

3.1.8. EKES przyjmuje do wiadomości, że zmniejszanie ubóstwa leży przede wszystkim w gestii państw członkowskich, niemniej zaznacza, że w procesie europejskiego semestru; należy systematycznie poruszać kwestię ograniczania ubóstwa. Należy także nadal wspierać badania naukowe nad „budżetami referencyjnymi” umożliwiającymi godne życie; zapewnić wspólne, porównywalne wskaźniki, np. dotyczące ubóstwa i nierówności, oraz przeprowadzać obowiązkowe oceny skutków społecznych wszystkich programów reform przedkładanych w ramach krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych krajów. EKES opowiedział się również za stworzeniem zintegrowanego funduszu europejskiego na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w oparciu o dotychczasowe doświadczenia z wdrażaniem Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) i EFS. Ponadto strategia „Europa 2020” powinna zostać powiązana z wdrażaniem programu działań do roku 2030.

3.2. **Prawa obywateli i konsumentów**

3.2.1. EKES wzywa Komisję do ścisłego monitorowania przestrzegania podstawowych wartości i zasad UE we wszystkich państwach członkowskich i wzmacniania procedur w celu ochrony i obrony demokracji, praworządności, praw podstawowych, praw człowieka i dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.2.2. Polityka ochrony konsumentów jest bliska interesowi publicznemu, a zatem może wywierać wpływ na zaangażowanie obywateli w proces integracji europejskiej. EKES zwraca się do Komisji o zapewnienie egzekwowania i przestrzegania praw konsumentów w procesie REFIT, w świecie cyfrowym oraz w zakresie bezpieczeństwa produktów i usług. Komisja powinna wzmocnić środki mające na celu wyeliminowanie ubóstwa energetycznego i ubóstwa konsumpcji oraz poprawę dostępu wszystkich Europejczyków do żywności i usług. Komisja powinna również przyczynić się do wspierania prawa konsumentów do informacji, edukacji i uczestnictwa oraz do organizowania się, aby ich interesy były reprezentowane przy opracowywaniu istotnych dla nich przepisów.

3.2.3. Komisja powinna zakończyć przegląd głównych instrumentów prawnych i pozaprawnych europejskiej polityki konsumenckiej jako przekrojowej i horyzontalnej polityki w zakresie obywatelstwa i przedstawić nowy plan działania na rzecz ochrony i obrony konsumentów na nadchodzące 10 lat.

3.2.4. EKES wzywa Komisję do podjęcia wszelkich odpowiednich działań w celu przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć na rynku pracy, w systemie kształcenia i w procesie decyzyjnym, a także przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć. Ponadto EKES wnosi do Komisji o ustanowienie programu na rzecz ochrony mniejszości i słabszych grup społecznych, promowania pełnego poszanowania praw podstawowych i niedyskryminacji. Komisja powinna wzmocnić wysiłki na rzecz odblokowania dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania oraz zająć się sytuacją dzieci, kobiet i osób w podeszłym wieku, które znajdują się w trudnej sytuacji, jak również nowymi formami podatności na zagrożenia.

3.2.5. Komisja powinna również zaktualizować europejską strategię w sprawie niepełnosprawności, zgodnie z zaleceniami Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, a także wdrażać Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w ramach swojej zewnętrznej polityki i programów zewnętrznych, z czym wiąże się wprowadzenie karty inwalidzkiej UE, która byłaby uznawana we wszystkich państwach członkowskich. Należy także przystąpić do opracowania programu w zakresie praw osób niepełnosprawnych na lata 2020–2030 i ogłosić rok 2021 Europejskim Rokiem Praw Osób Niepełnosprawnych.

3.2.6. Kwestia zapewnienia wszystkim dostępu musi być uwzględniana w inicjatywach na rzecz jednolitego rynku cyfrowego. W tym celu Komisja powinna zwiększyć swoje wysiłki, by zakończyć negocjacje z innymi instytucjami na temat europejskiego aktu w sprawie dostępności. Należy również zwiększyć prawa pasażerów i zwrócić szczególną uwagę na osoby niepełnosprawne i o ograniczonej sprawności ruchowej.

3.2.7. EKES zachęca Komisję do wspierania działań podejmowanych w instytucjach edukacyjnych na wszystkich szczeblach, aby pomóc uczniom w rozróżnianiu pomiędzy fałszywymi wiadomościami i faktami naukowymi.

3.3. Migracja

3.3.1. EKES podkreśla potrzebę wspierania i integracji uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Opowiada się za wprowadzeniem skutecznej reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego, z poszanowaniem praw człowieka, oraz ustanowieniem prawdziwie wspólnego systemu dla wszystkich państw członkowskich. Zaleca również poczynienie postępów w zakresie przesiedlania uchodźców i wydawania im wiz humanitarnych, aby sprostać rzeczywistym potrzebom. Wzywa Komisję do monitorowania wdrażania umowy w sprawie rozłożenia liczby uchodźców między państwami członkowskimi.

3.3.2. Ponadto apeluje o przegląd umów o partnerstwie z państwami trzecimi będącymi krajami tranzytu i pochodzenia przepływów migracyjnych, w celu zapewnienia poszanowania praw człowieka i prawa międzynarodowego, a także do opracowania instrumentów finansowych służących wyeliminowaniu podstawowych przyczyn migracji.

3.3.3. EKES docenia prace Komisji w zakresie legalnych kanałów migracji, dokonane poprzez ocenę istniejących dyrektyw, ale wzywa do bardziej długofalowego zarządzania migracją zarobkową, opracowania planów aktualizacji kanałów legalnej mobilności, a także wymiany informacji na temat możliwości na rynku pracy. Biorąc pod uwagę strukturę demograficzną w Europie, EKES zwraca uwagę na potrzebę przekształcenia wyzwania związanego z integracją uchodźców i migrantów na rynku pracy w szansę. Inwestowanie w szkolenia i odpowiednie systemy wsparcia będą kluczowym czynnikiem ułatwiającym integrację migrantów na rynku pracy i realizację ich potencjału, a zatem wykorzystanie ich umiejętności, ducha przedsiębiorczości i dynamizmu, uznając jednocześnie ogólną wartość różnorodności i różnych kultur w naszym społeczeństwie.

3.3.4. EKES uważa, że rok 2018, jako Europejski Rok Dziedzictwa Kulturowego, stanowi wyjątkową okazję do zmobilizowania wszystkich podmiotów w celu zwalczania populizmu i nacjonalizmu, a także do wspierania pozytywnej narracji dla przyszłości Europy. W tym kontekście można by wzmożyć wysiłki na rzecz lepszego uświadomienia potrzeby zrozumienia międzykulturowego w odniesieniu do uchodźców i migrantów.

3.4. Bezpieczeństwo wewnętrzne i polityka zewnętrzna

3.4.1. EKES wzywa Komisję do dalszego wdrażania środków, w tym obejmujących skuteczną kontrolę granic zewnętrznych, mających chronić Europejczyków przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa, takimi jak terroryzm, przestępczość zorganizowana i cyberprzestępczość.

3.4.2. Komitet uważa, że konieczne jest zacieśnienie współpracy w zakresie obronności. W tym celu popiera propozycję utworzenia Europejskiej Unii Obrony i z zadowoleniem przyjmuje europejski plan działań w sektorze obrony.

3.4.3. Biorąc pod uwagę wyzwania stawiane przez nieprzewidywalność polityki USA oraz ryzyko zwiększonego protekcjonizmu i unilateralizmu, EKES zachęca UE, by kontynuowała prace zgodnie ze swoją globalną strategią, wspierała multilateralizm w ramach ONZ i aktywnie działała na rzecz zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów międzynarodowych. Podkreśla również potrzebę ściślejszej koordynacji celów, kierunków polityki i środków przez państwa członkowskie by UE była bardziej skutecznym podmiotem na arenie światowej.

3.4.4. Wdrażanie programu działań do roku 2030 powinno stanowić podstawę współpracy UE na rzecz rozwoju. Aby objąć przewodnią rolę UE powinna przedstawić dobrowolny przegląd swoich wewnętrznych i zewnętrznych działań w zakresie celów zrównoważonego rozwoju na Forum Politycznym Wysokiego Szczebla ONZ.

3.4.5. EKES popiera utworzenie platformy dialogu z partnerami społecznymi w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa w celu lepszego oceny rynku pracy i wzywa państwa członkowskie UE do opracowania wspólnego europejskiego podejścia do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego między UE a jej południowymi sąsiadami. W ramach polityki sąsiedztwa należy jasno dowieść związku między brakiem stabilności a ubóstwem oraz między nierównością a brakiem możliwości, które mogą potęgować skłonność do radykalizacji postaw i utrudniać proces demokratyzacji.

3.4.6. EKES podkreśla znaczenie zewnętrznych stosunków gospodarczych i międzynarodowej dyplomacji dla ochrony i zwiększania stabilności i bezpieczeństwa. Zachęca UE do pełnego wykorzystania roli kultury w stosunkach międzynarodowych.

4. Ułatwienie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i gospodarkę o obiegu zamkniętym

4.1. Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym powinien być realizowany w zintegrowany i spójny sposób, z wykorzystaniem możliwości pogodzenia aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. EKES zwraca się do Komisji o zachęcanie do działań opartych na zasadach rynkowych poprzez promowanie innowacji, ułatwianie wiodących inicjatyw, w tym także na obszarach oddalonych i miejskich, zwiększanie ich skali, a także zapewnienie wspomagających ram regulacyjnych. Wskazuje również na powiązania między gospodarką o obiegu zamkniętym i innymi „nowymi modelami ekonomicznymi”.

4.2. Należy również zwrócić odpowiednią uwagę na realizację „tradycyjnej” polityki i ustawodawstwa w zakresie ochrony środowiska, które obejmują gospodarkę odpadami oraz ochronę powietrza, wody, gleby i różnorodności biologicznej. EKES wzywa Komisję, by kontynuowała te prace w ramach europejskiego procesu oceny oddziaływania na środowisko.

4.3. Cele na 2030 r. w zakresie klimatu powinny zostać wdrożone w sposób jak najbardziej opłacalny. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o przeprowadzenie wszechstronnej oceny obecnych instrumentów polityki zmniejszania emisji dwutlenku węgla i upewnienie się, że narzędzia są odpowiednie i stosowane w najbardziej efektywny sposób.

4.4. Komisja powinna również rozważyć kwestie dotyczące klimatu z punktu widzenia sprawiedliwości klimatycznej, tzn. z perspektywy takich kwestii, jak równość, prawa człowieka i ubóstwo.

4.5. Dyplomacja w dziedzinie klimatu pozostaje ważną misją UE w walce ze zmianą klimatu. Konieczne jest uzyskanie zobowiązania wszystkich największych emitentów do realizacji celów, które są co najmniej tak ambitne jak cele UE. EKES zachęca także Komisję, by dążyła do wprowadzenia ogólnosięciowego systemu opłat za emisje dwutlenku węgla w celu stworzenia równych szans w stosunku do konkurentów spoza UE.

4.6. EKES wnosi, by Komisja opracowała strategię w sprawie zwiększenia swojego pozytywnego śladu [ang. *handprint*] w zakresie klimatu i środowiska, to znaczy swego pozytywnego wpływu w skali światowej. Wymaga to środowiska sprzyjającego innowacjom i inwestycjom oraz korzystnych warunków wymiany dla wywozu produktów niskoemisyjnych i „eksportu” rozwiązań w dziedzinie klimatu. W ten sposób UE może wnieść skuteczny wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu i podejmowanie wyzwań w zakresie ochrony środowiska i wywierać dużo większy wpływ niż gdyby działała wyłącznie w obrębie własnych granic.

5. Wzmacnianie pozycji społeczeństwa obywatelskiego, angażowanie go oraz zasięganie jego opinii

5.1. EKES podkreśla kluczową rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu, realizacji i monitorowaniu polityki na wszystkich etapach i szczeblach, w tym lokalnym. Wymaga to zmiany kulturowej i potwierdzenia wartości społeczeństwa obywatelskiego na poziomie UE i państw członkowskich, która jest już zapisana w art. 11 TUE, zgodnie z którym instytucje UE promują i ułatwiają dialog obywatelski w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, przeprowadzają szerokie konsultacje oraz stwarzają podstawy do europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Są to wzajemnie uzupełniające się procesy, które odbywają się bez uszczerbku dla konsultacji z EKES-em i dialogu społecznego.

5.2. EKES uważnie śledzi procesy dialogu zorganizowanego lub fora konsultacyjne (np. europejska platforma zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym, Europejskie Forum Migracji), które gromadzą i angażują organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne podmioty z instytucji UE i państw członkowskich, i aktywnie w nich uczestniczy. Wzywa także do wsparcia swoich inicjatyw na rzecz utworzenia platformy na rzecz zmian (równość płci w sektorze transportu) i forum instytucjonalnego dotyczącego uczestnictwa obywateli (w ramach inicjatywy obywatelskiej). Podczas tworzenia takich platform jak REFIT Komisja powinna rozważyć udział reprezentacji EKES-u, zgodnie z mandatem przyznanym Komitetowi w Traktatach, tak by zapewnić odzwierciedlenie składu Komitetu w formie jego trzech Grup.

5.3. Jako uzupełnienie powyższych inicjatyw Komisja powołała ostatnio specjalny portal internetowy „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa” w celu zbierania opinii obywateli, w tym zarówno organizacji, jak i osób indywidualnych. EKES zaleca Komisji, by dokonała rozróżnienia między wkładem organizacji społeczeństwa obywatelskiego a wkładem od osób indywidualnych. W tym celu Komisja powinna opracować swoisty katalog zainteresowanych stron we współpracy z EKES-em, co pozwoli na zidentyfikowanie reprezentatywnych i zrównoważonych pod względem geograficznym grup docelowych, opierając się przy tym na rejestrze służącym przejrzystości. Ponadto powinna zapewnić ilościowe i jakościowe współczynniki ważności odpowiedzi. Oprócz tego Komisja powinna stale pracować nad poprawą przejrzystości, łatwości dostępu, informacji zwrotnych i rozliczalności wobec uczestników.

5.4. EKES wzywa Komisję do opracowania bardziej strategicznego podejścia do tych działań i zapewnienia im bardziej ustrukturyzowanej podstawy instytucjonalnej i przedstawicielskiej, przy wykorzystaniu zasobów istniejących reprezentatywnych organów konsultacyjnych na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym. W tym celu Komisja powinna ściśle współpracować z EKES-em i zwrócić się do niego o opinię rozpoznawczą na temat skutecznej organizacji stałego dialogu obywatelskiego, a następnie opracować specjalny komunikat w tej sprawie.

5.5. EKES podkreśla konieczność zwiększenia skuteczności europejskiej inicjatywy obywatelskiej, zgodnie z zapowiedzią pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa dotyczącą przeglądu rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Należy poszukiwać nowych sposobów zwiększenia zaangażowania w tę inicjatywę, zwłaszcza ludzi młodych i osób ze słabszych grup społecznych, na przykład poprzez korzystanie z narzędzi cyfrowych.

5.6. EKES odnotowuje, że Komisja wzięła pod uwagę wiele elementów wkładu EKES-u do programu swoich prac na rok 2017. Istnieją jednak również kwestie, które nie zostały uwzględnione i w związku z tym zostały one przypomniane w niniejszym dokumencie. W odniesieniu do realizacji programu prac Komisji na 2018 r., EKES gotów jest przedstawić swoje poglądy i uczestniczyć w przyszłym roku w pracach nad konkretnymi inicjatywami.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”

(2017/C 345/02)

Na sesji plenarnej w dniach 5 i 6 lipca 2017 r. (posiedzenie z 5 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 226 do 16 (15 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą rezolucję:

W kierunku wspólnego poczucia celu***Stanowisko EKES-u w sprawie przyszłości Europy ⁽¹⁾***

1. Europejskie społeczeństwo i obywatele domagają się, by Unia była wiarygodna i odporna oraz opierała się na legitymizacji. Od ponad dziesięciu lat Unię Europejską nękają wstrząsy polityczne, gospodarcze i społeczne, co wzmacnia pesymistyczne nastroje i niepewność wśród obywateli. UE potrzebuje całościowych strategii mających na celu wspieranie dobrostanu obywateli, znacznych i trwałych inwestycji, kreatywności i przedsiębiorczości, a także strategii zmierzających do zmniejszenia pogłębiającej się przepaści między bogatymi i ubogimi, ubóstwa oraz nierówności majątkowych. Obecne ożywienie gospodarcze nie powinno być żadnym usprawiedliwieniem dla bierności. EKES nalega, by znaleziono świadomą i spójną drogę dalszych działań w celu zwiększenia poczucia pewności i zaufania i skoncentrowania się na osiągnięciu konkretnych rezultatów dla obywateli, a także na olbrzymim potencjale Europy.

2. Należy wystrzegać się złudnych oczekiwań. Przede wszystkim trzeba dążyć do tego, by Unia była w stanie skutecznie zapewnić pełen zakres równych możliwości wszystkim obywatelom. Wymiar gospodarczy, społeczny i środowiskowy splatają się ze sobą. Niezbędne jest stworzenie dla Europy odpowiednich warunków, aby mogła dostosować się do procesu głębokiej transformacji i ostrej konkurencji obejmującej cały świat i efektywnie kształtować globalizację zgodnie z wartościami UE.

3. Zbyt wielu grało i wciąż jeszcze gra w grę polegającą na obwinianiu Brukseli za wszystkie problemy – to musi się skończyć. Niezbędne jest wspólne zaangażowanie ze strony instytucji europejskich i szerokiego grona zainteresowanych podmiotów, w tym partnerów społecznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. EKES podkreśla, że legitymizacja decyzji UE ostatecznie zależy od jakości procesu demokratycznego.

4. Drogę ku przyszłości można przebyć z powodzeniem, jedynie jeśli inspiracją będzie to samo *wspólne poczucie celu*, które stanowiło wyraz przekonania ojców założycieli, a później znajdowało odzwierciedlenie w każdym znaczącym kroku naprzód. UE powinna uruchomić leżące w jej gestii narzędzia ustawodawcze, doradztwo, finansowanie i możliwości współpracy, aby mogła osiągnąć postępy we wszystkich dziedzinach, w których jest to pożądane. Właściwy kierunek wyznacza Traktat z Lizbony.

Scenariusze przedstawione w białej księdze

5. EKES nie uważa, by dokonywanie wyboru spośród scenariuszy ⁽²⁾ stanowiło owocną metodę rozbudzania *wspólnego poczucia celu* czy też określania przyszłej drogi. Po pierwsze, UE nie zaczyna od zera. Komisja powinna zatem oprzeć swoje propozycje na dogłębnej analizie historii UE – jej osiągnięć i niedostatków – jako cennym źródle wiedzy na przyszłość. Zobowiązania państw członkowskich zapisane w deklaracji rzymskiej są pozytywnym i zdrowym punktem wyjścia ⁽³⁾. Pięć scenariuszy adresowanych jest do państw członkowskich i koncentruje się na zmianach instytucjonalnych, w związku z czym nie mają one bezpośredniego znaczenia dla obywateli europejskich. Ponadto wydają się one sztuczne.

6. EKES uważa, że scenariusz 1, czyli – w jego rozumieniu – dążenie po omacku do celu, nie jest dobrym rozwiązaniem. Scenariusz 5 wydaje się wielu osobom atrakcyjny, lecz w obecnych okolicznościach nie jest realistyczny. Scenariusz 2, w którym skupia się uwagę wyłącznie na wspólnym rynku, jest zdecydowanie nadmiernie ograniczony. Scenariusz 4 wymaga porozumienia między 27 państwami członkowskimi, co może prowadzić do paraliżu UE i wspierać tendencje odśrodkowe, zagrażając celom i wartościom UE. W ramach scenariusza 3 mechanizmy zróżnicowanej integracji, takie jak wzmocniona współpraca, mogłyby być użytecznym narzędziem przełamania impasu w konkretnych obszarach i sprzyjać pozytywnej

⁽¹⁾ Niniejsza rezolucja, którą Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął na sesji plenarnej 5 lipca 2017 r., powstała w następstwie wniosku z dnia 4 kwietnia 2017 r., w którym przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zwrócił się do EKES-u, by w oparciu o białą księgę w sprawie przyszłości UE przedstawił pomysły i priorytety europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczące przyszłego rozwoju Unii Europejskiej.

⁽²⁾ Zob. białą księgę w sprawie przyszłości Europy, marzec 2017 r.

⁽³⁾ Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej z 25 marca 2017 r.:
<http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>.

dynamice w procesie integracji UE. Niemniej stanowią instrument dla osiągnięcia celów politycznych, a nie cel sam w sobie. Chociaż należy je zalecić jako sposób przezwyciężenia paraliżu czy przeszkód hamujących przyjęcie pożądanego prawodawstwa unijnego, EKES podkreśla również potrzebę wspierania konwergencji w obrębie Unii oraz przeciwdziałania rozdrobnieniu i podziałom. Dlatego też porozumienie między państwami pełniącymi rolę liderów lub działającymi jako katalizatory powinno zawsze być otwarte dla *chętnych państw*, a górę stale powinno brać *wspólne poczucie celu*.

Stanowisko EKES-u w sprawie przyszłości

A. Metoda

7. Kwestie strategiczne powinny zostać umieszczone we wspólnej perspektywie, tak aby zapobiec powstaniu Europy *à la carte*, która zaczyna się już zarysowywać, czy też tendencjom odśrodkowym. EKES zaleca działanie, w ramach którego określone zostaną warunki lepszego podziału władzy politycznej na wszystkich szczeblach. Wszystko to zależy zwłaszcza od woli politycznej i jako takie powinno stać się jednym z kluczowych zagadnień w prawdziwej debacie na temat przyszłości.

8. Zniknąć powinno tradycyjne rozróżnienie między poziomem krajowym a europejskim. Wspólne wyzwania i wzajemnie powiązane realia na całym kontynencie wskazują na potrzebę *wspólnej misji*. Wymagają też, by obok krajowego uznane zostało obywatelstwo europejskie. Proces kształtowania polityki powinien uwzględniać i włączać wszystkie poziomy społeczeństwa. Cele powinny być podzielane przez wszystkich, a wpływ decyzji i polityk powinien być systematycznie oceniany na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, co pozwoli uzyskać poparcie obywateli.

9. Parlament Europejski (PE) musi odgrywać pierwszoplanową rolę w procesie kształtowania przyszłego kierunku Europy. Ponadto niezbędne jest również promowanie zaangażowania parlamentów narodowych i ich kontaktów z PE.

10. Głównym celem musi towarzyszyć porozumienie między państwami członkowskimi w sprawie:

- celów, wspólnych instrumentów i terminów; najbardziej potrzebna jest wspólna narracja, oparta na konsekwencji, przejrzystości, zauważalności, a przede wszystkim na wzajemnej komunikacji,
- pożądanej reformy Rady, zapewniającej skuteczność i przejrzystość, a także niezależnej Komisji w sprawach objętych kompetencjami wyłącznymi i dzielonymi, ze szczególnym uwzględnieniem metody wspólnotowej,
- potrzeby uporządkowanego procesu konsultacyjnego ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a także prawidłowego realizowania i poszanowania zasad państwa prawa.

B. Obszary polityki

11. Bez względu na to, jaki wariant przyszłości Europy zostanie wybrany, EKES domaga się spójnej Unii Europejskiej. Liczne bieżące strategie polityczne są elementem długofalowego procesu pogłębiania integracji, który EKES w pełni popiera. W odniesieniu do niemal każdej z nich EKES całkiem niedawno przedstawił szczegółowe komentarze i propozycje na przyszłość.

12. Niezbędnym spoiwem integracji europejskiej jest jednolity rynek we wszystkich jego wymiarach gospodarczych i społecznych, w ramach modelu rozwoju zrównoważonego. Powinien on zapewniać naprawdę równe szanse. W podobnym duchu UGW postrzegano jako decydujący krok naprzód. Jednak mimo imponujących postępów jej struktura jest wciąż krucha. UGW leży u podstaw przyszłych zmian w UE; jej pogłębianie ma zatem kluczowe znaczenie. EKES popiera stopniowe dążenie do unii politycznej wraz z wieloma środkami i przepisami makroekonomicznymi i mikroekonomicznymi, w tym z wyraźnym wymiarem społecznym. Do ukończenia tworzenia UGW niezbędne jest zarządzanie gospodarcze z prawdziwego zdarzenia, włączając w to zarządzanie sektorem finansowym na poziomie UE, należy zorganizarowane reformy w zainteresowanych państwach członkowskich oraz wspólne podejście do polityki rynku pracy. Ulepszone zarządzanie powinno wzmocnić podstawę osiągnięcia większej konwergencji, jak i solidarności w całej strefie euro. Rolę wspomagającą mogą odegrać wysoce kompetentne służby publiczne w UE. Strefa euro powinna rozpocząć ściślejszą współpracę w innych dziedzinach.

13. EKES podkreśla również potrzebę spójniejszego zarządzania, głębszej integracji oraz pełnego zaangażowania państw członkowskich w następujących obszarach:

- skoordynowana europejska polityka przemysłowa opierająca się na uczciwej konkurencji – także jeśli chodzi o zniechęcanie do uchylania się od opodatkowania – musi zapewnić wspólne podejście, zamiast podejść krajowych, w zakresie poprawy ogólnoeuropejskich warunków sprzyjających konkurencyjności w społecznej gospodarce rynkowej, z zaangażowanym udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów w dialogach konsensualnych, a także w zakresie ułatwiania inwestycji (programy) i wspierania MŚP,
- promowanie pozytywnej konwergencji społecznej – zgodnie z konwergencją gospodarczą – pod względem zatrudnienia i wyników społecznych poprzez wdrożenie europejskiego filaru praw socjalnych, z poszanowaniem kompetencji krajowych,
- unia energetyczna z odpowiednim zarządzaniem, która jest niezbędna dla właściwego wspólnego rynku i bezpieczeństwa energetycznego,
- przyszłościowa europejska strategia i ramy prawne dotyczące przeciwdziałania zmianie klimatu oparte na porozumieniu paryskim, pomyślane także jako wkład w międzynarodowe porozumienia klimatyczne; promowanie agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 we wszystkich obszarach polityki UE,
- jednolity rynek cyfrowy jako istotny element przyszłej konkurencyjności i promowania tworzenia miejsc pracy lepszej jakości przy jednoczesnym antycypowaniu skutków transformacji cyfrowej dla zatrudnienia i rynku pracy,
- wzmocniona ogólnoeuropejska strategia na rzecz technologii, badań i innowacji,
- (wielostronna) polityka handlowa, która dzięki przejrzystym negocjacjom powinna zapewnić otwarte rynki oraz zrównoważenie społeczne i środowiskowe, także dzięki położeniu nacisku na równość w stosunkach handlowych w celu zabezpieczenia interesów europejskich w świecie, który w coraz większym stopniu stoi w obliczu tendencji protekcyjnych,
- polityka UE na rzecz konsumentów jako polityka obywatelstwa.

14. Zdaniem EKES-u również kwestiami społecznymi i dotyczącymi kształcenia należy zająć się w UE w sposób bardziej systematyczny, aby znaleźć przekonujące rozwiązania. Zabezpieczenie społeczne i kształcenie w przeważającej mierze podlegają zasadzie pomocniczości, a zatem są objęte ustawodawstwem krajowym i krajowymi procesami decyzyjnymi, często uwzględniającymi aktywny udział partnerów społecznych. W sprawach społecznych trzeba lepiej stosować kompetencje dzielone między UE i państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę rosnące napięcia na rynkach pracy, związane z rewolucją cyfrową, strukturalne słabości na rynkach pracy oraz globalizację, EKES apeluje, aby UE w widoczny sposób zaangażowała się, by przeciwdziałać większej konwergencji w zakresie niektórych warunków społecznych i warunków pracy, pomagając we wspieraniu tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości, promowaniu sprawiedliwej mobilności i rozbudzaniu pozytywnego zaangażowania obywateli. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na młodzież i bezrobocie wśród młodych. Najistotniejsze kwestie to rola partnerów społecznych, ogół społeczeństwa obywatelskiego oraz dialogu społecznego.

15. Niezbędna jest większa konwergencja gospodarcza i społeczna w UE. Należy jednak wziąć pod uwagę rozbieżności między krajowymi gospodarkami, kulturami i tradycjami w systemach społecznych. EKES podkreśla, że UE nie powinna być biernym obserwatorem, lecz musi wziąć na siebie dobrze zdefiniowaną odpowiedzialność. Przed określeniem wspólnego kierunku potrzebne są odpowiednie dyskusje między partnerami społecznymi (i innymi zainteresowanymi stronami). Ponadto EKES podkreśla znaczenie rzeczywistego wdrażania przez państwa członkowskie unijnych dyrektyw społecznych.

16. Kształcenie również podlega zasadzie pomocniczości. Społeczna i gospodarcza przyszłość Europy i zaangażowanie obywateli są jednak bez wątpienia ściśle powiązane z nowoczesnymi systemami kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach. Przyszłość młodszej generacji w dużym stopniu zależy od kształcenia. Umiejętności są kluczowe zarówno dla młodych ludzi, jak i dla starszych pokoleń. Unia Europejska musi zatem aktywnie uczestniczyć w trwającym procesie modernizacji. Kształcenie odgrywa też ważną rolę w informowaniu o Europie: EKES zwraca uwagę na potrzebę odpowiedniej informacji i edukacji na temat UE – w tym europejskich wartości i obywatelstwa – w szkołach podstawowych i średnich.

17. Należy przywrócić swobodny przepływ osób w strefie Schengen. Oznacza to rzecz jasna, że trzeba skuteczniej kontrolować wspólne granice. Jednocześnie należy przeciwdziałać godnemu ubolewaniu nasileniu się międzynarodowego terroryzmu, oznaczającego morderstwa, a także cyberprzestępczość, który dostarcza społeczeństwu ważnych powodów do odczuwania niepewności. Współpraca sił policyjnych i organów sądowych potrzebna jest bardziej niż kiedykolwiek dotąd.

18. Dziedziny te są bezpośrednio związane z polityką zagraniczną i z poważnym problemem upadłych państw i wojen domowych w sąsiedztwie Europy, a także z wynikającymi stąd przepływami migracyjnymi, które przysyłają dziś każdy inny problem europejski. EKES zdecydowanie opowiada się za wspólną polityką migracyjną, która zapewnia uchodźcom ochronę zgodnie z prawem międzynarodowym, za wspólnym systemem azylowym, działaniami na rzecz zwalczania nielegalnej migracji i handlu ludźmi, jak też za wspieraniem legalnych dróg dostępu do UE. W tym samym kontekście UE musi nawiązać właściwe partnerstwa z krajami sąsiadującymi, a zwłaszcza wznowić prawdziwą politykę euro-środiemnomorską.

19. Europa boryka się dziś z wyzwaniem, jakim jest zajęcie się własnymi sprawami, bardziej niż kiedykolwiek od 1945 r. Stosunki w ramach NATO i relacje ze Stanami Zjednoczonymi, a także skuteczne wspólne europejskie zarządzanie problemami pojawiającymi się w sąsiedztwie Unii Europejskiej – wszystko to pilnie wymaga pogłębienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, od którego siłą rzeczy zależy faktyczne bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

527. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 5–6 LIPCA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Poprawa skuteczności polityki UE w zakresie MŚP”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 345/03)

Sprawozdawca: **Milena ANGEŁOWA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	7.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	157/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża zadowolenie z umieszczenia MŚP w centrum polityki gospodarczej UE. Docenia fakt, że w ciągu ostatniej dekady przyjęto wiele przepisów i przeznaczono znaczne środki na wsparcie MŚP. Jednakże podziela zdanie, często wyrażane przez społeczność MŚP, że nadal mamy do czynienia z istotnymi brakami zarówno w kształtowaniu, jak i realizacji polityki na rzecz MŚP, co znacznie ogranicza skuteczność środków wsparcia.

1.2. Najnowsze badania EKES-u⁽¹⁾ wykazały, że polityka UE w zakresie MŚP i obecne mechanizmy wsparcia traktują dużą liczbę MŚP w Europie jako jednorodną grupę i niestety nie rozróżniają odmiennych potrzeb licznych podgrup przedsiębiorstw wchodzących w zakres definicji MŚP. Raczej rzadkie są przykłady mechanizmów wsparcia dostosowanych do indywidualnych potrzeb. Korzystanie z uniwersalnego podejścia do opracowywania polityki UE w zakresie MŚP jest kluczowym problemem, który uniemożliwia pełne osiągnięcie pożądanego wpływu polityki na MŚP⁽²⁾. W związku z tym zdecydowanie zaleca się lepsze formułowanie polityki wobec MŚP oraz precyzyjniejsze ukierunkowanie jej na konkretne potrzeby tych firm w kontekście zbliżających się konsultacji społecznych na temat znaczenia definicji MŚP.

1.3. EKES ostrzega, że biurokratyczne podejście i złożoność przepisów administracyjnych są nadal powszechne w polityce UE w zakresie MŚP i w obecnych mechanizmach wsparcia, mimo nieustannych wysiłków na szczęblu UE ukierunkowanych na zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Właściciele MŚP w UE często czują, że odpowiedzialni

⁽¹⁾ Badanie EKES-u pt.: Assessment of the effectiveness of the EU's SMEs policies 2007–2015 [Ocena skuteczności polityki UE na rzecz MŚP 2007–2015] (styczeń 2017 r.); badanie EKES-u pt.: Access to finance for SMEs and midcaps in the period 2014–2020: opportunities and challenges [Dostęp do finansowania dla MŚP i spółek o średniej kapitalizacji w okresie 2014–2020: szanse i wyzwania] (maj 2015 r.), zwane dalej „badaniami EKES-u”.

⁽²⁾ Dobrymi przykładami dostosowanych mechanizmów wsparcia są instrument gwarancji kredytów i wszystkie instrumenty finansowe w ramach programu COSME.

urzędnicy nie mają pojęcia o tym, jak firmy te faktycznie funkcjonują. Większość mechanizmów wsparcia UE wydaje się niedostosowana do reagowania na pilne zapotrzebowanie MŚP na szybkie, jasne i skuteczne rozwiązania.

1.4. EKES jest zaniepokojony faktem, że z powodu niewłaściwej komunikacji większość MŚP – głównie małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw – nie wie o istnieniu tych narzędzi i sieci wsparcia. Można temu zaradzić przez zwiększenie wysiłków w celu podniesienia świadomości, dalsze wspieranie większej liczby MŚP w docieraniu do odpowiednich informacji, intensywniejsze zaangażowanie oficjalnych organów we współpracę z najważniejszymi lokalnymi pośrednikami na szczeblu krajowym i regionalnym, którzy specjalizują się w pracy z MŚP (stowarzyszeniami pracodawców i MŚP, izbami handlowymi), oraz udzielanie bardziej przyjaznego dla użytkownika i dostosowanego do potrzeb przedsiębiorstw wsparcia. Oferowane narzędzia są w większości zbyt skomplikowane, niejasne i biurokratyczne z punktu widzenia struktury i treści, aby mogły spełnić potrzeby MŚP. Aby temu zaradzić, EKES wzywa Komisję Europejską (KE) oraz państwa członkowskie do jak najlepszego wykorzystania europejskiego semestru, stosowania systematycznie i wszędzie zasady partnerstwa⁽³⁾ i obowiązkowego angażowania organizacji reprezentujących MŚP na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym w kształtowanie, wdrażanie i monitorowanie polityki w zakresie MŚP oraz środków wsparcia. Zalecenia dla poszczególnych krajów powinny konsekwentnie koncentrować się na polityce wsparcia dla MŚP, aby zapewnić odpowiednie przygotowanie, skuteczną realizację oraz ilościowy i jakościowy pomiar wyników.

1.5. EKES ubolewa, że monitorowanie postępów w polityce UE na rzecz MŚP pozostaje fragmentaryczne. Chociaż działalność gospodarcza MŚP jest kompleksowo rejestrowana, nie jest rejestrowany wpływ środków wsparcia UE na tę działalność, a także stopień, w jakim zmiany w rozwoju MŚP można przypisać oddziaływaniu tych środków. Dostępne informacje mają w większości charakter ilościowy i nie zapewniają perspektywy jakościowej, a więc nie mogą służyć za podstawę odpowiedniej oceny skuteczności i wydajności polityki i narzędzi wsparcia⁽⁴⁾.

1.6. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że realizacja programu Small Business Act (SBA) dla Europy jest daleka od zakończenia⁽⁵⁾. Osiągnięcia w różnych dziedzinach są nierówne, z gorszymi wynikami w zakresie przedsiębiorczości, jednolitego rynku i dostępu do finansowania. Od 2008 r. nastąpiło raczej pogorszenie w sferze umiejętności i innowacji oraz w zakresie zamówień państwowych i publicznych⁽⁶⁾. Należy oczywiście zachęcać państwa członkowskie do podejmowania odpowiednich środków i uwzględniania SBA podczas projektowania i wdrażania polityki i prawodawstwa mających wpływ na MŚP.

1.7. **Zalecenia szczegółowe**

1.7.1. Polityka UE w zakresie MŚP powinna uznać heterogeniczność i różnorodność europejskich MŚP. Powinna ona analizować konkretne potrzeby mikroprzedsiębiorstw, firm rodzinnych i tradycyjnych, przedsiębiorstw społecznych, przedstawicieli wolnych zawodów, osób samozatrudnionych i wszystkich innych specyficznych podgrup, które mają zupełnie inne formy prawne i modele działania, aby była w stanie zapewnić odpowiedni portfel środków politycznych w celu wspierania ich rozwoju.

1.7.2. EKES proponuje, aby Komisja Europejska oceniła, czy obecna definicja MŚP odpowiada ich heterogeniczności, dynamice tego sektora, ich cechom szczególnym oraz różnorodności wykazywanej przez te przedsiębiorstwa w ciągu ostatniego dziesięciolecia⁽⁷⁾. EKES apeluje o widoczną, skoordynowaną i spójną politykę horyzontalną na rzecz MŚP, opartą na wieloletnim planie działania.

1.7.3. Unijne narzędzia wsparcia dla MŚP powinny zostać przełożone na język biznesu, aby były dostosowane do celu wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Aby poradzić sobie ze stwierdzoną nadmierną złożonością mechanizmów wsparcia, należy szukać pomocy i rady organizacji MŚP, które są najbardziej wsłuchane w potrzeby MŚP, tak aby polityka UE w zakresie MŚP mówiła językiem biznesu. W tym względzie MŚP liczą obecnie na krajowych partnerów społecznych jako na znaczący czynnik pozytywny, mogący przekazać ich poglądy na temat sposobów poprawy polityki

⁽³⁾ Określona w art. 5 rozporządzenia 1303/2013, a następnie rozwinięta w rozporządzeniu nr 240/2014.

⁽⁴⁾ Zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, s. 31.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 49; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 125.

⁽⁶⁾ Arkusz informacyjny SBA – 2016. Profil SBA. Wyniki mierzone przy pomocy wskaźników SBA.

⁽⁷⁾ Na przykład w Stanach Zjednoczonych Biuro ds. Małych Przedsiębiorstw Stanów Zjednoczonych (Small Business Administration) ustala własne kryteria oparte nie tylko na strukturze własności, dochodach i liczbie pracowników, lecz również na działalności gospodarczej przedsiębiorstwa. Ułatwia to stosowanie odpowiednich polityk przemysłowych.

wsparcia MŚP. Apelują, aby partnerzy ci zostali aktywniej zaangażowani w krajowe programy reform. Należy więc wzmocnić ich rolę, jak również rolę stowarzyszeń MŚP, izb handlowych i przemysłowych oraz innych organizacji pośredniczących w kontaktach z MŚP.

1.7.4. W ramach polityki UE na rzecz MŚP należałoby poświęcić więcej uwagi informowaniu MŚP o dostępnym wsparciu, a zwłaszcza ich najbardziej narażonych podgrup, takich jak przedsiębiorstwa jednoosobowe, mikroprzedsiębiorstwa, tradycyjne firmy o niskim potencjale innowacyjnym, firmy z regionów oddalonych itp.⁽⁸⁾ Należy utrzymywać i popularyzować kluczowe sieci wsparcia, a także zapewnić, by były bardziej przyjazne i wszechstronne dla MŚP. KE powinna uważnie rozważyć możliwość zapewnienia koordynacji istniejących sieci wsparcia we wspólnym systemie kompleksowej obsługi, z poszanowaniem sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich.

1.7.5. Istotne jest utworzenie silnego wielostronnego partnerstwa – platform MŚP – z partnerami społecznymi oraz podmiotami publicznymi i prywatnymi zajmującymi się problemami MŚP na szczeblu krajowym i regionalnym. Wzmocnienie współdziałania z organizacjami MŚP, które są najbardziej wsłuchane w potrzeby MŚP, zwłaszcza na poziomie krajowym i regionalnym, jest niezbędne do przezwyciężenia luki komunikacyjnej istniejącej między MŚP a mechanizmami wsparcia UE. Może to również zapewnić nowy i skuteczny sposób na dotarcie do MŚP dzięki wykorzystaniu lokalnych oddziałów organizacji pracodawców, izb handlowych i gospodarczych, stowarzyszeń MŚP oraz organizacji zawodowych/sektorowych jako kluczowych pośredników w popularyzacji i dostarczaniu istniejących narzędzi wsparcia.

1.7.6. Najlepsze wyniki dla MŚP pojawiają się wtedy, gdy władze lokalne współpracują z organizacjami MŚP przy opracowywaniu i wdrażaniu polityki. Obecna tendencja polegająca na organizowaniu mediacji głównie wokół banków nie jest najlepszym rozwiązaniem. Banki powinny być pośrednikami finansowymi, lecz we wszystkich innych aspektach (kształtowanie polityki, działania informacyjne, promocyjne itp.) bardziej odpowiednie są organizacje reprezentujące MŚP. Dlatego też EKES wzywa KE do opracowania środków mających na celu wspieranie organizacji MŚP we wdrażaniu polityki dotyczącej MŚP i rozpowszechnianiu istotnych informacji wśród MŚP, w tym poprzez zapewnienie im wsparcia finansowego.

1.7.7. EKES apeluje, aby „Small Business Act” oraz dwie ustanowione w nim zasady – „najpierw myśl na małą skalę” i zasada jednorazowości – stały się prawnie wiążące. Jednak stosowanie zasady jednorazowości nie powinno przeszkodzić krajom przyjmującym w zweryfikowaniu niezbędnych prawnych i zawodowych wymogów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. Zasadę partnerstwa należy rozszerzyć na wszystkie procedury ustawodawcze, które wpływają bezpośrednio lub pośrednio na MŚP. W ujęciu praktycznym zdecydowanie zaleca się organizowanie dorocznych posiedzeń platform MŚP na szczeblu państw członkowskich i UE.

2. MŚP – ważny obiekt polityki gospodarczej w UE

2.1. Potrzebne są unijne strategie wsparcia dla MŚP⁽⁹⁾, ponieważ w przeciwieństwie do MŚP w innych częściach świata, europejskie MŚP muszą stosować się zarówno do przepisów krajowych, jak i europejskich – często tworzonych bez faktycznych konsultacji z organizacjami reprezentującymi MŚP, w sprzeczności z podejściem „najpierw myśl na małą skalę”. Znaczenie zwiększa to wysiłki i koszty niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej, pomimo ograniczonych zasobów ludzkich i technicznych MŚP.

2.2. W 2008 r. KE wprowadziła zasadę „najpierw myśl na małą skalę” oraz zasadę jednorazowości jako decydujący krok w kierunku zwiększenia konkurencyjności i poprawy otoczenia biznesowego dla 23 milionów MŚP w Europie⁽¹⁰⁾. Spotkało się to ze zdecydowanym poparciem Komitetu⁽¹¹⁾, niemniej EKES ostrzega, że jeżeli program „Small Business Act” nie będzie miał charakteru prawnie wiążącego i wszystkie poziomy sprawowania rządów – UE, państwa członkowskie i regiony – nie zostaną zobowiązane do jego stosowania, to pozostanie jedynie deklaracją polityczną.

⁽⁸⁾ Różne wymiary MŚP zostały bardzo dobrze opisane w dokumencie http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, s. 20.

⁽⁹⁾ Europejska karta małych przedsiębiorstw (2000).

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 final.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 7; Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

2.3. Jego realizacja została oceniona i zaktualizowana w 2011 r.⁽¹²⁾, ale wnioski dotyczące jego rzeczywistego wpływu nie były zbyt entuzjastyczne i zawierały wezwanie do natężenia starań⁽¹³⁾. EKES wielokrotnie przedstawiał propozycje dotyczące poprawy skuteczności polityki na rzecz MŚP⁽¹⁴⁾. Obecnie na MŚP wpływają wszystkie polityki UE, w związku z czym przedsiębiorstwa te potrzebują rzeczywiście horyzontalnego, widocznego, skoordynowanego i spójnego podejścia, które musi zostać opracowane i wdrożone w skuteczny i sprawny sposób⁽¹⁵⁾.

2.4. Polityka dotycząca MŚP nie uwzględnia odmiennych potrzeb różnych kategorii MŚP. Aby zapewnić większą skuteczność jej kształtowania i wdrażania, potrzeba znacznych działań informacyjnych w celu lepszego rozróżnienia adresatów oraz ukierunkowania dostępnych rozwiązań i dostosowania ich do specyficznych potrzeb MŚP. Kryteria podziału można by oprzeć nie tylko na wielkości (ogólnie biorąc, im mniejsze przedsiębiorstwo, tym trudniej jest mu uzyskać dostęp do finansowania i tym większa u niego potrzeba porad, coachingu i mentoringu), lecz także na umiejscowieniu (miasta vs. małe miasta i oddalone obszary wiejskie), fazie rozwoju (start-up, scale-up), sektorze (przemysł, handel, rolnictwo, turystyka itp.) itd.

2.5. Zostały już przeprowadzone istotne prace przygotowawcze do zmiany SBA. Dla programu REFIT wyznaczono zadanie tak potrzebnej poprawy ram prawnych UE oraz zmniejszenia barier administracyjnych. Z biegiem lat ilość obowiązującego prawodawstwa UE wzrosła do 19 875 dokumentów⁽¹⁶⁾. Spośród nich 1 527 aktów prawnych zawiera przepisy związane z MŚP, głównie w następujących dziedzinach: pomoc państwa (343), konkurencja (293), rynek wewnętrzny (217), badania i rozwój technologiczny (133) oraz budżet (117).

2.6. Niedawne badania EKES-u wskazują, że pomimo uruchomienia licznych inicjatyw polityka UE na rzecz MŚP wymaga gruntownego przeglądu, aby zróżnicować środki wsparcia, uprościć obowiązujące przepisy oraz zoptymalizować komunikację i współpracę z MŚP oraz organizacjami MŚP w celu skutecznego uwzględnienia różnorodności oraz niejednorodnych potrzeb MŚP. Wyraźnie wzrasta rola regionów i samorządów lokalnych we wdrażaniu polityki i prawodawstwa UE, zwłaszcza mających wpływ na MŚP⁽¹⁷⁾.

3. Polityka wsparcia dla MŚP – wyzwania i szanse

3.1. MŚP stoją w obliczu coraz poważniejszych wyzwań różnego rodzaju:

- nieustannie zaostrażającą się konkurencja i rynki podlegające globalizacji,
- nowe modele biznesowe wynikające z rozwoju nowych technologii, jak np. powszechna cyfryzacja (Przemysł 4.0), gospodarka o obiegu zamkniętym i gospodarka dzielenia się,
- niedobór wykwalifikowanej siły roboczej w wyniku kryzysu demograficznego w Europie, starzenia się ludności i migracji.

3.2. MŚP stanowią stosunkowo niejednorodną i zróżnicowaną grupę. Można je rozróżnić na podstawie wielkości, fazy rozwoju, umiejscowienia, rodzaju własności, sektora działalności itp. Ich potrzeby w zakresie wsparcia również są dość rozbieżne, w zależności od tego, w jakim podsegmencie znajduje się dane przedsiębiorstwo. Specjalną grupą wymagającą specyficznego traktowania są przedsiębiorstwa jednoosobowe (prawie 50 % wszystkich MŚP), które są praktycznie wykluczone z zakresu środków wsparcia. Aby pomóc tej najbardziej narażonej grupie MŚP w rozwoju, należy także odpowiednio zająć się kwestią pozornego samozatrudnienia.

3.3. W tym kontekście formułowanie strategii wsparcia opartych wyłącznie na wielkości wspieranych firm może być przestarzałe, zbyt ogólnie ukierunkowane i nie uwzględniać zróżnicowanych potrzeb różnych grup MŚP. EKES wielokrotnie podkreślał w swoich opiniach potrzebę lepiej ukierunkowanej i precyzyjniej zdefiniowanej polityki wsparcia MŚP w Europie⁽¹⁸⁾ oraz konieczność przeformułowania definicji MŚP, tak aby lepiej odzwierciedlić różnorodność MŚP i różnice

⁽¹²⁾ COM(2011) 78 final.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 51.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 49; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 125.

⁽¹⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

⁽¹⁶⁾ Porozumienia, dyrektywy, rozporządzenia i decyzje.

⁽¹⁷⁾ Według Europejskiego Komitetu Regionów ponad 85 % prawodawstwa UE stosuje się na szczeblu terytorialnym.

⁽¹⁸⁾ ECO/372, raport informacyjny nieopublikowany w Dz.U. (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 8; Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64).

między państwami członkowskimi ⁽¹⁹⁾. EKES zachęca KE do uruchomienia konsultacji w sprawie definicji MŚP. Konsultacje takie powinny obejmować ocenę sposobów stosowania definicji MŚP we wdrażaniu środków polityki dotyczącej MŚP na rzecz mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

3.4. Adekwatność instrumentów wsparcia do potrzeb MŚP

3.4.1. Instrumenty wsparcia MŚP należy oceniać z punktu widzenia ich realnego wpływu na poprawę sytuacji MŚP, a zwłaszcza spełniania przez nie zasad określonych w SBA. EKES dostrzega potrzebę jakościowej i pogłębionej oceny skuteczności i sprawności inwestowania funduszy UE oraz dołożenia większych starań przez państwa członkowskie, by stosować zasadę „najpierw myśl na małą skalę” i zasadę jednorazowości na szczeblu krajowym i regionalnym, co powinno być obowiązkowe na wszystkich poziomach ⁽²⁰⁾.

3.4.2. Zasady „najpierw myśl na małą skalę” i SBA nie są wyraźnie obecne w planie Junckera. Do pewnego stopnia są obecne w programach „Horyzont 2020” i COSME, ale powinny być lepiej wdrażane w praktyce. EKES zachęca unijnych decydentów do uwzględniania zasad SBA we wszystkich aktach prawodawczych UE, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na MŚP.

3.4.3. Koszty kredytu i budowy oraz wynajmu zmniejszyły się w ostatnich latach z powodu kryzysu. Ten fakt, wraz z kilkoma nowymi ukierunkowanymi instrumentami, stwarza dobre warunki dla przedsiębiorstw typu start-up, ale przedsiębiorstwa typu scale-up najczęściej nadal pozbawione są wystarczającego wsparcia. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje nową inicjatywę KE służącą rozwiązaniu tego problemu ⁽²¹⁾.

3.4.4. Kredyty bankowe pozostają głównym źródłem finansowania MŚP, ale dla wielu z nich dostęp do kredytu bankowego wciąż nie jest łatwy z powodu niskich sald rachunków bankowych, nierealizowania polityki pieniężnej EBC w niektórych krajach i stosunkowo wysokich barier ustanowionych poprzez wymogi dotyczące gwarancji. Finansowanie rynkowe, poprzez fundusze *private equity*, kapitał wysokiego ryzyka, emisję obligacji oraz instrumenty kapitałowe w wyspecjalizowanych segmentach rynku, a także finansowanie społecznościowe, mają coraz większe znaczenie, lecz większość MŚP jest wciąż nieprzygotowana do wykorzystania tych możliwości ⁽²²⁾. Potrzebują one konkretnych wskazówek w sprawie harmonogramu, szczegółowych informacji i wsparcia, aby móc korzystać z tych środków. Według badania EKES-u niezwykle wysoki odsetek MŚP nie jest świadomy możliwości uzyskania wsparcia w ramach systemów dotacji z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych lub możliwości pozyskania finansowania za pośrednictwem funduszu inwestycyjnego wspieranego przez fundusze UE.

3.4.5. Wyniki szybkiego sondażu pokazują, że przedmiot zainteresowania i priorytety instrumentów wsparcia nie zawsze są dostosowane do priorytetowych potrzeb MŚP ⁽²³⁾, a jedną z przyczyn tego jest brak uznania istotnych różnic występujących nadal między państwami członkowskimi. Przykładowo dostęp do nowych rynków został wskazany jako najpoważniejsze wyzwanie stojące przed MŚP głównie przez przedsiębiorstwa z południowej Europy, podczas gdy największe wsparcie związane z poprawą dostępu do rynków, w tym rynków międzynarodowych, otrzymują przedsiębiorstwa z północnej Europy. Jest to jednoznaczny dowód na to, że potrzeby MŚP wyraźnie różnią się na szczeblu krajowym, co być może każe zwrócić uwagę na kwestię bardziej precyzyjnego dopracowywania ogólnoeuropejskich instrumentów. Teza ta uzyskała pełne poparcie także w sprawozdaniu rocznym w sprawie europejskich MŚP 2014/2015 ⁽²⁴⁾, zgodnie z którym to głównie kraje z południowej Europy osiągają najgorsze wyniki. Państwa te

⁽¹⁹⁾ Wspólną definicję MŚP zawiera zalecenie UE 2003/361. Inną definicję MŚP podano w dyrektywie 2014/65/UE z 15 maja 2014 r. oraz w dyrektywie 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64).

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 94.

⁽²¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

⁽²²⁾ Dz.U. C 388 z 31.12.1994, s. 14.

⁽²³⁾ Sondaż został przeprowadzony przez członków EKES-u, UEAPME, CEEP i BICA od kwietnia do maja 2016 r. Wyniki zostały przeanalizowane, po podzieleniu państw członkowskich na dwie grupy na podstawie klasyfikacji stosowanej w „Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed”, Roland Berger Strategy Consultants, marzec 2014 r. Państwa grupy 1 obejmują Austrię, Belgię, Szwecję i Niemcy – z wysokim wskaźnikiem przygotowania do Przemysłu 4.0 – określane jako posiadające wysoki potencjał („potentialists”) i będące liderami („frontrunners”). Do państw grupy 2 włączono Bułgarię, Rumunię, Węgry, Hiszpanię i Cypr – określane jako wahające się („hesitators”) i tradycyjalistyczne („traditionalists”). Dzięki temu podziałowi wyniki szybkiego sondażu są porównywalne z wcześniejszymi badaniami EKES-u (zob. ECO/372).

⁽²⁴⁾ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

odnotowują wyjątkowo niski wskaźnik powodzenia projektów także w ramach komponentu dla MŚP programu „Horyzont 2020”⁽²⁵⁾.

3.4.6. Duże oczekiwania, które pokładano w roli „pełnomocników ds. MŚP”, niestety jak na razie nie spełniły się. Niewielu przedstawicieli MŚP wie, kto pełni tę funkcję w ich państwach. Większość MŚP twierdzi, że „pełnomocnik ds. MŚP” wykonuje jedynie funkcje protokolarne i ceremonialne, zamiast odgrywać rolę, która jest związana z rzeczywistą działalnością wspierającą MŚP. Podczas gdy podstawowym celem sieci jest pełnienie funkcji łącznika między Komisją Europejską a organami krajowymi oraz skuteczne promowanie interesów MŚP wobec organów krajowych i w przepisach krajowych, MŚP oczekują, że będzie się – we współpracy z organizacjami MŚP – świadczyć im realną pomoc doradczą oraz informować je o strategiach politycznych UE.

3.4.7. Promowanie przedsiębiorczości wiąże się z tworzeniem odpowiednich warunków w celu: zwiększenia udziału przedsiębiorstw typu start-up i nowych przedsiębiorstw, które przetrwają i odniosą sukces; świadczenia pomocy nowym firmom w zwiększaniu ich konkurencyjności oraz w szybszym i sprawniejszym rozwoju; usprawnienia postępowania upadłościowego oraz rozwoju i wzmacniania przenoszenia własności przedsiębiorstw⁽²⁶⁾. Podczas gdy w zakresie uproszczenia procedur i procesu rejestracji w UE zrobiono już dużo, jest jeszcze wiele do zrobienia, aby osiągnąć drugi i trzeci cel. Szacuje się, że najgorsze wyniki we wszystkich państwach członkowskich odnosi zasada „drugiej szansy” i nawet KE nie udziela zamówień przedsiębiorcom, którzy ponieśli porażkę.

3.4.8. Ponadto procedury likwidacji (zarówno w przypadku niewypłacalności, jak i dobrowolnego rozwiązania przedsiębiorstwa) oraz restrukturyzacji i dziedziczenia w wielu państwach są trudne z czysto proceduralnego punktu widzenia. EKES podkreśla potrzebę uproszczenia i harmonizacji prawa dotyczącego niewypłacalności⁽²⁷⁾.

3.4.9. Wysłuchanie publiczne i niedawne badania EKES-u również były źródłem ważnych spostrzeżeń na temat najważniejszych wyzwań napotykanych we wszystkich głównych obszarach priorytetowych dla MŚP w UE:

3.4.9.1. *Zmniejszenie obciążeń/uproszczenia:*

- liczba inicjatyw dotyczących zwolnień/uproszczeń dla MŚP w ramach programu REFIT jest ograniczona,
- nierozwiązana pozostaje kwestia przestarzałej definicji MŚP,
- test MŚP jest stosowany częściowo i nierównomiernie przez państwa członkowskie, ponieważ wciąż nie jest obowiązkowy,
- konsultacje publiczne na temat oceny skutków i planów działania są hamowane przez biurokratyczne podejście instytucjonalne oraz fakt, że nie są one dostępne we wszystkich językach UE,
- wszystkie MŚP wskazują na korupcję i nieskuteczną administrację państwową jako poważny problem mający bardzo negatywny wpływ na ich działalność,
- opóźnienia w płatnościach w przypadku administracji publicznej i dużych klientów pozostają negatywnym czynnikiem w niektórych państwach członkowskich mimo wprowadzenia surowszych wymogów w ramach przeglądu dyrektywy w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach⁽²⁸⁾.

3.4.9.2. *Promowanie przedsiębiorczości:*

- przedsiębiorczość nadal nie jest na stałe włączona do większości krajowych systemów edukacyjnych państw członkowskich,

⁽²⁵⁾ Występuje korelacja między wnioskami zawartymi we wspomnianym dokumencie i liczbą zatwierdzonych projektów w instrumencie dla MŚP w programie „Horyzont 2020” do końca 2015 r.: Austria (25), Belgia (12), Niemcy (88), Francja (67), Szwecja (46) i Zjednoczone Królestwo (139); w państwach tych zauważalna jest poprawa stanu zatrudnienia i wartości dodanej w MŚP na koniec 2014 r., gdy osiągnięto poziomy z 2008 r.; Bułgaria (1), Republika Czeska (6), Chorwacja (1), Cypr (2), Dania, Grecja (11), Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa (5), Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Hiszpania nie osiągnęły jeszcze poziomów z 2008 r.

⁽²⁶⁾ Lichtenstein, G.A., Lyons, T.S., „Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice” (The Aspen Institute, Rural Economic Policy Programme, USA, 1996).

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 21.

⁽²⁸⁾ Dyrektywa 2011/7/UE.

- szkolenia dla nauczycieli w dziedzinie przedsiębiorczości są sporadyczne i najczęściej przeprowadzane w odniesieniu do indywidualnych projektów; w tej dziedzinie istnieje mało inicjatyw ogólnoeuropejskich ⁽²⁹⁾,
- programy dla młodzieży skoncentrowane na przedsiębiorczości, choć skuteczne, grożą odbieganiem od ich pierwotnych celów promowania przedsiębiorczości,
- kampanie promocyjne, takie jak Europejski Tydzień MŚP, mają niewielki wpływ na zachęcanie uczestników do poważnego rozważania zostania przedsiębiorcami,
- koszty rozpoczęcia działalności są nadal trzy razy wyższe niż podana wartość odniesienia;

3.4.9.3. Poprawa dostępu do rynków i umiędzynarodowienie:

- nie ukończono jeszcze jednolitego rynku, co utrudnia MŚP dostęp do rynków, w tym w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług,
- skomplikowane procedury administracyjne oraz wysokie koszty dostawy w eksporcie/importcie,
- systemom wsparcia dla umiędzynarodowienia MŚP brakuje zindywidualizowanego podejścia,
- normy i prawa własności intelektualnej są nadal nieatrakcyjne dla MŚP, głównie dlatego, że korzyści z nich płynące nie są dobrze komunikowane, koszty są wysokie, a przepisy zbyt skomplikowane.

3.4.9.4. Ułatwienie dostępu do środków finansowych:

- typowy model finansowania to kredyty bankowe, a następnie – daleko za nimi – dotacje, wspierane przez instrumenty finansowe,
- dotacje nie są kształtowane przez siły rynkowe ani nie są dostosowane do poszczególnych podgrup MŚP, a kierunek polityki rzadko odpowiada potrzebom MŚP,
- instrumenty finansowe są lepiej dostosowane do bezpośredniego zapotrzebowania MŚP na kapitał obrotowy; niestety, bardzo niewiele MŚP jest o nich dobrze poinformowanych, zindywidualizowane podejście do ich stosowania jest nadal rzadkie, a ich przyznawanie silnie uzależnione od skutecznej współpracy między instytucjami finansowymi, pośrednikami i końcowymi odbiorcami, a ponadto brakuje danych i analiz dotyczących ich rzeczywistego wpływu; potrzebna jest większa komplementarność i synergia między istniejącymi instrumentami i podmiotami na poziomie regionalnym, krajowym i ponadkrajowym, w tym promowanie bardziej efektywnych instrumentów finansowych, np. kontrgwarancji,
- mimo znaczących postępów poczynionych w zapewnianiu innowacyjnych pozakredytowych kanałów finansowania, takich jak kapitał *private equity* czy kapitał wysokiego ryzyka itp., pozostają one stosunkowo słabo rozwinięte w większości państw członkowskich ⁽³⁰⁾,
- znaczna część MŚP ma obawy wobec ubiegania się o instrumenty finansowe programów europejskich, ze względu na to, że „otrzymanie finansowania wydaje się zbyt skomplikowane”.

3.4.9.5. Stymulowanie konkurencyjności i innowacji:

- choć program „Horyzont 2020” przydziela specjalne fundusze dla MŚP, nie może rozwiązać wszystkich problemów MŚP związanych z dostępem do finansowania ryzyka w zakresie innowacji i niestety jest mało projektów z najmłodszych państw członkowskich,
- MŚP nadal są niewystarczająco zainteresowane programem z uwagi na uciążliwe i niesprawiedliwe zasady dotyczące kwalifikowalności i składania wniosków,
- istniejące zasady mogą zniechęcać MŚP do udziału w mających realne szanse konsorcjach służących realizacji projektów innowacyjnych,
- koszt ubiegania się przez MŚP o dobrowolne narzędzia opracowane przez KE ⁽³¹⁾ pozostaje stosunkowo wysoki i z tego powodu tylko ograniczona liczba firm jest w stanie z nich skorzystać.

⁽²⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_pl

⁽³⁰⁾ Dz.U. C 388 z 31.12.1994, s. 14.

⁽³¹⁾ Np. system ekozarządzania i audytu we Wspólnocie, oznakowanie ekologiczne UE, weryfikacja technologii środowiskowych UE lub ślad środowiskowy produktu.

3.4.9.6. Zapewnienie kluczowych sieci wsparcia:

- dostarczane informacje wciąż nie mają oczekiwanej jakości,
- struktura, treść i konstrukcja w dużym stopniu nie są przyjazne dla użytkownika,
- podejście do przekazywania informacji jest często biurokratyczne,
- bariery językowe są powszechne, gdyż informacje są w znacznej mierze przekazywane tylko w języku angielskim.

3.5. *Spójność polityki*

3.5.1. Aby zachować spójność, polityka na rzecz MŚP musi brać pod uwagę różnorodność MŚP poprzez zbieranie mikrodanych i dokonywanie analiz na poziomie mikroekonomicznym. Tylko w ten sposób można poprawić zrozumienie różnych potrzeb MŚP w zależności od ich specyfiki.

3.5.2. Obecnie europejskie rynki bankowe i kapitałowe pozostają rozdrobnione. Projekt unii rynków kapitałowych, wprowadzony w celu rozwiązania tego problemu, może zostać zrealizowany tylko wtedy, gdy będzie zgodny z innymi strategiami politycznymi wspierającymi MŚP. Ograniczona znajomość i zrozumienie różnych instrumentów finansowych przez większość MŚP blokowałyby rozwój unii rynków kapitałowych. Z tego powodu wsparcie dla MŚP powinno obejmować stworzenie długoterminowego, zrównoważonego podejścia do finansowania oraz poszerzanie wiedzy na temat różnych instrumentów, możliwości zastosowania rozwiązań komplementarnych, a także zalet i zagrożeń związanych z różnymi instrumentami.

3.5.3. W większości przypadków stosunki między właścicielem, kadrą kierowniczą i pracownikami w MŚP są bliższe niż w dużych przedsiębiorstwach. Dlatego też dialog społeczny jest korzystny dla wszystkich stron, gdyż kładzie podwaliny pod budowanie zaangażowanej i aktywnej siły roboczej w miejscach pracy wysokiej jakości. Aby wszystkie zainteresowane strony mogły skorzystać z takiej sytuacji i w celu zintensyfikowania kapitału społecznego w obrębie MŚP, należy udzielać MŚP systematycznego wsparcia, tak aby uświadomić im znaczenie dialogu społecznego, zdrowia i bezpieczeństwa, warunków pracy, innowacyjnych form organizacji pracy, uczenia się opartego na pracy oraz rozwoju umiejętności. W tym kontekście rola partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ma kluczowe znaczenie.

3.6. *Szczegółowe zalecenia dotyczące priorytetowych obszarów polityki UE w zakresie MŚP:*

3.6.1. *Zmniejszenie obciążeń/uproszczenia:*

- unikanie nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów przez jaśniejsze tłumaczenie prawodawstwa UE dzięki wprowadzeniu mechanizmów rozwiązywania sporów i korygowania błędnej interpretacji tekstów oraz przygotowanie „przyjaznych dla MŚP notatek” i vademecum streszczającego i wyjaśniającego informacje istotne dla MŚP,
- wprowadzenie obowiązku dokonywania testu MŚP dla nowych wniosków legislacyjnych oraz zagwarantowanie jego skutecznego wdrożenia przez wszystkie państwa członkowskie oraz systematycznie we wszystkich służbach KE⁽³²⁾,
- zapewnienie bardziej skutecznego włączenia w sposób ustrukturyzowany MŚP i ich organizacji w oceny skutków nowych aktów prawnych poprzez uproszczenie ich formy i treści oraz dostępność informacji we wszystkich językach UE, a także przeprowadzenie oceny wpływu na różne grupy MŚP,
- regularne przeprowadzanie pełnej kontroli sprawności prawodawstwa UE dotyczącego polityk UE,
- skuteczniejsze (poprzez wprowadzenie takiego obowiązku) włączenie krajowych i regionalnych organizacji MŚP jako partnerów w międzyinstytucjonalnej debacie w sprawie nowych przepisów dotyczących MŚP,
- zapewnienie skutecznego monitorowania rezultatów w ramach programu REFIT pod względem zmniejszenia obciążeń dla MŚP.

⁽³²⁾ Test MŚP został już uwzględniony w ocenie skutków KE – https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_pl.

3.6.2. Promowanie przedsiębiorczości:

- należy wspierać organizacje MŚP na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym w zakresie zapewniania informacji, szkoleń oraz coachingu/opieki mentorskiej przedsiębiorstw,
- należy wzbogacić istniejące narzędzia, aby wspierały wzmocnienie ducha przedsiębiorczości wśród młodych ludzi, i zapewnić, by programy wsparcia koncentrowały się na rozwoju kluczowych umiejętności w zakresie przedsiębiorczości,
- wprowadzenie przedsiębiorczości do programów nauczania na wszystkich poziomach kształcenia ⁽³³⁾,
- należy jeszcze bardziej uprościć i zmniejszyć koszty procedur rozpoczynania działalności, ułatwić dostęp do finansowania oraz motywować więcej osób do rozwijania swych inicjatyw w zakresie przedsiębiorczości,
- należy zapewnić proste i łatwe procedury przenoszenia własności i likwidacji przedsiębiorstw oraz możliwości drugiej szansy.

3.6.3. Poprawa dostępu do rynków i umiędzynarodowienie:

- należy dokonać optymalizacji funkcjonowania jednolitego rynku, tak aby zapobiec praktykom nadmiernie rygorystycznego wdrażania, niestosowania przepisów i innym praktykom państw członkowskich zakłócającym konkurencyjność, bez ograniczania praw pracowników i konsumentów,
- należy zwiększyć widoczność istniejących sieci wsparcia umiędzynarodowienia poprzez lepszą współpracę z organizacjami MŚP na szczeblu krajowym i regionalnym,
- należy zapewnić instrumenty wspierające udział MŚP w wystawach, zjazdach i targach za granicą,
- należy zachęcać do tworzenia regionalnych i krajowych klastrów branżowych MŚP posiadających certyfikat gwarancji jakości,
- należy jeszcze bardziej zmniejszyć ponoszone przez MŚP koszty związane z normami i prawem własności intelektualnej oraz promować wynikające z nich korzyści dla konkurencyjności.

3.6.4. Ułatwienie dostępu MŚP do środków finansowych:

- należy ograniczyć formalności, monitorowanie i kontrolę do absolutnego minimum: obowiązkowe wdrożenie zasady jednorazowości, korzystanie z formularzy elektronicznych, uproszczenie stosowania zasad „de minimis”,
- należy opracowywać programy oparte na dotacjach dla MŚP na podstawie wnikliwej oceny potrzeb i unikać negatywnej praktyki polegającej na realizacji projektów jedynie dla pozyskania bezzwrotnego finansowania, bez jakiegokolwiek strategii rozwoju biznesu,
- należy wzmocnić współpracę między EFi, pośrednikami finansowymi oraz organizacjami MŚP w celu opracowywania wysoce skutecznych instrumentów finansowych, które reagowałyby na potrzeby MŚP w zakresie kapitału obrotowego, kredytów i gwarancji oraz mierzyły osiągnięte skutki przy użyciu wskaźników ilościowych,
- należy stworzyć pełen zróżnicowany zbiór indywidualnie dopasowanych i innowacyjnych środków wsparcia, aby skutecznie dotrzeć do niejednorodnej grupy MŚP ⁽³⁴⁾,
- należy udzielić wsparcia MŚP przygotowanym do emisji obligacji i instrumentów udziałowych na wyspecjalizowanych segmentach rynku,
- należy zapewnić odpowiednie środki na cele instrumentu gwarancji kredytowych w ramach programu COSME, z uwzględnieniem skutków finansowych Brexitu,
- należy poszukiwać sposobów wzmocnienia innowacyjnych pozakredytowych kanałów finansowania, takich jak kapitał *private equity*, kapitał wysokiego ryzyka, anioły biznesu i finansowanie społecznościowe, a także skuteczne wykorzystanie wsparcia instytucji gwarantujących.

3.6.5. Stymulowanie konkurencyjności i innowacji:

- należy zapewnić narzędzia poprawiające dostęp MŚP do kapitału wysokiego ryzyka na potrzeby wprowadzania innowacji,

⁽³³⁾ Dz.U. C 332 z 8.10. 2015, s. 20.

⁽³⁴⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 45; Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 66; i Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 94.

- należy wspierać współpracę między MŚP a instytucjami badawczymi i edukacyjnymi oraz ułatwiać wymianę informacji między nimi,
- należy stworzyć warunki sprzyjające budowaniu sprawnie działających konsorcjów, w których MŚP i ich stymulowane rynkiem innowacyjne pomysły odgrywają kluczową rolę,
- należy wspierać konkurencyjność MŚP poprzez coaching/opiekę mentorską w celu: zapewniania wsparcia w zakresie budowania zdolności i pomocy technicznej, rozpowszechniania najlepszych praktyk, wspierania współpracy między organizacjami MŚP.

3.6.6. Zapewnienie kluczowych sieci wsparcia:

- należy propagować unijne, krajowe i regionalne organizacje MŚP jako najważniejszy „środek ciężkości” poprzez wprowadzenie strategii ułatwiających im budowanie zdolności oraz poprzez wdrożenie na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym zasady wielopoziomowego sprawowania rządów obejmującego wiele czynników oraz stosowanie jej w procesie legislacyjnym,
- należy rozważyć możliwość stworzenia jednolitego portalu dla wszystkich inicjatyw wspierających MŚP, opracowanego w sposób zrozumiały i przyjazny dla użytkownika, z bogatą treścią cyfrową i ograniczoną liczbę przekierowań, a także napisanego przystępnym językiem.

3.6.7. Rozwój odpowiednich kwalifikacji zawodowych:

- należy dostosować system kształcenia zawodowego do wymogów rynków pracy; stworzyć systemy do celów monitorowania i prognozowania potrzeb rynków pracy,
- należy zwiększyć wsparcie dla państw członkowskich w celu ułatwienia udziału MŚP w programach przygotowania zawodowego,
- należy wspierać krótkoterminowe programy szkoleniowe; zachęcać do współpracy między stowarzyszeniami pracodawców i instytucjami edukacyjnymi.

Bruksela, dnia 6 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Towary podróbione i pirackie”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 345/04)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**Współsprawozdawca: **Hannes LEO**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	22.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	119/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejska gospodarka w coraz większym stopniu opiera się na kreatywności i innowacyjności. Sektory intensywnie korzystające z praw własności intelektualnej w Europie wytwarzają 39 % unijnego PKB i zapewniają 26 % miejsc pracy ⁽¹⁾. EKES uważa, że przedsiębiorstwa muszą mieć możliwość korzystania z szeregu warunków ułatwiających innowacje, inwestycje i zatrudnienie.

1.2. Według danych szacunkowych ONZ ⁽²⁾ i OECD towary podróbione stanowią 5–7 % (ONZ) lub do 2,5 % (OECD) handlu światowego. Większość towarów podróbionych w Europie jest produkowanych poza UE, jednak produkcja w państwach członkowskich także wzrasta. Internet w dużej mierze uprościł oraz znacznie zwiększył możliwość sprzedaży online towarów podróbionych, podczas gdy ryzyko wszczęcia postępowania karnego pozostaje bardzo niewielkie.

1.3. Korzystając zarówno z **różnic w stopniu skuteczności kontroli celnych** w kluczowych miejscach wprowadzania na jednolity rynek, jak i z fragmentacji i niejednorodności wdrażania w państwach członkowskich norm i standardów UE, przemysł towarów podróbionych sprzyja wprowadzaniu do UE produktów zagrażających zdrowiu konsumentów, bezpieczeństwu publicznemu oraz konkurencyjności przedsiębiorstw.

1.4. W związku z tym w pełni funkcjonująca i interoperacyjna unia celna musi zapewniać skuteczne działanie **nowego systemu wprowadzonego przez kodeks celny**, chroniącego przedsiębiorstwa przed nieuczciwą konkurencją, w szczególności ze strony globalnego przemysłu towarów podróbionych i pirackich – nie tylko w interesie przedsiębiorstw, ale także ze względu na bezpośrednie skutki dla zdrowia, bezpieczeństwa i wzrostu gospodarczego na świecie.

1.5. Zdaniem Komitetu, ponieważ trzeba rozróżnić dwa rodzaje podrabiania produktów – „**podrabianie**” jako **naruszenie praw własności intelektualnej**, tzn. wyłącznie nieuczciwą konkurencję bez zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, oraz „**przestępstwo podrabiania**” jako czyn przestępczy zgodnie z definicją z Konwencji Rady Europy o fałszowaniu produktów medycznych i podobnych przestępstwach stwarzających zagrożenie dla zdrowia publicznego ⁽³⁾ – **wyeliminowanie zjawiska podrabiania i piractwa** powinno stanowić kluczowy **priorytet** UE w dążeniu do **zapewnienia prawidłowego wzrostu wolnego handlu światowego** bez protekcjonizmu, ale także

⁽¹⁾ Wspólne sprawozdanie EPO i UHRW dotyczące sektorów intensywnie korzystających z praw własności intelektualnej w UE, wrzesień 2013 r.

⁽²⁾ <http://www.springer.com/978-1-4614-5567-7>, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC).

⁽³⁾ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>.

z uwagi na profesjonalizację przestępczości zorganizowanej w handlu towarami podrobionymi i pirackimi oraz zagrożenia dla konsumentów. Mogłoby to obejmować odpowiedni proces karny mający na celu **zniechęcenie** do podejmowania działań przestępczych związanych z **podrabianiem towarów**.

1.6. Należy przedsięwziąć środki w wymiarze sektorowym, krajowym, europejskim i wielostronnym w celu ograniczenia negatywnego wpływu rosnącej liczby towarów podrobionych i pirackich na rynku, tak aby przeciwdziałać:

- niepowodzeniom w zwiększaniu produkcji i inwestycji,
- szkodom dla wizerunku i jakości, w tym niezgodności z wymogami technicznymi i przepisami, fałszowaniu certyfikatów zgodności czy oznakowań zgodności oraz niewłaściwemu wykorzystywaniu takich certyfikatów i oznakowaniu,
- zagrożeniom dla zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska,
- brakowi jakiejkolwiek certyfikacji, norm i kontroli jakości w odniesieniu do towarów podrobionych,
- utracie miejsc pracy i niepowodzeniom w tworzeniu nowych przedsiębiorstw,
- utracie przychodów fiskalnych i parafiskalnych,
- rosnącym problemom w obszarze bezpieczeństwa i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym finansowania terroryzmu.

1.7. EKES wyraża przekonanie, że niezbędne są wspólne wysiłki ze strony wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych w celu określenia i wdrożenia wspólnej strategii obejmującej skoordynowane działania mające na celu zapobieganie temu zjawisku oraz jego wykrywanie i zwalczanie, której o strategii towarzyszyłyby odpowiednie wspólne ramy techniczne i legislacyjne.

1.8. EKES uważa jednak, że inicjatywa leży przede wszystkim po stronie sektora prywatnego UE, obejmującego różne branże i usługodawców, których ten problem najbardziej dotyka, a także cały łańcuch wartości przy zaangażowaniu podmiotów praw oraz MŚP, natomiast Komisja Europejska musi zaktualizować ramy regulacyjne dotyczące praw własności intelektualnej, aby zmodernizować obowiązujące przepisy i dostosować możliwości w ramach prawa karnego dostępne obecnie w UE i w państwach członkowskich. Razem wszystkie te podmioty powinny stworzyć silny wspólny impuls do działania, począwszy od źródła przez cały łańcuch dostaw, określając interoperacyjne mechanizmy współpracy międzynarodowej i monitorując dostawców/klientów, tak aby zminimalizować ryzyko podrabiania w łańcuchu dostaw.

1.9. Zdaniem EKES-u **wzmocnione wspólne działania sektora prywatnego mają zasadnicze znaczenie** dla zapewnienia skutecznego partnerstwa z dostawcami stron internetowych, producentami treści, właścicielami marek, operatorami płatności elektronicznych, reklamodawcami i sieciami reklamowymi oraz rejestrarnymi domen internetowych, a także ważne są dobrowolne ustalenia dotyczące wspólnego działania, które mogą zapewniać szybkie dostosowania do nagłych zmian rynkowych.

1.10. Solidną promocję prowadzoną przez sektor prywatny powinny **wspierać środki publiczne, takie jak:**

- rozwój nowych technik parasądowych w celu ograniczenia nasilającego się handlu towarami podrobionymi, umożliwiających współpracę publiczno-prywatną w celu zoptymalizowania interwencji organów celnych dzięki oznakowaniu i identyfikowalności,
- interoperacyjne systemy wykrywania, które komunikują się z automatycznymi systemami zarządzania ryzykiem w oparciu o odpowiednie technologie, umożliwiające podmiotom prowadzącym handel elektroniczny i podmiotom praw identyfikowanie naruszeń i zapobieganie im,
- wprowadzenie nowego planu strategicznego na lata 2018–2021 ze zaktualizowanymi i lepiej skoordynowanymi ramami działania, polegającego na odpowiednich zasobach finansowych, bardziej przejrzystego i perspektywicznego, z lepiej dostosowanymi technikami wywiadowczymi, „unijną czarną listą”, wdrożeniem wzmocnionych miejscowych Punktów Informacyjnych IPR, w tym wysiłkami na rzecz zwalczania podrabiania, oraz bardziej zaawansowanymi

instrumentami nadzoru rynku (interaktywną bazą danych) ze skuteczną wspólną administracją celną, zgodnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji⁽⁴⁾,

- inicjatywy na rzecz zapewnienia lepszej jakości danych statystycznych i analiz dotyczących skali i wpływu podrabiania towarów.

1.11. EKES uważa, że należy sfinansować europejską kampanię dotyczącą zwalczania podrabiania towarów, w tym Europejski Dzień Walki z Podrabianiem Towarów, oraz specjalną linię informacyjną, zwracając uwagę na:

- poważne straty powodowane wchodzeniem na rynek towarów podrobionych i pirackich oraz ich kupowaniem dla całych sektorów gospodarki, zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska, europejskiej innowacyjności i kreatywności oraz dla zatrudnienia, dochodów publicznych i wzrostu gospodarczego w ujęciu ogólnym,
- konieczność podjęcia znacznych wysiłków w celu udoskonalenia bazy danych dotyczących towarów podrobionych oraz w ramach ocen powiązanych strat produkcyjnych i utraty miejsc pracy, tak aby opracować odpowiednią politykę; obecnie **dane statystyczne i szacunki ekonometryczne muszą stać się bardziej precyzyjne, rzetelne i porównywalne**.

1.12. EKES uważa, że niezbędna jest **ściślejsza koordynacja różnych służb Komisji Europejskiej** z agencjami europejskimi zaangażowanymi w tę sprawę oraz ich odpowiednikami w państwach członkowskich. Można to osiągnąć dzięki zapewnieniu wystarczających zasobów na potrzeby współpracy w całej Europie i wysiłkom w celu ustanowienia prawdziwej kultury współpracy. Ustanowienie **na odpowiedni okres centralnej grupy zadaniowej ds. podrabiania powinno pomóc w skutecznym osiągnięciu tego celu**.

1.13. EKES **wzywa Radę i PE** w trybie pilnym do wywarcia wpływu na Komisję Europejską, aby:

- niezwłocznie wdrożyła do końca środki technologiczne i strukturalne oraz nowy plan działania na lata 2018–2021 w odniesieniu do towarów podrobionych i pirackich,
- wsparła bardziej stanowcze wspólne działania ze strony sektora prywatnego dzięki rozporządzeniom, zasadom i strukturom, które zapewnią uczciwy i proaktywny rozwój wolnego handlu międzynarodowego.

2. Wprowadzenie: charakter oraz cechy ilościowe i jakościowe zjawiska

2.1. Aby zdefiniować temat niniejszej opinii, należy odnieść się do związanych z podrabianiem koncepcji określonych w rozporządzeniu (UE) nr 608/2013. „Piractwo elektroniczne i cyfrowe”, handel oprogramowaniem komputerowym lub nielegalnymi plikami oraz ich rozpowszechnianie z naruszeniem odpowiednich praw własności intelektualnej nie są objęte zakresem niniejszej opinii, gdyż są ściśle powiązane z agendą cyfrową, w odniesieniu do której EKES ustanowił specjalną stałą grupę analityczną.

2.2. Określenie w sposób ilościowy zjawiska podrabiania jest złożonym zadaniem, gdyż, jak we wszystkich obszarach nielegalnej działalności, **dostępne dane są w zbyt dużym stopniu oparte na informacjach szacunkowych i przybliżonych**, jako że kanały podrabiania są w większości kontrolowane przez organizacje przestępcze, które trafnie odkryły ogromny potencjał tego typu nielegalnej działalności z minimalnym ryzykiem bycia złapanym.

2.3. W ostatnich latach liczba typów podrobionych towarów wzrosła do takiego stopnia, że nie istnieją obecnie towary, które nie mogą być imitowane i sprzedawane – kopiowane jest wszystko, począwszy od dodatków odzieżowych po mechaniczne części zamienne i narzędzia, materiały budowlane i sprzęt budowlany, biżuterię, obuwie, przedmioty designerskie, zabawki, kosmetyki i produkty lecznicze, a fałszywe towary wydają się obecnie stanowić równoległy, niezależny sektor będący prawdziwym konkurentem, z którym muszą się zmierzyć przedsiębiorstwa i przed którym muszą bronić swojego udziału w rynku.

⁽⁴⁾ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.487.01.0057.01.POL&toc=OJ:C:2016:487:TOC

2.4. Łatwość zakupu często oznacza, że konsumenci wybierają towary podrobione, co ma poważne konsekwencje dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP. Handel elektroniczny i aukcje internetowe, które nie są wystarczająco regulowane i które trudno kontrolować, stanowią skuteczny i bezpieczny sposób tworzenia szerokiej bazy klientów oraz handlu tanimi podrobionymi towarami.

2.5. **Podrabianie stało się jednym z głównych czynników wspierających i finansujących przestępczość zorganizowaną.** Udział organizacji przestępczych doprowadził do drastycznego podniesienia poziomu profesjonalizmu w podrabianiu towarów: przestępcy zorganizowani rozwinęli sieci umożliwiające im optymalizację wyników na skalę globalną.

2.6. Produkcja towarów podrobionych jest zasadniczo uznawana za zjawisko zewnętrzne: dane statystyczne organów celnych wyraźnie pokazują, że większość krajów, z których pochodzą towary podrobione, nie jest członkiem UE. Chiny, chociaż zobowiązały się w najwyższym stopniu do wyeliminowania podrabiania, pozostają jednym z kluczowych graczy w tym obszarze.

2.7. Rozwój internetu stworzył nowe kanały dystrybucji produktów podrabianych, które to kanały stanowią niewielkie ryzyko dla sprzedawcy z uwagi na trudności związane z procedurą formułowania aktu oskarżenia przeciwko pośrednikom w łańcuchu wartości. Należy zatem wzmocnić współpracę wzdłuż całego/na całej długości łańcucha wartości, aby skutecznie zwalczać handel podrobionymi towarami w internecie.

2.8. Sektory intensywnie korzystające z praw własności intelektualnej w Europie wytwarzają 39 % unijnego PKB i zapewniają 26 % miejsc pracy⁽⁵⁾. Według niedawnych badań⁽⁶⁾ towary podrobione stanowią od 5 do 7 % handlu światowego, co opiewa na około 600 mld EUR rocznie, natomiast OECD⁽⁷⁾ określa wartość przywożonych fałszywych towarów na 2,5 % handlu światowego w 2013 r., co odpowiada 338 mld EUR, oraz szacuje, że do 5 % towarów przywożonych do UE, o wartości 85 mld EUR, jest podrobionych lub pirackich, z wyłączeniem towarów produkowanych i sprzedawanych w jednym państwie członkowskim oraz kupowanych przez internet i w ramach niebezpośredniej działalności gospodarczej.

2.9. Według innych międzynarodowych statystyk z 2017 r.⁽⁸⁾ światowy handel towarami podrobionymi i pirackimi generuje szacunkowo od 923 mld USD do 1,13 bln USD rocznie.

2.10. Produkcja towarów podrobionych, także na dużą skalę, wzrasta w państwach członkowskich, gdyż fałszerzy próbują ominąć kontrole celne na zewnętrznych granicach UE.

2.11. Wprowadzanie na rynek towarów podrobionych i pirackich skutkuje ogromną szkodą dla gospodarki, przyczynia się do rozwoju szarej strefy, która pozbawia rządy dochodów⁽⁹⁾ wymaganych na potrzeby podstawowych usług publicznych, a także nakłada większe obciążenie podatkowe na podatników, co skutkuje utratą legalnych miejsc pracy.

2.12. W UE podrabianie odpowiada za utratę około 800 000 miejsc pracy rocznie oraz uszczuplenie dochodów podatkowych na poziomie około 14,3 mld EUR rocznie, łącznie z podatkiem VAT i akcyzą⁽¹⁰⁾.

2.13. PE przyjął serię rezolucji w sprawie przedmiotowej kwestii, w szczególności rezolucję z dnia 9 czerwca 2015 r.⁽¹¹⁾, w której zaleca przyjęcie podejścia jednoczącego wszystkie podmioty w walce z podrabianiem, podnoszenie świadomości wśród konsumentów i udzielanie im więcej informacji, opracowanie nowych modeli handlu, usprawnienie

⁽⁵⁾ Wspólne sprawozdanie EPO i UHRW dotyczące sektorów intensywnie korzystających z praw własności intelektualnej w UE, wrzesień 2013 r.

⁽⁶⁾ Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, *The Globalization of Crime. A Transnational Crime Threat Assessment* [Globalizacja przestępstw. Ocena zagrożenia przestępczością transgraniczną].

⁽⁷⁾ OECD/EUIPO (2016 r.), *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact* [Handel towarami podrobionymi i pirackimi: mapowanie wpływu gospodarczego].

⁽⁸⁾ Global Financial Integrity, *Transnational Crime and the Developing World* [Przestępczość transgraniczna a świat rozwijający się], marzec 2017 r. (statystyki potwierdzone przez WATO – kwiecień 2017 r.).

⁽⁹⁾ Szacuje się, że w 2013 r. utracone dochody podatkowe wyniosły 90–120 mld EUR – *Frontier Economics* – 2016.

⁽¹⁰⁾ Badania sektorowe dotyczące dziewięciu sektorów narażonych na podrabianie: artykuły kosmetyczne i pielęgnacyjne; odzież, obuwie i dodatki; produkty sportowe, zabawki i gry; biżuteria i zegarki; torebki; nagrania muzyczne; wino i alkohol; produkty lecznicze.

⁽¹¹⁾ Parlament Europejski, P8_TA(2015)0219 – 09/06/2015 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0219&language=PL&ring=A8-2015-0161>.

mechanizmów obrony dla MŚP, promowanie zbieżności interesów państw członkowskich i państw trzecich oraz lepsze wykorzystywanie danych zgromadzonych przez Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO).

2.14. 19 marca 2013 r. Rada przyjęła rezolucję w sprawie unijnego planu działań dla organów celnych w latach 2013–2017 w celu zwalczania naruszeń praw własności intelektualnej, w której ustanowiła jasne cele, przydzieliła odpowiednie zasoby oraz zdefiniowała wskaźniki rezultatu i skuteczności działania zgodnie z jasno określonym harmonogramem w odniesieniu do:

- realizacji i monitorowania nowego prawodawstwa w zakresie egzekwowania praw własności intelektualnej,
- środków w celu radzenia sobie z naruszaniem praw własności intelektualnej w handlu towarami i usługami,
- współpracy z podstawowymi krajami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, tak aby zwalczać nielegalny handel wzdłuż całego międzynarodowego łańcucha dostaw,
- wzmocnionej współpracy z EUIPO i organami ścigania.

2.15. 18 maja 2017 r. Rada w konkluzjach w sprawie ustalenia priorytetów UE na lata 2018–2021 w zakresie zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej podkreśliła, że: „rynk przestępcze stają się coraz bardziej złożone i dynamiczne [...]. Szczególną uwagę należy zatem zwrócić na elektroniczny handel nielegalnymi towarami i usługami, w tym towarami podrzobionymi”.

3. Kwestie międzynarodowe

3.1. Statystyki celne wyraźnie pokazują, że większość krajów, z których wywodzą się podrzobione towary, nie jest członkami UE, jako że kluczowi gracze w podrabianiu towarów to nie tylko Chiny i Hongkong, ale także inne azjatyckie kraje specjalizujące się w poszczególnych sektorach: Indie w sektorze produktów leczniczych, Egipt w sektorze produktów spożywczych oraz Turcja w sektorze perfum, kosmetyków i obuwi, wraz z Malesją, Białorusią, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Indonezją, Tajlandią i Filipinami.

3.2. Statystyki celne UE za 2014 r. wykazały, że ponad 66 % podrzobionych wyrobów włókienniczych i odzieżowych pochodziło spoza UE.

3.3. Punkty tranzytowe w transporcie towarów z Azji do Europy odgrywają szczególnie ważną rolę, gdyż stanowią centralne strefy na potrzeby transportu kontenerów z towarami w sieci 3 000 wolnych obszarów celnych zlokalizowanych w 135 różnych krajach. Obszary te są wykorzystywane jako miejsce wymiany, dokumentowania i ponownego etykietowania zawartości kontenerów.

3.4. Kolejnym czynnikiem, jaki należy wziąć pod uwagę, jest znaczny wzrost krajowej produkcji towarów podrzobionych i pirackich w UE, która według Europolu staje się coraz bardziej zyskowna dla przestępców zorganizowanych i która wiąże się z o wiele mniejszym ryzykiem i jest powiązana z innymi rodzajami przestępstw, takimi jak oszustwo, fałszowanie dokumentów, uchylanie się od opodatkowania i handel ludźmi.

3.5. W związku z przenoszeniem zakładów produkcji towarów podrzobionych i pirackich do UE, wynikającymi z tego niższymi kosztami transportu i ograniczonym ryzykiem przechwycenia oraz rozwojem dobrze zorganizowanych sieci przestępczych dysponujących odpowiednimi zasobami wydaje się, że pojawia się nowy model: przewidywane poszerzenie wolnego obszaru celnego Tanger Med w Maroku odległego o jedynie 15 km od UE może zapewnić siatkom przestępczym dalsze możliwości wprowadzania większych ilości towarów podrzobionych na europejski rynek.

3.6. Kraje, których przedsiębiorstwa odczuły największe skutki działalności związanej z podrabianiem w latach 2011–2013, obejmują USA na poziomie 20 %, Włochy na poziomie 15 %, Francję i Szwajcarię na poziomie 12 %, Japonię i Niemcy na poziomie 8 %, Zjednoczone Królestwo i Luksemburg. Nie należy także nie doceniać pośrednich strat i dodatkowych kosztów związanych z nowymi projektami czy innowacyjnymi rozwiązaniami wprowadzanymi w związku z podrabianiem towarów.

4. Zwalczanie podrabiania i piractwa na jednolitym rynku

4.1. EKES zdecydowanie apeluje do państw członkowskich o przedsięwzięcie środków ukierunkowanych na:

- wzmocnienie krajowych działań przeciwko podrabianiu towarów i ustawodawstwa w tym zakresie, promowanie harmonizacji ustawodawstwa na szczeblu UE, opracowanie skutecznych ram administracyjnej inspekcji towarów podrobionych oraz dostosowanie możliwości z zakresu prawa karnego dostępnych w państwach członkowskich,
- zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu realizacji europejskiego prawodawstwa na szczeblu krajowym poprzez wymianę najlepszych praktyk,
- zlecenie odpowiednim organom zbierania porównywalnych danych statystycznych, w tym na temat powiązań między podrobionymi towarami a przypadkami śmierci lub wypadków, np. w podziale na grupy produktów,
- opracowanie polityki skuteczniejszego monitorowania i kontroli zagrożeń stwarzanych przez podrobione towary dla zdrowia publicznego oraz skuteczniejszego zapobiegania tym zagrożeniom,
- wzmocnienie pozycji konsumentów, za pośrednictwem technologii smartfonów, by mogli dokonywać własnej oceny autentyczności towarów i być w stanie sprawdzać i kontrolować cechy, wartości i bezpieczeństwo towarów, które kupują,
- poprawę komunikacji z konsumentami, ostrzeganie ich przed ryzykiem stwarzanym przez podrobione towary oraz pokazywanie im, w jaki sposób stosować nowe metody łatwego rozpoznawania fałszywych towarów: należy podnieść świadomość konsumentów i prowadzić krajowe kampanie informacyjne i edukacyjne,
- aktywniejsze angażowanie podmiotów lokalnych, grup międzysektorowych i stowarzyszeń konsumentów w zwalczanie podrabiania na szczeblu krajowym, zwłaszcza za pomocą kampanii informacyjnych,
- zapewnienie funkcjonariuszom celnym wystarczających środków i zasobów oraz odpowiedniego szkolenia w zakresie metod i strategii wykrywania podrobionych produktów,
- ułatwienie rejestracji znaków towarowych, modeli i innych praw własności intelektualnej dla MŚP przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu standardów technicznych i praw własności intelektualnej.

4.2. EKES wzywa do ustanowienia nowych ram UE na lata 2018–2021, w tym w pełni finansowanego i skoordynowanego planu działania, z myślą o wzmocnieniu przepisów i inicjatyw dotyczących zwalczania podrabiania towarów na szczeblu UE, za pomocą takich środków jak:

- przyspieszenie ustanowienia jednego europejskiego systemu celnego dzięki wspólnym procedurom, instrumentom i ujednoliconym, niezwłocznie dostępnym bazom danych,
- przyjęcie wspólnych kryteriów gromadzenia danych statystycznych, z położeniem nacisku na inicjatywy sektorowe, jako że nie ma jednego rozwiązania dobrego dla wszystkich,
- promowanie innowacyjnych aplikacji służących do śledzenia i monitorowania,
- silniejsze skoordynowanie na poziomie europejskim, aby prowadzić walkę z podrabianiem towarów na takim samym poziomie we wszystkich państwach członkowskich,
- rozwinięcie działań wywiadowczych oraz dwustronnych porozumień w sprawie ścigania przestępstw w całym łańcuchu dostaw, w tym z pomocą rozbudowanego miejscowego unijnego Punktu Informacyjnego IPR,
- podjęcie natychmiastowych działań w celu promowania uproszczonych unijnych ram wsparcia i pomocy dla europejskich MŚP,
- włączenie klauzuli dotyczących zwalczania podrabiania towarów do nowych umów o wolnym handlu,
- wdrożenie i koordynowanie działań zapobiegawczych UE na szczeblu międzynarodowym w celu monitorowania 3 000 wolnych obszarów celnych i całego łańcucha dostaw,

- zlecenie odpowiednim organom UE zbierania w pełni porównywalnych danych statystycznych na temat powiązań między podrobionymi towarami a przypadkami śmierci lub wypadków,
- ustanowienie wspólnych unijnych środków mających na celu kontrolę zagrożeń stwarzanych przez podrobione towary dla zdrowia publicznego oraz skuteczniejsze zapobieganie tym zagrożeniom,
- poprawa komunikacji UE z konsumentami i uwrażliwienie ich na zagrożenia oraz uczenie, w jaki sposób mogą takie towary rozpoznać (model JRC),
- zachęcanie unijnego środowiska biznesowego, by efektywniej gromadziło informacje na temat problemów związanych z podrabianiem oraz zintensyfikowało środki na rzecz zwalczania tego zjawiska, takie jak specjalne linie informacyjne dla konsumentów i ulepszone systemy zarządzania danymi,
- podjęcie skoordynowanych działań w obszarze handlu elektronicznego (metody płatności i reklama) oraz przyjęcie wspólnych specjalnych przepisów dotyczących monitorowania sprzedaży produktów leczniczych i innych wrażliwych produktów przez internet, przy zaangażowaniu w te działania podmiotów gospodarczych, grup międzybranżowych i stowarzyszeń konsumentów,
- opracowanie podejścia w zakresie zwalczania przestępstw związanych z podrabianiem towarów w odniesieniu do organizacji przestępczych i ich wpływu na bezpieczeństwo, zdrowie i bezpieczeństwo publiczne, z uwzględnieniem ustalonych zasad prawnych związanych z Konwencją Rady Europy o fałszowaniu produktów medycznych i podobnych przestępstwach stwarzających zagrożenie dla zdrowia publicznego oraz z rozszerzeniem tych zasad na podrobione produkty przemysłowe wiążące się z zagrożeniami dla bezpieczeństwa i zdrowia publicznego,
- opracowanie, wraz z EMA, Europol, EFSA i ENISA, specjalnych zasad dotyczących monitorowania sprzedaży produktów leczniczych, środków spożywczych i innych produktów wrażliwych w internecie,
- ocena roli, jaką pośrednicy mogą odgrywać w ochronie praw własności intelektualnej, w tym w związku z towarami podrobionymi, oraz rozważenie zmiany konkretnych ram prawnych UE dotyczących egzekwowania prawa ⁽¹²⁾,
- opracowanie i wspieranie prężnej europejskiej kampanii na rzecz walki z podrabianiem towarów na rynku wewnętrznym i poza nim, równoległe z kampaniami krajowymi,
- promowanie wspólnej inicjatywy technologicznej dotyczącej podrabiania w ramach programu „Horyzont 2020”,
- przydzielenie odpowiednich środków finansowych na działania przyjęte w ramach nowego planu działania na lata 2018–2021.

5. Zapewnienie optymalnego zarządzania

5.1. Zdaniem EKES-u zasadnicze znaczenie ma zapewnienie ściślejszej koordynacji różnych służb Komisji Europejskiej i agencji europejskich zaangażowanych w tę sprawę. Można to osiągnąć dzięki ustanowieniu grupy zadaniowej odpowiadającej bezpośrednio przed przewodniczącym Komisji Europejskiej, która mogłaby współdziałać z odpowiednimi segmentami sektora prywatnego, organami międzynarodowymi i właściwymi organami państw członkowskich.

5.2. Ta **grupa zadaniowa ds. podrabiania** powinna przedstawiać wszechstronne roczne sprawozdanie na temat postępów w obszarze technologicznym, strukturalnym i regulacyjnym, w szczególności na szczeblu międzynarodowym.

5.3. **Komisja Europejska i agencje europejskie**, zwłaszcza EUIPO, Europol i OLAF, a także organizacje pozarządowe zaangażowane w eliminowanie podrabiania **muszą wzmocnić swoją koordynację na szczeblu międzynarodowym** przez organizowanie corocznych konferencji międzynarodowych.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Zob. COM(2016) 288 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przemiany przemysłowe w sektorze cukru buraczanego w UE”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 345/05)

Sprawozdawca: **José Manuel ROCHE RAMO**Współsprawozdawczyni: **Estelle BRETNALL**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Organ odpowiedzialny	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemśle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję CCMI	22.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	111/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Sektor cukru buraczanego w UE przygotowuje się do jednej z największych zmian w swej historii – zniesienia kwot produkcyjnych z dniem 1 października 2017 r. Zniesienie kwot stwarza szanse dla unijnych producentów cukru buraczanego, w szczególności zapewnia im możliwość produkowania większej ilości cukru do zastosowań spożywczych i wywozu bez ograniczeń. Chcąc wykorzystać tę sposobność, sektor cukru buraczanego w UE podejmuje intensywne wysiłki, aby zwiększyć swoją konkurencyjność. Niemniej zniesienie kwot produkcyjnych stwarza również dodatkowe zagrożenia i niepewność i może wywierać presję na ten sektor. Konkurencja będzie się nasilać i wywierać presję na ceny – zarówno w przypadku plantatorów, jak i przetwórców, i oczekuje się wzrostu udziału izoglukozy na rynku. Mniej konkurencyjni producenci cukru buraczanego i plantatorzy w UE mogą mieć problemy z przetrwaniem w tych trudniejszych i bardziej zmiennych warunkach rynkowych. Mogłoby to mieć poważne konsekwencje dla pracowników, zakładów, rolników i społeczności wiejskich. Bardzo ważne jest, by decydenci nadal czujnie obserwowali przyszłość tego sektora.

1.2. Dopłaty do prywatnego przechowywania cukru pozostaną jedynym konkretnym instrumentem zapewniającym możliwość wsparcia sektora cukru buraczanego w UE po zniesieniu kwot produkcyjnych. Jednak w przypadku kryzysu rynkowego w unijnym sektorze cukru buraczanego nie jest jasne, w jakich okolicznościach takie dopłaty mogłyby być wprowadzane. Należy lepiej określić warunki uruchomienia dopłat do prywatnego przechowywania, aby system odpowiadał założonym celom. Komisja Europejska mogłaby rozważyć określenie obiektywnego progu cenowego, którego osiągnięcie uruchamiałoby proces decyzyjny dotyczący uruchomienia dopłat do prywatnego przechowywania. Zmniejszyłoby to subiektywność tego procesu i promowało szybkie i jednolite wprowadzenie takiej pomocy w czasach kryzysu. Można by również rozważyć możliwość uruchomienia ogólnych środków nadzwyczajnych, takich jak te przewidziane w art. 222 rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie Centrum Monitorowania Rynku Cukru, pod warunkiem że jego skład będzie zrównoważony i że będzie ono zwoływane w stosownym terminie w razie wystąpienia trudności rynkowych.

1.3. W ramach WPR należy zapewnić narzędzia rynkowe, które wspierałyby ciągłą produkcję cukru w państwach członkowskich UE. Unijny przemysł cukru buraczanego odgrywa bardzo ważną rolę w tworzeniu miejsc pracy i w działalności gospodarczej, a także w zapewnianiu konkurencyjności przemysłu spożywczego. Obecnie w ramach WPR państwa członkowskie mogą przyznawać wsparcie związane z produkcją tym sektorom lub regionom, w których określone typy rolnicze lub sektory rolnictwa o szczególnym znaczeniu gospodarczym, społecznym lub środowiskowym przeżywają pewne trudności. Tak jest w przypadku uprawy buraków cukrowych w regionach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Płatności bezpośrednie związane z produkcją powinny się koncentrować na zmniejszeniu ryzyka spadku produkcji buraka cukrowego i/lub wycofania się z niej w tych regionach, tak aby uniknąć pustoszczenia obszarów wiejskich oraz zachować

różnorodność biologiczną. W kontekście coraz większej zmienności bezpośrednie wsparcie dla rolników powinno iść w parze z lepszym dostępem do narzędzi zarządzania ryzykiem. Współzależność przetwórców i rolników jest powodem ustanowienia szczególnych warunków umownych regulujących stosunki między plantatorami a przetwórcami w tym sektorze.

1.4. Gdyby od dnia 1 października 2017 r. sytuacja na rynku cukru w UE rozwijała się niekorzystnie, mogłoby dojść do zwolnień. Komisja Europejska powinna rozważyć celowość wykorzystania różnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFIS) do wspierania regionalnych lub lokalnych miejsc pracy, zwłaszcza z myślą o pracownikach i rolnikach dotkniętych ewentualnym zamykaniem zakładów. Konieczne mogłoby okazać się uczynienie wyjątku w odniesieniu do kryteriów wykorzystania niektórych z tych funduszy.

1.5. Z dniem 1 października 2017 r. producenci cukru buraczanego w UE będą zobowiązani zgłaszać zarówno cenę sprzedaży swojego głównego produktu, jak i ceną nabycia pierwotnego wkładu. Taki stopień przejrzystości rynku nie znajduje odbicia w przejrzystości ani na dalszych etapach łańcucha dostaw, ani po stronie producentów izoglukozy. Komisja Europejska powinna rozważyć zalecenia Grupy Zadaniowej ds. Rynków Rolnych dotyczące rozszerzenia przejrzystości rynku na niższe szczeble, tak by objąć nią użytkowników cukru. Pozwoli to uzyskać lepszy obraz dzielenia się wartością dodaną wzdłuż całego łańcucha dostaw. Przejrzystość rynku – czy to dla producentów cukru i izoglukozy, czy też dla użytkowników cukru – nie może wpływać na konkurencyjną pozycję zainteresowanych przedsiębiorstw.

1.6. Zwiększenie wywozu cukru będzie miało kluczowe znaczenie dla przemysłu cukrowniczego w UE po zniesieniu kwot. Komisja Europejska powinna promować wywóz cukru z UE, a także kwestionować arbitralne nakładanie instrumentów ochrony handlu przez importerów z krajów trzecich. Powinna także wykazywać ostrożność w dążeniu do liberalizacji handlu w kontekście unijnych negocjacji dotyczących wolnego handlu. Powinna wreszcie bardziej asertywnie kwestionować – zarówno na poziomie WTO, jak i w ramach dwustronnych negocjacji handlowych – stosowane przez głównych światowych producentów i eksporterów cukru strategie wsparcia, które zakłócają handel.

1.7. Promowanie alternatywnych rynków zbytu dla buraków cukrowych – takich jak bioetanol, pasza dla zwierząt, tworzywa sztuczne i chemikalia pochodzenia biologicznego – będzie miało zasadnicze znaczenie dla przyszłej konkurencyjności tego sektora. Komisja Europejska powinna utrzymać limit na biopaliwa wynoszący 7 procent, który można zaliczyć na poczet realizacji celu dotyczącego 10-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. Załącznik IX do dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (2009/28/WE), który klasyfikuje melasy jako surowce roślinne do produkcji zaawansowanych biopaliw, powinien pozostać niezmienny. Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny powinny stymulować i wspierać innowacje w zakresie innych produktów ubocznych pochodzenia biologicznego. Może to przybrać formę funduszu innowacji w UE, a także programu nisko oprocentowanych kredytów.

2. Znaczenie produkcji cukru buraczanego dla obszarów wiejskich i środowiska naturalnego

2.1. Unia Europejska jest przodującym producentem cukru buraczanego na świecie. W okresie 2011/2012–2015/2016 średnia roczna produkcja tego surowca wyniosła 17,2 mln ton. Zakłady cukrownicze skupują około 107 mln ton buraka cukrowego rocznie od 137 000 europejskich plantatorów. Burak cukrowy jest zasadniczo przetwarzany w cukier, lecz także w znaczącej ilości na inne produkty, takie jak pasza dla zwierząt, etanol uzyskiwany ze źródeł odnawialnych i bioproduktów. Produkty te mogą odgrywać istotną rolę jako bufor w przypadku nadmiernej podaży.

2.2. Cukrownie są zazwyczaj położone na obszarach wiejskich cechujących się niskim poziomem działalności przemysłowej. Stanowią one często gospodarczą podstawę regionów, w których są położone, i w których istnieje mało przemysłowych alternatyw. Przemysł cukrowy w UE zapewnia prawie 28 000 bezpośrednich miejsc pracy, głównie skupionych w najbardziej konkurencyjnych regionach uprawy buraków cukrowych. Te miejsca pracy wymagają na ogół stosunkowo wysokich kwalifikacji, a pracownicy sektora cukrowego otrzymują wyższe wynagrodzenie niż w większości innych sektorów rolnych. Oprócz bezpośredniego zatrudnienia, generowana przez ten sektor działalność gospodarcza zapewnia dalsze 150 000 pośrednich miejsc pracy, np. w transporcie, logistyce i budownictwie.

2.3. Jedynie w bardzo wyjątkowych okolicznościach możliwe jest ponowne podjęcie produkcji cukru w przypadku zamknięcia cukrowni. Wynika to z faktu, że wybudowanie cukrowni pociąga za sobą wysokie koszty kapitałowe, zwykle rzędu kilkuset milionów euro. W większości przypadków zamknięcie jednego zakładu oznacza trwałe zaprzestanie bardzo istotnej działalności przemysłowej i utratę setek bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy. Poszukiwanie alternatywnego zatrudnienia w przemyśle może prowadzić do migracji z obszarów wiejskich oraz ich wyludnienia.

2.4. Podobnie przedstawia się sytuacja plantatorów. Uprawa buraka cukrowego musi mieć miejsce w geograficznej bliskości przetwarzających go zakładów. Wynika to ze stosunkowo wysokich kosztów transportu buraka – do wyprodukowania jednej tony cukru potrzeba 6–7 ton buraka. W przypadku zamknięcia działalności przez cukrownię plantatorzy zostają pozbawieni rynku zbytu dla buraków cukrowych. Jeśli nie istnieje inny zakład w opłacalnej ekonomicznie odległości, są oni zmuszeni przestawić się na inne uprawy. Ma to istotny negatywny wpływ na zyski finansowe zainteresowanych rolników, z których wielu poczyniło znaczne inwestycje w specjalne urządzenia, na przykład do zbiorów buraka, które nie mają zastosowania do innych upraw. Ponadto nagłe przejście na inne uprawy przez dużą liczbę rolników może wywierać znaczną presję na lokalne rynki rolne.

2.5. Produkcja cukru buraczanego jest zrównoważona środowiskowo. Burak cukrowy jest zawsze uprawiany w płodozmianie z innymi uprawami polowymi. Płodozmian przyczynia się zachowania żyzności gleby i ograniczenia przenoszonych przez glebę patogenów i szkodników, a tym samym do zmniejszenia potrzeby stosowania środków ochrony roślin. Opracowywanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk jest powszechnym zjawiskiem w regionach uprawy buraków w UE. W sektorze tym zachęca się do stosowania ściółki i zmniejszonej orki, by wspierać żyzność gleby i ograniczyć erozję. Z kolei zakłady minimalizują wykorzystanie energii poprzez stosowanie systemów kogeneracji (CHP) oraz odzysk ciepła i oszczędzanie wody.

3. Konkurencyjna pozycja unijnego sektora cukru buraczanego

3.1. Sektor cukrownictwa UE wiele zainwestował w ulepszenia techniczne i zmniejszenie kosztów, a także w kapitał ludzki, badania, edukację i szkolenia. W ciągu ostatnich 26 lat średni koszt produkcji cukru kwotowego w UE wzrósł jedynie o 0,4 % rocznie, w porównaniu do rocznej stopy inflacji wynoszącej 2,2 %. Przekłada się to na stałe obniżanie kosztów w stosunku do inflacji na przestrzeni ostatnich dwóch dziesięcioleci ⁽¹⁾. Korzyści te przyczyniły się do zwiększenia konkurencyjności przemysłu spożywczego UE, w którym wykorzystuje się cukier.

3.1.1. Plony buraka cukrowego znacząco wzrosły w ostatnich latach dzięki zarówno ulepszeniom technicznym, jak i lepszym odmianom materiału siewnego, do czego przyczyniła się lepsza współpraca między przemysłem, plantatorami, sektorem badań i rozwoju i podmiotami handlującymi materiałem siewnym. Średnie plony cukru buraczanego (w tonach cukru/ha) wzrosły o 2,4 procent rocznie w ciągu ostatnich 26 lat, i przewiduje się utrzymanie tej tendencji w okresie po roku 2017. Plony cukru z hektara w UE są obecnie wyższe niż w Australii lub południowo-wschodnim regonie Brazylii, które zaliczane są do najbardziej pod tym względem konkurencyjnych regionów świata. Cztery z dziesięciu największych na świecie przedsiębiorstw produkujących cukier ma siedzibę w UE ⁽²⁾.

3.2. Uzyskanie tej przewagi konkurencyjnej było częściowo możliwe dzięki znaczącej restrukturyzacji sektora, która miała miejsce w latach 2006–2009. Po reformie z 2006 r. w przemyśle buraka cukrowego w UE doszło do zamknięcia prawie połowy zakładów produkcyjnych, co spowodowało utratę 4,5 mln ton zdolności produkcyjnych, ponad 24 000 bezpośrednich miejsc pracy i 165 000 dostawców rolnych ⁽³⁾. Transformacja ta zwiększyła stabilność gospodarczą sektora buraka cukrowego w UE, aczkolwiek za cenę wysokich kosztów społecznych. Od roku gospodarczego 2008/2009 zatrudnienie utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie, podobnie jak liczba zakładów.

3.3. Zachowano silne więzi między przetwórcami cukru a pracownikami tego sektora dzięki długotrwałemu dialogowi społecznemu na szczeblu europejskim i krajowym. Dialog społeczny w sektorze cukru UE prowadzony jest od 1968 r. i ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by w trudnych momentach – na przykład po przeprowadzeniu reformy polityki cukrowej UE w 2006 r. – transformacja przeprowadzana była z należyтым uwzględnieniem potrzeb społecznych. Poprzez udział w kształtowaniu poczucia współodpowiedzialności dialog społeczny przyczynia się do konkurencyjności przemysłu.

3.4. Począwszy od 2017 r., dążyć się będzie do dalszego zwiększania konkurencyjności, zwłaszcza w świetle możliwych zabiegów producentów o zmniejszanie kosztów stałych dzięki funkcjonowaniu zakładów na pełnych mocach produkcyjnych. Może to oznaczać dłuższe kampanie przetwórstwa buraków i wiążące się z tym wyższe ryzyko zarówno dla przetwórców, jak i plantatorów, w związku z niepewnością co do zbioru i przechowywania buraków w zimie.

⁽¹⁾ Dane pochodzą z ankiety CEFS (Europejskiego Komitetu Producentów Cukru) dotyczącej kosztów produkcji, która przeprowadzana jest co roku, aby obliczyć średni koszt produkcji kwotowego cukru buraczanego w UE.

⁽²⁾ F.O. Licht's *International Sugar and Sweetener Report*, 18 maja 2017 r., tom 149, nr 14. Wspomniani czterej producenci cukru to: Südzucker, Tereos, ABSugar, i Nordzucker.

⁽³⁾ Dane statystyczne CEFS.

3.5. Aby uniknąć marnotrawstwa, przetwórcy cukru w UE wykorzystują całość buraka cukrowego do produkcji określonej gamy produktów w uzupełnieniu do cukru. Przykładowo, kamienie i gleba pozostałe po oczyszczeniu buraków sprzedawane są przemysłowi budowlanemu; pozyskuje się i przetwarza materiał włóknisty z buraków (wysłodki buraczane) i melasę w celu wykorzystania ich w paszach dla zwierząt; a ponadto melasa oraz inne syropy uzyskiwane w produkcji cukru mogą być wykorzystywane do produkcji etanolu ze źródeł odnawialnych. W coraz większym stopniu producenci cukru dywersyfikują swą działalność poprzez produkcję składników dla bioproduktów wykorzystywanych w takich gałęziach przemysłu jak tworzywa sztuczne, wyroby włókiennicze, produkty farmaceutyczne i chemikalia.

4. Stosunki w obrębie łańcucha dostaw cukru

4.1. Przetwórcy cukru buraczanego i rolnicy uprawiający buraki cukrowe są od siebie wzajemnie zależni. Rolnicy są zależni od przedsiębiorstw produkujących cukier, które zapewniają środki trwałe i wiedzę fachową niezbędną do ekstrakcji cukru z ich buraków, a przetwórcy są zależni od rolników, jeśli chodzi o dostawy zakontraktowanych upraw. W celu zminimalizowania kosztów transportu buraków rolnicy muszą również znajdować się w geograficznej bliskości zakładu cukrowniczego, któremu zapewniają dostawy. Ponadto wiele spośród największych cukrowni to spółdzielnie, co pozwala rolnikom na posiadanie bezpośrednich udziałów w tej branży.

4.1.1. Współzależność przetwórców i rolników wymaga szczególnych ram umownych, by zrównoważyć prawa i obowiązki tych dwóch partnerów. Stosunki umowne między plantatorami buraków cukrowych a przetwórcami cukru po 2017 r. określone są w art. 125 rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych i w jego załączniku X. Zasady te zostały niedawno uzupełnione w rozporządzeniu delegowanym, które dopuszcza, by klauzule dotyczące podziału wartości były nadal wprowadzane do umów kontraktacji buraków na zasadzie dobrowolności⁽⁴⁾. Większość podmiotów przemysłu cukrowniczego uzgodniła niedawno umowy na kontraktację buraków na rok 2017/2018 i na lata późniejsze, które przewidują jakiś formę powiązania ceny buraków cukrowych z cenami na rynku cukru.

4.1.2. Producenci buraków cukrowych są od dawna zobowiązani do comiesięcznego raportowania cen, produkcji i zapasów, i obowiązek ten zostanie utrzymany w okresie po zniesieniu systemu kwot. Od dnia 1 października 2017 r. należy również powiadamiać Komisję Europejską o cenach buraków cukrowych i publikować je corocznie. Taki stopień przejrzystości rynku cechujący sektor przetwórstwa cukru nie znajduje odbicia ani w przejrzystości na dalszych etapach łańcucha dostaw, ani w przejrzystości ze strony producentów izoglukozy. Dowody sugerują, że transmisja cen wzdłuż łańcucha dostaw cukru jest niska⁽⁵⁾, i może warto byłoby zastanowić się nad możliwością wprowadzenia większej przejrzystości dla użytkowników buraka cukrowego w UE.

4.2. Rafinerie przetwarzające cukier trzcinowy również są aktywne na rynku cukru w UE. Rafinerie cukru trzcinowego nie przetwarzają buraka cukrowego, lecz zależne są od przywozu surowego cukru trzcinowego w celach rafinacji. UE pozwala na nieograniczony bezcłowy przywóz cukru z krajów najsłabiej rozwiniętych w ramach inicjatywy „wszystko oprócz broni” (EBA) oraz z krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, które zawarły umowy o partnerstwie gospodarczym z UE. Rafinerie surowego cukru trzcinowego w UE korzystają z koncesji na bezcłowy dostęp do rynku na mocy dwustronnych umów z Ameryką Środkową, Kolumbią, Peru, Ekwadorem i Republiką Południowej Afryki, które obecnie opiewają łącznie na 420 000 ton rocznie. Roczna dostępność cukru surowego do rafinacji w ramach kontyngentu CXL o obniżonej stawce celnej – podzielonego między Brazylię, Australię, Kubę i wszystkie państwa trzecie (*erga omnes*) – wynosi łącznie ponad 700 000 ton i wzrosło do niemal 800 000 ton w okresie 2017/2018. W ramach zarówno niedawno zakończonych, jak i trwających negocjacji dotyczących wolnego handlu, UE oferuje krajom trzecim dodatkowy dostęp do unijnego rynku cukru.

5. Zniesienie kwot produkcyjnych

5.1. Od 1968 r. produkcja cukru i izoglukozy w UE do użytku spożywczego była ograniczana za pomocą kwot produkcyjnych. Kwoty produkcyjne przestaną obowiązywać z dniem 1 października 2017 r., czyli od początku roku gospodarczego 2017/2018 na całym rynku cukru. Od tego momentu producenci cukru i izoglukozy w UE będą mogli produkować cukier oraz izoglukozę do użytku spożywczego bez ograniczeń. Istniejący pułap wywozu również przestanie obowiązywać⁽⁶⁾. W związku z tym podmioty gospodarcze działające w sektorze cukru w UE będą mogły wywozić cukier bez ograniczeń od dnia 1 października 2017 r.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1166 z dnia 17 maja 2016 r. zmieniające załącznik X do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do warunków zakupu buraków w sektorze cukru od dnia 1 października 2017 r.

⁽⁵⁾ Areté, październik 2012 r., *Study on price transmission in the sugar sector. Final report* [Badanie dotyczące transmisji cen w sektorze cukru. Sprawozdanie końcowe], Komisja Europejska, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, przetarg nr AGRI-2011-EVAL-03.

⁽⁶⁾ Por. DS266. UE może obecnie wywozić około 1,35 mln ton cukru na rok gospodarczy, tj. 10 procent kwot produkcji cukru.

5.2. Prognozuje się wzrost produkcji cukru w roku gospodarczym 2017/2018. Wzrost ten ma mieć charakter strukturalny. Ponadto oczekuje się, że izoglukoza będzie miała większy udział w unijnym rynku substancji słodzących, przy czym producenci izoglukozy zamierzają z czasem produkować 2–3 mln ton tej substancji, których znaczna część może zostać użyta do produkcji napojów bezalkoholowych⁽⁷⁾. Dla porównania, konsumpcja cukru w UE nieznacznie spada.

5.3. Zwiększona krajowa produkcja cukru i szerszy udział izoglukozy na rynku może zaważyć na cenach cukru białego w UE w okresie po zniesieniu kwot. Średniookresowe prognozy Komisji Europejskiej dotyczące rynków rolnych w latach 2016–2026 sugerują, że ceny cukru białego w UE uplasują się poniżej progu referencyjnego wynoszącego 404 EUR/tonę w odniesieniu do znacznej części okresu po zniesieniu kwot, tj. poniżej średnich kosztów produkcji cukru i uprawy buraków cukrowych.

5.3.1. W 2015 r. ceny cukru białego w UE osiągnęły najniższy poziom od rozpoczęcia systemu sprawozdawczości cenowej w 2006 r.⁽⁸⁾. Sytuacja ta miała poważny wpływ na raportowane wyniki finansowe producentów cukru w UE, z których wielu nie było w stanie osiągnąć zysku w roku obrotowym 2015/16. Producenci cukru we Włoszech znaleźli się pod szczególną presją, a jeden producent zdecydował się zawiesić produkcję w roku gospodarczym 2015/16. Jedyne producenty cukru w Grecji także mają poważne problemy.

5.4. Od dnia 1 października 2017 r. producenci cukru z UE będą mogli wywozić go bez limitów. Może to być okazją do zwiększenia dochodów w celu zrekompensowania niższych cen cukru w obrębie UE. Prognozuje się, że spożycie cukru na świecie będzie rosło w tempie 1,5–2,0 % rocznie (ok. 2–3 mln ton rocznie), więc powinno istnieć wystarczające zapotrzebowanie na zwiększenie wywozu cukru z UE.

5.4.1. Niemniej wzrost wywozu cukru z UE zależy od wystarczającego dostępu do rynków państw trzecich. Komisja Europejska powinna dążyć do otwarcia rynków cukru importerów cukru netto w ramach prowadzonych przez nią negocjacji dotyczących wolnego handlu, zarówno poprzez zmniejszenie lub zniesienie należności celnych, jak i poprzez otwarcie kontyngentów taryfowych. Powinna także w dalszym ciągu eliminować cła na wywóz z UE produktów o wysokiej zawartości cukru, a także poprzeć ściśle reguły pochodzenia dla tego rodzaju produktów, by producenci cukru z UE mogli odnieść korzyści ze wzrostu eksportu.

5.4.2. Wywóz cukru z UE napotyka nieraz trudności w związku ze stosowaniem instrumentów ochrony handlu przez kraje trzecie. Komisja Europejska powinna uczynić wszystko co możliwe, by zwalczyć tego rodzaju środki po deregulacji sektora z dniem 1 października 2017 r., a sam sektor musi zapewnić niezbędne wsparcie dla wszelkiej uzgodnionej procedury.

5.5. W ramach zarówno niedawno zakończonych, jak i trwających negocjacji dotyczących wolnego handlu, UE oferuje krajom trzecim dostęp do unijnego rynku cukru. Otwarcie rynku wywiera presję spadkową na ceny cukru białego w UE i naraża je na rosnącą zmienność. Obecny rynek światowy jest rynkiem dumpingu rezydualnego cechującym się dużą zmiennością, na którym często zawiera się transakcje handlowe poniżej średnich kosztów produkcji nawet najbardziej wydajnych branż światowych. Powodowane jest to w dużej mierze stosowaniem środków wsparcia zakłócających handel przez niektórych najważniejszych producentów i eksporterów cukru, takich jak Brazylia i Tajlandia. W rezultacie przemysł cukru buraczanego w UE nie konkuruje na równych warunkach z producentami cukru w państwach trzecich. Komisja musi traktować cukier jako towar wrażliwy w negocjacjach dotyczących wolnego handlu poprzez utrzymanie unijnych cel na cukier. Toczące się negocjacje z Mercosur stanowią poważne zagrożenie dla tego sektora, biorąc pod uwagę, że Brazylia jest głównym producentem i eksporterem cukru na świecie. Komisja musi być przygotowana na zmierzenie się na forum Organu Rozstrzygania Sporów WTO, a także podczas negocjacji handlowych, z podmiotami udzielającymi największych dopłat.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ Te dane liczbowe pochodzą od stowarzyszenia przemysłu skrobiowego StarchEurope.

⁽⁸⁾ W lutym i czerwcu 2015 r. ceny osiągnęły najniższy poziom, tj. 414 EUR/tonę.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 345/06)

Sprawozdawca: **Sofia BJÖRNSSON**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	15.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.7.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	123/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem Deklarację Cork 2.0 i konferencję, która we wrześniu 2016 r. doprowadziła do przyjęcia deklaracji. W deklaracji nadal zdecydowanie popiera się politykę UE na rzecz obszarów wiejskich. Obszary wiejskie w UE są niejedolite i wykazują spore różnice tak między państwami członkowskimi, jak i w ich obrębie.

1.2. EKES jest zdania, że z różnic tych wynika konieczność stosowania strategicznego podejścia i wyznaczenia priorytetów przy korzystaniu z dostępnych funduszy unijnych. Punktem wyjścia przy tym muszą być priorytety danych państw członkowskich i ich regionów i – co ważniejsze – inicjatywy samej ludności wiejskiej. Obowiązkowa ocena wpływu decyzji i strategii politycznych na obszary wiejskie daje ponadto możliwość uwzględnienia szczególnych uwarunkowań tych obszarów oraz dostosowania się do nich.

1.3. Rozwój obszarów wiejskich jest zagadnieniem przekrojowym dotyczącym właściwie wszystkich dziedzin polityki. Potrzeba bardziej spójnej polityki na rzecz obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego i dlatego niezbędny jest solidny budżet europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. EKES zauważa, że Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) jest najważniejszy dla rozwoju wsi spośród europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, oraz podkreśla, że pozostałe europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – takie jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS), powinny być w tym kontekście wykorzystywane w większym stopniu.

1.4. Politykę tę można jeszcze pod wieloma względami uprościć. EKES uważa, że niezbędne jest uproszczenie przepisów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zarówno na szczeblu UE, jak i na krajowym i regionalnym szczeblu wdrażania. Obecny system jest tak skomplikowany, że sporo potencjalnych wnioskodawców w ogóle rezygnuje ze składania wniosków.

1.5. W wielu miejscach w Europie, zwłaszcza na obszarach wiejskich, wciąż jeszcze brakuje stabilnych rozwiązań w dziedzinie komunikacji internetowej. EKES ocenia to bardzo krytycznie. Obszary wiejskie potrzebują technologii szerokopasmowej dla względów bezpieczeństwa, np. sprawnych połączeń telefonicznych, a także ze względu na standard życia. Dostęp szerokopasmowy może być jednym z czynników decydujących o tym, czy przede wszystkim młodzi ludzie będą chcieli pozostać na wsi, czy też wyjadą. Dla przedsiębiorstw i przedsiębiorców dostęp do usług szerokopasmowych to konieczność.

1.6. Z uwagi na silne powiązanie z ziemią rolnictwo ma szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich. Produkcja rolna jest zarówno nieodzownym elementem obszarów wiejskich, jeśli chodzi o zaopatrzenie ludności w żywność wytworzoną zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, jak i siłą napędową rozwoju obszarów wiejskich. W związku z tym dla Komitetu oczywiste jest, że lwią część środków z EFRROW przeznacza się na rolnictwo. Dobre warunki dla młodych rolników to podstawa dla długofalowego zrównoważonego rozwoju produkcji rolnej.

1.7. EKES podkreśla, że zrównoważony rozwój wymaga klimatu sprzyjającego innowacjom.

1.8. EKES zauważa, że 17 celów zrównoważonego rozwoju ONZ i porozumienie klimatyczne z Paryża (COP 21) stanowią zamierzenia obejmujące całość polityki UE, w tym także politykę rozwoju obszarów wiejskich. Władze lokalne i regionalne z obszarów wiejskich muszą aktywnie zaangażować się w realizację tych międzynarodowych zobowiązań.

2. Uwagi ogólne

Cork 2.0

2.1. W 1996 r. Komisja zorganizowała konferencję w irlandzkim mieście Cork. Konferencja ta zakończyła się wydaniem deklaracji z Cork, która stworzyła podstawę dla drugiego filaru wspólnej polityki rolnej (WPR) i programów rozwoju obszarów wiejskich. Jesienią 2016 r. Komisja zorganizowała kolejną konferencję w Cork, zakończoną przyjęciem Deklaracji Cork 2.0.

2.2. Konferencja organizowana przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zakończyła się przyjęciem deklaracji w atmosferze powszechnego porozumienia. Około 340 uczestników z większości państw członkowskich UE reprezentowało społeczeństwo obywatelskie oraz organy publiczne szczebla krajowego, regionalnego i unijnego, w tym i EKES. Na zakończenie przedstawiono deklarację zatytułowaną „Lepsze życie na obszarach wiejskich”, która została przyjęta przez uczestników bez głosów sprzeciwu.

2.3. Punktem wyjścia deklaracji jest polityka UE na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. Pod pewnym względem jest ona jednak zakrojona szerzej, ponieważ wskazuje się w niej na cele zrównoważonego rozwoju ONZ (agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030) ⁽¹⁾ i porozumienie klimatyczne z Paryża (COP 21) ⁽²⁾.

2.4. Na wstępie podaje się powody przyjęcia deklaracji, a następnie dziesięć punktów stanowiących wytyczne dla polityki:

- Punkt 1: Promowanie dobrobytu na obszarach wiejskich
- Punkt 2: Wzmacnianie łańcuchów wartości na obszarach wiejskich
- Punkt 3: Inwestowanie w rentowność i żywotność obszarów wiejskich
- Punkt 4: Ochrona środowiska na obszarach wiejskich
- Punkt 5: Zarządzanie zasobami naturalnymi
- Punkt 6: Wspieranie działań w dziedzinie klimatu
- Punkt 7: Zwiększanie wiedzy i innowacji
- Punkt 8: Ulepszenie zarządzania na obszarach wiejskich
- Punkt 9: Zwiększenie skuteczności realizacji polityki i jej uproszczenie
- Punkt 10: Poprawa skuteczności i rozliczalności

2.5. Deklaracja opiera się na kompleksowym podejściu do rozwoju obszarów wiejskich. Jej mocną stroną stanowią zakres i treść, ponieważ opracowane są wszystkie aspekty niezbędne dla żywotności i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w UE. Jednak zdaniem EKES-u zakres deklaracji jest zarazem jej słabą stroną, ponieważ powoduje złożoność, która nie zostawia miejsca dla skoncentrowanego podejścia na szczeblu UE. W związku z wielkimi wyzwaniami stojącymi przed obszarami wiejskimi EKES podkreśla, że dostępne środki muszą być wykorzystywane w ukierunkowany sposób, aby zapewnić konkretne rezultaty. Należy położyć nacisk na priorytety danego państwa członkowskiego lub regionu i – co ważniejsze – na inicjatywy ludności wiejskiej.

⁽¹⁾ Zob. opinia „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy” (zob. s. 15 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽²⁾ Zob. opinia „Po konferencji w Paryżu” (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 103).

2.6. Pod względem merytorycznym Deklaracja Cork 2.0 jest podobna do deklaracji z 1996 r., różni się jednak od niej tym, że teraz obejmuje również kwestię przeciwdziałania zmianie klimatu i cyfryzację.

2.7. EKES uważa się za istotny podmiot w procesie wdrażania deklaracji i apeluje do Komisji o przedstawianie w przyszłości sprawozdań z postępów z realizacji.

Fundusze UE na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

2.8. We wszystkich państwach członkowskich na szczeblu krajowym lub regionalnym istnieją programy rozwoju obszarów wiejskich, które po części są finansowane z EFRROW, a po części ze środków krajowych (publicznych lub prywatnych). Programy te obejmują działania, które mają przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju w trzech aspektach – ekologicznym, społecznym i gospodarczym. Są one opracowywane przez dane państwo członkowskie lub odnośny region i zatwierdzane przez Komisję.

2.9. EFRROW jest częścią europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, razem z Funduszem Spójności, Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) i Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim (EFMR). W odniesieniu do technicznej realizacji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych obowiązują wspólne postanowienia⁽³⁾. Każde państwo wynegocjowało ponadto wspólne umowy partnerstwa na rzecz funduszy z priorytetami przeprowadzania działań. Jest to częścią realizacji celów strategii „Europa 2020”. Istnieje zatem ściśle powiązanie między funduszami i strategią na rzecz współdziałania funduszy.

2.10. W ramach EFRROW istnieją sieci na rzecz obszarów wiejskich, które pracują częściowo na szczeblu unijnym jako Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a częściowo na szczeblu krajowym i regionalnym. Sieci te są platformami kontaktów oraz wymiany doświadczeń i poprawiają warunki do tego, by programy na rzecz obszarów wiejskich były należycie realizowane i spełniały swoje cele.

2.11. Komitet Regionów zlecił przeprowadzenie analizy, w jakim zakresie europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są wykorzystywane na rozwój obszarów wiejskich⁽⁴⁾. Nie jest zaskoczeniem, że o większość środków na te cele wnioskowano i wnioskuje się z EFRROW. W porównaniu do tego udział innych funduszy jest stosunkowo lub nawet bardzo niewielki. EKES opowiada się za zwiększeniem tego udziału, ponieważ rozwój wsi jest kwestią horyzontalną o zasadniczym znaczeniu dla spójności Unii.

2.12. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne były i pozostają najważniejszym unijnym środkiem realizacji celów sformułowanych w deklaracji z Cork. Następny okres programowania finansowego UE rozpoczyna się w 2021 r. i określenie działań na ten okres będzie kluczowe dla stopnia realizacji celów z Cork 2.0. EKES stwierdza ponadto, że do wdrożenia deklaracji i celów politycznych niezbędny będzie solidny budżet europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

3. Inne działania

Ocena wpływu na obszary wiejskie

3.1. W punkcie 1 deklaracji postuluje się wprowadzenie mechanizmu oceny wpływu na obszary wiejskie, co ma zagwarantować, że potencjał tych obszarów znajdzie odzwierciedlenie w polityce i strategiach UE. Polityka rolna i polityka rozwoju obszarów wiejskich powinny, przy pomocy koncepcji międzysektorowych, bazować na tożsamości i dynamice obszarów wiejskich. Poza tym powinny one sprzyjać zrównoważoności, włączeniu społecznemu oraz rozwojowi lokalnemu.

3.2. Ocena wpływu na obszary wiejskie oznacza, że szczególna sytuacja obszarów wiejskich jest obiektywnie i systematycznie uwzględniana. Może być to środkiem pozwalającym stwierdzić, jak decyzje polityczne wpływają na obszary wiejskie, przez co uniknie się negatywnych skutków.

3.3. Wpływ na obszary wiejskie analizuje się na przykład w Finlandii, w Zjednoczonym Królestwie i w Kanadzie. Ocena może być obowiązkowa lub dobrowolna. W Irlandii Północnej przeprowadzanie takiej oceny jest od 2016 r. wymagane ustawowo. Systemy poszczególnych krajów są podobne do siebie.

3.4. Aby ocena była skuteczna, musi być obowiązkowa. Musi dawać podmiotom kształtującym politykę ugruntowaną podstawę dla ich decyzji. Ocena wpływu na obszary wiejskie, która ogranicza się do badań i ustaleń, lecz nie oddziałuje na podejmowanie decyzji, byłaby pozbawiona sensu.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

⁽⁴⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>.

3.5. Poza tym trzeba być świadomym, że w obrębie UE i poszczególnych państw członkowskich nie ma jednego obszaru wiejskiego, lecz istnieje wiele różnych obszarów wiejskich o odmiennych możliwościach i uwarunkowaniach. Trzeba to zawsze uwzględniać w ocenie wpływu na obszary wiejskie oraz w polityce zarówno na szczeblu UE, jak i w państwach członkowskich, jeżeli chcemy, by rozwój obszarów wiejskich przebiegał pomyślnie. Mieszkańcy obszarów wiejskich również odgrywają znaczącą rolę w tworzeniu lokalnej tożsamości i w rozwoju własnego regionu, a także w debatach i w decyzjach, na ile chcą zachować wiejski charakter tego regionu.

LEADER i rozwój lokalny kierowany przez społeczność

3.6. W punkcie 8 Deklaracji stwierdza się, że należy nawiązać do sukcesu i oddolnego podejścia inicjatywy LEADER. EKES zaprezentował w wielu dokumentach swoje stanowisko na temat polityki spójności UE, istniejących w jej ramach partnerstw, metody LEADER, a także na temat nowej metody kooperacyjnej rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (CLLD).

3.7. EKES zgodził się z analizą, którą Komisja przedstawiła już w swoim trzecim sprawozdaniu na temat spójności gospodarczej i społecznej z 2004 r., a mianowicie, że cel polityczny polega na przyczynianiu się do bardziej równomiernego rozwoju przez zmniejszanie nierówności, zapobieganie zakłóceniom równowagi terytorialnej oraz przez łączenie polityki regionalnej i polityk sektorowych ⁽⁵⁾.

3.8. Komitet stwierdza jednak, że nie zostało to osiągnięte oraz że konieczne jest o wiele silniejsze powiązanie między polityką na rzecz obszarów wiejskich a polityką rozwoju regionalnego.

3.9. EKES przyjął z zadowoleniem również zasadę partnerstwa jako skuteczną drogę wspierania programów prowadzonych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Zasada partnerstwa, obok udziału tradycyjnych podmiotów gospodarczych i społecznych, zakłada także zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów z zakresu ochrony środowiska, organizacji pozarządowych oraz instytucji promujących równouprawnienie płci.

3.10. Metoda LEADER jest sprawdzonym narzędziem rozwoju, poprzez które sektor publiczny i społeczeństwo obywatelskie mogą uczestniczyć w lokalnym partnerstwie. EKES już w 2011 r. stwierdził, że na stosowanie tej metody należałoby udostępnić środki z wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Była ona również pozytywnym czynnikiem lepszego powiązania między miastem a wsią ⁽⁶⁾. Metodę tę można stosować także w miastach, jednak zdaniem EKES-u nie może się to odbywać ze szkodą dla rozwoju obszarów wiejskich.

3.11. W okresie trwania programów od 2014 do 2020 r. w ramach metody LEADER pojawił się nowy instrument – rozwój lokalny kierowany przez społeczność (CLLD, *Community-Led Local Development*), który może być finansowany wspólnie z czterech funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Rozwój lokalny może być najbardziej efektywnie kierowany przez tych, którzy żyją i pracują na miejscu oraz orientują się w miejscowych sprawach.

3.12. Co najmniej 5 % środków z EFRROW powinno być przeznaczanych na działania na rzecz lokalnego rozwoju kierowanego przez miejscową społeczność. Fakt, że w przypadku korzystania z jednego z funduszy należy przestrzegać czterech różnych zbiorów przepisów, sprawia, że racjonalne i proste wykorzystanie środków jest prawie niemożliwe. Przed kolejnym okresem programowania Komisja powinna przedstawić propozycje znacznych ułatwień oraz minimalny pułap przeznaczenia środków z funduszy na metodę rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, aby metoda ta mogła w pełni zademonstrować swój potencjał instrumentu zarówno dla obszarów wiejskich, jak i miejskich.

Usługi i praca

3.13. Usługi i praca to czynniki decydujące o tym, w jakim stopniu ludzie mogą i chcą pozostać na wsi lub przeprowadzić się na wieś. Ogólnie rzecz biorąc, w UE widać tendencję do migracji ludności ze wsi do miasta. Trend ten działa jak samonakręcająca się spirala i zawęża możliwość realizacji celów UE i ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju. Tendencje demograficzne mogą być wyzwaniem w przyszłości. Trzeba pamiętać, że zarówno starsi, jak i młodszy mieszkańcy obszarów wiejskich muszą mieć warunki dla dobrej jakości życia.

⁽⁵⁾ Zob. opinia „Spójność terytorialna” (Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 123).

⁽⁶⁾ Zob. opinia „LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego” (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 15).

3.14. Pod względem dostępności podstawowych usług publicznych i komercyjnych w takich dziedzinach jak edukacja, ochrona zdrowia i opieka, poczta, sklepy spożywcze, publiczna komunikacja podmiejska itd. mogą występować różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi. Może to zaważyć na decyzji ludzi o tym, gdzie chcą bądź mogą żyć. Dla rodzin z dziećmi decydującym elementem może być np. obecność placówek opieki nad dziećmi, gdyż od tego zależy, w jakim wymiarze rodzice mogą wykonywać pracę zawodową. W niektórych częściach Europy dostępność usług na wsi jest generalnie gorsza niż w miastach. Problem ten należy uwzględniać w procesie planowania przestrzennego, aby nie dopuścić do pogorszenia jakości życia na obszarach wiejskich.

3.15. W niektórych państwach UE bezrobocie na wsi jest wyższe niż w miastach. Pod tym względem występują jednak duże różnice, widoczne w statystykach Eurostatu⁽⁷⁾. Zarazem niektóre przedsiębiorstwa narzekają na trudności przy rekrutacji wykwalifikowanych pracowników na obszarach wiejskich. Można zatem zauważyć obustronnie niewyważoną sytuację podaży i popytu. Tendencja jest taka, że młodzi ludzie zabiegający o wykształcenie przenoszą się do ośrodków akademickich i już nie wracają.

3.16. Przyjęcie imigrantów, zwłaszcza z rodzinami, jest już teraz – i będzie przez najbliższe lata – niemalym wyzwaniem dla mieszkańców obszarów wiejskich. Trzeba propagować działania na rzecz utrzymania wzajemnego szacunku i poszanowania wartości. Wieś może zaoferować imigrantom i ich rodzinom dobre warunki życia. W krajach o wysokim poziomie imigracji, np. uchodźców, i migracji pracowników mogą pojawić się trudności ze znalezieniem pracy. Z drugiej strony migracja może również stwarzać możliwości zatrudnienia.

3.17. Kwestie zatrudnienia i wykształcenia są omawiane w Deklaracji przede wszystkim w punktach 3 i 7. Kwestia usług jest poruszana raczej pośrednio. EKES jest zdania, że unijne inicjatywy mają zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie znaczenie dla rozwoju, a szczególnie dla tworzenia miejsc pracy przez zachęty dla przedsiębiorstw. Dostęp do usług stanowi w większej mierze kompetencję krajową, mimo że np. europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne mogą działać jako katalizator.

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

3.18. Obszar lądowy UE składa się w ok. 85 % z terenów rolnych i leśnych, przy czym występują duże różnice między państwami i regionami. Krajobraz kulturowy tworzy warunki dla produkcji żywności i pasz, energii i włókien, oprócz tego jest również źródłem uzyskiwania i udostępniania dóbr publicznych, jak np. bogatej flory i fauny. Krajobraz wyraźnie odróżnia obszary wiejskie od miast, jest on unikatową cechą obszarów wiejskich w UE. Z uwagi na silne powiązanie z ziemią rolnictwo ma szczególne znaczenie dla wsi. W punktach 4 i 5 Deklaracji chodzi o ochronę środowiska na obszarach wiejskich i zarządzanie zasobami naturalnymi. Warunki dla zrównoważonego użytkowania i zarządzania mają kluczowe znaczenie dla autentycznej wartości krajobrazów, dla jakości wody i różnorodności biologicznej.

3.19. Kwestia produkcji rolnej jest wprawdzie poruszona w Deklaracji, jednak głównie pośrednio. Tekst można interpretować tak, że produkcja rolna (żywności) jest do pewnego stopnia uważana za oczywistość. Jak już wspomniano, bardziej szczegółowo potraktowana jest kwestia ochrony środowiska i zasobów naturalnych oraz zarządzania nimi. EKES zwraca uwagę, że rolnictwo jest niezbędnym elementem obszarów wiejskich, ponieważ z jednej strony dostarcza ludności żywność wytworzoną zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, a z drugiej strony stanowi siłę napędową rozwoju obszarów wiejskich. Osoby pracujące w rolnictwie i leśnictwie stanowią znaczną część ludności obszarów wiejskich, tworzą miejsca pracy i zapewniają popyt na usługi. Ważnym aspektem w tym kontekście jest to, że osoby rozpoczynające pracę w rolnictwie, zwłaszcza młodsze, muszą otrzymać szansę na przejęcie gospodarstwa rolnego i na rozbudowanie swojej działalności. Ponieważ odsetek młodych rolników jest niewielki, trzeba ułatwiać zmianę pokoleniową.

3.20. W celu zrównoważonej produkcji rolnej należy zachować równowagę między trzema wymiarami zrównoważonego rozwoju – między wymiarem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Aspekty ekonomiczne mogą niekiedy być kluczowe dla zarządzania. Jako przykład można podać urozmaicone gatunkowo łąki i pastwiska, które stopniowo zanikają, ponieważ coraz mniej opłaca się wytwarzanie produktów pochodzących z hodowli zwierząt pastwiskowych, co z kolei oddziałuje negatywnie na różnorodność biologiczną. Jest to wyraźny przykład tego, że brak stabilności gospodarczej przedsiębiorstw może być niekorzystny dla środowiska, zaś rolnicy powinni otrzymywać wyrównanie za swoją działalność środowiskową.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level.

3.21. Zdaniem EKES-u rolnictwo jest tą dziedziną rozwoju obszarów wiejskich, dla której EFRROW ma i powinien mieć kluczowe znaczenie. Znaczna część środków wsparcia z EFRROW jest słusznie przeznaczana na działalność rolniczą, np. w formie płatności środowiskowych, dotacji na podnoszenie kwalifikacji, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi i pomocy inwestycyjnej. Inne dziedziny EFRROW, np. energetyka, dostęp szerokopasmowy i wspieranie innowacyjności, mają pozytywne skutki dla obszarów wiejskich w szerszym znaczeniu. Jednocześnie rolnictwo jest przy tym zupełnie normalną działalnością gospodarczą, w związku z czym ta grupa docelowa nie może być wykluczana z udziału w środkach z innych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

3.22. Dzisiejsi rolnicy i leśnicy mogą być postrzegani zarówno jako osoby kształtujące krajobraz, jak i chroniące krajobraz stworzony przez wcześniejsze pokolenia. Dla wielu osób zarządzany krajobraz kulturowy jest ważnym czynnikiem wyższej jakości życia, którego znaczenie dla rekreacji, wypoczynku na świeżym powietrzu i turystyki trudno przecenić. Wartość krajobrazu i gruntów może w rozmaity sposób zapewniać możliwości prowadzenia działalności gospodarczej i środki utrzymania.

3.23. Do bardziej równomiernego rozwoju terytorialnego powinno również należeć przejście na zrównoważone systemy żywnościowe⁽⁸⁾. Opracowanie całościowej koncepcji systemów żywnościowych ma zasadnicze znaczenie dla pokonania wyzwań gospodarczych, ekologicznych i społecznych związanych z produkcją i konsumpcją żywności oraz dla zapewnienia dobrej realizacji inicjatyw na różnych płaszczyznach i w wielu sektorach. Do inicjatyw tego rodzaju zalicza się np. promowanie krótkich łańcuchów dostaw, mające na celu wspieranie rozwoju obszarów wiejskich przez oferowanie konsumentom zdrowej i świeżej żywności⁽⁹⁾. Skorzystałaby na tym również miejscowa gospodarka i produkcja rolna.

Innowacyjność

3.24. Nie sposób przecenić znaczenia innowacyjności dla rozwoju obszarów wiejskich – prowadzi ona do powstawania i urzeczywistniania nowych pomysłów. Innowacyjne rozwiązania tworzą warunki dla zrównoważonego społeczeństwa, w związku z czym obszary wiejskie mogą np. przyczynić się do bardziej zorientowanej na obieg zamkniętej, ekologicznej gospodarki i do rozwiązań przyjaznych klimatowi oraz mogą produkować więcej przy mniejszym nakładzie. Wymiana wiedzy i dostęp do wiedzy są kluczowe dla realizacji nowatorskich idei.

3.25. Nowe technologie i nowe innowacyjne metody produkcji zapewniają dobre warunki dla bardziej zrównoważonej produkcji rolnej i w efekcie dla wyższych standardów ochrony zwierząt oraz do tego, by można było produkować więcej przy użyciu mniejszej ilości środków produkcji, np. nawozów i środków ochrony roślin. Nowe technologie i wykorzystanie innowacji wymagają w wielu przypadkach znacznych inwestycji, które dla pojedynczych rolniczych podmiotów gospodarczych mogą wiązać się ze zbyt wysokim ryzykiem. Jeden podmiot gospodarczy często nie jest w stanie sam ponosić takiego ryzyka. Aby promować technologie i metody, na które społeczeństwo zgłasza zapotrzebowanie, trzeba udostępnić pomoc inwestycyjną np. w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich. Może dojść do nierozłącznego konfliktu między postępem technicznym w rolnictwie a podażą miejsc pracy, ponieważ coraz większa mechanizacja i rozwój strukturalny prowadzą w wielu przypadkach do utraty miejsc pracy, choć z drugiej strony tendencja ta mogłaby też zwiększać stabilność gospodarczą miejsc pracy.

3.26. Strategie dotyczące innowacji bądź wdrażanie innowacji muszą kierować się zapotrzebowaniem, a nie dostępnymi środkami. W punkcie 7 Deklaracji podkreśla się, że potrzebna jest większa wiedza i więcej innowacji technicznych i społecznych oraz że podmioty muszą współpracować przy korzystaniu z informacji i przekazywaniu ich dalej. Mogą być w tym przypadku pomocne inicjatywy wspólnotowe, takie jak europejskie partnerstwo innowacyjne (EIP), np. EIP-AGRI, z ich podejściem oddolnym, strukturą sieci, komunikacją i wymianą informacji między podmiotami na różnych szczeblach i z uwzględnianiem zwłaszcza praktycznej działalności gospodarczej. Dla szerszego propagowania innowacji na obszarach wiejskich można wykorzystać koncepcję maklera innowacji.

Cyfryzacja

3.27. W dzisiejszym społeczeństwie dostęp do ultraszybkich usług szerokopasmowych jest nieodzowną częścią infrastruktury i warunkiem dobrze funkcjonującego społeczeństwa zarówno w mieście, jak i na wsi. Technologia szerokopasmowa wpływa zatem zarówno na dostępność pracowników, jak i na dostęp do zatrudnienia. Obecnie coraz silniejszy jest trend, w którym rozwój i postęp dokonuje się przede wszystkim online. Tymczasem w wielu miejscach w Europie, zwłaszcza na obszarach wiejskich, wciąż jeszcze brakuje stabilnych rozwiązań. EKES ocenia to bardzo krytycznie. Obszary wiejskie potrzebują technologii szerokopasmowej dla względów bezpieczeństwa, np. sprawnych połączeń telefonicznych, a także ze względu na standard życia, np. działającą telewizję. Dostęp szerokopasmowy może być

⁽⁸⁾ Zob. opinia „Bardziej zrównoważone systemy żywnościowe” (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64).

⁽⁹⁾ Jest to przedmiotem opinii z inicjatywy własnej EKES-u „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w opracowanie kompleksowej polityki żywieniowej w UE”, która zostanie przyjęta prawdopodobnie w grudniu 2017 r.

jednym z czynników decydujących o tym, czy przede wszystkim młodzi ludzie będą chcieli pozostać na wsi, czy też wyjadą. Dla przedsiębiorstw dostęp szerokopasmowy jest po prostu koniecznością, gdyż w większości przypadków bez sprawnej infrastruktury szerokopasmowej nie są one w stanie pracować. Przykłady, jakie można podać, to rozwiązania płatnicze w coraz bardziej bezgotówkowym społeczeństwie, księgowość, handel elektroniczny, komunikacja z klientami. Przedsiębiorczość rolnicza to jedna z tych dziedzin, w której technologie informacyjno-komunikacyjne z ich nowymi rozwiązaniami technicznymi coraz bardziej zyskują na znaczeniu.

3.28. Konieczność cyfryzacji i płynące z niej możliwości są podkreślane w Deklaracji. Zdaniem EKES-u tam, gdzie siły rynkowe nie wystarczą do rozpowszechnienia dostępu szerokopasmowego, co na obszarach wiejskich zdarza się często, musi mieć miejsce interwencja zapewniająca wsparcie. EKES uważa, że EFRROW powinien być głównym źródłem wsparcia dla projektów infrastrukturalnych, podczas gdy EFRROW powinien być wykorzystywany dla wspierania ukierunkowanych przedsięwzięć na mniejszą skalę. Pomocne w tym względzie byłyby Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, umożliwiające np. wykorzystanie innowacyjnych instrumentów finansowych.

Znaczenie obszarów wiejskich dla gospodarki o obiegu zamkniętym i zmiany klimatu

3.29. Obszary wiejskie mają duże znaczenie w gospodarce o obiegu zamkniętym. W Deklaracji gospodarka o obiegu zamkniętym jest wspomniana w punkcie 6 (Wspieranie działań w dziedzinie klimatu) – oferuje ona ponadto jednak jeszcze inne korzyści, które są omawiane w opinii EKES-u „Pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”⁽¹⁰⁾. Zrównoważony obieg zamknięty między miastem i wsią jest potrzebny, i to nie tylko z perspektywy zasobów, lecz również po to, by wspierać rolnictwo i zmniejszyć zapotrzebowanie na przywożone zasoby. Obszary wiejskie mogą zatem wnieść duży wkład w budowanie społeczeństwa bardziej ukierunkowanego na obieg zamknięty, ponieważ z jednej strony mogą zadbać o to, aby produkty uboczne były wykorzystywane jako zasoby, np. jako nawozy lub polepszacze gleby, a z drugiej strony mogą dostarczać biomateriały i energię ze źródeł odnawialnych.

3.30. Krok w kierunku zmniejszenia emisji szkodliwych dla klimatu polega na używaniu mniejszej ilości paliw kopalnych i większej ilości odnawialnych źródeł energii. Również do tego obszary wiejskie mogą się znacznie przyczynić – przez wykorzystywanie energii słonecznej, wiatrowej i wodnej czy też bioenergii. Jednak wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych może również stać się wyraźnym obciążeniem dla człowieka i środowiska, dlatego należy uwzględnić wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju.

3.31. W odniesieniu do zmiany klimatu musi nastąpić zarówno ograniczenie jej skutków, jak i przystosowanie do nich. Dzięki rozległym powierzchniom użytków rolnych i lasów obszary wiejskie mają duży potencjał jako pochłaniacze dwutlenku węgla, przez co przyczyniają się do zmniejszenia emisji szkodliwych dla klimatu, podczas gdy produkcja sama w sobie przyczynia się do takich emisji. Do zmniejszenia tych emisji powinny być wykorzystywane najlepsze dostępne technologie. Na wszystkich poziomach – od producentów do decydentów – należy realizować budowanie kompetencji, przy czym należy zawsze wypatrywać szans związanych z inwestycjami.

3.32. Reasumując, można powiedzieć, że obszary wiejskie dysponują znacznym potencjałem, aby wnieść wkład w zrównoważone społeczeństwo i tym samym również w realizację celów zrównoważonego rozwoju ONZ (agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030) i porozumienia klimatycznego z Paryża (COP 21), co jasno wynika z Deklaracji Cork 2.0. Wyzwania są jednak duże i zarówno w przenośnym, jak i w konkretnym znaczeniu do ich pokonania potrzeba inwestycji.

Uproszczenie

3.33. Gdy mowa o wsparciu ze środków unijnych, zbyt często słychać narzekania, że jest ono zbyt skomplikowane zarówno dla ich beneficjentów, jak i dla organów. W punkcie 9 Deklaracji poruszona jest kwestia złożoności tej polityki. EKES uważa, że uproszczenie zasad wdrażania polityki, zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym i regionalnym jest niezbędne. Obecny system jest tak skomplikowany, że sporo potencjalnych wnioskodawców w ogóle rezygnuje ze składania wniosków. Zawiłe procedury należy uznać za przeszkodę dla realizowania celów polityki. Niektórych wniosków nie można w zasadzie poprawnie wypełnić bez pomocy ze strony doradcy. Pewność prawa dla jednostki musi stać w centrum uwagi.

3.34. Dla obecnego okresu programowania 2014–2020 zasady administrowania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi zostały zebrane we wspólnym rozporządzeniu⁽¹¹⁾. Zasadniczo należy ocenić to pozytywnie, ponieważ ulepszona koordynacja prowadzi do większej efektywności przede wszystkim przy korzystaniu z uprawnień zwierzchnich, podczas gdy korzyści dla indywidualnego wnioskodawcy mogłyby przypuszczalnie okazać się skromniejsze, gdyż ten sam beneficjent rzadko wnioskuje o przyznanie środków z różnych funduszy. Korzyści z rozwoju lokalnego kierowanego przez obywateli mogłyby być większe w tych państwach, w których rozwój lokalny jest wspierany z kilku funduszy. Trzeba jeszcze lepiej przyjrzeć się skutkom tej wspólnej regulacji.

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia „Pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym” (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>

3.35. Obecna polityka rozwoju obszarów wiejskich jest realizowana w ramach EFRROW poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich za pomocą priorytetów i dziedzin, na które kładzie się szczególny nacisk. Powstał przez to system poddanych znacznej fragmentacji środków programowych, ponieważ podział na działania, dziedziny, na które kładzie się szczególny nacisk, i priorytety idzie w parze z różnymi pozycjami i liniami budżetowymi. Wskutek tego ucierpiała przejrzystość programów i zwiększyły się obciążenia administracyjne dla organów, co z kolei nadweręża zasoby na realizację programów i zawęża możliwość osiągnięcia celów poszczególnych programów.

3.36. Punkt 10 Deklaracji zawiera rozważania na temat skuteczności i rozliczalności polityki. Są one zarazem wytycznymi dotyczącymi pracy budżetowej Komisji, która w roku 2015 promowała inicjatywę unijnego budżetu wynikowego. Obywatele i podatnicy muszą wiedzieć, do jakich wyników prowadzą strategie polityczne i w jakim stopniu osiągane są cele polityki.

Bruksela, dnia 6 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Stosowanie przepisów dotyczących pomocy państwa w kontekście rekompensat z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym

(decyzja 2012/21/UE i ramy wspólnotowe)”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 345/07)

Sprawozdawca: **Milena ANGEŁOWA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	116/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia wdrożenie pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, który gwarantuje dostawcom usług publicznych pewność prawa. Pakiet zapewnia odpowiednią równowagę między potrzebą promowania i wspierania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym a celem, jakim jest zapobieganie ewentualnym zakłóceniom konkurencji. Zainteresowane strony na szczeblu regionalnym i lokalnym, w szczególności publiczne podmioty świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym (jak wykazano w badaniu *Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest* [Przegląd sprawozdań państw członkowskich dotyczących wdrażania decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym]), wyrażają jednak obawy dotyczące kluczowych aspektów obecnych przepisów, które tworzą niepotrzebne przeszkody lub skutkują brakiem pewności prawa. W związku z tym EKES wzywa Komisję do podjęcia działań wymaganych w celu udoskonalenia obecnych przepisów i ich praktycznego stosowania, zapewnienia wytycznych, stworzenia kompendium najlepszych praktyk, a w razie konieczności przeanalizowania potrzeby aktualizacji i zmiany pakietu.

1.2. Dokonawszy przeglądu pierwszych dwóch serii sprawozdań państw członkowskich na temat wdrażania pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, EKES zauważa z niepokojem, że nie obejmują one zasadniczej kwestii związanej z wymogami w zakresie zgodności, która jest szczegółowo omówiona w zasadach ramowych.

1.3. EKES zauważa, że w większości przypadków brak pewności lub znaczne koszty związane ze spełnieniem wymogów tworzą przeszkody, które nadmiernie utrudniają organom pełne wdrożenie polityki w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Takie utrudnienia są dotkliwie odczuwane przez władze lokalne i regionalne, gdyż dialog między państwami członkowskimi a Komisją dotyczący przypadków pomocy państwa jest podejmowany przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym, podczas gdy inne szczeble administracji nie mają bezpośredniego dostępu do tego procesu.

1.4. Fakt, że (jak pokazano w wyżej przywołanym badaniu) zgłaszana jest jedynie niewielka część usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na szczeblu regionalnym lub lokalnym, pokazuje, że brak bezpośrednich kanałów kontaktu z Komisją utrudnia właściwe finansowanie usług publicznych, co sprawia, że właściwe organy są mniej chętne do pełnego korzystania z decyzji i do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących jej wdrażania.

1.5. EKES wzywa Komisję Europejską do przeanalizowania możliwości aktualizacji decyzji i rozszerzenia jej zakresu w celu uwzględnienia następujących aspektów:

1.5.1. EKES sugeruje, by Komisja usunęła próg dla zwolnienia i ujęła w decyzji wszystkie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, niezależnie od rocznej kwoty rekompensaty. Dogłębna analiza obecnego stosowania decyzji pokazuje, że ograniczy to koszty administracyjne i problemy, przed jakimi stałyby w przeciwnym wypadku organy, w szczególności na szczeblu lokalnym, bez zakłócania konkurencji w jakikolwiek sposób.

1.5.2. W świetle sytuacji na rynku pracy i stanowiącego coraz większe wyzwanie niedopasowania umiejętności EKES wzywa Komisję do zbadania możliwości poszerzenia zakresu decyzji przez uznanie kwalifikowalności usług świadczonych z myślą o tym, aby zwiększyć wiedzę ludzi i podnieść ich kwalifikacje, a zatem pomóc im poprawić ich perspektywy zawodowe.

1.5.3. EKES wzywa Komisję do dokładnego przeanalizowania i ewentualnie zmiany poszczególnych części decyzji, w szczególności związanych z: terminem przechowywania dokumentacji zawierającej wszystkie informacje konieczne do określenia zgodności przyznanej rekompensaty; wyjaśnieniem, że okresy powierzeń nie powinny mieć istotnego wpływu na ich odnowienie lub przedłużenie ani na kwalifikowalność usługodawców realizujących zadania; ustanowieniem łatwo dostępnej metody obliczania rozsądnego zysku; dalszym wyjaśnieniem wymogu podziału korzyści ze wzrostu wydajności z przedsiębiorstwem; zapewnieniem bardziej elastycznego podejścia do niewielkich nadwyżek nieprzekraczających 10 % rocznej średniej rekompensaty wraz ze zwolnieniem z obowiązku uaktualniania wskaźników.

1.6. EKES uważa, że potrzebne jest dalsze wyjaśnienie warunków zgodności na podstawie zasad ramowych, związane z:

- dokładniejszym określeniem alternatywnych sposobów spełniania wymogu zachowania zgodności zgodnie z art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), które są już powszechnie stosowane w praktyce,
- unikaniem obowiązkowych wymogów, które mogą naruszać krajowe procedury stanowienia prawa i stwarzać nieuzasadnione problemy,
- odpowiednim uwzględnieniem nowych wymogów prawnych dotyczących zamówień i koncesji,
- łączeniem metodyki *ex ante* z pełnym wykorzystaniem obliczania kosztów netto *ex post*, chyba że organ w momencie powierzenia woli ustanowić rekompensatę jako kwotę ryczałtową,
- zatwierdzeniem obydwu podejść do obliczania rekompensaty – łącznych kosztów netto i nieponiesionego kosztu netto – oraz ujęcie w zasadach ramowych dalszych dotyczących ich wytycznych, gdyż obecnie nie zawierają one prawie żadnych wskazówek dotyczących sposobu określania odpowiednich scenariuszy alternatywnych,
- rozróżnieniem między prawami specjalnymi lub wyłącznymi obejmującymi korzyści, z których zyski powinny być uwzględniane w finansowaniu obowiązku świadczenia usługi publicznej, a powszechnym zasięgiem, wiążącym się z niekorzystną sytuacją dla wyznaczonego dostawcy,
- zapewnieniem dalszego wyjaśnienia norm rentowności oraz umożliwieniem stosowania różnych norm zamiast nakładania na państwa członkowskie obowiązku stosowania konkretnej normy,
- dalszym wyjaśnieniem alternatywnych sposobów obliczania tych bodźców motywacyjnych, których stosowanie nie powinno być wiążące z uwagi na związaną z nimi złożoność.

1.7. EKES zauważa, że Parlament Europejski i Rada nie wprowadziły przepisów ustanawiających zasady i warunki dotyczące usług w ogólnym interesie gospodarczym, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki i finansów. Dlatego wzywa Komisję, Parlament i Radę do przeanalizowania możliwości wypełnienia tego zadania określonego w art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich i przepisów Traktatu zawartych w tym artykule.

2. Przedmiot opinii z inicjatywy własnej

2.1. W swoim planie działania na 2017 r. EKES podkreślił znaczenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jako zasadniczego elementu naszego europejskiego modelu gospodarczo-społecznego, usankcjonowanego jako taki przez art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.2. Art. 14 wzywa Unię i państwa członkowskie, by w ramach swoich uprawnień zapewniały, „aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności *gospodarczych i finansowych*, które pozwolą im wypełniać ich zadania”. Ponadto przewiduje, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze *rozporządzeń* zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają te zasady i określają te warunki, bez uszczerbku dla kompetencji, które państwa członkowskie mają, w poszanowaniu Traktatów, do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług”. Mandat ten do tej pory nie został przełożony na konkretne inicjatywy ustawodawcze. Komisja Europejska opracowała natomiast szeroko zakrojony zestaw zasad pomocy państwa mających zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2.3. Warunki zgodności z zasadami pomocy państwa ujętymi w Traktacie oraz z art. 106 ust. 2 TFUE były sporne, nawet po orzeczeniu przez Sąd Pierwszej Instancji w 1997 r. ⁽¹⁾, że rekompensata przyznana firmom realizującym misję publiczną powinna być uznawana za pomoc państwa. Do tego czasu zgadzano się, że rekompensata dodatkowych kosztów wynikających z bardziej wymagających obowiązków związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowiła żadnej korzyści. Trybunał Sprawiedliwości zmienił to stanowisko w 2001 r. ⁽²⁾, stwierdzając, że rekompensata mogła być uznawana za pomoc państwa jedynie wówczas, gdy przekraczała dodatkowe koszty ponoszone przez wyznaczonego dostawcę. Na koniec w orzeczeniu w sprawie Altmark w 2003 r. ⁽³⁾ ustanowiono kryteria, które system rekompensat powinien spełnić, aby znaleźć się poza zakresem zasad pomocy państwa.

2.4. Komisja Europejska określa zgodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z zasadami pomocy państwa, ściśle stosując się do trzech kryteriów wstępnych ustanowionych w sprawie Altmark. Wymaga to:

- jasnego zdefiniowania obowiązków świadczenia usługi publicznej i szczególnego powierzenia wyznaczonemu dostawcy w drodze aktu publicznego,
- ustanowienia *ex ante* wskaźników na potrzeby obliczania rekompensaty w obiektywny i przejrzysty sposób,
- ustanowienia kwoty rekompensaty nieprzekraczającej wydatków poniesionych podczas świadczenia usługi publicznej, z uwzględnieniem odpowiednich dochodów i rozsądnego zysku,
- wyboru wyznaczonego dostawcy w jeden z poniższych sposobów:
 - w drodze procedury udzielania zamówień publicznych,
 - poprzez określenie poziomu rekompensaty na podstawie kosztów, jakie poniosłoby przeciętne przedsiębiorstwo, dobrze prowadzone i odpowiednio wyposażone, podczas świadczenia usługi, z uwzględnieniem odpowiednich dochodów plus rozsądnego zysku.

2.5. W 2005 r. Komisja przyjęła „pakiet Montiego-Kroes”, zaktualizowany w 2011 r. („pakiet Almunii”), zawierający kluczowe zasady finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: pakiet obejmuje komunikat Komisji ⁽⁴⁾ (zwany dalej „zasadami ramowymi”), ustanawiający warunki dotyczące zgodności dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, oraz decyzję Komisji ⁽⁵⁾, przewidującą zwolnienie z obowiązku zgłaszania dla systemów, które w mniejszym stopniu mogą zakłócać konkurencję ze względu na ograniczone finansowanie (art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji określa roczny próg na poziomie 15 mln EUR) lub ukierunkowanie na działania zaspokajające potrzeby socjalne (tj. szpitale; opieka zdrowotna i opieka długoterminowa; opieka nad dziećmi; dostęp do rynku pracy i reintegracja na rynku pracy; mieszkalnictwo socjalne; opieka nad słabszymi grupami społecznymi oraz włączenie społeczne tych grup; a także połączenia morskie z wyspami, porty lotnicze i porty o małej liczbie pasażerów). Komisja zadeklarowała swój zamiar przeprowadzenia przeglądu tego zestawu przepisów pięć lat po ich wejściu w życie.

2.6. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej EKES-u, opracowanej w ramach jego programu dla Europy, jest zapewnienie wkładu w planowany przez Komisję przegląd przez dokładne przeanalizowanie doświadczeń związanych z wdrażaniem pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W tym celu EKES zlecił przeprowadzenie badania w sprawie stosowania zasad dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym do publicznych rekompensat (*Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest*).

⁽¹⁾ Sprawa T-106/95.

⁽²⁾ Sprawa C-53/00.

⁽³⁾ Sprawa C-280/00.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s. 3.

2.7. Rekompensaty za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym rzadko mają wpływ na konkurencję, jeśli pokrywają dodatkowe koszty ponoszone przez wyznaczonych dostawców podczas wywiązywania się z obowiązku wykonywania misji publicznej. Tak więc nakładanie w ich przypadku obciążeń związanych ze zgłaszaniem pomocy państwa wydaje się nadgorliwym posunięciem, uzasadnionym jedynie w przypadkach, w których inni uczestnicy mogą odnieść bezsprzeczne szkody. Natomiast nie ma równoważnej reakcji Wspólnoty na zachowania, które znacząco podważają warunki rynkowe, takie jak sprzedaż dumpingowa z państw trzecich lub ceny ustalone na poziomie niższym niż uzasadniony. W związku z tym poszerzenie zakresu decyzji zwalniającej usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym z obowiązku zgłaszania, w powiązaniu ze wzmocnioną pewnością prawa i zwiększoną elastycznością we wdrażaniu zasad, wydaje się niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego stosowania przepisów Traktatu promujących te podstawowe usługi.

3. Aktualizacja decyzji i rozszerzenie jej zakresu

3.1. EKES uważa, że decyzja zapewnia odpowiednią równowagę między potrzebą promowania i wspierania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym a celem, jakim jest zapobieganie ewentualnym zakłóceniom konkurencji. Zwolnienie z obowiązku zgłoszenia ogranicza koszty administracyjne i utrudnienia, z jakimi w przeciwnym wypadku musiałaby się zmierzyć organy, w szczególności na szczeblu lokalnym. Ponieważ do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które nie kwalifikują się na mocy decyzji, mają zastosowanie bardziej rygorystyczne przepisy, tylko przypadki rodzące szczególne obawy pod względem konkurencji powinny pozostawać poza jej zakresem, zgodnie z celem, jakim jest koncentrowanie na szczeblu UE zasobów na potrzeby kontroli pomocy państwa. Doświadczenie pokazało, że Komisja zatwierdza przeważającą większość systemów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które analizuje. Tylko trzy przypadki usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym skutkowały procedurą szczegółowego badania na mocy art. 108 ust. 2 TFUE od momentu uchwalenia decyzji z 2012 r. i zasad ramowych. Dwa przypadki dotyczyły usług pocztowych (pomoc państwa SA.35608 dla Poczty Greckiej – Hellenic Post, ELTA – oraz pomoc państwa SA.37977 dla operatora pocztowego w Hiszpanii), a kolejny systemu szpitalnego (pomoc państwa SA.19864 na finansowanie szpitali publicznych sieci IRIS w regionie stołecznym Bruksela), a były one następstwem orzeczenia Trybunału stwierdzającego nieważność decyzji Komisji zezwalającej na pomoc, gdyż złożoność sprawy wiązała się z koniecznością przeprowadzenia formalnego badania. We wszystkich przypadkach przeanalizowanych przez Komisję kluczową rolę odgrywają roszczenia ze strony konkurentów, co zapewnia pełną dyscyplinę bez konieczności systematycznego zgłaszania systemów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Ponadto orzecznictwo i praktyka stosowana przez Komisję zapewniają wystarczające wytyczne umożliwiające zainteresowanym stronom ocenę, czy mogą bezpiecznie stosować dyrektywę bez potrzeby zgłaszania systemów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w celu zagwarantowania pełnej pewności. EKES sugeruje zatem, by Komisja usunęła próg dla zwolnienia i ujęła w decyzji wszystkie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, niezależnie od rocznej kwoty rekompensaty, kierując się przykładem systemu rekompensat dla transportu pasażerskiego⁽⁶⁾.

3.2. Ustanowienie progu na podstawie wielkości przyznanej pomocy, który pociąga za sobą obowiązek zgłoszenia, może mieć znaczenie dla kontroli na szczeblu UE, zwłaszcza w przypadkach, w których udzielenie pomocy wiąże się z nieprzejrzystymi czynnikami, takimi jak ulgi podatkowe lub zwolnienia, pożyczki uprzywilejowane czy gwarancje publiczne. Ponadto decyzja przewiduje, że określone działania mogą wymagać kontroli ze względu na problemy w zakresie konkurencji, a zatem umożliwia nałożenie obowiązku zgłaszania w celu zajęcia się takimi przypadkami. W każdym razie utrzymanie obecnego progu ustalonego w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji na tak ekstremalnie niskim poziomie nakłada na organy nadmierne obciążenia, niepowiązane z widocznymi korzyściami pod względem egzekwowania reguł konkurencji. W związku z tym EKES wnosiłby, aby Komisja ograniczyła wymóg dotyczący zgłaszania do form pomocy lub konkretnych działań, w przypadku których potencjalne zakłócenia mogłyby uzasadniać dokładniejszą kontrolę w celu zapewnienia równych warunków działania.

3.3. EKES zwraca się do Komisji o zbadanie możliwości poszerzenia zakresu decyzji w celu uznania za kwalifikowalne usługi świadczonych z myślą o tym, by zwiększyć wiedzę ludzi i podnieść ich kwalifikacje, a zatem poprawić ich perspektywy zawodowe. Ponadto istnieje potrzeba wyjaśnienia niejasności związanych z zaangażowaniem podmiotów prywatnych, w odniesieniu do których mile widziane byłyby dalsze wytyczne.

3.4. Decyzja powinna zapewniać pełną zgodność z nadrzędnym prawem wspólnotowym oraz nie dopuszczać do powstania nadmiernych obciążeń dla władz lokalnych i regionalnych. W szczególności art. 8 wymaga, by państwa członkowskie przechowywały przez okres powierzenia oraz przez co najmniej dziesięć lat od zakończenia tego okresu wszystkie niezbędne informacje, na podstawie których można określić zgodność przyznanej rekompensaty. Zasada ta jest sprzeczna z art. 17 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589, w którym przewiduje się, że po upływie 10 lat nie można dokonać windykacji jakiegokolwiek udzielonej pomocy, a zatem Komisja, jak to pokazuje jej zwyczajowa praktyka, nie poddaje tej pomocy ocenie zgodności. Przechowywanie przez ponad 10 lat informacji, które nie służą żadnemu celowi w odniesieniu do kontroli pomocy państwa, stanowi nadmierne obciążenie dla organów oraz narusza zasady proporcjonalności i dobrej administracji zapisane w Traktacie.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1.

3.5. Art. 2 ust. 2 decyzji ma zastosowanie do powierzenia, którego okres wynosi maksymalnie 10 lat, z wyjątkiem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wymagających znacznych inwestycji, które uzasadniają dłuższy okres. Podczas gdy w praktyce stosowanej przez Komisję na podstawie zasad ramowych interpretuje się zasadniczo tę zasadę jako zapobiegającą powierzeniom na okres przekraczający ten wymiar, brzmienie decyzji może sugerować, że przedsiębiorstwa świadczące usługę publiczną przez dłuższy okres mogą nie być objęte jej zakresem. EKES wnioskuje zatem, by Komisja wyjaśniła, że okresy powierzeń nie powinny mieć żadnego istotnego wpływu na ich odnowienie lub przedłużenie ani na kwalifikowalność usługodawców wykonujących dane zadania. Kwestia ta jest newralgiczna szczególnie w przypadku dostawców publicznych, którym organy powierzyły świadczenie usług, gdyż ich jedynym celem jest świadczenie danej usługi publicznej.

3.6. W art. 5 ust. 5, 7 i 8 dotyczącym rozsądnego zysku należy ustanowić łatwo dostępną metodę jego obliczania. Obecne podejście, podobne do stosowanego na podstawie zasad ramowych, obejmuje metody takie jak wewnętrzna stopa zwrotu, które okazały się zdecydowanie zbyt skomplikowane dla lokalnych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a zatem zniechęcają do ich stosowania w celu obliczania rekompensaty. Ustanowienie poziomu referencyjnego rentowności wiąże się z kosztownymi usługami doradczymi niezależnymi w zasięgu możliwości finansowych w przypadku większości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. EKES wzywa Komisję do wyjaśnienia tej kwestii, gdyż praktyka stosowana przez Komisję przewiduje bezpośrednie porównanie z rentownością powiązanych sektorów w oparciu o dostępne urzędowe lub prywatne źródła danych powszechnie uznawane za całkowicie reprezentatywne.

3.7. Boddże motywacyjne w zakresie wydajności, chociaż nie posiadają żadnej definicji, są uwzględnione w art. 5 ust. 6, a zatem wymagają dalszego sprecyzowania, w szczególności w odniesieniu do wymogu podziału korzyści ze wzrostu wydajności między przedsiębiorstwo a państwo członkowskie lub użytkowników. EKES wzywa Komisję do rozwiania wszelkich wątpliwości związanych z interpretacją tego wymogu.

3.8. Art. 6 ust. 2 decyzji przewiduje, że wszelkie nadwyżki rekompensaty powinny skutkować uaktualnieniem wskaźników na przyszłość. Rekompensata nieprzekraczająca 10 % średniej rocznej kwoty może zostać jednak przeniesiona na kolejny okres. Aby zachować pełną spójność, w drugim z przypadków nie należałoby aktualizować wskaźników, co pozwoliłoby uniknąć ponownej oceny, która oznaczałaby brak pewności prawa dla wyznaczonych dostawców w przypadkach niemających wpływu na konkurencję. EKES zaleca, by Komisja zapewniła bardziej elastyczne podejście do niewielkich nadwyżek nieprzekraczających 10 % rocznej średniej rekompensaty wraz ze zwolnieniem z obowiązku uaktualniania wskaźników.

3.9. Należy unikać wszelkiego dyskryminacyjnego traktowania władz lokalnych i regionalnych, a zatem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na tych szczeblach. Obecnie władze lokalne i regionalne muszą przekazywać swoje wnioski, odpowiedzi i wątpliwości za pośrednictwem oficjalnego kanału swojego państwa członkowskiego, gdyż tylko ono może angażować się w formalny dialog w sprawie zasad pomocy państwa z Komisją. W związku z tym informacje przekazywane przez władze lokalne i regionalne z myślą o Komisji jako adresatce muszą zostać uwzględnione przez dane państwo członkowskie. EKES zwraca się zatem do Komisji o ustanowienie bardziej zorganizowanego dialogu z władzami lokalnymi i regionalnymi w sprawie procedur i kwestii dotyczących pomocy państwa. Zasady i wymogi dotyczące pomocy państwa powinny zostać także dostosowane do specjalnych potrzeb władz lokalnych i regionalnych i dostępnych tym władzom środków, tak aby zapewnić sprawiedliwe i równe traktowanie w praktyce.

4. Wyjaśnienie warunków zgodności na podstawie zasad ramowych

4.1. Zasady ramowe szczegółowo określają różne wymogi dotyczące zapewniania zgodności zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE i orzecznictwem stanowiącym jego wykładnię. Podczas gdy zapewniają one obszerne wyjaśnienie kryteriów stosowanych przez Komisję, często przyjmowane jest w nich nadmiernie ostrożne stanowisko, które stwarza niepotrzebne problemy i skutkuje pewnym stopniem niepewności. Praktyka stosowana przez Komisję pokazuje, że w wielu obszarach takie trudności zostały pokonane dzięki stosowaniu pragmatycznej interpretacji zasad ramowych. Konkretnie odniesienia do takich rozwiązań wzmocniłyby pewność prawa i skutecznie zwiększyły równe traktowanie, z jednoczesnym poszanowaniem zasady, według której każdy przypadek powinien być analizowany indywidualnie. EKES zaleca zatem, by Komisja dokładniej określiła alternatywne sposoby spełniania wymogów, które już są powszechnie stosowane w praktyce. Takie wyjaśnienie rozwiązało wiele wątpliwości wyrażanych przez organy i dostawców.

4.2. Na podstawie Traktatu powierzanie i definiowanie misji służby publicznej stanowi podstawową kompetencję państw członkowskich. W związku z tym odniesienia w pkt 13 zasad ramowych do warunków, które powinny spełniać usługi świadczone w interesie ogólnym/usługi publiczne, mogą stanowić jedynie użyteczne wytyczne. Włączenie tych odniesień może jednak rodzić uzasadnione obawy dotyczące potencjalnego ograniczenia uprawnień państw członkowskich. To państwa członkowskie podejmują decyzje, w interesie publicznym, dotyczące standardów „jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równego traktowania oraz propagowania powszechnego dostępu i praw odbiorców”, które powinny być spełnione przez każdą usługę podstawową, niezależnie od jej objęcia rynkiem lub misją.

Państwa członkowskie są także uprawnione do decydowania, czy zapewnienie tych standardów wymaga usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym/usługi publicznej. Warunki rynkowe, chociaż są bardzo istotne, nie mogą unieważniać ani ograniczać zdolności organów do obrony interesu publicznego. EKES sugeruje zatem, by Komisja ograniczyła swoje działanie w tym przypadku do odniesienia się do swojego przewodniego komunikatu, w którym ogranicza zakres swojej oceny do sprawdzenia ewentualnego występowania oczywistego błędu, która to kwestia leży ostatecznie w zakresie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości.

4.3. Pkt 14 zasad ramowych w sposób nieuzasadniony ustanawia warunki, którym podlegają uprawnienia państw członkowskich do powierzenia misji, wymaga od nich bowiem przeprowadzenia konsultacji społecznych w celu uwzględnienia interesów użytkowników i usługodawców, co narusza kompetencje krajowe leżące poza zakresem kompetencji Komisji. Podczas gdy organy zawsze zwracają należytą uwagę na interesy zainteresowanych stron, zmuszanie ich do uzasadnienia potrzeby misji i przeprowadzenia konsultacji społecznych lub wprowadzanie alternatywnych instrumentów nie jest zasadniczo zgodne z przepisami i zasadami ustanowionymi w Traktacie. Praktyka stosowana przez Komisję pokazuje, że zwraca ona ograniczoną uwagę na tę zasadę, w szczególności jeśli państwa członkowskie napotykają przeszkody w jej egzekwowaniu. EKES proponuje zatem, by Komisja przeredagowała ten punkt tak, aby uniknąć obowiązkowych wymogów, które mogą naruszać krajowe procedury stanowienia prawa i stwarzać nieuzasadnione problemy.

4.4. Wymóg zawarty w pkt 19 zasad ramowych, według którego powierzenia muszą być zgodne z przepisami Unii dotyczącymi zamówień publicznych, nie uwzględnia faktu, iż prawo wtórne w tym obszarze zostało poddane szczegółowemu przeglądowi po przyjęciu pakietu dotyczącego zamówień publicznych z 2014 r. Dyrektywa w sprawie zamówień publicznych, zgodnie z jej art. 1 ust. 2, ma wyłącznie zastosowanie do nabycia przez instytucję zamawiającą i nie może narzucać wiążącego systemu w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, gdyż odnoszą się one do zadań wykonywanych przez przedsiębiorstwo w imieniu organu. W związku z tym wszelkie wymogi na mocy prawa w sprawie zamówień publicznych stałyby w sprzeczności z mającą zastosowanie dyrektywą. Pakiet dotyczący zamówień publicznych z 2014 r. reguluje także po raz pierwszy koncesje. Wyciąganie wniosku, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym mogłyby być objęte tym systemem, byłoby jednak bardzo mylące: koncesje wiążą się z przyjęciem przez przedsiębiorstwa całego ryzyka po przyznaniu koncesji, co stanowi wyraźne przeciwieństwo usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w przypadku których organy pokrywają dodatkowe koszty związane ze świadczeniem usługi, tym samym minimalizując ryzyko. System ten miałby zastosowanie tylko wówczas, gdyby organy zdecydowały o koncesyjnym traktowaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jednak w takich przypadkach nie występowałby element pomocy, gdyż wyznaczony dostawca ponosiłby całe ryzyko. Do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie miałyby zatem zastosowania przepisy dotyczące zamówień publicznych ani koncesji. W sensie prawnym zasady ramowe mogą jedynie wzywać państwa członkowskie do wdrożenia, w stosownych przypadkach, zasad przejrzystości i równego traktowania względem wybranych dostawców, w szczególności prywatnych, przy czym takie wezwanie nie miałoby charakteru wiążącego. EKES zwraca się zatem do Komisji o skorygowanie pkt 19 zasad ramowych w celu należytego uwzględnienia nowych wymogów prawnych w odniesieniu do zamówień publicznych i koncesji.

4.5. Podczas gdy pkt 22 zasad ramowych przewiduje, że rekompensatę można ustalić na podstawie oczekiwanych lub rzeczywiście odnotowanych kosztów i przychodów, praktyka stosowana przez Komisję zbyt często wymaga określenia kwoty rekompensaty *ex ante*. Taka metoda obliczania, która uniemożliwia organom ustalenie rekompensaty *ex post* zgodnie z rzeczywistym kosztem netto, wydaje się stanowić nadmierną ingerencję, mogącą prowadzić do niemożliwych do rozwiązania problemów, ponieważ jeśli kwoty *ex ante* nie pokrywały kosztów netto, dostawca doświadczałby systematycznego niedofinansowania. Ponadto jeśli organ zapewniał dodatkowe wsparcie, aby wypełnić tę lukę, mógłby być zasadniczo narażony na potencjalne kary za naruszenie warunków ustanowionych w decyzji zezwalającej. Praktyka stosowana przez Komisję w dużej mierze ignorowała tę niespójność, z wyjątkiem przypadków, gdy wnioskodawca zgłosił tę kwestię. Podczas gdy ustanowienie z góry metodyki obliczania rekompensaty wydaje się właściwe, wynikające z jej stosowania wstępne kwoty nie powinny mieć wiążącego charakteru. Dopiero gdy dostępne są roczne wyniki, może mieć miejsce obliczenie kosztów netto i odpowiadającej im rekompensaty. EKES wzywa zatem Komisję do zapewnienia pełnej spójności i zgodności z drugim kryterium ustanowionym w sprawie Altmark przez połączenie metodyki *ex ante* z pełnym wykorzystaniem obliczeń kosztów netto *ex post*, chyba że organ woli określić rekompensatę w momencie powierzenia.

4.6. Metoda nieponiesionego kosztu netto służąca do obliczania rekompensaty opiera się na założeniu, że w przypadku braku obowiązku świadczenia usługi publicznej wyznaczony dostawca ograniczyłby swoją działalność i dążyłby do maksymalizacji przychodów. Konwencjonalna metoda nieponiesionego kosztu netto oznaczałaby zaprzestanie przez dostawcę wszystkich działań przynoszących stratę. Różnica między tym scenariuszem alternatywnym a faktycznymi wynikami usługodawcy determinuje kwotę rekompensaty. Komisja w ostatnim czasie opowiadała się za stosowaniem podejścia kosztu rentowności, w ramach którego scenariusz alternatywny oznaczałby przerwanie działań uniemożliwiających przedsiębiorstwu maksymalizację jego wyników. Rekompensata pokrywa zatem nie tylko dodatkowe koszty usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, lecz także mniej wydajną działalność, nawet jeśli jest rentowna. Aby ograniczyć płatności rekompensat, Komisja wymaga odjęcia od rekompensaty korzyści rynkowych i niematerialnych odnoszonych przez dostawcę. Preferencyjny wybór podejścia kosztu rentowności prowadzi *de facto* do rozbieżności we

wdrażaniu jednej zasady, co osłabia pewność prawa. EKES zaleca, by Komisja zatwierdziła obydwa podejścia oraz ujęła w zasadach ramowych dalsze dotyczące ich wytyczne, gdyż obecnie nie zawierają one prawie żadnych wskazówek dotyczących sposobu określania odpowiednich scenariuszy alternatywnych.

4.7. Metoda alokacji kosztów wydaje się najodpowiedniejsza dla większości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, gdyż obliczenia w ramach tej metody opierają się na różnicy między kosztami wywiązania się z obowiązku świadczenia usługi publicznej i odpowiednimi przychodami. Niemniej państwa członkowskie chcące stosować tę metodę muszą uzasadnić powody niekorzystania z podejścia nieponiesionego kosztu netto, które w przeciwnym wypadku jest uznawane za obowiązkowe. Jako że metoda nieponiesionego kosztu netto wiąże się ze złożoną i kosztowną analizą, która często wymaga korzystania z zewnętrznych usług doradczych, EKES zaleca, by Komisja uznała tę metodę za całkowicie dopuszczalną, na równi z metodą nieponiesionego kosztu netto, z wyjątkiem określonych usług takich jak usługi pocztowe, w przypadku których taka metodyka jest wiążąca zgodnie z trzecią dyrektywą pocztową.

4.8. Pkt 32 zasad ramowych dotyczący przychodów w prawidłowy sposób obejmuje nadmierne zyski wygenerowane z praw specjalnych lub wyłącznych. Jak pokazała praktyka w ostatnim czasie, obejmowało to jednak zyski z powszechnego świadczenia usług, nawet jeśli nie wynikały one z takich praw, co prowadziło do mylących ocen. Należy podkreślić, że powszechny zasięg wiąże się z niekorzystną sytuacją, ponieważ wyznaczony dostawca jest zobowiązany do obsługi danego terytorium niezależnie od ponoszonych kosztów. W związku z tym gdyby dostawca świadczył tę usługę na zasadzie rentowności, zasady określone w Traktacie zostałyby naruszone, jeśliby nadwyżka ta finansowała na zasadzie obowiązkowej inne obowiązki świadczenia usługi publicznej przynoszące straty. EKES wzywa zatem Komisję do wyjaśnienia tej kwestii oraz rozróżnienia między prawami specjalnymi lub wyłącznymi obejmującymi korzyści, z których zyski powinny być uwzględniane w finansowaniu obowiązku świadczenia usługi publicznej, a powszechnym zasięgiem, wiążącym się z niekorzystną sytuacją dla wyznaczonego dostawcy.

4.9. Rozsądny zysk przewidziany w zasadach ramowych budzi pewne wątpliwości wymagające dalszego wyjaśnienia. Podczas gdy w zasadach ramowych zaleca się stosowanie wewnętrznych stóp zwrotu, uwzględnia się tam również nieodłączne trudności związane ze stosowaniem tej metody. W związku z tym w praktyce Komisja porównuje firmy z tego samego lub powiązanego sektora z wykorzystaniem standardowych kryteriów rentowności, takich jak stopa zwrotu z kapitału własnego czy wskaźnik rentowności sprzedaży netto. Brak pewności w tej kwestii często prowadzi jednak do rozbieżnych wyników. EKES sugeruje zatem, by Komisja dopuściła wszystkie standardowe i uznane kryteria rentowności zamiast nadawania jednemu z nich obowiązkowego charakteru. EKES zwraca się do Komisji o zapewnienie dalszego wyjaśnienia norm rentowności oraz umożliwienie stosowania różnych norm zamiast nakładania na państwa członkowskie obowiązku stosowania określonej normy.

4.10. Obowiązkowy wymóg wydajności na podstawie pkt 39–46 zasad ramowych jest potężną przeszkodą zarówno dla zainteresowanych stron, jak i dla organów. Jako że zasady ramowe nie zawierają żadnej wskazówki dotyczącej obliczania bodźców motywacyjnych w zakresie wydajności, praktyka stosowana przez Komisję umożliwia przeprowadzanie bardzo rozbieżnych ocen, co niekorzystnie wpływa na zasady pewności prawa i równego traktowania. EKES zwraca się zatem do Komisji o dalsze doprecyzowanie alternatywnych sposobów obliczania tych bodźców motywacyjnych, których stosowanie nie powinno być wiążące z uwagi na wynikającą z nich złożoność.

Bruksela, dnia 6 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wpływ cyfryzacji i robotyzacji transportu na kształtowanie polityki UE”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 345/08)

Sprawozdawca: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
	Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	157/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Cyfryzacja i robotyzacja w dziedzinie mobilności osób i transportu towarów dają społeczeństwom wiele potencjalnych korzyści, jak np. większa łatwość dostępu i wygoda dla pasażerów, skuteczność i wydajność z punktu widzenia logistyki, większe bezpieczeństwo ruchu i ograniczenie emisji. Jednocześnie budzą obawy dotyczące bezpieczeństwa, prywatności, pracy i środowiska.

1.2. Technologia oferuje wprowadzić nieskończone możliwości, niemniej postęp nie może się opierać wyłącznie na niej, lecz musi dążyć do stworzenia wartości dodanej dla społeczeństwa. Niezbędna jest zatem debata polityczna wraz z odpowiednim udziałem społeczeństwa obywatelskiego w procesach planowania transportu, zwłaszcza na dużych obszarach miejskich.

1.3. Zapewnienie transportu cyfrowego wymaga znalezienia rozwiązań dla istniejących wąskich gardeł, a także zintegrowanych inwestycji w całej sieci TEN-T w systemach transportu, energii i telekomunikacji, w tym wdrożenia sieci telefonii komórkowej 5G. Instrumenty finansowania UE takie jak instrument „Łącząc Europę”, EFIS i program „Horyzont 2020” powinny wspierać te przedsięwzięcia.

1.4. Cyfryzacja i robotyzacja transportu stwarzają nowe możliwości biznesowe dla przemysłu wytwórczego i sektora usług, w tym dla MŚP, i mogłyby stać się dla Unii obszarem przewagi konkurencyjnej. W tym celu EKES apeluje o zachęcające i wspomagające otoczenie biznesowe, w tym o otwarcie na nowe modele biznesowe i przyspieszenie rozwoju europejskich platform cyfrowych.

1.5. Cyfryzacja i robotyzacja transportu pociągną za sobą głębokie zmiany, gdy chodzi o charakter pracy i zapotrzebowanie na umiejętności. EKES podkreśla, jak ważne jest zajęcie się tymi zmianami strukturalnymi poprzez sprzyjanie sprawiedliwej i sprawnej transformacji i reagowanie na niedopasowanie umiejętności, wraz z odpowiednim monitorowaniem postępów. Dialog społeczny oraz informowanie pracowników i zasięganie ich opinii odgrywają zasadniczą rolę w procesie przemian. Państwa członkowskie muszą ponadto dostosować swoje systemy kształcenia, by sprostać nowemu zapotrzebowaniu na umiejętności.

1.6. Cyfryzacja i robotyzacja transportu wymagają odpowiedniego stopnia dostępności, łatwości dostępu i swobodnego przepływu danych. Jednocześnie trzeba zapewnić odpowiednią ochronę danych. Aby móc reagować na nowe wydarzenia, konieczne jest również zwiększenie zdolności w zakresie cyberbezpieczeństwa oraz zajęcie się kwestiami związanymi z odpowiedzialnością.

1.7. EKES podkreśla intermodalny charakter cyfrowego systemu transportu, który dotyczy samej istoty strategii transportowej UE. Oznacza to również ścisłe powiązania z innymi obszarami polityki, takimi jak polityka w zakresie jednolitego rynku cyfrowego, energii, rozwoju przemysłu, innowacji i umiejętności. Ze względu na to, że cele i wymogi związane z łagodzeniem zmiany klimatu przyczyniają się również do rozwoju transportu cyfrowego, istnieje także ścisłe powiązanie ze zrównoważeniem środowiskowym.

2. Kontekst i bieżące tendencje

2.1. Cyfryzacja wkracza we wszystkie obszary gospodarki i społeczeństwa, przy czym transport jest często podawany za jeden z przykładów tego zjawiska. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest rozważenie osiągnięć i konsekwencji cyfryzacji i robotyzacji transportu z punktu widzenia całego społeczeństwa, w tym przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów i ogółu obywateli oraz przedstawienie poglądów EKES-u na temat tego, w jaki sposób uwzględnić te osiągnięcia w ramach kształtowania polityki UE, tak by odpowiednio wykorzystać szanse i zarządzać ryzykiem.

2.2. Wiele zmian następuje już na rynkach, a także w różnych obszarach polityki na szczeblu krajowym i unijnym. EKES poruszył tę kwestię w swych opiniach – na przykład w opinii w sprawie przemysłu motoryzacyjnego ⁽¹⁾, w opinii w sprawie europejskiej strategii na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych C-ITS ⁽²⁾ oraz w opinii w sprawie sztucznej inteligencji ⁽³⁾.

2.3. Istnieje kilka form cyfryzacji transportu. Obecnie informacje cyfrowe są na wiele sposobów już wykorzystywane w pojazdach, statkach powietrznych i statkach wodnych, między innymi w ramach technologii i usług wspierających jazdę samochodem, kontrolę ruchu kolejowego, lotnictwo i zarządzanie ruchem statków. Cyfryzacja informacji o pasażerach i towarach jest kolejną dziedziną, która znajduje na co dzień zastosowanie. Wreszcie, roboty znajdują powszechne zastosowanie w obsłudze terminali w ramach logistyki transportu towarowego.

2.4. Dalsza automatyzacja i robotyzacja otwierają także nowe perspektywy dla transportu towarów i osób, jak również dla różnych rodzajów monitorowania i nadzoru. Roboty wirtualne, tzn. roboty działające w oparciu o oprogramowanie odgrywają w tym względzie kluczową rolę, umożliwiając powszechniejsze zastosowanie różnych systemów informacyjnych, a także ich powiązanie, co pozwala im działać jako jedna jednostka interoperacyjna.

2.5. Automatyzacja transportu wymaga rozwinięcia środków transportu pod kątem ich interakcji z człowiekiem, a także z infrastrukturą i innymi systemami zewnętrznymi. Ostatnim etapem tego rozwoju są bezzałogowe i samojeżdżące pojazdy, statki i systemy powietrzne, które są w pełni autonomiczne, tzn. działają samodzielnie.

2.6. Obecnie kilku producentów samochodów opracowuje i testuje w praktyce samochody autonomiczne. W wielu miastach wprowadzono już bezzałogowe metro, a testom poddawane są autobusy i konwoje ciężarówek bez kierowcy. Szybko rozwija się użycie bezzałogowych systemów powietrznych czy też dronów i opracowywane są nawet zdalnie sterowane i autonomiczne statki. Oprócz pojazdów, statków powietrznych i statków wodnych trwają prace nad nowymi rodzajami rozwiązań infrastrukturalnych i systemów kontroli ruchu.

2.7. Chociaż podejmowane są kroki w kierunku autonomicznego i bezzałogowego transportu, podstawowe struktury wciąż opierają się na człowieku, który pozostaje głównym podmiotem. Najbardziej niewiarygodne zmiany będzie można zaobserwować, kiedy w pełni autonomiczny i bezzałogowy transport stanie się rzeczywistością. Bardzo różne są prognozy na temat tego, kiedy to się stanie. Jednak istotne jest przygotowanie się na przyszłość i podjęcie niezbędnych decyzji w odpowiednim czasie.

⁽¹⁾ Raport informacyjny Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle (CCMI) EKES-u w sprawie przemysłu motoryzacyjnego, CCMI/148, przyjęty przez CCMI 30 stycznia 2017 r.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie współpracujących inteligentnych systemów transportowych, TEN/621 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie sztucznej inteligencji, INT/806 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

2.8. Cyfryzacja umożliwia również pasażerom i innym użytkownikom transportu korzystanie z nowego rodzaju mobilności jako usługi (MaaS) za pośrednictwem platform cyfrowych.

2.9. Celem bieżącego rozwoju MaaS jest lepsze reagowanie na popyt rynkowy poprzez połączenie systemów rezerwacji, zakupu i płatności w łańcuchach transportowych i dostarczenie informacji w czasie realnym dotyczących rozkładów jazdy, pogody i warunków ruchu drogowego, a także dostępnej zdolności przewozowej i dostępnych rozwiązań. MaaS jest zatem zdigitalizowanym interfejsem transportowym użytkownika. Jego celem jest jednocześnie optymalizacja wykorzystania zdolności przewozowej.

2.10. Szybki rozwój takich technologii jak duże zbiory danych, przetwarzanie w chmurze, sieci telefonii komórkowej 5G, czujniki, robotyka i sztuczna inteligencja – zwłaszcza wraz z jej zdolnością do uczenia się taką jak uczenie maszynowe i uczenie głębokie – jest główną siłą napędową wynalazków w transporcie cyfrowym i zautomatyzowanym.

2.11. Jest jednak oczywiste, że proces ten nie może się powieść, jeżeli motorem postępu będzie wyłącznie technologia. Byłoby najlepiej, gdyby rozwój opierał się na zapotrzebowaniu społecznym. Jednak częstokroć trudno jest obywatelom dostrzec szanse związane z nowymi wynalazkami.

3. Skutki dla systemu transportu

3.1. Rozwój cyfrowy stwarza warunki do intermodalności, a tym samym przyczynia się do przyjęcia w transporcie podejścia systemowego. Oznacza to również, że oprócz tradycyjnej infrastruktury system transportu zyskuje również kilka nowych elementów.

3.2. Niemniej podstawą systemu nadal pozostają drogi, koleje, porty i porty lotnicze. Oprócz tych podstawowych elementów potrzebna jest zaawansowana infrastruktura cyfrowa obejmująca systemy mapowania i pozycjonowania, różne rodzaje czujników do generowania danych, sprzęt komputerowy i oprogramowanie do przetwarzania danych, a także łącza komórkowe i szerokopasmowe służące do przesyłania danych. Do infrastruktury cyfrowej należą również zautomatyzowane systemy zarządzania ruchem i kontroli.

3.3. Ze względu na to, że infrastruktura cyfrowa i przetworzona na postać cyfrową wymagają energii elektrycznej, a także na fakt, że pomiędzy inteligentnymi sieciami elektrycznymi i pojazdami elektrycznymi zachodzi interakcja, infrastruktura elektroenergetyczna jest również kluczowym elementem systemu transportu. Wreszcie nowe usługi i nowa infrastruktura są potrzebne, by umożliwić dostęp do informacji o ruchu, a także do rezerwacji i płatności w ramach usług telefonii komórkowej. Od infrastruktury materialnej po fizyczne usługi transportowe system jest zatem powiązany za pomocą różnych rodzajów elementów cyfrowych.

3.4. Pomimo szybkiego rozwoju istnieją wciąż wąskie gardła utrudniające postęp w kierunku cyfrowych systemów transportu, które należy usunąć. Należą do nich na przykład niewystarczająca dostępność danych i utrudniony dostęp do nich, brak szybkich łącz internetowych oraz ograniczenia techniczne dotyczące czujników i wykrywania pozycji w czasie rzeczywistym.

3.5. EKES apeluje o inwestycje w technologię i infrastrukturę, na których można by oprzeć transport cyfrowy, zwłaszcza w systemy zarządzania ruchem i kontroli: SESAR (Wspólne Przedsięwzięcie w celu Opracowania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym Nowej Generacji) i ERTMS (europejski system zarządzania ruchem kolejowym) to projekty, które są już zaawansowane, lecz wciąż brakuje im znacznych zasobów finansowych. Konieczne jest nadal rozwinięcie VTMS (systemu monitorowania i informacji o ruchu statków) i C-ITS. Sieci 5G muszą być ponadto dostępne w całej sieci bazowej. Instrumenty finansowania UE takie jak instrument „Łącząc Europę”, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i program „Horyzont 2020” powinny dawać pierwszeństwo tym przedsięwzięciom.

3.6. Interoperacyjność systemów cyfrowych jest również konieczna do tego, by umożliwić łączność transgraniczną zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. UE powinna dążyć do przyjęcia wiodącej roli i ustanawiania standardów w tej dziedzinie.

3.7. EKES podkreśla, że cyfryzacja nie eliminuje potrzeby dokonywania inwestycji w podstawową infrastrukturę transportu, chociaż optymalizuje wykorzystanie istniejących zdolności. Ponadto w okresie przejściowym w ramach infrastruktury drogowej i morskiej trzeba uwzględnić fakt, że równocześnie używane są częściowo zautomatyzowane i całkowicie autonomiczne pojazdy i statki. Nowe wyzwania pojawiły się również w lotnictwie w związku z zastosowaniem dronów.

3.8. EKES zachęca do rozwoju systemów kontroli ruchu i opracowania wspólnych przepisów dotyczących dronów na szczeblu UE, a w skali międzynarodowej – na szczeblu ICAO. Ponadto niezbędne jest opracowanie przepisów na szczeblu IMO, by umożliwić rozwój i wprowadzanie zdalnie sterowanej i autonomicznej żeglugi, między innymi w portach.

4. Konsekwencje dla przedsiębiorczości i innowacji

4.1. Cyfryzacja i robotyzacja prowadzą do zwiększenia wydajności, produktywności i bezpieczeństwa w transporcie towarowym i logistyce. Nowe możliwości biznesowe powstają również w sektorze wytwórczym i usługowym w związku z automatyzacją, robotyką, usługami służącymi mobilności obywateli, rozwiązaniami na rzecz wydajniejszej logistyki czy też cyfryzacją całego systemu transportu. Dotyczy to zarówno dużych, małych, jak i średnich przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw typu start-up.

4.2. Zważywszy, że przedsiębiorstwa UE odgrywają wiodącą rolę w wielu dziedzinach związanych z transportem cyfrowym, może to być obszar, w którym udało by się rozwinąć przewagę konkurencyjną. Ze względu na to, że poza UE następuje szybki rozwój transportu cyfrowego i autonomicznego, UE musi również podwoić wysiłki w dziedzinie innowacji, infrastruktury i urzeczywistnienia jednolitego rynku, w tym dostosowania ram prawnych do nowych warunków działania.

4.3. Potrzebna jest również otwartość na rozwój i wprowadzanie nowych rodzajów modeli biznesowych opartych na platformach cyfrowych. By przyczynić się do utworzenia europejskich platform, trzeba zadbać o stworzenie wspomagających i sprzyjających warunków, a także – za pomocą ram regulacyjnych – równych warunków działania dla przedsiębiorstw.

4.4. Podobnie jak każdy inny sektor, cyfryzacja i robotyzacja transportu opierają się przede wszystkim na zarządzaniu danymi. Z punktu widzenia przedsiębiorczości dane można uznać za czynnik produkcji czy też surowiec, który trzeba przetworzyć i udoskonalić w celu stworzenia wartości dodanej. Dlatego też niezbędny jest swobodny przepływ danych. EKES apeluje zatem o skuteczne rozwiązania problemów związanych z łatwością dostępu, interoperacyjnością i przekazywaniem danych, przy jednoczesnym zapewnieniu prywatności i odpowiedniej ochrony danych.

4.5. EKES uważa, że istotne jest otwarcie i ułatwienie dostępu wszystkich użytkowników do masowych danych związanych z transportem i infrastrukturą generowanych przez sektor publiczny. Ponadto zarządzanie danymi nieosobowymi, szczególnie danymi generowanymi przez czujniki i urządzenia inteligentne, wymaga objaśnień i przepisów. Zastanawiając się nad kwestią łatwości dostępu i ponownego wykorzystania danych, warto odnotować, że na ogół to nie same dane dają przewagę konkurencyjną, lecz poprawiają ją raczej narzędzia, zasoby innowacji i pozycja rynkowa.

4.6. By poszerzyć i zdobyć doświadczenie w zakresie transportu cyfrowego i autonomicznego, konieczne jest ułatwienie eksperymentowania z nowymi technologiami, a także ich pilotażowego wprowadzania. Wymaga to sprawnie funkcjonujących ekosystemów innowacyjnych i biznesowych, odpowiednich poligonów doświadczalnych oraz wspomagających ram regulacyjnych. EKES wzywa władze do przyjęcia podejścia zachęcającego do innowacji zamiast stosowania szczegółowych przepisów i wymogów utrudniających rozwój.

5. Konsekwencje dla zatrudnienia, pracy i umiejętności

5.1. Konsekwencje cyfryzacji i robotyzacji transportu dla pracowników są rzecz jasna takie same jak w innych dziedzinach. Nowe koncepcje i procesy mogą prowadzić do likwidacji miejsc pracy, podczas gdy nowe produkty i usługi mogą generować nowe miejsca pracy.

5.2. Najistotniejsze zmiany mogą nastąpić w samym sektorze transportu i logistyki, lecz skutki dla zatrudnienia można zaobserwować również w pokrewnych sektorach wytwórczych, a także w łańcuchach dostaw i klastrach regionalnych.

5.3. Wraz z wprowadzeniem transportu bezzałogowego zmniejszy się zapotrzebowanie na pracowników transportu. To samo dotyczy konsekwencji coraz powszechniejszego zastosowania robotyki do pracy fizycznej w obsłudze terminali. Niektóre miejsca pracy można zastąpić zadaniami w zakresie kontroli i monitorowania, lecz wraz z upływem czasu zadań tych może być również mniej. Jednocześnie w innych sektorach możliwe jest stworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w sektorach związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, usługach cyfrowych, elektronice i robotyce. Ponadto podczas gdy maleje rola pracy fizycznej i rutynowych zadań, rośnie znaczenie rozwiązywania problemów i zadań twórczych.

5.4. Zmiana zadań pociąga również za sobą znaczną zmianę popytu rynkowego na umiejętności. Rośnie również zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych specjalistów w dziedzinie cybernetyki, takich jak twórcy oprogramowania. Istnieje również coraz większe zapotrzebowanie na umiejętności praktyczne związane z wykorzystaniem robotyki i działaniem w ramach systemów współpracy człowieka z robotami. Ponadto wzrośnie znaczenie specjalistów posiadających szerokie kompetencje.

5.5. EKES podkreśla, jak ważne jest odpowiednie zajęcie się tymi zmianami strukturalnymi poprzez opracowanie strategii zapewniających sprawiedliwą i sprawną transformację, ograniczających negatywny wpływ społeczny i umożliwiających reagowanie na niedopasowanie umiejętności, wraz z odpowiednim monitorowaniem postępów. Dialog społeczny oraz informowanie pracowników na wszystkich szczeblach i zasięganie ich opinii odgrywają zasadniczą rolę w procesie przemian.

5.6. Istnieją zarówno bieżące, jak i długoterminowe potrzeby szkoleniowe i edukacyjne. Państwa członkowskie odgrywają decydującą rolę, jeżeli chodzi o reagowanie na zapotrzebowanie na nowe umiejętności, dostosowując swoje systemy kształcenia, i wskazana jest wymiana dobrych praktyk na szczeblu europejskim. Konieczne jest położenie dużego nacisku na naukę, technologię, inżynierię i matematykę, przy jednoczesnym uwzględnieniu faktu, iż zapotrzebowanie na nowe rozwiązania wymaga również szerokich kompetencji rozwijanych poprzez kształcenie w dziedzinie nauk humanistycznych i społecznych.

6. Konsekwencje dla zatrudnienia, bezpieczeństwa i prywatności

6.1. Wydaje się, że obywatele nie są na ogół świadomi możliwości związanych z cyfryzacją i robotyzacją, np. w zakresie łatwości dostępu i wygody związanej z mobilnością, gdyż głównym powodem obaw okazuje się postrzeganie bezpieczeństwa i prywatności. Potrzebna jest większa wiedza i lepsze informowanie na temat zalet i wad wraz z odpowiednim udziałem społeczeństwa obywatelskiego w planowaniu procesów transportu na szczeblu lokalnym, zwłaszcza na dużych obszarach miejskich.

6.2. Zaawansowana automatyzacja zwiększa rzecz jasna bezpieczeństwo transportu wskutek zmniejszenia częstości błędów ludzkiego. Jednocześnie pojawiają się nowe czynniki ryzyka dla bezpieczeństwa spowodowane ograniczoną zdolnością czujników do rozpoznawania kształtów, nieprawidłowym działaniem urządzeń, zakłóceniami w działaniu internetu oraz nowymi rodzajami błędów ludzkiego takimi jak błąd oprogramowania. Jednak ostateczny efekt ocenia się jako zdecydowanie pozytywny.

6.3. Rośnie zaniepokojenie o bezpieczeństwo cybernetyczne, które będzie jednym z kluczowych aspektów bezpieczeństwa transportu. Dotyczy ono pojazdów, statków powietrznych i statków wodnych, lecz również infrastruktury, która je wspiera i kontroluje oraz nimi zarządza.

6.4. Wprowadzenie i wdrożenie bezzałogowego i autonomicznego transportu wiąże się również z kwestią przepisów ruchu drogowego, zwłaszcza tych dotyczących aspektów etycznych. Biorąc pod uwagę transgraniczny charakter transportu, konieczne jest zharmonizowanie przepisów ruchu drogowego na rynku wewnętrznym w celu ich dalszego ujednolicenia na szczeblu międzynarodowym.

6.5. W pełni autonomiczny transport pociąga za sobą nowe problemy związane z odpowiedzialnością, czego odzwierciedleniem jest również rozwój systemów ubezpieczenia. Głównym wyzwaniem może być faktyczne ustalenie odpowiedzialności w razie wypadku, zważywszy na rolę systemów cyfrowych i udział kilku podmiotów, takich jak wytwórcy i właściciele pojazdów oraz zarządzający infrastrukturą. Może to wymagać częstszego przechowywania danych w celu ustalenia okoliczności wypadku. EKES apeluje zatem do Komisji, by rozważyła ewentualne ramy i wymogi dotyczące gromadzenia danych w celu ustalenia odpowiedzialności, zważywszy na potrzebę zachowania prywatności.

6.6. Jeżeli chodzi o potrzebę zachowania prywatności i większej wymiany danych, obawy rodzi kwestia ciągłego monitorowania. Zaniepokojenie budzi również zastosowanie rozpoznawania kształtu. Co się tyczy ochrony danych osobowych, ogólne rozporządzenie o ochronie danych wejdzie w życie w 2018 r. w celu zapewnienia jednolitego zbioru przepisów dla całej UE. EKES zwrócił uwagę na znaczenie prywatności i ochrony danych w swych wcześniejszych opiniach i podkreśla, że dane powinny być wykorzystywane wyłącznie do celów związanych z działaniem systemu i nie powinny być przechowywane do innych celów.

7. Konsekwencje dla klimatu i środowiska

7.1. Wpływ transportu na klimat i środowisko jest zależny od wielu czynników. Poprawa efektywności energetycznej pojazdów, statków powietrznych i statków wodnych jest jednym z głównych środków zmniejszenia emisji. Efektywność energetyczna idzie na ogół w parze z automatyzacją systemów funkcjonowania i kontroli.

7.2. Zastąpienie paliw kopalnych paliwami niskoemisyjnymi, energią elektryczną lub wodorem jest kolejnym istotnym sposobem zmniejszenia emisji. Chociaż chodzi o odrębny proces, wdrożenie pojazdów elektrycznych i rozbudowa inteligentnych sieci elektrycznych są ściśle powiązane z automatyzacją transportu.

7.3. Środki zwiększające przepływ ruchu mają również do odegrania znaczącą rolę w ograniczaniu emisji. Cyfryzacja i automatyzacja umożliwiają sprawny transport i wydajne łańcuchy transportu multimodalnego, co oznacza większą efektywność transportu, większą efektywność energetyczną, mniejsze zużycie paliwa i mniejsze emisje. W związku z tym kluczowe znaczenie mają również wysokiej jakości infrastruktura i sprawne przekraczanie granic. Ponadto użytkowanie gruntów i planowanie przestrzenne wpływają na potrzebę ruchu drogowego, a także jego strumienie.

7.4. Oddziaływanie na środowisko nie jest związane wyłącznie z transportem, lecz również z cyklem życia pojazdów, statków powietrznych i statków wodnych od czasu wytworzenia do końca zdolności do eksploatacji. Repatriacja produkcji i wdrożenie podejścia opartego na gospodarce o obiegu zamkniętym przyczyniają się do zmniejszenia wpływu cyklu życia.

7.5. Autonomiczny transport może prowadzić do częstszego korzystania z samochodów prywatnych dzięki większej wygodzie pasażerów. Jednocześnie wspólne użytkowanie samochodów – wraz z wykorzystaniem transportu publicznego – ma zmniejszyć liczbę samochodów prywatnych. Decydującą rolę w przyszłej mobilności odgrywają zatem preferencje konsumentów, na które mogą wpływać łatwo dostępne możliwości planowania podróży zachęcające pasażerów do dokonywania wyborów przyjaznych dla środowiska. Odpowiednie zachęty cenowe mogą również oddziaływać na zachowania konsumentów.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zewnętrzny wymiar gospodarki społecznej”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 345/09)

Sprawozdawca: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja REX
Data przyjęcia przez sekcję	8.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	129/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Gospodarka społeczna to istotny sektor przyczyniający się do osiągnięcia celów we wszystkich obszarach polityki europejskiej związanych z wymiarem zewnętrznym: w dziedzinie polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa, handlowej, sąsiedztwa, klimatycznej, współpracy na rzecz rozwoju i rozwoju zrównoważonego. Jednakże brak odpowiedniego otoczenia regulacyjnego, zarówno na szczeblu europejskim, jak i na szczeblu krajowym, uniemożliwia temu sektorowi pełne wykorzystanie jego potencjału i zmaksymalizowanie wpływu.

1.2. Instrument Partnerstwa⁽¹⁾ na rzecz współpracy z państwami trzecimi, skierowany zarówno do krajów rozwijających się, jak i rozwiniętych, mógłby stanowić szansę dla rozwoju gospodarki społecznej UE w skali międzynarodowej, wspierając konkurencyjność, innowacje i badania naukowe.

1.3. Unia Europejska (UE) odgrywa ważną rolę w zwalczaniu ubóstwa i pobudzaniu rozwoju gospodarczego i społecznego na szczeblu światowym, co znajduje odzwierciedlenie w programie działań na okres po 2015 r. i w przyjęciu oenietowskiej agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

1.4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje rangę, jaką Rada nadaje w programie działań na okres po 2015 r. „gospodarcze społecznej na rzecz tworzenia miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju”, co otwiera nowe perspektywy dla wzmocnienia gospodarki społecznej w jej wymiarze zewnętrznym (pkt 43 programu działań na okres po 2015 r.). Ubolewa jednak, że Komisja nie uwzględniła gospodarki społecznej w swoim wniosku dotyczącym nowego konsensusu w dziedzinie rozwoju.

1.5. Sukcesy gospodarcze obserwowane w wielu państwach spoza UE wskazują, że gospodarka społeczna, przy różnych formach funkcjonowania przedsiębiorstw, odgrywa istotną rolę w codziennym życiu i działalności produkcyjnej w wielu regionach Afryki, Ameryki i Azji, a także że w znaczny sposób przyczynia się do poprawy warunków życia i pracy milionów osób.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 234/2014 z dnia 11 marca 2014 r.

1.6. Wśród różnych form przedsiębiorstw gospodarki społecznej w tych regionach zaobserwować można wyróżniającą się rolę m.in. spółdzielni i towarzystw pomocy wzajemnej, bardzo licznych i prowadzących aktywną działalność w zakresie produkcji rolnej, finansów i mikrofinansowania, zaopatrzenia w czystą wodę, mieszkalnictwa, integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy, ograniczenia pracy nierejestrowanej poprzez wspólne inicjatywy przedsiębiorczości w gospodarce społecznej, integracji zawodowej młodych ludzi oraz upodmiotowienia kobiet, które odgrywają coraz ważniejszą rolę w działalności produkcyjnej spółdzielni i towarzystw pomocy wzajemnej.

1.7. Prócz spółdzielni, towarzystw pomocy wzajemnej i innych podobnych przedsiębiorstw gospodarki społecznej działających na zasadzie stowarzyszeń istotną rolę wydają się odgrywać organizacje niedochodowe, stowarzyszenia i fundacje znane jako organizacje pozarządowe, które wszystkie stanowią integralną część gospodarki społecznej w ramach trzeciego sektora działalności społecznej, zarządzając usługami pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, edukacji i innymi, a nawet wspierając wśród społeczności lokalnej inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości wchodzące w zakres gospodarki społecznej.

1.8. Komisja uznaje istotną rolę, jaką mogą odegrać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej w rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym, w którą wnieść mogą „znaczący wkład”⁽²⁾. W Europie istnieje wiele przykładów dobrych praktyk w tej dziedzinie, w której przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mogą odgrywać istotną rolę w zakresie inwestycji planowanych w ramach Europejskiego planu inwestycji zewnętrznych na rzecz energii ze źródeł odnawialnych w Afryce. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej przyczyniają się w znacznej mierze do trwałego wzrostu gospodarczego poprzez ograniczenie swego negatywnego wpływu na środowisko.

1.9. Nie umniejszając wagi działań banków etycznych, tradycyjne instrumenty finansowe nie sprawdzają się w przypadku przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej, które wymagają specjalnie dopasowanych instrumentów. W związku z tym EKES ubolewa nad faktem, że – pomimo ich niezaprzeczalnej roli w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju i pomimo ich obecności w środowisku społeczno-gospodarczym – przedsiębiorstwa i organizacje gospodarki społecznej nie są systematycznie i wyraźnie uznawane za podmiot w szczególności istotny w programach na rzecz wspierania internacjonalizacji przedsiębiorstw i ich promowania poza UE, a także w ramach unijnej współpracy na rzecz rozwoju. Ponadto ani Europejski plan inwestycji zewnętrznych, ani Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju nie przewidują żadnego konkretnego sposobu finansowania przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej.

1.10. Przykładowo przedłużenie umowy o partnerstwie z Kotonu ma wpływ na ponad sto państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), o łącznej populacji 1,5 mld osób. Przedłużenie umowy o partnerstwie z Kotonu będzie miało miejsce w 2020 r. i oczekuje się, że negocjacje powinny rozpocząć się nie później niż w sierpniu 2018 r. Uderzające jest to, że we wspomnianym komunikacie, przygotowanym w oparciu o agendę ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, wśród podmiotów niepaństwowych nie wymienia się podmiotów działających w gospodarce społecznej, określonych ogólnie jako „przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, partnerzy ekonomiczni i społeczni oraz przedstawiciele sektora prywatnego” (pkt 4.3.3 komunikatu).

W związku z powyższym:

1.11. Polityka handlowa jest jednym z filarów działań zewnętrznych UE. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest podmiotem różnych umów, które UE zawiera z innymi państwami i regionami świata (umowy handlowe, stowarzyszeniowe, o partnerstwie gospodarczym) za pośrednictwem wspólnych komitetów konsultacyjnych i wewnętrznych grup doradczych ustanawiających takie umowy. EKES zaleca, by rola gospodarki społecznej, już będącej uczestnikiem kilku z nich, stała się oczywista oraz by była stałym elementem każdej z nich.

1.12. Zarówno Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, jak i EBI powinny współpracować na rzecz ustanowienia systemu finansowego dla przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej, o co apelowano w opinii EKES-u⁽³⁾. Ponadto programy pomocy technicznej i współpracy na rzecz rozwoju zawarte w Planie inwestycji zewnętrznych powinny przewidywać wspieranie cyfrowych platform współpracy. Gospodarka cyfrowa otwiera nowe obszary działania i rozwoju przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej. Gospodarka dzielenia się umożliwia tworzenie platform niekomercyjnych (*platform cooperativism*) i rozwijanie działalności o dużym znaczeniu dla zewnętrznego wymiaru gospodarki społecznej, jak produkcja współdzielona, finansowanie społecznościowe (*crowdfunding* lub *peer-to-peer lending*), zarządzanie oparte na współpracy czy uczenie się oparte na współpracy (*learning*). W tym ostatnim przypadku uczenie się za pośrednictwem platform społecznościowych może mieć znaczenie dla skierowanych do przedsiębiorców społecznych w krajach sąsiadujących i państwach Południa szkoleń na miejscu mających wzmocnić strukturę kapitału ludzkiego w tych krajach.

⁽²⁾ COM(2015) 614 final z dnia 2 grudnia 2015 r.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 152).

1.13. EKES popiera zalecenie europejskiej grupy doradczej ds. przedsiębiorczości społecznej, by wzmocnić rolę przedsiębiorstw gospodarki społecznej w polityce zewnętrznej UE. W związku z tym Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinny koordynować swoje polityki i inicjatywy, by:

- przyznawać bezpośrednie i pośrednie finansowanie przedsiębiorstwom gospodarki społecznej w państwach trzecich, a także zaangażowanym rządów i organizacjom wspierającym gospodarkę społeczną,
- ustanowić konkretną współpracę z innymi światowymi partnerami oraz funduszami na rzecz innowacji i inwestycji w celu maksymalizacji oddziaływania właściwych programów.

1.14. Komisja powinna dążyć do włączenia grup G-20 i G-7 w propagowanie konkretnej polityki wspierającej gospodarkę społeczną (zgodnie z całościowymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej określonymi przez G-20), która odzwierciedlałaby różnice w wartościach, zasadach i racji bytu tych organizacji (zalecenie 12 grupy doradczej ds. przedsiębiorczości społecznej).

1.15. Należy promować rolę gospodarki społecznej za pośrednictwem dyplomacji gospodarczej w instancjach międzynarodowych (UNTFSE, ILGSSE, G-20, G-7, MOP itp.) i we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

1.16. UE powinna zapewnić, by podczas negocjowania umów handlowych przedsiębiorstwa gospodarki społecznej nie były dyskryminowane w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami i by usuwane były bariery pozataryfowe, które de facto powodują tego rodzaju dyskryminację.

1.17. Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) i inne instrumenty finansowe powinny systematycznie przyczyniać się do propagowania gospodarki społecznej, zarówno w ramach negocjacji akcesyjnych prowadzonych z krajami kandydującymi, jak i w innych krajach sąsiadujących korzystających z umów preferencyjnych.

1.18. Komisja powinna wzmocnić swoją wiodącą rolę w międzynarodowej współpracy oraz w stymulowaniu i uznawaniu przedsiębiorstw gospodarki społecznej jako kluczowych podmiotów sektora prywatnego w dążeniu do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju oraz jako część planu działań zewnętrznych UE. Dlatego należy koordynować działania różnych departamentów Komisji i ESDZ oraz opracować programy wspólnych działań w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z innymi finansowymi instytucjami międzynarodowymi, takimi jak Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju oraz inne podmioty publiczne i prywatne poszukujące inwestycji wielostronnych, także lokalnych, tworząc zachęty umożliwiające funkcjonowanie tych sposobów finansowania. Przedsiębiorstwa i organizacje gospodarki społecznej powinny natychmiast, oraz w sposób skuteczny i kompleksowy, stać się częścią dyplomacji gospodarczej UE. Komisja powinna wzmocnić współpracę w dziedzinie gospodarki społecznej z organizacjami międzynarodowymi (ONZ, MOP, OECD itp.).

1.19. Komisja powinna w wyraźny sposób włączyć sektor gospodarki społecznej jako unijny podmiot związany z przedsiębiorczością do inicjatyw dotyczących dostępu do rynków w krajach trzecich, do wszystkich programów współpracy na rzecz rozwoju oraz do procesu wdrażania agendy rozwoju po 2015 roku oraz ustanowić szczegółowe wskaźniki i cele dotyczące spółdzielni i innych podobnych przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Jest ważne, aby Komisja i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych wyraźnie włączyli gospodarkę społeczną jako jeden z podmiotów niepaństwowych do przyszłej umowy o partnerstwie i współpracy oraz określili w Europejskim planie inwestycji zewnętrznych i Europejskim Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju sposoby finansowania przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej.

1.20. W celu przyczynienia się do monitorowania i przeglądu celów zrównoważonego rozwoju działania powinny obejmować regularne sprawozdania na temat polityki współpracy między państwami członkowskimi i innymi organami publicznymi a gospodarką społeczną, w tym spółdzielniami, które mają zasadnicze znaczenie dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Należy również zachęcać państwa do dostarczania danych i statystyk.

1.21. Komisja powinna ułatwić włączenie gospodarki społecznej do zorganizowanego dialogu upowszechnianego wspólnie z sektorem prywatnym w Europie i w Afryce w ramach platformy zrównoważonej przedsiębiorczości dla Afryki.

1.22. Komisja powinna zachęcać do preferencyjnego wsparcia przedsiębiorstw gospodarki społecznej związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym, które mają na swym koncie istotne osiągnięcia w Europie i które mogą być ważnymi czynnikami trwałego wzrostu w krajach poza Europą, przyczyniając się do tworzenia miejsc pracy dla młodych ludzi i kobiet na poziomie lokalnym.

1.23. Komisja i państwa członkowskie powinny propagować uczestnictwo, prowadzić konsultacje i koordynować swoje działania zewnętrzne w zakresie przedsiębiorczości i współpracy na rzecz rozwoju z reprezentatywnymi europejskimi i krajowymi podmiotami gospodarki społecznej, w tym w krajach stowarzyszonych, a także z tymi międzynarodowymi organizacjami gospodarki społecznej, które integrują państwa Północy z państwami Południa oraz państwa Południa z innymi państwami Południa. EKES ponawia swój apel ⁽⁴⁾ o utworzenie *europejskiego forum społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju*, które miałyby promować i monitorować wdrażanie agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przy czym głównymi podmiotami pozostałyby Rada, Komisja, Parlament, organizacje reprezentujące europejską gospodarkę społeczną i pozostała część społeczeństwa obywatelskiego.

1.24. Programy pomocy technicznej i rozwojowej Komisji muszą uwzględniać udział sieci i reprezentatywnych organizacji gospodarki społecznej jako pośredników i podmiotów strategicznych w zakresie realizacji programów inwestycyjnych i współpracy w krajach sąsiednich i krajach rozwijających się oraz wspierać rządy, by propagowały otoczenie instytucjonalne korzystne dla przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej. Absolutnym priorytetem są tu południowa część regionu Morza Śródziemnego i Bałkany.

1.25. Komisja i ESDZ powinny propagować w państwach trzecich proces identyfikacji różnych klas podmiotów gospodarki społecznej, jak również ustanawianie odpowiednich ram prawnych umożliwiających uwidocznienie wszystkich tych podmiotów. Jako że jest to proces złożony i ma miejsce w perspektywie średnio- lub długoterminowej, należy położyć nacisk na spółdzielnie i towarzystwa pomocy wzajemnej, które są powszechne na całym świecie, działają w określonych ramach prawnych i są w wyraźny sposób obecne we wszystkich gałęziach działalności produkcyjnej oraz dysponują systemem wartości i modelem zarządzania inspirowanym całością gospodarki społecznej, co umożliwia uznanie ich za podstawę tej gospodarki.

1.26. Ze względu na oczekiwane skutki niniejszej opinii EKES wzywa Komisję Europejską do szybkiej realizacji jej zobowiązania do zwiększenia wewnątrz instytucji świadomości na temat gospodarki społecznej poprzez wewnętrzne briefingi skierowane do odpowiednich dyrekcji generalnych i delegatur Unii Europejskiej w krajach trzecich.

2. Wprowadzenie

2.1. Dwa podstawowe priorytety globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa to bezpieczeństwo Unii i inwestowanie w odporność państw i społeczeństw na wschód i południe od Europy, aż do Afryki Środkowej. Gospodarka społeczna może odegrać ważną rolę w realizacji tych priorytetów i w europejskiej polityce sąsiedztwa, wspierając proces rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego wzrostu.

2.2. Europejska polityka sąsiedztwa (EPS), obejmująca państwa na wschód i południe od UE, i jej instrument finansowy – Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) – odgrywają kluczową rolę w ułatwianiu kontaktów z 16 państwami, których dotyczy: sześcioma w Europie Wschodniej i dziesięcioma w południowej części basenu Morza Śródziemnego. UE przeznaczyła na ich rozwój w latach 2014–2020 kwotę 15,4 mld EUR.

2.3. Europejski plan inwestycji zewnętrznych, za pośrednictwem Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, będzie wspierał w Afryce i w państwach sąsiadujących z UE inwestycje w wysokości od 44 do 88 mld EUR między 2016 r. i 2020 r., przy czym za kwalifikujących się kontrahentów dla tych projektów inwestycyjnych będą uznawani organy sektora publicznego i inwestorzy z sektora prywatnego.

2.4. Handel międzynarodowy stanowi jeden z filarów nowej strategii „Europa 2020”, której celem jest zwiększenie konkurencyjności Unii i sprawienie, by była bardziej przyjazna środowisku. Umowy o wolnym handlu i umowy inwestycyjne propagowane przez Unię mogą przyczynić się do większej dynamiki wzrostu gospodarczego w Unii, biorąc pod uwagę, że 90 % przyszłego światowego wzrostu gospodarczego będzie pochodziło spoza Europy. UE powinna zapewnić, by podczas negocjowania umów handlowych przedsiębiorstwa gospodarki społecznej nie były dyskryminowane w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami i by usuwane były bariery pozataryfowe, które de facto powodują tego rodzaju dyskryminację. Europejska gospodarka społeczna powinna korzystać z tych umów w celu zwiększenia internacjonalizacji przedsiębiorstw, zarówno w krajach sąsiadujących na wschód i południe od Europy, jak i w przypadku reszty świata.

⁽⁴⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie” (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58), punkt 1.4.

2.5. UE odgrywa ważną rolę w zwalczaniu ubóstwa i wspieraniu rozwoju gospodarczego i społecznego na poziomie globalnym. Oficjalna pomoc rozwojowa UE i państw członkowskich wzrosła w 2015 r. do 68 mld EUR ⁽⁵⁾ i stanowi ponad 50 % pomocy udzielanej przez wszystkich światowych darczyńców.

2.6. Na posiedzeniu w dniu 26 maja 2015 r. Rada zatwierdziła stanowisko UE w sprawie nowej agendy rozwoju po 2015 r. (*Nowe globalne partnerstwo na rzecz eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju po roku 2015*). Program działań na okres po roku 2015 został zaprezentowany przez UE we wrześniu 2015 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które przyjęło agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. W programie działań na okres po roku 2015 Rada podkreśliła znaczenie mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw, a także **przedsiębiorstw gospodarki społecznej** dla tworzenia miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju (pkt 43).

3. Przedsiębiorstwa i organizacje gospodarki społecznej

3.1. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej to bardzo różnorodne podmioty, jednak mają one wspólne elementy, obejmujące wartości i zasady postępowania, które stanowią o swobodnym i dobrowolnym charakterze przystępowania do nich, demokratycznych i partycypacyjnych systemach zarządzania, o ich umocowaniu w społeczeństwie obywatelskim, a ich głównym celem jest zaspokojenie w sposób solidarny potrzeb poszczególnych osób i grup społecznych, do których należą, a nie wynagradzanie inwestorów kapitałowych ⁽⁶⁾. Jako przykład wskazać należy, że Unesco uznała niemieckie spółdzielnie za niematerialne dziedzictwo ludzkości.

3.2. Podmioty, które składają się na gospodarkę społeczną, są dobrze określone i wskazane przez instytucje UE, a także przez ich własnych uczestników i w literaturze naukowej. Należy przywołać rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie gospodarki społecznej (2008/2250(INI)) z dnia 25 stycznia 2009 r., *Podręcznik dotyczący rachunków satelitarnych przedsiębiorstw gospodarki społecznej: spółdzielni i towarzystw pomocy wzajemnej*, rozpowszechniany przez Komisję Europejską (2006 r.) oraz opinie EKES-u ⁽⁷⁾ i sprawozdanie Komitetu na temat gospodarki społecznej w Unii Europejskiej ⁽⁸⁾. Wszystkie z nich w spójny sposób określają sektor gospodarki społecznej, złożony z różnorodnych przedsiębiorstw i podmiotów „kierujących się zasadą prymatu człowieka nad kapitałem i obejmujących różne formy organizacyjne, takie jak spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, fundacje i stowarzyszenia oraz nowsze formy przedsiębiorstw społecznych” (konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2015 r. pt. „Propagowanie gospodarki społecznej jako siły napędowej rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie”) ⁽⁹⁾.

4. Gospodarka społeczna, europejska polityka sąsiedztwa i globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

4.1. Gospodarka społeczna może odegrać bardzo ważną rolę w działaniach zewnętrznych UE. Historia gospodarki społecznej jest historią sukcesu, nie tylko w Europie, lecz także w wielu państwach południowego sąsiedztwa i w wielu regionach Afryki. Jasno określa to MOP w swoim zaleceniu nr 193 z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie propagowania spółdzielni, uznając je za jeden z filarów rozwoju gospodarczego i społecznego i stwierdzając, że ich wartości i systemy zarządzania propagują najpełniejszy udział całego społeczeństwa w tym rozwoju, wzmacniając stabilność, zaufanie i spójność społeczną.

4.2. Komisja i Rada przy wielu okazjach podkreślały znaczenie spółdzielczości i gospodarki społecznej w działaniach zewnętrznych UE. W związku z tym w komunikacie Komisji z dnia 12 września 2012 r. („Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: Współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych”) podkreślono rolę spółdzielni jako „właściwych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego [...] szczególnie aktywnych w kwestii promowania przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy poprzez mobilizowanie lokalnych społeczności”. W programie działań na okres po roku 2015 Rada wskazuje na znaczącą rolę gospodarki społecznej, jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy i zrównoważony rozwój (pkt 43 programu działań na okres po roku 2015).

4.3. Dwa podstawowe priorytety globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa to bezpieczeństwo Unii i inwestowanie w odporność państw i społeczeństw na wschód i południe od Europy, aż do Afryki Środkowej.

⁽⁵⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie” (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58).

⁽⁶⁾ Zasady i wartości oparte na zasadach współpracy opracowanych przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy (ICA) (Manchester, 1995).

⁽⁷⁾ Między nimi opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie różnorodności form przedsiębiorstw (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22).

⁽⁸⁾ Sprawozdanie CIRIEC, Monzón-Chaves, CIRIEC, 2012.

⁽⁹⁾ Dokument roboczy z 2011 r. „Gospodarka społeczna i solidarna: nasza wspólna droga do godnej pracy”.

4.4. Europejska polityka sąsiedztwa stanowi kluczowy element gwarantujący stosowanie priorytetów określonych w globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Zgodnie ze strategią priorytetem działań zewnętrznych jest *inwestowanie w odporność* państw i społeczeństw na wschód i na południe od Europy, aż do Afryki Środkowej, zarówno w przypadku państw objętych europejską polityką sąsiedztwa, jak i tych spoza jej zakresu.

4.5. Konsolidacji państw odpornych w otoczeniu europejskim, która stanowi priorytet działań zewnętrznych UE, nie można zapewnić bez silnych, spójnych i odpornych społeczeństw. Gospodarka społeczna, oparta na przedsiębiorstwach tworzonych przez ludzi i dla ludzi, jest widowym znakiem społeczeństwa obywatelskiego. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej są wynikiem inicjatyw obywatelskich w zakresie społecznej przedsiębiorczości i uwzględniają cele gospodarcze i społeczne w ramach wspólnego projektu, co czyni dane osoby odpowiedzialnymi za swój los oraz umożliwia im poprawienie warunków życia i daje nadzieję na przyszłość. Jest to najlepsza gwarancja skonsolidowania odpornych państw na wschód i na południe od Europy, innych państw objętych europejską polityką sąsiedztwa i państw nieobjętych tą polityką, jak wskazano w globalnej strategii w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Jest to również najlepsza gwarancja trwałości sukcesu pierwszego z pięciu nadrzędnych priorytetów działań zewnętrznych UE, a mianowicie *zapewnienia bezpieczeństwa naszego wspólnego domu, Europy*, oraz – tym samym – gwarancja zapobiegania radykalizacji postaw.

4.6. Ponadto wymiar zewnętrzny gospodarki społecznej może być bardzo przydatny, aby tworzyć miejsca pracy gwarantujące prawa pracownicze w państwach o wysokich wskaźnikach gospodarki nieformalnej lub w państwach w okresie transformacji modelu gospodarczego. Także aby uniknąć zamykania przedsiębiorstw poprzez przejmowanie pracowników, w ramach tej samej spółdzielczej formy prawnej i organizacyjnej.

5. Gospodarka społeczna a polityka handlowa i inwestycyjna UE

5.1. Polityka handlowa jest jednym z filarów działań zewnętrznych UE. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest podmiotem różnych umów, które UE zawiera z innymi państwami i regionami świata (umowy handlowe, stowarzyszeniowe, o partnerstwie gospodarczym) za pośrednictwem wspólnych komitetów konsultacyjnych i wewnętrznych grup doradczych ustanawiających takie umowy. EKES zaleca, by obecność gospodarki społecznej, która już jest uwzględniana w wielu z nich, była coraz bardziej rozpowszechniona i stała się stałym elementem wszystkich tych porozumień, a także proponuje, by posłużyło to do wykorzystania doświadczeń związanych z gospodarką społeczną w ramach rozdziałów dotyczących zrównoważonego rozwoju w tychże umowach, z myślą o tworzeniu przedsiębiorstw charakteryzujących się wartościami i cechami gospodarki społecznej. Organizacje gospodarki społecznej powinny również regularnie wchodzić w skład wewnętrznych grup doradczych społeczeństwa obywatelskiego przewidzianych w tych rozdziałach, a także w skład delegacji dotyczących przedsiębiorczości, które Komisja organizuje w państwach trzecich.

5.2. Uwzględnianie gospodarki społecznej w pracach wspólnych komitetów konsultacyjnych i wewnętrznych grup doradczych może przyczynić się do poszerzenia wiedzy oraz zacieśnienia powiązań i nasilenia współpracy w ramach gospodarki społecznej między różnymi regionami. Ma to już miejsce w przypadku gospodarki społecznej UE i jej odpowiedników w Ameryce Łacińskiej i na południowym brzegu Morza Śródziemnego.

5.3. Na realizację celów europejskiej polityki sąsiedztwa w latach 2014–2016, w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), przeznaczono 15,4 mld EUR. Europejski plan inwestycji zewnętrznych⁽¹⁰⁾, który ustanawia ogólne ramy na rzecz zwiększenia inwestycji w Afryce i w krajach sąsiadujących z UE, może być odpowiednim narzędziem służącym do propagowania gospodarki społecznej na tych obszarach geograficznych.

5.4. W listopadzie 2017 r. odbędzie się 5. szczyt Afryka–UE, podczas którego zostanie rozwinięta i pogłębiona wspólna strategia Afryka–UE⁽¹¹⁾. Komisja powinna ułatwić włączenie gospodarki społecznej do usystematyzowanego dialogu upowszechnianego wspólnie z sektorem prywatnym w Europie i w Afryce w ramach platformy zrównoważonych przedsiębiorstw w Afryce.

5.5. Komisja uznała istotną rolę, jaką przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mogą odegrać w rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym, w którą mogą wnieść „znaczący wkład”⁽¹²⁾. W Europie istnieje wiele przykładów dobrych praktyk w tej dziedzinie, zwłaszcza jeśli chodzi o energię ze źródeł odnawialnych.

5.6. Ze względu na swoje cechy i na przyświecające im wartości przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mogą odegrać istotną rolę w Europejskim planie inwestycji zewnętrznych w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych w Afryce, w oparciu o przewagę konkurencyjną wynikającą z lepszego gospodarowania zasobami i surowcami oraz związek z rzeczywistością lokalną, umożliwiając tworzenie nowych, lokalnych miejsc pracy, zwłaszcza wśród ludzi młodych i kobiet. Preferencyjne wsparcie dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym

⁽¹⁰⁾ Komunikat Komisji z dnia 14 września 2016 r. (COM(2016) 581 final).

⁽¹¹⁾ JOIN(2017) 17 final z dnia 4 maja 2017 r. („Nadanie nowego impulsu partnerstwu Afryka–UE”).

⁽¹²⁾ COM(2015) 614 final z dnia 2 grudnia 2015 r.

umożliwi bardziej zrównoważony wzrost gospodarczy, ograniczając ich negatywny wpływ na środowisko naturalne poprzez lepsze zarządzanie zasobami oraz zmniejszenie wydobycia i zanieczyszczenia.

5.7. Instrument Partnerstwa ⁽¹³⁾ na rzecz współpracy z państwami trzecimi, skierowany do krajów rozwijających się, jak i rozwiniętych, mógłby stanowić szansę dla rozwoju gospodarki społecznej UE ze względu na jej międzynarodowy charakter, wspierając konkurencyjność, innowacje i badania naukowe.

5.8. Jak już wielokrotnie wskazano, zasady rynku finansowego nie zostały opracowane z myślą o wspieraniu rozwoju przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej. Tradycyjne instrumenty finansowe nie działają w przypadku przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej, które wymagają specjalnie dostosowanych instrumentów. W związku z tym realny potencjał przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej można uwolnić wyłącznie pod warunkiem że dostęp do finansowania będzie częścią odpowiednio dopasowanego i całkowicie zintegrowanego systemu finansowego ⁽¹⁴⁾.

5.9. Komisyjna grupa ekspertów ds. przedsiębiorczości społecznej (GECES) również stwierdziła, że Komisja powinna przyznać konkretne bezpośrednie i pośrednie finansowanie przedsiębiorstwom i organizacjom gospodarki społecznej, w tym przedsiębiorstwom działającym w tym sektorze w państwach trzecich, współpracującym z ich rządami, oraz wsparcie dla finansowych organizacji społecznych (zalecenie 13 sprawozdania GECES „Przyszłość gospodarki społecznej i przedsiębiorstw działających w tym sektorze”).

5.10. W tym kontekście ENI, podobnie jak inne instrumenty finansowe, powinien systematycznie przyczyniać się do propagowania gospodarki społecznej, zarówno w ramach negocjacji akcesyjnych prowadzonych z krajami kandydującymi, jak i w innych krajach sąsiadujących, które korzystają z umów preferencyjnych.

5.11. Niedawno Komisja przygotowała pewne inicjatywy w ramach działań zewnętrznych, takie jak „Umowa ramowa o stowarzyszeniu między Komisją Europejską i Międzynarodowym Związkiem Spółdzielczym w sprawie propagowania sektora spółdzielczego na świecie”, której celem jest realizacja w latach 2016–2020 programu o wartości 8 mln EUR. Niewątpliwie zarówno europejska polityka sąsiedztwa, jak i globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie uwzględniają przedsiębiorstw gospodarki społecznej i nie włączają ich w wyraźny sposób jako podmiotów gospodarczych w zewnętrzne polityki i programy UE, nie przewidują na ten cel odrębnej linii budżetowej pośród znacznych środków przeznaczanych w Planie inwestycji zewnętrznych i w Europejskim Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, ani miejsca w ramach działań na rzecz umiędzynarodowienia skierowanych do przedsiębiorstw europejskich.

5.12. Komisja i gospodarka społeczna powinny sprzyjać udziałowi grup G-20 i G-7 w propagowaniu konkretnej polityki wsparcia biznesu i przedsiębiorstw gospodarki społecznej sprzyjających włączeniu społecznemu (zgodnie z integracyjnymi ramami przedsiębiorczości G-20), która lepiej odzwierciedlałaby różnice w wartościach, zasadach i głównych celach tych organizacji, jak zaleciła GECES (zalecenie nr 12).

5.13. Należy upowszechniać za pomocą dyplomacji gospodarczej rolę gospodarki społecznej na forach międzynarodowych (UNTFSS, ILGSSE, G-20, G-7, MOP itp.) i współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, takimi jak GSG (*Global Social Impact Investment Steering Group*) uczestnicząc na przykład w wydarzeniach dotyczących finansowania organizowanych przez ILGSSE.

6. Znaczenie gospodarki społecznej dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju

6.1. Agenda ONZ do roku 2030 obejmuje 17 celów zrównoważonego rozwoju opartych na trzech filarach: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Gospodarka społeczna odgrywa ważną rolę w realizacji wszystkich tych celów. Różnorodność podmiotów, które składają się na gospodarkę społeczną, oraz różnorodność ich form prawnych, utrudnia gromadzenie danych zagregowanych dotyczących funkcjonowania gospodarki społecznej, choć dane dotyczące spółdzielni, товариств pomocy wzajemnej i innych podobnych podmiotów pozwalają potwierdzić, że gospodarka społeczna, i przede wszystkim spółdzielnie, mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju zawartych w agendzie ONZ do roku 2030.

6.2. W tym względzie, w celu przyczynienia się do działań następczych i przeglądu celów zrównoważonego rozwoju, działania powinny obejmować regularne sprawozdania na temat polityki współpracy między państwami członkowskimi i innymi organami publicznymi a gospodarką społeczną, w tym spółdzielniami, które mają zasadnicze znaczenie dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Należy również zachęcać państwa do dostarczania danych i statystyk.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 234/2014 z dnia 11 marca 2014 r.

⁽¹⁴⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 152).

6.3. Jeżeli chodzi o cel w zakresie ograniczania ubóstwa i zrównoważonego rozwoju, spółdzielnie odgrywają kluczową rolę w wielu regionach Afryki, Azji i Ameryki. Są to przede wszystkim spółdzielcze kasy oszczędnościowe i kredytowe oraz rolno-spożywcze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie zajmujące się zaopatrzeniem i handlem (rola, na którą wskazuje FAO). W krajach takich jak Tanzania, Etiopia, Ghana, Rwanda czy Sri Lanka spółdzielcze kasy oszczędnościowe i kredytowe odgrywają bardzo istotną rolę w finansowaniu środków pracy, zapewnianiu kapitału obrotowego lub dóbr trwałego użytku ludziom ubogim. Spółdzielnie w tych państwach odgrywają również pierwszoplanową rolę w procesach emancypacji kobiet⁽¹⁵⁾. W Afryce funkcjonuje 12 tys. spółdzielczych kas oszczędnościowych i kredytowych zrzeszających 15 mln użytkowników w 23 krajach⁽¹⁶⁾.

6.4. Spółdzielnie i towarzystwa pomocy wzajemnej mają duże znaczenie dla ochrony zdrowia na całym świecie, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i gospodarkach wschodzących. Na całym świecie ponad 100 mln gospodarstw domowych obsługiwane jest przez spółdzielnie zajmujące się ochroną zdrowia⁽¹⁷⁾.

6.5. Sektorem, w którym spółdzielnie przyczyniają się do realizacji jednego z celów zrównoważonego rozwoju, jest dostęp do czystej wody i do infrastruktury sanitarnej. W Boliwii (Santa Cruz de la Sierra) działa największa na świecie spółdzielnia zajmująca się zaopatrzeniem w wodę pitną, która zapewnia 1,2 mln osób czystą wodę bardzo wysokiej jakości. Na Filipinach i w Indiach oraz w wielu krajach afrykańskich spółdzielnie zajmujące się zaopatrzeniem w wodę oferują czystą wodę dziesiątkom tysięcy gospodarstw domowych. W niektórych przypadkach to członkowie spółdzielni wierceili studnie i tworzyli lokalne grupy, które zajmują się ich utrzymaniem. W Stanach Zjednoczonych istnieje około 3 300 spółdzielni dostarczających wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, do ochrony przeciwpożarowej, do nawadniania oraz świadczących usługi odprowadzania ścieków⁽¹⁸⁾.

6.6. Spółdzielnie są bardzo skutecznym instrumentem zapewniania godnych warunków mieszkaniowych i poprawy warunków życia w slumsach. W Indiach Krajowa Federacja Spółdzielni Zajmujących się Mieszkalnictwem, kierująca swoje działania do biednych rodzin z obszarów miejskich, ułatwiała prace 92 tysięcy spółdzielni zajmujących się mieszkalnictwem zrzeszających 6,5 mln członków i zapewniających 2,5 mln mieszkań, w tym zdecydowaną większość rodzinom o niskich dochodach. W Kenii Krajowa Unia Spółdzielni Zajmujących się Mieszkalnictwem zainicjowała program na rzecz poprawy warunków w slumsach, zapewniając członkom spółdzielni dostęp do godziwych mieszkań⁽¹⁹⁾.

6.7. Spółdzielnie są cennym narzędziem ograniczania wysokiej stopy pracy na czarno (50 % całkowitego zatrudnienia na świecie), zawsze wiążącej się z niegodnymi warunkami życia i pracy. Wspólne inicjatywy z zakresu przedsiębiorczości powiązane z działalnością spółdzielni mają dużą wagę społeczną i podnoszą godność i jakość życia osób (godna praca), oraz są odpowiedzią na model gospodarki, który prowadzi do ubóstwa i nierówności. Przedsiębiorstwa i organizacje gospodarki społecznej odgrywają istotną rolę w umacnianiu pozycji grup znajdujących się w trudnej sytuacji, w szczególności kobiet, ludzi młodych i osób niepełnosprawnych, dają trwałe korzyści gospodarcze i zapewniają skuteczne procesy innowacji społecznych.

6.8. Oprócz spółdzielni i towarzystw pomocy wzajemnej podkreślić należy także rolę organizacji nienastawionych na zysk, organizacji pozarządowych (NGO), które stanowią integralną część gospodarki społecznej w obszarze działań socjalnych trzeciego sektora. Te podmioty mobilizują znaczne zasoby, w tym wolontariat, co umożliwia im zarządzanie opieką społeczną, ochroną zdrowia, edukacją i innymi dziedzinami, a w wielu przypadkach – popularyzację wśród lokalnej ludności inicjatyw z zakresu przedsiębiorczości społecznej.

6.9. Doświadczenia w zakresie przedsiębiorczości wymienione w poprzednich punktach wskazują, że model biznesowy gospodarki społecznej opiera się na określonym systemie wartości i na partycypacyjnym zarządzaniu, co powoduje, że jest szczególnie przydatny w radzeniu sobie z wieloma wyzwaniami społecznymi, których dotyczą cele zrównoważonego rozwoju. Jak przypominał Parlament Europejski, „do większości problemów społecznych należy stosować rozwiązania lokalne, aby zajmować się istniejącymi w praktyce sytuacjami i problemami”⁽²⁰⁾. Istotne jest, by podkreślić rolę Międzyagencyjnej Grupy Zadaniowej ONZ ds. Gospodarki Społecznej i Solidarnej (UNTFSSE) w upowszechnianiu gospodarki społecznej i solidarnej na całym świecie, a także inicjatywy Cooperatives Europe oraz projektu Międzynarodowego Związku Spółdzielczego i UE dotyczącego rozwoju międzynarodowego poprzez spółdzielnie.

⁽¹⁵⁾ ACI-MOP.

⁽¹⁶⁾ B. Fonteneau i P. Develtere, *African Responses to the Crisis through the Social Economy*.

⁽¹⁷⁾ ACI-MOP.

⁽¹⁸⁾ *Idem*.

⁽¹⁹⁾ *Idem*.

⁽²⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie gospodarki społecznej (2008/2250(INI)).

6.10. Jako że przedsiębiorstwa te są głęboko zakorzenione w społecznościach lokalnych i ponieważ ich priorytetowym celem jest zaspokajanie potrzeb ludności, nie przenoszą się one, skutecznie walczą z wyludnianiem się terenów wiejskich i przyczyniają się do rozwoju regionów i gmin będących w trudnej sytuacji ⁽²¹⁾. Wyróżnić tu można prace Globalnego Forum Gospodarki Społecznej, które zaplanowało swoje następne posiedzenie w UE (Bilbao, 2018 r.).

6.11. W ten sposób model biznesowy gospodarki społecznej:

- generuje dobrobyt na obszarach wiejskich i obszarach dotkniętych kryzysem dzięki tworzeniu i wspieraniu inicjatyw biznesowych rentownych i zrównoważonych w perspektywie średnio- i długoterminowej,
- propaguje i wspiera zdolności w zakresie przedsiębiorczości, potencjał w zakresie szkoleń i zarządzania biznesem społecznym w przypadku wykluczenia społecznego i ogólnie w odniesieniu do ogółu społeczeństwa, tworząc platformy konsultacji na szczeblu krajowym,
- tworzy instrumenty finansowania poprzez kasy kredytowe lub poprzez mikrokredyty, by zapewnić dostęp do finansowania,
- zapewnia słabszym społecznościom godne warunki życia poprzez poprawę dostępu do żywności i podstawowych usług socjalnych, takich jak służba zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo, lub dostępu do czystej wody,
- ułatwia ograniczanie pracy na czarno przez inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej, wykorzystując w tym celu spółdzielnie będące doskonałym narzędziem przedsiębiorczości społecznej, oraz
- przyczynia się w znacznej mierze do trwałego wzrostu gospodarczego poprzez ograniczenie swego negatywnego wpływu na środowisko.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²¹⁾ COM(2004) 18 final, pkt 4.3 (Promowanie spółdzielczości w Europie).

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

527. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 5–6 LIPCA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2010/40/UE w odniesieniu do okresu przyjmowania aktów delegowanych”

[COM(2017) 136 final – 2017/0060 (COD)]

(2017/C 345/10)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 3.4.2017 Rada, 31.3.2017
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	7.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	124/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje wniosek Komisji do wiadomości.

1.2. Komitet zasadniczo zgadza się z tym wnioskiem i przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja – co Komitet zawsze postulował – uznała za stosowne przedłużenie przekazanych uprawnień na czas określony, z możliwością automatycznego przedłużenia na kolejne okresy, chyba że Parlament Europejski lub Rada sprzeciwią się takiemu przedłużeniu.

2. Cel wniosku

2.1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r.⁽¹⁾ w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych (ITS) w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu⁽²⁾ zobowiązuje do przyjęcia – w drodze aktów delegowanych – specyfikacji w odniesieniu do działań w czterech obszarach priorytetowych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 207 z 6.8.2010, s. 1; Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 85.

⁽²⁾ Dz.U. L 207 z 6.8.2010, s. 1.

2.2. Na jej mocy uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych zostały przyznane Komisji wyłącznie na czas ograniczony do dnia 27 sierpnia 2017 r. Od czasu wejścia w życie dyrektywy w sprawie ITS przyjęto cztery akty delegowane. Piąty akt delegowany dotyczy zapewnienia ogólnounijnych usług informacji o podróżach multimodalnych.

2.3. W związku z Europejską strategią na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych (C-ITS) ⁽³⁾ Komisja współpracuje obecnie z ekspertami z państw członkowskich w celu ustanowienia ram prawnych i technicznych na rzecz wsparcia wdrażania C-ITS. Oprócz tych prac do podjęcia pozostaje nadal kilka innych działań w czterech obszarach priorytetowych ⁽⁴⁾ wynikających z dyrektywy, takich jak specyfikacje i normy dotyczące ciągłości i interoperacyjności usług związanych z zarządzaniem ruchem i przewozami towarowymi (obszar priorytetowy II), specyfikacje dla innych działań odnoszących się do aplikacji ITS związanych z bezpieczeństwem i ochroną ruchu drogowego (obszar priorytetowy III), jak również określenie koniecznych środków służących zintegrowaniu różnych aplikacji ITS na otwartej platformie pokładowej (obszar priorytetowy IV).

2.4. Aby Komisja mogła przyjąć kolejne specyfikacje w drodze aktów delegowanych, kluczowe jest jej zdaniem przedłużenie okresu, na jaki uprawnienia zostały przekazane. Ponadto specyfikacje, które już zostały przyjęte, być może będą musiały być aktualizowane w celu uwzględnienia postępu technologicznego bądź doświadczeń zdobytych w związku z ich wdrażaniem w państwach członkowskich.

2.5. W związku z tym Komisja proponuje, aby przekazanie uprawnień przedłużyć o pięć lat, począwszy od dnia 27 sierpnia 2017 r., a następnie w sposób automatyczny na kolejne pięcioletnie okresy, chyba że Parlament Europejski lub Rada sprzeciwią się takiemu przedłużeniu. Jedynym celem wniosku będącego przedmiotem niniejszej opinii jest zatem przedłużenie okresu przekazania Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych – a następnie jego przedłużanie w sposób automatyczny na kolejne pięcioletnie okresy, o ile Parlament Europejski lub Rada się temu nie sprzeciwią – bez zmiany celów polityki bądź zakresu stosowania dyrektywy w sprawie ITS.

3. Kontekst

3.1. Omawiany wniosek Komisji wpisuje się w ogólniejsze ramy jej wniosku dotyczącego rozporządzenia [COM(2016) 799 final] dostosowującego niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do artykułów 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w sprawie którego to dokumentu EKES już wydał opinię ⁽⁵⁾. W miarę jak będą dobiegały końca okresy przewidziane dla przyjęcia aktów delegowanych w różnych obowiązujących instrumentach ustawodawczych, trzeba będzie ocenić potrzebę przedłużenia pierwotnych terminów.

3.2. Komisja przedstawia analizy, jakie przeprowadziła z myślą o podkreśleniu konieczności przedłużenia (od sierpnia 2017 r.) przekazanych jej uprawnień umożliwiających przyjmowanie aktów delegowanych w odniesieniu do ITS, w szczególności:

- a) sprawozdanie z października 2014 r. z wdrożenia dyrektywy w sprawie ITS ⁽⁶⁾;
- b) przeprowadzone niedawno ukierunkowane konsultacje z grupami skupiającymi zainteresowane podmioty, w szczególności z Europejskim Komitetem ds. ITS i członkami Europejskiej Grupy Doradczej ds. ITS.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zwraca uwagę na swoje raporty informacyjne i opinie w sprawie aktów delegowanych ⁽⁷⁾, które podsumował w ostatniej opinii w sprawie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą ⁽⁸⁾, i przypomina zasadnicze punkty swojego stanowiska.

4.2. EKES uważa, że wszystkie elementy przekazania uprawnień muszą być jasno określone, a mianowicie:

- a) konkretne cele;
- b) dokładna treść;

⁽³⁾ „Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych – ważny krok w kierunku mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych” [COM(2016) 766 final].

⁽⁴⁾ Zob. załącznik I do dyrektywy.

⁽⁵⁾ INT/813 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_reports_en.htm.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 145; Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 104; INT/656 (raport informacyjny).

⁽⁸⁾ INT/813 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

- c) wyraźnie określony zakres stosowania;
- d) określony i ściśle przestrzegany czas trwania.

4.3. Jeśli chodzi o czas przekazania uprawnień, EKES zawsze opowiadał się za tym, żeby był on dokładnie określony, z możliwością przedłużenia na kolejny taki sam okres, z pominięciem wyjątkowych należycie uzasadnionych przypadków.

4.4. EKES stwierdza, że w obecnym wniosku Komisja ściśle wskazała kolejny okres pięciu lat, licząc od dnia 27 sierpnia 2017 r., który może następnie ulec automatycznemu przedłużeniu na okresy tej samej długości, chyba że Parlament Europejski lub Rada sprzeciwią się takiemu przedłużeniu.

4.5. EKES uważa, że wniosek łączy w sobie pewność prawa i elastyczność, która pozwala uwzględnić rozwój technologiczny i przyjąć w odpowiednim czasie specyfikacje techniczne, funkcjonalne i organizacyjne niezbędne do właściwego funkcjonowania systemów ITS w obszarze transportu drogowego, i że zasługuje na poparcie.

4.6. EKES jest też zdania, że brak przedłużenia przekazanych Komisji uprawnień stanowiłby zagrożenie dla zintegrowanego i skoordynowanego wdrażania na poziomie unijnym interoperacyjnych ITS w transporcie drogowym oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu, szczególnie w następstwie komunikatu COM(2016) 766 final⁽⁹⁾.

4.7. Konieczne będzie jednak, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła stosowne konsultacje, w tym na poziomie ekspertów, oraz aby konsultacje te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa. W szczególności, aby zapewnić udział na równych zasadach Parlamentu Europejskiego i Rady w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te powinny otrzymać wszelkie dokumenty w tym samym czasie co eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji powinni móc systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ „Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych – ważny krok w kierunku mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych”, 30 listopada 2016 r. Opinia EKES-u TEN/621 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego”

[COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD)]

(2017/C 345/11)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 26.4.2017 Rada, 27.3.2017
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	130/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, uznając go za środek niezbędny do skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr 1/2003.

1.2. Choć nadal występują różnice, dzięki dobrowolnej harmonizacji osiągnięto znaczną konwergencję systemów poszczególnych państw członkowskich, przyjmując przepisy unijne jako punkt odniesienia.

1.3. System wszczynania postępowania (ang. *case allocation*) w ramach europejskiej sieci konkurencji powinien zapobiegać ewentualnemu powielaniu działań różnych państw członkowskich.

1.4. EKES proponuje, by w przyszłości rozważyć regulowanie przepisów prawa cywilnego i administracyjnego w drodze rozporządzenia.

1.5. Polityka konkurencji musi zapewnić równe szanse. EKES wskazuje, jak ważne jest, aby krajowe organy ochrony konkurencji (NCA) dysponowały środkami i instrumentami prawnymi w celu zwalczania tajnych karteli, a także zwraca uwagę na poważne szkody wywoływane nadużywaniem pozycji dominującej.

1.6. Poszanowanie **praw podstawowych** podmiotów objętych dochodzeniem musi być realizowane z pełnym zastosowaniem art. 101 i 102 TFUE.

1.7. EKES wyraża zaniepokojenie w związku z poważnymi brakami w zakresie **niezależności i zasobów** krajowych organów ochrony konkurencji odnotowywanych obecnie w wielu państwach członkowskich. Istotne jest, by krajowe organy ochrony konkurencji były rzeczywiście niezależne od władz, zatem stanowiska kierownicze powinny być obsadzone niezależnymi ekspertami, posiadającymi udokumentowane doświadczenie. Pracownicy z kolei powinni mieć zapewnione stabilność i odpowiednie szkolenia zawodowe.

1.8. Szkody spowodowane przez działania o charakterze antykonkurencyjnym są w wielu przypadkach trudne lub nawet niemożliwe do naprawienia. W związku z tym EKES zaleca, by uprawnienia przyznawane krajowym organom ochrony konkurencji były wykorzystywane również w działaniach zapobiegawczych.

1.9. Komitet oświadczył już, że kwota **grzywnien** „powinna mieć działanie odstraszające, a kary powinny być zaostrzane w przypadku ponownego naruszenia”, i podzielił opinię, że możliwość nakładania sankcji przez organy egzekwowania prawa stanowi centralny element polityki konkurencji.

1.10. Doświadczenia Komisji, która zwykła stosować środki **łagodzenia kar**, można uznać za pozytywne, a ich jednolite stosowanie przez krajowe organy ochrony konkurencji jest ważne, aby istniało prawdziwe europejskie prawo konkurencji. Łagodzenie kar nie powinno jednak uniemożliwiać poszkodowanym stronom (w tym konsumentom) uzyskania w drodze działań zbiorowych odszkodowania za poniesione szkody.

1.11. Ze względu na ponadnarodowy charakter działań krajowych organów ochrony konkurencji ich **wzajemna pomoc** staje się warunkiem niezbędnym.

1.12. W transponowaniu dyrektywy **zawieszenie biegu przedawnienia** powinno być dostosowane do ogólnych zasad dotyczących przedawnienia obowiązujących w państwach członkowskich.

1.13. Należy uznać **uprawnienie do występowania przed wymiarem sprawiedliwości** przysługujące krajowym organom ochrony konkurencji, ponieważ brak tego uprawnienia stanowi przeszkodę w skutecznym działaniu tych organów w niektórych państwach członkowskich.

1.14. EKES podkreśla znaczenie wykorzystania przez krajowe organy ochrony konkurencji wszelkiego rodzaju **dowodów**, bez względu na rodzaj nośnika, na którym są one przechowywane.

1.15. Wobec braku znajomości reguł konkurencji u większości społeczeństwa konieczne są kampanie informacyjne.

2. Wniosek Komisji

2.1. Państwa członkowskie UE są kluczowymi partnerami Komisji Europejskiej w zakresie stosowania unijnych reguł konkurencji. Począwszy od 2004 r. krajowe organy ochrony konkurencji państw członkowskich są uprawnione, na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003, do stosowania unijnych reguł konkurencji równoległe z Komisją. Przez ponad dziesięć lat Komisja i krajowe organy ochrony konkurencji egzekwowały unijne reguły konkurencji w ścisłej współpracy realizowanej w ramach europejskiej sieci konkurencji. Europejska sieć konkurencji powstała w 2004 r. specjalnie w tym celu.

2.2. Egzekwowanie unijnych reguł konkurencji zarówno przez Komisję, jak i krajowe organy ochrony konkurencji to istotny element, na którym opiera się proces tworzenia otwartego, konkurencyjnego i innowacyjnego rynku wewnętrznego. Ma on decydujące znaczenie dla tworzenia miejsc pracy i pobudzania wzrostu gospodarczego w tak ważnych sektorach gospodarki jak energia, telekomunikacja, sektor cyfrowy i transport.

2.3. Unijne reguły konkurencji są jedną z charakterystycznych cech rynku wewnętrznego: jeżeli konkurencja jest zakłócona, nie można w pełni wykorzystać potencjału rynku wewnętrznego ani stworzyć odpowiednich warunków do trwałego wzrostu gospodarczego. Kluczowym aspektem niezbędnym do pogłębienia rynku wewnętrznego oraz uczynienia go bardziej sprawiedliwym jest dopilnowanie, aby reguły funkcjonowania rynku wewnętrznego były skutecznie egzekwowane, przynosząc korzyści konsumentom.

2.4. Egzekwowanie unijnych reguł konkurencji odbywa się obecnie w takim zakresie, jakiego Komisja samodzielnie nigdy nie zdołałaby osiągnąć. Komisja zazwyczaj prowadzi dochodzenie w przypadku antykonkurencyjnych praktyk lub porozumień, jeżeli mają one oddziaływanie na konkurencję w co najmniej trzech państwach członkowskich lub jeżeli przydatnym może okazać się ustanowienie ogólnoeuropejskiego precedensu. Krajowe organy ochrony konkurencji mają zazwyczaj wszelkie dane po temu, by działać, gdy występuje znaczące oddziaływanie na konkurencję na ich terytorium działania. Dysponują bowiem wiedzą fachową na temat tego, jak w ich państwie członkowskim funkcjonuje rynek. Wiedza ta ma ogromną wartość na etapie egzekwowania reguł konkurencji.

2.5. Istnieje niewykorzystany potencjał w zakresie jeszcze skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji UE przez krajowe organy ochrony konkurencji. W rozporządzeniu (WE) nr 1/2003 nie odniesiono się do środków i instrumentów, za pośrednictwem których krajowe organy ochrony konkurencji stosują unijne reguły konkurencji; wiele z nich nie dysponuje wszystkimi środkami i instrumentami, jakich potrzebują dla skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE.

2.6. Luki i ograniczenia w odniesieniu do narzędzi i gwarancji, jakimi dysponują krajowe organy ochrony konkurencji, oznaczają, że przedsiębiorstwa angażujące się w praktyki antykonkurencyjne mogą mieć do czynienia z bardzo różnorodnymi wynikami postępowań, w zależności od tego, w którym państwie członkowskim prowadzą działalność: mogą w ogóle nie być objęte procedurą egzekwowania na podstawie art. 101 lub 102 TFUE albo procedura ta może być nieskuteczna, na przykład ze względu na fakt, że nie można było zgromadzić dowodów praktyk antykonkurencyjnych lub przedsiębiorstwa zdołały uniknąć odpowiedzialności za grzywny. Niejednolite egzekwowanie unijnych reguł konkurencji zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym i narusza system zdecentralizowanego egzekwowania, wprowadzony rozporządzeniem (WE) nr 1/2003.

2.7. Komisja uważa zatem za niezbędne przyjęcie wniosku ustawodawczego realizującego dwojaki cel strategiczny:

— zgodnie z podstawą prawną, którą stanowi art. 103 TFUE, celem jest umożliwienie krajowym organom ochrony konkurencji skuteczniejszego egzekwowania unijnych reguł konkurencji poprzez zapewnienie im niezbędnych gwarancji w zakresie niezależności, zasobów i kompetencji,

— zgodnie z podstawą prawną, którą stanowi art. 114 TFUE, dąży się do wzmocnienia rynku wewnętrznego przy jednoczesnym usunięciu przeszkód na szczeblu krajowym, które uniemożliwiają krajowym organom ochrony konkurencji skuteczne egzekwowanie prawa, aby w ten sposób zapobiegać zakłóceniom konkurencji i osiągnąć bardziej jednolite stosowanie zasad z korzyścią dla konsumentów i przedsiębiorstw.

2.8. Ponadto, jeżeli krajowe organy ochrony konkurencji będą miały możliwość skutecznego udzielania pomocy sobie nawzajem, zagwarantuje to bardziej wyrównane warunki działania i zapewni ścisłą współpracę w ramach europejskiej sieci konkurencji.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, uznając go za środek niezbędny do skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr 1/2003. Ustanowienie europejskiego systemu konkurencji wymaga usunięcia przeszkód i wypełnienia luk w zakresie pełnego zastosowania art. 101 i 102 TFUE, jakie istnieją obecnie w niektórych państwach członkowskich.

3.2. Wbrew wcześniejszym obawom decentralizacja egzekwowania reguł konkurencji wynikająca z rozporządzenia (WE) nr 1/2003 nie doprowadziła do fragmentacji uprawnień w zakresie egzekwowania polityki konkurencji. Choć nadal występują różnice, dzięki dobrowolnej harmonizacji osiągnięto znaczną konwergencję systemów poszczególnych państw członkowskich, przyjmując jako punkt odniesienia normy UE ⁽¹⁾.

3.3. EKES podkreśla, że istnienie równoległych kompetencji UE oraz państw członkowskich zobowiąże w określonych przypadkach do podjęcia wysiłku w zakresie adaptacji prawa i instytucji krajowych. System wszczynania postępowania (ang. *case allocation*) w ramach europejskiej sieci konkurencji powinien w każdym razie zapobiegać ewentualnemu powielaniu działań w różnych państwach członkowskich.

3.4. Zdaniem Komisji dyrektywa stanowi odpowiedni instrument, ponieważ pozwala uwzględnić „tradycje prawne państw członkowskich i ich specyfikę instytucjonalną”. Jednak cel w postaci osiągnięcia jednolitego i spójnego stosowania zasad przez NCA, w szczególności w odniesieniu do katalogu sankcji (rozdział V) oraz obniżania grzywien lub odstępowania od ich wymierzania (rozdział VI) wymaga zniesienia istniejących obecnie znacznych różnic. EKES proponuje zatem, by w przyszłości rozważyć uregulowania kwestii z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego w drodze rozporządzenia przy jednoczesnym zachowaniu pełnej autonomii państw członkowskich w odniesieniu do prawa karnego.

3.5. Polityka konkurencji musi zapewnić równe szanse. EKES podkreśla istotne znaczenie zapewnienia krajowym organom ochrony konkurencji środków i instrumentów prawnych do walki z tajnymi kartelami (których definicja zawarta jest w art. 2 pkt 9 wniosku) i wskazuje również poważne szkody, jakie nadużycia pozycji dominującej – popełniane głównie przez duże przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw – wyrządzają innym przedsiębiorstwom (w szczególności MŚP), konsumentom i użytkownikom.

3.6. Państwa członkowskie powinny rozważyć przeprowadzenie kampanii informacyjnych wobec niedostatecznej znajomości reguł konkurencji u większości społeczeństwa.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Prawa podstawowe

4.1.1. We wniosku Komisji wzmiankuje się o podstawowych zasadach unijnego prawa i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽²⁾, a gwarancja w tym zakresie obejmuje poszanowanie prawa przedsiębiorstw do obrony, wolności działalności gospodarczej, własności, dobrej administracji i skutecznego środka odwoławczego (art. 16, 17, 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

4.1.2. EKES przypomina, że uznanie obszernych uprawnień, jakie powinny przysługiwać krajowym organom ochrony konkurencji, wiąże się z ustanowieniem zabezpieczeń i gwarancji praw podmiotów objętych dochodzeniem i musi być realizowane z pełnym zastosowaniem art. 101 i 102 TFUE. Krajowe organy ochrony konkurencji oraz, w stosownych przypadkach, sądy krajowe muszą zapewnić egzekwowanie tych gwarancji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) domniemanie niewinności stanowi ogólną zasadę prawa Unii (art. 48 ust. 1 Karty), której państwa członkowskie zobowiązane są przestrzegać podczas stosowania prawa konkurencji ⁽³⁾. Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził z kolei zastosowanie art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka (prawo do rzetelnego procesu sądowego) ⁽⁴⁾ i opowiedział się za legitymacją Komisji ⁽⁵⁾ oraz zasadą *ne bis in idem* ⁽⁶⁾ w postępowaniach z zakresu konkurencji.

⁽¹⁾ „An Academic View on the Role and Powers of National Competition Authorities” [Rola i uprawnienia krajowych organów ochrony konkurencji z perspektywy akademickiej], Parlament Europejski, 2016.

⁽²⁾ Wyrok w sprawie Karlsson i in., C-292/97, pkt 37.

⁽³⁾ Wyroki w sprawach Eturas, C-74/14, pkt 38, E.ON Energie/Komisja, C 89/11 P, pkt 72 i VEBIC, C 439/08, pkt 63.

⁽⁴⁾ Sprawa Menarini Diagnostics S.R.L./Włochy.

⁽⁵⁾ C-12/03P, Komisja/Tetra Laval (2005).

⁽⁶⁾ Sprawa Menarini Diagnostics S.R.L./Włochy.

4.2. *Niezależność i zasoby*

4.2.1. Gwarancja niezależności oznacza wykonywanie przysługujących uprawnień „niezależnie oraz w interesie skutecznego i jednolitego stosowania” zasad (art. 4 ust. 1).

4.2.2. Od państw członkowskich wymaga się zapewnienia, aby pracownicy i członkowie organu decyzyjnego krajowych organów ochrony konkurencji mogli wykonywać swoje obowiązki (art. 4 ust. 2):

- niezależnie od wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych,
- bez zwracania się o instrukcje do żadnego rządu ani innego podmiotu publicznego lub prywatnego ani przyjmowania od nich żadnych instrukcji,
- powstrzymując się od wszelkich działań, które są niezgodne z charakterem wykonywanych przez nich obowiązków,
- a ponadto:
 - aby mogli zostać odwołani wyłącznie wówczas, gdy przestaną spełniać warunki wymagane do wykonywania ich obowiązków lub dopuszczają się poważnego uchybienia w świetle prawa krajowego,
 - podstawy do zwolnienia powinny być uprzednio określone w prawie krajowym,
 - nie mogą oni zostać zwolnieni z przyczyn związanych z właściwym wykonywaniem ich obowiązków i uprawnień.

4.2.3. EKES wyraża zaniepokojenie wobec poważnych braków, które zdaniem Komisji odnotowuje się obecnie w tym zakresie w wielu państwach członkowskich. Odpowiednie zasoby ludzkie, finansowe i techniczne (art. 5) mają zasadnicze znaczenie, aby krajowe organy ochrony konkurencji mogły wykonywać swoje obowiązki. Niezależność oznacza istotną autonomię w strukturze państwa⁽⁷⁾, która nie wyklucza:

- kontroli sądowej,
- informowania parlamentu,
- okresowych sprawozdań z działalności,
- monitorowania przydzielonych środków budżetowych.

4.2.4. EKES uważa, że fundamentalne znaczenie ma to, by krajowe organy ochrony konkurencji były rzeczywiście niezależne od władz. W tym celu stanowiska kierownicze powinny być obsadzone niezależnymi ekspertami, posiadającymi udokumentowane doświadczenie. Pracownicy z kolei powinni mieć zapewnione stabilność i odpowiednie szkolenia zawodowe.

4.3. *Uprawnienia*

4.3.1. Krajowe organy ochrony konkurencji muszą mieć następujące uprawnienia (art. 6–11):

- **Przeprowadzanie niezapowiedzianych kontroli w lokalach przedsiębiorstwa z nakazem sądowym lub bez, w zależności od przepisów państwa członkowskiego:** oznacza to co najmniej prawo do wchodzenia do „pomieszczeń, na teren i do środków transportu przedsiębiorstw”, sprawdzania ksiąg i innych rejestrów, pobierania lub uzyskiwania „w każdej formie” kopii, „opieczętowania lokali oraz ksiąg i rejestrów”, a także zadawania pytań w celu uzyskania wyjaśnień. W przypadku sprzeciwu przedsiębiorstwa wobec kontroli zarządzanej przez krajowy administracyjny organ ochrony konkurencji lub zatwierdzonej przez krajowy organ sądowy „krajowe organy ochrony konkurencji mogą skorzystać z niezbędnej pomocy policji lub równorzędnego organu upoważnionego do egzekwowania obowiązków wynikających z przepisów prawa”, a pomoc ta „może być również udzielona tytułem środka zapobiegawczego”.
- **Przeprowadzanie niezapowiedzianych kontroli w innych pomieszczeniach po uzyskaniu zgody organu sądowego:** w przypadku „uzasadnionego podejrzenia”, że istnieją elementy, które mogą mieć znaczenie dla udowodnienia poważnego naruszenia art. 101 lub art. 102 TFUE.
- **Wezwanie do udzielenia informacji.**
- **Nakaz zaprzestania stwierdzonego naruszenia.**

⁽⁷⁾ „Independence and accountability of competition authorities” [Niezależność i rozliczalność organów ochrony konkurencji], UNCTAD 2008.

- **Nałożenie środków tymczasowych:** stosowane „w przypadkach, które są naglące ze względu na zaistnienie ryzyka poważnej i nieodwracalnej szkody dla konkurencji i w których stwierdzono *prima facie* naruszenie”. Środek obowiązuje przez określony czas i może zostać odnowiony.
- **Nadanie mocy wiążącej zobowiązaniom zaproponowanym przez przedsiębiorstwa.**

4.3.2. Szkody spowodowane przez działania o charakterze antykonkurencyjnym są w wielu przypadkach trudne lub nawet niemożliwe do naprawienia. W związku z tym EKES zaleca, by uprawnienia przyznawane krajowym organom ochrony konkurencji były wykorzystywane również w działaniach zapobiegawczych.

4.4. *Grzywny nakładane za naruszenie i okresowe kary pieniężne*

4.4.1. „Skuteczne, proporcjonalne i sprawiedliwe” **grzywny nakładane za naruszenie** mogą być stosowane w przypadkach określonego postępowania „umyślnie lub w wyniku zaniedbania”, takiego jak odmowa poddania się kontroli, złamanie pieczęci, udzielanie odpowiedzi nieprawidłowych lub wprowadzających w błąd, udzielanie informacji nieprawdziwych lub niezastosowanie środków tymczasowych. **Okresowe kary pieniężne** obejmują zarzuty zaniechania, takie jak m.in. odmowa poddania się kontroli (art. 12 i 15).

4.4.2. Zgodnie ze zwyczajowym kryterium sankcji prawnych grzywny muszą być określane przez państwa członkowskie z uwzględnieniem „zarówno wagi naruszenia przepisów, jak i czasu jego trwania”, z zapewnieniem, aby maksymalna kwota grzywny „nie była ustalana na poziomie niższym niż 10 % jego całkowitego światowego obrotu w roku obrotowym poprzedzającym wydanie decyzji” (art. 13 ust. 1 i art. 14). W przypadku związków przedsiębiorstw przewidziane są różne rodzaje odpowiedzialności za zapłatę grzywny (art. 13 ust. 2).

4.4.3. Należy podkreślić, że solidarne rozszerzenie odpowiedzialności za zapłatę grzywien na wszystkich członków związków lub grup przedsiębiorstw (art. 13 ust. 2) wypełnia lukę w obowiązującym prawodawstwie⁽⁸⁾.

4.4.4. Zakres wniosku obejmuje wyłącznie przedsiębiorstwa, do których mogą zostać zastosowane sankcje administracyjne. Zachowania stanowiące przestępstwo należą do kompetencji państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości UE przedstawił już opinię w zakresie zgodności sankcji administracyjnych i karnych⁽⁹⁾.

4.4.5. Komitet oświadczył, że kwota grzywien „powinna mieć działanie odstrasżające, a kary powinny być zaostrzane w przypadku ponownego naruszenia”⁽¹⁰⁾, i podzielił opinię, że możliwość nakładania sankcji przez organy egzekwowania prawa stanowi centralny element polityki konkurencji. Ponadto Komitet wyraża zaniepokojenie wobec faktu, że prawo konkurencji jest obecnie egzekwowane w niedostatecznym stopniu z uwagi na istnienie znacznych różnic między obowiązującymi przepisami i strukturami krajowych organów ochrony konkurencji.

4.5. *Zwolnienie z grzywien lub obniżenie ich wysokości (łagodzenie kar)*

4.5.1. Państwom członkowskim przyznano uprawnienia w zakresie ustalania przyczyn i procedur dotyczących zwolnienia z grzywien lub ich obniżenia zgodnie ze szczegółowymi ramami, przy czym uprawnienia te obejmują:

- warunki umożliwiające zwolnienie z grzywny (art. 16) i obniżenie grzywny (art. 17),
- warunki stosowania przedmiotowych środków (art. 18),
- formy wniosków (art. 19),
- poświadczenia kolejności złożenia wniosku w przypadku formalnego wniosku o zwolnienie z grzywny (art. 20),
- wnioski w formie uproszczonej w przypadku ich równoczesnego przekazania Komisji i krajowemu organowi ochrony konkurencji (art. 21),
- ochronę podmiotów ubiegających się o zwolnienie z grzywny (art. 22).

⁽⁸⁾ Wyrok w sprawie *Ako Nobel NV/Komisja*, C-97/08 P, pkt 45 i 77.

⁽⁹⁾ Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie *Åkerberg Fransson*, C-617/10.

⁽¹⁰⁾ Opinia w sprawie sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2014 (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 33).

4.5.2. W uzasadnieniu przedstawionym we wniosku stwierdza się, że choć są to instrumenty niezbędne do wykrywania tajnych karteli, znaczne różnice między przepisami poszczególnych państw członkowskich oraz ich skutecznym egzekwowaniem prowadzą do braku pewności prawa, nie zachęcają do przestrzegania przepisów i sprawiają, że unijna polityka konkurencji staje się nieskuteczna. Stwierdza się ponadto, że państwa członkowskie nie stosują modelowego programu łagodzenia kar europejskiej sieci konkurencji⁽¹¹⁾, którego zasadnicze aspekty zostaną włączone do nowych przepisów.

4.5.3. Zdaniem EKES-u jednolite stosowanie środków łagodzenia kar przez krajowe organy ochrony konkurencji jest ważne po to, aby istniało prawdziwe europejskie prawo konkurencji, zaś doświadczenia Komisji, która zwykła stosować tego rodzaju środki⁽¹²⁾, można uznać za pozytywne. Łagodzenie kar nie powinno jednak uniemożliwiać poszkodowanym stronom (w tym konsumentom) uzyskania w drodze działań zbiorowych odszkodowania za poniesione szkody.

4.6. *Wzajemna pomoc*

4.6.1. W kontekście nowych uprawnień przyznanych we wniosku współpraca krajowych organów ochrony konkurencji wymaga wsparcia i pomocy w procedurach kontroli (art. 23), co zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia powiadomienia o wstępnych zastrzeżeniach (art. 24) i wykonania wniosków dotyczących egzekwowania decyzji (art. 25). Określone są również uprawnienia w zakresie sporów (art. 26).

4.6.2. EKES uważa nałożenie tych obowiązków za niezbędne z uwagi na transgraniczny charakter polityki konkurencji.

4.7. *Zawieszenie biegu przedawnienia w przypadku nakładania kar*

4.7.1. We wniosku Komisji uwzględniono dwa konkretne przypadki zawieszenia biegu przedawnienia: zawieszenie „na czas postępowania przed krajowymi organami ochrony konkurencji innych państw członkowskich lub Komisją w odniesieniu do naruszenia dotyczącego tego samego porozumienia, tej samej decyzji związku lub tej samej praktyki uzgodnionej” (art. 27 ust. 1) oraz w sytuacji, gdy jest prowadzone postępowanie sądowe (art. 27 ust. 2).

4.7.2. EKES zwraca uwagę, że w transpozycji dyrektywy należy zająć się ewentualną sprzecznością z przepisami zakładającymi również wstrzymanie biegu przedawnienia w przypadkach pozwów sądowych.

4.8. *Uprawnienie krajowych organów ochrony konkurencji do występowania przed wymiarem sprawiedliwości*

4.8.1. Zgodnie z treścią wniosku krajowym organom ochrony konkurencji musi przysługiwać zdolność sądowa do wnoszenia skarg bezpośrednio do organu sądowego, jak również organy te muszą być same w sobie uprawnione do uczestniczenia w postępowaniach sądowych w charakterze prokuratora lub pozwanego i korzystać z takich samych praw, jakie przysługują pozostałym stronom w takich postępowaniach (art. 28).

4.8.2. EKES uważa, że obecny brak takiego uprawnienia utrudnia działania krajowych organów ochrony konkurencji w niektórych państwach członkowskich⁽¹³⁾, dlatego niezbędne jest jego ustanowienie w celu spełnienia wymogów wynikających z unijnej polityki konkurencji.

4.9. *Dopuszczalność dowodu przed krajowymi organami ochrony konkurencji*⁽¹⁴⁾

4.9.1. EKES podkreśla, jak istotne znaczenie ma fakt, aby krajowe organy ochrony konkurencji mogły wykorzystywać jako dowody „dokumenty, oświadczenia ustne, nagrania oraz wszelkie inne przedmioty zawierające informacje, bez względu na rodzaj nośnika, na którym są one przechowywane” (art. 30).

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹¹⁾ Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. C 298 z 8.12.2006, s. 17).

⁽¹²⁾ Zob. „Cartel leniency in EU: overview” [Łagodzenie kar wobec karteli w UE: przegląd], Thompson Reuters. Przykłady obniżania i umarzania kar przez Komisję: Riberebro 50 % (Dz.U. C 298 z 8.12.2006, s. 17); Hitachi 30 %, i in.; Philipps, umorzenie; Hitachi 50 %; Schenker i in. 55 %–40 %; DHL, zwolnienie z kary (C-428/14, DHL/AGCM); Eberspächer 45 % i Webasto, zwolnienie z kary.

⁽¹³⁾ W odpowiedzi na kwestionariusz Komisji niemiecki krajowy organ ochrony konkurencji („Bundeskartellamt”) wskazał ów brak jako jedną z przyczyn, dla których jest to system „poważnie dysfunkcyjny”.

⁽¹⁴⁾ Ograniczenia dotyczące wykorzystania informacji (art. 29). Komisja informuje o możliwych zmianach w brzmieniu tego artykułu.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym do określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnym, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem”

[COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD)]

(2017/C 345/12)

Sprawozdawca: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Wniosek o konsultację	Rada, 5.4.2017 Parlament Europejski, 28.6.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	215/3/8
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zgadza się z propozycją kompromisu zaproponowanego przez prezydencję, który umożliwia szybką ratyfikację traktatu z Marrakeszu⁽¹⁾.

1.2. Komitet oczekuje szybkiego wprowadzenia w życie przez UE traktatu z Marrakeszu, który jest ważny i niezbędny, gdyż umożliwia wielu niewidomym i słabowidzącym obywatelom europejskim, a także osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem dostęp do utworów i otwiera im drzwi do kultury, edukacji i zatrudnienia, zapewniając skuteczne włączenie społeczne.

1.3. Komitet popiera wnioski dotyczące rozporządzenia⁽²⁾ i dyrektywy⁽³⁾ służące wdrożeniu traktatu z Marrakeszu, gdyż ustanowią one obowiązkowy wyjątek oraz zapewnią wytwarzanie i wymianę kopii utworów w dostępnym formacie w obrębie jednolitego rynku, jak i poza UE.

1.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje cel umożliwienia transgranicznej wymiany takich kopii między UE a państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu.

1.5. Ocena wdrożenia traktatu z Marrakeszu w UE powinna zostać przeprowadzona w rozsądnym terminie.

2. Wnioski Komisji i prezydencji

2.1. Proponowane rozporządzenie zostało przyjęte przez Komisję w dniu 14 września 2016 r. jako część pakietu dotyczącego praw autorskich⁽⁴⁾, w którym proponuje się zestaw środków ustawodawczych prowadzących do osiągnięcia następujących czterech celów:

— zapewnienia szerszego dostępu online do treści w UE oraz dotarcia do nowych odbiorców,

⁽¹⁾ Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, osobom niedowidzącym i osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.

⁽²⁾ COM(2016) 595 final.

⁽³⁾ COM(2016) 596 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 593 final, COM(2016) 594 final, COM(2016) 596 final (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 27).

- dostosowania niektórych wyjątków do cyfrowego i transgranicznego otoczenia,
- wspierania dobrze funkcjonującego i sprawiedliwego rynku praw autorskich,
- umożliwienia osobom niewidomym i słabowidzącym lub osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem lepszy dostęp do utworów lub innych materiałów.

2.2. Za pomocą tego rozporządzenia Komisja proponuje wprowadzenie przepisów mających na celu wdrożenie traktatu z Marrakeszu w sprawie ułatwienia dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym i słabowidzącym oraz osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.

2.3. Traktat z Marrakeszu został przyjęty w 2013 r. na forum Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) w celu ułatwienia dostępności i transgranicznej wymiany książek i innych materiałów drukowanych w formatach umożliwiających dostęp osobom niepełnosprawnym na całym świecie. Traktat został podpisany przez Unię ⁽⁵⁾ w kwietniu 2014 r.

2.4. Zaproponowane środki są konieczne, aby zagwarantować, że zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych ⁽⁶⁾ prawo autorskie nie stanowi nieuzasadnionej lub dyskryminującej przeszkody w pełnym udziale wszystkich obywateli w życiu społecznym. Umożliwią one także wymianę kopii w dostępnych formatach wewnątrz UE i z państwami trzecimi, które są stronami traktatu oraz unikanie powielania prac i marnowania zasobów.

2.5. Podczas procesu ratyfikacji wynikła jednak kwestia prawna, czy Unia posiada wyłączną kompetencję do ratyfikowania traktatu.

2.6. W związku z tym w lipcu 2015 r. Komisja postanowiła zwrócić się o opinię Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2.7. Tymczasem na podstawie art. 207 TFUE Komisja przyjęła wniosek COM(2016) 595 final. Konsultacja z EKES-em nie była zatem obowiązkowa.

2.8. W dniu 14 lutego 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości ⁽⁷⁾ potwierdził wyłączną kompetencję UE, a także stwierdził, że traktat z Marrakeszu nie wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej.

2.9. Na posiedzeniu w dniu 22 marca Komitet Stałych Przedstawicieli osiągnął porozumienie w sprawie kompromisowego wniosku prezydencji, w którym podjęta została decyzja o zmianie podstawy prawnej z art. 207 (wspólna polityka handlowa) na art. 114 TFUE. W związku z tym zasięgnięcie opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przez Radę stanie się obowiązkowe.

3. Uwagi ogólne

3.1. Podstawa prawna

3.1.1. Biorąc pod uwagę ostatnią opinię Trybunału Sprawiedliwości, EKES zgadza się z propozycją kompromisu zaproponowanego przez prezydencję, który umożliwia szybką ratyfikację traktatu z Marrakeszu.

3.1.2. Ponadto zmiana podstawy prawnej sprawia, że opinia EKES-u staje się obowiązkowa i wzrasta znaczenie uwag poczynionych już w tym zakresie w niedawnej opinii w sprawie pakietu dotyczącego praw autorskich ⁽⁸⁾.

3.2. Treść

3.2.1. W swojej opinii na temat pakietu dotyczącego praw autorskich EKES już odnosił się do obecnego wniosku. Komitet przypomina o znaczeniu i konieczności szybkiej ratyfikacji traktatu z Marrakeszu w sprawie ułatwienia dostępu do opublikowanych utworów drukowanych osobom niewidomym i słabowidzącym oraz osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem, który to traktat wszedł w życie 30 września 2016 r. Traktat umożliwi wielu obywatelom europejskim, którzy są niewidomi, słabowidzący lub mają inne niepełnosprawności uniemożliwiające zapoznanie się z drukiem, dostęp do większej liczby utworów, a tym samym otworzy im drogę do kultury, kształcenia i zatrudnienia, zapewniając rzeczywistą integrację społeczną.

3.2.2. Wnioski dotyczące rozporządzenia i dyrektywy, które były częścią pakietu dotyczącego praw autorskich, pozwolą UE wywiązać się z międzynarodowych obowiązków ciążących na niej na mocy traktatu z Marrakeszu. Traktat wpisuje się ponadto w zobowiązania Unii wynikające z Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 115 z 17.4.2014, s. 1.

⁽⁶⁾ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 112 z 10.4.2017, s. 3, opinia 3/15 Trybunału (Wielka Izba) z dnia 14 lutego 2017 r.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 27.

3.2.2.1. Wniosek dotyczący dyrektywy wprowadzi obowiązkowy wyjątek oraz zapewni jego funkcjonowanie w celu tworzenia i wymiany kopii w dostępnym formacie na jednolitym rynku.

3.2.2.2. Ten wyjątek jest przeznaczony wyłącznie do użytku osób korzystających, ściśle określonych w art. 2 ust. 2 proponowanego rozporządzenia.

3.2.2.3. Wniosek dotyczący rozporządzenia pozwoli na transgraniczną wymianę takich kopii między UE a państwami trzecimi będącymi stronami traktatu.

4. Inne uwagi

4.1. EKES zgadza się, że rozporządzenie jest jedynym odpowiednim sposobem wyeliminowania istniejących rozbieżności prawnych w państwach członkowskich.

4.2. Komitet podkreśla, że – jak zaznaczono w dyrektywie – państwa członkowskie powinny odgrywać istotną rolę, popularyzując i udostępniając dostępne utwory beneficjentom zarówno w ich własnych krajach, jak i w krajach trzecich, które są stroną traktatu z Marrakeszu.

4.3. EKES wyraża gotowość do aktywnego udziału w procesie oceny wynikającym zarówno z rozporządzenia, jak i dyrektywy.

4.4. Ocena ta powinna zwłaszcza uwzględnić przedstawiony w dyrektywie wariant umożliwiający państwom członkowskim stosowanie systemów rekompensat dla podmiotów praw. Również zgodnie z dyrektywą należy ściśle monitorować, czy takie systemy rekompensat nie mają negatywnego wpływu na dostępność i dostarczanie utworów w formacie umożliwiającym grupie beneficjentów dostęp do nich.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej”

[COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS)]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość”

[COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS)]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do stawek podatku od wartości dodanej stosowanego do książek, gazet i czasopism”

[COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS)]

(2017/C 345/13)

Sprawozdawca: **Amarjite SINGH**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 20.12.2016 i 21.12.2016
Podstawa prawna	Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	123/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet dotyczący modernizacji VAT w transgranicznym handlu elektronicznym i popiera zarówno jego cele, jak i skoncentrowanie się na wychodzeniu naprzeciw obawom MŚP. Proponowane przepisy będą miały znaczący wpływ na przedsiębiorstwa sprzedające towary i usługi przez internet, umożliwiając im korzystanie z bardziej sprawiedliwych zasad, niższe koszty przestrzegania przepisów oraz równe szanse z firmami spoza UE. W dłuższej perspektywie propozycje te przyczynią się także do tego, że unijny system VAT będzie zgodny z duchem czasu.

1.2. Wdrożenie małego punktu kompleksowej obsługi w zakresie VAT („mini one-stop shop” – MOSS) miało znaczący wpływ na obniżenie kosztów przestrzegania przepisów. Jednak z tych oszczędności niekoniecznie skorzystały w tym samym stopniu przedsiębiorstwa różnej wielkości. W szczególności MŚP miały trudności z kilkoma elementami przestrzegania wymogów związanych z MOSS i wyraziły poważne obawy w tym zakresie. EKES z zadowoleniem przyjął zatem fakt, że proponowane zmiany MOSS odpowiadają na te obawy.

1.3. Biorąc pod uwagę dotychczasowe sukcesy systemu MOSS w zmniejszaniu kosztów przestrzegania przepisów obowiązujących przedsiębiorstwa prowadzące handel transgraniczny, rozszerzenie systemu na usługi inne niż objęte obecnie, a także na wewnątrzwspólnotowe nabycia i import towarów, jest naturalnym krokiem naprzód. Oprócz potencjalnego obniżenia kosztów przestrzegania przepisów, rozszerzenie zapewni też równe szanse w handlu elektronicznym, co może mieć pozytywny wpływ w szczególności na MŚP. Rozszerzenie MOSS na towary stwarza warunki umożliwiające usunięcie systemu LVCR (Low Value Consignment Relief – zwolnienie z podatku VAT przesyłek o niewielkiej wartości), który spowodował zakłócenie konkurencji, gdyż dzięki niemu przedsiębiorstwa mające siedzibę poza UE mają przewagę konkurencyjną nad przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w UE. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozszerzenie MOSS.

1.4. Zasady zmiany stawek VAT mających zastosowanie do publikacji elektronicznych eliminowałyby rozróżnienie między publikacjami w postaci materialnej i niematerialnej, a także zapewniłyby neutralność na tym rynku. Jednak przyjmując z zadowoleniem eliminację tego zakłócenia konkurencji, EKES pamięta o ryzyku, do jakiego taka eliminacja prowadzi w zakresie podstawy VAT. EKES zauważa również, że proponowane środki są postrzegane przez Komisję Europejską jako wstęp do szerszej reformy struktury stawek VAT w UE i wyraża zaniepokojenie wpływem takiej deharmonizacji na przedsiębiorstwa prowadzące handel transgraniczny, zwłaszcza na MŚP.

2. Kontekst

2.1. Komisja zaproponowała praktyczne nowe środki w ramach pakietu dotyczącego modernizacji VAT w transgranicznym handlu elektronicznym między przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C). Środki te mają na celu wspieranie transgranicznego handlu elektronicznego w przestrzeganiu przepisów o VAT poprzez usunięcie barier związanych z VAT dla przedsiębiorstw internetowych, w szczególności rozpoczynających działalność gospodarczą i MŚP, a także poprzez zwalczanie uchylania się przed płaceniem VAT w handlu internetowym przez przedsiębiorstwa spoza UE.

2.2. Środki te obejmują w szczególności:

2.2.1. Zmiany istniejącego systemu MOSS, który umożliwia niektórym przedsiębiorstwom spełnienie obowiązków w zakresie VAT w dowolnym państwie członkowskim za pośrednictwem cyfrowego portalu internetowego, prowadzonego przez ich własną administrację skarbową i w ich własnym języku. Zmiany te obejmują wprowadzenie wewnątrzwspólnotowego transgranicznego progu VAT w UE i nowych uproszczonych wymogów dotyczących zgodności;

2.2.2. Rozszerzenie istniejącego MOSS na dostawy wewnątrzwspólnotowych usług, innych niż te, do których ma to obecnie zastosowanie, a także na sprzedaż towarów na odległość, zarówno wewnątrz UE, jak i z krajów trzecich;

2.2.3. Usunięcie obecnych progów przy sprzedaży towarów na odległość wewnątrz UE, a także zwolnienie z VAT w przypadku przywozu małych przesyłek spoza UE;

2.2.4. Zmiany obowiązujących przepisów umożliwiające państwom członkowskim stosowanie obniżonej stawki VAT do publikacji elektronicznych, takich jak e-książki i gazety internetowe, tak jak ma to miejsce w przypadku ich drukowanych odpowiedników.

Zmiany w MOSS

2.3. System MOSS został w pełni uruchomiony dnia 1 stycznia 2015 r., a powstał w celu uproszczenia obowiązków związanych z VAT dla przedsiębiorców prowadzących transgraniczną wymianę handlową w UE. Zamiast obowiązku rejestracji, zgłaszania i płacenia podatku VAT w każdym państwie członkowskim, w którym sprzedają swoje towary lub usługi, MOSS umożliwia przedsiębiorstwom po prostu składanie kwartalnych deklaracji VAT UE drogą elektroniczną w swoich odpowiednich organach krajowych.

2.4. Proponowane zmiany poprzedziły intensywne konsultacje prowadzone przez Komisję od lutego do września 2015 r. Proces, który wiązał się z oceną, konsultacjami, seminariami i ocenami skutków, koncentrował się w szczególności na wpływie obowiązujących obecnie przepisów MOSS na MŚP. Ujawniono konkretne kwestie – takie jak potrzeba określenia progu, stosowanie przepisów państwa macierzystego w odniesieniu do pewnych konkretnych obowiązków związanych z VAT, takich jak fakturowanie, przechowywanie dokumentacji i koordynacja kontroli – jako główne problemy dla MŚP, które znalazły zatem odzwierciedlenie w proponowanych zmianach.

2.5. Zgodnie z proponowanymi zasadami zostanie wprowadzony nowy wewnątrzwspólnotowy transgraniczny próg VAT wynoszący 10 000 EUR. W przypadku przedsiębiorstw działających w trybie online, których sprzedaż transgraniczna mieści się poniżej tego progu, taka sprzedaż będzie traktowana jako sprzedaż krajowa, a podatek VAT będzie odprowadzany do ich własnej administracji podatkowej. Jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów, złagodzony został obowiązek dostarczenia przez dostawców usług elektronicznych dwóch dowodów na potwierdzenie obrotów mniejszych niż 100 000 EUR. Ponadto sprzedawcy internetowi będą mogli stosować przepisy kraju macierzystego w takich dziedzinach, jak fakturowanie i przechowywanie dokumentacji, co ułatwi przestrzeganie przepisów dotyczących podatku VAT. Zostaną też wprowadzone nowe skoordynowane kontrole, co uchroni tych sprzedawców przed odrębnymi krajowymi wnioskami o przeprowadzenie kontroli.

Przedłużenie okresu obowiązywania MOSS

2.6. Obecnie MOSS dotyczy wyłącznie usług telekomunikacyjnych, nadawczych i usług świadczonych drogą elektroniczną. Zgodnie z proponowanymi zmianami zastosowanie MOSS byłoby rozszerzone na inne wewnątrzwspólnotowe dostawy usług, a także na sprzedaż towarów na odległość, zarówno wewnątrz UE, jak i z państw trzecich. Zgodnie z proponowanymi przepisami rozszerzenie to będzie stopniowo wprowadzane po wejściu w życie zmian istniejących przepisów dotyczących MOSS, z planowanym wejściem w życie od dnia 1 stycznia 2021 r.

2.7. Proponowane rozszerzenie MOSS na przywożone towary zamawiane przez internet znacznie uprości pobieranie VAT. Komisja uważa w związku z tym, że takie rozszerzenie stwarza warunki dla uchylecia systemu ulg dla małych przesyłek, znanego również jako LVCR, w ramach którego przywóz towarów o nieznacznej wartości, nieprzekraczającej całkowitej wartości 22 EUR, jest zwolniony z podatku VAT. Wniosek przewiduje zatem usunięcie tego zwolnienia z dniem 1 stycznia 2021 r.

Zmiany stawek VAT na publikacje elektroniczne

2.8. Zgodnie z obowiązującymi przepisami państwa członkowskie mają prawo stosować obniżone stawki VAT do publikacji na wszystkich nośnikach fizycznych. Niemniej dyrektywa VAT uniemożliwia państwom członkowskim stosowanie do publikacji elektronicznych tych samych stawek VAT, które mają obecnie zastosowanie do publikacji w postaci materialnej. Pogląd ten został potwierdzony przez Trybunał w szeregu niedawnych orzeczeń, w kontekście stosowania obniżonych stawek do publikacji elektronicznych przez kilka państw członkowskich ⁽¹⁾.

2.9. Zgodnie z proponowanymi przepisami państwa członkowskie będą mogły dostosować stawki VAT dla publikacji elektronicznych do aktualnych stawek VAT dla publikacji drukowanych, niezależnie od ich wysokości. Propozycja ta wynika z rozważań dotyczących różnych wariantów umożliwiających traktowanie e-publikacji tak samo jak publikacji w postaci materialnej i umożliwiłaby państwom członkowskim stosowanie obniżonych stawek poniżej minimalnego poziomu 5 %, jeśli stosują stawkę niższą niż minimalna do książek w postaci materialnej.

2.10. Powyższe propozycje zmienią trzy instrumenty legislacyjne, a mianowicie:

- dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dyrektywę VAT) ⁽²⁾,
- rozporządzenie (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej ⁽³⁾,
- dyrektywę Rady 2009/132/WE z dnia 19 października 2009 r. określającą zakres stosowania art. 143 lit. b) i c) dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy ostatecznym imporcie niektórych towarów ⁽⁴⁾.

2.11. Przewiduje się, że cały pakiet przyczyni się do zwiększenia dochodów państw członkowskich z tytułu podatku VAT o 7 mld EUR rocznie oraz do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw o 2,3 mld EUR rocznie.

3. Uwagi ogólne

3.1. VAT jest jednym z głównych źródeł przychodów dla państw członkowskich UE, a obecnie stanowi ponad 20 % tych przychodów, co oznacza wzrost o ponad 10 % od 1995 r. ⁽⁵⁾. Znaczenie porównawcze podatku dla przychodów państw członkowskich wzrosło w wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego, kiedy to państwa sięgnęły po instrument podatku VAT w celu rozwiązania swych problemów budżetowych. W latach 2008–2014 dwadzieścia trzy państwa członkowskie podwyższyły stawki VAT lub poszerzyły podstawę VAT ⁽⁶⁾. VAT odgrywa istotną i coraz większą rolę w stabilności finansów publicznych państw członkowskich oraz w utrzymaniu wydatków socjalnych.

⁽¹⁾ Sprawy C-219/13, K Oy; C-479/13, Komisja/Francja; C-502/13, Komisja/Luksemburg; C-390/15, RPO.

⁽²⁾ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 292 z 10.11.2009, s. 5.

⁽⁵⁾ R. de la Feria, „Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe” (2015) Intertax 43(2), s. 154–171.

⁽⁶⁾ Tamże.

3.2. Ważne jest, aby podstawa VAT była chroniona zarówno przed potencjalnymi przypadkami oszustwa, jak i przed erozją z powodu szerokiego wykorzystania obniżonych stawek. W 2014 r. lukę w podatku VAT w UE-27 oszacowano na 159,5 mld EUR, czyli 14 % łącznych wpływów z VAT ⁽⁷⁾. Chociaż luka w podatku VAT obejmuje utratę VAT na przykład na skutek błędów, bankructw i unikania, jej głównym elementem jest uchylanie się od płacenia podatku. Erozyja podstawy VAT w UE-27 jest również wysoka: prawie 50 % całej konsumpcji nie jest opodatkowane lub opodatkowane niższymi stawkami VAT.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje więc pakiet dotyczący modernizacji VAT w transgranicznym handlu elektronicznym i popiera zarówno jego cele, jak i skoncentrowanie się na wychodzeniu naprzeciw obawom MŚP. Proponowane przepisy będą miały znaczący wpływ na przedsiębiorstwa sprzedające towary i usługi przez internet, umożliwiając im korzystanie z bardziej sprawiedliwych zasad, niższych kosztów przestrzegania przepisów oraz równych szans z firmami spoza UE. W dłuższej perspektywie propozycje te przyczynią się także do zachowania aktualności przez unijny system VAT.

Zmiany w MOSS

3.4. Stopniowe wdrażanie MOSS, którego ostatni etap wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2015 r., było jedną z najważniejszych zmian w systemie VAT w UE od czasu zniesienia granic fiskalnych w 1993 r. System umożliwia przedsiębiorstwom działającym w różnych państwach członkowskich wybranie jednego państwa członkowskiego, swojego państwa macierzystego, jako jednego punktu kontaktowego dla celów identyfikacji VAT, złożenia deklaracji VAT i uiszczenia podatku VAT należnego we wszystkich państwach członkowskich.

3.5. Ocena wdrożenia MOSS przeprowadzona przez Komisję Europejską potwierdza, że środek ten miał znaczący wpływ na obniżenie kosztów przestrzegania przepisów. Wprowadzenie MOSS zaoszczędziło przedsiębiorstwom 500 mln EUR – średnio 41 tys. EUR na przedsiębiorstwo – w porównaniu z alternatywą bezpośredniej rejestracji i płatności, co oznacza obniżenie tych kosztów o 95 %.

3.6. Jednak z tych oszczędności niekoniecznie skorzystały w tym samym stopniu przedsiębiorstwa różnej wielkości. Konsultacje przeprowadzone przez Komisję wskazują, że małe i średnie przedsiębiorstwa, chociaż potencjalnie mogłyby skorzystać z obniżenia wymogów dotyczących rejestracji, w praktyce miały trudności z kilkoma elementami przestrzegania wymogów związanych z MOSS. Trudności te były szczególnie odczuwalne przez MŚP z siedzibą w państwach członkowskich, w których próg rejestracji do celów VAT jest najwyższy, na przykład w Zjednoczonym Królestwie.

3.7. EKES z zadowoleniem przyjął fakt, że proponowane zmiany MOSS odpowiadają na te obawy.

Przedłużenie okresu obowiązywania MOSS

3.8. Rozszerzenie MOSS było uznawane przez Komisję Europejską za priorytet od 2011 r. ⁽⁸⁾. Biorąc pod uwagę dotychczasowe sukcesy MOSS w zmniejszeniu kosztów przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa prowadzące handel transgraniczny, rozszerzenie systemu na usługi inne niż obecnie nim objęte, a także na wewnątrzwspólnotowe nabycia i import towarów, jest naturalnym krokiem naprzód.

3.9. Oprócz potencjalnego obniżenia kosztów przestrzegania przepisów, rozszerzenie zapewni też równe szanse w handlu elektronicznym, co może mieć pozytywny wpływ w szczególności na MŚP. Rozszerzenie spowoduje usunięcie rozbieżności między przedsiębiorstwami handlu elektronicznego, które mogą korzystać z MOSS zgodnie z obowiązującymi przepisami, a tymi, które również zajmują się transgranicznym handlem elektronicznym, ale które ze względu na charakter oferowanych usług lub towarów nie mogły dotychczas odnosić tych samych korzyści dotyczących przestrzegania przepisów. Rozszerzenie będzie również korzystne dla przedsiębiorstw zajmujących się handlem elektronicznym w jego różnych formach transgranicznych, które do tej pory podlegały dwóm zestawom obowiązków dotyczących przestrzegania przepisów, a mianowicie obowiązkom w ramach MOSS i obowiązkom w ramach normalnego systemu, a które teraz będą objęte tylko jednym zestawem przepisów w ramach MOSS.

⁽⁷⁾ CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, 2016.

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości podatku VAT – W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT, COM(2011) 851 final z dnia 6 grudnia 2011 r.

3.10. Rozszerzenie MOSS na towary stwarza warunki umożliwiające usunięcie systemu LVCR. Chociaż w przeszłości system ten stanowił oczekiwane uproszczenie, w okresie 1999–2013 ilość towarów korzystających z tego systemu wzrosła podobno o 286 %, co prawdopodobnie można wyjaśnić wzrostem zakupów internetowych przez osoby fizyczne⁽⁹⁾. Wzrost ten spowodował z kolei wzrost utraconych przychodów z VAT we wszystkich państwach członkowskich.

3.11. System LVCR spowodował również zakłócenie konkurencji, gdyż dzięki niemu przedsiębiorstwa mające siedzibę poza UE mają przewagę konkurencyjną nad przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w UE. Ta przewaga konkurencyjna doprowadziła również do dwóch dalszych niepożądanych konsekwencji, a mianowicie nadużywania systemu LVCR oraz zakłóceń w handlu i we wzorcach przywozowych.

3.12. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozszerzenie MOSS.

Zmiany stawek VAT na publikacje elektroniczne

3.13. Wykaz produktów, które mogą podlegać obniżonym stawkom VAT, określony w dyrektywie VAT, pochodzi z 1992 r. Zmiany technologiczne i zmiany zachowań konsumenckich w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat doprowadziły do wielu trudności prawnych w zakresie wykładni pozycji znajdujących się w tym wykazie. Te trudności prawne doprowadziły do licznych procesów sądowych na szczeblu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

3.14. W kilku ostatnich orzeczeniach Trybunał stwierdził, że pozycje zawarte w wykazie publikacji w postaci materialnej nie mogą zostać rozszerzone na publikacje w postaci elektronicznej w drodze wykładni prawa. Tak więc taki cel można osiągnąć jedynie w drodze zmian prawnych w obowiązujących przepisach dyrektywy VAT.

3.15. Proponowane przepisy wyeliminowałyby rozróżnienie między publikacjami w postaci materialnej i niematerialnej, a także zapewniłyby neutralność na tym rynku. Jednak przyjmując z zadowoleniem eliminację tego zakłócenia konkurencji, EKES pamięta o ryzyku, do jakiego taka eliminacja prowadzi w zakresie podstawy VAT. Włączenie publikacji elektronicznych do wykazu pozycji, które mogą podlegać obniżonej stawce, będzie skutkować nie tylko natychmiastową utratą przychodów, ale może stworzyć możliwość argumentacji, że inne pozycje powinny też zostać włączone do wykazu, a tym samym spowodować dalsze erodowanie podstawy. Ponadto rozszerzenie stosowania stawek obniżonych poniżej minimum 5 % na publikacje elektroniczne, w przypadku gdy stawki te mają zastosowanie do książek w postaci materialnej, może stanowić podstawę do dalszych wniosków o stosowanie stawek poniżej tego minimum. Taki rozwój sytuacji podważyłby istnienie stawki minimalnej, powodując również dalszą erozję podstawy.

3.16. EKES zauważa również, że proponowane środki są postrzegane przez Komisję Europejską jako wstęp do szerszej reformy struktury stawek VAT w UE⁽¹⁰⁾. Chociaż obecnie rozważa się dwie opcje, ta szersza reforma dałaby państwom członkowskim większą swobodę i elastyczność w stosowaniu obniżonych stawek, skutecznie deharmonizując stawki VAT.

3.17. EKES wyraża zaniepokojenie wpływem takiej deharmonizacji na przedsiębiorstwa prowadzące handel transgraniczny, w szczególności MŚP, które miałyby problemy z ustaleniem stawek VAT mających zastosowanie do ich produktów w całej UE.

3.18. EKES jest także świadomy faktu, że art. 113 TFUE, który stanowi podstawę prawną do zatwierdzania prawodawstwa UE dotyczącego VAT, przyznaje instytucjom UE kompetencje do zatwierdzania prawodawstwa harmonizującego VAT w celu ustanowienia i doskonalenia rynku wewnętrznego.

⁽⁹⁾ E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, maj 2015.

⁽¹⁰⁾ Komisja Europejska, otwarte konsultacje społeczne w sprawie reformy stawek VAT (wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do zasad regulujących stosowanie stawek VAT).

4. Uwagi szczegółowe

Zmiany w MOSS

4.1. W przypadku MŚP mających siedzibę w krajach o wysokim progu, wdrożenie MOSS spowodowało, że po raz pierwszy musiały one zarejestrować się do celów podatku VAT i po raz pierwszy wypełnić obowiązki z tytułu VAT. Ponieważ wiele przedsiębiorstw było zagrożonych likwidacją działalności z powodu nowych kosztów przestrzegania przepisów, grupa mikroprzedsiębiorstw, z których duża część powstała w Zjednoczonym Królestwie, utworzyła grupę nacisku⁽¹¹⁾, której celem jest zgłaszanie instytucjom UE i brytyjskim organom podatkowym swoich obaw.

4.2. Z zadowoleniem przyjmuje określenie progu na poziomie 10 000 EUR, które pozwoli MŚP na korzystanie z ich krajowych przepisów o podatku VAT do momentu osiągnięcia tego pułapu. Dla małych przedsiębiorstw i firm działających w niepełnym wymiarze czasu pracy będzie to z pewnością uproszczenie. Jednak mimo pozytywnej oceny tego ułatwienia dla mikroprzedsiębiorstw, EKES zdaje sobie sprawę z tego, że nowo powstałe i szybko rozwijające się firmy szybko przekroczą ten próg.

Przedłużenie okresu obowiązywania MOSS

4.3. Znaczące nadużycia systemu LVRC odnotowano w Zjednoczonym Królestwie (na Wyspach Normandzkich) i w Finlandii (na Wyspach Alandzkich), gdzie przedsiębiorstwa zaczęły przenosić swoją działalność poza UE w celu skorzystania z systemu⁽¹²⁾. Nadużycia te stwarzają kolejną niekorzystną sytuację konkurencyjną dla przedsiębiorstw z UE, a zwłaszcza dla MŚP, na które wydaje się to mieć większy wpływ. W 2010 r. powstała grupa utworzona przez MŚP mające siedzibę w Zjednoczonym Królestwie, której celem jest prowadzenie kampanii przeciwko domniemanym nadużyciom LVRC na Wyspach Normandzkich⁽¹³⁾.

4.4. Niedawno inna grupa, utworzona przez MŚP mające siedzibę w Zjednoczonym Królestwie i działająca pod nazwą VAT Fraud⁽¹⁴⁾, zwróciła uwagę na problemy związane z domniemanymi oszustwami dokonywanymi przez podmioty gospodarcze spoza UE, w powiązaniu z systemem LVRC. Chociaż oszustwa dotyczą towarów o wartości, która wykracza poza system, zarzuca się, że istnienie tego systemu stwarza przeszkody w egzekwowaniu podatku VAT, ponieważ urzędnicy celni mają trudności z ustaleniem, które dostawy są objęte systemem.

4.5. System LVRC miał również podobno wpływ na wzorce handlowe i zachowania przywózowe wśród konsumentów w kilku państwach członkowskich, a mianowicie w Słowenii, Niemczech, Szwecji, Danii i Zjednoczonym Królestwie⁽¹⁵⁾.

Zmiany stawek VAT na publikacje elektroniczne

4.6. U podstaw trudności prawnych dotyczących interpretacji pozycji wymienionych w wykazie towarów, które mogą podlegać obniżonej stawce, leży zasadniczy dylemat dla europejskiego systemu VAT: czy eliminować potencjalne zakłócenia konkurencji przez rozszerzenie zakresu wykazu pozycji, które mogą podlegać obniżonej stawce, powodując dalszą erozję podstawy, czy też nadal ograniczać zakres tych pozycji, chroniąc podstawę podatkową, ale umożliwiając zakłócanie konkurencji.

4.7. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyjmuje podejście kazuistyczne do takich trudności interpretacyjnych. Jednak w wyrokach dotyczących włączenia publikacji elektronicznych do tego wykazu Trybunał stwierdził, że nie można rozszerzać jego zakresu na te pozycje, przyjmując w ten sposób ścisłą wykładnię przepisów.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹¹⁾ Pod nazwą EU VAT Action (www.euvataction.org).

⁽¹²⁾ E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, maj 2015.

⁽¹³⁾ Pod nazwą RAVAS – Retailers Against VAT Avoidance Schemes (www.ravas.org.uk).

⁽¹⁴⁾ www.vatfraud.org.

⁽¹⁵⁾ E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, maj 2015.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004”

(Tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii)

[COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD)]

(2017/C 345/14)

Sprawozdawca: **Philip VON BROCKDORFF**

Współsprawozdawca: **Christa SCHWENG**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska: 17.2.2017 Rada: 15.2.2017
Podstawa prawna	Art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	5.7.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	13.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	135/2/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego powinien mieć na celu ułatwianie przepływu pracowników i osób poszukujących pracy, nie zaś jego ograniczanie. Wynika to z faktu, że lepsza koordynacja zabezpieczenia społecznego ułatwia swobodny przepływ pracowników, zapewniając korzyści im (rozwijanie umiejętności i zwiększenie zdolności adaptacji), a także pracodawcom (zatrudnianie zmotywowanej siły roboczej posiadającej wiedzę techniczną). Koordynacja ta wywiera również korzystny wpływ na całą gospodarkę poprzez zmniejszanie różnic w bezrobociu między państwami członkowskimi UE, a także poprzez propagowanie bardziej efektywnego przydziału zasobów ludzkich i przyczynianie się do wzrostu gospodarczego oraz konkurencyjności UE.

1.2. Skuteczne przepisy, które są sprawiedliwe zarówno dla osób przemieszczających się, jak i nieprzemieszczających się, są istotnym czynnikiem akceptacji politycznej dla mobilności. EKES uważa, że celem tych działań powinno być osiągnięcie sprawiedliwej równowagi między krajami pochodzenia a krajami przyjmującymi.

1.3. Jeżeli chodzi o warunki mające zastosowanie do obywateli, którzy są uprawnieni do eksportu świadczeń z tytułu opieki długoterminowej w chwili przeniesienia się za granicę, EKES uważa, że nowe przepisy zapewniają obywatelom lepszą ochronę w kontekście transgranicznym. Jednak EKES zwraca uwagę, że nowe przepisy nie ustanawiają nowego uprawnienia do opieki długoterminowej w każdym państwie członkowskim, gdyż jest ono zależne od istnienia takich usług w kraju przyjmującym.

1.4. EKES odnotowuje, że znaczenie dla mobilności pracowników mają zarówno wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak i dyrektywa o delegowaniu pracowników. Ponieważ jednak oba te instrumenty dotyczą różnych kwestii, EKES obawia się, że odniesienie się we wniosku dotyczącym przeglądu rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego do definicji zawartych w planowanym przeglądzie dyrektywy o delegowaniu pracowników doprowadzi w praktyce do mniejszej pewności prawa.

1.5. EKES zwraca uwagę, że proponowany wymóg dotyczący pracy przez co najmniej 3 miesiące w przyjmującym państwie członkowskim, zanim pracownik będzie mógł się w nim zakwalifikować do świadczeń dla bezrobotnych, będzie opóźniać „sumowanie okresów” dających prawo do świadczeń. Choć może to przyczynić się do bardziej sprawiedliwych zasad dla krajów docelowych, może również negatywnie wpływać na motywację do mobilności.

1.6. EKES nie jest pewien, w jaki sposób propozycja przedłużenia okresu eksportowania świadczeń dla bezrobotnych z trzech do co najmniej sześciu miesięcy może rzeczywiście stworzyć możliwości zatrudnienia dla osób poszukujących pracy, gdyż będzie to zależne od sytuacji na rynku pracy, która różni się w poszczególnych krajach.

1.7. EKES uważa, że większa konwergencja pod względem wysokości świadczeń, okresu aktywowania świadczeń i sumowania okresów przyczyniłaby się do poprawy i ułatwienia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Ponadto publiczne służby zatrudnienia powinny bardziej skutecznie wspierać przemieszczające się osoby poszukujące pracy w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia.

1.8. EKES wzywa do większego zaangażowania ze strony państw członkowskich na rzecz ułatwienia możliwości zezwolenia przemieszczającym się obywatelom, którzy są nieaktywni zawodowo, na wnoszenie proporcjonalnego wkładu, zgodnie z zasadą równego traktowania, do systemu ubezpieczenia zdrowotnego w przyjmującym państwie członkowskim. Państwa członkowskie powinny również rozważyć korzyści wynikające z przyjmowania przemieszczających się obywateli w ogóle, nawet tych, którzy są bierni zawodowo, lecz w taki czy inny sposób nadal wnoszą wkład w gospodarkę (i różnorodność kulturową) kraju przyjmującego.

1.9. Wreszcie, EKES jest zdania, że żadne proponowane nowe przepisy nie powinny ograniczać praw podstawowych uznanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

2. Proponowane zmiany przepisów w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego

2.1. W miarę rozwoju transgranicznego rynku pracy i przemian krajowych systemów zabezpieczenia społecznego konieczne staje się zaktualizowanie czy też dostosowanie istniejących przepisów. Takie przesłanki, oprócz potrzeby prostszych i łatwiejszych metod egzekwowania przepisów, stoją za zmianami zaproponowanymi przez Komisję Europejską w jej komunikacie z 13 grudnia 2016 r.

2.2. Celem wniosku jest zapewnienie jasności, a także sprawiedliwych i łatwych do egzekwowania przepisów, tak by ułatwić mobilność pracowników. Swobodny przepływ pracowników pozostaje jednym z kluczowych filarów rynku wewnętrznego. Jednak wzywa się również władze krajowe, by zwalczały nadużycia i oszustwa zasiłkowe.

2.3. Główne proponowane zmiany dotyczą następujących kwestii:

- (i) Eksport świadczeń dla bezrobotnych: Okres eksportowania świadczeń dla bezrobotnych (gdy świadczenia są eksportowane do innego państwa członkowskiego podczas poszukiwania pracy) ma zostać przedłużony z minimalnego okresu 3 miesięcy do 6 miesięcy, przy czym możliwe jest dalsze jego przedłużenie na pozostały okres uprawnienia.
- (ii) Rozpatrując, czy dana osoba poszukująca pracy kwalifikuje się do świadczeń dla bezrobotnych, państwo członkowskie będzie musiało zweryfikować i rozważyć wcześniejsze okresy ubezpieczenia w innych państwach członkowskich (jak ma to miejsce w wypadku obecnych przepisów). Jednak jest to możliwe wyłącznie, jeżeli dana osoba pracuje w tym państwie członkowskim od przynajmniej 3 miesięcy (nowa propozycja). Jeżeli nie będzie się ona kwalifikować, za wypłatę świadczeń odpowiadać będzie państwo członkowskie, w którym była ona wcześniej zatrudniona.
- (iii) Świadczenia dla bezrobotnych na rzecz pracowników przygranicznych: Na mocy proponowanych przepisów za wypłatę świadczeń dla bezrobotnego odpowiadać będzie państwo członkowskie, w którym był on wcześniej zatrudniony, pod warunkiem że okres zatrudnienia trwał 12 miesięcy. Jednak na mocy obecnych przepisów pracownicy przygraniczni uiszczają obecnie składki i podatki państwu członkowskiemu, w którym pracują. W wypadku okresu zatrudnienia poniżej 12 miesięcy za wypłatę świadczeń dla bezrobotnych odpowiadać będzie państwo członkowskie zamieszkania.
- (iv) Świadczenia społeczne dla osoby biernej zawodowo: W tym wypadku wniosek ma na celu kodyfikację ostatniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, na mocy którego osoby bierne zawodowo przenoszące się z jednego do drugiego państwa członkowskiego mogą uzyskać dostęp do świadczeń społecznych wyłącznie, jeżeli spełnią warunek legalnego pobytu, jak określono w dyrektywie w sprawie swobodnego przepływu. Jednak legalny pobyt osób biernych zawodowo wymaga, by udowodniły, że mają wystarczające środki utrzymania i pełne ubezpieczenie zdrowotne. Warunek ten nie stosuje się do osób aktywnie poszukujących pracy: ich prawo pobytu w innym państwie członkowskim zostało przyznane bezpośrednio w art. 45 TFUE.

- (v) Zabezpieczenie społeczne dla pracowników delegowanych: Określa się, że proponowane przepisy mają na celu umocnienie narzędzi administracyjnych związanych z koordynacją zabezpieczenia społecznego pracowników delegowanych, zadbanie o to, by władze krajowe miały odpowiednie środki na weryfikację statusu ubezpieczenia społecznego takich pracowników, a także na zajęcie się potencjalnymi nieuczciwymi praktykami lub nadużyciami.
- (vi) Świadczenia rodzinne: We wniosku zaktualizowano przepisy dotyczące świadczeń z tytułu urlopu rodzicielskiego, które wyrównują rodzicom dochody lub wynagrodzenie utracone podczas okresów przeznaczonych na wychowywanie dziecka. Wniosek nie zmienia obowiązujących przepisów dotyczących eksportu świadczeń na dziecko. Nie przewiduje się również indeksacji świadczeń na dziecko.

3. Przegląd systemów zabezpieczenia społecznego w całej UE

3.1. Systemy zabezpieczenia społecznego pokrywają zwykle takie dziedziny, jak choroba, macierzyństwo/ojcostwo, rodzina, starość, bezrobocie i inne podobne świadczenia i leżą w wyłącznej gestii władz krajowych. Oznacza to, że każde państwo jest odpowiedzialne za kształt swego systemu zabezpieczenia społecznego. Dlatego też świadczenia z zabezpieczenia społecznego otrzymywane przez obywateli w całej UE znacznie się różnią zarówno pod względem samych świadczeń, jak i sposobu organizacji systemów.

3.2. Kwestią budzącą poważne zaniepokojenie EKES-u jest znaczna różnica między wynikami systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich UE: najlepsze systemy pomagają ograniczyć ryzyko ubóstwa o 60 %, zaś najmniej skuteczne o mniej niż 15 %, przy czym średnia UE wynosi 35 %⁽¹⁾. Ta różnica jest częściowo przyczyną, dla której warunki społeczne obywateli w całej UE różnią się między sobą. Tym ważniejsze jest zatem, by państwa członkowskie UE uzgodniły zasady dotyczące skutecznych i niezawodnych systemów zabezpieczenia społecznego, o co apelował EKES w swoich opiniach w sprawie zasad dotyczących skutecznych i niezawodnych systemów świadczeń społecznych⁽²⁾ i w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych⁽³⁾. Wspólne wartości europejskie i rozwój gospodarczy wymagają ochrony dochodu minimalnego i podstawowej opieki zdrowotnej oraz zapewnienia odpowiednich usług społecznych i udziału w życiu społecznym we wszystkich państwach członkowskich. Może to przyczynić się do zwiększenia solidarności w państwach członkowskich oraz ograniczyć zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

3.3. Swobodny przepływ pracowników to jedna z czterech podstawowych swobód przepływu w Unii Europejskiej. Zdaniem EKES-u należy ją skuteczniej promować i jej przestrzegać we wszystkich jej rozmaitych wymiarach, gdyż w praktyce nie da się jej oddzielić od przestrzegania – w oparciu o zasadę równego traktowania – praw socjalnych przemieszczających się obywateli i pracowników, jak stwierdzono poniżej. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jest jednym z takich wymiarów. Ogólnie swobodę tę realizowano z powodzeniem i w ostatnich dziesięcioleciach przyczyniła się ona do tego, że wiele milionów pracowników czerpiących z niej korzyści stało się jej najlepszymi ambasadorami.

3.4. By ułatwić swobodny przepływ pracowników i obywateli, konieczna jest lepsza koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w celu zapewnienia większej jasności i gwarancji w odniesieniu do świadczeń, do których są oni uprawnieni. Dlatego też Unia Europejska ma przepisy koordynujące krajowe systemy zabezpieczenia społecznego i określające, systemem zabezpieczenia społecznego którego państwa członkowskiego obywatel lub pracownik jest objęty. Ich celem jest też uniknięcie podwójnych świadczeń w kontekście transgranicznym i zapewnienie zabezpieczeń osobom pracującym w innym kraju lub poszukującym pracy w całej UE.

3.5. Należy podkreślić, że istniejące przepisy dotyczą koordynacji, a nie harmonizacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przepisy zawarte są w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 i (WE) nr 987/2009 i opierają się na czterech zasadach:

- (i) Jeden kraj: dana osoba jest objęta w określonym czasie systemem zabezpieczenia społecznego wyłącznie jednego państwa członkowskiego, a zatem uiszcza składki tylko w jednym kraju i tylko z niego otrzymuje świadczenia.
- (ii) Równe traktowanie: dana osoba ma te same prawa i zobowiązania jak obywatele kraju, w którym posiada ubezpieczenie.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>.

⁽²⁾ Dz.U. C 13 z 15.1 2016, s. 40.

⁽³⁾ Dz.U. C 125 z 21.4 2017, s. 10.

- (iii) Sumowanie: w zależności od przypadku – gdy dana osoba składa wniosek o świadczenie, wymagane jest przedstawienie zaświadczeń o okresie ubezpieczenia, pracy lub zamieszkania w innych państwach członkowskich (na przykład w celu udowodnienia, że spełnia ona warunek minimalnego okresu ubezpieczenia, co zgodnie z prawem krajowym jest niezbędne do uprawnienia do świadczeń).
- (iv) Przenoszenie świadczeń: jeżeli dana osoba jest uprawniona do otrzymania świadczenia od jednego państwa członkowskiego, będzie mogła je uzyskać nawet, jeżeli zamieszkuje w innym państwie członkowskim.

3.6. Przepisy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i (WE) nr 987/2009 dotyczą osób, które przenoszą się do innego państwa członkowskiego w celu stałego osiedlenia się lub tymczasowego podjęcia pracy lub nauki. Należą do nich osoby, które przekraczają granicę w drodze do pracy. Ponadto osoby poszukujące pracy w innym państwie członkowskim mogą otrzymywać świadczenia dla bezrobotnych od swojego państwa członkowskiego przez określony czas na etapie poszukiwania pracy.

4. Uwagi ogólne

4.1. W 2015 r. około 11,3 mln obywateli EU-28 w wieku produkcyjnym (20–64) zamieszkiwało inne państwo członkowskie UE, z których 8,5 mln było zatrudnionych lub poszukiwało pracy (dane dotyczące obu tych aspektów różnią się w zależności od państwa członkowskiego). Oznacza to 3,7 % całej ludności UE w wieku produkcyjnym. W UE było 1,3 mln pracowników transgranicznych (pracujących w państwie członkowskim UE innym niż to, w którym mieszkają). Liczba pracowników delegowanych wynosiła ok. 1,92 mln, co stanowiło 0,7 % całkowitego zatrudnienia UE, przy czym pracowników delegowano średnio na cztery miesiące.

4.2. Koordynacja zabezpieczenia społecznego ułatwia swobodny przepływ pracowników, zapewniając świadczenia pracownikom i pośrednio – pracodawcom, a także całej gospodarce, co przyczynia się do wzrostu i konkurencyjności. Znacząca większość obywateli przemieszczających się w UE chce poprawić swoje warunki życia i perspektywy zatrudnienia.

4.3. Z perspektywy pracownika prawo do pracy w innym państwie członkowskim zapewnia nie tylko możliwości zatrudnienia, lecz ułatwia również rozwój nowych umiejętności, zwiększa zdolność adaptacji i wzbogaca poprzez nowe doświadczenia zawodowe. Przepływ pracowników pomaga również zaradzić niedoborowi pracowników i kwalifikacji. Zazwyczaj wnosi on również wkład do finansów służb publicznych w przyjmującym państwie członkowskim, a także może pomóc w zmniejszeniu obciążenia podatkowego i zrekompensowaniu mniejszej ilości składek starzejącej się ludności.

4.4. Z perspektywy makroekonomicznej mobilność pracowników przyczynia się do zaradzenia różnicom wskaźnika bezrobocia między państwami członkowskimi UE, a także do bardziej skutecznego przydziału zasobów ludzkich. Badania wskazują również, że mobilność w obrębie UE odgrywa znaczącą rolę, zapobiegając dalszej niestabilności w następstwie kryzysu finansowego i recesji gospodarczej.

4.5. Jeśli odbywa się w sposób sprawiedliwy, mobilność pracowników może przynosić korzyści pracownikom, przedsiębiorstwom i całemu społeczeństwu. Może być wspianą okazją do rozwoju osobistego, ekonomicznego i społecznego obywateli i pracowników, dlatego należy ją ułatwiać. Skuteczne przepisy, które są sprawiedliwe zarówno dla osób przemieszczających się, jak i nieprzemieszczających się, są istotnym czynnikiem akceptacji politycznej dla mobilności. Celem powinno być osiągnięcie sprawiedliwej równowagi między krajami docelowymi i krajami pochodzenia.

4.6. W świetle powyższych faktów EKES uważa, że proponowane zmiany powinny mieć na celu ułatwienie, a nie ograniczenie mobilności pracowników i osób poszukujących pracy. EKES jest również zdania, że zasady koordynacji zabezpieczenia społecznego powinny ułatwiać dostęp do miejsc pracy osobom o różnych umiejętnościach. Równe traktowanie pracowników UE i pracowników krajowych w odniesieniu do aktywnych instrumentów rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla przewyższenia podziałów społecznych.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Jeżeli chodzi o system koordynacji dla pracowników przygranicznych, EKES odnotowuje propozycję przeniesienia odpowiedzialności za wypłacanie świadczeń dla bezrobotnych na państwo członkowskie ostatniej aktywności zawodowej, lecz uważa, że wymóg przepracowania w tym państwie członkowskim minimalnego okresu 12 miesięcy może ograniczyć pozytywne skutki tej zmiany. Przyznaje jednak, że wniosek stanowi również wyzwanie dla państw członkowskich, które stają się odpowiedzialne za wypłatę świadczeń.

5.2. Jeżeli chodzi o warunki mające zastosowanie do obywateli, którzy są uprawnieni do eksportu świadczeń z tytułu opieki długoterminowej w chwili przeniesienia się za granicę, EKES uważa, że nowe przepisy zapewniają obywatelom lepszą ochronę w kontekście transgranicznym. Nowe przepisy są szczególnie istotne z punktu widzenia starzenia się społeczeństwa oraz promowania większej niezależności i mobilności osób niepełnosprawnych, gdyż coraz więcej obywateli przenosi się z jednego do drugiego państwa członkowskiego i potrzebuje świadczeń z tytułu opieki długoterminowej. Jednak EKES zwraca uwagę, że nowe przepisy nie ustanawiają nowego uprawnienia do opieki długoterminowej w każdym państwie członkowskim, gdyż jest ono zależne od istnienia takich usług w kraju przyjmującym.

5.3. EKES jest zdania, że nowe przepisy uproszczą procedurę odzyskiwania nienależnie wypłaconych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Państwa członkowskie będą mogły skorzystać z jednolitego instrumentu egzekwowania świadczeń za nienależnie wypłacone świadczenia z zabezpieczenia społecznego i jaśniejszych procedur wzajemnej transgranicznej pomocy.

5.4. EKES odnotowuje, że zarówno wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia UE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jak i dyrektywa o delegowaniu pracowników mają znaczenie dla mobilności pracowników. Jednak dotyczą one różnych kwestii. Dyrektywa o delegowaniu pracowników dotyczy warunków zatrudnienia pracowników delegowanych (w tym wynagrodzenia), a rozporządzenie w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ma na celu określenie, który system zabezpieczenia społecznego ma zastosowanie. Nowy wniosek nie zmienia zakresu przepisów UE dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ani też dyrektywy o delegowaniu pracowników. EKES obawia się zatem, że odniesienie się we wniosku dotyczącym przeglądu rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego do definicji zawartych w planowanym przeglądzie dyrektywy o delegowaniu pracowników – co ma na celu ułatwienie ich zastosowania – w istocie doprowadzi w praktyce do mniejszej pewności prawa. Zawarcie w rozporządzeniu (które jest wiążące i bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich) odniesienia do dyrektywy (wiążącej dla państw członkowskich wyłącznie w odniesieniu do wyniku, który należy uzyskać) wzbudza wątpliwości prawne.

5.5. EKES zauważa, że istnieje potrzeba zapewnienia jednolitych warunków stosowania szczególnych przepisów dotyczących koordynacji zabezpieczenia społecznego w zakresie delegowania pracowników. Obejmuje to określenie sytuacji, w których wydawany jest dokument przenośny A1, ustalanie kwestii, które należy sprawdzić przed jego wydaniem, a także wycofanie dokumentu w przypadku jego zakwestionowania. Biorąc pod uwagę fakt, że aspekty te mogą mieć kluczowe znaczenie dla stosowania w praktyce artykułów 12 i 13 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, EKES jest zaniepokojony nadaniem Komisji Europejskiej tak nieprecyzyjnie zdefiniowanych uprawnień. Pożądane byłoby przekazanie EKES-owi informacji zwrotnych dotyczących wdrażania tych uprawnień, a następnie dokonanie oceny wpływu nowych procedur, ponieważ delegowanie pracowników jest kwestią bardzo drażliwą. EKES jest również zaniepokojony łącznym wpływem nowych przepisów dotyczących delegowania, wspomnianych już zmian technicznych dotyczących przepisów w zakresie zabezpieczenia społecznego oraz coraz większej liczby inicjatyw krajowych mających na celu kontrolowanie pracowników z innych krajów UE. Coraz większa złożoność wynikająca z połączenia tych różnych przepisów może ograniczyć mobilność transnarodową i powinna być uważnie monitorowana na szczeblu europejskim. Ponadto istnieje również konieczność poszanowania przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracowników delegowanych.

5.6. Zgodnie z nowymi przepisami przemieszczający się pracownik będący obywatelem UE musi pracować przez co najmniej 3 miesiące w przyjmującym państwie członkowskim, zanim będzie mógł się w nim zakwalifikować do świadczeń dla bezrobotnych. EKES uważa, że propozycja ta wprowadza ograniczenia dla pracowników przemieszczających się w korzystaniu ze świadczeń dla bezrobotnych w kraju przyjmującym w porównaniu z obecnymi warunkami (zgodnie z którymi wystarczające jest przepracowanie tylko jednego dnia, by nabyć to prawo). Przyjmując takie stanowisko, sprawiono, że wniosek opóźnia de facto „sumowanie okresów” dających prawo do świadczeń (bez względu na to, gdzie znajduje się ostatnie miejsce zamieszkania). Z jednej strony, może to wpłynąć negatywnie na motywację do mobilności, a z drugiej strony sprawić, że przepisy będą sprawiedliwsze dla krajów przeznaczenia.

5.7. Zgodnie z nowymi proponowanymi przepisami minimalny okres, w którym osoby poszukujące pracy mogą eksportować świadczenia dla bezrobotnych uzyskane w jednym państwie członkowskim do innego państwa członkowskiego, zostanie przedłużony z obecnych 3 do przynajmniej 6 miesięcy, podczas gdy obecne rozporządzenie pozostawia decyzję – 3 lub 6 miesięcy – państwu członkowskiemu eksportującemu świadczenia. EKES uważa, że ta zmiana jest sposobem uznania przez Komisję trudności związanych z szybkim znalezieniem pracy w innym państwie członkowskim. Jednak nie jest pewien, w jaki sposób propozycja przedłużenia okresu eksportowania świadczeń dla bezrobotnych może rzeczywiście stworzyć możliwości zatrudnienia dla osób poszukujących pracy, gdyż będzie to zależne od sytuacji na rynku pracy, która różni się w zależności od kraju. Ma również wątpliwości co do przydatności tej propozycji, zważywszy że bezrobocie, a zwłaszcza bezrobocie młodzieży, jest nadal wysokie w szeregu państw członkowskich UE.

5.8. EKES uważa, że proponowane nowe przepisy nie uwzględniają istniejących niedostatków skoordynowanego systemu zabezpieczenia społecznego początkowo zaplanowanego dla tych państw członkowskich, które mają stosunkowo podobny poziom parytetu siły nabywczej i podobne systemy zabezpieczenia społecznego. Potrzebne są zatem bardziej skuteczne środki, by doprowadzić do zbieżności w odniesieniu do okresu obowiązywania świadczeń dla bezrobotnych, wysokości otrzymywanych świadczeń, a także sumowania okresów aktywowania zasiłków dla bezrobotnych. Taka

zbieżność przyczyniłaby się do ulepszenia i ułatwienia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Kwestię tego, w jaki sposób można ją osiągnąć, należy rozpatrzyć oddzielnie od niniejszej opinii. Nowe proponowane przepisy dotyczące eksportu świadczeń dla bezrobotnych przynajmniej w teorii zapewniają ściślejszą współpracę między publicznymi służbami zatrudnienia na wszystkich szczeblach. W ramach przeglądu wyjaśnione zostaną zobowiązania służb zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim w zakresie wspierania osób poszukujących pracy w poszukiwaniu pracy, a także monitorowania ich działań i przekazywania sprawozdań na ten temat państwu członkowskiemu, które odpowiada za wypłatę świadczeń dla bezrobotnych. EKES uważa jednak, że publiczne służby zatrudnienia powinny poczynić większe starania w celu wsparcia przemieszczających się osób poszukujących pracy w znalezieniu pewnych miejsc pracy, zwłaszcza zważywszy na ograniczenia czasowe związane z poszukiwaniem zatrudnienia, a tym samym przyczynić się do osiągnięcia większej konwergencji, o której wspomniano w poprzednim punkcie.

5.9. EKES zwraca uwagę na fakt, że w przypadku obywateli UE przemieszczających się z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego (przyjmującego państwa członkowskiego), którzy nie pracują lub nie poszukują aktywnie pracy, proponowane nowe przepisy mogą uzależnić dostęp do określonych świadczeń zabezpieczenia społecznego od przedstawienia przez daną osobę zaświadczenia, że posiada ona prawo legalnego pobytu na mocy prawa UE, co uwarunkowane jest posiadaniem wystarczających środków utrzymania i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego. Innymi słowy, państwa członkowskie muszą spełnić warunki ustanowione w dyrektywie w sprawie swobodnego przepływu osób (dyrektywa 2004/38/WE). Państwa członkowskie powinny również rozważyć korzyści z przyjmowania przemieszczających się obywateli w ogólności, nawet tych, którzy są bierni zawodowo i nie wpłacają składek do systemów zabezpieczenia społecznego, lecz w taki czy inny sposób nadal wnoszą wkład w gospodarkę (i różnorodność kulturową) kraju przyjmującego.

5.10. Z motywu 5b wniosku KE wynika bowiem, że państwa członkowskie powinny zapewnić, by przemieszczający się obywatele UE bierni zawodowo nie byli pozbawiani możliwości posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w przyjmującym państwie członkowskim. Oznacza to również, że obywatele tacy powinni mieć możliwość wnoszenia proporcjonalnego wkładu do systemu ubezpieczenia zdrowotnego w przyjmującym państwie członkowskim. EKES wzywa do większego zaangażowania ze strony państw członkowskich w ułatwianie takiego rozwiązania.

5.11. EKES jest zdania, że żadne proponowane nowe przepisy nie powinny ograniczać praw podstawowych uznanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, przede wszystkim: prawa do godności ludzkiej (art. 1), prawa do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34) oraz prawa do opieki zdrowotnej (art. 35).

5.12. Podsumowując, EKES przyznaje, że nie można lekceważyć potrzeby znalezienia równowagi między państwami członkowskimi przyjmującymi i wysyłającymi w odniesieniu do poszukiwania pracy, lecz stwierdza, że proponowane nowe przepisy niekoniecznie ułatwią przemieszczanie się osób poszukujących pracy. Najbardziej zagrożone i najsłabsze grupy europejskich społeczeństw będą w równie niekorzystnej sytuacji jak obecnie, a podziały społeczno-gospodarcze między państwami członkowskimi UE i w ich obrębie pozostaną takie same.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy. Europejskie działania na rzecz zrównoważonego rozwoju”

[COM(2016) 739 final]

(2017/C 345/15)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 8/12/2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	13.12.2016
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	15.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	124/0/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża rozczarowanie, że komunikat „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy” sprawia wrażenie, że wszystkie główne cele i wymogi programu działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 zostały już ujęte i odpowiednio uwzględnione w istniejących politykach UE. W komunikacie nie wprowadzono do polityk UE takiej zmiany paradygmatu w związku z agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, która zmierzałaby ku nowemu modelowi rozwoju bardziej zrównoważonemu pod względem gospodarczym, bardziej sprzyjającemu włączeniu społecznemu i w dłuższej perspektywie bardziej opłacalnemu z punktu widzenia ochrony środowiska. Tymczasem, jak zauważył Europejski Ośrodek Strategii Politycznej (EOSP) ⁽¹⁾ oraz Komitet w swoich wcześniejszych opiniach, taka zmiana paradygmatu jest pilnie potrzebna, aby móc właściwie wdrożyć w UE 17 celów zrównoważonego rozwoju (CZR), biorąc pod uwagę rosnące nierówności społeczne i wysoką stopę bezrobocia w Europie, a także obciążający ślad środowiskowy gospodarki UE.

1.2. EKES zawsze z zadowoleniem przyjmował fakt wykazywania się przez Komisję przywództwem podczas opracowywania agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Teraz, kiedy trzeba realizować 17 celów zrównoważonego rozwoju, EKES odnosi wrażenie, że tego zdecydowanego przywództwa ze strony UE brak, ponieważ ani nie przedstawiono ambitnego planu działań w zakresie realizacji tych celów do 2030 r., ani nie wykazano gotowości, by krytycznie ocenić i zmienić aktualną politykę UE.

1.3. Do tej pory agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 nie została wykorzystana w celu przedstawienia nowej, proaktywnej, transformacyjnej i pozytywnej narracji dla Europy, jak domagało się tego wiele głosów ze strony EKES-u, PE i społeczeństwa obywatelskiego: nowej wizji bardziej zrównoważonej Europy sprzyjającej włączeniu społecznemu, działającej w służbie obywateli i dbającej, by nikt nie został pominięty. Chodzi o stworzenie takiej przyszłościowej wizji, która opiera się na wartościach leżących u podstaw sukcesu modelu europejskiego: solidarności i prawach człowieka, sprawiedliwości społecznej i równości, demokracji i uczestnictwie, przedsiębiorczości i na odpowiedzialności za środowisko naturalne. Ani biała księga Komisji Europejskiej w sprawie przyszłości Europy, ani Deklaracja z Rzymu ogłoszona z okazji 60. rocznicy UE nie uznają w wystarczający sposób wartości zrównoważonego rozwoju dla obywateli europejskich.

⁽¹⁾ Uwagi strategiczne EOSP, *Sustainability Now! A European Vision for Sustainability*, 20 lipca 2016 r.; opinia EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73); opinia EKES-u w sprawie „Zrównoważony rozwój: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41).

1.4. EKES ubolewa, że Komisja nie uruchomiła partycypacyjnego procesu tworzenia nadrzędnej, zintegrowanej strategii działań na rzecz zrównoważonej Europy w perspektywie 2030 roku i później. Taka strategia jest potrzebna, by zapewnić konieczny długoterminowy horyzont czasowy, koordynację polityki i spójność wdrażania agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Taka strategia powinna być częścią nowych, jednolitych długoterminowych ram na okres po 2020 r.

1.5. EKES jest zaniepokojony brakiem koordynacji między UE a państwami członkowskimi we wdrażaniu agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Wspomniana nadrzędna strategia powinna posłużyć jako wspólne ramy dla skoordynowanych działań.

1.6. EKES docenia prace przeprowadzone przez Komisję w celu określenia potencjalnego wkładu dziesięciu priorytetów politycznych Komisji we wdrażanie agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. EKES podkreśla jednak, że ukierunkowaniu polityki UE na cele zrównoważonego rozwoju powinna towarzyszyć dogłębna analiza rzeczywistych różnic w realizacji celów zrównoważonego rozwoju widocznych w UE. Jedynie ocena stanu faktycznego umożliwi UE określenie obszarów, w których konieczne jest uprzednie podjęcie działań, i dokonanie krytycznego przeglądu skuteczności obecnych polityk UE, jeśli chodzi o wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o ustanowieniu platformy z udziałem wielu zainteresowanych stron, poświęconej realizacji celów zrównoważonego rozwoju w UE⁽²⁾. EKES zwraca uwagę, że trzeba zadbać o to, by w ramach tej platformy podmioty pozarządowe mogły na równych prawach współpracować z instytucjonalnymi przedstawicielami. Chodzi o to, by to pluralistyczne podejście przenieść z agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 do polityki UE. Platforma ta musi obejmować szeroki krąg podmiotów pozarządowych w pełnym cyklu realizacji celów zrównoważonego rozwoju w UE – od opracowywania nowych inicjatyw politycznych, długoterminowych strategii i działań mających na celu podnoszenie świadomości, poprzez przegląd i monitorowanie wdrażanej polityki, aż do wymiany najlepszych praktyk. Platforma powinna także ułatwić współpracę i nawiązywanie partnerstwa przez wiele podmiotów. EKES wniesie wkład w prace platformy, delegując swego członka, który będzie reprezentował Komitet w ramach platformy i dostarczy fachowej wiedzy, oraz ułatwiając kontakty ze społeczeństwem obywatelskim i angażując się w inne działania.

1.8. W odniesieniu do wspierania zrównoważonego rozwoju EKES sądzi, że wieloletnie ramy finansowe na okres po 2020 r. należy dostosować do priorytetów w zakresie zrównoważonego rozwoju w UE. Trzeba znacznie zwiększyć udział zasobów własnych i dochodów oraz sprawić, że wdrożenie będzie bardziej efektywne i skuteczne.

1.9. Zdaniem EKES-u istotne jest, aby wprowadzić, oprócz ogólnie przyjętego i dotychczas trafnego wskaźnika PKB, innych wskaźników umożliwiających pomiar nie tylko wzrostu gospodarczego, ale także jego wpływu i wyników pod względem dobrobytu obywateli i dobrostanu środowiska⁽³⁾. Wynika to stąd, że utrzymanie pożądanego procesu rozwoju do roku 2030 może być zagwarantowane jedynie poprzez zapewnienie i monitorowanie kompleksowych przemian społecznych i środowiskowych.

2. Wprowadzenie

2.1. W 2015 r. światowi przywódcy, przyjmując program działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, porozumieli się co do działania na niespotykaną dotąd skalę, by położyć kres ubóstwu, chronić planetę, zapewniać ochronę praw człowieka i zagwarantować dobrobyt dla wszystkich. Wytyczono 17 celów zrównoważonego rozwoju (CZR) na rok 2030, które wymagają zmian transformacyjnych we wszystkich krajach, zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych.

2.2. W oparciu o wnioski z kilku konferencji EKES w 2016 r. przedstawił w trzech opiniach⁽⁴⁾ swoje zalecenia dotyczące realizacji w UE agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

⁽²⁾ C(2017) 2941 final.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u „Nowe środki na rzecz wdrażania i zarządzania ukierunkowanych na rozwój – przegląd europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i związane z tym zalecenia” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 1); zob. także OECD, Measuring wellbeing and progress [mierzenie dobrobytu i postępu]: <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73); opinia EKES-u w sprawie „Zrównoważony rozwój: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41); opinia EKES-u „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie” (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58).

2.3. Komisja, publikując komunikat „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy”⁽⁵⁾, określiła swoje podejście do realizacji agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 jako części wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE. Do komunikatu dołączono szereg innych dokumentów, w szczególności komunikat w sprawie nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju i komunikat w sprawie odnowionego partnerstwa z krajami AKP. EKES przedstawił szczegółowo swoje stanowisko odnośnie do tych komunikatów w osobnych opiniach⁽⁶⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. Jak zaznaczono we wstępie do komunikatu, UE jest zdeterminowana, aby pełnić rolę prekursora we wdrażaniu programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030⁽⁷⁾.

3.2. Jednakże Komisja nie sprostала wyzwaniu i nie wykazała się przywództwem, gdyż nie przedstawiła ambitnego programu działań na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

3.3. Komunikat nie osiągnął swego celu wskazanego w programie prac Komisji na rok 2016, jakim było przedstawienie nowego podejścia mającego na celu zapewnienie Europie wzrostu gospodarczego oraz zrównoważonego rozwoju społecznego i środowiskowego po 2020 r., a także wdrożenie celów zrównoważonego rozwoju w unijnej polityce wewnętrznej i zewnętrznej w zintegrowany sposób.

3.4. Z komunikatu wynika, że odpowiedź UE na agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 obejmuje dwa podejścia: pełne włączenie celów zrównoważonego rozwoju do bieżących strategii politycznych UE oraz refleksję na temat długoterminowej realizacji tych celów po roku 2020.

3.5. EKES docenia widoczne w omawianym komunikacie wysiłki Komisji, by powiązać cele zrównoważonego rozwoju z obecnymi strategiami politycznymi UE i z dziesięcioma priorytetami prac Komisji. Jednak w komunikacie skoncentrowano się zbyt na bieżącej realizacji strategii politycznych UE. Komisja nie postrzega agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 jako wezwania do krytycznego przeglądu i zmiany swoich własnych strategii politycznych. W komunikacie nie odzwierciedlono zmiany paradygmatu, jaką stanowią cele zrównoważonego rozwoju⁽⁸⁾: chodzi tu o nowy model rozwoju bardziej zrównoważonego pod względem gospodarczym, bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu i w dłuższej perspektywie bardziej opłacalnego z punktu widzenia ochrony środowiska oraz zapewniającego, aby zasoby naszej planety były sprawiedliwie dzielone pomiędzy ludność świata, której liczba stale rośnie⁽⁹⁾.

3.6. Do tej pory ani Komisja, ani Rada nie wykorzystały agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 do przedstawienia nowej, proaktywnej, transformacyjnej i pozytywnej narracji dla Europy, jak domagało się tego wiele głosów ze strony EKES-u, PE⁽¹⁰⁾ i społeczeństwa obywatelskiego: nowej wizji bardziej zrównoważonej Europy sprzyjającej włączeniu społecznemu, działającej w służbie obywateli i dbającej, by nikt nie został pominięty⁽¹¹⁾. Ani biała księga Komisji Europejskiej w sprawie przyszłości Europy, ani Deklaracja z Rzymu ogłoszona przez przywódców 27 państw członkowskich, Komisję, Radę Europejską i Parlament Europejski z okazji 60. rocznicy UE nie odzwierciedlają w wystarczający sposób wartości długoterminowego zrównoważonego rozwoju dla obywateli europejskich ani potrzeby osiągnięcia takiego rozwoju przez zjednoczoną Europę.

3.7. Ponadto komunikat nie zawiera pilnie potrzebnych ram dla przyszłych działań na rzecz wdrożenia agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Jak dotąd Komisja nie zamierza uruchomić partycypacyjnego procesu tworzenia nadrzędnej, zintegrowanej strategii działań na rzecz zrównoważonej Europy w perspektywie 2030 roku i później, czego domagał się EKES⁽¹²⁾. Obecne europejskie ramy strategiczne dotyczą okresu do 2020 r. Jest to nie do przyjęcia, nie tylko dlatego, że program działań ONZ wytycza działania do 2030 r., a paryskie porozumienie klimatyczne ma jeszcze dłuższą perspektywę czasową, ale także biorąc pod uwagę czas trwania procesów modernizacji gospodarczej i społecznej. Należy

⁽⁵⁾ COM(2016) 739 final.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie” (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58).

⁽⁷⁾ COM(2016) 739 final, s. 3.

⁽⁸⁾ „We need to turn around our economies” – przemówienie wiceprzewodniczącego Komisji Fransa Timmermansa na szczycie ONZ w dniu 27 września 2015 r.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41, pkt 3.4.

⁽¹⁰⁾ Rezolucja z 12 maja 2016 r. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽¹¹⁾ Wspólny apel do przywódców europejskich, kierowany przez europejskie zrzeszenia organizacji społecznych i związków zawodowych, 21 marca 2017 r. „Jakiej chcemy Europy?” https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant_-_Statement_Polish_201703.pdf?1855fc; Oświadczenie Solidar: „Our Common Future” <http://www.solidar.org/en/news/statement-our-common-european-future>.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41, pkt 1.5.

stworzyć jedną nadrzędną strategię na okres po 2020 r. opartą na dziesięciu priorytetach prac Komisji Europejskiej, strategii „Europa 2020” i jej siedmiu inicjatywach przewodnich oraz na 11 tematycznych celach polityki spójności UE z uwzględnieniem wieloletnich ram finansowych po roku 2020.

3.8. Komisja nie stosuje w pełni wielopodmiotowego podejścia określonego w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. W przeciwieństwie do procesu prowadzącego do przyjęcia tej agendy podejście Komisji nie było do tej pory wystarczająco przejrzyste i pluralistyczne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. *Identyfikacja polityk europejskich przyczyniających się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (rozdział 2.1 komunikatu)*

4.1.1. Identyfikacja ta wygląda na inwentaryzację dokumentów: jest to kompilacja strategii politycznych UE, które w taki czy inny sposób są związane z 17 celami zrównoważonego rozwoju. W każdym razie nie odzwierciedla ona wystarczająco realiów w Europie. Nie uzasadnia też stwierdzenia Komisji, że wszystkie 17 celów zrównoważonego rozwoju jest przedmiotem działań europejskich, ponieważ nie dokonano oceny, czy strategie te są rzeczywiście skuteczne, czy też osłabione innymi sprzecznymi środkami. Na przykład strategia „Europa 2020” jest wymieniona jako odnosząca się do celów zrównoważonego rozwoju dotyczących ubóstwa i nierówności, lecz nie ma żadnej wzmianki o tym, że odpowiednie główne cele strategii „UE 2020” nie zostaną osiągnięte.

4.1.2. Dlatego też identyfikacja polityk UE musi być uzupełniona szczegółową analizą luk, aby ocenić, w jakim punkcie naprawę znajduje się UE, jeśli chodzi o realizację celów zrównoważonego rozwoju⁽¹³⁾. Tylko rzeczywista weryfikacja pozwoli europejskim decydom określić właściwe priorytety dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Wnioski, jakie Komisja wyciągnęła z przeprowadzonej w tym punkcie identyfikacji nie są wiarygodne ani oparte na faktach.

4.1.3. Równolegle do komunikatu, Eurostat opublikował wstępne dane statystyczne na temat obecnej sytuacji w państwach członkowskich UE w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju⁽¹⁴⁾. Jednakże Komisja nie podjęła próby stworzenia niezbędnych powiązań między identyfikacją polityk, danymi statystycznymi i określeniem priorytetów politycznych na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

4.1.4. EKES ma nadzieję, że wprowadzenie całościowych ram monitorowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju w UE pozwoli na bardziej merytoryczne podejście do określenia najważniejszych luk i wyzwań dla UE w odniesieniu do agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

4.1.5. Jak już EKES wspominał, obszary, w których UE musi najwięcej zrobić, aby osiągnąć cele zrównoważonego rozwoju, to ograniczenie śladu środowiskowego i stworzenie w Europie warunków bardziej sprzyjających włączeniu społecznemu: chodzi tu o cel 12 (zrównoważone wzorce konsumpcji i produkcji); cel 13 (działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i jej skutków); cele 14 i 15 (zachowanie ekosystemów); cel 2 (zrównoważone rolnictwo); cel 9 (inwestowanie w infrastrukturę i innowacje); cel 10 (zmniejszenie nierówności); cel 8 (godna praca i zatrudnienie); cel 1 (ograniczenie ubóstwa); cel 5 (równość płci); cel 4 (edukacja)⁽¹⁵⁾.

4.2. *Wkład 10 priorytetów Komisji w realizację agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (rozdział 2.2 komunikatu)*

4.2.1. W komunikacie Komisja przedstawia, w jaki sposób jej dziesięć priorytetów prac może przyczynić się do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Jednak Komisja powinna również mieć odwagę, by zmienić lub dostosować w razie potrzeby swoje priorytety prac w celu pełnego wykorzystania wszystkich potencjalnych synergii z pracami dotyczącymi realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

4.2.2. EKES uważa, że należy zwrócić większą uwagę na kulturowy aspekt zrównoważonego rozwoju oraz na rolę komunikacji w propagowaniu agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41, pkt 1.7.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, *Sustainable Development in the European Union*, 2016 r.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41, pkt 4.1.

4.3. Ład administracyjno-regulacyjny (rozdział 3.1 komunikatu)

4.3.1. EKES zaleca, by wraz z długoterminową strategią wdrażania programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 wprowadzić ramy zarządzania i koordynacji. Miałyby to zapewnić spójność między środkami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi, jak również zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na poziomie krajowym i regionalnym.

4.3.2. Europejski semestr należy przekształcić w instrument pionowej, wielopoziomowej koordynacji realizacji celów zrównoważonego rozwoju w państwach członkowskich⁽¹⁶⁾. Niestety Komisja w swym komunikacie nie korzysta z okazji, by dalej rozwinąć w tym kierunku instrument europejskiego semestru.

4.3.3. EKES uważa, że choć od 2010 r. zrównoważony rozwój jest uwzględniany w strategii „Europa 2020”, to wciąż nie osiągnięto spójności między celami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi. Mechanizmy zapewniające spójność polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju powinny zostać wzmocnione.

4.3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje bardziej zintegrowane podejście oparte na nowej strukturze Komisji i koordynującej roli pierwszego wiceprzewodniczącego w prowadzeniu prac nad realizacją celów zrównoważonego rozwoju. Jednakże jednostki koordynujące w Komisji trzeba wyposażać w wystarczające możliwości w celu odpowiednio dynamicznego prowadzenia tych procesów.

4.3.5. Przywódcy UE powinni wykorzystać potencjał lepszego sprawowania rządów, by poprawić zarządzanie, zrozumieć znaczenie przekrojowej metody koordynacji mającej na celu poprawę interakcji i ewentualnie przekazanie kontroli podmiotom społeczno-gospodarczym na etapie przygotowania, tak aby skuteczniej realizować zasadę uczestnictwa. Dzięki temu będą mogli skorzystać z ogromnych ukrytych sił, które zadziałają w trakcie procesu wdrażania.

4.3.6. Komunikat Komisji nie porusza jednak niestety kwestii, w jaki sposób uznawać i wzmocniać ten proces.

4.4. Finansowanie (rozdział 3.2 komunikatu)

4.4.1. Ustalenie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. należy wykorzystać jako okazję, by dostosować wydatkowanie środków UE do realizacji priorytetów w zakresie zrównoważonego rozwoju w UE.

4.4.2. EKES zgadza się, że UE powinna dalej rozwijać system wsparcia uwzględniającego także wymogi związane ze zrównoważonym rozwojem, aby zwiększyć wydajność gospodarki na szczeblu terytorialnym, regionalnym i lokalnym, a jednocześnie przyczynić się do rozwoju wspólnego dobra. Dobrobyt gospodarczy powinien stanowić podstawę osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, ale należy również wprowadzić zasady nakładające obowiązek realizacji celów społecznych i środowiskowych. EKES uważa, że reforma europejskiego systemu podatkowego mogłaby wzmocnić wzrost środków budżetowych i zachęcać do lepszego wdrażania agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

4.4.3. Komisja kładzie szczególny nacisk na problematykę zrównoważonego finansowania. EKES podkreśla zwłaszcza że istnieje potrzeba zapewnienia odpowiednich warunków ramowych dla inwestorów prywatnych i publicznych na przeprowadzanie potężnych inwestycji długoterminowych w modernizację infrastruktury i innowacje, które są niezbędne dla łatwiejszego przejścia ku bardziej zrównoważonej gospodarce⁽¹⁷⁾.

4.5. Pomiar postępu (rozdział 3.3 komunikatu)

4.5.1. EKES docenia zamiar Komisji, by prowadzić szczegółowe i regularne monitorowanie celów zrównoważonego rozwoju w kontekście UE, opierając się na szerszej gamie procesów monitorowania prowadzonych w całej Komisji, agencjach, ESDZ i państwach członkowskich. Brak jest jednak szczegółowych informacji na temat tego, jak ten system monitorowania miałby wyglądać.

4.5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje prace podejmowane przez ESTAT na podstawie zestawu wskaźników służących do monitorowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju w UE. EKES podkreśla, że decyzje dotyczące monitorowania, a w szczególności opracowania wskaźników, mają istotne implikacje polityczne. W związku z tym dalszy rozwój wskaźników musi być przedmiotem dyskusji oraz przejrzystych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41, pkt 1.11 (opinia EKES-u w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2017 r.; Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 73).

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Zrównoważonego rozwoju: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41); zob. także opinia EKES-u w sprawie długoterminowego finansowania (Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 11); zob. także *The Green Book*, rząd Zjednoczonego Królestwa, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf.

4.5.3. EKES oczekuje, że w następstwie publikacji regularnych sprawozdań z monitorowania celów zrównoważonego rozwoju przez ESTAT oraz dzięki wystarczającemu okresowi czasu umożliwiającemu organizacjom społeczeństwa obywatelskiego konsultacje ze swoimi okręgami wyborczymi, dojdzie do dialogu za pośrednictwem platformy skupiającej wiele zainteresowanych stron na temat wniosków wynikających z procesu monitorowania i na temat niezbędnych środków przeglądu strategii.

4.5.4. Liczne analizy EKES-u potwierdzają, że istotne jest, aby wprowadzić, oprócz ogólnie przyjętego i dotychczas trafnego wskaźnika PKB, innego wskaźnika, obrazującego nie tylko wzrost gospodarczy, ale także jego wpływ i wyniki (wynik krajowy brutto). Monitorowanie pożądanego procesu rozwoju do 2030 r. musi opierać się na kompleksowym zestawie wskaźników gospodarczych, społecznych i środowiskowych⁽¹⁸⁾.

4.5.5. Ramy monitorowania powinny również łączyć się z europejskim semestrem.

4.5.6. Agenda ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 nakłada na rządy wymóg ustanowienia ram monitorowania i przeglądu, czyli ustanowienie instrumentów pełnego politycznego cyklu opracowania strategii, jej wdrażania, monitorowania i przeglądu. Etap przeglądu nie został uwzględniony w komunikacie. Powodem takiej sytuacji może być fakt, że brak jest nadrzędnej strategii i planu działania na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju, które mogłyby podlegać regularnemu przeglądowi.

4.6. Podział odpowiedzialności i podejście oparte na udziale wielu zainteresowanych stron

4.6.1. Cele zrównoważonego rozwoju to program angażujący wiele zainteresowanych stron. Można je realizować wyłącznie pod warunkiem że społeczeństwo obywatelskie, przedsiębiorstwa, związki zawodowe, społeczności lokalne i inne zainteresowane strony będą brać w tym procesie aktywny udział i wezmą za niego odpowiedzialność. Mechanizmy zarządzania partycypacyjnego muszą zagwarantować, że społeczeństwo obywatelskie będzie zaangażowane na wszystkich poziomach: od poziomu lokalnego i krajowego po poziom europejski i ONZ. Osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju wymaga, by instytucje i wszystkie zainteresowane strony współpracowały w sposób zintegrowany w różnych sektorach.

4.6.2. Komisja postanowiła ostatnio utworzyć platformę zrzeszającą wiele zainteresowanych stron, poświęconą realizacji celów zrównoważonego rozwoju w UE⁽¹⁹⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten nowy projekt i oferuje swoją pomoc, by platforma okazała się sukcesem.

4.6.3. EKES jest jednak rozczarowany, że Komisja w swoim komunikacie nie odpowiedziała na propozycję EKES-u dotyczącą ustanowienia Europejskiego Forum na rzecz Zrównoważonego Rozwoju we współpracy z Komisją Europejską oraz na jego zalecenia, jak zaprojektować takie forum⁽²⁰⁾. Zalecenia te opierały się na wynikach prezentacji na temat proponowanego forum, które miały miejsce podczas konferencji, spotkań grup roboczych Rady, spotkań w Komisji i konsultacji z zainteresowanymi stronami, w trakcie których uczestnicy wyrażali poparcie dla idei forum.

4.7. EKES docenia fakt, że Komisja w swojej decyzji o powołaniu platformy wielu zainteresowanych podmiotów rozszerzyła zakres jej zadań w odniesieniu do monitorowania wdrażania celów zrównoważonego rozwoju i wymiany najlepszych praktyk, a także, że uwzględniła doradczą rolę przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie refleksji nad długoterminową realizacją celów zrównoważonego rozwoju, a także ich zaangażowanie w monitorowanie i przegląd polityki dotyczącej wdrażania. Platforma powinna także ułatwić współpracę i nawiązywanie partnerstwa przez wiele podmiotów. EKES uważa, że taka platforma oparta na uczestnictwie musi odgrywać kluczową rolę w nowym europejskim systemie rządów, który powinien charakteryzować się wspólną odpowiedzialnością.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Zob. więcej informacji na temat: *genuine progress indicator* [rzeczywisty wskaźnik postępu], *happy planet index* [wskaźnik szczęśliwej planety], *footprint index* [wskaźnik śladu środowiskowego] itp.

⁽¹⁹⁾ C(2017) 2941 final.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji »Plan prac dotyczący ekoprojektu na lata 2016–2019«”

[COM(2016) 773 final]

(2017/C 345/16)

Sprawozdawca: **Cillian LOHAN**

Wniosek o konsultację	Komisja, 27.1.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	13.12.2016
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	15.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	130/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Plan prac dotyczący ekoprojektu na lata 2016–2019 ma zbyt ograniczony zakres, by móc stanowić ważną siłę napędową przynoszącą kompleksową zmianę zachowań w obrębie łańcuchów dostaw towarów i usług następującą w tempie odzwierciedlającym ambicje planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.2. W odniesieniu do towarów i usług ekoprojekt musi wykraczać poza kwestie związane z energią. Choć są one ważne, to jednak istnieje potrzeba skupienia się na pełnym cyklu życia produktów, w tym na ich trwałości, łatwości utrzymania i napraw, możliwości dzielenia się i digitalizacji, ponownego użycia, modernizacji, recyklingu, a także rzeczywistego wykorzystania po zużyciu w postaci materiałów wtórnych w produktach wprowadzanych do obrotu.

1.3. W ramach ekoprojektu należy uwzględnić zasady gospodarki o obiegu zamkniętym w kontekście digitalizacji, dzielenia się oraz gospodarki opartej na funkcjonalności, co pozwoli osiągnąć spójność w obrębie różnych strategii służących wprowadzaniu nowego modelu gospodarczego.

1.4. Części składowe produktu powinny się nadawać do łatwego odzyskania w celu ponownego użycia lub przerobienia, a także stanowić bodziec do tworzenia mocnego rynku surowców wtórnych.

1.5. Wymogi dotyczące etykietowania mogą się przełożyć na ulepszone strategie dotyczące ekoprojektu i pomóc konsumentom w podejmowaniu decyzji, a przez to stać się siłą napędzającą zmianę zachowań. Na etykietce należy wskazać długość życia produktu oraz jego istotne części składowe.

1.6. EKES ponownie wyraża swoje poparcie dla stosowania rozszerzonej odpowiedzialności producenta jako narzędzia promowania przechodzenia na modele biznesowe gospodarki o obiegu zamkniętym oraz podkreśla, że to również może odegrać rolę w promowaniu ekoprojektu.

2. Kontekst

2.1. Plan prac dotyczący ekoprojektu na lata 2016–2019 stanowi wkład w nową inicjatywę Komisji dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym. Nadrzędnym celem jest promowanie przechodzenia na model gospodarczy o obiegu zamkniętym, w ramach którego pod uwagę bierze się cały cykl życia produktów oraz materiałów, z których się one składają.

2.2. Plan stanowi kontynuację poprzednich planów prac dotyczących ekoprojektu na lata 2009–2011 i 2012–2014. Kontekstem legislacyjnym jest dla niego zarówno dyrektywa ramowa 2009/125/WE w sprawie ekoprojektu, jak i dyrektywa ramowa 2010/30/WE w sprawie etykietowania energetycznego. Regularne plany prac są określone w art. 16 ust. 1 dyrektywy w sprawie ekoprojektu.

2.3. Są one przewidziane jako środek wzmacniania konkurencyjności Europy oraz promowania wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym pobudzaniu tworzenia miejsc pracy.

2.4. W przeszłości oczekiwano, że każda rewizja dyrektywy w sprawie ekoprojektu lub aktualizacja planu prac pociągnie za sobą poszerzenie zakresu poprzednich inicjatyw w zakresie ekoprojektu.

3. Plan prac dotyczący ekoprojektu na lata 2016–2019 – ogólny zarys

3.1. Uznano, że ramy prawne ekoprojektu i etykietowania energetycznego mają dwojaki cel ⁽¹⁾. Pierwszym z nich jest dopilnowanie, aby dzięki ekoprojektowi stopniowo dopuszczano na rynek UE bardziej oszczędne produkty. Drugi zaś skupia się na zachęcaniu konsumentów do kupowania najbardziej oszczędnych produktów dzięki etykietowaniu energetycznemu.

3.2. W aktualnym planie prac wskazano przyjęte środki wykonawcze, w tym 28 rozporządzeń w sprawie ekoprojektu, 16 rozporządzeń delegowanych w sprawie etykietowania energetycznego i trzy uznane umowy dobrowolne.

3.3. Pozostałe obszary prac obejmują środek związany z ekoprojektem dla produktów do ogrzewania powietrznego i produktów chłodzących, który przyjmie formę rozporządzenia, a także szereg poprawek do rozporządzeń w celu poprawy badania produktów oraz ograniczenia możliwości oszustw dzięki ekoprojektowi i etykietowaniu energetycznemu. Inicjatywy te mają charakter uzupełniający w stosunku do tego planu prac i są w nim wspomniane, natomiast nie są w nim w sposób konkretny zawarte.

3.4. Ocena i prezentacja prac już wykonanych i prac w toku koncentruje się na etykietowaniu energetycznym oraz urzeczywistnieniu aspektu ekoprojektu jedynie w kontekście efektywności.

3.5. Do wykazu grup produktów będących przedmiotem dotychczasowych przepisów lub rewizji dodano nowe grupy produktów. Są to:

- automatyka budynków i systemy sterowania,
- czajniki elektryczne,
- suszarki do rąk,
- dźwigi,
- panele słoneczne i falowniki,
- kontenery chłodnicze,
- myjki wysokociśnieniowe.

4. Zasady ekoprojektu

4.1. Ekoprojekt może się przyczynić do oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów poprzez ograniczenie wykorzystywania materiałów i energii, podwyższenie współczynników recyklingu i zmniejszenie wytwarzania odpadów ⁽²⁾. Siła modelu gospodarki o obiegu zamkniętym polega na tym, że w parze idzie w niej tworzenie dobrobytu gospodarczego oraz korzyści społecznych i środowiskowych. Ekoprojekt może być ważnym czynnikiem stymulującym zrównoważony rozwój społeczny.

4.2. Choć dyrektywa w sprawie ekoprojektu jest wykorzystywana do poprawy efektywności energetycznej produktów, to można ją także bardziej intensywnie wykorzystywać do stymulowania projektowania produktów o zamkniętym cyklu życia, na przykład poprzez wykluczenie strategii projektowych utrudniających naprawę lub wymianę wadliwych części ⁽³⁾.

4.3. Ekoprojekt pozwala opracowywać systemy produktowo-usługowe i produkty wytwarzane przy użyciu mniejszej ilości zasobów, wykorzystując zasoby poddane recyklingowi i zasoby odnawialne oraz unikając materiałów niebezpiecznych, a także przy użyciu części, które są trwalsze i łatwiejsze do utrzymania, naprawy, modernizacji i recyklingu. Można wyróżnić dwa podejścia: przeprojektowywanie produktów na podstawie stopniowych ulepszeń

⁽¹⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 6.

⁽²⁾ Fundacja Ellen MacArthur, *Towards the circular economy: Opportunities for the consumer goods sector* [W kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym: szanse dla sektora towarów konsumpcyjnych], 2013. Dokument dostępny na stronie: https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE_Report-2013.pdf.

⁽³⁾ Europejska Agencja Środowiska, *Environmental indicator report 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe* [raport w sprawie wskaźników środowiskowych 2014: wpływ na środowisko systemów produkcji i konsumpcji w Europie], 2014. Dokument dostępny na stronie: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>.

istniejących produktów oraz projektowanie nowych produktów mające na celu rozwój nowych, zasobooszczędnych produktów, które można naprawiać, modernizować i poddawać recyklingowi⁽⁴⁾. Wdrażanie dyrektywy w sprawie ekoprojektu jak dotąd raczej promowało przede wszystkim to pierwsze stopniowe podejście, ale teraz należy nasilić stosowanie drugiego podejścia, w połączeniu z opracowaniem zmienionego, odpowiedniego etykietowania, a także przy wsparciu w postaci bieżących prac europejskich organizacji normalizacyjnych w tych dziedzinach.

4.4. Ważny element projektowania w obiegu zamkniętym stanowi założenie, że produkt może się stać usługą przy przesunięciu akcentu z własności na użytkowanie, ze sprzedaży produktu na zobowiązania do osiągnięcia wyników, np. systemy produktowo-usługowe i umowy o gwarantowanym poziomie usług.

4.5. Należy odnotować, że w sektorze rolnictwa i produkcji żywności systemy zrównoważonej produkcji żywności, a zwłaszcza produkcji ekologicznej, są przykładami zarówno obiegu zamkniętego, jak i ekoprojektu.

4.6. Niedawna wspólna inicjatywa EKES-u i Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia europejskiej platformy zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym obejmującej wiele zainteresowanych stron może ułatwić skatalogowanie najlepszych praktyk w tej dziedzinie, a także wskazanie barier politycznych utrudniających przejście do ekoprojektu.

5. Luki i pominięcia

5.1. Podejście zintegrowane

5.1.1. W odniesieniu do towarów i usług ekoprojekt musi wykraczać poza kwestie związane z energią. Choć są one ważne, to jednak istnieje potrzeba skupienia się na pełnym cyklu życia produktów, w tym na ich trwałości, łatwości utrzymania i napraw, możliwości dzielenia się i digitalizacji, ponownego użycia, modernizacji, recyklingu, a także rzeczywistego wykorzystania po zużyciu w postaci materiałów wtórnych w produktach wprowadzanych do obrotu. Ekoprojekt musi stanowić element podejścia zintegrowanego, w ramach którego zarówno efektywność energetyczna, jak i właściwości produktów są uwzględniane wspólnie oraz na tych samych zasadach co efektywność i właściwości w odniesieniu do wykorzystania zasobów i materiałów.

5.1.2. W aktualnym planie prac potwierdzono ograniczenia związane ze skupianiem się przede wszystkim na efektywności energetycznej. Istnieje wyraźna potrzeba bardziej wszechstronnej strategii dotyczącej ekoprojektu, zarówno ze względów spójności, jak i przejrzystości. Sama dyrektywa w sprawie ekoprojektu nie ogranicza się do efektywności energetycznej produktów związanych z energią, ale odnosi się także do szerszego zakresu, jakim są części materiałowe takich produktów oraz szersze implikacje i koszty związane z brakiem efektywnego gospodarowania zasobami.

5.1.3. Zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym towary i usługi mają być wytrzymałe oraz nadawać się do ponownego wykorzystania, naprawy i recyklingu. W ramach ekoprojektu należy uwzględnić te zasady w kontekście digitalizacji, dzielenia się⁽⁵⁾ oraz gospodarki opartej na funkcjonalności⁽⁶⁾, co pozwoli osiągnąć spójność w obrębie różnych strategii służących wprowadzaniu nowego modelu gospodarczego⁽⁷⁾. Zagrożenia związane z tą obecną niespójnością mogą skutkować niepewnością w sektorze przedsiębiorstw, która z kolei stanowi hamulec innowacji lub inwestycji w modele biznesowe oparte na bardziej wszechstronnym modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. Będzie to także skutkować zmianami zmierzającymi do efektywnego gospodarowania zasobami kosztem nadmiernego zużycia energii oraz vice versa. Obecny i przyszły wybór produktów, który jak dotąd był oparty na kryterium braku efektywności energetycznej, powinien zostać poszerzony o produkty i usługi charakteryzujące się wysokim stopniem nieefektywnego wykorzystania zasobów.

5.1.4. Do rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym niezbędny jest silny rynek surowców wtórnych. Ekoprojekt powinien się przyczyniać do projektowania produktów i usług umożliwiających oddzielanie od siebie części składowych produktu. Oznacza to, że części składowe produktu powinny się nadawać do łatwego odzyskania w celu ponownego użycia lub przerobienia. Projekt powinien umożliwiać takie odzyskiwanie surowców wtórnych w celu zaopatrywania rynku w czyste i wysokiej jakości materiały.

⁽⁴⁾ Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska i Uniwersytet Techniczny w Delft, *Design for sustainability – A step-by-step approach* [Zrównoważone projektowanie – podejście krok po kroku], 2009. Dokument dostępny na stronie: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8742/DesignforSustainability.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 1.

⁽⁷⁾ Europejska Agencja Środowiska, *Circular by design – Products in the circular economy* [Obieg zamknięty w projekcie – produkty w gospodarce o obiegu zamkniętym], sprawozdanie nr 6–2017, czerwiec 2017 r. Dokument dostępny na stronie: <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-by-design>. EKES analizuje obecnie ogólny potencjał nowych, zrównoważonych modeli gospodarczych w odrębnej opinii (SC/048), która ma zostać przyjęta w drugiej połowie 2017 r.

5.1.5. Wykorzystywanie projektu jako bodźca do tworzenia silnego rynku surowców wtórnych musi się odbywać także w kontekście znaczenia trwałości i modułowości.

5.2. *Zmiana zachowań*

5.2.1. Do zmiany zachowań konsumentów powinien posłużyć szereg strategii. Samo etykietowanie nie przyniesie na szeroką skalę zmiany zachowań. W poprzednich opiniach EKES-u wskazano już na konieczność wykorzystywania instrumentów gospodarczych⁽⁸⁾, zamieszczania na produktach informacji o okresie użytkowania produktów⁽⁹⁾ oraz wykorzystywania ekonomii behawioralnej⁽¹⁰⁾ (zwłaszcza koncepcji łagodnej sugestii⁽¹¹⁾) jako elementów zestawu narzędzi pozwalających na dokonanie przejścia.

5.2.2. Wymóg zmiany zachowań nie jest ograniczony wyłącznie do konsumentów i użytkowników końcowych. Jeśli sektor przedsiębiorstw ma zachęcać do zmian, to potrzebuje on wsparcia w postaci zachęt oraz pewności co do kierunku polityki. Będzie to miało szczególnie istotne znaczenie w sektorze MŚP, w którym szkolenia i narzędzia wsparcia mogą podnieść stopień zrozumienia i stosowania zasad ekoprojektu, a także zapewnić, że każdemu przejściu będzie towarzyszyła odpowiednia realokacja zatrudnienia, tak aby zminimalizować zwolnienia.

5.2.3. EKES ponownie wyraża swoje poparcie dla stosowania rozszerzonej odpowiedzialności producenta jako narzędzia promowania przechodzenia na modele biznesowe gospodarki o obiegu zamkniętym oraz podkreśla, że to również może odegrać rolę w promowaniu ekoprojektu.

5.2.4. W opinii EKES-u na temat pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym⁽¹²⁾ odniesiono się do roli nowych modeli własności, które będą uwzględniały usługi polegające na leasingu produktów. To także może doprowadzić do nadania ekoprojektowi charakteru imperatywu gospodarczego i przynieść korzyści zarówno środowisku, jak i społeczeństwu jako całości.

5.3. *Klauzule przeglądowe*

5.3.1. W większości środków wykonawczych dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego znajdują się klauzule przeglądowe; określone w nich terminy przypadają w najbliższych latach. Badaniu w ich ramach będą podlegać zwłaszcza efektywne gospodarowanie zasobami, możliwość napraw i recyklingu oraz trwałość produktów.

5.3.2. EKES podkreśla wagę stosowania tych zasad w odniesieniu do toczących się badań nad istniejącymi wykazami produktów, a nie tylko do nowych grup produktów, które mają być uwzględnione w tym planie prac.

5.3.3. Stosowanie tych zasad nie powinno być jedynie celem przeglądów, ale powinno także zostać obecnie włączone do planu prac dotyczącego ekoprojektu.

5.4. *W stronę aktualnego i odpowiedniego planu prac dotyczącego ekoprojektu.*

5.4.1. EKES zauważa, że aktualny plan prac dotyczący ekoprojektu został zmieniony w świetle planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. Niemniej jednak konsultacje z forum konsultacyjnym odnośnie do projektu propozycji zawartych w planie prac dotyczącym ekoprojektu, wymagane na podstawie art. 18 dyrektywy w sprawie ekoprojektu, zostały przeprowadzone z końcem października 2015 r. Nastąpiło to przed przedstawieniem planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

5.4.2. Forum konsultacyjne powinno odnotować oficjalne stanowisko zajęte przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w toku prac podejmowanych przez EKES.

5.4.3. Produkty ICT zostały uwzględnione w planie prac wyłącznie jako podlegające odrębnemu podejściu z powodu komplikacji i trudności związanych z szybko zmieniającymi się produktami oraz niepewnością co do przyszłych zmian na rynku. Zauważono, że opracowywanie etykiet tych produktów zazwyczaj zabiera zbyt dużo czasu (średnio 4 lata), a dobrowolne umowy nie przynoszą korzyści środowiskowych, gospodarczych i społecznych w sposób wystarczająco rygorystyczny i szybki.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23.

⁽¹⁰⁾ Europejska Agencja Środowiska, *Circular by design – Products in the circular economy*, op. cit., s. 31.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 28.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98.

5.4.4. Odrębne traktowanie produktów ICT w planie prac jest istotne. Sektor ten potrzebuje określenia konkretnych i wyraźnych kierunków działania oraz poziomów ambicji, co pozwoli zachęcić do innowacji w aspekcie ekoprojektu w stosunku do tych produktów. Zastosowanie ekoprojektu na przykład w odniesieniu do telefonów komórkowych może sprawić, że staną się one ambasadorami ekoprojektu – dzięki urządzeniu do komunikacji przekaże się szerokiemu gronu osób informacje o praktycznych aspektach ekoprojektu oraz przynoszonych im przezeń skutkach i korzyściach.

5.4.5. Zawarta między UE i Stanami Zjednoczonymi umowa dotycząca programu Energy Star wygasa w 2018 r. Określono w niej te same dobrowolne wymogi w zakresie efektywności urządzeń biurowych obowiązujące w obu jurysdykcjach. Ze względu na nową dynamikę polityczną w USA przedłużenie tej umowy może się wiązać z pewnymi zagrożeniami. W ramach przeglądu należy się zastanowić nad tym, jaką przewagę konkurencyjną przyniesie przedsiębiorstwom w Europie silne wsparcie dla ekoprojektu. UE ma możliwość bycia światowym liderem w tej dziedzinie. Nie należy nie doceniać znaczenia wzajemności i umów międzynarodowych w dążeniu do włączenia ekoprojektu w główny nurt działań.

5.4.6. Istnieją wyraźne przesłanki wskazujące, że w ramach planu rozwinięta zostanie bardziej obszerna sekcja na temat wkładu ekoprojektu w gospodarkę o obiegu zamkniętym. To uwzględnienie potrzeby poszerzenia zakresu jest przyjmowane z zadowoleniem, jednak muszą mu towarzyszyć wyraźnie określone i krótkie terminy osiągnięcia wyników.

5.4.7. Rozwój w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym zestawu narzędzi służących ekoprojektowi, takich jak przewodnik po projektach dotyczących obiegu zamkniętego „*Circular Design Guide*”, niedawno opublikowany przez Fundację Ellen MacArthur, może ułatwić zmianę, ale będzie on wymagał oparcia w postaci solidnych odpowiednich przepisów, którym towarzyszyć będą badania dotyczące tła zagadnienia, szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz wsparcie normalizacyjne. Cena produktu i zachęty ekonomiczne będą miały – zarówno z perspektywy konsumentów, jak i przedsiębiorstw – decydujący wpływ na korzystanie z takiego zestawu narzędzi. Na tym obszarze fundamentem najlepszych praktyk może być zasada „zanieczyszczający płaci”.

5.4.8. Nie należy bagatelizować wyzwań związanych z nadzorem rynku i współpracą międzynarodową. EKES zauważa, że na poziomie państw członkowskich coraz bardziej potrzebne są wdrażanie i sprawozdawczość za pośrednictwem nadzoru rynku, a gdy nie jest to dostępne, może istnieć potrzeba wdrożenia na szczeblu krajowym silniejszych mechanizmów nadzoru, koordynowanych bezpośrednio lub pośrednio poprzez dozór na szczeblu UE. Konieczne może być także wykorzystanie mechanizmów nadzoru lub kontroli, innych od tych obecnie powszechnie stosowanych w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego, z myślą o zminimalizowaniu obecności producentów i importerów „gapowiczów” na rynku UE oraz ochronie i wynagradzaniu inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa, które stosują dobre i przejrzyste praktyki w zakresie ekoprojektu, etykietowania i podawania informacji o produkcie oraz deklaracji.

5.4.9. Gdy chodzi o konsumentów oraz o przejrzystość, etykietowanie ma krytyczne znaczenie. Nie stanowi ono jednak lekarstwa na wszystko; szczególnie w odniesieniu do produktów czy usług między przedsiębiorstwami może ono nie być najbardziej odpowiednim narzędziem. W odpowiednich przypadkach na etykietach należy wskazywać długość życia produktu, a nie skupiać się jedynie na efektywności energetycznej. Na przykład budynek może zostać oceniony wysoko ze względu na swoją charakterystykę energetyczną, ale może także zasługiwać na większe docenienie go ze względu na materiały wykorzystane w procesie jego budowy. Uzasadnione może być też dodatkowe docenienie dużego i złożonego produktu (np. niektórych systemów produktów służących do ogrzewania, chłodzenia czy wentylacji) ze względu na wykorzystane materiały, a także możliwość ich naprawy, wymiany i recyklingu oraz ich trwałość.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Znaczenie przetwarzania odpadów w energię w gospodarce o obiegu zamkniętym«”

[COM(2017) 34 final]

(2017/C 345/17)

Sprawozdawca: **Cillian LOHAN**

Współsprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.2.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	15.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	140/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera stosowanie się do hierarchii postępowania z odpadami podczas podejmowania decyzji w sprawie gospodarowania odpadami ⁽¹⁾, w tymi opcji przetwarzania odpadów w energię.

1.2. Należy opracować skoordynowaną strategię informowania o pierwszym kroku w hierarchii postępowania z odpadami, którym jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów.

1.3. EKES jest zwolennikiem zapewniania zgodności finansów publicznych UE z zasadą zrównoważonego rozwoju w świetle celów zrównoważonego rozwoju ⁽²⁾ oraz popiera zasadę, iż finansowanie publiczne powinno poprawiać dobrostan obywateli Europy. Finansowanie publiczne powinno także być zgodne z zasadą niewspierania działań przynoszących szkodę obywatelom.

1.4. W przyszłym ustawodawstwie należy wyeliminować niedociągnięcia obserwowane w istniejących dyrektywach w sprawie przetwarzania odpadów, aby zapewnić sprawiedliwe, spójne i systemowe przejście na model gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.5. Ważne jest, aby nie tworzyć barier infrastrukturalnych dla osiągnięcia wyższych współczynników recyklingu przez inwestycje w przestarzałe procesy przetwarzania odpadów w energię.

1.6. Chociaż selektywne zbieranie odpadów stanowi priorytet, w szczególności dla państw członkowskich uzależnionych w dużej mierze od składowania odpadów, musi temu towarzyszyć także wzrost współczynników recyklingu, tak aby przejście na udoskonalony obieg zamknięty niosło za sobą pewną wartość.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, pkt 4.3 (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Zrównoważonego rozwoju: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE”, pkt 4.3.5.5 (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41).

1.7. Państwa członkowskie posiadające dużą liczbę spalarni stoją obecnie w sprzeczności z dążeniem do osiągnięcia wyższych celów w zakresie recyklingu, proponowanych w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym⁽³⁾. Wyzwaniem jest odwołanie tych państw członkowskich od spalania i nakłanianie do przejścia na szeroki zakres sposobów zagospodarowania odpadów dzięki polityce środków zachęcających i zniechęcających obejmujących:

- wprowadzenie podatków,
- wycofywanie systemów wsparcia,
- moratorium na nowe obiekty i likwidowanie starszych.

1.8. Przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym w UE utrudniał brak odpowiednich sygnałów cenowych. Podkreślają to ciągle nieuzasadnione dotacje dla niezrównoważonych systemów produkcji, w szczególności dla sektora paliw kopalnych⁽⁴⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraźnie zarysowane powiązanie między dostępem do środków finansowych w ramach polityki spójności a krajowymi planami gospodarowania odpadami i planem działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. Powiązanie z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych mogłoby być silniejsze.

1.9. Biogaz oferuje możliwości w wielu obszarach na szczeblu UE, między innymi w tworzeniu miejsc pracy, obniżaniu emisji i poprawie bezpieczeństwa paliwowego. Należy opracować ramy legislacyjne i polityczne, które najlepiej wspierają optymalizację powiązanych możliwości, z wykorzystaniem przykładów najlepszych praktyk z państw członkowskich i spoza UE.

1.9.1. Biodegradacja na potrzeby produkcji biometanu do wykorzystania w sektorze motoryzacyjnym jest zgodna z porozumieniem paryskim. Ocena przeprowadzona niedawno przez Komisję⁽⁵⁾ pokazuje, że do 2030 r. produkcja biogazu w UE mogłaby wzrosnąć co najmniej dwukrotnie, a może trzykrotnie w porównaniu do dzisiejszego poziomu.

1.10. Konieczne są zmiany zachowania i zmiana kulturowa, które można osiągnąć dzięki edukacji na wszystkich poziomach społeczeństwa.

2. Kontekst opinii

2.1. W dniu 2 grudnia 2015 r. Komisja przyjęła plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, obejmujący plan transformacji wiążący się ze znaczną liczbą nowych miejsc pracy i potencjałem wzrostu gospodarczego oraz mający na celu promowanie zrównoważonych wzorów produkcji i konsumpcji zgodnie ze zobowiązaniami UE w ramach agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Komunikat ten koncentruje się na odzysku energii z odpadów i jego miejscu w gospodarce o obiegu zamkniętym. Przetwarzanie odpadów w energię jest terminem o szerokim znaczeniu obejmującym o wiele więcej niż spalanie odpadów.

2.2. Głównym celem tego komunikatu jest zapewnienie, by odzysk energii z odpadów w UE był zgodny z celami planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym i mocno opierał się na unijnej hierarchii postępowania z odpadami. W komunikacie przeanalizowano także możliwości optymalizacji roli procesów przetwarzania odpadów w energię, tak aby mogły one przyczynić się do osiągnięcia celów wytyczonych w strategii na rzecz unii energetycznej oraz w porozumieniu paryskim. Jednocześnie, dzięki zwróceniu uwagi na sprawdzone technologie energooszczędne, ustanowione tam podejście do przetwarzania odpadów w energię ma zapewniać zachęty do innowacji i pomagać w tworzeniu wysokiej jakości stałych miejsc pracy.

2.3. Niniejsza opinia określa stanowisko EKES-u w odniesieniu do każdej z trzech sekcji komunikatu, a mianowicie:

- umiejscowienie procesów przetwarzania odpadów w energię w hierarchii postępowania z odpadami i rola publicznego wsparcia finansowego,

⁽³⁾ Komunikat Komisji „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, COM(2015) 614 final z dnia 2 grudnia 2015 r.

⁽⁴⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, *How Large Are Global Energy Subsidies?* (Jak duże są globalne dotacje na energię?), IMF Working Papers, WP/15/105, maj 2015 r.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska, *Optimal use of biogas from waste streams. An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* [Optymalne wykorzystanie biogazu ze strumienia odpadów. Ocena potencjału biogazu z fermentacji w UE po 2020 r.], marzec 2017 r.

- procesy przetwarzania odpadów reszkowych w źródła energii: w poszukiwaniu równowagi,
- optymalizacja wkładu procesów przetwarzania odpadów w źródła energii w realizację klimatyczno-energetycznych celów UE w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym.

Ponadto określa wszelkie dodatkowe kwestie, które wymagają uwzględnienia z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego i w oparciu o istniejące stanowiska przyjęte przez EKES.

2.4. EKES podkreśla potrzebę zaspokojenia najpilniejszych potrzeb UE w zakresie gospodarowania odpadami w kontekście obowiązującego prawodawstwa oraz w kontekście istniejącej infrastruktury gospodarowania odpadami. Pewne nieoptymalne praktyki będą kontynuowane, jednak ogólny długoterminowy trend zmierza ku modelowi produkcji niskoodpadowej, w którym w użytkowej fazie przepływów materiałowych dominują zapobieganie powstawaniu odpadów, ponowne użycie, regeneracja i recykling. Wyzwaniem jest zachęcanie do szybkiego i stale sprawiedliwego przechodzenia ku celom długoterminowym.

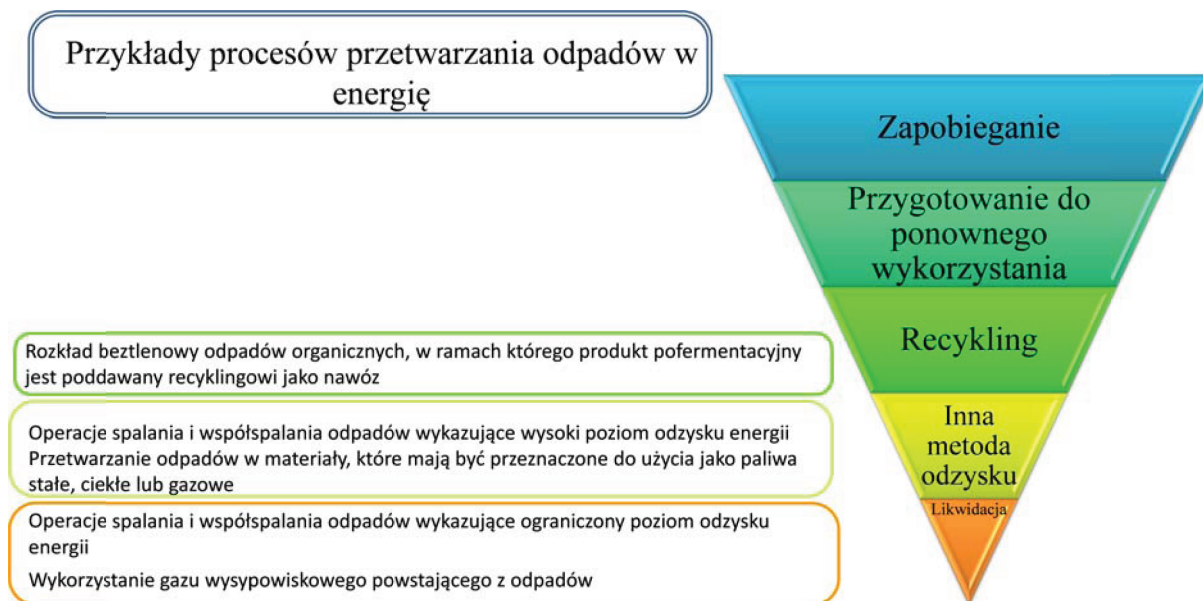
2.5. W 2015 r. w UE powstawało średnio ok. 480 kg odpadów komunalnych na mieszkańca, przy czym ilości odpadów składowanych na wysypiskach mogą wynosić w zależności od kraju od 3 kg w przodującym kraju do ponad 150 kg w kraju wypadającym najgorzej.

3. Umieszczenie procesów przetwarzania odpadów w energię w hierarchii postępowania z odpadami i rola publicznego wsparcia finansowego

3.1. EKES popiera stosowanie się do hierarchii postępowania z odpadami podczas podejmowania decyzji w sprawie gospodarowania odpadami ⁽⁶⁾, w tymi opcji przetwarzania odpadów w energię.

3.2. Należy zauważyć, że przetwarzanie odpadów w energię nie zawsze stanowi opcję, która jest zgodna z ambicjami lub zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym. Na przykład spalanie materiałów odpadowych, które mogłyby zostać przygotowane do ponownego użycia lub poddane recyklingowi, nie jest optymalnym wyborem pod względem efektywnego gospodarowania zasobami lub najlepszego wykorzystania surowców. Podobnie transport odpadów na duże odległości przy wysokich kosztach energii w celu osiągnięcia porównywalnie mniejszych zwrotów energii w ramach procesów przetwarzania odpadów w energię skutkowałby kosztem energii netto i związanym z tym wpływem na klimat. Istnieją inne przykłady.

3.3. Wykres pokazuje związek między procesami przetwarzania odpadów w energię określonymi w komunikacie a hierarchią postępowania z odpadami.



⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, pkt 4.3 (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

3.4. Sama hierarchia postępowania z odpadami nie jest wystarczająca do określenia ewentualnej przydatności procesów przetwarzania odpadów w energię. EKES jest zwolennikiem zapewniania zgodności finansów publicznych UE z zasadą zrównoważonego rozwoju w świetle celów zrównoważonego rozwoju oraz zasady, że finansowanie publiczne powinno poprawiać dobrostan obywateli Europy. Finansowanie publiczne powinno także być zgodne z zasadą niewspierania działań przynoszących szkodę obywatelom.

3.5. Ważne jest, aby niedociągnięcia dyrektywy ramowej w sprawie odpadów nie przeniknęły do inicjatyw dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, np. możliwość, by państwo członkowskie zostało wyłączone z obowiązku selektywnego zbierania ze względu na brak technicznych lub finansowych możliwości jej wdrożenia. Należy skoncentrować się na wykorzystaniu finansowania publicznego do pokonywania trudności technicznych lub na wykorzystaniu instrumentów polityki gospodarczej do wyeliminowania ograniczeń finansowych utrudniających wdrożenie opcji opartej na najlepszych praktykach. W przypadku materiałów zawierających substancje toksyczne istnieją uzasadnione podstawy do ich unieszkodliwiania lub odzysku energii jako preferowanych rozwiązań względem ponownego użycia lub recyklingu.

3.6. Komunikat ten jest ważnym krokiem wynikającym z planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym oraz ustanawia bardzo ambitny cel, jakim jest zwiększenie efektywności procesów przetwarzania odpadów w energię i skupienie się w większym stopniu na hierarchii postępowania z odpadami jako określającej obiegowy charakter różnych procesów. W prawodawstwie, na którym opiera się ten komunikat, w szczególności w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów, występują jednak odziedziczone słabe punkty, które nadal będą stwarzać trudności i osłabiać komunikat, jeśli nie zostaną wyeliminowane. Konieczne jest dokonanie przeglądu klasyfikacji odpadów, być może w oparciu o możliwości oferowane przez nowe technologie w zakładach przetwarzania odpadów w energię (np. uszkodzony pomidor nie jest wprowadzany do obrotu, podczas gdy niesprzedany pomidor stanowi odpad), ewentualnie także z możliwością wykorzystania osadów z kanalizacji miejskiej do procesów biodegradacji. Dążenie do zajęcia się tymi kwestiami w ramach planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym musi znaleźć odzwierciedlenie w niezbędnych zmianach legislacyjnych na wszystkich istotnych szczeblach.

3.7. Umieszczenie procesów przetwarzania odpadów w energię w hierarchii postępowania z odpadami może być mylące ze względu na ograniczenia wynikające ze sposobu traktowania tych procesów przez prawodawstwo. Zostały one umiejscowione zgodnie z definicjami określonymi w przepisach prawa, a nie w wyniku analizy naukowej rzeczywistego wpływu takich procesów przetwarzania odpadów.

3.8. Istnieją także techniczne aspekty metodyki obliczania powiązane z definicjami i progami ustanowionymi w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów. Są to metody obliczania, które określają umiejscowienie różnych procesów przetwarzania odpadów w energię w hierarchii postępowania z odpadami. Te szczegółowe obliczenia powinny być ponownie przeanalizowane przez Komisję, aby zapewnić ich wiarygodność, w szczególności w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym, ale także celów zrównoważonego rozwoju, unii energetycznej i porozumienia paryskiego.

3.9. Kluczowym elementem osiągnięcia lepszej gospodarki odpadami są obowiązki w zakresie selektywnego zbierania, będące częścią prawodawstwa europejskiego dotyczącego odpadów⁽⁷⁾.

3.10. Postęp technologiczny nadal będzie oferować coraz lepsze możliwości zwiększania wydajności przepływów produktów i energii, co będzie prowadzić do innowacyjnych rozwiązań na rzecz wydajniejszych procesów.

3.11. Po doprowadzeniu do gospodarki o obiegu zamkniętym, dzięki ekoprojektowaniu towarów i usług o tak rozszerzonym zakresie, by obejmowało wszystkie aspekty jako część paneuropejskiego systemu, ilość odpadów zostanie zmniejszona do minimum. Ekoprojekt jest niezbędnym elementem tego podejścia, by dostarczać czyste, nadające się do naprawy, ponownego użycia i recyklingu produkty modułowe. Ostatecznie doprowadzi do zlikwidowania odpadów w ich obecnym rozumieniu.

3.12. Powyższe punkty będą oznaczały coraz mniejszą dostępność zmieszanych odpadów jako surowców dla spalarni. W związku z tym dotacje dla spalarni na szczeblu krajowym powinny być wycofywane i nie należy rozważać nowych inwestycji w tej dziedzinie, oprócz modernizacji istniejących instalacji i zwiększania ich wydajności energetycznej i wydajności pod względem wykorzystania zasobów.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2008/98/WE, w szczególności art. 11 (papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło oraz odpady z budowy i rozbiórkę) i 22 (bioodpady) (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).

4. Procesy przetwarzania odpadów reszkowych w źródła energii: w poszukiwaniu równowagi

4.1. Ważne jest, aby nie tworzyć barier infrastrukturalnych dla osiągnięcia wyższych współczynników recyklingu przez inwestycje w przestarzałe i nieefektywne energetycznie procesy przetwarzania odpadów w energię.

4.2. W 2013 r. między państwami członkowskimi przetransportowano 2,5 Mt paliwa głównie odpadowego RDF do celów odzysku energii⁽⁸⁾.

4.3. Oceny przetwarzania odpadów w energię muszą uwzględniać ten element transportu, gdyż w pomiarach emisji powiązanych z różnymi podejściami do gospodarowania odpadami ten czynnik może zadecydować o faktycznym oddziaływaniu procesu pod względem emisji.

4.4. W Europie występuje podział geograficzny pod względem rozmieszczenia spalarni. Najwięcej funkcjonujących i aktywnych spalarni w Europie znajduje się w Niemczech, Niemczech, Danii, Szwecji i Włoszech. W ujęciu ogólnym wiele państw członkowskich w dalszym ciągu nadmiernie wykorzystuje składowanie odpadów. Trend ten musi ulec zmianie, aby sprostać nowym wyzwaniom i celom ustanowionym w prawodawstwie w sprawie odpadów powiązanym z planem działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.5. Państwa członkowskie w znacznym stopniu wykorzystujące składowanie odpadów oraz z niskim poziomem spalania odpadów lub jego brakiem powinny przede wszystkim skupić się na selektywnym zbieraniu. Trzeba zachęcać do selektywnego zbierania u źródła, gdyż ma ono decydujące znaczenie dla dostaw odpadów o dobrej jakości i wysokiej wartości na potrzeby recyklingu.

4.6. Istnieje jednak wiele przykładów sytuacji na szczeblu państw członkowskich, w których współczynniki selektywnego zbierania są wysokie, jednak odpowiadające im współczynniki recyklingu nie są proporcjonalne. Należy zająć się tą wyraźną sprzecznością z wykorzystaniem ukierunkowanych narzędzi politycznych.

4.7. Komunikat zachęca rządy krajowe do skoncentrowania wsparcia finansowego i strategii na obszarach innych niż spalarnie przez przeanalizowanie okresu zwrotu, dostępności surowców i zdolności w krajach sąsiadujących.

4.8. Wykorzystywanie spalarni w krajach sąsiadujących może stanowić w niektórych przypadkach najlepszą opcję, jednak przed podjęciem się tego należy przeprowadzić analizę pełnego cyklu życia, w tym w szczególności powiązanych kosztów transportu, zarówno pod względem gospodarczym, jak i środowiskowym.

4.9. Z wyjątkiem bardzo specyficznych okoliczności i zważywszy na postęp technologiczny, mało prawdopodobne jest, by opcja spalania mogła stanowić najbardziej zasobooszczędne lub wzorcowe rozwiązanie problemów związanych z gospodarowaniem odpadami.

4.10. Państwa członkowskie posiadające dużą liczbę spalarni stoją obecnie w sprzeczności z dążeniem do osiągnięcia wyższych celów w zakresie recyklingu. Wyzwaniem jest odwołanie tych państw członkowskich od spalania dzięki polityce środków zachęcających i zniechęcających obejmujących:

- wprowadzenie podatków,
- wycofywanie systemów wsparcia,
- moratorium na nowe obiekty i likwidowanie starszych.

4.11. EKES podkreśla, że nałożenie ogólnego podatku na spalanie bez zapewnienia przystępnych cenowo i dostępnych alternatyw dla użytkownika końcowego spowoduje po prostu podwyższenie kosztów dla obywateli. Z podatków jako instrumentu gospodarczego należy korzystać w sposób ukierunkowany i inteligentny.

4.12. Każde państwo członkowskie powinno posiadać skuteczne procedury dotyczące składania wniosków o zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami i wydawania takich zezwoleń.

⁽⁸⁾ Europejskie Centrum Tematyczne ds. odpadów i materiałów w zielonej gospodarce (ETC/WMGE), *Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe* (Ocena wydajności spalania odpadów i przemieszczania odpadów w Europie), styczeń 2017 r.

5. Optymalizacja wkładu procesów przetwarzania odpadów w źródła energii w realizację klimatyczno-energetycznych celów UE w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym

5.1. EKES zgadza się, że tylko dzięki stosowaniu się do hierarchii postępowania z odpadami przetwarzanie odpadów w energię może zmaksymalizować wkład gospodarki o obiegu zamkniętym w dekarbonizację, zgodnie ze strategią na rzecz unii energetycznej i porozumieniem paryskim. Biodegradacja na potrzeby produkcji biometanu do wykorzystania w sektorze motoryzacyjnym jest zgodna z porozumieniem paryskim. Pojazdy zasilane biometanem mogą w skuteczny sposób przyczynić się do dekarbonizacji transportu w Europie.

5.2. Aby zoptymalizować wkład procesów przetwarzania odpadów w energię w realizację klimatyczno-energetycznych celów UE w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym, konieczne jest zapewnienie, by w przypadku gdy wymagane są procesy przetwarzania odpadów w energię, stosowane były najbardziej efektywne techniki i technologie. Jest to zgodne z proponowanymi przez Komisję zmianami dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Należy jednak zachęcać do stosowania tych kryteriów względem wszystkich nowych zakładów, niezależnie od ich wielkości, w tym mniejszych zakładów o mocy poniżej 20 MW.

5.3. Opodatkowanie zbierania odpadów ma coraz większy wpływ na zasoby rodzin i przedsiębiorstw. Dlatego należy je wykorzystywać, wychodząc myślą w przyszłość i mając na uwadze ochronę środowiska.

5.4. Sektor publiczny i prywatny powinny móc współpracować ze sobą przy długofalowych projektach, by nadawać kulturze obiegu zamkniętego bardziej konkretny kształt. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw także może odgrywać ważną rolę w przechodzeniu na bardziej zrównoważone sposoby gospodarowania odpadami.

5.5. Przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym utrudnia w UE brak odpowiednich sygnałów cenowych. Podkreślają to ciągle nieuzasadnione dotacje dla niezrównoważonych systemów produkcji, w szczególności dla sektora paliw kopalnych⁽⁹⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraźne zarysowane powiązanie między dostępem do środków finansowych w ramach polityki spójności a krajowymi i regionalnymi planami gospodarowania odpadami i planem działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym.

5.6. Powiązanie ze środkami finansowymi z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych mogłoby być silniejsze, by zapewnić, że takie inwestycje nadają priorytet możliwościom promującym cele określone w planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. Należy przeanalizować niektóre formy zachęt w celu utworzenia odpowiedniego łańcucha niższego szczebla względem zakładów, takiego jak dystrybucja paliwa lub surowców wtórnych, bądź rozwoju kolejnych produktów do potencjalnego wykorzystania.

6. Dalsze możliwości

6.1. Biometan

6.1.1. W komunikacie wspomniane zostały opcje produkowania biogazu w drodze fermentacji beztlenowej. Kwestia ta stanowi szansę dla różnych państw członkowskich i należy ją rozwinąć. Ocena przeprowadzona niedawno przez Komisję⁽¹⁰⁾ pokazuje, że do 2030 r. produkcja biogazu w UE mogłaby wzrosnąć co najmniej dwukrotnie, a może trzykrotnie w porównaniu do obecnego poziomu.

6.1.2. Biogaz jest funkcjonującym modelem roboczym w wielu państwach członkowskich, w szczególności we Włoszech i w Niemczech. Kraje te mogą także oferować cenne doświadczenia związane z praktycznymi aspektami wdrażania.

6.1.3. Obecnie koszt biometanu jest wyższy niż metanu pochodzącego ze źródeł kopalnych. Jednak wykorzystywanie biometanu uzasadniają pośrednie koszty związane z czynnikami mutagennymi i rakotwórczymi, np. takimi jak NO_x czy dymy olejowe emitowane przez paliwa kopalne⁽¹¹⁾.

6.1.4. Przede wszystkim możliwy wyższy koszt biometanu jest zgodny z celami zapisanymi w porozumieniu paryskim w odniesieniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliw tradycyjnych⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, *How Large Are Global Energy Subsidies?* (Jak duże są globalne dotacje na energię?), IMF Working Papers, WP/15/105, maj 2015 r.

⁽¹⁰⁾ Komisja Europejska, *Optimal use of biogas from waste streams. An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* [Optymalne wykorzystanie biogazu ze strumienia odpadów. Ocena potencjału biogazu z fermentacji w UE po 2020 r.], marzec 2017 r.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 011 final – 2017/04 (COD).

⁽¹²⁾ Jak powiedział Machiavelli, *l'opera loda l'artefice* („dzieło chwali mistrza”).

6.1.5. Zasadnicze znaczenie ma to, by surowce wykorzystywane w fermentacji beztlenowej miały mały lub zerowy wpływ na pośrednią zmianę sposobu użytkowania gruntów (ILUC) oraz by nie wpływały negatywnie na produkcję żywności. Instalacje do produkcji biogazu najlepiej jest umieszczać w bliskiej odległości od źródła surowców (przede wszystkim odpadów z rolnictwa) oraz jako rozwiązanie w zakresie gospodarowania odpadami i zaspokajania potrzeb energetycznych. Należy unikać budowania beztlenowych komór fermentacyjnych, a tym samym tworzenia zapotrzebowania na nowe źródło surowców, tj. odpady lub uprawy.

6.1.6. Lokalizacja instalacji do produkcji biogazu ma krytyczne znaczenie. Należy wskazać efektywne wykorzystanie wyprodukowanej energii, tak by energia produkowana w sposób efektywny nie była następnie marnowana. Należy również zauważyć, że beztlenowe komory fermentacyjne nie stanowią hurtowego rozwiązania dla wszystkich regionów rolniczych w UE, a wspieranie ich instalacji należy ograniczać do miejsc posiadających gotowe surowce, które są obecnie problematycznym odpadem.

6.1.7. Rozwój dobrze zaplanowanej infrastruktury do produkcji i wykorzystania biogazu może być jednak bardzo skutecznym sposobem wykorzystywania odpadów z gospodarstw rolnych, rozwiązania problemu substancji o potencjalnie szkodliwym wpływie na środowisko oraz ułatwiania bezpiecznego unieszkodliwiania odpadów. Może także stanowić odpowiedź na zapotrzebowanie społeczności w zakresie paliwa opałowego i transportowego.

6.1.8. Fermentacja beztlenowa może pomóc w rozwiązywaniu problemów w obszarze zdrowia publicznego, dostarczać nawozów gruntem, odpowiadać za redukcję emisji oraz stanowić praktyczny przykład rozwiązania o obiegowym charakterze.

6.1.9. Fermentacja beztlenowa może być najskuteczniejsza w przypadku stosowania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności koncepcji małych obiegów, zgodnie z którą surowce dla komory fermentacyjnej są pozyskiwane lokalnie, a wytworzona energia jest lokalnie wykorzystywana (z wyjątkiem przypadków stosowania paliwa w samochodach ciężarowych jako gazu). Inwestycje muszą wspierać cel, jakim jest ograniczanie przemieszczania odpadów do poziomu jak najbliższemu zeru.

6.1.10. Należy przeanalizować i podkreślić wzrost zatrudnienia i wzrost gospodarczy powiązane z rozwojem zintegrowanego elementu biogazu w krajowym lub regionalnym koszyku energetycznym. Należy również wziąć pod uwagę możliwości ułatwiania i przyspieszania procedur administracyjnych w zakresie zezwoleń na budowę komór fermentacyjnych na bioodpady.

6.1.11. Wsparcie polityczne i gospodarcze dla projektów spełniających wszystkie kryteria będzie napędzać innowacje i może stanowić jedno z wielu narzędzi pomagających w przejściu na gospodarkę niskoemisyjną.

6.1.12. Należy poszerzyć zakres mandatu M/475 udzielonego CEN, tak aby umożliwić wprowadzanie biometanu ze źródeł obecnie niezatwierdzonych, takich jak gaz składowiskowy, gaz z oczyszczalni ścieków, z osadów oraz niesegregowanych odpadów komunalnych i innych odpadów, do sieci gazu ziemnego. Biometan tego rodzaju jest już obecnie łatwo dostępny.

6.1.13. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych ma kluczowe znaczenie we wprowadzaniu procesów fermentacji beztlenowej w przypadku projektów, które nie są jeszcze opłacalne finansowo.

6.1.14. Należy popierać wprowadzanie zachęt do korzystania z pojazdów napędzanych biogazem, podobnych do zachęt tradycyjnie stosowanych w branży paliw kopalnych. Powinny one zapewniać korzyści użytkownikom końcowym, oferując konsumentom przystępne cenowo i dostępne alternatywne możliwości transportu.

6.2. *Zmiana kulturowa i edukacja*

6.2.1. Należy zwrócić uwagę na wyzwania związane z różnicami kulturowymi. Zmiany zachowania pod względem selektywnego zbierania odpadów u źródła należy potraktować jako potrzebę zmiany kulturowej. Aby to osiągnąć, można zastosować wiele narzędzi, wśród których istotne znaczenie odgrywa koncepcja łagodnej sugestii⁽¹³⁾.

6.2.2. Należy opracować skoordynowaną strategię informowania o pierwszym kroku w hierarchii postępowania z odpadami, którym jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u „W kierunku uwzględnienia koncepcji łagodnej sugestii w strategiach politycznych UE” (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 28).

6.2.3. Zmiany w zachowaniu można także osiągnąć, opracowując programy szkolne dotyczące tej tematyki. Powinno to dotyczyć wszystkich poziomów szkolnictwa, od przedszkola i szkoły podstawowej po uczelnie wyższe i szkolenia w miejscu pracy, po to by edukować i informować dzieci i dorosłych obywateli w perspektywie długoterminowej.

6.2.4. Uniwersytety i organy publiczne mogą pomóc w tworzeniu legitymizacji dla nowych technologii i praktyk oraz mogą funkcjonować jako modele najlepszych praktyk i regionalni ambasadorzy procesów przetwarzania odpadów w energię⁽¹⁴⁾.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ W szeregu państw członkowskich są już na to przykłady; jednym z nich jest University College w Cork w Irlandii, który posiada własne małe beztlenowe komory fermentacyjne, wykorzystywane do badań.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2011/65/UE w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym”

[COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD)]

(2017/C 345/18)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Rada, 20.2.2017 Parlament Europejski, 1.2.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	15.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	139/0/4

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1. EKES sądzi, że zmiana tej dyrektywy pojawia się we właściwym czasie i jest konieczna w celu uniknięcia barier w handlu i zakłóceń konkurencji w UE.
- 1.2. EKES odnotowuje, że miały miejsce szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz przeprowadzono ocenę skutków, a wyniki tych działań znalazły odzwierciedlenie we wniosku Komisji.
- 1.3. EKES popiera wyłączenie organów piskorzalkowych z zakresu stosowania dyrektywy z przyczyn ekonomicznych oraz kulturowych, co wedle szacunków pomoże uniknąć utraty do 90 % miejsc pracy w sektorze i rocznej straty do 65 mln EUR do 2025 r.
- 1.4. EKES popiera wyłączenie z zakresu dyrektywy maszyn jezdnych z napędem trakcyjnym nieporuszających się po drogach. Wspomoże to rozwój przemysłu w tym sektorze poprzez wyeliminowanie zakłóceń w traktowaniu maszyn.
- 1.5. EKES uważa, że sama dyrektywa nie wystarczy do osiągnięcia najważniejszego priorytetu w hierarchii postępowania z odpadami, jakim jest zapobieganie powstawaniu odpadów. EKES zaleca, by z myślą o osiągnięciu tych celów postawić na łączne wykorzystanie dyrektywy RoHS wraz z dyrektywą w sprawie ekoprojektu i dyrektywą w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE).

2. Uwagi ogólne

2.1. Przyczyny i cele wniosku

2.1.1. Dyrektywa 2011/65/UE (zwana dalej dyrektywą RoHS 2) określa przepisy dotyczące ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (EEE). Przepisy dyrektywy RoHS 2 stosuje się w odniesieniu do całego EEE wprowadzanego do obrotu w UE bez względu na to, czy jest produkowany w UE, czy w państwach trzecich. Dyrektywa RoHS 2 ma wpływ głównie na producentów przemysłowych, importerów i dystrybutorów EEE oraz nabywców EEE.

2.1.2. W dyrektywie RoHS 2 odniesiono się do zapobiegania powstawaniu odpadów, które jest priorytetem w hierarchii postępowania z odpadami. Zapobieganie powstawaniu odpadów obejmuje działania mające na celu zmniejszenie zawartości substancji szkodliwych w materiałach i produktach. Zmniejszenie ilości substancji niebezpiecznych w zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym ma korzystny wpływ na gospodarowanie odpadami. Przyczynia się również do promowania ponownego użycia i recyklingu używanych materiałów, co wspiera gospodarkę o obiegu zamkniętym.

2.1.3. Dyrektywa RoHS 2 jest niezbędna, by zapobiegać powstawaniu barier handlowych i zakłócaniu konkurencji w UE, co może mieć miejsce w przypadku różnic w przepisach lub środkach administracyjnych służących ograniczaniu stosowania niebezpiecznych substancji w EEE w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto dyrektywa RoHS 2 przyczynia się do ochrony zdrowia ludzi oraz do racjonalnego ekologicznie odzysku i usuwania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

2.1.4. Dyrektywa RoHS 2 jest przekształceniem wcześniejszej dyrektywy w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym 2002/95/WE (zwanej dyrektywą dalej RoHS 1). Obie dyrektywy RoHS przyczyniły się do zmniejszenia ilości niebezpiecznych materiałów na całym świecie: szereg krajów, w tym Chiny, Korea i USA, wprowadziły przepisy podobne do dyrektyw RoHS. W dyrektywie RoHS 2 wprowadzono nowe definicje i poszerzono zakres jej stosowania tak, by obejmował on wyroby medyczne oraz przyrządy do nadzoru i kontroli. Ocena skutków tych przepisów została przeprowadzona w ramach wniosku Komisji z 2008 r. W dyrektywie RoHS 2 wprowadzono jednak również kolejne zmiany: „otwarty zakres stosowania” dzięki nowej kategorii 11: „Inne EEE nieobjęte żadną z innych kategorii”. Dzięki tym zmianom przedmiotowa dyrektywa ma zastosowanie do całego EEE (oprócz sprzętu, który jest wyraźnie wyłączony z zakresu jej stosowania) i umożliwia szerszą interpretację EEE w oparciu o nową definicję uzależnienia od elektryczności. Podczas wprowadzania przepisów dotyczących „otwartego zakresu stosowania” w ramach dyrektywy RoHS 2 nie przeprowadzono ich szczególnej oceny.

2.1.5. Komisja jest upoważniona do zbadania, czy konieczne jest wniesienie poprawek do zakresu stosowania dyrektywy w odniesieniu do otwartego zakresu stosowania wprowadzonego w wersji przekształconej z 2011 r. Komisja przeprowadziła wspomnianą ocenę i zidentyfikowała szereg problemów związanych z zakresem stosowania dyrektywy RoHS 2, które należy rozwiązać, aby uniknąć niezamierzonych skutków tego prawodawstwa. W przypadku braku wniosku Komisji po dniu 22 lipca 2019 r. pojawiłyby się następujące problemy:

- zakaz prowadzenia operacji na rynku wtórnym (tj. odsprzedaż, rynek towarów używanych) na EEE nowo objętym zakresem stosowania; oznacza to wstrzymanie tych operacji,
- brak możliwości naprawy z wykorzystaniem części zamiennych EEE nowo objętego zakresem stosowania i wprowadzonego zgodnie z prawem do obrotu przed tym terminem,
- odmienne (powodujące zakłócenia) traktowanie maszyn jezdnych nieporuszających się po drogach zasilanych przewodowo w porównaniu z prawie identycznymi maszynami z napędem na baterie lub napędem silnikowym (obecnie wykluczonymi z zakresu stosowania dyrektyw RoHS),
- faktyczny zakaz wprowadzania do obrotu w UE organów piszczalkowych (niezgodnych z dyrektywami RoHS ze względu na ołów, którego używa się do produkcji pożądaných dźwięków).

Cztery powyższe problemy mogą wywierać wpływ na rynek UE, producentów i obywateli oraz negatywny wpływ na gospodarkę, środowisko, społeczeństwo i kulturę.

W omawianym wniosku Komisji odniesiono się zatem do kwestii związanych z zakresem stosowania, których nie da się rozwiązać przez zastąpienie substancji albo przez objęcie wyłączeniem i opracowanie wytycznych, na przykład w odniesieniu do szczególnych grup produktów wykazujących stały problem ze zgodnością lub przypadków, gdy przepisy dotyczące zakresu stosowania powodują zakłócenia na rynku, a mianowicie:

- operacje na rynku wtórnym EEE objęte zakresem stosowania dyrektywy RoHS 2, ale nieobjęte zakresem stosowania dyrektywy RoHS 1,
- części zamienne EEE objęte zakresem stosowania dyrektywy RoHS 2, ale nieobjęte zakresem stosowania dyrektywy RoHS 1,
- maszyny jezdne z napędem trakcyjnym nieporuszające się po drogach zasilane przewodowo,
- organy piszczalkowe.

We wniosku uwzględniono również wnioski wyciągnięte z wdrażania dyrektywy RoHS 2 wraz z jej ogólnymi celami i wymogami w zakresie przejrzystości prawnej.

2.2. Ocena skutków

2.2.1. W sprawozdaniu z oceny skutków Komisja stwierdziła, że przywrócenie rynku wtórnego i zwiększenie dostępności części zamiennych do niektórych sprzętu elektrycznego i elektronicznego (EEE) będzie miało następujące pozytywne skutki:

- obniżenie kosztów i zmniejszenie obciążenia administracyjnego zarówno dla przedsiębiorstw, w tym MŚP, jak i dla organów publicznych,
- dodatkowe możliwości rynkowe dla sektora napraw i sprzedaży na rynku wtórnym,
- pozytywny wpływ społeczny, w tym na szpitale unijne, co pomogłoby zaoszczędzić około 170 mln EUR po 2019 r. ze względu na zachowanie możliwości odsprzedaży i zakupu używanych wyrobów medycznych,
- korzyści dla środowiska pod względem zmniejszonego całkowitego wytwarzania odpadów: możliwość długotrwałego korzystania z EEE odroczy koniec jego cyklu życiowego i unieszkodliwianie odpadów, tym samym opóźniając wytwarzanie odpadów niebezpiecznych (WEEE). W większości przypadków wpływ na środowisko w wyniku produkowania dodatkowych części zamiennych jest marginalny w porównaniu z korzyściami wynikającymi z utrzymania w użytkowaniu całego sprzętu. Środek ten zapobiegnie powstawaniu ponad 3 000 ton odpadów niebezpiecznych rocznie w UE, a tym samym wspomogłoby inicjatywę dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym. Dłuższy czas wykorzystywania EEE przyniesie także dodatkowe oszczędności w zakresie energii i surowców.

3. Spójność z obowiązującymi przepisami

3.1. Poruszając kwestie operacji na rynku wtórnym, wniosek ma na celu przywrócenie pełnej spójności dyrektywy RoHS 2 z ogólnymi zasadami prawodawstwa UE dotyczącego produktów.

3.2. Zgodnie z dyrektywą RoHS 2 dopuszcza się, aby EEE nieobjęty zakresem stosowania dyrektywy RoHS 1, który nie spełnia wymagań dyrektywy RoHS 2, był nadal dostępny na rynku do dnia 22 lipca 2019 r. Po tym dniu zarówno pierwsze wprowadzenie niezgodnego z przepisami EEE na rynek, jak i operacje na rynku wtórnym (np. powtórna sprzedaż) dotyczące takiego EEE będą jednak zakazane. EEE, którego dotyczy wspomniane wstrzymanie operacji na rynku wtórnym, obejmuje wyroby medyczne, przyrządy do nadzoru i kontroli oraz inny EEE nowo objęty zakresem stosowania. Ta bariera dla operacji na rynku wtórnym nie jest spójna z ogólną harmonizacją prawodawstwa UE dotyczącego produktów. W związku z tym Komisja proponuje, by usunąć zapis o wstrzymaniu operacji na rynku wtórnym.

3.3. W dyrektywie RoHS 2 przewidziano wyjątek (od ogólnego ograniczenia substancji) w odniesieniu do przewodów i części zamiennych służących do naprawy lub ponownego użycia, aktualizacji funkcjonalności lub zwiększenia możliwości grup EEE stopniowo wchodzących w zakres stosowania tej dyrektywy. EEE nowo objęty zakresem stosowania niebędący wyrobami medycznymi ani przyrządami do nadzoru i kontroli nie został jednak ujęty w wykazie. Prowadzi to do niemożliwości wykorzystania części zamiennych po dniu 22 lipca 2019 r. oraz do nieuzasadnionej różnicy w traktowaniu. Komisja proponuje zatem wprowadzenie szczególnego przepisu wyłączającego części zamienne z ograniczenia substancji, aby w dowolnym czasie umożliwić naprawę wszelkiego EEE objętego zakresem stosowania dyrektywy RoHS 2, który został wprowadzony do obrotu w UE.

3.4. W dyrektywie RoHS 2 wymieniono 10 szczególnych rodzajów sprzętu wyłączanego z przepisów dotyczących „otwartego zakresu stosowania”. Jeden rodzaj wykluczonego sprzętu („maszyna jezdna nieporuszająca się po drogach, udostępniana wyłącznie do użytku profesjonalnego”) obejmuje tylko maszyny z pokładowym źródłem zasilania. Przepis ten prowadzi do sytuacji, w której identyczne pod pozostałymi względami rodzaje maszyn podlegają dwóm różnym systemom regulacyjnym wyłącznie z powodu innego rodzaju źródła zasilania (pokładowego lub zewnętrznego). Komisja proponuje zmianę definicji „maszyny jezdnej nieporuszającej się po drogach udostępnianej wyłącznie do użytku profesjonalnego”, tak aby definicja ta obejmowała również maszyny z napędem trakcyjnym.

3.5. Komisja proponuje również, aby dodać organy pisaćalkowe do listy sprzętu wyłączanego z zakresu stosowania w związku z brakiem możliwości ich zastąpienia.

3.6. Zgodnie z dyrektywą RoHS 2 należy określić czas obowiązywania wyłączeń w zakresie ograniczenia substancji.

3.7. Chociaż w art. 5 ust. 5 nie wskazano konkretnego terminu wydania przez Komisję decyzji w sprawie wniosków dotyczących nowych wyłączeń, termin przeznaczony na wydanie przez Komisję decyzji w sprawie wniosków o przedłużenie wyłączenia upływa najpóźniej na 6 miesięcy przed wygaśnięciem danego wyłączenia, co w praktyce okazało się niewykonalne. W połączeniu z wymogiem, zgodnie z którym wniosek o przedłużenie należy złożyć nie później

niż 18 miesięcy przed wygaśnięciem danego wyłączenia, termin ten zmusza Komisję do podjęcia decyzji w sprawie wniosków o przedłużenie obowiązujących wyłączeń w ciągu dwunastu miesięcy od złożenia wniosku, chyba że szczególne okoliczności uzasadniają inny termin. Dotrzymanie tego terminu jest w praktyce niewykonalne z powodu szeregu obowiązkowych etapów procedury niezbędnych do przeprowadzenia oceny wniosku o przedłużenie. W związku z tym przepis określający ramy czasowe przewidziane na podjęcie przez Komisję decyzji w sprawie wniosku o przedłużenie wyłączeń powinien zostać usunięty.

4. Spójność z polityką UE w innych obszarach

4.1. Zmiany objęte omawianym wnioskiem nie zmieniają podstawowego podejścia realizowanego w ramach dyrektywy RoHS 2 ani jej spójności z innym prawodawstwem. Dyrektywa RoHS 2 i rozporządzenie w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) są spójne pod względem interakcji politycznej.

4.2. Dyrektywa RoHS 2 jest również spójna z innym prawodawstwem dotyczącym produktów, takim jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji. Inne prawodawstwo UE może zawierać niezależne zobowiązania w odniesieniu do fazy użytkowania EEE, jednak nie pokrywają się one z wymogami dyrektywy RoHS 2.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE – wspólne wyzwania i jak łączyć wysiłki, by uzyskać lepsze wyniki«”

[COM(2017) 63 final]

(2017/C 345/19)

Sprawozdawca: **Mihai MANOLIU**

Wniosek o konsultację	23.3.2017
Podstawa prawna	Art. 33 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	15.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	139/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zdaniem EKES-u przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska (EIR) wykazuje, że słabe, fragmentaryczne i nierówne wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska stanowi poważny problem w wielu państwach członkowskich UE. Spośród pierwotnych ustalonych w EIR przyczyn trudności z wdrażaniem należałoby wymienić brak woli politycznej ze strony rządów wielu państw członkowskich, aby uczynić politycznym priorytetem znaczącą poprawę tej sytuacji i aby zapewnić na to wystarczające środki. Sprawozdania krajowe na temat EIR pokazują, jak wiele UE musi uczynić, aby osiągnąć cele i cele pośrednie ustanowione w 7. programie działań w zakresie środowiska (7. EAP):

- ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii,
- przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną,
- ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu.

1.2. EKES podkreśla, że prawidłowe wdrożenie dorobku prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska leży w interesie obywateli Europy i przynosi realne korzyści gospodarcze i społeczne. Zdrowie obywateli wymaga zdrowego środowiska. Funkcjonowanie ekosystemów jest warunkiem wstępnym dla rolnictwa i wielu innych rodzajów działalności gospodarczej. Jednakowe wdrażanie norm środowiskowych we wszystkich państwach członkowskich gwarantuje równe warunki działania dla przedsiębiorstw. Przesunięcie gospodarki w kierunku praktyk przyjaznych dla środowiska stanowi ważny potencjał w zakresie modernizacji gospodarki i innowacji, możliwości w zakresie przedsiębiorczości i zatrudnienia oraz dobrych warunków pracy.

1.3. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za wdrażanie, podczas gdy Komisja odgrywa główną rolę w zapewnianiu, by to wdrażanie przebiegało właściwie i spójnie.

Wola polityczna i zintegrowanie problematyki ochrony środowiska i innych polityk, a także aktywne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces podejmowania decyzji i przeglądu to kluczowe warunki niezbędne do skutecznego wdrożenia prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska na szczeblu państw członkowskich.

1.4. Obywatele Europy cenią UE ze względu na jej wysokie normy ochrony środowiska. Słabe wdrażanie tych norm – jeśli chodzi o ich jednakowe wdrażanie przez wszystkie państwa członkowskie – podważa wiarygodność UE.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje EIR jako nowe podejście i ważny krok w trwającym procesie, który ma doprowadzić do wspólnego zaangażowania Komisji i państw członkowskich w ulepszanie wdrażania polityki i przepisów w dziedzinie środowiska. Proces ten musi być kontynuowany przy należytych uwzględnieniu efektów synergii, kompleksowego i włączającego podejścia oraz przejrzystości.

1.6. EKES popiera zintegrowane podejście EIR i podkreśla, że musi się ono odnosić również do zintegrowania kwestii ochrony środowiska i polityki społecznej. Wdrażanie celów ochrony środowiska będzie można usprawnić jedynie pod warunkiem że konsekwencje społeczne – dla rynku pracy i dla konsumentów, zwłaszcza dla grup szczególnie wrażliwych – zostaną starannie rozważone i uwzględnione w proaktywny sposób. Instrumenty rynkowe, takie jak reformy w zakresie podatków ekologicznych, to ważne narzędzia umożliwiające osiągnięcie celów wyznaczonych w przepisach dotyczących środowiska. W tym kontekście EKES zwraca uwagę, że należy spełnić zobowiązania do stopniowego wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska.

1.7. W nadchodzących latach należy rozwinąć EIR poprzez rozszerzenie jego zakresu, tak aby objął inne obszary prawodawstwa istotne dla środowiska, takie jak przepisy dotyczące klimatu i substancji chemicznych.

1.8. Wdrażanie przepisów dotyczących środowiska należy rozważać w sposób zintegrowany, łącznie z innymi obszarami polityki. Aby ułatwić rozwiązania przekrojowe, należy zorganizować wspólne dyskusje Rady ds. Środowiska oraz różnych innych konfiguracji ministrów. Należałoby doprecyzować związek między europejskim semestrem a EIR, tak aby zagwarantować, że potencjał każdego z tych instrumentów zostanie wykorzystany w optymalny sposób.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji na rzecz ustanowienia zorganizowanych dialogów z rządami państw członkowskich w oparciu o ustalenia zawarte w sprawozdaniach krajowych. W celu zapewnienia skuteczności dialogi muszą być przejrzyste i przynosić konkretne wyniki oraz działania następcze. Należy rozważyć i ustalić dla wszystkich zaangażowanych podmiotów zestaw warunków wstępnych skutecznych procesów dialogu.

1.10. EKES zwraca uwagę na fakt, że skuteczne wdrażanie środków ochrony środowiska zależy częściowo od tego, czy społeczeństwo obywatelskie – pracodawcy, pracownicy i pozostali przedstawiciele społeczeństwa – będą odgrywać aktywną rolę, dzięki umożliwieniu ogółowi społeczeństwa monitorowania prawidłowego wdrożenia przepisów w zakresie ochrony środowiska poprzez swobodny dostęp do informacji o środowisku, udział w procesie kształtowania polityki ochrony środowiska i dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Ludzie muszą mieć dostęp do dokładnych sprawozdań z wdrażania prawodawstwa w zakresie środowiska w miejscach, w których mieszkają i pracują. Wszystkie postępy w zakresie ochrony środowiska dokonały się przy znaczącym udziale społeczeństwa obywatelskiego – strażnika demokracji.

1.11. EKES ubolewa nad tym, że w EIR nie jest dostatecznie odzwierciedlona kluczowa rola społeczeństwa obywatelskiego. Silniejsze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego mogłoby wzmocnić projekt EIR. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym muszą mieć możliwość wniesienia swoich uwag i swojej wiedzy do sprawozdań krajowych oraz do zorganizowanych dialogów krajowych i działań następczych z nimi związanych. EKES jest gotów służyć pomocą w organizowaniu dialogu społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE.

2. Wprowadzenie

2.1. W maju 2016 r. Komisja uruchomiła inicjatywę w zakresie wdrażania przepisów dotyczących ochrony środowiska (EIR)⁽¹⁾ w celu zapewnienia lepszego wdrażania prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska naturalnego w państwach członkowskich UE. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska jest instrumentem polityki opartym na informacji i współpracy, który nie wprowadza żadnych prawnych wymogów lub obowiązków sprawozdawczych. Ma on stanowić ciągły proces obejmujący co dwa lata sprawozdania Komisji i dialogi z państwami członkowskimi.

⁽¹⁾ COM(2016) 316 final.

2.2. W lutym 2017 r. Komisja opublikowała pierwszy zestaw sprawozdań krajowych 28 państw członkowskich oraz komunikat w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska wraz z podsumowaniem ustaleń i wniosków oraz środków, jakie podejmie Komisja.

3. Uwagi ogólne

3.1. Unia Europejska posiada kompleksowy dorobek wspólnotowego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Jednakże właściwe wdrożenie tego dorobku stanowi poważny problem. Krajowe sprawozdania EIR wykazują fragmentaryczne i nierównomierne wdrażanie przepisów w dziedzinie środowiska w państwach członkowskich UE. EIR prawidłowo wskazuje korzyści, jakie płynęłyby z właściwego wdrażania dla jakości życia europejskich obywateli, równych warunków działania dla przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy⁽²⁾. Koszty niewdrożenia szacuje się na 50 mld EUR rocznie⁽³⁾.

3.2. W 7. unijnym programie działań w zakresie środowiska (7. EAP) przyjętym przez Parlament Europejski i Radę w 2013 r.⁽⁴⁾ jednym z priorytetów jest lepsze wdrożenie legislacyjne. EKES docenia fakt, że Komisja przystępuje do wdrażania tych zamiarów za pomocą tego przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska.

3.3. W sprawozdaniach krajowych podsumowuje się informacje, które nie są całkowicie nowe. Jednakże wyraźna wartość dodana polega na tym, że po raz pierwszy przystępuje się do działania w sprawie luk we wdrażaniu w sposób kompleksowy i przekrojowy, przy uwzględnieniu głównych dziedzin prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska we wszystkich państwach członkowskich. Ten nowy poziom oceny umożliwia analizę wspólnych przyczyn leżących u podstaw oraz przeszkód strukturalnych dla zapewnienia lepszego wdrożenia i opracowania środków i narzędzi.

3.4. Podejście EIR pozwala na odejście od reagowania na słabe wdrażanie prawa w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w kierunku proaktywnych działań poprzez podjęcie działań na rzecz eliminacji pierwotnych przyczyn problemów z wdrażaniem. Jednakże to państwa członkowskie UE są głównie odpowiedzialne za wdrażanie prawodawstwa UE w sprawie środowiska. Należy przyznać, że w wielu przypadkach brak woli politycznej ze strony wielu rządów państw członkowskich, aby znaczną poprawę wdrażania uczynić priorytetem politycznym i aby zapewnić na to wystarczające środki, pozostaje jedną z podstawowych przyczyn problemów z wdrażaniem, o których jest mowa w EIR⁽⁵⁾. Z tego względu EKES cieszyłby się, gdyby dzięki EIR udało się umieścić potrzebę lepszego wdrażania w programie politycznym państw członkowskich UE i posiedzeń Rady.

3.5. Komisja musi stawić czoła niedostatecznemu wdrażaniu prawodawstwa UE przez państwa członkowskie poprzez odpowiednie i rygorystyczne środki, w tym poprzez postępowanie w sprawie naruszenia przepisów. EKES wyraża zaniepokojenie, że dotychczas podejmowane środki nie były skuteczne. Obywatele Europy cenią UE po części właśnie z powodu jej wysokich norm ochrony środowiska. Dlatego słabe wdrażanie tych norm podważa wiarygodność UE w oczach obywateli.

3.6. Sprawozdania krajowe stanowią dobrą podstawę ustrukturyzowanego dialogu między Komisją a każdym państwem członkowskim; umożliwiają również państwom członkowskim wzajemne uczenie się od siebie, ustalanie wspólnych problemów i naukę z najlepszych praktyk zgodnie z zasadą, że dzielenie się jest siłą.

3.7. Jako obywatele, społeczności lokalne i przedsiębiorstwa są podmiotami, które muszą wdrażać środki w zakresie ochrony środowiska. A zatem społeczeństwo obywatelskie musi odgrywać aktywną rolę w EIR. Zasadnicze znaczenie ma uczynienie społeczeństwa obywatelskiego partnerem w tych działaniach.

3.8. EKES docenia to, że Komisja uznaje zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego za ważny atut w zakresie przeglądu działań następczych. Jednak w kontekście EIR występuje jeszcze wiele niejasności, jeśli chodzi o sposób zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Udział społeczeństwa obywatelskiego musi zostać zapewniony w całym przebiegu EIR, nie tylko podczas działań następczych. Należy rozwinąć ten aspekt EIR.

⁽²⁾ COM(2017) 63 final, s. 2.

⁽³⁾ Parlament Europejski, „W skrócie”, „Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska”.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 77, pkt 1.2).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zakres stosowania EIR

4.1.1. Dotychczas EIR obejmował gospodarkę o obiegu zamkniętym i gospodarkę odpadami, przyrodę i różnorodność biologiczną, jakość powietrza i hałas, jak również jakość wody oraz gospodarkę wodną – jest to kompleksowa dziedzina prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. W następnej rundzie powinny zostać uwzględnione inne sektory, ściśle związane z tymi obszarami polityki. Odnosi się to w szczególności do łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania do niej, co ma kluczowe znaczenie dla wielu polityk środowiskowych, takich jak ochrona przyrody i różnorodności biologicznej oraz gospodarka wodna. Wdrożenie prawodawstwa w dziedzinie chemikaliów ma zasadnicze znaczenie dla zdrowego środowiska naturalnego, dobrego samopoczucia i czystej gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.2. Sprawozdania dotyczące poszczególnych państw

4.2.1. Sprawozdania krajowe stanowią bardzo dobry przegląd wyzwań środowiskowych, przed którymi stoi każde państwo członkowskie, i jego wyników we wdrażaniu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sprawozdania krajowe odnoszą się do celów zrównoważonego rozwoju związanych z tymi wyzwaniami. Pokazuje to, że poprawa ekologiczności jest częścią szerszego podejścia do rozwoju zrównoważonego i dążenia do postępu gospodarczego, społecznego i środowiskowego w sposób zintegrowany, całościowy i wyważony.

4.2.2. Sprawozdania krajowe zapewniają także wartość dodaną dla obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w odpowiednich krajach. Nie tylko oferują one zainteresowanym stronom z sektora pozarządowego dobry przegląd sytuacji w ich własnym kraju, lecz także umożliwiają im porównywanie wyników innych państw członkowskich i wskazywanie niedociągnięć i niewykorzystanego potencjału. Sprawozdania krajowe należy uważać za cenne narzędzie społeczeństwa obywatelskiego w europejskich państwach członkowskich, dzięki któremu ich rządy mogłyby ponosić odpowiedzialność za zapewnienie zdrowego środowiska. Umożliwiają one społeczeństwu obywatelskiemu działanie na rzecz lepszego wdrażania prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska.

4.2.3. Jednak potencjał ten można wzmocnić dzięki jeszcze większemu zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie sprawozdań krajowych, dialogów strukturalnych i działań następczych, a także w przegląd sprawozdań półrocznych w kolejnym cyklu dwuletnim. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają duże doświadczenie, które mogą wykorzystać do określenia głównych wyzwań środowiskowych, przed jakimi stoi ich kraj. Powinny one zatem być włączane w konsultacje już od samego początku.

4.2.4. W celu ustanowienia procesu ciągłego przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska ważne będzie śledzenie postępów w realizacji zaleceń z poprzednich sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów i podsumowanie wyników w kolejnym cyklu EIR.

4.3. Przyczyny niedostatecznego wdrożenia i narzędzia wspomagające udoskonalanie

4.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja postrzega przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska jako okazję do analizy wspólnych przyczyn niedostatecznego wdrożenia. Ocena wstępna w komunikacie powinna być kontynuowana we współpracy z państwami członkowskimi, w oparciu o bezpośrednie doświadczenia i wiedzę podmiotów pozarządowych podmiotów, a także o badania prowadzone przez ośrodki analityczne i pracowników akademickich oraz Europejską Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL).

4.3.2. Komisja już ustaliła istotne wspólne przyczyny leżące u podstaw niepowodzeń: nieefektywna współpraca między władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi, brak zdolności administracyjnych i niewystarczające finansowanie, brak wiedzy i danych, niewystarczające mechanizmy zapewniania zgodności oraz brak integracji i spójności polityki.

4.3.3. Komisja wspomina o kilku przykładach lepszej koordynacji polityki i integracji, takich jak skoordynowane podejście do polityki czystego powietrza i polityka w sprawie mobilności. EKES popiera to zintegrowane podejście i podkreśla, że musi się ono odnosić również do zintegrowania kwestii ochrony środowiska i polityki społecznej. Wdrażanie celów ochrony środowiska będzie można usprawnić jedynie pod warunkiem że konsekwencje społeczne – dla rynku pracy i dla konsumentów, zwłaszcza dla grup szczególnie wrażliwych – zostaną starannie rozważone i uwzględnione w proaktywny sposób.

4.3.4. Ostatecznie za wieloma z tych problemów kryje się brak woli politycznej⁽⁶⁾. Będzie zatem istotne, aby inicjatywa EIR zakończyła się powodzeniem, jeśli chodzi o wdrażanie prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska, traktowane jako kwestia polityczna, i umieszczenie tej sprawy w programach działania UE.

4.3.5. EKES podkreśla także, że warunkiem właściwego wdrażania są odpowiednie kompetencje i wiedza władz. Ponadto kluczowe znaczenie dla wsparcia społeczeństwa obywatelskiego przy udziale w procesie EIR ma podnoszenie świadomości i komunikacja.

4.3.6. Komisja nawiązuje do instrumentów i inwestycji rynkowych i jako narzędzi umożliwiających udoskonalenie celów zawartych w ramach prawnych dotyczących środowiska. EKES podkreślał we wcześniejszych opiniach potencjał reform w zakresie podatków ekologicznych, na mocy których obciążenia podatkowe byłyby przesunięte z pracy na wykorzystanie zasobów z myślą o tworzeniu miejsc pracy i o innowacjach ekonomicznych, jak również o ograniczeniu niekorzystnych skutków dla środowiska⁽⁷⁾.

4.3.7. W tej samej opinii EKES uskarżał się na wciąż udzielane dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska. Dokonano niewielkich postępów. Zarówno reforma podatkowa, jak i stopniowe wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska są wymienione przez Komisję w komunikacie jako ważne instrumenty na rzecz lepszego wdrażania. Jednakże nie przedstawiono podejścia umożliwiającego zmianę tego impasu.

4.4. *Dalsze działania*

4.4.1. Jak wskazała Komisja, odpowiedzialność za właściwe wdrożenie dorobku prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Istnieją jednak również istotne kwestie na szczeblu UE, które mogą utrudniać lub ułatwiać właściwe wdrażanie. Inteligentna integracja celów dotyczących ochrony środowiska i innych dziedzin polityki musi rozpocząć się na szczeblu UE – od inteligentnych i spójnych przepisów i od przeznaczania środków. Zazielnianie WPR stanowi dobry tego przykład i można z tego procesu wyciągnąć wnioski. Większa spójność polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju na szczeblu UE mogłaby również przyczynić się do poprawy wyników w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich UE. Proces EIR powinien być również wykorzystywany jako mechanizm uzyskiwania informacji zwrotnych na temat tego, czy wdrażane polityki lub prawodawstwo UE należy skorygować lub zaktualizować.

4.4.2. W oparciu o wyniki pierwszego etapu EIR Komisja proponuje, aby ułatwić wysiłki państw członkowskich poprzez utworzenie zorganizowanego dialogu dotyczącego wdrażania z każdym państwem członkowskim, zapewniając dostosowane do indywidualnych potrzeb wsparcie dla ekspertów państw członkowskich ze strony ich odpowiedników w innych państwach członkowskich i omawiając wspólne problemy strukturalne w Radzie. EKES z zadowoleniem przyjmuje te środki – mimo że mamy wątpliwości co do tego, czy będą one wystarczające, by poprawić ogólną jakość wyników państw członkowskich w zakresie ochrony środowiska.

4.5. *Dialogi zorganizowane*

4.5.1. Wprowadzenie zorganizowanych dialogów podobnych do podejścia w ramach europejskiego semestru zostało przewidziane już w ramach ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska⁽⁸⁾. W komunikacie brakuje informacji na temat praktycznych ustaleń dotyczących tych dialogów, które nie powinny być pozostawione w gestii rządów państw członkowskich. Należy rozważyć i ustalić dla wszystkich zaangażowanych podmiotów zestaw warunków wstępnych skutecznych procesów dialogu.

4.5.2. Musi zostać zapewnione wyważone uczestnictwo wielu podmiotów pozarządowych, jak również władz regionalnych i lokalnych. Muszą one zostać zaproszone z dużym wyprzedzeniem i otrzymać odpowiednie informacje, tak aby móc przygotować swój wkład.

4.5.3. W celu zapewnienia skuteczności dialogi muszą zostać zorganizowane w sposób ukierunkowany na wyniki. Wyniki oraz dalsze kroki, zobowiązania uczestników i harmonogramy powinny być wyraźnie określone i monitorowane. W ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska wspomina się o „porozumieniach partnerskich w sprawie wdrażania” między Komisją a państwami członkowskimi. Instrument ten powinien również być rozważony w EIR. Zobowiązania mogą również pochodzić od podmiotów pozarządowych, takich jak przemysł, handel detaliczny czy rolnictwo.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, (Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 77).

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1).

⁽⁸⁾ Ogólny unijny program działań w zakresie środowiska, pkt 59.

4.6. **Wzajemne wsparcie**

4.6.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje organizowanie wzajemnego wsparcia między ekspertami z państw członkowskich. Należy wziąć pod uwagę bogate i wieloletnie doświadczenie Europejskiej Sieci Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL).

4.6.2. Wymiana pojedynczych ekspertów powinna być uzupełniona o szersze programy wzajemnego wsparcia między państwami członkowskimi, podobnie jak w przypadku projektów „Twinning” Phare, dzięki którym z powodzeniem wspierano projekty na rzecz dostosowania do dorobku prawnego UE w trakcie procesu rozszerzenia UE w latach 2004–2007. Należy także rozważyć wprowadzenie programów wzajemnej weryfikacji, podobnych do programu OECD w zakresie przeglądu wyników w zakresie ochrony środowiska ⁽⁹⁾.

4.7. **Debata na temat wspólnych problemów strukturalnych w Radzie**

4.7.1. Komisja zamierza omówić w Radzie wspólne przeszkody strukturalne dla prawidłowego wdrożenia. Kwestia wdrożenia pojawiłaby się w ten sposób w politycznych planach działania. Brakuje informacji na temat tego, w jaki sposób będzie to organizowane.

4.7.2. Dzięki zazielenianiu europejskiego semestru próbowano w ostatnich latach wykorzystywać ten centralny mechanizm koordynacji między Komisją a państwami członkowskimi również do poprawy wyników w zakresie ochrony środowiska. W ten sposób problemy w zakresie ekologiczności byłyby sygnalizowane bezpośrednio szefom rządów i ułatwiałoby zintegrowane rozwiązania.

4.7.3. Jednakże dotychczas nie odnotowano wielu sukcesów na drodze ekologizacji europejskiego semestru. Komisja nie chce zastępować ekologizacji semestru inicjatywą EIR. Jednakże w tym przypadku należałoby doprecyzować związek między europejskim semestrem a EIR, tak aby zagwarantować, że potencjał każdego z tych instrumentów zostanie wykorzystany w optymalny sposób.

4.7.4. Same dyskusje podczas posiedzenia Rady ds. Środowiska prawdopodobnie nie będą wystarczające. W celu ułatwienia zintegrowanych i przekrojowych rozwiązań należy prowadzić z innymi składami Rady wspólne rozmowy, takie jak wspólne rozważania z udziałem ministrów transportu lub zatrudnienia i spraw społecznych.

4.8. **Prawne środki egzekwowania przepisów**

4.8.1. Komisja słusznie doprecyzowała, że inicjatywa EIR nie powinna zastępować działań prawnych na rzecz usprawnienia wdrażania przepisów w zakresie ochrony środowiska. Takie działania nie należą do zakresu EIR. Jednakże podejście EIR oparte na ściślejszej współpracy będzie skuteczne wyłącznie wtedy, gdy możliwość konsekwencji prawnych i sankcji będzie stosowana w sposób wiarygodny i skuteczny. Ma to zastosowanie do postępowań Komisji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku naruszenia prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska, jak również do środków prawnych, dzięki którym rządy na poziomie państw członkowskich i UE ponoszą odpowiedzialność wobec obywateli i społeczeństwa obywatelskiego.

4.8.2. EKES pragnie przypomnieć Komisji i państwom członkowskim, że choć pewne środki służące poprawie egzekwowania prawodawstwa w dziedzinie środowiska zostały ujęte w ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska, to dotychczas nie podjęto w związku z nimi żadnych kroków. Chodzi tu o:

- rozszerzenie wiążących kryteriów skutecznej kontroli i nadzoru ze strony państw członkowskich na szerszy zbiór unijnego prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska,
- zapewnienie spójnych i skutecznych krajowych mechanizmów rozpatrywania skarg w kwestii wdrażania przepisów Unii w zakresie środowiska.

4.8.3. EKES oceni przygotowywany przez Komisję komunikat w sprawie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w odrębnej opinii.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ <https://www.oecd.org/site/peerreview/environmentalperformancereviews.htm>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Ceny i koszty energii w Europie«”

[COM(2016) 769 final]

(2017/C 345/20)

Sprawozdawca: **Laure BATUT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.2.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	127/15/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) pragnie przypomnieć, że pakiet europejski dotyczący energii ma na celu postawienie „konsumenta w centrum”, i życzyłby sobie, aby zdefiniowano tę koncepcję i ją zastosowano. Konsument nie będzie mógł odgrywać swojej nowej roli, jeśli nie będzie mógł oprzeć się na jasnych aktach prawnych, które dają mu możliwości działania. EKES sądzi, że dla powodzenia „unii energetycznej” konieczna jest wizja przyszłości pokazująca, co obywatele i przedsiębiorstwa europejskie mają do zyskania w tym projekcie – na przykład więcej równości.

1.2. EKES jest zdania, że kształtowanie popytu na energię poprzez podnoszenie świadomości obywateli i specjalistów (kształcenie, szkolenie) może wyrobić w nich odpowiedzialność za własne decyzje i zachowania w dziedzinie energii. Efektywność energetyczna może być rejestrowana w bilansach dotyczących zapotrzebowania na energię oraz może przyczyniać się do zmniejszenia zużycia energii, a tym samym mieć wpływ na koszt, nawet wtedy, gdy ceny rosną. Jednakże efektywność energetyczna sama w sobie nie może rozwiązać problemów związanych ze zmianą klimatu, bezpieczeństwem dostaw lub ubóstwem⁽¹⁾. Efektywność energetyczna i niezużywanie energii nie stanowią źródła energii.

1.3. EKES zaleca, by rozszerzyć analizę danych na najbliższe lata, włączając do niej analizę większej liczby źródeł energii, i aby zainteresować się trzema rodzajami zużycia energii: przez gospodarstwa domowe, przemysł i przedsiębiorstwa usługowe.

1.4. Sprawozdanie powinno również zawierać ocenę reakcji na popyt na energię, aby określić wskaźnik zaspokojenia potrzeb osiągniętego przy zrównoważonym poziomie cenowym (art. 14 TFUE).

1.5. EKES zaleca, aby w sprawozdaniu przeanalizowano kwoty, jakie przedsiębiorstwa i/lub konsumenci przeznaczają na badania i rozwój oraz na uwzględnianie badań dotyczących magazynowania energii, co powinno być odzwierciedlone w cenie energii i kosztach finansowania dystrybucji.

1.6. Należy oszacować koszty szkód w środowisku, a informacje o nich powinny być łatwo dostępne dla wszystkich.

1.7. EKES zaleca, aby na początku dwuletnich sprawozdań Komisji w sprawie cen i kosztów energii umieszczano glosariusz terminologii, tak aby każdy konsument był w stanie je zrozumieć.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” (Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 64).

1.8. Z myślą o przejrzystości Komitet apeluje również do Komisji, by dodała zestawienie danych na temat każdego poddanego analizie państwa członkowskiego, zawierające pięć wartości odniesienia w podziale na źródła energii:

- różnica cen w skali roku między rynkiem hurtowym a rynkiem detalicznym;
- składniki „surowiec”, „dystrybucja” i „podatki” w cenie dla konsumenta;
- stopa zysku realizowanego rocznie przez przedsiębiorstwa łańcucha wartości, a przede wszystkim przez dostawców krajowych;
- odsetek i podział wsparcia europejskiego na rzecz państwa i przedsiębiorstw;
- udział taryf regulowanych i taryf socjalnych w całkowitej sumie cen detalicznych.

2. Wprowadzenie

2.1. W 2014 r. Komisja Europejska opublikowała pierwsze sprawozdanie dotyczące cen i kosztów energii w Unii Europejskiej (UE). Ze względu na niedostatki zgromadzonych danych zaproponowano rozporządzenie⁽²⁾ w sprawie europejskiej statystyki dotyczącej cen gazu ziemnego i energii elektrycznej.

2.2. Celem jest sprawdzenie stanu rozwoju wewnętrznego rynku energii, którego tworzenie nie zostało zakończone, i wniesienie wkładu w określanie środków, które należy podjąć w celu zwiększenia efektywności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw, w tym w obszarze kompetencji dzielonych.

3. Istota sprawozdania Komisji Europejskiej

3.1. Omawiane sprawozdanie jest zatem drugim sprawozdaniem Komisji dotyczącym tego zagadnienia. Komisja ocenia w nim sytuację w zakresie cen energii w sektorach gazu, energii elektrycznej i produktów ropopochodnych oraz wpływ tych cen na gospodarstwa domowe i przemysł, a także wskazuje strategie polityczne UE służące realizacji unii energetycznej.

4. Ceny energii elektrycznej

4.1. Komisja wspomina o elementach niezbędnych do wpływania na ceny energii elektrycznej: rozwoju efektywności energetycznej i wykorzystywaniu energii alternatywnej, w której zakresie Unia chce być światowym liderem.

4.2. Import netto energii elektrycznej produkowanej z paliw kopalnych do państw należących do UE wzrósł, podobnie jak zależność tych państw od importu, co ponownie ożywia trudną dyskusję na temat gazu i oleju łupkowego.

4.3. Ceny hurtowe systematycznie spadają od 2008 r. i uległy konwergencji na jednolitym rynku, co doprowadziło do spadku cen węgla i gazu. Wiele czynników krajowych utrudnia jednak przekładanie się tego spadku na ceny detaliczne, które wciąż rosną, ponieważ **średnia cena dla gospodarstw domowych** wzrosła o 3,2 % w tym samym okresie:

- wartość składnika „energia” zmalała w latach 2008–2015 o 15 %,
- wartość składnika „dystrybucja” wzrastała rocznie o 3,3 %,
- wartość składnika „podatki i opłaty”, na który składa się 10 elementów⁽³⁾, takich jak VAT, taryfy socjalne, zatrudnienie, kompensaty, bezpieczeństwo dostaw energii, opłaty koncesyjne itd., wzrosła o 10 punktów, a jego udział w cenie średniej zwiększył się z 28 % do 38 %.

4.4. **Ceny energii elektrycznej dla przedsiębiorstw** wzrosły w mniejszym stopniu: o 0,8–3,1 % rocznie w latach 2008–2015, przy czym *duzi odbiorcy* mogli korzystać z taryf dostosowanych.

4.5. Komisja zauważa, że istnieją **bardzo duże różnice między państwami członkowskimi** i ceny dla gospodarstw domowych w krajach z najtańszą energią mogą być nawet trzykrotnie wyższe od tych samych cen w krajach z najdroższą energią z powodu składnika „podatki i opłaty” (59 % w Danii, 5 % w Malcie).

4.6. Średnio energia elektryczna w Europie jest droższa niż w Stanach Zjednoczonych, ale dużo tańsza niż w Japonii.

⁽²⁾ Dz.U. L 311 z 17.11.2016, s. 1.

⁽³⁾ COM(2016) 769 final, s. 7, przypis 8.

5. Ceny gazu

5.1. Gaz odpowiada 23 % zużycia energii pierwotnej w UE. Jest on źródłem 15 % naszej produkcji energii elektrycznej i pokrywa jedną „trzecią zapotrzebowania na energię końcową gospodarstw domowych i przemysłu”.

5.2. UE jest uzależniona od importu gazu w 69 % i od ograniczonej liczby dostawców, w związku z czym wpływ na jej sytuację mają zmiany światowych tendencji cenowych.

5.3. Ceny hurtowe spadły o 50 % od 2013 r., głównie z powodu niskiego popytu na świecie, produkcji gazu łupkowego w Stanach Zjednoczonych oraz indeksacji cen gazu w oparciu o ceny ropy naftowej.

5.4. Ceny detaliczne **dla gospodarstw domowych** rosły o 2 % rocznie od 2008 r. Również w tym przypadku składnik „podatki i opłaty” jest istotny, rósł o 4,2 % rocznie i, w parze z kosztami dystrybucji, wyjaśnia znaczne różnice między państwami członkowskimi: najwyższe ceny (w Szwecji) są czterokrotnie wyższe od najniższych (w Rumunii).

5.5. **Ceny dla przemysłu** i dużych odbiorców przemysłowych **spadły** i to składnik „energia” ma największe znaczenie dla kształtowania cen, a co za tym idzie ceny hurtowe przekładają się na ceny detaliczne, umożliwiając większą konwergencję w ramach jednolitego rynku.

5.6. W skali światowej Europa sytuuje się na średniej pozycji, jeśli chodzi o konwergencję, z tendencją spadkową od 2013 r., aczkolwiek utrzymuje się powyżej poziomu ceny amerykańskiej i rosyjskiej.

6. Ceny ropy naftowej

6.1. Od maja 2014 r. do stycznia 2016 r., w okresie 19 miesięcy, ceny ropy naftowej w USD spadły o 77 %, następnie wzrosły, jednak zatrzymały się na poziomie połowy ceny z 2014 r.

6.2. Miało to mniejszy wpływ na **ceny detaliczne** z powodu deprecjacji euro względem dolara oraz ponieważ podatki i opłaty nadal stanowią istotny składnik ceny.

UE wyznaczyła minimalną stawkę podatku akcyzowego ⁽⁴⁾, ale państwa członkowskie zasadniczo przyjmują wyższe stawki tego podatku: w 2015 r. **podatki** stanowiły 63 % średniej ceny detalicznej benzyny i 57 % ceny oleju napędowego, przy czym sytuacja różniła się w poszczególnych państwach.

6.3. Podsumowując, ceny trzech źródeł energii obniżyły się od czasu poprzedniego sprawozdania i spadek ten przełożył się na ceny hurtowe. Przełożył się także na cenę detaliczną produktów ropopochodnych, natomiast ceny gazu i energii elektrycznej wzrosły w związku ze wzrostem kosztów dystrybucji, a zwłaszcza podatków i opłat.

7. Wydatki gospodarstw domowych na energię

7.1. W przypadku trzech źródeł **zużycie** w gospodarstwach domowych jest od 2008 r. **stosunkowo stabilne**.

Wydatki wzrosły ze względu na wyższe ceny detaliczne gazu i energii elektrycznej (z wyłączeniem transportu). Istnieją duże różnice między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o odsetek zasobów przeznaczanych na energię, który jest oczywiście najwyższy w przypadku ubogich gospodarstw domowych – udział ten wzrósł z 6,2 % w 2004 r. do 8,6 % w 2016 r. Zużycie w gospodarstwach domowych zmalało w tym samym okresie o 4 %.

7.2. Komisja podkreśla, jak bardzo potrzebne są środki socjalne skierowane do konsumentów szczególnie wrażliwych, aby przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu.

8. Koszty energii dla przemysłu

8.1. W odniesieniu do 14 energochłonnych sektorów przemysłu koszty energii **zmniejszyły się** w latach 2008–2013, a w ostatnich latach udział kosztów energii w kosztach produkcji wynosił średnio 5–10 %. Wynika to ze spadku cen dla dużych odbiorców, ze zwolnień podatkowych i obniżania podatków, a nie tak bardzo ze środków ukierunkowanych na efektywność energetyczną.

8.2. Komisja uważa, że UE w ujęciu międzynarodowym nie jest gospodarką wysoko energochłonną oraz że konkurencyjny i właściwie funkcjonujący rynek energii powinien umożliwić dostarczanie energii potrzebnej gospodarstwom domowym i przemysłowi w sposób najbardziej efektywny kosztowo, bez powodowania inflacji i przy braku dotacji publicznych powodujących nieuzasadnione zakłócenia na rynku: 113 mld EUR przekazanych w 2012 r., z czego 17,2 w postaci dotacji bezpośrednich, 263 mld EUR podatków w 2014 r., co stanowi 1,88 % PKB UE.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51.

9. Uwagi ogólne

9.1. Energia jest elementem o kluczowym znaczeniu dla gospodarki i gospodarstw domowych. Jej zużycie powoduje emisje CO₂ szkodliwe dla klimatu i żywych organizmów. UE zapoczątkowała przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną. Zrozumienie mechanizmów ustalania kosztów i cen energii powinno być czynnikiem sprzyjającym lepszej transformacji i przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu ⁽⁵⁾.

9.2. Omawiane sprawozdanie Komisji pokazuje, że nie ma *jednej* ceny energii w UE, ale istnieją *różne* ceny dla poszczególnych nośników energii, których wysokość jest uzależniona od położenia geograficznego, praktyk krajowych, czasu i sposobów wykorzystywania energii przez użytkowników.

9.3. W kilku krajach europejskich publikowany jest „Barometr cen energii” (Europejska Fundacja Klimatyczna) dla gospodarstw domowych, a Komisja ze swojej strony od dwóch lat publikuje sprawozdania.

10. Nośniki energii

10.1. Ropa naftowa, węgiel, gaz (wciąż zapewniające zasadniczą część energii zużywanej na świecie), biomasa, energia jądrowa, energia elektryczna nie nadają się w takim samym stopniu do magazynowania i transportowania:

- ropę naftową łatwo jest transportować: jej cena może być jednolita w obrębie dużych obszarów geograficznych,
- gaz musi zostać skroplony: wymaga to kosztownej infrastruktury utrzymywanej przez różne podmioty,
- energia elektryczna, produkt „pochodny” wytwarzany z innych źródeł energii, nie daje się magazynować, wymaga infrastruktury służącej do produkcji i przesyłu oraz wiąże się z kosztami końcowymi dla użytkowników i przemysłu.

10.2. Cena energii wpływa na konkurencyjność danego sektora, odpowiednio do poziomu energii zużytej bezpośrednio i energii włączonej do zużycia pośredniego w procesie produkcji danego towaru. Niskie koszty energii mogą oddziaływać na konkurencyjność (por. sytuację z gazem łupkowym w USA), nie stanowiąc strukturalnego czynnika wydajności.

10.3. Liczne państwa członkowskie importują energię od swych sąsiadów należących lub nienależących do UE – sytuacja geopolityczna ma konsekwencje dla bezpieczeństwa dostaw i wysokości cen.

10.4. Cena baryłki ropy naftowej jest zawsze ustalana w dolarach: kursy walut, a zatem także ogólna sytuacja konkurencyjna gospodarki europejskiej, odgrywają rolę w grze konkurencyjnej i w kształtowaniu cen dla konsumenta końcowego.

10.5. Ceny energii płacone przez przemysł i gospodarstwa domowe wywierają wpływ na popyt łączny. W handlu UE wymiana towarowa odbywa się głównie wewnątrz UE i w przeważającej części dotyczy produktów przetworzonych, których ceny są wrażliwe na zmiany cen energii.

11. Ceny i koszty

11.1. *Ceny

11.1.1. Cena czy koszt? W języku potocznym często stosuje się te terminy zamiennie. Sprawozdanie Komisji [COM (2017) 769] byłoby bardziej przejrzyste, gdyby zaczęto od tej kwestii.

11.1.2. Najbardziej widoczna jest *cena*. Cena jest wyrazem wartości wymiennej jednostki dobra energetycznego lub usługi energetycznej. Na całkowicie wolnym rynku oddawałaby punkt równowagi między podażą a popytem.

11.1.3. Na zaawansowanym rynku światowym istnieje tyle cen, ile rynków. I na każdym etapie transakcji na cenę wpływają czynniki zewnętrzne (efekty zewnętrzne). Dochodzą do tego jeszcze elementy związane z polityką wewnętrzną państw członkowskich, takie jak struktura sektora, opodatkowanie, klimat, siła nabywcza gospodarstw domowych, konkurencyjność przedsiębiorstw itp.

11.1.4. Unia energetyczna mogłaby, z poszanowaniem zasady pomocniczości, złagodzić wpływ tych czynników powodujących rozbieżności i niesprawiedliwość między Europejczykami.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 21.

11.2. ***Koszty**

11.2.1. Koszty odpowiadają cenom surowców energetycznych niezbędnych do produkcji danego dobra lub usługi i ich udostępnienia konsumentom (Jean-Marie Martin-Amouroux, *Les prix et les coûts des sources d'énergie* [Ceny i koszty źródeł energii], 20 lutego 2017 r.). Mogą występować bardzo duże różnice w kosztach w zależności od wyboru łańcucha produkcji zużywanej energii [SWD(2016) 420 final].

11.2.2. W przypadku MŚP, które stanowią 90 % europejskiej tkanki gospodarczej, choć nie są zaliczane do dużych odbiorców energii, koszty energii, którą nabywają, i koszty energii zawartej w produktach podstawowych, które przetwarzają, mogą mieć znaczący wpływ na ceny netto wytwarzanych przez nie produktów i ich sprzedaż.

11.2.3. Ponadto koszt energii to czynnik, który nie jest łatwo zmienić, i jest to niezbędny wydatek. Kiedy koszt energii jest istotnym czynnikiem kosztów produkcji, wpływa na cenę sprzedaży towarów i na siłę nabywczą konsumentów oraz może spowolnić wzrost popytu (przypadek samochodów). Przedsiębiorstwa mogą wciąż zastąpić jedne źródła energii innymi: jeśli ropa naftowa staje się zbyt droga, mogą przestawić się na gaz itp.

11.2.4. Kwestia kosztów energii prowadzi do pytań o dyplomację europejską, o definicję europejskiej polityki przemysłowej, i to nie tylko w odniesieniu do energochłonnych sektorów przemysłu.

12. **Uwagi szczegółowe**

12.1. Omawiany dokument wchodzi w skład pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”⁽⁶⁾, w którym Komisja podsumowuje sytuację w zakresie cen i kosztów energii w Europie. EKES ubolewa, że nie zaakcentowano tutaj wyraźniej perspektywy transformacji. Dzięki temu można byłoby lepiej zrozumieć koszty zróżnicowane w zależności od źródła produkcji energii elektrycznej. Zawartość energii w danym dobrze jest uzależniona od całego łańcucha produkcji i kosztów energii. Stawką jest tu konkurencyjność przedsiębiorstw, a w szerszej perspektywie, ich zdolność do tworzenia trwałych miejsc pracy i chronienia środowiska.

12.2. W różnych europejskich tekstach przedstawia się UE jako wspólny punkt odniesienia dla państw w przeciwdziałaniu emisjom gazów cieplarnianych, w działaniach na rzecz efektywności energetycznej i promowaniu energii ze źródeł odnawialnych. Jednak wybór koszyka energetycznego należy do państw członkowskich. Występują różnice między nimi, w szczególności w odniesieniu do podatków i podejścia do przeciwdziałania zmianie klimatu. Sytuacja ta prowadzi do dumpingu, co utrudnia zarządzanie unią energetyczną⁽⁷⁾.

12.3. Podejście oparte na pełnej konkurencji, zgodnie z dewizą lat 80., nie uwzględnia globalnej rzeczywistości sektora energetycznego ani nowych kierunków działania UE: konsument został postawiony w centrum systemu, nie można już ubolewać nad niedoskonałościami rynku, nad szerokim zakresem środków interwencji publicznej na rzecz sektora energii, które de facto nie są niczym więcej niż dotacjami, ani nad dużą bazą podatkową będącą źródłem dochodów rządowych. Można to określić jako redystrybucję rekompensującą koszty społeczne energii, które stały się zbyt wysokie dla wielu obywateli.

12.4. Wzrost cen energii, a zwłaszcza energii elektrycznej, może wpływać na delokalizację miejsc pracy; pracownicy, przedsiębiorstwa i inwestorzy potrzebują stabilnej polityki publicznej.

12.5. Nadal istnieją oczywiste nierówności między jednostkami oraz między państwami członkowskimi. Występują one również między przedsiębiorstwami, tymi energochłonnymi i innymi, oraz między osobami prywatnymi i przedsiębiorstwami. Liberalizacja rynku europejskiego, która zniszczyła krajowe monopole, by wprowadzić konkurencję mającą przynieść korzyści konsumentom, doprowadziła do wzrostu rachunków za zużycie finalne gazu i elektryczności i nie zapobiegła powstaniu niekonkurencyjnych oligopolii. Komitet jest zdania, że idea równości pomiędzy konsumentami, nazywana także wyrównywaniem, mogłaby stać się pojęciem europejskim.

12.6. Jeden z komunikatów Komisji dotyczy przyspieszenia innowacji w dziedzinie czystej energii⁽⁸⁾, biorąc pod uwagę, że w Europie „system energetyczny osiągnął punkt krytyczny”, w którym „odnawialne źródła energii są coraz bardziej konkurencyjne cenowo”. Rada Europejska przyjęła środki w sprawie dekarbonizacji gospodarki i integracji rynku energii. Odnawialne źródła energii mają coraz większy udział w produkcji energii elektrycznej, a wskaźniki energochłonności – mierzące zużycie energii w stosunku do wyniku gospodarczego – maleją, zwłaszcza w gospodarkach rozwiniętych.

⁽⁶⁾ COM(2015) 80 final.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie zarządzania unią energetyczną (Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 34).

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyspieszenia innowacji w dziedzinie czystej energii (TEN/619), dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

12.7. W komunikacie będącym przedmiotem niniejszej opinii przedstawiono pakiet środków ustawodawczych oparty na trzech nadrzędnych celach:

- efektywność energetyczna przede wszystkim,
- bycie światowym liderem w dziedzinie odnawialnych źródeł energii,
- zapewnienie konsumentom sprawiedliwych warunków.

12.8. Podejście UE do kwestii dotyczących cen i kosztów powinno ulec radykalnej zmianie i uwzględniać sytuację konsumentów szczególnie wrażliwych, określać, w jakim stopniu polityka publiczna powinna finansować energię ze źródeł odnawialnych tak, by gospodarstwa domowe nie były nadmiernie obciążone wynikającymi z tych działań podatkami. Komisja wspomina o bardziej intuicyjnym i bliższym potrzebom konsumentów podejściu regionalnym, które miałyby służyć urzeczywistnianiu jednolitego rynku.

12.9. Komisja podkreśla, jak bardzo potrzebne są środki socjalne skierowane do konsumentów szczególnie wrażliwych, aby przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu. To dobrze, jednak środki te nie są finansowane z marż zysku osiągniętych przez duże przedsiębiorstwa z sektorów energetyki, lecz finansują je inni obywatele i ich podatki oraz budżety państw członkowskich.

12.10. Komitet dostrzega, że sprawozdanie zawiera znaczną ilość informacji uzyskanych od wielu podmiotów, niemniej ubolewa, że ta **przejrzystość** w odniesieniu do zarówno do cen, jak i kosztów nie obejmuje gospodarstw domowych: w przypadku energii ze źródeł odnawialnych koszty dystrybucji mogą stanowić nawet 50 % (sprawozdanie Centrum Analiz Strategicznych, 2012 r., Francja). Dobre dane statystyczne, do jakich zgromadzenia zmierza się we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia (zob. przyp. 1), są niezbędne, by konsumenci mogli dokonywać wyboru i podejmować decyzje. Powinny one obejmować koszty szkód w środowisku i być łatwo dostępne dla wszystkich osób, w odniesieniu do których podejmuje się te środki, a które chcą zrozumieć, dlaczego i jak uzyskują energię i za nią płacą.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty”

[COM(2016) 818 final – 2016/0411(COD)]

(2017/C 345/21)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.2.2017 Rada Unii Europejskiej, 13.2.2017
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	135/1/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Proponowana zmiana rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 (zwana dalej „wnioskiem”) ma zakres ograniczony jedynie do art. 13 ust. 3 lit. b). Zmiana ta, o ile zostanie przyjęta, wprowadzałaby na początku tego ustępu sformułowanie: „o ile nie przewidziano inaczej w umowie międzynarodowej zawartej przez Unię [...]”.

1.2. Komitet popiera zamiar Komisji, by usunąć konflikt przepisów między art. 13 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 a umową o transporcie lotniczym UE–USA [ang. ATA], który to konflikt dotyczy umów w dziedzinie leasingu z załogą. Wyeliminowanie niespójności i ograniczeń dotyczących umów w dziedzinie leasingu z załogą, które nie mają wzajemnego charakteru albo nie zostały przewidziane w umowie o transporcie lotniczym UE–USA i są niejasne, ograniczyłoby możliwości przedsiębiorstw lotniczych z UE i mogłoby doprowadzić do zbyt daleko idącej lub rozbieżnej wykładni. Komisja powinna poważnie potraktować obawy, że nieodpowiednie sformułowanie mogłoby *de facto* spowodować odejście od intencji strategii UE w dziedzinie lotnictwa i uitorować drogę dla nowych niezamierzonych hybrydowych modeli biznesowych.

1.3. Z uwagi na wysoce techniczny charakter wniosku i jego ograniczony zakres oraz w związku z proponowanym szerszym wyjaśnieniem rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 w odniesieniu do obowiązku użyteczności publicznej oraz przepisów dotyczących własności i kontroli, wyodrębnianie akurat tej konkretnej zmiany może budzić wątpliwości. Jednak Komisja już w swym planie działania w zakresie oceny ⁽¹⁾ wskazała, że ograniczenia czasowe odnośnie do umów leasingu z załogą będą podlegać odrębnej analizie. Poza tym pewne aspekty umowy o transporcie lotniczym UE–USA (ATA) i przedłużające się dyskusje na ten temat w obrębie Wspólnego Komitetu ds. ATA uzasadniają przyjęcie osobnego rozwiązania dla tej kwestii. Zresztą zagadnienie to jest na tyle specyficzne, że nie powinno się go rozpatrywać w tym samym kontekście co złożone polityczne kwestie, takie jak np. przepisy dotyczące własności i kontroli. Zatem odrębne potraktowanie proponowanej zmiany jest jak najbardziej uzasadnione. Komitet odnotowuje, że Komisja uznała w tym przypadku, że ocena skutków nie jest konieczna. Jednak EKES dostrzega obawy dotyczące wniosku zgłaszane przez związki zawodowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

⁽¹⁾ Ocena rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty z dnia 21 listopada 2016 r. (DG MOVE/Dział E4, zob. rozdział C1).

1.4. EKES jest zaniepokojony tym, że w razie braku dalszych wyjaśnień co do proponowanej formuły wprowadzającej w art. 13 ust. 3 lit. b) negocjatorzy i być może także zainteresowane strony mogą zrozumieć tę zmianę jako otwierającą możliwość odejścia od ograniczenia do „wyjątkowych okoliczności” jako elementu polityki, co wpłynie nie tylko na zamierzone negocjacje dotyczące zawarcia z USA nowej umowy w dziedzinie leasingu z załogą, ale także na negocjacje z dowolnym innym krajem trzecim. EKES jest przekonany, że jeżeli bardzo restrykcyjny charakter proponowanej zmiany zarówno pod względem zakresu, jak i treści, zostanie wyjaśniony w odpowiedni sposób, pluralistyczne konsultacje z możliwie najszerzym kręgiem zainteresowanych podmiotów, zarówno z przemysłu, jak i ze społeczeństwa obywatelskiego, zagwarantują, że będzie można uniknąć niezamierzonych skutków tej zmiany do art. 13 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 i ograniczyć dyskusje do umowy UE–USA w dziedzinie leasingu z załogą. Jest ważne, by Komisja konsultując się z zainteresowanymi stronami, zapewniła uwzględnienie wszystkich odpowiednich stron, w tym uznanych partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.5. EKES oczekuje zapowiedzianego, szerzej zakrojonego przyszłego przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 i podkreśla potrzebę pluralistycznych konsultacji z jak najszerzym kręgiem zainteresowanych podmiotów, zarówno z branży, jak i z kręgów społeczeństwa obywatelskiego. Jest gotów aktywnie promować taką debatę.

1.6. Z uwagi na brak rzetelnych danych obu stron na temat aktualnego stosowania leasingu z załogą, przy negocjowaniu umów w dziedzinie leasingu z załogą obie strony powinny zwrócić się o rejestrowanie wszystkich przypadków leasingu z załogą przez Wspólny Komitet w celach statystycznych. Rejestr ten powinien być może zawierać zapisy dotyczące warunków socjalnych w celu zagwarantowania nie tylko uczciwych warunków pracy dla pracowników, ale także praw podróżnych, na które leasing mógłby mieć wpływ.

2. Kontekst regulacyjny

2.1. Zakres proponowanej zmiany rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 ma być ograniczony jedynie do art. 13 ust. 3 lit. b) i ATA. Ustęp ten w swym obecnym brzmieniu stanowi, że oprócz spełnienia wszystkich norm bezpieczeństwa odpowiadających normom nałożonym przez prawo wspólnotowe⁽²⁾, wspólnotowy przewoźnik lotniczy, aby móc leasingować od innego przedsiębiorstwa zarejestrowany w państwie trzecim statek powietrzny z załogą, musi wykazać, że leasing jest konieczny dla zaspokojenia sezonowego zapotrzebowania w zakresie pojemności⁽³⁾ lub jest konieczny dla pokonania trudności operacyjnych⁽⁴⁾, lub jest uzasadniony wyjątkowymi potrzebami. W tym ostatnim przypadku zgoda na leasing może zostać udzielona na okres nieprzekraczający siedmiu miesięcy i może zostać jednokrotnie przedłużona na dalszy okres nieprzekraczający siedmiu miesięcy⁽⁵⁾. Zmiana ta, o ile zostanie przyjęta, wprowadzałaby na początku tego ustępu sformułowanie: „o ile nie przewidziano inaczej w umowie międzynarodowej zawartej przez Unię [...]”. Proponowane sformułowanie nie wpływa zatem na uprawnienia organu wydającego koncesje ani na podstawowy wymóg przestrzegania wspólnotowych norm bezpieczeństwa.

2.2. Jedynym porozumieniem, jakie podpisała UE ze znaczącym w tym kontekście krajem trzecim, jest umowa o transporcie lotniczym (ATA) ze Stanami Zjednoczonymi. Należy wyjaśnić poprzez wytyczne interpretacyjne, że uzasadnieniem dla proponowanej zmiany jest zlikwidowanie sprzeczności między przepisami art. 13 ust. 3 lit. b) a postanowieniami ATA. Jeśli zostanie to odpowiednio wyjaśnione, proponowane zmiany dotyczyłyby wówczas jednej konkretnej umowy o komunikacji lotniczej i nie wnosiłoby zasadniczych modyfikacji do założeń polityki i przepisów regulujących umowy leasingu z załogą jako takich.

2.3. Komisja w uzasadnieniu do wniosku wskazuje, że ma on wyraźnie określony cel i ograniczony zakres. W związku z tym Komisja odstępuje od przeprowadzenia oceny wpływu. Ze względu na obawy dotyczące ewentualnej zbyt daleko idącej wykładni proponowanej zmiany oraz wynikających z niej dyskusji z USA oraz być może innymi krajami trzecimi w perspektywie średniookresowej Komisja powinna rozważyć uzasadnienie swej propozycji nieuwzględniania oceny skutków. Musi być całkowicie jasne, że wpływ proponowanych zmian do rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 będzie wynikać z treści komercyjnych umów w dziedzinie leasingu z załogą pomiędzy stronami, nie zaś z proponowanych zmian przepisów.

⁽²⁾ Art. 13 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

⁽³⁾ Art. 13 ust. 3 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

⁽⁴⁾ Art. 13 ust. 3 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

⁽⁵⁾ Art. 13 ust. 3 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

2.4. W planie działania Komisji w sprawie ustanowienia nieograniczonych umów leasingu z załogą między UE i USA poprzez zawarcie porozumienia dotyczącego tego typu umów pomiędzy tymi stronami⁽⁶⁾ podkreślono kontekst tego wniosku legislacyjnego, który dostosowuje uzgodnione zasady transgranicznego przenoszenia statków powietrznych pomiędzy UE i USA, a tym samym przełamuje impas w rozmowach między UE i USA na forum Wspólnego Komitetu.

2.5. Wniosek spełnia wymogi branży lotniczej Wspólnoty. Umowa o transporcie lotniczym UE–USA (ATA), podpisana w 2007 r., przewiduje otwarty system leasingu z załogą między obiema stronami. Czas przewidziany na przewyższenie trudności operacyjnych i sezonowych ograniczeń w zakresie pojemności jest ograniczony przez dobór pojęć. Limit dwóch 7-miesięcznych okresów motywowanych „wyjątkowymi potrzebami” można postrzegać w perspektywie historycznej⁽⁷⁾, jednak wydaje się on arbitralny i ogranicza komercyjne możliwości efektywnego przekazywania samolotów nowym operatorom. Mając na uwadze, że typowy okres trwania umowy leasingu z załogą wynosi 36 miesięcy, ograniczenie czasowe 7 + 7 miesięcy sprawia, że przewoźnicy unijni poruszają się w obszarze niepewności prawnej i komercyjnej.

2.6. Komisja stwierdza, że proponowana zmiana nie ma znaczącego wpływu na wymogi dotyczące pracowników. Umowy leasingu z załogą to zazwyczaj bardzo drażliwy temat dla organizacji pracowniczych. Ograniczenia kosztowe narzucone przez przewoźników spoza UE mających siedziby w państwach o niskich standardach społecznych i co za tym idzie ponoszących niższe koszty – a ponadto nawet różnice w zakresie przepisów socjalnych w ramach UE – sprawiły, że leasing z załogą stał się kluczowym obszarem stałego monitorowania przez partnerów społecznych. Jeśli otworzy się tę puszkę Pandory poprzez niezamierzoną i nieuzasadnioną wykładnię omawianej zmiany, kwestia leasingu z załogą może szybko przerodzić się w poważny problem, zamiast pozostać „techniczną korektą” sprzecznych przepisów. Konieczne będzie zatem ponowne przeanalizowanie wymogów dotyczących pracowników w świetle dalszego rozwoju sytuacji, zarówno w rozmowach między UE a USA w sprawie umowy w dziedzinie leasingu z załogą w ramach ATA, jak i pod względem przyjętych następnie praktyk rynkowych.

2.7. Poprzez odniesienie do umów międzynarodowych zaproponowany tekst zmiany toruje drogę dla osobnego porozumienia w sprawie leasingu z załogą między UE i USA bez konieczności ponownego otwierania negocjacji w sprawie całości umowy o transporcie lotniczym (ATA). Zatem opcja, do której dąży Komisja, polega na usunięciu w sposób ukierunkowany, efektywny i szybki sprzeczności przepisów, a także na przywróceniu stabilności planowania dla podmiotów gospodarczych oraz zapobieżeniu ewentualnym retorsjom ze strony podmiotów z USA. Jednakże można to osiągnąć jedynie, jeśli Komisja wyjaśni, że celem poprawki jest umożliwienie negocjacji z USA poprzez rozwiązanie konfliktu w przepisach odnoszących się do tego jednego kraju.

2.8. W przeszłości EKES pozytywnie zaopiniował umowę UE–USA o transporcie lotniczym (ATA) oraz jej wdrożenie. Jak stwierdzono we wcześniejszej opinii EKES-u, „konceptcja otwartego obszaru lotniczego [...] zezwala na branie w leasing statku powietrznego z załogą (tzw. mokry leasing) w warunkach niedyskryminacji i przejrzystości”⁽⁸⁾.

3. Ocena wniosku

3.1. Komisja oceniła różne warianty rozwiązania tej kwestii⁽⁹⁾.

3.1.1. Zmiana aktualnej umowy o transporcie lotniczym UE–USA (ATA) pochłonięłaby mnóstwo czasu. Pokazują to dotychczasowe doświadczenia: strony umowy ATA porozumiały się co do tymczasowego jej stosowania od marca 2008 r.; Rada podjęła odnośną decyzję w 2016 r. po ratyfikacji przez parlamenty państw członkowskich. Zmiana umowy byłaby zatem działaniem nieproporcjonalnym i nieuzasadnionym, biorąc pod uwagę możliwości, jakie branża mogłaby stracić wskutek wybrania tak żmudnej procedury zmiany przepisów dotyczących leasingu z załogą.

3.1.2. UE nie może zgodnie z prawem stworzyć dla USA odstępstwa od przepisów rozporządzenia (WE) nr 1008/2008, aby spełnić wymogi UE i USA w odniesieniu do leasingu z załogą. Państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać wszystkich przepisów rozporządzeń UE.

3.1.3. Wspólne porozumienie w sprawie wzajemnych ograniczeń, chociaż jasne, byłoby sprzeczne z duchem umowy i zaszkodziłoby interesom handlowym branży lotniczej.

⁽⁶⁾ Plan działania DG MOVE/E.1 z 7 marca 2016 r.

⁽⁷⁾ Ograniczenie to zostało wprowadzone w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008, aby uniknąć niejednoznaczności poprzednich rozporządzeń (EWG) nr 2407/92, (EWG) nr 2408/92 i (EWG) nr 2409/92 (zastąpionych rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008), jeśli chodzi o dokładne znaczenie „wyjątkowych potrzeb”.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 1.

⁽⁹⁾ EC Roadmap for the Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the US through a wet-lease agreement between the parties [Plan działania Komisji w sprawie ustanowienia nieograniczonych umów leasingu z załogą między UE i USA poprzez zawarcie porozumienia dotyczącego tego typu umów pomiędzy tymi stronami], s. 7.

3.1.4. Preferowanym rozwiązaniem – co wielokrotnie podkreślały zainteresowane podmioty – byłaby umowa w dziedzinie leasingu z załogą między UE i USA, który byłaby w pełni zgodna z ATA i nie stała w sprzeczności z przepisami krajowymi lub unijnymi. Wszystkie kwestie odnoszące się do szczegółów takiej umowy są omawiane od stycznia 2014 r. Należy oczekiwać, że wkrótce konsensus zostanie osiągnięty. Zakłada się, że takie porozumienie techniczne opierałoby się na prawach przewozowych przewidzianych już w ATA. Nie tworzone by żadnych nowych praw ani nie zmieniano praw istniejących. Komisja powinna odpowiednio wyjaśnić, że celem zmiany rozporządzenia nie jest zmiana, modyfikacja ani dodanie praw przewozowych w zakresie ruchu lotniczego między UE a USA. Taka umowa wymagałaby jednak zmiany art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008, który dla przewoźników unijnych wprowadza ograniczenie okresu leasingowania statków powietrznych z załogą od przewoźników lotniczych spoza UE do 7 + 7 miesięcy. Zaproponowane sformułowanie całkowicie spełnia konieczność zastrzeżenia, że art. 13 powinien mieć zastosowanie jedynie o tyle, o ile warunków zawartych w art. 13 ust. 3 lit. b) nie określa w inny sposób umowa międzynarodowa.

3.2. W swej ocenie Komisja słusznie stwierdza, że zaproponowane działania są odpowiednie, proporcjonalne i prawnie wykonalne, leżą w interesie państw członkowskich i przemysłu UE oraz nie stanowią niedogodności dla żadnej z zainteresowanych stron.

4. Kontekst

4.1. Wniosek Komisji dotyczy jedynie leasingu z załogą. Umowy w dziedzinie leasingu z załogą służą zazwyczaj zapewnieniu zdolności w czasie okresów szczytowych, podczas corocznych kontroli utrzymania naprawczego oraz przy doraźnych trudnościach operacyjnych związanych z flotą. Umowa leasingu z załogą jest taką umową, w której jeden przewoźnik lotniczy (leasingodawca) obsługuje loty, zapewniając statek powietrzny i załogę innemu przewoźnikowi lotniczemu (leasingobiorcy). Statek powietrzny jest eksploatowany na podstawie certyfikatu przewoźnika lotniczego i w związku z tym podlega odpowiedzialności operacyjnej leasingodawcy.

4.2. W całej branży umowy leasingu z załogą są uważane za korzystne pod względem elastyczności operacyjnej, której nie powinno się arbitralnie ograniczać. Obok sektora lotniczego UE i większości – o ile nie wszystkich – państw członkowskich także sektor lotniczy USA i administracja amerykańska oczekują rozwiązania dla aktualnych i przyszłych operacji statków powietrznych leasingowanych wraz z załogą w ramach umów dwustronnych.

4.3. Wniosek Komisji nie powinien zmieniać założeń politycznych ani zasad odnoszących się do leasingu z załogą. Jego celem powinno być jedynie rozwiązanie konfliktu pomiędzy przepisami rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 a postanowieniami ATA.

4.4. EKES zdecydowanie zaleca, by Wspólny Komitet gromadził dane statystyczne dotyczące przypadków leasingu z załogą w ramach ATA. Rejestr ten powinien być może zawierać zapisy dotyczące warunków socjalnych w celu zagwarantowania nie tylko uczciwych warunków pracy dla pracowników, ale także praw podróźnych, na które leasing mógłby mieć wpływ.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES zgadza się z przedstawionym przez Komisję uzasadnieniem zmiany rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 w celu umożliwienia nieograniczonego zawierania umów leasingu z załogą na zasadzie wzajemności między przewoźnikami z UE i USA w odniesieniu do lotów międzynarodowych w ramach ATA. Jednak zaproponowane nowe sformułowanie nie może pozwalać – ani w ramach ATA, ani w ramach jakiegokolwiek przyszłej umowy w sprawie ruchu lotniczego z krajem trzecim – na zawieranie długoterminowych umów leasingu z załogą z powodów innych niż te wymienione w art. 13 rozporządzenia. EKES zgadza się, że propozycja dotycząca ATA jest bardziej elastycznym – na zasadzie wzajemności – rozwiązaniem w odniesieniu do leasingu z załogą na okresy zwykle trwające do 36 miesięcy. Takie umowy nie miałyby żadnego wpływu na warunki socjalne. Niemniej EKES byłby bardzo zaniepokojony, gdyby proponowana zmiana ograniczeń leasingu z załogą została wykorzystana do zabezpieczenia bardziej długoterminowych umów o podwykonawstwo mających na celu pogorszenie warunków dla pracowników czy też osłabienie ich praw. W związku z tym Komitet wzywa Komisję, by przy ustalaniu warunków planowanej umowy w dziedzinie leasingu z załogą między UE a USA włączyła sformułowanie zakazujące takich praktyk. Omawiany wniosek nie może być interpretowany jako sposób na leasingowanie statków powietrznych przez przewoźników, którzy mogą celowo lub przypadkowo obchodzić długoterminowe krajowe przepisy socjalne.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych«”**

[COM(2017) 9 final]

(2017/C 345/22)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.2.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	148/0/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia**Wnioski**

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”, który dotyczy utrzymania roli danych jako zasadniczego i kluczowego czynnika umożliwiającego budowę nowej gospodarki ⁽¹⁾.

1.2. W komunikacie omówiono dane nieosobowe lub dane całkowicie zanonimizowane. W przypadku gdy dane są danymi osobowymi, zastosowanie mają ramy prawne dotyczące ochrony danych, zwłaszcza ogólne rozporządzenie o ochronie danych.

1.3. Podstawowym zagadnieniem jest stworzenie europejskiego ekosystemu danych jako nieodzownego nośnika postępu gospodarczego i społecznego, a także zapewnienie solidnej konkurencyjności w świecie przechodzącym proces radykalnej transformacji, z poważnymi konkurentami w Stanach Zjednoczonych i Azji. Do promowania możliwości w zakresie łączności i przechowywania bardzo potrzebne są inwestycje publiczno-prywatne w infrastrukturę na całym kontynencie.

1.4. Ustanowienie ekosystemu danych wymaga przede wszystkim zwiększania świadomości przedsiębiorstw, usług publicznych, społeczeństwa oraz państw członkowskich. Konieczne jest większe zaufanie i większa otwartość, a także chęć wymiany danych przez wszystkich uczestników.

1.5. EKES podkreśla, że chodzi o dużo więcej niż przepisy prawne i praktyczne zasady. Istnieje pilna potrzeba dostosowania najważniejszych europejskich kompetencji w kontekście trwającego obecnie procesu transformacji. Na tym strategicznym obszarze Europa pozostaje w tyle. Proaktywne nastawienie przedsiębiorstw jest potrzebne, by otwierały się one na coraz większe strumienie danych i rozwijały zdolności do przetwarzania dużych zbiorów danych. Należy wprowadzić elastyczne i łatwiejsze do przystosowania modele biznesowe.

1.6. Wśród instrumentów sprzyjających innowacjom i jednocześnie zapewniających ochronę zasadnych interesów przedsiębiorstw i obywateli można wymienić ogólnounijne platformy i warsztaty, laboratoria terenowe, tworzenie ośrodków doskonałości, budowanie wspólnoty, fabryki jutra, tereny doświadczalne, wymiany, interfejsy programowania

⁽¹⁾ Komunikat „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”, COM(2017) 9 final z dnia 10 stycznia 2017 r. Zob. także pismo przewodnie z dnia 2 grudnia 2016 r. na temat swobodnego przepływu danych wystosowane przez 14 szefów państw i rządów Non-paper on the Free Flow of Data initiative.

aplikacji, coaching wśród przedsiębiorstw, umowy wzorcowe, interakcje między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami i wspólne inicjatywy technologiczne, a także kontraktowe partnerstwa publiczno-prywatne, w których uczestniczy sektor publiczny i prywatny, np. zakrojone na szeroką skalę demonstratory.

1.7. Niezbędny jest kapitał *private equity* oraz bardziej dojrzały europejski rynek kapitału wysokiego ryzyka.

Zalecenia

1.8. Komisja powinna przeprowadzić dokładną analizę stanu rzeczy oraz wykazywanych w państwach członkowskich postaw obronnych wobec swobodnego przepływu danych, tak aby usunąć nieuzasadnione bariery poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych i technicznych. Usuwanie nieuzasadnionych barier w swobodnym przepływie danych powinno być integralną częścią polityki przemysłowej na skalę europejską. Otwarcie rynków krajowych powinno również zostać objęte europejskim semestrem.

1.9. Na lokalizacji danych cierpią zwłaszcza MŚP oraz innowacyjność. EKES zdecydowanie popiera propozycję Komisji, aby każde przechowywanie danych w państwach członkowskich było zgodne z zasadą swobodnego przepływu. EKES apeluje o plan działania i harmonogram otwarcia rynków krajowych. Kwestią tą należy się także zająć w ramach europejskiego semestru.

1.10. Badania publiczne stanowią niezwykle istotne źródło danych. Komisja powinna zachęcać do szerszego rozpowszechniania tych danych w całej Europie.

1.11. Co do zasady należy szanować swobodę zawierania umów w sektorze prywatnym. Ogólne unijne ramy norm są pożądane, ale nie powinny w żadnym wypadku hamować innowacji. Należy promować możliwość przenoszenia.

1.12. Trudną kwestią jest odpowiedzialność: być może zaistnieje potrzeba przeglądu dyrektywy dotyczącej odpowiedzialności za produkt oraz zastanowienia się nad specjalnymi przepisami prawnymi dotyczącymi łączności maszyna-maszyna (M2M).

1.13. Należy zachęcać Komisję do rozważenia aspektów danych w różnych językach w swobodnym przepływie danych i dostępie do danych.

1.14. Zasadnicze znaczenie ma czynnik ludzki. Należy wprowadzić programy UE przygotowujące pracowników i młodzież na rozwój sytuacji w przyszłości. Kształcenie oraz szkolenia w miejscu pracy mają zasadnicze znaczenie na przykład dla zaspokojenia ogromnego zapotrzebowania na coraz większą liczbę analityków danych.

1.15. Procesy te muszą być należycie monitorowane w przedsiębiorstwach, a także przez Komisję i na szczeblu krajowym, tak by faktycznie równe europejskie warunki działania nabrały kształtu.

2. Kontekst

2.1. Należy rozróżnić między danymi osobowymi i nieosobowymi – związanymi z daną osobą oraz niespecyficznymi danymi masowymi. Obie te kategorie danych stanowią element rynku cyfrowego, ale dotyczą innych obszarów i podlegają regulacji w odrębnych aktach prawa UE ⁽²⁾.

2.2. Komunikat w sprawie dużych zbiorów danych ⁽³⁾, który stanowi kontynuację komunikatu „Ku gospodarce opartej na danych” ⁽⁴⁾, dotyczy danych nieosobowych lub zanonimizowanych.

2.3. W szczególnych przypadkach mamy do czynienia z zachodzeniem na siebie danych osobowych i nieosobowych, co jest związane z ewentualnymi interakcjami między tymi dwoma obszarami, a także interakcją między sektorem prywatnym i publicznym. Przykładem może być chociażby sektor opieki zdrowotnej, w którym częściowo nakładają się na siebie interesy pacjentów, interesy przedsiębiorstw oraz interes publiczny.

2.4. Zmiany są wieloaspektowe i nieprzewidywalne. Będące w toku procesy związane z pionowym i poziomym rozgałęzianiem się danych stwarzają coraz więcej możliwości gromadzenia, analizowania i przetwarzania danych. Duże zbiory danych stanowią niezbędny element przyszłej „gospodarki nastawionej na potrzeby klienta”.

⁽²⁾ Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65.

⁽³⁾ Komunikat „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”, COM(2017) 9 final z dnia 10 stycznia 2017 r.

⁽⁴⁾ Komunikat COM(2014) 442 final z dnia 2 lipca 2014 r. Zob. również Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 61.

2.5. Dane mają spore konsekwencje dla linii produkcyjnych, interakcji między sektorem usług a sektorem wytwórczym oraz łańcuchów wartości. Wzmacniają rozdrobnienie łańcuchów wartości.

2.6. Kluczową rolę danych obrazuje rosnąca liczba przedsiębiorstw typu start-up oraz typu scale-up. MŚP są w bardzo dużym stopniu uzależnione od sprzyjających warunków na szczeblu międzynarodowym (europejskim) oraz od finansowania.

2.7. Gospodarka nastawiona na potrzeby klienta stanowi produkt dużych zbiorów danych, łączności maszyna-maszyna (M2M) oraz swobodnego przepływu danych. Dzięki niej powstają zaawansowane towary i usługi. Wszystkie sektory i wszystkie poziomy w przedsiębiorstwach dostosowują się do tych zmian. Poszczególne sektory, a także duże i małe przedsiębiorstwa znacząco różnią się jednak od siebie; przedsiębiorstwa zajmują też różne miejsca w łańcuchach wartości i są od siebie w różnym stopniu zależne; ponadto produkcja i obsługa mają zróżnicowane perspektywy – wszystko to przekłada się na szerokie spektrum poglądów wśród przedsiębiorstw.

2.8. Jeśli UE nie wykorzysta w pełni potencjału cyfryzacji, znaczna część wartości dodanej w postaci 605 mld EUR w perspektywie 2025 r. będzie zagrożona. Z drugiej strony korzyści mogą być jeszcze bardziej imponujące: w badaniu przeprowadzonym na zlecenie Federacji Przemysłu Niemieckiego prognozuje się, że do 2025 r. w Europie można wygenerować dodatkową wartość na poziomie 1,25 bln EUR.

2.9. Podobne procesy zachodzą na całym świecie. Z badań porównawczych wynika, że UE pozostaje w tyle w tym obszarze, mimo osiągniętych aktualnie świetnych w skali światowej wyników gospodarczych w kilku sektorach.

2.10. Między amerykańskimi a europejskimi przedsiębiorstwami istnieją znaczne różnice kulturowe. W Europie do rozwoju sektora danych głównie przyczyniają się pewne sektory przemysłu wytwórczego⁽⁵⁾. Z kolei w Stanach Zjednoczonych na rozwój branży dużych zbiorów danych wpływają głównie przedsiębiorstwa usługowe oraz zajmujące się danymi, tzw. GAFA oraz – od niedawna – NATU⁽⁶⁾. Stany Zjednoczone mają duży i dynamiczny rynek wewnętrzny i doskonałe warunki finansowe. Przedsiębiorstwa charakteryzuje podejście ukierunkowane na podejmowanie ryzyka. Ponadto przedsiębiorstwa ze Stanów Zjednoczonych mogą korzystać z szybkich sieci oraz ogromnych zdolności w zakresie przechowywania. Podobnie stale rośnie liczba dużych platform chińskich.

2.11. Mimo iż Europa pozostaje w tyle, w komunikacie Komisji uderza brak odniesienia do głównych konkurentów międzynarodowych Europy, chociaż są oni głównym powodem, dla którego Europa musi pilnie poprawić swoje wyniki i koordynację polityki. W USA i Chinach całkiem niedawno określono krajowe cele z myślą o zdobyciu i utrzymaniu dominującej pozycji gospodarczej na całym świecie. W sposób świadomy wspiera się tam i promuje duże zbiory danych jako narzędzie pozwalające umocnić przewagę konkurencyjną amerykańskich i chińskich przedsiębiorstw, a w ich ślady idą też inne kraje. W Stanach Zjednoczonych administracja prezydenta Obamy przyjęła bardzo jasne podejście do amerykańskiej trzeciej rewolucji przemysłowej, która stanowi odpowiednik strategii Przemysł 4.0 w UE; podejście to służy jako podstawa wzmocnienia amerykańskiej konkurencyjności i dominacji gospodarczej. Podejście to zostanie prawdopodobnie wzmocnione przez strategię *America first*. W tym kontekście dalszy rozwój dużych zbiorów danych należy postrzegać jako czynnik natury geopolitycznej.

3. Swobodny przepływ danych między państwami członkowskimi

3.1. Wśród powodów, dla których „europejska gospodarka cyfrowa zbyt wolno przyjmuje rewolucję w zakresie danych w porównaniu z USA i brakuje jej porównywalnego potencjału przemysłowego”⁽⁷⁾, Komisja słusznie wskazuje na związek między barierami w swobodnym przepływie danych i powolnym rozwojem rynku europejskiego.

⁽⁵⁾ The Digital Transformation of Industry, Bundesverband der Deutschen Industrie, 1.2.2015.

⁽⁶⁾ GAFA oznacza przedsiębiorstwa Google, Apple, Facebook i Amazon, których łączne obroty wynoszą w sumie 468 mld USD. NATU oznacza przedsiębiorstwa Netflix, Airbnb, Tesla i Uber. Obecnie łączna wartość rynkowa GAFA wynosi 2,3 bln USD. Wartość ta prawie odpowiada wartości rynkowej 50 największych przedsiębiorstw z indeksu EURO STOXX, czyli 2,9 bln EUR. Fakt ten podkreśla siłę finansową przedsiębiorstw z branży dużych zbiorów danych/platform i ich ogromne możliwości w zakresie tworzenia wartości.

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final, s. 2.

3.2. O ile w Stanach Zjednoczonych ochrona danych opiera się przede wszystkim na zasadzie celowego ujawnienia danych, a także – w odniesieniu do danych prywatnych – stanowi zagrożenie z zakresu ochrony konsumenta, o tyle w większości krajów europejskich obowiązują ustawy o ochronie danych, przy czym ochrona danych jest nierzadko prawem gwarantowanym w konstytucji. Z jednej strony europejskie podejście do kwestii bezpieczeństwa danych można rozważać w kategoriach przewagi konkurencyjnej, jednak z drugiej wykorzystywanie i przetwarzanie dużych zbiorów danych wydaje się być ograniczone w takim stopniu, że ogranicza to innowacyjność.

3.3. Należy położyć kres fragmentacji rynku. Komisja musi zostać upoważniona do zbadania, w jaki sposób i w jakim zakresie należy zlikwidować rozbieżności między podejściami przyjmowanymi przez poszczególne państwa członkowskie w celu zniwelowania różnic dotyczących rozwoju oraz stosowanych podejść.

3.4. Z uwagi na stale rosnącą ilość danych generowanych przez internet rzeczy, fabryki jutra i autonomiczne systemy połączone, szczególnie niezbędne są środki podejmowane na skalę europejską – i mają one znaczenie strategiczne. Fundamentem budowy dużej i solidnej gospodarki cyfrowej jest prawna i techniczna podstawa do swobodnego przepływu danych w Europie ⁽⁸⁾.

3.5. Należy wcielić w życie unijną politykę przemysłową. Konieczne jest zniesienie nieuzasadnionych barier w swobodnym przepływie danych. Rynek wewnętrzny jest nie do pogodzenia z 28 odmiennymi politykami w dziedzinie przemysłu, z których każda ma własne narzędzia i cele. Nie inaczej jest w epoce cyfrowej ⁽⁹⁾. W związku z tym Komisja i rządy powinny pełnić funkcję moderatorów i dysponować długofalową wizją pozwalającą określić szanse oraz warunki ramowe na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego ⁽¹⁰⁾.

3.6. Komisja słusznie wskazuje na wykorzystywane przez władze krajowe argumenty za ograniczeniem przepływu danych. Środki służące lokalizacji, które faktycznie przywracają cyfrowe „kontrolę graniczną” ⁽¹¹⁾, należy zastąpić zadowalającymi ramami europejskimi.

3.7. EKES zaleca przeprowadzenie szczegółowej analizy aktualnego stanu rzeczy w państwach członkowskich oraz istniejących w Europie ogromnych rozbieżności. Największym zaawansowaniem pod względem generowania danych charakteryzuje się nowoczesny sektor wytwórczy w Niemczech; zaraz za nim plasują się zaawansowane klastry produkcji w innych – tak dużych, jak i małych – krajach. Z drugiej strony silny rozwój jest także udziałem na przykład zajmujących się dużymi zbiorami danych przedsiębiorstw usługowych zlokalizowanych we Francji i w Zjednoczonym Królestwie oraz w niektórych mniejszych gospodarkach.

3.8. Swobodny przepływ danych jest znacząco utrudniany przez obronne postawy państw członkowskich. Jak dotąd zidentyfikowano co najmniej 50 barier prawnych i administracyjnych. Między państwami członkowskimi istnieją także znaczne różnice w odniesieniu do wymogów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Przeważa zróżnicowanie kultur i tradycji. Krajowe polityki w dziedzinie przemysłu powodują tworzenie zróżnicowanych rozwiązań legislacyjnych; brak jest wspólnych ram dotyczących przemysłu. Źródłem braku zaufania dotyczącego danych nieosobowych mogą być także odmienne podejścia do sposobu traktowania danych osobowych pod względem prawnym. Rządy i przedsiębiorstwa w różnych krajach mają tendencje do wzajemnego umacniania swoich postaw obronnych.

3.9. Z kolei jedynie głębsze zaufanie między państwami członkowskimi pozwoli stworzyć jednolity rynek rozwijający się jako bezpieczna przystań dla danych i żyzny grunt pod innowacyjność.

3.10. Celom krajowym w rodzaju promowania innowacyjności i stopniowego tworzenia wartości dodanej może najlepiej przysłużyć się stworzenie wspólnego rynku dużych zbiorów danych, zapewnienie bezpiecznego przechowywania danych z wykorzystaniem zarządzania nowoczesnymi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi na dużą skalę oraz łączenie możliwości.

3.11. Lokalizacja danych nie tylko wywołuje odwrotny do zamierzonego skutek w odniesieniu do przejrzystości oraz hamuje innowacyjność, ale wywiera także niekorzystny wpływ głównie na MŚP prowadzące działalność transgraniczną. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera przedłożony przez Komisję wniosek, zgodnie z którym „każde działanie państwa członkowskiego mające wpływ na przechowywanie lub przetwarzanie danych powinno być zgodne z »zasadą swobodnego przepływu danych w Unii Europejskiej«” ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Zob. także pismo przewodnie z 2016 r. na ten temat wystosowane przez 14 szefów państw i rządów Non-paper on the Free Flow of Data initiative. Czy jako zły znak należy potraktować fakt, że spośród dużych państw podpisało go jedynie Zjednoczone Królestwo?

⁽⁹⁾ Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65 oraz Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

⁽¹⁰⁾ Niderlandzkie stowarzyszenie branży technologicznej FME-CWM zaleca, aby koordynacją cyfryzacji w Niderlandach zajął się ministerialny zespół najwyższego szczebla, dnia 16 marca 2017 r.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 9 final, s. 5.

⁽¹²⁾ COM(2017) 9 final, s. 7.

3.12. EKES nalega, aby kwestia otwarcia rynków krajowych na rozpowszechnianie danych na szczeblu ogólnoeuropejskim była także ujęta w rocznym cyklu semestru europejskiego, w tym w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Otwarty charakter danych publicznych w Europie przyczyni się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego i stworzenia równych warunków działania. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych pomaga w stworzeniu wspólnej płaszczyzny⁽¹³⁾.

3.13. Regiony i obszary miejskie również mają do swojej dyspozycji dane dynamiczne. Platformy regionalne grupujące podmioty publiczne i prywatne będą sprzyjały rozwojowi gospodarek regionalnych i mogą wspierać klastry regionalne w kontekście międzynarodowym. Regiony i miasta należy przekonywać do działania w duchu otwartości. W tym aspekcie UE również może odegrać ważną rolę, gdy chodzi o wymianę najlepszych praktyk oraz przekazywanie najnowszej wiedzy fachowej podmiotom regionalnym.

3.14. Badania publiczne stanowią niezwykle istotne źródło danych. Ze względu na zaangażowanie pieniędzy podatników ważne jest zapewnienie, aby dane takie były szerzej rozpowszechniane. Zwłaszcza MŚP mogą czerpać korzyści ze zbiorów danych uzyskiwanych w toku badań.

3.15. Często dochodzi do kolizji takich publicznych danych z działalnością prowadzoną prywatnie. Ustalenia umowne w sektorze komercyjnym ewidentnie prowadzą do nierównego traktowania danych. Wśród przykładów można wymienić dane nieosobowe powstające w transporcie, sektorze energii, generowane przez satelity, dane znajdujące się w rejestrach gruntów, a także związane z innymi usługami publicznymi.

3.16. Mając na uwadze godne ubolewania szerokie rozbieżności w Europie, EKES podkreśla, że nieograniczony przepływ danych na całym jej obszarze mógłby także przyczynić się do zbliżenia gospodarek krajowych, co ma istotne znaczenie zarówno dla gospodarek bardziej rozwiniętych, jak i tych pozostających w tyle. Można zwrócić się do organów administracji publicznej o wzajemne wspieranie się i szkolenie w zakresie wdrażania odpowiednich mechanizmów.

3.17. W komunikacie nie omawia się aspektów danych w różnych językach związanych ze swobodnym przepływem danych lub dostępem do danych. Jako że dane językowe mogą być również generowane wyłącznie przez maszynę, zdaniem EKES-u Komisja powinna zintensyfikować swoje wysiłki na rzecz wspierania badań i innowacji oraz wdrażania automatycznego tłumaczenia danych wyrażonych w różnych językach na wszystkie języki urzędowe UE.

3.18. EKES podkreśla, że aby budować wzajemne zaufanie potrzebne jest podejście holistyczne i krzewienie wspólnego poczucia celu w Radzie ds. Konkurencyjności oraz poza nią. Zaufanie jest niezbędne. Otwarcie europejskiego rynku na swobodny przepływ danych nieosobowych wywiera także głębokie skutki polityczne. W tym miejscu pojawiają się bardzo różnorodne kwestie, takie jak wzmacnianie podstawy jednolitego rynku oraz innowacyjności w dużych i małych przedsiębiorstwach, poprawa perspektyw w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, promowanie konwergencji gospodarczej między państwami członkowskimi oraz konkurencyjność.

4. Dostęp do danych i przekazywanie danych na rynku

4.1. W komunikacie zajęto się wieloma możliwymi interakcjami między przedsiębiorstwami różnej wielkości w dziedzinie danych (B2B). Należy także uwzględnić usługi użyteczności publicznej. Nieograniczona różnorodność danych sprawia, że nie da się przewidzieć kierunku jej zmian.

4.2. Komisja słusznie nadaje priorytet celowi, jakim jest dostęp wszelkich uczestników rynku do dużych i różnorodnych zbiorów danych. Wskazuje na wiele przeszkód w swobodnym dostępie i zauważa, że „zakres wymiany danych pozostaje obecnie ograniczony”⁽¹⁴⁾.

4.3. Powody, dla których przedsiębiorstwa zachowują dane dla siebie, są oczywiste. Towary i usługi danego przedsiębiorstwa powstają na podstawie planów produkcyjnych, a szerszej – strategii firmowych – które nie są udostępniane innym podmiotom. Co do zasady należy szanować swobodę zawierania umów i ją zapewniać⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Ogólne rozporządzenie o ochronie danych z maja 2016 r. Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 9 final, s. 10.

⁽¹⁵⁾ Zob. także uwagi Orgalime na temat zbliżającej się inicjatywy Komisji Europejskiej „Tworzenie gospodarki opartej na danych w UE” z dnia 21 września 2016 r., oraz wstępne stanowisko DIGITALEUROPE na temat komunikatu w sprawie budowy europejskiej gospodarki opartej na danych z dnia 14 lutego 2017.

4.4. Obraz jest niezwykle zróżnicowany. Duże przedsiębiorstwa często dysponują własnymi badaniami, których wyniki mogą znaleźć bardzo wiele potencjalnych zastosowań. Małe przedsiębiorstwa z definicji mają ograniczony zakres działania. Jednak argumenty za udostępnianiem danych innym przedsiębiorstwom są w każdym przypadku przytłaczające, a wszystkie zaangażowane przedsiębiorstwa mogą z tego czerpać bezpośrednie korzyści.

4.5. Dane M2M co do zasady nie podlegają prawom własności intelektualnej. W związku z tym prawo UE obowiązuje w odniesieniu do konkretnych zastosowań, które wymagają ochrony prawnej. W innych przypadkach takie dane i sposób ich traktowania podlegają rozwiązaniom umownym, na przykład w odniesieniu do własności danych i cen.

4.6. Ramy prawne dotyczące danych powinny zapewniać ochronę praw przedsiębiorstw w takim samym stopniu, jak w przypadku ochrony dóbr materialnych.

4.7. Nie ma większej potrzeby wprowadzania nowych środków ustawodawczych. Obowiązujące przepisy obejmują większość obszarów, a w razie potrzeby mogą zostać przededagowane tak, aby odpowiadały szczególnym wymogom epoki cyfrowej.

4.8. Biorąc pod uwagę obecną dynamikę i nieprzewidywalność zachodzących zmian, ewentualne ogólne ramy normatywne nie powinny w żadnym wypadku utrudniać innowacji. Obowiązujące normy nierzadko ograniczają innowacyjność; ciężko jest też ustalać nowe normy bez lepszej znajomości rozwoju sytuacji. W związku z tym niezbędne są nowe metody wprowadzania regulacji. Należy promować możliwość przenoszenia.

4.9. Trudną kwestią jest odpowiedzialność⁽¹⁶⁾. Obowiązują pewne dyrektywy, które mogą wymagać przeglądu w miarę jak zwiększa się zakres wykorzystywania technologii, na przykład w celu dostosowania dyrektywy dotyczącej odpowiedzialności za produkt także do internetu rzeczy i sztucznej inteligencji. Może zająć konieczność wprowadzenia specjalnych przepisów prawnych dotyczących odpowiedzialności w odniesieniu do łączności M2M. Biorąc pod uwagę dużą różnorodność i nieustanną zmienność stosunków między przedsiębiorstwami w odniesieniu do danych EKES uważa, że istniejące przepisy są w dużej mierze zadowalające. Wszelkie nowe przepisy powinny sprzyjać innowacyjności, z pewnością zaś nie mogą jej ograniczać.

4.10. Przepływ lub transfer danych można zwiększyć w drodze umów zawieranych między przedsiębiorstwami, poprzez wykorzystywanie istniejących albo nowych platform i warsztatów, najlepiej na skalę międzynarodową, interfejsów programowania aplikacji⁽¹⁷⁾, a także w drodze zacieśnienia ukierunkowanych stosunków między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami. Należy także zapewnić udział środowiska naukowego w platformach i warsztatach. Wiele z nich zostało już wdrożonych z myślą o przemyśle 4.0; przykładem są tu chociażby regionalne laboratoria terenowe. Rozpowszechnianie danych generowanych w centrach badawczych i finansowanych ze środków publicznych powinno stać się obowiązkowe⁽¹⁸⁾.

4.11. EKES popiera „tereny doświadczalne” i otwarte rynki służące wymianie danych, aby zachęcić podmioty skłaniające się ku większej otwartości. Można zidentyfikować obszary stanowiące wspólne płaszczyzny i doprowadzić do ich konsolidacji. Określanie potrzeb w zakresie obszarów testowych i ułatwianie owocnej i wysokiej jakości współpracy pomiędzy zaangażowanymi agencjami należy powierzyć jednej organizacji.

4.12. EKES zwraca uwagę na niezwykle pożyteczną inicjatywę uruchomioną w 2014 r. przez Komisję i Big Data Value Association⁽¹⁹⁾. W złożonym niedawno przez obu partnerów oświadczeniu uwypuklono cztery podstawowe instrumenty, które mają zostać wdrożone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego:

- zakrojone na szeroką skalę demonstratory („projekty sztandarowe”) w sektorach przemysłowych,
- integracja danych i eksperymenty na danych („przestrzenie innowacyjności”),
- projekty techniczne w kluczowych obszarach,
- tworzenie sieci kontaktów, budowanie wspólnoty i wspieranie polityki.

⁽¹⁶⁾ COM(2017) 9 final, s. 14–15.

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 9 final, s. 12.

⁽¹⁸⁾ Region Walonii planuje wydanie w tym przedmiocie dekretu.

⁽¹⁹⁾ Jest to partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) między Komisją, branżą i instytucjami badawczymi, „zawiązane w celu prowadzenia współpracy w odniesieniu do badań i innowacji dotyczących danych, usprawnienia budowy wspólnoty wokół danych oraz ustanowienia fundamentów gospodarki opartej na danych w Europie” (wspólne oświadczenie Komisji Europejskiej i Big Data Value Association).

Jest to podejście stanowiące wzorzec dla dalszych inicjatyw europejskich. Oprócz partnerstw publiczno-prywatnych w obszarze badań naukowych funkcjonują także wspólne inicjatywy technologiczne skupione na innowacyjności.

4.13. Jedną z opcji mogłyby stanowić europejskie wzorcowe umowy o współpracy.

5. Poziom świadomości i nastawienie w przedsiębiorstwach

5.1. Oprócz przepisów prawnych i praktycznych ustaleń, silna gospodarka cyfrowa wymaga klimatu większej otwartości w europejskich przedsiębiorstwach. Do proaktywnej reakcji na zmianę paradygmatu potrzeba przede wszystkim świadomości i odpowiedniego nastawienia.

5.2. Cała gospodarka światowa przechodzi proces głębokiej przemiany. Wszystkie przedsiębiorstwa – duże i małe – muszą być zaangażowane w ten proces, w którym nie należy przeciwstawiać istniejących gałęzi przemysłu nowszym sektorom, nie przeciwstawiać „starych” „nowym”. Należy szybciej i skuteczniej zmieniać kluczowe europejskie kompetencje, a możliwość uczestnictwa w tym procesie należy zapewnić wszystkim branżom.

5.3. Sam proces jest realizowany w dużej mierze w sposób oddolny, w związku z czym pozostaje sprawą sektora biznesu oraz przedsiębiorstw. EKES zwraca uwagę nie tylko na cenne narzędzia prezentowane przez Komisję⁽²⁰⁾ z myślą o większym uwrażliwieniu rynków na podejmowanie proaktywnych działań dostosowawczych, ale także na konieczność zmiany mentalności dużej części europejskich przedsiębiorstw.

5.4. Dane stanowią dla przedsiębiorstw kwestię wrażliwą, która w przyszłości będzie tylko przybierać na znaczeniu. Jedynie niewielka liczba przedsiębiorstw pozytywnie odnosi się do otwartych danych. Przydatna byłaby sporządzona przez Komisję lista zawierająca przykłady. Ponadto wiele przedsiębiorstw wciąż błędnie uważa, że aktualny stopień zaawansowania produkcyjnego zagwarantuje im w przyszłości pozycję na rynku.

5.5. Różnice między Stanami Zjednoczonymi a Europą są uderzające. W odniesieniu do inżynierii przeważającym trendem w Europie jest dążenie do mniejszej otwartości. Dla uzyskania przewagi konkurencyjnej decydujące znaczenie ma zaawansowana inżynieria i wysoki poziom zaawansowania procesów postępowania z danymi. Stany Zjednoczone są bardzo dojrzałe pod względem modeli B2C (między przedsiębiorcami i konsumentami) i większym stopniu otwarte na swobodny dostęp. Europa jest na wysokim stopniu zaawansowania, gdy chodzi o wytwarzanie produktów wysokiej jakości oraz modele B2B, natomiast działające na jej terenie przedsiębiorstwa pragną zachować kontrolę nad własnymi danymi.

5.6. Należy poważnie się zastanowić, czy Europa jest obecnie w stanie należycie postępować z dużymi zbiorami danych. Innymi słowy przedsiębiorstwa unijne muszą się zmierzyć z tym, że zdolności w zakresie przekształcania danych w szanse biznesowe są dostępne w znacznym stopniu w Stanach Zjednoczonych, co oznacza, że dane, z których będą korzystać, w tym odpowiednie algorytmy pozwalające generować nowe pomysły, są przechowywane na serwerach amerykańskich przedsiębiorstw⁽²¹⁾.

5.7. Pilnie potrzebna jest zmiana. Najlepszym rozwiązaniem jest przyjęcie strategii utrzymania obecnych atutów wytwórstwa, otwierając się coraz bardziej na strumienie danych. Proces zmiany nie zostanie przeprowadzony z dnia na dzień; jest on możliwy jedynie z wykorzystaniem strategii małych kroków. Przedsiębiorstwa europejskie muszą zidentyfikować najskuteczniejszy europejski sposób działania: nie jest nim płynięcie pod prąd, lecz zmienianie się w akceptowalny sposób⁽²²⁾.

5.8. Wiele europejskich przedsiębiorstw musi nadrobić zaległości zarówno poprzez utrwalanie swoich kompetencji w zakresie pracy z danymi, jak i poprzez usprawnianie produkcji. Choć może to brzmieć dziwnie, w wielu przedsiębiorstwach otwartość i przejrzystość w odniesieniu do dużych zbiorów danych powinna rozpocząć się od zmian procedur wewnętrznych i wewnętrznych metod postępowania.

5.9. Główna kwestia dotyczy elastycznych i łatwiejszych do przystosowania modeli biznesowych, które stopniowo zastępują tradycyjny pejzaż zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw produkcyjnych⁽²³⁾. Tego rodzaju modele biznesowe muszą umożliwiać przedsiębiorstwom skutecznie funkcjonowanie w warunkach coraz większej liczby towarów i usług oraz pełnej integracji wytwórczości i obsługi. Przedsiębiorstwa muszą czasami godzić się na pewne niedogodności, by uzyskać większe korzyści.

⁽²⁰⁾ COM(2017) 9 final, s. 11–13.

⁽²¹⁾ Doskonałym przykładem jest stanowiący napęd europejskiej gospodarki przemysł motoryzacyjny skontrastowany z całkiem nowymi koncepcjami w rodzaju tych proponowanych przez firmę Google, która nie będzie sprzedawać samochodów, lecz we współpracy z klientami oferować mobilność i pakiety mobilności.

⁽²²⁾ Zob. WHITE PAPER DIGITAL PLATFORMS Digital regulatory policy for growth, innovation, competition and participation, biała księga rządu niemieckiego, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii, marzec 2017 r.

⁽²³⁾ Wymownym przykładem jest dalszy rozwój branży motoryzacyjnej; zob. raport EKES-u CCMI/148 z dnia 22 lutego 2017 r.

5.10. Należy organizować wymiany, by omawiać napięcia między zachowaniem firmowej tożsamości danych a niezbędną potrzebą innowacji w kontekście międzynarodowym, a także by poszukiwać najsukcesowniej strategii otwierania się biznesu. Komisja mogłaby istotnie pomóc w prowadzeniu tych wymian na poziomie europejskim.

5.11. Należy przedstawić pomysły w celu stworzenia pewnych ośrodków doskonałości jako przeciwwagi dla Doliny Krzemowej i dużych amerykańskich uczelni.

5.12. Jako przykład może posłużyć potrzeba pogłębienia niedostatecznie rozwiniętego europejskiego rynku kapitałowego. Dynamiczne przetwarzanie dużych zbiorów danych wymaga nie tylko odnoszących sukcesy przedsiębiorstw typu start-up, ale przede wszystkim przedsiębiorstw scale-up, których jest zbyt mało. W związku z tym niezbędny jest bardziej dynamiczny europejski rynek wysokiego ryzyka. Należy rozważyć i dostosować mechanizmy służące wspieraniu i wzmocnieniu jego rozwoju; należy przy tym oprzeć się na najlepszych praktykach, takich jak przykład Izraela.

5.13. Zjednoczone Królestwo może pochwalić się prężnie funkcjonującą gospodarką, w ramach której ma miejsce generowanie danych. EKES jest zdania, że przemysł europejski i brytyjski powinny w dalszym ciągu ściśle ze sobą współpracować w dziedzinie generowania przejrzystych i otwartych danych.

6. Społeczeństwo i rynek pracy

6.1. Poglądy zawarte we wcześniejszych opiniach EKES-u⁽²⁴⁾ dotyczących wpływu przemysłu 4.0 na społeczeństwo i rynek pracy są nadal aktualne w epoce swobodnego przepływu danych. Pewne aspekty wymagają podkreślenia.

6.2. Dynamika rozwoju i rozpowszechniania danych musi być w pełni rozumiana przez społeczeństwo, a zwłaszcza przez pracowników europejskich przedsiębiorstw. Do propagowania wiedzy i akceptacji społecznej dla procesów głębokiej transformacji potrzebna jest aktualna komunikacja. Ważną rolę mają tu do odegrania partnerzy społeczni.

6.3. Zasadnicze znaczenie ma czynnik ludzki. Na wszystkich szczeblach powinien toczyć się dialog społeczny z myślą o dokonywaniu niezbędnych korekt oraz wdrażaniu programów przygotowujących pracowników i młodzież na nową rzeczywistość. Potrzebnych jest wielu nowych analityków danych i naukowców zajmujących się danymi.

6.4. Powyższe wskazuje także na wyzwanie związane z tworzeniem organizacji nowego rodzaju, zajmujących się szkoleniem i współpracą pracowników ze wszystkich warstw społecznych, których wolumen pracy ulegnie zmniejszeniu. Obecne systemy zabezpieczenia społecznego nie są dostosowane do tych wyzwań, z kilkoma wyjątkami, takimi jak „przedsiębiorstwa buforowe” wykorzystywane np. w Finlandii przy przechodzeniu byłych pracowników umysłowych do pracy za pośrednictwem platform społecznościowych z jednoczesnym zachowaniem swojego ubezpieczenia społecznego. Wszyscy powinniśmy mieć świadomość tego, że działamy obecnie w innych okolicznościach.

6.5. Zmiany na rynku pracy i włączenie społeczne również stanowią element polityki przemysłowej w szerszym rozumieniu. Autorzy badań wahają się między prognozowaną utratą nawet 50 % miejsc pracy, zwłaszcza wśród pracowników umysłowych, a 20-procentowym wzrostem zatrudnienia na nowych stanowiskach utworzonych wskutek cyfryzacji i stosowania najnowocześniejszych technik produkcji. Wszystkie zainteresowane strony powinny skupić się na transformacji, po to by usuwać przeszkody w dostosowaniu i ułatwiać uzyskiwanie wyników, które stwarzają nowe możliwości dla obywateli, zwłaszcza w rozwoju usług.

6.6. Kształcenie i szkolenia w miejscu pracy na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej mają wielkie znaczenie w każdym sektorze i w każdym kraju. Powinny one obejmować więcej aniżeli tylko obszary techniczne.

6.7. EKES wskazuje na wspierającą rolę, jaką może odegrać Komisja, wytyczając kierunek na przyszłość oraz identyfikując problemy i szanse. Należy organizować unijne warsztaty i wymiany między przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi i rządami, dotyczące także najlepszych praktyk. Należy określić i rozwinąć wspólne podstawy i podejście wśród różnorodnych kultur w Europie.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych w łączności elektronicznej i uchylającego dyrektywę 2002/58/WE (rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej)”

[COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD)]

(2017/C 345/23)

Sprawozdawca: **Laure BATUT**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.2.2017 Rada Unii Europejskiej, 9.3.2017
Podstawa prawna	Artykuły 16 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania	155/0/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES głęboko ubolewa, że nakładanie się na siebie tekstów dotyczących ochrony danych, ich objętość i wzajemne przeplatanie się, a także konieczne dla ich zrozumienia ciągle przechodzenie od jednego tekstu do drugiego uniemożliwiają ich lekturę poza kręgiem wtajemniczonych, ich wartość dodana zaś nie jest uchwytana dla obywatela, o którym zresztą nie mówi się w ogóle w całym projektowanym rozporządzeniu. Zaleca opublikowanie w internecie związanej broszury, która przedstawi te teksty szerszej publiczności i uczyni je dostępnymi dla wszystkich.

1.2. EKES podkreśla, że spośród wariantów zaproponowanych w ocenie skutków Komisja wybrała ten, który przewiduje „wymierne” wzmocnienie prywatności. Czy to w celu zapewnienia równowagi z interesami przemysłu? Komisja nie określa, jakie elementy „daleko idącego” wzmocnienia prywatności szkodziłyby interesom przemysłu. Stanowisko to prowadzi do osłabienia wagi tekstu już na etapie projektu.

1.3. EKES zaleca Komisji, co następuje:

- 1) Uznać, że obecnie wszystko może stać się danymi i być przedmiotem komunikacji elektronicznej, co ma skutki dla prywatności osób fizycznych i prawnych.
- 2) Sprecyzować we wniosku (artykuły 5, 8 i 11) stosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz praw człowieka, a także możliwość wprowadzania ograniczeń na mocy przepisów krajowych (motyw 26).
- 3) Zmienić artykuły 5 i 6 wniosku. Internet i telefonia komórkowa, umożliwiając łączność elektroniczną, są usługami świadczonymi w interesie ogólnym, do których dostęp musi być powszechny i które powinny być dostępne i przystępne cenowo, zaś konsumenci, by z nich korzystać, nie mogą być zmuszani do wyrażenia zgody na przetwarzanie ich danych wymaganych przez podmiot gospodarczy. W związku z tym należy przewidzieć obowiązek każdorazowego proponowania użytkownikowi możliwości odmowy w oparciu o zrozumiałe informacje (odmowy plików typu cookie, „monitorowania” itp.).
- 4) Wyraźnie określić, że *lex specialis* proponowane w celu uzupełnienia ogólnego rozporządzenia o ochronie danych jest zgodne z ogólnymi zasadami tego aktu prawnego i nie osłabia ustanowionego w nim poziomu ochrony oraz że wszelkie przetwarzanie, w tym pomiar liczby odsłon stron internetowych (*web audience measuring*), podlega zasadom ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (artykuł 8).

- 5) Zapewnić stabilność regulacyjną obywatelom i przedsiębiorstwom, a w związku z tym doprecyzować tekst rozporządzenia i zakres środków wykonawczych w celu uniknięcia zbyt dużej liczby aktów delegowanych.
- 6) Opracować strategię, która pozwoli poinformować wszystkich konsumentów, że UE pozostaje wierna swym zasadom co do poszanowania praw człowieka i pragnie zapewnić poszanowanie prywatności nie tylko przez operatorów komunikacji elektronicznej, ale również przez dostawców usług OTT (over-the-top).
- 7) Nie dopuścić do tego, by dziedzina zdrowia stała się szerokim wyłomem pozwalającym na wykorzystanie prywatności i danych osobowych do celów handlowych przez operatorów komunikacji elektronicznej.
- 8) Zwrócić uwagę na gospodarkę dzielenia się, przekazywanie i wykorzystywanie danych w łączności elektronicznej za pośrednictwem platform, często znajdujących się poza UE.
- 9) Uwzględnić internet rzeczy, który jest bardzo inwazyjny i może otwierać drogę do naruszenia prywatności podczas transmisji danych w łączności elektronicznej.
- 10) Wziąć pod uwagę kolejny etap po przekazaniu danych i chronić dane przechowywane przez osoby, ponieważ większość tych danych ma charakter prywatny (niezależnie od interfejsu, w tym także w chmurze obliczeniowej).
- 11) Wyjaśnić zakres ochrony przekazywania danych między maszynami (M2M) i poświęcić tej kwestii artykuł, a nie jedynie motyw (12).
- 12) Aby pomóc obywatelom zorientować się w gąszczu tekstów i egzekwować własne prawa, stworzyć europejski portal (DG ds. Sprawiedliwości), dostępny dla wszystkich i łatwo zrozumiały, umożliwiający dostęp do przepisów europejskich i krajowych, do środków odwoławczych i do orzecznictwa (przykład: wyjaśnić treść motywu 25 i art. 12 i 13).
- 13) Przyznać organom nadzoru środki na wypełnianie ich zadań (Europejski Inspektor Ochrony Danych, organy krajowe).
- 14) Umożliwić konsumentom wniesienie powództwa zbiorowego na poziomie europejskim w celu dochodzenia ich praw, przyjmując nową dyrektywę, idącą dalej niż zalecenie C(2013) 401 i 3539 ⁽¹⁾.

2. Elementy kontekstu legislacyjnego

2.1. Sieci łączności elektronicznej uległy znacznym przemianom od czasu wejścia w życie dyrektyw 95/46/WE i 2002/58/WE ⁽²⁾ w sprawie poszanowania prywatności w łączności elektronicznej.

2.2. **Ogólne rozporządzenie o ochronie danych przyjęte w 2016 r.** (rozporządzenie (UE) 2016/679) stało się podstawą działań i ustanowiło główne zasady, w tym w odniesieniu do danych sądowych i dotyczących postępowań karnych. Na mocy tego rozporządzenia dane osobowe mogą być gromadzone wyłącznie na ściśle określonych warunkach, w prawnie uzasadnionych celach i z zachowaniem poufności (art. 5 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).

2.2.1. Komisja przedstawiła w **październiku 2016 r.** wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej ⁽³⁾ (o objętości 300 stron), który jeszcze nie został przyjęty, ale do którego odnosi się w przypadku niektórych definicji nieznajdujących się ani w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych, ani w omawianym tekście.

2.2.2. **Dwa wnioski ze stycznia 2017 r.** uściślają niektóre aspekty w oparciu o ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Chodzi tu o wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne (**COM(2017) 8 final**, sprawozdawca: Jorge Pegado Liz) oraz o omawiany tekst (**COM(2017) 10 final**) w sprawie poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych.

2.3. Wszystkie trzy wspomniane teksty będą **miały zastosowanie od tej samej daty, tj. od 25 maja 2018 r.**, i mają na celu harmonizację praw i procedur kontroli.

2.4. Należy zauważyć, że w celu ułatwienia tego podejścia postanowiono w dziedzinie ochrony prywatności skorzystać z formy rozporządzenia europejskiego, a nie – jak wcześniej – dyrektywy.

⁽¹⁾ IP/13/525 i notatka 13/531 DG ds. Sprawiedliwości z 11 czerwca 2013 r.

⁽²⁾ Dyrektywa 2002/58/WE zabrania w szczególności przesyłania niepożądanych wiadomości elektronicznych (spamu) (art. 13), wprowadzając, przy okazji nowelizacji w 2009 r., zasadę opt-in, zgodnie z którą podmiot gospodarczy musi uzyskać zgodę odbiorcy przed przesłaniem mu „komunikatów handlowych”.

⁽³⁾ COM (2016) 590 final z 12.10.2016 – Wniosek Komisji w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej, s. 2 (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 56).

3. Wprowadzenie

- 3.1. Społeczeństwo obywatelskie pragnie wiedzieć, czy w świecie cyfrowym, którego zaczątki obserwujemy, Unia wnosi wartość dodaną zapewniającą istnienie obszarów, w których bez obaw będzie mogło rozwijać się życie prywatne.
- 3.2. Generowane w sposób ciągły dane sprawiają, że wszystkich użytkowników można wszędzie śledzić i zidentyfikować. Przetwarzanie danych w ośrodkach fizycznych, najczęściej zlokalizowanych poza Europą, budzi obawy.
- 3.3. Duże zbiory danych (tzw. Big Data) stały się walutą. Pozwalają one, dzięki inteligentnemu przetwarzaniu, „sprofilować” i „utowarować” osoby fizyczne i prawne oraz zarabiać pieniądze, często bez wiedzy użytkowników.
- 3.4. Przede wszystkim jednak pojawienie się nowych podmiotów w sektorze przetwarzania danych – poza dostawcami dostępu do internetu – powinno prowadzić do zmiany przepisów.

4. Streszczenie wniosku Komisji

- 4.1. Za pomocą omawianego tekstu Komisja pragnie wprowadzić równowagę między konsumentami i przemysłem:
- zezwala na wykorzystywanie danych przez podmioty gospodarcze, umożliwiając użytkownikom końcowym zachowanie kontroli poprzez wyrażenie zgody,
 - wymaga, by podmioty gospodarcze informowały, co zrobią z tymi danymi,
 - wybiera trzeci wariant w odniesieniu do oceny skutków, który przewiduje „wymierne” wzmocnienie prywatności, a nie czwarty, w którym proponuje się „daleko idące” wzmocnienie.
- 4.2. Wniosek ma na celu wdrożenie rozporządzenia o ochronie danych, mającego zastosowanie ogólne, tak samo jak zasada poufności danych osobowych i prawo do usunięcia danych, i dotyczy w szczególności kwestii prywatności i ochrony danych osobowych w telekomunikacji; proponuje się w nim wprowadzenie bardziej wymagających zasad w zakresie ochrony prywatności, a także skoordynowanych kontroli i sankcji.
- 4.3. Wniosek nie ustanawia specjalnych środków dotyczących „wyłomów” w ochronie danych osobowych powodowanych przez samych użytkowników, ale potwierdza w pierwszych artykułach (art. 5) zasadę poufności komunikacji elektronicznej.
- 4.4. Dostawcy mogą przetwarzać treść łączności elektronicznej:
- w celu świadczenia usługi na rzecz użytkownika końcowego, który wyraził na to zgodę,
 - na rzecz wszystkich zainteresowanych uczestników końcowych [art. 6 ust. 3 lit. a) i b)], którzy wyrazili na to zgodę.
- 4.5. Mają oni obowiązek usuwania lub anonimizacji treści po ich odebraniu przez adresatów.
- 4.6. Zgodnie z art. 4 ust. 11 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych „zgoda” osoby, której dane dotyczą, oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, przez co osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych.
- 4.7. W projekcie utrzymano wymóg **wyraźnie wyrażonej zgody**, określony w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych, przy czym ciężar dowodu spoczywa na podmiotach gospodarczych.
- 4.8. „Przetwarzanie” odbywa się na podstawie tej zgody. Administrator danych „musi być w stanie wykazać, że osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych” (art. 7 ust. 1 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).
- 4.9. Pewne ograniczenia (praw i obowiązków) w zakresie zachowania poufności mogą zostać wprowadzone na mocy prawa UE lub prawa krajowego w celu zapewnienia ochrony interesu publicznego lub realizacji inspekcji.
- 4.10. Osoby fizyczne muszą wyrazić swoją zgodę w odniesieniu do umieszczenia ich danych osobowych w publicznie dostępnym elektronicznym spisie numerów, a przy tym otrzymują środki służące weryfikowaniu takich danych i ich poprawianiu (art. 15).
- 4.11. Prawo do wyrażenia sprzeciwu pozwala użytkownikowi na zablokowanie wykorzystania jego danych powierzonych stronom trzecim (np. handlowcom) oraz za każdym razem, gdy wysyłana jest wiadomość (art. 16). Nowe przepisy zapewnią użytkownikom większą kontrolę nad ich parametrami (pliki typu cookie, identyfikatory), a niepożądane komunikaty (spam, wiadomości, SMS-y, połączenia telefoniczne) mogą zostać zablokowane w przypadku braku zgody użytkownika.

4.12. W sprawie identyfikacji połączeń i blokowania połączeń niepożądanych (artykuły 12 i 14) w rozporządzeniu podkreśla się, że prawa te posiadają również osoby prawne.

4.13. Struktura systemu kontroli jest zgodna z przepisami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (rozdziały VI o organach nadzorczych i VII dotyczący współpracy między organami nadzorczymi).

4.13.1. Nad przestrzeganiem zasad poufności będą musiały czuwać państwa członkowskie i ich krajowe organy odpowiedzialne za ochronę danych osobowych. Pozostałe organy nadzorcze mogą, w ramach wzajemnej pomocy, formułować zastrzeżenia, zgłaszane ewentualnie krajowym organom nadzorczym. Organy nadzorcze współpracują ze sobą oraz z Komisją Europejską, stosując mechanizm spójności (art. 63 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).

4.13.2. Nad jednolitym stosowaniem omawianego rozporządzenia czuwa Europejska Rada Ochrony Danych (art. 68 i 70 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).

Może ona publikować wytyczne, zalecenia i najlepsze praktyki w celu wspierania stosowania rozporządzenia.

4.14. Istnieją środki zaradcze dla osób fizycznych i prawnych będących użytkownikami końcowymi w razie naruszenia ich interesów; osoby te mogą uzyskać rekompensatę z tytułu poniesionej szkody.

4.15. Przewidziane administracyjne kary pieniężne powinny być odstrasżające, ponieważ w razie naruszenia rozporządzenia mogą sięgać 10 000 000 EUR, a w przypadku przedsiębiorstwa – 2 % jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego, przy czym zastosowanie ma kwota wyższa (art. 23); państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji w przypadku braku administracyjnej kary pieniężnej i informują o tym Komisję.

4.16. Nowy tekst w sprawie poszanowania prywatności i wykorzystywania danych osobowych będzie **obowiązywać od dnia 25 maja 2018 r.**, zatem od tego samego dnia, co ogólne rozporządzenie o ochronie danych z 2016 r., rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz projekt dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej [wersja przekształcona, COM(2016) 590 final], jeśli zostaną przyjęte.

4.17. Zakres stosowania *lex specialis* wdrażającego ogólne rozporządzenie o ochronie danych:

— ***ratione iuris*: podstawa prawna**

Opiera się ona na artykułach 16 (ochrona danych) i 114 (jednolity rynek) TFUE, lecz również na artykułach 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Rozporządzenie ma uzupełnić rozporządzenie ogólne o ochronie danych w odniesieniu do danych, które można uznać za dane osobowe.

— ***ratione personae*: podmioty**

To użytkownicy końcowi, osoby fizyczne i prawne, określone w projekcie Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, w stosunku do wszystkich dostawców usług komunikacyjnych, nie tylko tradycyjnych dostawców, ale przede wszystkim nowych podmiotów, których nowe usługi nie zapewniają odpowiednich gwarancji użytkownikom. Techniki stosowane w przypadku usług OTT (komunikatory, SMS-y, połączenia VoIP, wielorakie interfejsy itp.) sprawiają, że znajdują się one obecnie poza zakresem stosowania istniejących przepisów.

— ***ratione materiae*: dane**

Wniosek nie zawiera przepisu dotyczącego przechowywania danych w chmurze obliczeniowej, pozostawiając państwom członkowskim podjęcie odpowiednich kroków zgodnie z art. 23 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych dotyczącym ograniczeń prawa do sprzeciwu i z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (zob. pkt 1.3 uzasadnienia).

Użytkownik będzie musiał wyrazić zgodę na przechowywanie danych i metadanych generowanych w systemach (data, godzina, lokalizacja itp.), w przeciwnym wypadku dane te muszą zostać zanonimizowane lub usunięte.

— ***ratione loci*: gdzie?**

Podmioty dokonują czynności przetwarzania danych w państwach członkowskich albo jedna z ich jednostek organizacyjnych znajdująca się w jednym z państw członkowskich będzie uznawana za „główną” do celów kontroli; krajowe organy nadzorcze będą odgrywały swoją rolę, a Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD) będzie nadzorować cały proces.

4.18. Cele UE: jednolity rynek cyfrowy

- Jednym z celów jednolitego rynku cyfrowego jest stworzenie warunków dla bezpiecznych usług cyfrowych i wzbudzenie zaufania użytkowników z myślą o rozwoju m.in. handlu elektronicznego i innowacji, a tym samym zwiększaniu zatrudnienia i wzrostu (uzasadnienie, pkt 1.1).
- Omawiany projekt rozporządzenia zmierza również do pewnej harmonizacji między tekstami oraz spójności między państwami członkowskimi.
- Co trzy lata Komisja przeprowadzać będzie ocenę stosowania omawianego rozporządzenia i przedstawiać ją Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi (art. 28).

5. Uwagi ogólne

5.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje stworzenie jednocześnie w całej UE spójnego zbioru zasad mających na celu ochronę praw osób fizycznych i prawnych związanych z korzystaniem z danych cyfrowych za pomocą komunikacji elektronicznej.

5.1.1. Z satysfakcją przyjmuje też fakt, że UE odgrywa swoją rolę jako obrońca praw obywateli i konsumentów.

5.1.2. Podkreśla, że choć celem jest ujednolicenie, interpretacja wielu pojęć spoczywa na państwach członkowskich, co przekształca rozporządzenie w rodzaj dyrektywy, która pozostawia wiele miejsca na handlowe wykorzystanie danych prywatnych. W szczególności dziedzina zdrowia jest otwartą bramą dla gromadzenia ogromnych ilości danych osobowych.

5.1.3. Art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 2, art. 16 ust. 4 i 5 oraz art. 24 zawierają raczej przepisy, które można by nazwać środkami dotyczącymi „transpozycji” i które nadawałyby się do dyrektywy, lecz nie do rozporządzenia. Zbyt dużą swobodę pozostawiono podmiotom gospodarczym z myślą o poprawie jakości usług (artykuły 5 i 6). Omawiane rozporządzenie powinno stanowić integralną część wniosku w sprawie dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej [COM(2016) 590 final].

5.1.4. EKES głęboko ubolewa, że nakładanie się na siebie tych tekstów, ich objętość i wzajemne przeplatanie się uniemożliwiają ich lekturę poza kręgiem wtajemniczonych. Niezbędne jest bowiem ciągle przechodzenie od jednego tekstu do drugiego i z powrotem, a wartość dodana nie jest widoczna dla obywateli. Te trudności w lekturze i złożoność wniosku są sprzeczne z duchem programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) i z celem „lepszego stanowienia prawa”, a ponadto spowodują trudności w interpretacji, a także luki w ochronie danych.

5.1.5. Tytułem przykładu, wniosek w sprawie rozporządzenia nie zawiera definicji pojęcia „operatora”. Trzeba odwołać się do projektu Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej⁽⁴⁾, który nie wszedł jeszcze w życie, a który zmienia przepisy w tym sektorze w ramach jednolitego rynku cyfrowego, a mianowicie dyrektywę ramową 2002/21/WE ze zmianami, dyrektywę w sprawie zezwoleń 2002/20/WE ze zmianami, dyrektywę w sprawie usługi powszechnej 2002/22/WE ze zmianami, dyrektywę w sprawie dostępu 2002/19/WE ze zmianami, rozporządzenie (WE) nr 1211/2009 ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej, decyzję w sprawie widma radiowego 676/2002/WE, decyzję (2002/622/WE) ustanawiającą zespół ds. polityki w zakresie widma radiowego i decyzję 243/2012/UE ustanawiającą wieloletni program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego (RSPP). Podstawowym punktem odniesienia pozostaje oczywiście ogólne rozporządzenie o ochronie danych (zob. pkt 2.2), które omawiany wniosek ma uzupełnić i któremu jest on podporządkowany.

5.2. EKES zwraca szczególną uwagę na treść art. 8 dotyczącego ochrony informacji przechowywanych w urządzeniach końcowych i możliwych wyjątków, mającego fundamentalne znaczenie, ponieważ daje on społeczeństwu informacyjnemu możliwości dostępu do danych osobowych. Zwraca także uwagę na treść art. 12 dotyczącego ograniczenia identyfikacji rozmów przychodzących i wychodzących. Oba te artykuły są mało przystępne dla laika.

5.2.1. Dyrektywa z 1995 r. (art. 2) definiowała „dane osobowe” jako „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (osoby, której dane dotyczą)”. Omawiane rozporządzenie rozszerza ochronę danych na metadane i ma odtąd zastosowanie zarówno do osób fizycznych, jak i do osób prawnych. Wypada ponownie podkreślić, że cel projektu jest dwojaki: z jednej strony ma on zapewnić ochronę danych osobowych, z drugiej swobodny przepływ danych pochodzących z łączności elektronicznej i usług łączności elektronicznej w obrębie Unii (art. 1).

⁽⁴⁾ COM(2016) 590 i załączniki 1–11 z 12.10.2016 (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 56).

5.2.2. EKES podkreśla, że dążenie do ochrony danych osób prawnych (art. 1 ust. 2) będzie kolidowało z innymi tekstami, w których nie ma o niej mowy: nie wspomina się tam wyraźnie, że przepisy te powinny mieć zastosowanie w ich przypadku (zob. ogólne rozporządzenie o ochronie danych, dane w instytucjach UE).

5.3. EKES zastanawia się, czy rzeczywistym celem wniosku nie jest większy nacisk na art. 1 ust. 2 – zagwarantowanie „swobodnego przepływu danych pochodzących z łączności elektronicznej i usług łączności elektronicznej w obrębie Unii”, którego to przepływu wniosek nie ogranicza ani nie zabrania z przyczyn związanych z poszanowaniem życia prywatnego i komunikowania się osób fizycznych – zamiast rzeczywistego zapewnienia, zgodnie z art. 1 ust. 1, „prawa do poszanowania życia prywatnego i komunikowania się oraz prawa do ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych”.

5.4. Wszystko opiera się na wyrażeniu zgody przez osobę fizyczną lub prawną. W związku z tym, według EKES-u, użytkownicy powinni być poinformowani, wyedukowani i zachować ostrożność, gdyż po wyrażeniu przez nich zgody dostawca będzie mógł w większym stopniu przetwarzać treści i metadane w celu maksymalizacji korzyści i możliwości działania. Ile osób wie, przed zaakceptowaniem pliku cookie, że jest on używany do śledzenia aktywności? Edukacja użytkowników do korzystania z ich praw, a także kwestie anonimizacji lub szyfrowania powinny być priorytetami w tym rozporządzeniu.

6. Uwagi szczegółowe

6.1. Dane osobowe powinny być zestawiane tylko przez podmioty, które same przestrzegają bardzo rygorystycznych warunków i których cele są znane i uprawnione (zgodnie z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych).

6.2. Komitet ponownie ubolewa nad „zbyt licznymi wyjątkami i ograniczeniami, naruszającymi głoszone zasady prawa do ochrony danych osobowych”⁽⁵⁾. Znakiem rozpoznawczym Unii Europejskiej powinna pozostać równowaga między wolnością a bezpieczeństwem, nie zaś równowaga między podstawowymi prawami człowieka a przemysłem. Grupa Robocza Art. 29 w analizie projektu rozporządzenia (WP 247 z 4 kwietnia 2017 r., opinia 1/2017, pkt 17) krytycznie zaznaczyła, że prowadzi on do obniżenia poziomu ochrony określonego w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych, w szczególności jeśli chodzi o lokalizację urzędzenia końcowego i brak ograniczenia zakresu gromadzenia danych, i nie wprowadza domyślnej ochrony prywatności (pkt 19).

6.3. Dane są jakby przedłużeniem tożsamości osoby, cieniem tożsamości (Shadow-ID). Dane należą do osoby, która je generuje, ale po ich przetworzeniu przestaje mieć na nie wpływ. Co się tyczy przechowywania i przekazywania danych, każde państwo zachowuje swe kompetencje i nie ma harmonizacji ze względu na możliwości ograniczenia praw, jakie otwiera omawiany wniosek. Komitet zwraca uwagę na ryzyko rozbieżności wynikające z faktu, że ograniczenia praw pozostawiono do stosowania według uznania państwom członkowskim.

6.4. Pojawia się pytanie odnoszące się w szczególności do osób pracujących w przedsiębiorstwach: Do kogo należą dane generowane przez te osoby w trakcie pracy? I jak są chronione?

6.5. Struktura kontroli nie jest zbyt jasna⁽⁶⁾; mimo nadzoru sprawowanego przez Europejską Radę Ochrony Danych zabezpieczenia przed arbitralnością nie wydają się być wystarczające, a czas potrzebny, aby procedury doprowadziły do nałożenia sankcji, nie został oszacowany.

6.6. **EKES apeluje, by stworzono europejski portal**, w którym byłyby gromadzone i aktualizowane wszystkie przepisy europejskie i krajowe, prawa, środki odwoławcze, orzecznictwo, elementy praktyczne, aby pomóc obywatelom i konsumentom w odnalezieniu drogi przez gąszcz przepisów i praktyk, tak by mogli korzystać ze swoich praw. Portal ten powinien być inspirowany przynajmniej przepisami dyrektywy (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego oraz zasadami ujętymi w motywach 12, 15 i 21 wniosku dotyczącego dyrektywy zwanej europejskim aktem w sprawie dostępności 2015/0278 (COD) i powinien oferować łatwo dostępne i zrozumiałe treści wszystkim użytkownikom końcowym. EKES jest gotów uczestniczyć w kolejnych fazach opracowywania tego portalu.

6.7. W art. 22 brak jest odniesienia do „powództw zbiorowych”, jak EKES zauważył już w swojej opinii w sprawie Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 56 oraz Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 83.

⁽⁶⁾ Rozdział IV omawianego rozporządzenia odsyła do warunków określonych w rozdziale VII, w szczególności do art. 68 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

6.8. Ograniczenie materialnego zakresu stosowania (art. 2 ust. 2), rozszerzenie uprawnień do przetwarzania danych bez zgody właściciela (art. 6 ust. 1 i 2) i nierealistyczna idea uzyskiwania zgody od WSZYSTKICH zainteresowanych użytkowników (art. 6 ust. 3 lit. b)) oraz art. 8 ust. 1, 2 i 3), ograniczenia praw, jakie mogą zastosować państwa członkowskie, jeśli uznają, że stanowią one środek „konieczny, właściwy i proporcjonalny” – to przepisy, których treść może być interpretowana na tyle sposobów, że okazuje się sprzeczna z rzeczywistą ochroną prywatności. Ponadto szczególną uwagę należy zwrócić na ochronę danych dotyczących małoletnich.

6.9. EKES pozytywnie ocenia prawo osób do kontrolowania łączności elektronicznej, o którym mowa w art. 12, jednak odnotowuje szczególnie hermetyczne brzmienie tego artykułu, który wydaje się stawiać wyżej korzystanie z połączeń telefonicznych „nieznanych” lub „ukrytych”, tak jak gdyby anonimowość była zalecana, gdy tymczasem zasadą powinna być identyfikacja rozmów.

6.10. Niezamawiane materiały (art. 16) i marketing bezpośredni są już objęte zakresem dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych ⁽⁷⁾. System ten powinien domyślnie działać na zasadzie opt-in (akceptacja), a nie opt-out (odmowa).

6.11. Komisja ma dokonywać oceny co trzy lata; jednak w odniesieniu do sektora cyfrowego okres ten jest zbyt długi. Po dwóch ocenach środowisko cyfrowe będzie już całkowicie zmienione. Jednakże przekazanie uprawnień (art. 25), które można rozszerzyć, powinno odbywać się na czas określony, ewentualnie z możliwością przedłużenia.

6.12. Prawo powinno chronić prawa użytkowników (art. 3 TUE), przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności prawnej niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej. Komitet wyraża ubolewanie, że przepływ danych między maszynami (M2M) nie został uwzględniony we wniosku: trzeba w tym wypadku sięgnąć do kodeksu łączności elektronicznej (wniosek dotyczący dyrektywy, art. 2 i 4).

6.12.1. Internet rzeczy ⁽⁸⁾ przekształci BigData (duże zbiory danych) w HugeData (wielkie zbiory danych), a następnie w AllData (środowisko oparte w całości na danych). Jest to klucz do przyszłych fal innowacji. Maszyny, duże i małe, porozumiewają się między sobą i przekazują sobie dane osobowe (nasz zegarek rejestruje rytm naszego serca i przekazuje go do komputera naszego lekarza itd.). Wiele podmiotów cyfrowych uruchomiło własną platformę przeznaczoną dla przedmiotów połączonych z siecią: Amazon, Microsoft, Intel, a we Francji Orange i La Poste.

6.12.2. Internet rzeczy może łatwo stać się obiektem szkodliwych włamań, a ilość informacji osobowych, które mogą być gromadzone na odległość, stale wzrasta (geolokalizacja, dane medyczne, strumień wideo i audio). Braki w dziedzinie ochrony danych interesują m.in. zakłady ubezpieczeń, które zaczynają proponować swoim klientom, by wyposażali się w przedmioty połączone i odpowiedzialnie postępowały.

6.13. Wielu gigantów internetu dąży do przekształcenia swej początkowej aplikacji w platformę: tym samym należy odróżnić aplikację Facebook od platformy Facebook, umożliwiającej programistom tworzenie aplikacji dostępnych poprzez profil użytkownika. Z kolei Amazon był początkowo aplikacją internetową wyspecjalizowaną w sprzedaży online. Obecnie zaś jest platformą umożliwiającą stronom trzecim – zarówno osobom prywatnym, jak i wielkim korporacjom – sprzedaż produktów z wykorzystaniem zasobów Amazona: jego reputacji, logistyki itp. Wszystko to wymaga przekazywania danych osobowych.

6.14. W sektorze gospodarki dzielenia się powstaje coraz więcej platform, które „za pomocą środków elektronicznych umożliwia[ją] kontakt pomiędzy licznymi posiadaczami towarów lub usług oraz dużą liczbą użytkowników” ⁽⁹⁾. Podczas gdy są one cenione ze względu na ich działalność i tworzone miejsca pracy, EKES zastanawia się, w jaki sposób przekazywanie generowanych przez nie danych może być kontrolowane, zarówno w ramach stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, jak i omawianego rozporządzenia.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22, art. 8 i 9.

⁽⁸⁾ Opinia WP247/17 z 1.4.2017, pkt 19 (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 1).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 56.

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL