



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 59

20 lipca 2016

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

516. sesja plenarna EKES-u w dniach 27 i 28 kwietnia 2016 r.

2016/C 264/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nowej strategii na rzecz polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE (opinia z inicjatywy własnej)	1
2016/C 264/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawiedliwszej mobilności pracowników w UE (opinia rozpoznawcza)	11
2016/C 264/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie integracji uchodźców w UE (opinia rozpoznawcza)	19
2016/C 264/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wymiaru zewnętrznego europejskiej polityki energetycznej	28

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

516. sesja plenarna EKES-u w dniach 27 i 28 kwietnia 2016 r.

2016/C 264/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga w sprawie detalicznych usług finansowych. Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw” (COM(2015) 630 final)	35
2016/C 264/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku nowoczesnych, bardziej europejskich ram prawa autorskiego” [COM(2015) 626 final]	51

2016/C 264/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych (COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)) oraz w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zawieranych przez internet lub w inny sposób na odległość (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))	57
2016/C 264/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w związku z obecnym kryzysem żywowym (COM(2015) 454 final)	73
2016/C 264/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni [COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)]	77
2016/C 264/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (tekst jednolity) (COM (2015) 616 final – 2015/0283 (COD))	82
2016/C 264/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia możliwości transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług <i>online</i> w zakresie treści (COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))	86
2016/C 264/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w zakresie wyłączeń w odniesieniu do podmiotów prowadzących handel towarami [COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)]	91
2016/C 264/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania (COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS)) oraz wniosku w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (COM (2016) 26 final – 2016/0011 (CNS))	93
2016/C 264/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym” – (COM(2015) 614 final), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych – (COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów – (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów – (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)) oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))	98
2016/C 264/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich (COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD))	110
2016/C 264/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Stan unii energetycznej w 2015 r.” (COM (2015) 572 final)	117

2016/C 264/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” (COM(2015) 497 final)	123
2016/C 264/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (COM(2016) 71 final – 2016/43 NLE)	134

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

516. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 27 I 28 KWIETNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nowej strategii na rzecz polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 264/01)

Sprawozdawca: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Dnia 21 stycznia 2016 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

nowej strategii na rzecz polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 28 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 190 do 10 (50 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zgadza się z potrzebą dokonania przeglądu obecnej europejskiej strategii bezpieczeństwa (ESB) z 2003 r., tak aby odpowiadała ona kontekstowi międzynarodowemu, który uległ zasadniczej zmianie. Jako organ doradczy instytucji europejskich i przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego uważa za konieczne, aby w procesie opracowania nowej strategii zasięgnięto jego opinii oraz wykorzystywano ustrukturyzowany udział społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem EKES-u należałoby częściej przeprowadzać przeglądy globalnej strategii. Przykładowo co pięć lat, w koordynacji z kadencją Parlamentu i Komisji.

1.2 UE stawia czoła sytuacjom kryzysowym, których zasadnicze cechy to dezintegracja społeczna, współzależność, słabość instytucjonalna i nierówność o charakterze globalnym. Weszliśmy w erę, w której wykluczenie społeczne jest kluczowym czynnikiem konfliktów, w odniesieniu do którego interwencja wojskowa jest w oczywisty sposób niewystarczająca.

1.3 Coraz większa konkurencja w wymiarze geopolitycznym i geogospodarczym oraz wysiłki niektórych potęg zmierzające do podziału świata na strefy wpływów oddziałują na europejski model strategiczny oparty na współpracy i pozytywnej warunkowości, co wymaga jego dostosowania.

1.4 Zdaniem EKES-u w tak złożonej sytuacji międzynarodowej Europejczycy będą zdolni do obrony swoich wartości i interesów wyłącznie poprzez dalsze ujednoczenie celów, kierunków polityki i środków. Europejska polityka zagraniczna zaczyna się w domu, ponieważ polityki zewnętrznej nie da się oddzielić od polityki wewnętrznej.

1.5 Obywatele europejscy przestaną odczuwać obecne rozczarowanie, poczują się Europejczykami i zaangażują się na rzecz Unii, jeśli skieruje się ona w innym kierunku i zacznie upowszechniać swoją wolność, bezpieczeństwo i dobrobyt, pełniąc rolę obrońcy równości, zarówno w Europie, jak w reszcie świata.

1.6 Niezbędne jest zwiększenie politycznej integracji Europy, aby móc myśleć o suwerenności w zglobalizowanym świecie, aby podejmować decyzje w celu odzyskania entuzjazmu dla integracji europejskiej i odnowienia umowy społecznej oraz aby rozwiązać problem deficytu demokratycznego.

1.7 Polityka zagraniczna i wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony, które należałoby zaopatrzyć w większe środki, wymagają stosowania elastyczniejszych metod pracy, które byłyby jednocześnie lepiej skoordynowane pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami europejskimi.

1.8 Obrona UE wymaga większej koordynacji i wspólnego planowania w perspektywie przyszłej europejskiej unii obronnej. W tym celu konieczne są większe środki finansowe oraz rozwój europejskiego sektora obronnego. Trzeba również unikać powielania wydatków dzięki łączeniu instrumentów i dzieleniu się nimi (*pooling and sharing*). Kluczowe jest także lepsze zarządzanie i spójna struktura instytucjonalna, obok promowania szeroko zakrojonych wspólnych projektów. Nie może to naruszać stosunków transatlantyckich ani ścisłej współpracy z sojusznymi i organizacjami, w skład których wchodzi większość państw UE, jak np. z NATO.

1.9 Zdaniem EKES-u priorytety nowej globalnej strategii powinny być następujące: a) wzmocnienie drogi do członkostwa krajów kandydujących, zwłaszcza z Bałkanów Zachodnich, oraz stabilizacja wschodniego i południowego sąsiedztwa, z uwzględnieniem przepływów migrantów i uchodźców; b) prowadzenie wzmocnionej, skuteczniejszej i bardziej dostrzegalnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w oparciu o silną i lepiej określoną europejską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego (EDTIB); c) wzmocnienie skutecznego, zreformowanego wielostronnego systemu na rzecz bezpieczeństwa, zarządzania społeczno-gospodarczego oraz rozwoju; d) promowanie handlu i inwestycji. Wymienione priorytety muszą być podporządkowane dwóm wymiarom przekrojowym: szeroko rozumianemu zrównoważonemu rozwojowi i wzmocnieniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.10 UE ze swoją tradycyjną wielostronną dyplomacją prewencyjną powinna być siłą normalizującą i działającą konstruktywnie, promującą rządy sprzyjające integracji i opowiadającą się za uczestnictwem gospodarek wschodzących w instytucjach wielostronnych.

1.11 Zasadniczym celem globalnej strategii UE, która zrodziła się, by umocnić pokój w Europie, powinno być utrzymywanie i krzewienie pokoju. Kluczowe dla tego celu są polityka bezpieczeństwa i obrony, działania dyplomatyczne i rola społeczeństwa obywatelskiego.

1.12 W odniesieniu do kryzysu uchodźczego EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma opracowanie przez UE wspólnej polityki uchodźczej, azylowej i imigracyjnej, którą realizowałaby jedna instytucja europejska. Zapewniłoby to wspólne, proporcjonalne i solidarne wywiązywanie się przez europejskie państwa z ich zobowiązań.

1.13 EKES sądzi, że należy wprowadzić zmiany w systemie przydzielania europejskich środków na rzecz rozwoju, aby uczynić je elastyczniejszymi, wielofunkcyjnymi i dostosowanymi do konkretnych okoliczności.

1.14 Szereg porozumień handlowych na wielką skalę będących w trakcie negocjacji lub procesu ratyfikacji, oprócz aspektów czysto handlowych, nabiera niekwestionowanego znaczenia geopolitycznego. Podstawowym elementem przyszłej globalnej strategii UE będzie zajęcie się oddziaływaniem geopolitycznym tego rodzaju porozumień, wzmocnienie relacji wielostronnych i unikanie napięć między blokami handlowymi. Z uwagi na to, że porozumienia te mają wpływ na styl życia, w opinii EKES-u należy zająć się wnioskami i wątpliwościami w odniesieniu do tych porozumień przedstawianymi przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz przez ogół obywateli.

1.15 Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego, jego działań i powiązań równoległych do działań dyplomatycznych ma zdaniem EKES-u zasadnicze znaczenie dla wdrożenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Dlatego Komitet wzywa do jednoznacznego włączenia tego elementu do celów priorytetowych WPZiB.

1.16 Uważamy, że EKES, jako organ doradczy instytucji europejskich i przedstawiciel wszystkich dużych organizacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich, jest najlepiej przygotowany do pełnienia funkcji znaczącego partnera instytucji UE zaangażowanych we wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, w szczególności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisji Europejskiej.

1.17 W związku z tym Komitet proponuje wspólne przeanalizowanie wspomnianych priorytetów i sposobu sformalizowania współpracy między ESDZ a EKES-em.

1.18 Komitet oferuje ESDZ swą pomoc w opracowaniu sprawozdania oceniającego na temat aktualnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w politykę zagraniczną UE.

1.19 Proponujemy zorganizowanie w siedzibie EKES-u, w obecności wysokiej przedstawiciel, dorocznego wysłuchania na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z udziałem głównych europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2. Nowy kontekst działań zewnętrznych Unii

2.1 EKES zauważa, że niezbędna jest strategia obejmująca wszystkie instrumenty działań zewnętrznych UE, w tym w zakresie bezpieczeństwa i obrony, w obrębie spójnych i zaktualizowanych ram ogólnych. W związku z tym konieczne są zmiany celów, priorytetów, interesów i instrumentów europejskich działań zewnętrznych z zachowaniem całościowej perspektywy wykraczającej poza podejście fragmentaryczne i opór na szczeblu krajowym oraz wzmacniającej koordynację i elastyczność ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2.2 Pomimo znaczących postępów społecznych w różnych kwestiach objętych milenijnymi celami rozwoju, inne zjawiska, takie jak utrata znaczenia Zachodu, konsolidacja nowych sił wschodzących, rosnące oddziaływanie technologii informacyjnych, tendencje demograficzne i zwiększanie się nierówności czynią bardziej złożonym światowy kontekst geopolityczny, w którym trudniej będzie upowszechnić model oparty na normach i wartościach społeczeństw otwartych. Zachodzi to w ramach instytucji wielostronnych, które nie dostosowały się do nowego wielobiegunowego świata. W konsekwencji normy międzynarodowe ulegają destrukcji, a jednocześnie zmieniają się wymiary znaczenia geopolityki. Większa liczba podmiotów, łącznie z podmiotami niepaństwowymi i przedsiębiorstwami ponadnarodowymi, oraz rozwój technologii przełomowych, utrudnia ustanowienie strategicznej agendy i zarządzanie złożonymi środowiskami.

2.3 Najpilniejsze wyzwania stojące przed UE to: zarządzanie przepływami migracyjnymi, zabezpieczenie Europy przed zagrożeniem terrorystycznym, a także zapobieganie możliwej agresji militarnej oraz cyberagresji wobec państw członkowskich UE. Inne wyzwania, zagrożenia i niebezpieczeństwa mają obecnie charakter zasadniczo globalny: zmiana klimatu, kryzysy finansowe i gospodarcze, uchylanie się od opodatkowania, korupcja, przestępczość zorganizowana, pandemie, kryzysy humanitarne itp. Unia musi odegrać swoją rolę w każdej z tej dziedzin. WPZiB musi stać się skutecznym narzędziem w o wiele większym stopniu niż obecnie, w celu ochrony interesów Unii i państw członkowskich, co ma zasadnicze znaczenie dla szerszego zaangażowania się tych państw w politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE. Jak stwierdziła wysoka przedstawiciel i wiceprzewodnicząca: „Potrzeba nam strategii proaktywnie chroniącej naszych interesów, mając na uwadze, że integralną częścią naszych interesów jest upowszechnianie naszych wartości”.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zewnętrznego wymiaru odnowionej strategii lizbońskiej (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 41).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Nowa polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa UE a rola społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 56).

2.4 Od uruchomienia strategii z 2003 r. miały miejsce dwie znaczące zmiany strukturalne.

2.4.1 Pierwsza z nich wiąże się z faktem, że mamy do czynienia z sytuacjami kryzysowymi, których zasadnicze cechy to dezintegracja społeczna, współzależność, słabość instytucjonalna i nierówność o charakterze globalnym. Obecnie globalizacja wiąże się z bliskością, widocznością oraz gęstością zaludnienia. Nierówność stała się parametrem globalnym. To natężenie kontrastów społecznych leży u podstaw masowego przemieszczania się. Coraz większa unifikacja świata jednocześnie pełnego skrajnych nierówności jest źródłem niestabilności i niepewności. Weszliśmy w erę konfliktów wykluczenia społecznego, w odniesieniu do których interwencja wojskowa jest w oczywisty sposób niewystarczająca. Stoimy przed kwestią społeczną na skalę światową, którą trzeba zdiagnozować, a następnie na nią zareagować, jak uczyniono w XIX i XX wieku w krajach europejskich, a w kontekście międzynarodowym poprzez pionierską deklarację filadelfijską z 1944 r. W tym celu konieczne będzie opracowanie strategii politycznych w dziedzinie przepisów, solidarności i współpracy.

2.4.2 Druga zmiana polega na ponownym zwiększeniu się znaczenia konkurencji geopolitycznej, nie tylko w europejskim sąsiedztwie. Zależymy od naszego położenia geograficznego. Konflikty np. na Ukrainie, w Syrii, Iraku, Libii czy w regionie Sahelu dotyczą nas bezpośrednio z punktu widzenia handlu, terroryzmu dżihadzkiego, dostaw energii czy przemieszczania się uchodźców lub migrantów. Ma to wpływ na strategiczny model europejski, oparty na współpracy i pozytywnej warunkowości.

2.4.3 Nadal aktualne jest stwierdzenie zawarte w obecnej strategii: „najlepszą gwarancją naszego bezpieczeństwa jest świat złożony z dobrze rządzonych państw demokratycznych”. Jednak strategia ta uwidoczniała niektóre niedociągnięcia: 1) ogólnie rzecz biorąc, opisana koncepcja nie doprowadziła do spodziewanych rezultatów, z wyjątkiem niektórych przypadków, związanych zwłaszcza z procesami przystąpienia do UE; 2) istnieją inne wizje opracowane na podstawie konkretnych interpretacji religii, jak ma to miejsce w przypadku samozwańczego Państwa Islamskiego, lub na podstawie swoistego autorytarnego nacjonalizmu, jak w przypadku Rosji, Chin (wielkich potęg bezpośrednio wpływających na szeroko rozumiane sąsiedztwo UE, których koncepcja geopolityki opiera się na strefach wpływu); 3) często nie uwzględniano różnorodności państw, z którymi UE chciała się stowarzyszyć; 4) często mieliśmy do czynienia z niespójnością między przesłaniem UE a prowadzoną przez nią polityką; 5) nie uwzględniano w wystarczającym stopniu faktu, że demokracji i praworządności nie można wprowadzić z zewnątrz, tylko muszą one powstać samoistnie wewnątrz danego państwa.

2.5 Z myślą o ochronie swoich uniwersalnych zasad i wartości, UE powinna dostosować swoją strategię, tak by bardziej skutecznie je propagować za pomocą koncepcji zwanej przez ESDZ „idealizmem pragmatycznym”.

3. Polityka zagraniczna zaczyna się w domu

3.1 Powszechnie przyjmuje się, że polityka zagraniczna jest przedłużeniem polityki wewnętrznej. Dlatego ich skuteczność wymaga, by miały one te same cele oraz były zintegrowane, skoordynowane i spójne w swoich najważniejszych wspólnych aspektach. Zdaniem EKES-u dwa kluczowe filary globalnej strategii w zakresie unijnej polityki zagranicznej buduje się w domu.

3.1.1 Pierwszym z nich jest podstawowy element atrakcyjności UE na świecie – jej model życia oparty na wolności, prawach człowieka i spójności społecznej całej ludności. Nierealistyczne wydaje się myślenie o lepiej ustrukturyzowanej, wspólnej i skutecznej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE bez odwrócenia procesu wzrostu nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy jej członkami, osłabienia jej modelu społecznego, objawów braku solidarności i zaufania, wycofywania się w stronę przestrzeni narodowych, trudności w podejmowaniu wspólnych decyzji, rosnącego braku zaangażowania obywateli czy rozwoju ruchów populistycznych, ksenofobicznych i eurofobicznych. Należy koniecznie wzmocnić zintegrowanie Europy na szczeblu politycznym, prawdopodobnie uciekając się do wzmocnionej współpracy przewidzianej w Traktatach, aby móc aspirować do suwerenności w zglobalizowanym świecie, podejmować decyzje, które przywrócą entuzjazm w stosunku do europejskiego projektu, odnowić umowę społeczną i zrównać proces podejmowania decyzji z demokracją.

3.1.2 Drugi filar odnosi się do dalszej integracji europejskiej i ustanowienia wspólnych polityk i instrumentów w takich dziedzinach działań jak przepływy migracyjne, dostawy energii, zmiana klimatu, międzynarodowy terroryzm, bezpieczeństwo żywnościowe, polityka handlowa, walka z przestępczością zorganizowaną, skuteczny europejski plan inwestycji i tworzenia miejsc pracy, europejski wymiar społeczny czy ukończenie tworzenia rynku wewnętrznego. Obywatele europejscy przestaną odczuwać obecne rozczarowanie, poczują się Europejczykami i zaangażują się na rzecz Unii, jeśli skieruje się ona w inną stronę i zacznie upowszechniać swoją wolność, bezpieczeństwo i dobrobyt, pełniąc rolę obrońcy równości, zarówno w Europie, jak w reszcie świata.

3.2 Zdaniem EKES-u dopracowanie europejskiego jednolitego rynku (polityki przemysłowej, systemu finansowego, polityki w dziedzinie telekomunikacji i transportu, technologii cyfrowych, przemysłu obronnego) jest dla UE priorytetem. Ponadto polityka zagraniczna powinna zająć się rosnącą liczbą kwestii związanych z innymi politykami UE, w tym polityką społeczną, środowiskową, energetyczną, cyfrową, gospodarczą, transportową i przemysłową. Musimy również opracować długofalową wizję dla UE, której centralnym filarem byłaby zagraniczna polityka gospodarcza, a celem promowanie handlu i inwestycji. Ponadto bardzo pilne jest opracowanie wspólnej polityki energetycznej, a także wspólnej polityki w dziedzinie migracji i azylu.

3.3 UE, w nowej konfiguracji geopolitycznej na świecie, nie ma wyboru i musi rozwijać swoje zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Wymaga to bez wątpienia bardziej zintegrowanej polityki zagranicznej – znaczenie poszczególnych państw członkowskich na szczeblu międzynarodowym stopniowo się zmniejsza, a wspólne działanie jest korzystne dla wszystkich – i wiąże się z nadaniem większego znaczenia europejskiej polityce obronnej. Należy to zrealizować przy założeniu znacznie szerszej koncepcji bezpieczeństwa i obrony wykraczającej poza użycie siły. Trzeba jednak również stwierdzić, że choć polityka obronna służy prewencji i pełni funkcję odstraszającą, to jest również narzędziem wykorzystywanym w ostateczności, kiedy nie ma innego sposobu na obronę żywotnych interesów i spełnienie obowiązku obrony. Wymaga to większego i lepszego wykorzystania zasobów. Choć w UE istnieje 28 różnych struktur wojskowych, przeznaczają one na ten cel 40 % sumy, jaką na obronę narodową wydają Stany Zjednoczone. Ponadto mamy do czynienia m.in. ze znacznym powielaniem działań i słabym rozwojem przemysłu obronnego. Wymaga to większych nakładów finansowych oraz wspólnych narzędzi planowania i kontroli. Rządy i obywatele UE powinni mieć świadomość, że bezpieczeństwo, dobrobyt i wolność są ze sobą nierozdzielnie związane. Zwiększenie strategicznej autonomii UE w zakresie obronności nie może jednak być niezgodne lub sprzeczne ze stosunkami transatlantyckimi i musi wpisywać się w sojusze i organy, do których należy większość państw członkowskich UE, w szczególności NATO pozostające podstawą ich wspólnej obrony.

3.4 Europejska polityka obronna powinna koncentrować się na dwóch zasadniczych obszarach: 1) obecna sytuacja geopolityczna powoduje, że UE, jako gwarant bezpieczeństwa poza swoimi granicami, powinna skupić się na szerszym sąsiedztwie, wraz z promowaniem praw człowieka i wspieraniem rozwoju państw sąsiadujących; 2) należy wnieść wkład w zapewnienie swobodnego dostępu do światowych dóbr publicznych oraz w utrzymanie porządku międzynarodowego opartego na określonych normach.

3.5 Przemysł obronny UE musi pełnić istotną rolę w procesie budowania strategicznej niezależności Unii Europejskiej. Jej konkurencyjność stanowi wartość daleko wykraczającą poza interesy sektora prywatnego. Problem rozdrobnienia przemysłu obronnego musi zostać rozwiązany. Powodzenie tego procesu jest w dużym stopniu powiązane z zastosowaniem pewnych instrumentów o kluczowym znaczeniu, takich jak uruchomienie projektów współpracy, przydział odpowiednich środków na rzecz następnego działania przygotowawczego⁽³⁾ i ustanowienie specjalnej linii budżetowej w najbliższych wieloletnich ramach finansowych.

3.6 Teza, że stabilność naszego rzeczywistego sąsiedztwa – naszych sąsiadów i sąsiadów naszych sąsiadów – jest niezbędna dla naszej własnej stabilności, znajduje bardzo bezpośrednie zastosowanie w przypadku zagrożenia terrorystycznego ze strony samozwańczego Państwa Islamskiego. Oznacza to na przykład, że znalezienie politycznego rozwiązania konfliktu w Syrii to zadanie, które przypada bezpośrednio Unii Europejskiej. Wymaga to bowiem zajęcia się jedną z przyczyn problemu, jak również ulepszenia koordynacji w dziedzinie zwalczania terroryzmu i działań wywiadowczych. Rzeczą konieczną jest intensyfikacja wymiany informacji między państwami członkowskimi, w tym utworzenie europejskiej służby wywiadowczej. Ponadto trzeba opracować kompleksową strategię zwalczania terroryzmu, która pozwoli przeanalizować jego przyczyny, uniknąć konfrontacji między światopoglądami religijnymi, a za to sprzyjać współpracy między społecznościami różnych wyznań w walce z fanatyzmem terrorystów. Szczegółne znaczenie ma to, by wspierać świat arabsko-muzułmański (najbardziej dotknięty atakami organizacji mylnie zwanej Państwem Islamskim), tak aby powstał przeciwko temu zagrożeniu we własnym łonie. Europejska strategia walki z terroryzmem powinna też obejmować przeciwdziałanie sprzedaży broni i nielegalnemu handlowi nią czy eliminowanie źródeł finansowania. Pozytywną rolę w tym przedsięwzięciu mogą odgrywać stosunki między społeczeństwem obywatelskim UE a krajami położonymi w naszym szerszym rozumianym sąsiedztwie.

⁽³⁾ Komisja Europejska we współpracy z Europejską Agencją Obrony przygotowuje działanie przygotowawcze dotyczące badań związanych z WPZiB na lata 2017–2019.

3.7 Konieczna jest większa elastyczność działań zewnętrznych. Nie może ona jednak prowadzić do fragmentacji, tylko należy do niej dążyć poprzez pełne wykorzystywanie instrumentów przewidzianych w TUE i TFUE. Zachodzi więc potrzeba częstszego konstruktywnego wstrzymywania się od głosu przez państwa członkowskie w Radzie w dziedzinie WPZiB i WPBiO. W tym kontekście, jeśli chodzi o wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, EKES przypomina po raz kolejny o konieczności utrzymania pewnych wartości w dziedzinie polityki zagranicznej, w szczególności dotyczących poszanowania Karty Narodów Zjednoczonych. Jeżeli jednak w ramach istniejących instrumentów nie uda się znaleźć zadowalającego rozwiązania, konieczne będzie ustanowienie grup ad hoc z udziałem wysokiej przedstawiciel, lub innych organów instytucji europejskich, tak aby zasada jednomyślności nie paraliżowała możliwości Unii w dziedzinie polityki zagranicznej. Jako model dla innych sieci może służyć sieć zielonej dyplomacji, która została utworzona początkowo w celu włączenia celów środowiskowych do stosunków zewnętrznych UE i odegrała ważną rolę w mobilizowaniu i koordynacji unijnych działań dyplomatycznych przed konferencją COP21.

3.8 UE nie powinna czekać na kolejny kryzys, aby wyposażyć się w więcej środków w dziedzinie polityki zagranicznej. Środki te należy zsynchronizować z celami, by nie ulegały zasadniczym zmianom w zależności od koniunktury. Odpowiednie planowanie powinno umożliwić określenie obszarów, w których Unia jest niedostatecznie wyposażona. W ten sposób uda się uniknąć podejścia reaktywnego, które w ostatnich latach charakteryzowało działanie UE w wielu sytuacjach kryzysowych. Konieczne jest zwiększenie środków budżetowych UE przeznaczonych na działania zewnętrzne, w szczególności w dziedzinie działalności humanitarnej, związanej z migracją, rozwojowej, edukacyjnej, antyterrorystycznej i dyplomatycznej, a także wzmacnianie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4. Refleksja nad rolą UE na arenie międzynarodowej

4.1 EKES uważa, że nowa strategia wymaga przeglądu analizy sytuacji międzynarodowej dokonanej przez UE oraz roli, jaką chce ona pełnić w przyszłości. Kluczowe znaczenie ma opracowanie nowych wizji opartych na aktywnym zaangażowaniu w równość między obywatelami w wymiarze wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu; ważne jest również uwypuklenie mocnych stron UE. Wśród nich można wymienić status największego rynku wewnętrznego na świecie, aktywną politykę handlową, najlepiej na świecie finansowaną politykę w dziedzinie współpracy i pomocy humanitarnej, model życia oparty na poszanowaniu państwa prawa i zasadach demokracji, model społeczny oparty na spójności gospodarczej i społecznej, obronę modelu zrównoważonego rozwoju opierającego się na zwalczaniu nierówności i ochronie środowiska, w tym na ambitnych celach w zakresie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu.

4.2 Brak wewnętrznej spójności i woli politycznej ograniczały w przeszłości rolę UE na świecie. Unia nie aspiruje do roli supermocarstwa, tylko pragnie skuteczniej wykorzystywać swoją siłę. Oznacza to, że powinna skupić się na obszarach, w których jej działanie wnosi wartość dodaną i może oddziaływać w bardziej znaczący sposób, w szczególności w swoim najbliższym otoczeniu i instytucjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, MFW, Bank Światowy czy grupa G-20, gdzie działania państw członkowskich są skoordynowane w znikomym stopniu, co ogranicza ich potencjalny wpływ. EKES uważa w tym kontekście za pozytywny wniosek Komisji z października 2015 r. na rzecz jednolitej reprezentacji strefy euro w MFW i innych organizacjach międzynarodowych.

4.3 UE powinna kontynuować swoją tradycyjną wielostronną dyplomację prewencyjną i aspirować do bycia siłą normalizującą i działającą konstruktywnie. Podstawową cechą Unii na arenie międzynarodowej jest obrona globalnego porządku opierającego się na normach i otwartości. UE jako wielka potęga handlowa korzysta z sieci połączeń na świecie w dziedzinie energetyki, finansów, cyberprzestrzeni czy dróg morskich (około 90 % handlu zagranicznego UE odbywa się drogą morską). Bezpieczeństwo jądrowe i bezpieczeństwo energetyczne muszą pozostać w centrum uwagi.

4.4 Powinna również kontynuować współpracę w ramach różnych procesów integracji regionalnej, takich jak ECOWAS, ASEAN czy Mercosur.

4.5 UE powinna wzmacniać rządy demokratyczne i pluralistyczne, wspierając uczestnictwo gospodarek wschodzących w instytucjach wielostronnych, w celu łagodzenia napięć w sposób pokojowy i powstrzymywania tworzenia alternatywnych lub wrogich w stosunku do aktualnych mechanizmów rządzenia.

4.6 Unia Europejska musi stać na straży swych wartości i zasad, powszechności i niepodzielności praw człowieka, zwalczania kary śmierci oraz przemocy wobec kobiet i dziewcząt, a także ochrony praw osób o różnej tożsamości seksualnej (LGBTI). Unia powinna więc oprzeć swoją politykę zagraniczną i bezpieczeństwa na charakterystycznym dla niej modelu społecznym, który stanowi fundament jej bezpieczeństwa, wolności i dobrobytu.

5. Większe zaangażowanie w rozszerzone sąsiedztwo

5.1 Opracowywana obecnie globalna strategia powinna jasno odzwierciedlać znaczenie wschodniego i południowego sąsiedztwa Europy dla bezpieczeństwa i dobrobytu samego kontynentu europejskiego. Powinna ona także zapewnić UE większe oddziaływanie i wpływ na istotne przemiany zachodzące na tych obszarach, z możliwością reagowania na przepływy migrantów i uchodźców oraz regulowania tych przepływów. Wymienione priorytety muszą być podporządkowane dwóm wymiarom przekrojowym: zrównoważonemu rozwojowi i wzmocnieniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

5.2 Rozszerzone lub strategiczne sąsiedztwo (od regionu Sahelu po Zatokę Perską i od Azji Środkowej po Arktykę) stanowi obszar o kluczowym znaczeniu nie tylko dla europejskich działań zewnętrznych, lecz również dla wewnętrznego wymiaru państw członkowskich. Obszar ten doświadcza obecnie głębokiej dezintegracji społecznej i instytucjonalnej z wielu powodów, takich jak konflikty zbrojne, przymusowe przemieszczanie się, terroryzm międzynarodowy, rozpadanie się struktur państwowych, korupcja, przestępczość zorganizowana, nawrót autorytaryzmu, jak ma to miejsce w przypadku Turcji czy asertywność takich potęg jak Rosja oraz agresje militarne i hybrydowe. Wiąże się to poważnymi wyzwaniami strukturalnymi w perspektywie długoterminowej i silnym oddziaływaniem na Unię.

5.3 W tej niekorzystnej sytuacji UE musi ponosić większą odpowiedzialność za poprawę sytuacji gospodarczej, społecznej i w dziedzinie bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie. UE nie powinna rezygnować z obrony demokracji, państwa prawa oraz podstawowych praw człowieka i praw społecznych (które obejmują między innymi swobodę zrzeszania się i prawo do rokowań zbiorowych) w swoim sąsiedztwie. W tym celu kluczowe znaczenie ma wsparcie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, a także zachowanie jej niezależności.

5.4 EKES uważa za pozytywny przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa oraz stwierdzenie związku między niestabilnością, ubóstwem, nierównościami i brakiem możliwości, które mogą potęgować skłonność do radykalizacji postaw. W tym kontekście działania zewnętrzne mogą stworzyć synergię poprzez połączenie bezpieczeństwa, rozwoju i handlu. Dla osiągnięcia tego celu kluczowe znaczenie ma wyeliminowanie naruszeń prawa do zrzeszania się i swobody organizacji przedsiębiorców, pracowników lub organizacji trzeciego sektora. Ważne jest również rozwinięcie narzędzi wczesnego ostrzeżenia, aby zapobiegać potencjalnym przyszłym kryzysom.

5.5 EKES wzywa do utrzymania ścisłego, lecz nierestrykcyjnego podejścia w dziedzinie rozszerzenia i liberalizacji reżimu wizowego, zawsze uwarunkowanych kontrolowanymi reformami.

5.6 Z kwestią sąsiedztwa ściśle związany jest kontynent afrykański, który zdaniem EKES-u powinien zostać drugim priorytetowym obszarem geograficznym polityki zagranicznej UE. Nie tylko dlatego, że to w tym regionie powstaje wiele wyzwań, lecz również z uwagi na możliwości zawarcia sojuszy, które mogą przyczynić się do rozwoju gospodarczego i sprawowania rządów w skali światowej ⁽⁶⁾. Program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 oraz porozumienie klimatyczne z Paryża stanowią dobrą okazję do nawiązania i wzmocnienia partnerstw z krajami afrykańskimi.

⁽⁴⁾ REX/458 – opinia EKES-u pt. „Przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa”, przyjęta 25 maja 2016 r. (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie strategii rozszerzenia UE (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31).

⁽⁶⁾ REX/455 – opinia EKES-u pt. „Przyszłość stosunków UE z grupą państw AKP”, przyjęta 25 maja 2016 r. (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

5.7 Z geopolitycznego punktu widzenia, stabilność w naszym szeroko pojętym sąsiedztwie wiąże się również z zajęciem się wielkimi potęgami, które wywierają na nie największy wpływ, zwłaszcza Rosją i Chinami. Odnowiona asertywność Rosji i polityka Chin „Jeden pas i jeden szlak” (OBOR – szeroko zakrojone inwestycje w infrastrukturę łączności) sprawiają, że UE bardziej niż kiedykolwiek powinna przemawiać jednym głosem wobec tych dwóch potęg, a nie przedstawiać opinie 28 państw członkowskich.

5.8 W odniesieniu do kryzysu uchodźczego EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma opracowanie przez UE wspólnej polityki azylowej i uchodźczej, którą realizowałaby jedna instytucja europejska. Zapewniłoby to wspólne, proporcjonalne i solidarne wywiązywanie się przez europejskie państwa z ich zobowiązań. Wzmacnianie kanałów regularnej migracji ma podstawowe znaczenie zarówno dla zaspokojenia zapotrzebowania na zatrudnienie i schronienie, jak i zapotrzebowania na migrantów w UE w konsekwencji panujących w niej tendencji demograficznych, a także w celu zapobiegania handlu ludźmi. Konieczne jest również poszanowanie prawa międzynarodowego i unijnego, wspólnotowa reakcja na kryzys humanitarny, którego ofiarami są osoby, które już znajdują się na terytorium Unii, oraz zwiększenie środków przeznaczonych na ochronę wspólnych granic oraz akcje ratunkowe na morzu, a także utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jak zaproponowała Komisja Europejska.

6. Pobudzanie polityki rozwojowej UE

6.1 UE powinna dostosować swoją politykę wewnętrzną i zewnętrzną do celów programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030. W ramach swojej polityki rozwojowej UE powinna położyć szczególny nacisk na program działań z Addis Abeby. Porozumienie klimatyczne z Paryża wykazało, że świat w sposób nieunikniony kieruje się w stronę zielonej gospodarki. W procesie tym UE odgrywa pionierską rolę.

6.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem działania mające na celu skierowanie oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) do krajów najbiedziej rozwiniętych (LDC), finansowanie „nowego ładu na rzecz państw niestabilnych”, strategiczną ocenę pomocy na rzecz równości płci, zwiększenie dotacji na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i zobowiązania EBI w dziedzinie walki ze zmianą klimatu, jak również wsparcie finansowe dla krajów rozwijających się w wysokości 100 mld dolarów rocznie do 2020 r., zgodnie ze zobowiązaniami z porozumienia paryskiego.

6.3 Należy wzmocnić wymiar ekonomiczny europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie ograniczając się przy tym do obszaru handlu. Konieczne jest również wspieranie szkoleń, innowacji i przedsiębiorczości, ponieważ stabilizacja naszych sąsiadów wymaga ich rozwoju gospodarczego i społecznego. Takie państwa jak między innymi Tunezja, Liban lub Jordania powinny korzystać z planu rozwojowego umożliwiającego wzmocnienie ich gospodarki. Niesienie pomocy państwom trzecim w przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną, w tym poprzez skuteczny transfer technologii i współpracę, oferuje obopólne możliwości.

6.4 EKES odnotowuje, że zmiana klimatu jest czynnikiem przyczyniającym się do migracji wynikającej z niestabilności państwowej, braku bezpieczeństwa i niedoboru zasobów. UE musi wspierać kraje rozwijające się, zwłaszcza najbardziej podatne na zagrożenia, pomagając im w bezpośrednim przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną i wzmocnieniu ich odporności na zmianę klimatu.

6.5 EKES podkreśla, że pomimo aktualnej restrykcyjnej polityki fiskalnej w wielu państwach członkowskich cel wypłacania co najmniej 0,7 % dochodu narodowego brutto (DNB) w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej powinien być traktowany priorytetowo. Konieczne jest także zwiększenie spójności polityki na rzecz rozwoju i wspieranie koordynacji między państwami członkowskimi i instytucjami UE ⁽⁷⁾.

6.6 Konieczne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów w finansowanie celów zrównoważonego rozwoju, w tym społeczeństwo obywatelskie i instytucje finansowe na rzecz rozwoju. Należy również w większym stopniu włączyć partnerów społecznych w zarządzanie projektami ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Polityka rozwoju Unii Europejskiej: »Konsensus europejski«” (Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 79).

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Finansowanie rozwoju – stanowisko społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 49).

6.7 EKES uważa, że należy wprowadzić zmiany w systemie przydzielania europejskich środków na rzecz rozwoju, aby uczynić je elastyczniejszymi, wielofunkcyjnymi i dostosowanymi do konkretnych okoliczności. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie między innymi takich form współpracy, jak umowy ramowe, dotacje operacyjne i w systemie kaskadowym, umowy wieloletnie, fundusze przeznaczone na działania w sytuacjach wyjątkowych lub wdrażanie „zestawu narzędzi” określonego w ramach zorganizowanego dialogu⁽⁹⁾.

7. Nowe uwarunkowania dla handlu i inwestycji

7.1 EKES popiera wolny handel, jeden z filarów samej Unii Europejskiej. Zwraca jednocześnie uwagę na konieczność uwzględniania asymetrii między negocjującymi stronami i poszanowania podstawowych praw pracowniczych, a także norm środowiskowych. Jednocześnie nadal wspiera wielostronne podejście WTO do zasad handlowych. Uczestnictwo, na poziomie doradztwa oraz rzeczywiste, najbardziej reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zespołach opracowujących porozumienia należy zdaniem EKES-u poddać gruntownemu przeglądowi⁽¹⁰⁾.

7.2 Porozumienia na wielką skalę, takie jak TTP, CETA, TTIP, umowy o wolnym handlu z Japonią i Indiami czy RCEP nabywają obecnie – poza wymiarem czysto handlowym – niezaprzeczalnego wymiaru geopolitycznego. Przyciągają również coraz większą uwagę społeczeństwa obywatelskiego, z uwagi na fakt, że dotyczą zasad i norm o istotnym wpływie dla modele życia. Ma to szczególne znaczenie pod względem oddziaływania, w demokratycznym procesie podejmowania decyzji, na mechanizmy rozwiązywania kwestii różnic między inwestorami i państwami oraz komisjami współpracy legislacyjnej.

7.3 Wyzwaniem, przed którym stoi UE w tej dziedzinie, jest konieczność jednoczesnego wyjścia naprzeciw perspektywom ekonomicznym i geostrategicznym oraz zapewnienia europejskich przepisów i norm, usług publicznych i ochrony podstawowych obszarów regulacji politycznej, takich jak normy sanitarne, pracownicze i w dziedzinie ochrony środowiska⁽¹¹⁾. W swojej opinii EKES, podobnie jak społeczeństwo obywatelskie, przychyliła się do zdania, że ochronę inwestorów powinny zapewniać sądy powszechne lub, w przypadku ich braku, niezależny sąd międzynarodowy utworzony przez ONZ. Komitet popiera również rzeczywisty udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w porozumieniach, który jest powiązany z polityką przejrzystości informacyjnej w czasie rzeczywistym, zarówno w procesie negocjacji, jak i podejmowania decyzji dotyczących społeczeństwa obywatelskiego⁽¹²⁾.

8. Wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego jako podstawowego elementu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE

8.1 Zdaniem EKES-u zorganizowane społeczeństwo obywatelskie stanowi jeden z elementów składowych demokracji. Społeczeństwo obywatelskie posiadające swobody i prawa, z silnymi partnerami społecznymi, rzeczywiście uczestniczące w podejmowaniu decyzji oraz uznawane na poziomie instytucjonalnym ma podstawowe znaczenie dla dostępu do demokracji i jej wzmocnienia, unikania nadużyć władzy, sprzyjania rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej, krzewienia pokoju, walki o równość pod jej różnymi postaciami, upowszechniania i realizowania modelu zrównoważonego rozwoju oraz wzbogacania instytucjonalnego systemu demokratycznego. Ma również kluczowe znaczenie dla zacieśniania powiązań ze społeczeństwami obywatelskimi z innych krajów i regionów świata poprzez działanie równoległe do dyplomacji, co ma znaczenie dla zbliżenia historii, kultur, przekonań i globalnych celów.

8.2 Dlatego EKES wzywa do jednoznacznego włączenia tego elementu do celów priorytetowych WPZiB. W celu takiego wzmocnienia należy wykorzystać różne środki, takie jak fundusze współpracy i rozwoju praw człowieka, działania i wymogi dyplomatyczne, rzeczywiste i skuteczne uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w charakterze doradczym, a nie tylko biernym, w zespołach opracowujących umowy handlowe lub umowy o stowarzyszeniu, jako członkowie tych zespołów wnoszący wkład we wszystkie aspekty, wzmocnienie polityki ukierunkowanej na to, aby europejskie przedsiębiorstwa obecne w innych krajach lub regionach spełniały wymogi podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy i opracowywały polityki w dziedzinie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, których broni UE.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie „Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w politykę rozwojową UE oraz we współpracę na rzecz rozwoju” (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 28).

⁽¹⁰⁾ List przewodniczącego Henri Malosse'a do komisarzy Cecili Malmström z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie przekazania oceny i zaleceń dotyczących grup doradczych przy układach o stowarzyszeniu.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u pt. „Handel z korzyścią dla wszystkich: w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”. Zob. Dz.U., s. 123.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Ochrona inwestorów i rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem w umowach handlowych i inwestycyjnych między UE a państwami trzecimi” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 45).

8.3 EKES uważa w związku z tym za konieczne angażowanie europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w określanie i realizację celów i priorytetów WPZiB. Komitet sugeruje, że rolę społeczeństwa obywatelskiego można ulepszyć:

- poprzez wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego w sąsiedztwie europejskim, z myślą o wsparciu procesów stabilizacji i demokratyzacji,
- poprzez lepsze łączenie partnerów na podstawie kryteriów zgodnych z europejskim modelem społecznym, a konkretnie rzecz biorąc, uznając równość partnerów społecznych,
- wzmacniając organy uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, np. rady społeczno-gospodarcze,
- poprzez zredukowanie deficytu dialogu obywatelskiego i społecznego w krajach EPS,
- sprzyjając rozwojowi regionalnych organizacji sektorowych, jak to ma miejsce w takich dziedzinach jak gospodarka społeczna, organizacje biznesowe, związki zawodowe, organizacje rolnicze, propagowanie przedsiębiorczości kobiet, prawa człowieka itp.,
- w większym stopniu poddając działania zewnętrzne Unii kontroli i monitorowaniu przez europejskie społeczeństwo obywatelskie,
- skuteczniej angażując społeczeństwa obywatelskie w umowy handlowe, stowarzyszenia i partnerstwa,
- wspierając tworzenie warunków sprzyjających udziałowi organizacji społeczeństwa obywatelskiego państw trzecich w polityce rozwojowej,
- angażując społeczeństwa obywatelskie w politykę w zakresie azylu i uchodźców z punktu widzenia integracji i walki z ksenofobią,
- poprzez skoordynowanie udziału różnych uczestników społeczeństwa obywatelskiego (przedsiębiorców, związków zawodowych, organizacji społeczno-gospodarczych trzeciego sektora, organizacji pozarządowych) w bardziej ustrukturyzowany i mniej zrzeszeniowy sposób.

9. Rola EKES-u

9.1 Uważamy, że EKES jako organ doradczy instytucji europejskich i przedstawiciel wszystkich dużych organizacji społeczeństwa obywatelskiego państw wchodzących w skład UE może najlepiej wypełnić funkcję znaczącego partnera ESDZ oraz Komisji Europejskiej w zakresie wzmocnienia i dalszego rozwoju skutecznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Potwierdzeniem tego przekonania jest trójstronna struktura Komitetu oraz jego globalna wizja, szerokie doświadczenie i relacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z różnych części świata, które w większości opierają się na mandacie otrzymanym w ramach różnego rodzaju umów międzynarodowych podpisanych przez UE: układów o stowarzyszeniu, partnerstwach strategicznych, umów o wolnym handlu, porozumień z krajami kandydującymi do przystąpienia ⁽¹³⁾.

9.1.1 Proponujemy zorganizowanie w siedzibie EKES-u, w obecności wysokiej przedstawiciel, dorocznego wysłuchania na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z udziałem głównych europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

9.2 EKES uważa, że byłoby bardzo wskazane nawiązać strategiczną relację z ESDZ, opierającą się na obopólnym przekonaniu o znaczeniu społeczeństwa obywatelskiego w kontekście polityki zagranicznej UE, a w szczególności realizacji określonych celów priorytetowych. W związku z tym EKES proponuje wspólne przeanalizowanie wspomnianych priorytetów i sposobu sformalizowania współpracy między ESDZ a Komitetem.

9.3 EKES może wesprzeć ESDZ w opracowaniu sprawozdania oceniającego na temat aktualnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w politykę zagraniczną UE.

9.4 W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa EKES zacieśni współpracę z organizacjami ONZ, takimi jak MOP czy FAO.

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹³⁾ EKES posiada obecnie 23 struktury międzynarodowe oraz monitorujące kwestie międzynarodowe.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawiedliwszej mobilności pracowników w UE

(opinia rozpoznawcza)

(2016/C 264/02)

Sprawozdawczyni: Laura GONZÁLEZ de TXABARRI ETXANIZ

Współsprawozdawczyni: Dorte ANDERSEN

Pismem z dnia 16 grudnia 2015 r. Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia, w imieniu prezydencji niderlandzkiej w Radzie, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciło się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

sprawiedliwszej mobilności pracowników w UE

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 4 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–26 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 232 do 2 (5 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa, że w obecnym kontekście politycznym zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie powinny dołożyć szczególnych starań, aby gwarantować i propagować swobodny przepływ pracowników w UE, znosząc dyskryminację ze względu na przynależność państwową, oraz unikać nieuzasadnionych ograniczeń swobodnego przepływu zarówno dla pracowników, jak i dla przedsiębiorstw, mając na uwadze, że swobody te należą do podstawowych praw ustanowionych w TFUE i najbardziej cenionych osiągnięć procesu integracji europejskiej. EKES popiera inicjatywy, które mogą zachęcić do mobilności pracowników w UE, a także ją propagować, co jest zgodne z celem dotyczącym promowania mobilności wytyczonym przez prezydencję niderlandzką i Komisję.

1.2 Mobilność pracowników, jeśli opiera się na sprawiedliwych warunkach i stanowi pozytywne rozwiązanie, może przynosić korzyści dla pracowników, pracodawców i społeczeństwa jako całości. Jest to podstawa rynku wewnętrznego, która może pomóc w stworzeniu możliwości zatrudnienia i dobrobytu dla europejskich obywateli i przedsiębiorstw. Mobilność może być istotnym elementem realizacji celów dotyczących zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w UE, pomagając w wyrównaniu różnych poziomów zatrudnienia w państwach członkowskich poprzez zapewnienie siły roboczej i talentów w miejscach niedoboru, ze względu na jej potencjał zapewniania wystarczających zasobów ludzkich i wspierania przekazywania wiedzy, innowacji i rozwoju umiejętności, co jest istotne w świecie, w którym zachodzą nieustające zmiany technologiczne. Jednocześnie mobilność może przyczynić się do załagodzenia skutków starzenia się siły roboczej państwa docelowego.

1.3 Mobilność pracowników może też prowadzić, w niektórych przypadkach i sektorach, do tzw. „drenażu mózgów”, zwłaszcza wśród ludzi młodych, którzy przenoszą się z niektórych krajów o wysokiej stopie bezrobocia w poszukiwaniu pracy lub lepszych szans zawodowych. Jednocześnie pozytywna wartość swobodnego przepływu pracowników nie powinna być osłabiana lub podawana w wątpliwość z uwagi na nieuzasadnione obawy przed wszelkiego rodzaju nadużyciami.

1.4 W celu uniknięcia takich sytuacji EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do promowania polityk gospodarczych zorientowanych na wzrost i wydajność oraz do generowania wysokiej jakości zatrudnienia we wszystkich państwach członkowskich, aby poprawić warunki życia wszystkich europejskich obywateli.

1.5 Sprawiedliwa mobilność wymaga zagwarantowania przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym dla mobilnych pracowników europejskich korzystających z prawa do swobodnego przepływu, którzy podlegają warunkom pracy i zasadom ustalania wynagrodzenia w kraju przyjmującym, z całkowitym poszanowaniem krajowych systemów negocjacji zbiorowych i stosunków pracy.

1.6 EKES apeluje do Komisji, aby w konsultacji z partnerami społecznymi zajęła się wszystkimi koniecznymi kwestiami dotyczącymi pracowników delegowanych, tak by zaradzić nieuczciwym praktykom prowadzącym do dumpingu społecznego. Jednocześnie wszelkie nowe środki na poziomie europejskim należy przyjmować z poszanowaniem krajowych kompetencji w dziedzinie negocjacji zbiorowych i różnych systemów stosunków pracy.

1.7 Jeśli chodzi o pracowników transgranicznych (czy przygranicznych), EKES uważa, że należy monitorować sytuację i zbierać dane na poziomie UE w celu usunięcia ewentualnych przeszkód i zapewnienia wolnej i sprawiedliwej mobilności tych pracowników.

1.8 EKES zwraca się do Komisji, aby zgodnie z wyrażaną przez nią wolą zlikwidowania dumpingu socjalnego i nadużyć nie dopuszczała do stwarzania dla nich warunków w ramach innych inicjatyw dotyczących rynku wewnętrznego (w tym planowanego paszportu służbowego).

1.9 Podstawową rolę w zagwarantowaniu sprawiedliwej mobilności powinna odgrywać inspekcja pracy. EKES, aby uczynić to możliwym, wzywa państwa członkowskie do zapewnienia krajowym inspekcjom i organom kontroli rynku pracy wystarczających kompetencji, zasobów ludzkich i środków, a jednocześnie popiera udoskonalanie unijnych transgranicznych instrumentów inspekcji rynku pracy, w tym poprawę egzekwowania kar na szczeblu transgranicznym.

1.10 EKES popiera uproszczenie zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i współpracę między państwami członkowskimi na rzecz ich stosowania oraz podkreśla, że w każdym przeglądzie rozporządzenia (WE) nr 883/2004⁽¹⁾ należy zawsze respektować zasadę równego traktowania pracowników mobilnych, aby zapobiegać utracie nabytych przez nich praw bądź pozbawieniu ich praw w związku z ich przemieszczaniem się w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim.

2. Wprowadzenie

2.1 EKES sporządził niniejszą opinię rozpoznawczą w sprawie sprawiedliwszej mobilności pracowników w UE na wniosek prezydencji niderlandzkiej, która wskazuje w swoich priorytetach, że mobilność pracowników może stymulować wzrost gospodarczy i zatrudnienie, ale należy wyeliminować jej ujemne strony, aby zwiększyć poparcie społeczne dla swobodnego przepływu pracowników.

2.2 Swobodny przepływ pracowników stanowi jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego i jeden z filarów procesu integracji europejskiej. Ponadto jest jednym z osiągnięć najbardziej cenionych przez obywateli Unii. Rynek wewnętrzny powstał w oparciu o swobodę poruszania się i przyczynił się do generowania wzrostu gospodarczego, rozwoju zatrudnienia i możliwości dla obywateli, pracowników i przedsiębiorstw. Mobilność pracowników, jeśli odbywa się w sprawiedliwych warunkach, może przynosić korzyści dla pracowników, przedsiębiorstw i społeczeństwa jako całości. Dlatego też należy ją ułatwiać i w miarę możliwości usuwać przeszkody stojące jej na drodze. Nie można akceptować nieuczciwej konkurencji ani dyskryminacji pracowników na rynku wewnętrznym.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1).

2.3 Mobilność pracowników może też wiązać się z licznymi niedogodnościami, którymi należy się zająć, aby ograniczyć ryzyko i umożliwić zarówno pracownikom, jak i przedsiębiorstwom pełne korzystanie ze stwarzanych przez nią szans.

2.4 UE chce zwiększyć sprawiedliwą mobilność zawodową w Europie, usuwając utrudniające ją bariery. Komisja Europejska zapowiedziała w swoim programie prac na 2016 r., że przedstawi wnioski dotyczące mobilności pracowników obejmujące „środki zwalczania nadużyć poprzez skuteczniejsze egzekwowanie przepisów i lepszą koordynację systemów zabezpieczenia społecznego” oraz „ukierunkowany przegląd dyrektywy o delegowaniu pracowników⁽²⁾ w celu rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk prowadzących do dumpingu socjalnego i zjawiska drenażu mózgów poprzez zagwarantowanie, że za tę samą pracę w tym samym miejscu będzie przysługiwało to samo wynagrodzenie”, a także wnioski dotyczące promowania mobilności pracowników w UE.

2.5 Celem tej opinii jest poruszenie różnego rodzaju kwestii związanych z mobilnością pracowników w kontekście rynków pracy cechujących się wysokimi stopami bezrobocia i stale ulegających głębokim zmianom na tle globalizacji, przemian społecznych i innowacji technologicznych.

2.6 Po kilkudziesięciu latach bardzo ograniczonej mobilności wewnątrzspółnotowej rozszerzenie UE, kryzys, który rozpoczął się w 2008 r., i wzrost bezrobocia spowodowały wzrost mobilności pracowników. W 2014 r. w UE było około 15 mln mobilnych osób, w porównaniu z prawie 12 mln w 2006 r.⁽³⁾ W tym samym roku liczba pracowników mobilnych w wieku produkcyjnym pracujących i mieszkających w innym państwie członkowskim wynosiła 8,3 mln osób, co odpowiada 3,4 % całości siły roboczej, dodatkowo do 1,6 mln osób mieszkających w jednym kraju, a pracujących w innym (pracownicy przygraniczni)⁽⁴⁾.

2.7 Jednak z powodu rozmaitych czynników swobodny przepływ obywateli i pracowników w UE jest obecnie kwestionowany. EKES jest zaniepokojony takim rozwojem sytuacji. Zarówno ograniczenia wprowadzane w odniesieniu do strefy Schengen przez niektóre państwa członkowskie ze względu na napływ uchodźców⁽⁵⁾, jak i wyjątki od zasady równego traktowania pracowników mobilnych wewnątrz UE, na które zezwolono Zjednoczonemu Królestwu na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 18–19 lutego 2016 r.⁽⁶⁾, mogą naruszać jedno z najbardziej cenionych osiągnięć procesu budowania Unii Europejskiej.

2.8 Swobodny przepływ pracowników i zniesienie wszelkiej dyskryminacji opartej na przynależności państwowej są podstawowymi zasadami ustanowionymi w TFUE, które należy gwarantować i upowszechniać. Jednocześnie strefa Schengen stanowi centralny element procesu integracji europejskiej, konieczny do prawidłowego działania gospodarki Unii. Zagwarantowanie otwartych granic i możliwości przemieszczania się, mieszkania i pracy na równych warunkach w dowolnym państwie członkowskim Unii powinno być priorytetem i obowiązkiem UE i jej państw członkowskich.

2.9 Mając na uwadze, że wywiera to wpływ przede wszystkim na pracowników i przedsiębiorstwa, Komisja powinna zasięgnąć opinii partnerów społecznych na poziomie sektorowym i międzysektorowym co do konieczności wszelkich inicjatyw w tej dziedzinie i ich ewentualnych treści. Jednocześnie wszelkie nowe środki na poziomie europejskim należy przyjmować z poszanowaniem krajowych kompetencji w dziedzinie negocjacji zbiorowych i różnych systemów stosunków pracy.

⁽²⁾ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, polskie wydanie specjalne: rozdział 05 tom 002 s. 431).

⁽³⁾ Komisja Europejska, *Employment and Social Developments in Europe 2015*, s. 33.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, przemówienie komisarz Marianne Tyssen w sprawie europejskiej wizji sprawiedliwej mobilności pracowników, Dublin, 13 listopada 2015.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm

⁽⁶⁾ Decyzja szefów państw lub rządów, zebranych w Radzie Europejskiej, dotycząca nowego porozumienia dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej, sekcja D dot. świadczeń społecznych i swobodnego przepływu.

3. Uwagi ogólne

3.1 Swobodny przepływ pracowników regulują art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 4 ust. 2 lit. a), art. 20, 26 i 45–48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zakazują one wszelkiej dyskryminacji pracowników z państw członkowskich ze względu na ich przynależność państwową w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy i zatrudnienia. Umożliwiają dostęp do prawa do mobilności, pobytu oraz do praw socjalnych i gospodarczych; podstawowe przepisy regulujące te prawa zawarto w dyrektywie 2004/38/WE w sprawie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w UE ⁽⁷⁾ oraz w dyrektywie 2014/54/UE w sprawie środków ułatwiających korzystanie z prawa do pracy w innym państwie członkowskim ⁽⁸⁾.

3.2 Swoboda przepływu pracowników oznacza prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w jednym z państw członkowskich w celu wykonywania w nim pracy zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi mającymi zastosowanie do zatrudnienia pracowników krajowych. Obejmuje w związku z tym swobodę przemieszczania się jako taką i prawo do równego traktowania między innymi w związku z zatrudnieniem, usługami społecznymi, edukacją i szkoleniem.

3.3 Mobilność pracowników, jeśli odbywa się w sposób sprawiedliwy, może przynosić korzyści pracownikom, przedsiębiorstwom i społeczeństwu jako całości. Może być wspianą okazją do rozwoju osobistego, gospodarczego i społecznego obywateli i pracowników, dlatego należy ją ułatwiać.

3.4 Mobilność jest kluczowym czynnikiem zdolności do zatrudnienia i rozwoju talentów oraz może być środkiem do rozwiązania kwestii różnic wskaźników zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich poprzez rekompensowanie niedoboru siły roboczej tam, gdzie on występuje, i lepsze wykorzystywanie zdolności pracowników. Zapewnia pracownikom lepsze szanse zatrudnienia i oferuje większe pole do działania dla pracodawców poszukujących talentów. Mobilność może być zatem istotnym elementem realizacji celów strategii „Europa 2020”, które dotyczą zatrudnienia i wzrostu gospodarczego.

3.5 Mobilność pracowników może też służyć wspieraniu przekazywania wiedzy, innowacji i rozwoju kapitału ludzkiego, zwłaszcza w kontekście szybkich przemian technologicznych i globalizacji. W odpowiednich warunkach sprawiedliwa mobilność pracowników powinna sprzyjać kontaktom między obywatelami europejskimi, tak aby mogli rozwijać wiedzę o sobie nawzajem i wzajemną akceptację, co przyczynia się do tworzenia bardziej tolerancyjnego i otwartego społeczeństwa.

3.6 Nie można jednak pomijać faktu, że mobilność pracowników wiąże się też z licznymi niedogodnościami. Europejscy pracownicy zatrudnieni w innych państwach członkowskich czasami z różnych powodów są bardziej narażeni na nadużycia i dyskryminację w takich dziedzinach, jak zabezpieczenie społeczne, warunki zatrudnienia i wynagrodzenia, dostęp do świadczeń społecznych i do edukacji, opodatkowanie itp. Wszystkie te okoliczności mogą też zakłócać konkurencję między przedsiębiorstwami, zwłaszcza w sektorach pracochłonnych, takich jak sektor budowlany, o znacznym odsetku bardzo małych przedsiębiorstw. Mobilność może ponadto wiązać się z rozdzieleniem rodzin i trudnościami z integracją w innym kraju wynikającymi z barier językowych, kulturowych itp. EKES sporządził kilka opinii w sprawie znaczenia wspierania mobilności w ramach UE i eliminacji tych przeszkód ⁽⁹⁾.

3.7 Stale słabe prognozy gospodarcze, wysokie stopy bezrobocia i brak perspektyw na rynku pracy w pewnych państwach UE sprawiają, że niektórzy pracownicy, zwłaszcza młodzi, szukają pracy lub lepszych zarobków i warunków pracy w innych krajach. Może to mieć pozytywną stronę, jeśli umożliwia młodym ludziom pracę w innym kraju, zdobywanie doświadczenia i rozwój umiejętności zamiast pozostawania bez pracy w kraju pochodzenia. Ponadto po powrocie wykorzystują oni zdobyte doświadczenie z korzyścią dla kraju pochodzenia. Może to też jednak prowadzić do problemu znanego jako „drenaż mózgow” i nasilać skutki starzenia się społeczeństwa w krajach pochodzenia.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz.U. L 158 z 30.4.2004, polskie wydanie specjalne: rozdział 05 tom 005 s. 46).

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz.U. L 128 z 30.4.2014, s. 8).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 27; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 74; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14.

3.8 Ponadto wysoki stopień mobilności może stanowić znaczne wyzwanie i generować napięcia na rynku pracy państwa zatrudnienia, przede wszystkim w przypadku, gdy sytuacja gospodarcza nie gwarantuje odpowiedniego poziomu wzrostu i tworzenia miejsc pracy zapobiegającego wzrostowi bezrobocia.

3.9 Niezbędnym warunkiem wstępnym dla maksymalizacji korzyści z mobilności pracowników w obrębie UE i jednoczesnego ograniczenia zagrożeń z nią związanych, a przez to umożliwienia zarówno pracownikom, jak i przedsiębiorstwom pełnego korzystania z oferowanych przez mobilność możliwości, jest promowanie polityki gospodarczej zorientowanej na pobudzanie wzrostu, wydajności i tworzenia miejsc pracy, co pozwoli na poprawę warunków życia we wszystkich krajach.

3.10 Powszechna w niektórych krajach opinia, że mobilność pracowników może prowadzić do dumpingu socjalnego i płacowego, w połączeniu z nieuzasadnionym przekonaniem o nadużywaniu przez pracowników mobilnych usług publicznych i socjalnych, czyli o tak zwanej „turystyce socjalnej”, przyczyniają się do podsywania wrogości w stosunku do mobilności pracowników. W odniesieniu do tego przekonania różne badania wykazują brak dowodów potwierdzających, że znaczącą przyczyną mobilności pracowników miałyby być wyższe świadczenia pomocy społecznej w niektórych państwach w stosunku do państw pochodzenia. Potwierdza to bardziej ograniczone korzystanie z tych świadczeń przez mobilnych pracowników wewnątrzspółnotowych w porównaniu z obywatelami danego państwa. Intensywniejsze korzystanie z niektórych świadczeń wynika ze szczególnych okoliczności społeczno-gospodarczych, w jakich znajdują się pracownicy mobilni⁽¹⁰⁾. Badania pokazują, że związek między mobilnością a świadczeniami społecznymi jest znikomy, a czynnikiem o wiele bardziej decydującym jest wskaźnik bezrobocia w danym kraju lub poziom wynagrodzeń⁽¹¹⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Sprawiedliwsza mobilność pracowników

Sprawiedliwa mobilność pracowników oznacza zagwarantowanie pracownikom mobilnym, korzystającym z prawa do swobodnego przepływu na mocy unijnego dorobku prawnego, równego traktowania i niedyskryminacji. Z tego względu zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie przez państwa członkowskie pracownikom mobilnym pełnego stosowania i egzekwowania obowiązującego ustawodawstwa w zakresie praw socjalnych oraz warunków pracy i wynagrodzeń w celu zapobieżenia zagrożeniu dumpingiem socjalnym i płacowym oraz nieuczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami. Niesie to również ze sobą pozytywne wartości dla rynku wewnętrznego.

4.1.1 Tak samo konieczne jest pokonanie barier administracyjnych, instytucjonalnych i językowych, które w dalszym ciągu utrudniają mobilność pracowników, przez wprowadzenie konkretnych środków, takich jak zapewnianie pracownikom mobilnym informacji i doradztwa, we współpracy z sieciami EURES i siecią publicznych służb zatrudnienia, a także środków w zakresie doskonalenia umiejętności językowych, uznawania kwalifikacji zawodowych itp., zgodnie z propozycjami zawartymi we wcześniejszych opiniach EKES-u⁽¹²⁾.

4.1.2 Sprawiedliwej mobilności pracowników muszą ponadto towarzyszyć środki gwarantujące wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy we wszystkich krajach UE, aby uniknąć pogłębiania się istniejących między nimi różnic i sprawić, by wszystkie kraje na niej korzystały.

4.1.3 Tylko przestrzeganie tych warunków może zagwarantować sprawiedliwą mobilność pracowników rozumianą jako pozytywne rozwiązanie dla pracowników, nie zaś wymuszony wybór.

⁽¹⁰⁾ Komisja Europejska, *A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*.

⁽¹¹⁾ Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*, s. 5–6.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 65, Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 27–33; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 74 oraz Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14.

4.2 Delegowanie pracowników

4.2.1 Pracownicy delegowani objęci są innym systemem prawnym i nie korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się; to pracodawca korzysta ze swobody świadczenia usług, aby czasowo skierować pracowników do innego kraju. Zarówno przedsiębiorca, jak i pracownik czerpią korzyści z takiej sytuacji, ponieważ nie muszą zmieniać miejsca zatrudnienia zapisanego w umowie i mogą pozostać przy składkach na zabezpieczenie społeczne w kraju pochodzenia.

4.2.2 Sytuację prawną pracowników delegowanych regulują dyrektywa 96/71/WE⁽¹³⁾ i jej dyrektywa wykonawcza 2014/67/UE⁽¹⁴⁾, przyjęta w maju 2014 r.

4.2.3 Wprawdzie nie istnieją oficjalne dane statystyczne dotyczące wynagrodzeń pracowników delegowanych, lecz w cytowanym sprawozdaniu zleconym przez Komisję⁽¹⁵⁾ stwierdzono, że w sektorze budownictwa i transportu wynagrodzenia te są niższe w stosunku do płac pracowników lokalnych nawet o 50 %. Różnice te można wyjaśnić nieprawidłowym stosowaniem minimalnego wynagrodzenia i innymi względami, takimi jak tendencja do klasyfikowania pracowników delegowanych na niskim poziomie konwencjonalnej skali klasyfikacji. Także w innych sektorach produkcyjnych istnieją rozbieżności pomiędzy poszczególnymi krajami, chociaż są one mniejsze. Należy zwrócić uwagę na rozmaitość źródeł informacji: inspekcje pracy, sprawozdania związków zawodowych i organizacji pracodawców, media⁽¹⁶⁾.

4.2.4 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zajął się kwestią wynagrodzenia mającego zastosowanie do pracowników delegowanych, lecz jego orzecznictwo wzbudziło wielkie kontrowersje. W związku z tym Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy 2014/67/UE⁽¹⁷⁾ mającej służyć poprawie zwalczania oszustw i nadużywania prawa do delegowania pracowników. Państwa członkowskie mają czas do 18 czerwca 2016 r. na transpozycję tej dyrektywy wykonawczej. EKES stwierdził już, że wprawdzie dyrektywa ta stanowi krok w kierunku wzmocnienia społecznego wymiaru rynku wewnętrznego, nie wystarcza jednak, by zaspokoić oczekiwania Komitetu⁽¹⁸⁾.

4.2.5 W ramach pakietu dotyczącego mobilności pracowników Komisja zapowiedziała „ukierunkowany przegląd dyrektywy o delegowaniu pracowników w celu rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk prowadzących do dumpingu socjalnego i zjawiska drenażu mózgow poprzez zagwarantowanie, że za tę samą pracę w tym samym miejscu będzie przysługiwało to samo wynagrodzenie”⁽¹⁹⁾. W dniu 8 marca opublikowała wniosek ustawodawczy dotyczący przeglądu dyrektywy⁽²⁰⁾ przed przedstawieniem pakietu dotyczącego mobilności pracowników i przed upływem terminu transpozycji dyrektywy wykonawczej. EKES zajmie się wszystkim kwestiami związanymi z pakietem w szczególowej opinii na temat wniosku Komisji.

4.2.6 W każdym wypadku EKES z zainteresowaniem odnosi się do zadeklarowanej przez Komisję woli położenia kresu dumpingowi socjalnemu. EKES powtarza, co odnotował w opinii SOC/460, gdzie: „podkreśla potrzebę zagwarantowania ochrony pracowników delegowanych, poszanowania różnych modeli rynku pracy w państwach członkowskich oraz przeciwdziałania dumpingowi społecznemu i nieuczciwej konkurencji”. Istotne jest, by również w przyszłości znaleźć odpowiednią równowagę między potrzebą promowania swobody świadczenia usług a koniecznością ochrony praw pracowników delegowanych. EKES powróci do tego tematu.

4.2.7 EKES zwraca się do Komisji, aby zgodnie z wyrażaną przez nią wolą zlikwidowania dumpingu socjalnego i nadużyć nie dopuszczała do stwarzania dla nich warunków w ramach innych inicjatyw dotyczących rynku wewnętrznego (w tym planowanego paszportu służbowego).

⁽¹³⁾ Op. cit.

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11.

⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska, *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report*.

⁽¹⁶⁾ Ibid., s. 18.

⁽¹⁷⁾ Op. cit.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 61.

⁽¹⁹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na 2016 r., COM(2015) 610 final.

⁽²⁰⁾ Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM(2016) 128 final.

4.3 Pracownicy transgraniczni

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 883/04 pracownicy transgraniczni są objęci systemem zabezpieczenia społecznego kraju, w którym pracują. Jednakże w niektórych przypadkach mogą podlegać pewnym formom dyskryminacji ze względu na niedostateczne egzekwowanie obowiązujących przepisów. Należy zatem monitorować sytuację i zbierać dane na poziomie europejskim, aby usunąć ewentualne przeszkody dla swobodnego przepływu pracowników transgranicznych oraz zapewnić prawidłowe stosowanie prawa UE i prawa krajowego, zgodnie z zasadą niedyskryminacji i równego traktowania.

4.4 Rola inspekcji pracy

4.4.1 EKES uważa, że krajowa inspekcja pracy powinna odgrywać zasadniczą rolę w zwalczaniu firm przykrywek, zaniżania wynagrodzeń i pracy nierejestrowanej, zobowiązując do przestrzegania praw pracowników mobilnych i delegowanych oraz zapobiegając nadużyciom. Jej działania umożliwią również zapobieganie zakłócaniu konkurencji między przedsiębiorstwami.

4.4.2 Brak kontroli w niektórych krajach, wynikający z braku odpowiedniej struktury inspekcji pracy, braku odpowiednich kompetencji, stosownego *know-how* lub koniecznych środków, sprzyja nadużyciom. Inspekcje pracy oraz inne organy kontroli rynku pracy mogą być skuteczne tylko wtedy, kiedy będą dysponować odpowiednimi zasobami finansowymi i zasobami kadrowymi posiadającymi odpowiednie przeszkolenie. W tym kontekście konieczne jest istnienie przepisów o zasięgu europejskim, w tym lepsze egzekwowanie kar na szczeblu transgranicznym, oraz zapewnienie wsparcia dla państw członkowskich, które mają trudności z utworzeniem wspomnianej infrastruktury.

4.4.3 Takie działania oraz poprawa unijnych instrumentów inspekcji transgranicznej zgodnie z sugestiami zawartymi w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2014 r.⁽²¹⁾ pomogłyby w wykrywaniu i zwalczaniu przypadków dumpingu socjalnego, w szczególności dzięki wykrywaniu firm przykrywek.

4.4.4 Działania te powinny być w pełni spójne z europejską platformą na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

4.5 Możliwość przenoszenia praw socjalnych i ochrona pracowników mobilnych

4.5.1 EKES popiera uproszczenie zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i współpracę między państwami członkowskimi na rzecz ich stosowania oraz podkreśla, że w każdym przeglądzie rozporządzenia (WE) nr 883/2004 należy zawsze respektować zasadę równego traktowania pracowników mobilnych, aby zapobiegać utracie nabytych przez nich praw bądź pozbawieniu ich praw w związku z ich przemieszczaniem się w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim.

4.5.2 Zagwarantowanie możliwości przenoszenia praw socjalnych pracowników mobilnych jest również koniecznym aspektem sprawiedliwej mobilności, zarówno dla osób wyjeżdżających do pracy do innego kraju, jak i powracających do kraju pochodzenia po zakończeniu pracy w innym państwie.

4.5.3 W celu ułatwienia swobodnego przepływu osób i promowania mobilności pracowników opracowano w UE ścieżkę koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z myślą o uregulowaniu stosunków między systemami krajowymi bez konieczności zmiany treści ich przepisów.

4.5.4 W ramach kształtowania traktatów przyjęto zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego: m.in. Rozporządzenie (EWG) nr 1408/1971 (rozporządzenie podstawowe) i (EWG) nr 574/72 (rozporządzenie wykonawcze), które zostały zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 (podstawowym) i nr 987/2009⁽²²⁾ (wykonawczym). Obecnie prowadzony jest przegląd rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

⁽²¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie skutecznych inspekcji pracy jako strategii poprawy warunków pracy w Europie, P7_TA(2014)0012.

⁽²²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1).

4.5.5 EKES przewiduje opracowanie szczegółowego sprawozdania zaraz po przedstawieniu przez Komisję wniosku dotyczącego przeglądu rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Jak już Komitet stwierdził w swojej wcześniejszej opinii, ramy prawodawcze powinny reagować na zmienną rzeczywistość świata pracy, nowe formy zatrudnienia i zwłaszcza na nowe formy mobilności⁽²³⁾.

4.5.6 EKES uważa, że zasady równego traktowania, sumowania okresów, przenoszenia świadczeń i określania właściwego ustawodawstwa (zasada jedności) mają podstawowe znaczenie dla swobodnego przepływu pracowników i należy zapewnić ich zachowanie w razie przyszłej zmiany rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

4.5.7 Jeżeli chodzi o swobodny przepływ osób poszukujących pracy do innego kraju, EKES odnotowuje wypowiedź komisarz Marianne Thyssen z dnia 13 listopada 2015 r. z Dublina: „Naszym zdaniem prawo do przemieszczania się osób poszukujących pracy również należy utrzymać – zwłaszcza z uwagi na bardzo duże zróżnicowanie wskaźników bezrobocia między państwami członkowskimi. Istotne jest jednak, by nie odbywało się to kosztem systemu zabezpieczeń społecznych kraju przyjmującego. W związku z tym chcemy umożliwić osobie, która staje się bezrobotna, zabranie ze sobą zasiłku dla bezrobotnych do innego kraju, w którym może mieć większe szanse na znalezienie pracy. Jest to już teraz możliwe przez okres 3 miesięcy”. Komisja pragnie przedłużyć ten okres do 6 miesięcy.

4.5.8 Złożony charakter przepisów rozporządzenia (WE) nr 883/2004 wymaga ścisłej współpracy między władzami państw członkowskich w celu dopilnowania, aby zróżnicowanie przepisów krajowych nie utrudniało swobodnego przepływu, oraz zapewnienia jak największej przejrzystości informacji gwarantującej świadczeniobiorcom i przedsiębiorstwom znajomość ich praw i obowiązków. Jednocześnie należy zwiększyć wykorzystanie środków elektronicznych i zacieśnić współpracę między państwami członkowskimi, aby zminimalizować wymogi w dziedzinie informacji nałożone na pracowników i przedsiębiorstwa.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽²³⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie integracji uchodźców w UE
(opinia rozpoznawcza)
(2016/C 264/03)

Sprawozdawca: Christa SCHWENG

Współsprawozdawca: Panagiotis GKOFAS

Pismem z 16 grudnia 2015 r. Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w imieniu prezydencji niderlandzkiej w Radzie zwróciło się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

integracji uchodźców w UE

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 232 do 3 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

Prezydencja niderlandzka uzasadniła swój wniosek, jak następuje:

UE i jej państwa członkowskie muszą zmierzyć się z masowym napływem uchodźców, choć w dużej mierze są na to nieprzygotowane. Niemniej liczba osób przybywających do UE stanowi zaledwie ułamek osób migrujących w skali światowej. Sytuacja ta nie jest bezprecedensowa w najnowszej historii Europy. Wszystkie poziomy sprawowania rządów i liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą ze sobą współpracować, aby przyjąć uchodźców oraz zapewnić ich integrację po przyznaniu im ochrony. Podejście, poziom i korzyści cechujące reakcję organizacyjną różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Przykłady dobrych praktyk można znaleźć w różnych bazach danych, które posłużą za podstawę do głębszej analizy.

Opinia rozpoznawcza ma na celu przygotowanie zaleceń, które opierałyby się na aktualnych doświadczeniach oraz inspirowały przykładem innych obszarów geograficznych i okresów, w których odnotowano napływ uchodźców i innych migrantów na porównywalną lub znacznie większą skalę. Opinia skoncentruje się na roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Powinna udzielić odpowiedzi na takie pytania, jak: Jakie są najlepsze modele współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego? Jakie innowacyjne podejścia już istnieją? Jakie są możliwości przełożenia ich na inne konteksty?

2. Zalecenia

2.1. EKES jest przekonany, że integracja to dla naszych społeczeństw konieczność, jeżeli chcemy zachować spójność społeczną.

2.2. Zdaniem EKES-u, jeśli chcemy być skuteczni i przywrócić wiarę w wartości naszych społeczeństw, trzeba niezwłocznie wdrożyć wspólny europejski system azylowy oraz przeprowadzić gruntowną reformę rozporządzenia dublińskiego i wdrożyć europejski plan w dziedzinie migracji.

2.3. EKES podkreśla, że integracja jest procesem dwukierunkowym. Najlepsze praktyki w polityce integracyjnej koncentrują się nie tylko na uchodźcach, ale obejmują też społeczność lokalną. Podejście takie ma decydujące znaczenie dla akceptacji środków służących integracji. Ważną rolę w tym procesie odgrywają media, władze lokalne, związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje pozarządowe. Aby stworzyć w krajach przyjmujących klimat sprzyjający uchodźcom – zwłaszcza w czasach prognozowanego niewielkiego wzrostu gospodarczego i ciasnych rynków pracy w niektórych krajach – zarówno lokalnej ludności, jak i uchodźcom należy zapewnić środki służące integracji i inwestycje społeczne, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej.

2.4. Jeżeli spodziewana jest pozytywna decyzja azylowa, nauka języka powinna zaczynać się zaraz po rejestracji. Powinna ona obejmować również podstawowe informacje o wartościach, kulturze i procedurach, jak również określenie umiejętności i kwalifikacji. CEDEFOP mógłby opracować metody umożliwiające określenie umiejętności nabytych w kraju pochodzenia.

2.5. EKES zaleca, aby zwracać szczególną uwagę na małych, zwłaszcza tych bez opieki, którzy często cierpią z powodu urazów psychicznych i potrzebują wsparcia socjopedagogicznego. Należy takie osoby szybko włączyć do systemu szkolnego lub zapewnić im doradztwo w kwestii możliwości podjęcia szkoleń zawodowych.

2.6. EKES podkreśla, że uchodźcy muszą mieć dostęp do informacji ogólnie na temat praw i obowiązków w społeczeństwie przyjmującym, a w szczególności na rynku pracy. Aby zapobiec nieuczciwej konkurencji oraz dumpingowi socjalnemu i płacowemu, uchodźców trzeba traktować na rynku pracy na równi ze społecznością lokalną.

2.7. EKES ponownie pochwała solidarność wykazaną przez niektóre grupy społeczeństwa obywatelskiego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, osoby prywatne oraz przedsiębiorstwa, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa i rzemieślnicze MŚP, które ochotniczo pomagały osobom ubiegającym się o azyl. Podkreśla, że takie indywidualne zaangażowanie trzeba chronić i wspierać za pomocą odpowiednich zachęt, zwłaszcza w nadzwyczajnych sytuacjach humanitarnych, propagując solidarność w społeczeństwie obywatelskim

2.8. Zwraca uwagę, że podstawą bezpośredniej reakcji UE na sytuację musi być solidarność oraz sprawiedliwy podział odpowiedzialności i kosztów, zgodnie z art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.9. Państwa członkowskie, właściwe organy UE, także w krajach tranzytu, powinny współpracować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie monitorowania, uaktualniania danych oraz działalności informacyjnej i koordynacyjnej, aby dysponować wspólną skuteczniejszą unijną polityką azylową. Należy opracować wspólne zharmonizowane i aktualne systemy statystyczne, aby określić opcje polityki na poziomie UE i państw członkowskich.

2.10. Aby integracja uchodźców przyniosła trwałe sukcesy, niezbędne są zwiększone wysiłki przy inwestycjach stymulujących wzrost gospodarczy i zatrudnienie w ramach planu Junckera i poza nim. Należy realizować dodatkowe inwestycje w środki służące integracji oraz inwestycje społeczne na rzecz lokalnej ludności i uchodźców, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej. EKES odnotował potencjalny pozytywny wpływ podatków od transakcji finansowych na finanse publiczne wynikający z bardziej sprawiedliwego udziału sektora finansowego. Z uwagi na wyjątkowe okoliczności i zgodnie z paktem stabilności i wzrostu dodatkowe koszty przyjmowania uchodźców nie powinny być, po przeprowadzeniu gruntownej analizy, ujmowane w deficycie publicznym państw członkowskich. Inwestycja w środki służące integracji jest kosztowna w perspektywie krótko- i średniookresowej, ale należy ją traktować jak inwestycję w ludzi, która zwróci się w dłuższej perspektywie czasowej. Udana integracja zaowocuje spójnością społeczną, wzrostem gospodarczym i tworzeniem miejsc pracy. Środki z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF), jak i z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), powinny zostać odpowiednio zwiększone, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, które przekroczyły swoje kwoty uchodźców, tak aby zapewnić lepsze współfinansowanie działań na rzecz integracji uchodźców.

3. Wprowadzenie

3.1. Konflikty na Bliskim Wschodzie spowodowały niespotykany dotychczas napływ uchodźców do Europy. Ludność z krajów pustoszonej przez wojnę wymieszała się z ludnością, która chciała opuścić swoje kraje z przyczyn ekonomicznych. Wszystkie europejskie kraje podpisały konwencję genewską z 1951 r. dotyczącą statusu uchodźców, w której przyznaje się uchodźcom podstawowe prawa, aby chronić tę szczególnie wrażliwą grupę. Mając na uwadze dużą liczbę ludzi oraz konieczność przestrzegania postanowień konwencji genewskiej i ogólnych zasad praw człowieka, ważne jest, by wyraźnie rozróżnić migrantów ekonomicznych od uchodźców, a więc osób potrzebujących statusu ochronnego (zwłaszcza azylu lub ochrony uzupełniającej).

3.2. Choć z indywidualnego punktu widzenia fakt, że ludzie opuszczają swój kraj w poszukiwaniu lepszych warunków ekonomicznych za granicą, jest w pełni zrozumiały, bieżąca sytuacja i atmosfera społeczna w większości państw członkowskich wymagają, by dokonać tego wyraźnego rozróżnienia. Migranci ekonomiczni, jeżeli bezpodstawnie ubiegają się o azyl, muszą wrócić do swoich krajów pochodzenia. W przypadkach odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową państwa członkowskie powinny stosować się do ustaleń Planu działania UE w zakresie powrotów oraz Podręcznika dotyczącego powrotów.

3.3. Wymaga to wspólnego europejskiego systemu azylowego ze skuteczną ochroną granic zewnętrznych, prawidłową rejestracją w tzw. hotspotach (punktach szybkiej rejestracji migrantów), szybkim rozpatrywaniem wniosków o udzielenie azylu i – w razie nieprzyznania statusu ochrony międzynarodowej wskutek odrzucenia wniosku o azyl – z zorganizowaniem powrotu do państwa pochodzenia lub do państwa trzeciego, z którym zawarto umowę o readmisji. Ważne i skuteczne może też być utworzenie punktów szybkiej rejestracji i przyjmowania wniosków o udzielenie azylu w państwach trzecich graniczących z UE, które podpisały porozumienie w sprawie polityki migracyjnej.

3.4. Wydarzenia z drugiej połowy 2015 r. dowiodły, że obywatele państw trzecich często przybywają do Europy z bezpodstawnymi oczekiwaniami i życie w Europie widzą w różowych barwach, a to zazwyczaj za sprawą informacji rozpowszechnianych przez przemytników. W konfrontacji z rzeczywistością tacy obywatele państw trzecich przeżywają rozczarowanie i niekiedy dobrowolnie wracają. W ramach programu dobrowolnego powrotu, osoby powracające mogłyby pomóc w przekazaniu bardziej realistycznego wizerunku życia w Europie obywatelom w ich krajach pochodzenia, co może powstrzymać innych przed niebezpieczną wyprawą do Europy.

3.5. Oprócz konieczności doprowadzenia do pełnej operacyjności wspólnego europejskiego systemu azylowego, zapewnienia zrównoważonego i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności i kosztów oraz zmniejszenia presji na obecny system azylowy, niezbędne będą: szybkie przyjęcie nowego europejskiego podejścia do migracji oraz gruntowna reforma rozporządzenia dublińskiego umożliwiająca sprostanie krótko- i długoterminowym wyzwaniom, zgodnie z zapowiedzią przewodniczącego Junckera na pierwszy kwartał 2016 r. EKES wyrazi swoje zdanie w oddzielnej opinii.

3.6. W swojej rezolucji na temat uchodźców przyjętej w grudniu 2015 r. EKES podkreślił, że „w obecnej sytuacji UE musi utworzyć bezpieczne korytarze humanitarne dla uchodźców z krajów dotkniętych wojną i zagrożonych terroryzmem – we współpracy z krajami, w których uchodźcy przebywają w największych skupiskach”. EKES potwierdza, że proces rejestracji powinien odbywać się jeszcze poza UE.

3.7. Wojna, zmiana klimatu i brak perspektyw w państwach trzecich mogą skutkować stałym, a nawet jeszcze większym napływem uchodźców i migrantów. Ograniczenie czynników skłaniających do migracji to ogólnie wyzwanie na skalę światową. Niniejsza opinia poświęcona jest jednak wyłącznie integracji osób, którym przyznano status ochronny, lub starających się o taki status.

4. Sytuacja porównywalna z wcześniejszymi przepływami uchodźców?

4.1. Prezydencja niderlandzka zwróciła się o wyciągnięcie wniosków z integracji w okresie poprzedniego kryzysu, który wywołał masową migrację uchodźców. EKES doszedł do wniosku, że bieżącego kryzysu uchodźczego nie można porównać z poprzednimi, po pierwsze z powodu liczby przemieszczających się osób – w 2015 r. grecką granicę UE przekroczyło ponad 900 000 migrantów, a po drugie za sprawą gwałtowności zachodzących zmian, które skutkują większą niepewnością wśród lokalnej społeczności. Różnice są całkiem wyraźne, jeżeli przyjrzeć się np. przypadkowi Austrii, do której na początku lat dziewięćdziesiątych napłynęło około 90 tys. uchodźców uciekających przed wojną w byłej Jugosławii: wielu obywateli Bośni miało krewnych w Austrii lub wcześniej tam pracowało. Kwalifikacje nabyte w kraju pochodzenia miały dla austriackich przedsiębiorstw średnią wartość i kobiety były przyzwyczajone do pełnego uczestnictwa w rynku pracy. Zwiększyło to dochody i spowodowało większą mobilność rodzin, zapobiegając powstawaniu niemal odizolowanych od reszty społeczeństwa skupisk ludności napływowej i sprzyjając większej różnorodności społecznej w szkołach i na rynku pracy.

4.2. Doświadczenia wyniesione z sytuacji z lat 90. ubiegłego wieku nie są do końca porównywalne do sytuacji obecnej. Osoby przybywające tym razem do Europy pochodzą z bardziej zróżnicowanych środowisk – niektóre z nich mają stopnie naukowe porównywalne do dyplomów europejskich, wykształcenie innych może nie być bezpośrednio przydatne w Europie, edukacja jeszcze innych osób jest bardzo ograniczona, a wiele kobiet nigdy nie uczestniczyło w rynku pracy. Co więcej, obywatele krajów przyjmujących cały czas odczuwają konsekwencje kryzysu gospodarczego i na ogół z rezerwą podchodzą do obcokrajowców, którzy konkurują z nimi na rynku pracy.

5. Czym jest integracja?

5.1. Według UNHCR, nie ma porozumienia w kwestii definicji integracji imigrantów w kontekście krajów rozwijających się i nie istnieje żadna formalna definicja w międzynarodowym prawie uchodźczym. U podłoża licznych prób zdefiniowania integracji lub określenia kształtu zintegrowanego społeczeństwa, podejmowanych przez szereg rządów i naukowców, leży szerokie rozumienie integracji jako zjawiska procesualnego, indywidualnego i dwukierunkowego.

5.2. „Podstawę definicji UNHCR stanowi koncepcja integracji jako procesu dwukierunkowego, zakładającego »dostosowanie się« jednej strony i »przyjęcie« przez drugą stronę. Nie wymaga ona jednak od uchodźców zrzeczenia się swojej tożsamości kulturowej i dlatego integracja różni się od asymilacji”⁽¹⁾. Definicja ta pokrywa się z zapatrywaniem EKES-u⁽²⁾.

5.3. EKES podkreślał już potrzebę powiązania integracji z wartościami i zasadami określonymi w Traktacie, z Kartą praw podstawowych i europejską konwencją praw człowieka, ze strategią „Europa 2020”, a także z polityką zatrudnienia i agendą społeczną. Nawiązanie takie ma zasadnicze znaczenie, gdyż bierze się w ten sposób pod uwagę kryzys wartości występujący w niektórych sektorach społecznych i politycznych w Europie. Integracja oraz spójność gospodarcza i społeczna to dwie strony tego samego medalu⁽³⁾. Zapewnienie wszystkim godnych warunków życia i perspektyw przyczyni się do akceptacji środków służących integracji.

5.4. Integrację migrantów w UE kształtuje się w oparciu o wspólne podstawowe zasady dotyczące polityki integracji imigrantów (2004) oraz instrument służący do wdrożenia tych zasad – wspólną agendę na rzecz integracji (2005), postrzegając integrację w następujących kategoriach:

— dwukierunkowy, dynamiczny proces,

— proces zakładający przestrzeganie wartości UE,

— zatrudnienie stanowi podstawowy element integracji i kluczowy warunek uczestnictwa,

⁽¹⁾ A new beginning – Refugee integration in Europe (2013) [Nowy początek – integracja uchodźców w Europie].

⁽²⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 131. Także Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19.

⁽³⁾ Raport informacyjny *Nowe wyzwania w zakresie integracji*, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

- znajomość języka, historii i instytucji społeczeństwa przyjmującego stanowi nieodłączny element udanej integracji,
- edukacja, która ma decydujące znaczenie dla aktywnego uczestnictwa,
- dostęp do instytucji, towarów i usług na takich samych warunkach jak obywatele państwa przyjmującego ma zasadnicze znaczenie dla integracji;
- współdziałanie migrantów i obywateli,
- należy chronić zwyczaje różnych kultur i praktyki różnych religii,
- uczestnictwo w demokratycznym procesie,
- uwzględnienie kwestii integracji we wszystkich obszarach polityki,
- jasno sprecyzowane cele, wskaźniki oraz mechanizmy oceny na potrzeby dostosowywania polityki integracyjnej.

5.5. Chociaż w zasadach tych nie rozróżnia się między integracją migrantów a integracją uchodźców, EKES uważa, że stanowią one podstawę również dla integracji uchodźców. Mając jednak na uwadze dużą liczbę osób przybywających do Europy, zachodzi konieczność podjęcia dodatkowych wysiłków, aby zapewnić tym osobom kursy językowe, mieszkanie oraz integrację na rynku pracy.

5.6. Aby w krajach przyjmujących stworzyć klimat sprzyjający uchodźcom – zwłaszcza w czasach prognozowanego niewielkiego wzrostu gospodarczego i ciasnych rynków pracy w niektórych krajach – zarówno lokalnej ludności, jak i uchodźcom należy zapewnić środki służące integracji i inwestycje społeczne, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej. EKES również potwierdził znaczenie połączenia i uwzględnienia celów polityki społecznej w kontekście integracji ⁽⁴⁾.

5.7. EKES jest przekonany, że integracja uchodźców jest absolutnie niezbędna dla naszych społeczeństw, jeżeli chcemy zachować spójność społeczną. Brak integracji może prowadzić do powstania równoległych społeczności, mogących zdestabilizować sytuację w krajach przyjmujących. Uruchomienie środków służących integracji na bardzo wczesnym etapie leży zatem w naszym własnym interesie. Należy zachęcać media do uświadomienia sobie znaczenia integracji oraz roli, jaką odgrywają w tworzeniu pozytywnej atmosfery politycznej i społecznej.

5.8. Zmiany demograficzne w większości krajów europejskich wskazują na spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Aby zapewnić trwałość naszych systemów socjalnych dla następnych pokoleń, trzeba nadać priorytetowe znaczenie integracji całej siły roboczej na rynku pracy, bez względu na np. płeć, wiek, zdolności fizyczne, wyznanie, orientację seksualną czy pochodzenie (etniczne). Inwestycja w środki służące integracji jest kosztowna w perspektywie krótko- i średniookresowej, ale należy ją traktować jak inwestycję w ludzi, która zwróci się w dłuższej perspektywie czasowej. Udana integracja zaowocuje spójnością społeczną, wzrostem gospodarczym i tworzeniem miejsc pracy.

5.9. Decydującą rolę w procesie integracji mają do odegrania podmioty na poziomie lokalnym, ponieważ to na tym poziomie ludzie ze sobą żyją i właśnie tu daje się zauważyć brak integracji. Społeczności powinny uzyskać porady i wskazówki na temat dobrze funkcjonujących środków służących integracji, takich jak zapraszanie uchodźców do uczestnictwa w działalności lokalnych organizacji wolontariackich (np. związki zawodowe, organizacje pozarządowe, straż pożarna czy kluby sportowe).

5.10. Strona Komisji Europejskiej poświęcona integracji ⁽⁵⁾ zawiera wiele informacji na temat przykładów integracji. Stosując filtry wyszukiwania, można znaleźć przykłady najlepszych praktyk w zależności od np. państwa, dziedziny integracji czy grupy docelowej. Należy upowszechniać tę stronę internetową, by służyła za inspirację do działań integracyjnych państwom członkowskim, władzom lokalnym, organizacjom pozarządowym i partnerom społecznym.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

5.11. W oparciu o wniosek EKES-u wdrożono już uporządkowaną współpracę między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, EKES-em i Komisją Europejską za pośrednictwem Europejskiego Forum Migracji, które zajmuje się wszystkimi kwestiami dotyczącymi migracji, azylu i integracji. Ponadto mandat komitetu doradczego do spraw swobodnego przepływu osób warto by rozszerzyć o integrację uchodźców, ponieważ za pośrednictwem tego organu rządu omawiają i wymieniają pomysły z partnerami społecznymi. Komitet ten mógłby stworzyć dodatkową przestrzeń do wymiany najlepszych praktyk.

6. Środki służące integracji

6.1. Osoby ubiegające się o azyl, przybywające do Europy (w większości przypadków) po wyczerpującej i często traumatycznej podróży, przede wszystkim potrzebują miejsca, w którym mogłyby się zatrzymać i odpocząć. Czas ten władze powinny wykorzystać na prawidłową rejestrację tych osób i przybliżoną ocenę, czy mają one szanse na uzyskanie statusu uchodźcy. W tym przypadku środki służące integracji należy uruchomić na bardzo wczesnym etapie. Według badań przeprowadzonych niedawno przez Światową Organizację Zdrowia uchodźcy cierpiący na zespół stresu pourazowego (PTSD) potrzebują specjalnej opieki medycznej, gdyż symptom ten jest często najbardziej istotną przeszkodą na drodze do integracji.

6.2. Bez co najmniej podstawowej znajomości języka kraju przyjmującego integracja nie wchodzi w rachubę. Naukę języka należy zatem zacząć możliwie najwcześniej w trakcie procedury azylowej. Wymaga to ustanowienia nowych struktur, jak również usprawnienia koordynacji, aby poradzić sobie z dużą liczbą osób ubiegających się o azyl. Kursy językowe należy też wykorzystać, aby przekazać osobom ubiegającym się o azyl informacje na temat wartości (np. równe traktowanie kobiet i mężczyzn, wolność wypowiedzi, zakaz przemocy w rodzinie) i kultury kraju przyjmującego. Kursy te można też wykorzystać, aby w podstawowym stopniu wprowadzić osoby starające się o azyl w kwestie dotyczące organizacji, instytucji i informacji, gdzie należy zwrócić się w razie problemów. Osoby ubiegające się o azyl często wywodzą się z bardzo różnych kultur. Działania wynikające z braku wiedzy na temat podstawowych wartości, praw i obowiązków w kraju przyjmującym mogą szkodzić integracji.

6.3. Dzieci uchodźców powinny możliwie najszybciej zacząć uczęszczać do szkoły z dziećmi miejscowymi i otrzymać pomoc w nauce języka danego kraju. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na małych, zwłaszcza tych bez opieki, którzy często cierpią na urazy psychiczne. Jeżeli z uwagi na wiek nie mogą już uczęszczać do szkoły, należy przewidzieć dla nich odpowiednią, specjalnie dostosowaną ofertę, aby zapobiec narastaniu frustracji. Państwa członkowskie powinny być świadome szczególnych potrzeb dzieci cierpiących na urazy psychiczne oraz małych bez opieki i powinny zaoferować im wsparcie socjopedagogiczne (np. miasto Wiedeń próbuje umieszczać małych bez opieki w rodzinach zastępczych, korzystając z obowiązujących ram).

6.4. Wczesne rozpoznanie i klasyfikacja świadectw, umiejętności i kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania szybkiej integracji na rynku pracy. Umiejętności i kwalifikacje osoby ubiegającej się o azyl należy mapować już na początku procedury azylowej, angażując do tego ekspertów ds. rynku pracy. Aspekty te są niezbędne do ukierunkowanego wsparcia językowego, rozpoczęcia szkoleń, uznania kwalifikacji zawodowych, pomocy w nabyciu koniecznych kwalifikacji dodatkowych i skutecznego znalezienia odpowiedniej pracy. Określenie umiejętności może być jednak bardzo trudne. Wielu uchodźców nie ma ze sobą nawet dokumentów tożsamości, nie wspominając już o dokumentach czy świadectwach potwierdzających poziom ich kwalifikacji. Różne państwa członkowskie (np. Niemcy, Austria) opracowują różne metody sprawdzania umiejętności i kwalifikacji. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) może zapewnić platformę do wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk w tej dziedzinie.

6.5. Procedury azylowe często trwają bardzo długo, utrzymując osobę ubiegającą się o azyl w stanie niepewności. Długie okresy, w których osoba ubiegająca się o azyl nie może świadomie kształtować swojego życia, mogą prowadzić do psychospołecznej niestabilności, utraty pewności siebie oraz do syndromu uzależnienia, co może zmniejszać szanse na zatrudnienie nawet po uzyskaniu statusu uchodźcy. Dzieci dotyczy to nawet w większym stopniu, ponieważ potrzebują one stabilnego środowiska. EKES wzywa zatem państwa członkowskie do możliwie najszybszego podejmowania decyzji w sprawie procedur azylowych. Według opinii OECD⁽⁶⁾ na temat wsparcia w integracji osób ubiegających się o azyl, Grecja, Belgia i Dania mają jedne z najkrótszych procedur azylowych, obejmujących nauczanie języka połączone z kształceniem dorosłych i szkoleniem dotyczącym zatrudnienia.

⁽⁶⁾ Making Integration Work, 28.1.2016, OECD [Pomyślny przebieg integracji].

6.6. Jeśli chodzi o prognozowany wzrost gospodarczy i sytuację na rynku pracy, kraje mogą spróbować środków ograniczających czas oczekiwania na dostęp do rynku pracy. Niemcy i Węgry już skróciły czas oczekiwania na dostęp do rynku pracy, a Finlandia, Belgia i Luksemburg poczyniły w tym kierunku pewne kroki. Sprawiedliwe, przejrzyste i rozsądne przepisy dotyczące dostępu osób ubiegających się o azyl do rynku pracy zapobiegają nielegalnemu zatrudnieniu i sprzyjają większej akceptacji ze strony lokalnej społeczności. Jednocześnie osoby o chronionym statusie powinny mieć perspektywę pozostania w kraju przyjmującym, jeżeli są zintegrowane na rynku pracy lub w społeczeństwie przyjmującym. Należy powiadamiać osoby ubiegające się o azyl, że ich dostęp do rynku pracy zależy od kraju, w którym ubiegają się o taki status. W wyniku niewiedzy niektóre z nich podróżują do innych państw członkowskich z nadzieją, że tam znajdą pracę. W rzeczywistości natomiast znajdują się w sytuacji nieuregulowanej, czego łatwo można byłoby uniknąć dysponując odpowiednimi informacjami.

6.7. Zakwaterowanie odgrywa bardzo ważną rolę w kontekście integracji: ośrodki recepcyjne zaspokajają bezpośrednie zapotrzebowanie na miejsca do odpoczynku (często na dużo dłużej niż planowano), ale dłuższy pobyt w takim ośrodku utrudnia integrację. W Austrii uruchomiono projekt „Kosmopolis” dotyczący mieszkań prywatnych. Na nowo zbudowanym obszarze zarezerwowano pewną liczbę mieszkań dla uchodźców, którzy już są zatrudnieni. Aby uniknąć nieporozumień między uchodźcami i pozostałymi mieszkańcami, w pobliżu utworzono centrum informacyjne. W Portugalii władze miejskie Lizbony podpisały z portugalskimi organizacjami pozarządowymi protokół, który umożliwił zapewnienie mieszkań uchodźcom i dał im dostęp do usług świadczonych przez miasto w zakresie szkoleń i kształcenia oraz możliwość integracji na rynku pracy⁽⁷⁾.

6.8. Po uzyskaniu pozytywnej decyzji o udzieleniu azylu uchodźca musi sam znaleźć mieszkanie. Jest to często bardzo trudny okres, ponieważ kończy się udzielone mu na początku wsparcie ze strony państwa i uchodźca musi szukać zatrudnienia na tych samych zasadach co obywatele kraju przyjmującego.

6.9. W tym kontekście publiczne służby zatrudnienia mają do odegrania szczególną rolę. Przynajmniej powinny aktywnie wywiązać się ze swojej roli, ułatwiając znalezienie stałego zatrudnienia. Muszą jednak podjąć też decyzję w sprawie dodatkowych kwalifikacji, których uchodźca może potrzebować, by poradzić sobie na rynku pracy. Należy mieć na uwadze fakt, że nawet po 4-letnim pobycie zatrudnionych jest tylko 25 % uchodźców, a nawet po 10 latach odsetek ten wynosi około 50 %⁽⁸⁾. Z każdym uchodźcą można byłoby zawierać indywidualną umowę o integracji, która przewidywałaby stosowne działania, jakie należy zrealizować (dodatkowe szkolenia, liczba podań o pracę itd.) w celu osiągnięcia pełnej integracji na rynku pracy. EKES podkreśla, że aby zapobiec nieuczciwej konkurencji oraz dumpingowi socjalnemu i płacowemu, uchodźców trzeba traktować na rynku pracy na równi ze społecznością lokalną. Jeżeli uchodźca nie ma szans na znalezienie pracy w rozsądnym czasie, dobrą alternatywą może być zaproponowanie mu społecznie użytecznej pracy wolontariackiej. Praca taka pomogłaby uchodźcy w doskonaleniu języka i integracji ze społeczeństwem.

6.10. Dobrym przykładem są tu Niemcy, które ostatnio postanowiły wprowadzić specjalne dowody tożsamości dla osób ubiegających się o azyl. Po pierwszej rejestracji dowód stanowi podstawowy i obowiązkowy środek identyfikacji, powiązany z centralną bazą danych, w której znajdują się takie informacje jak wykształcenie danej osoby i jej doświadczenie zawodowe.

6.11. Wśród uchodźców, podobnie jak wśród ludności lokalnej, często znajdują się osoby o zainteresowaniach i umiejętnościach w dziedzinie przedsiębiorczości. Powinny one otrzymać informacje i wskazówki dotyczące uruchomienia działalności gospodarczej oraz możliwości zatrudniania pracowników.

6.12. W Niemczech i na Słowacji toczą się obecnie dyskusje nad sposobem dopuszczenia do rynku pracy uchodźców posiadających wysokie kwalifikacje w zawodach, w których występuje niedobór wykwalifikowanej siły roboczej, w drodze zastosowania przyspieszonych procedur.

6.13. Uchodźcy potrzebują informacji ogólnie o rynku pracy, o możliwościach szkolenia zawodowego i dostępnych miejscach pracy. Zważywszy że duży odsetek uchodźców to osoby w wieku szkolnym, tj. między 16. a 25. rokiem życia, przed rozpoczęciem szkolenia należy udzielić im podstawowych informacji na temat kursów przygotowawczych w różnych dziedzinach zawodowych. W Niemczech izby przemysłowo-handlowe uruchomiły inicjatywy mające pomóc w pośrednictwie pracy, np. poprzez ekspresowe rozmowy kwalifikacyjne (technika „speed dating”). Niemieckie izby przemysłowo-handlowe wspierają przedsiębiorstwa w działalności ukierunkowanej na wykwalifikowanie i szkolenie uchodźców poprzez projekt „Zobowiązanie do szkolenia”. Próbują też znaleźć dobrowolnych sponsorów, którzy troszczą się o uchodźców i firmy i służą doradztwem obu stronom. Izby przemysłowo-handlowe zapewniają też wsparcie uchodźcom, którzy chcą rozpocząć własną działalność gospodarczą.

⁽⁷⁾ Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU, 7.1.2016, EurWORK [Podejście do zawodowej integracji uchodźców w UE].

⁽⁸⁾ Zob. przypis 6.

6.14. W Austrii uruchomiono projekt, który ma na celu umieszczenie młodych uchodźców na wolnych stanowiskach przygotowania zawodowego, realizowany przy wsparciu publicznych służb zatrudnienia i osobistych trenerów. Podpisanie formalnej umowy o przygotowaniu zawodowym może być poprzedzone praktykami zawodowymi. Ponadto austriackie koleje federalne (ÖBB) uruchomiły projekt pod hasłem „Różnorodność jako szansa” („Diversität als Chance”), w ramach którego zaoferowano przygotowanie zawodowe 50 nieletnim uchodźcom pozbawionym opieki w wieku 15–17 lat.

6.15. Aby ułatwić integrację wysoko wykwalifikowanych migrantów, Austriacka Federalna Izba Gospodarcza opracowała program „Doradztwo dla migrantów”, który rozszerzono na wysoko wykwalifikowanych uchodźców. Doradcami są osoby dobrze zintegrowane na austriackim rynku pracy, wspierające migrantów w poszukiwaniu pracy przez udzielanie im informacji lub nawet zapewnienie dostępu do swoich własnych sieci zawodowych. Program pomaga też uniknąć nieporozumień na tle kulturowym.

6.16. W kilku państwach członkowskich uchodźcami opiekują się tak zwani „przyjaciele uchodźców”. Angażują się oni jako wolontariusze w działalność różnych organizacji i regularnie spotykają się z konkretnymi uchodźcami, aby nawiązać z nimi osobiste relacje. Jest to tym bardziej ważne, że wielu uchodźców to małoletni bez opieki, którzy opuścili swoje rodziny. Przyjaciele mogliby również pełnić rolę rzeczników, popierając opinię o uchodźcach w swoich krajach.

6.17. Organizacje partnerów społecznych w niektórych państwach członkowskich (np. w Hiszpanii, Francji, Niemczech, Republice Czeskiej i Austrii) wezwały swoje rządy do skuteczniejszego działania na rzecz integracji uchodźców. W Hiszpanii uwzględniono dodatkowy środek w strategiach dotyczących rocznego planu zatrudnienia, nastawiony konkretnie na integrację zawodową uchodźców.

6.18. Dania stosuje tak zwany „model etapowy” w celu integracji uchodźców na rynku pracy: na pierwszym etapie (od czterech do ośmiu tygodni) identyfikuje się kwalifikacje danego uchodźcy i udziela się mu lekcji języka duńskiego. Na drugim etapie (od 26 do 52 tygodni) stażystę kieruje się do przedsiębiorstwa (bez ponoszenia kosztów przez pracodawcę) i udziela mu dodatkowych lekcji języka duńskiego. Po tym okresie uchodźca jest gotowy, by podjąć pracę za wynagrodzeniem subsydiowanym. Skuteczne wdrożenie takich modeli powinno skutkować dodatkowymi szansami na zatrudnienie i zapobiegać wypieraniu ludności miejscowej (bez efektu „drzwi obrotowych”).

6.19. Aby zagwarantować uczciwą konkurencję, należy w pełni przestrzegać warunków pracy, w tym warunków wynagradzania, niezależnie od narodowości czy statusu pracownika (zgodnie z zasadą *lex loci laboris*). Państwa członkowskie muszą egzekwować przestrzeganie tej zasady, zapewniając efektywne środki, mechanizm oraz zdolności administracyjne. Związki zawodowe pomagają dochodzić swoich praw pracującym uchodźcom lub migrantom, którzy nie posiadają dokumentów („Ecole des solidarités” – Belgia, „UNDOK” – Austria).

7. Finansowanie integracji uchodźców

7.1. EKES zaznacza, że wszystkie środki, aby mogły na trwałe pozytywnie wpłynąć na nasze społeczeństwo, będą wymagały odpowiedniego finansowania. Aby integracja uchodźców przyniosła trwały sukces, niezbędne są zwiększone wysiłki przy inwestycjach stymulujących wzrost gospodarczy i zatrudnienie w ramach planu Junckera i poza nim. Należy dodatkowo inwestować w działania na rzecz integracji oraz na rzecz lokalnej ludności i uchodźców, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej. EKES odnotował potencjalny pozytywny wpływ podatków od transakcji finansowych na finanse publiczne za sprawą bardziej sprawiedliwego udziału sektora finansowego. Z uwagi na wyjątkowe okoliczności i zgodnie z paktem stabilności i wzrostu dodatkowe koszty przyjmowania uchodźców nie powinny być, po przeprowadzeniu gruntownej analizy, ujmowane w deficycie publicznym państw członkowskich⁽⁹⁾.

7.2. Państwa członkowskie będące pierwszym miejscem przyjmowania, takie jak Włochy, Malta, Hiszpania i Grecja, powinny otrzymać bezpośrednią pomoc na każdego uchodźcę lub migranta, tak aby mogły trafnie i szybko rozpatrywać wnioski o udzielenie azylu lub też organizować powroty w wypadku, gdy wymogi udzielenia azylu nie zostały spełnione. Państwa członkowskie biorące na siebie odpowiedzialność integracji w swoich społeczeństwach większej liczby uchodźców od liczby wymaganej w związku z zasadą solidarności, powinny także móc liczyć na wsparcie finansowe UE.

⁽⁹⁾ Deklaracja EKES-u w sprawie uchodźców.

7.3. Należy zwiększyć środki finansowe z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, aby lepiej współpracować z państwami członkowskimi w dziedzinie finansowania integracji uchodźców, zwłaszcza w przypadku programów prowadzonych przez lokalne władze i organizacje pozarządowe. Trzeba wyasygnować dodatkowe środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, by ułatwić integrację społeczną uchodźców, równouprawnienie płci, wsparcie dla przedsiębiorstw oraz włączenie uchodźców na rynku pracy, co wymaga dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Ponadto należałoby przewidzieć dodatkowe fundusze w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz obszarów miejskich, które wdrażają niezbędne środki wymagane do przyjmowania i integracji uchodźców.

7.4. Należy rozważyć współpracę międzynarodową w zakresie finansowania integracji uchodźców, w ramach specjalnej współpracy z Biurem UNHCR i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wymiaru zewnętrznego europejskiej polityki energetycznej

(2016/C 264/04)

Sprawozdawca: Vitas MAČIULIS

Dnia 16 grudnia 2015 r. prezydencja Rady Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wymiaru zewnętrznego europejskiej polityki energetycznej.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 28 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 143 głosami (2 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia: w kierunku skonsolidowanej i stabilnej zewnętrznej polityki energetycznej w UE

1.1. Energia jest nieodłącznym elementem polityki międzynarodowej i zajmuje czołowe miejsce w programie UE. Ponieważ gracze międzynarodowi próbują wykorzystywać energię jako narzędzie do osiągnięcia celów politycznych, UE powinna zachować czujność w kwestiach dotyczących energii, w interesie swoich obywateli.

1.1.1. Trzy czynniki mają kluczowe znaczenie dla zewnętrznego wymiaru energetyki: dywersyfikacja, mówienie jednym głosem oraz odpowiednio rozwinięty wewnętrzny system energetyczny.

1.2. Dywersyfikacja źródeł energii, dostawców i tras dostaw w UE jest niezbędna w kontekście zewnętrznej polityki energetycznej. Jak podkreślono w strategii UE dotyczącej unii energetycznej, głównym wyzwaniem dla UE jest fakt, że ponad połowa zużywanej w niej energii pochodzi z importu, który musi być gwarantowany określoną polityką handlową.

1.2.1. Należy rozszerzać krąg partnerów w dziedzinie importu energii poprzez nieustanne dążenie do dialogu i nawiązywanie go z nowymi, rzetelnymi i przewidywalnymi dostawcami energii.

1.2.2. Nowe istotne projekty infrastrukturalne, przyczyniające się do osiągnięcia celów dotyczących dywersyfikacji, powinny odpowiadać celom określonym w strategii dotyczącej unii energetycznej i być w pełni zgodne z dorobkiem UE. Powinny również być całkowicie zgodne z celem rozwijania zdecentralizowanego systemu energetycznego, w którym kluczową rolę odgrywają źródła odnawialne.

1.2.3. Należy wspierać współpracę między przedstawicielami sektora prywatnego i politycznego z myślą o znalezieniu najbardziej odpowiednich sposobów i partnerów, jeśli chodzi o rozwój stosunków zewnętrznych w dziedzinie energii. Cele w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i zrównoważoności zawsze powinny być brane pod uwagę.

1.3. Należy dążyć do mówienia jednym głosem pomimo tego, że państwa członkowskie różnią się pod względem koszyka energetycznego, struktury importu i tradycyjnych partnerów. Wspólne wewnętrzne stanowisko UE jest kluczem do silnego wymiaru zewnętrznego.

1.3.1. EKES wzywa państwa członkowskie do skoordynowania indywidualnych interesów energetycznych i stałego utrzymywania wzajemnej solidarności i przejrzystości.

1.3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji z dnia 16 lutego 2016 r. wzmacniający istniejący mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do międzyrządowych umów i instrumentów niewiążących.

1.3.3. Ważnym punktem zewnętrznej polityki energetycznej UE powinny być wspólne normy w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa jądowego stosowane w ramach projektów energetycznych realizowanych w krajach graniczących z UE. Zakupy energii z krajów, które nie przestrzegają tych norm, powinny zostać ograniczone.

1.4. Mocny wewnętrzny system energetyczny to podstawa ograniczenia wpływu z zewnątrz: jednym z kluczowych wymiarów unii energetycznej jest stworzenie w pełni funkcjonalnego i przejrzystego unijnego wewnętrznego rynku energii. Bezpośrednio przełożyłoby się to na skuteczniejsze podejście UE w stosunkach zewnętrznych w dziedzinie energii.

1.4.1. Trzeba stworzyć wszystkie niezbędne elementy infrastruktury energetycznej, aby umożliwić optymalizację i usprawnienie importu zasobów energetycznych do UE.

1.4.2. EKES podkreśla potrzebę pełnego zintegrowania sieci i systemów energetycznych wszystkich państw członkowskich w ramach wewnętrznego rynku UE oraz zadbania o ich pełną synchronizację.

1.4.3. Należy utrzymać konkurencyjność unijnych producentów energii dzięki ustanowieniu równych warunków działania dla producentów europejskich i pozaeuropejskich.

1.4.4. EKES nalega, by przy opracowywaniu i wdrażaniu zewnętrznej polityki energetycznej UE uwzględniono potrzebę dysponowania przez przemysł europejski, a zwłaszcza energochłonne gałęzie, konkurencyjnymi, stabilnymi i przewidywalnymi dostawami energii, tak aby umożliwić im konkurowanie na równych warunkach z podmiotami międzynarodowymi.

1.5. Przyszłościowa polityka energetyczna, która pomogłaby w osiągnięciu zewnętrznych celów UE, w tym w kontekście porozumienia COP 21, powinna przede wszystkim opierać się na systematycznym uwzględnianiu celów europejskiej polityki klimatycznej oraz ogólnych działań wspólnoty międzynarodowej na rzecz ograniczania zmiany klimatu, zwłaszcza przez rozwój trzech kluczowych elementów: odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej oraz badań i rozwoju.

1.5.1. Odnawialne źródła energii stanowią zasadniczy element zwiększania bezpieczeństwa energetycznego i ograniczania zależności od importu.

1.5.2. UE powinna dołożyć wszelkich starań, by utrzymać wiodącą pozycję w tej dziedzinie.

1.5.3. Efektywność energetyczna stanowi jeden z filarów ograniczania wielkości zużycia energii w UE i, co za tym idzie, ograniczania importu energii. Dlatego zasadnicze znaczenie przypada ograniczeniu wydatków odbiorców prywatnych i komercyjnych na energię.

1.6. Należy przeznaczyć odpowiednie środki na badania i rozwój, co doprowadzi do zwiększenia efektywności i obniżenia kosztów wytwarzania energii. W tym kontekście istotna jest również współpraca międzynarodowa.

1.7. Ponieważ energia powinna być przystępna cenowo dla konsumentów oraz wspierać konkurencyjność przemysłu, EKES wzywa Komisję i rządy krajowe do przypisania dużej roli społeczeństwu obywatelskiemu, partnerom społecznym i organizacjom konsumenckim. Dlatego też EKES apeluje o nawiązanie europejskiego dialogu na temat energii oraz utworzenie Europejskiego Forum Energii z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ma to zasadnicze znaczenie dla stworzenia inteligentnej, efektywnej i zrównoważonej zewnętrznej polityki energetycznej UE.

1.7.1. EKES musi zmobilizować organy międzynarodowe będące elementem jego struktur do odgrywania aktywnej roli w tworzeniu skutecznej i solidnej zewnętrznej polityki energetycznej UE.

2. Kontekst

2.1. Kwestie energetyczne dopiero niedawno stały się ważne w unijnych debatach politycznych i znalazły się na czołowym miejscu w programie Komisji Europejskiej. EKES również podejmuje działania dotyczące zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej oraz wydał już szereg opinii na ten temat ⁽¹⁾.

2.2. Z uwagi na wzrost uzależnienia UE od importu energii, w szczególności w postaci ropy naftowej i gazu, zewnętrzny wymiar polityki energetycznej UE staje się kwestią kluczową dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii.

2.2.1. Ponad połowa (53,2 %) unijnego wewnętrznego zużycia energii brutto pochodzi z importu. UE importuje 44,2 % paliw stałych (z czego ponad połowa to węgiel kamienny), 87,4 % ropy naftowej i produktów ropopochodnych oraz 65,3 % gazu ziemnego (dane Eurostatu z 2013 r.).

2.2.2. Dane te wyraźnie obrazują stopień zależności UE od wymiany handlowej z dostawcami z państw trzecich. W tej sytuacji, jeśli dostawca okazałby się niewiarygodny lub nieprzewidywalny albo jeżeli infrastruktura nie byłaby właściwie utrzymywana, bezpieczeństwo energetyczne całej UE mogłoby zostać poważnie naruszone.

3. Znaczenie dywersyfikacji w stosunkach zewnętrznych w dziedzinie energii

3.1. Mając na uwadze dywersyfikację źródeł energii, dostawców i tras, UE powinna szukać nowych możliwości współpracy i wzmocnienia istniejących partnerstw energetycznych z państwami trzecimi.

3.2. W przewidywalnej przyszłości Rosja najprawdopodobniej pozostanie głównym partnerem UE w obszarze importu energii. Dotyczy to zwłaszcza gazu przesyłanego gazociągami.

3.2.1. Dla Rosji priorytetem jest co najmniej utrzymanie swojej korzystnej pozycji na rynku energii UE, który jest zarówno jej największym obszarem eksportowym, jak i bardzo rzetelnym klientem.

3.2.2. Projekt gazociągu Nord Stream II jest obecnie jednym z głównych punktów rosyjskiej strategii energetycznej, a jego celem jest zwiększenie eksportu gazu ziemnego do UE. W UE wyrażane są obawy, czy projekt ten nie jest sprzeczny ze strategią UE dotyczącą unii energetycznej w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu. EKES uważa, że najważniejszą rolą Komisji jest dokonanie starannej oceny projektu Nord Stream II oraz jego zgodności z dorobkiem UE, w tym z trzecim pakietem energetycznym, jak również z celami strategii dotyczącej unii energetycznej, w szczególności pod kątem dywersyfikacji źródeł energii, dostawców i tras przesyłu.

3.2.3. Przy uzgadnianiu wspólnego stanowiska UE względem projektu Nord Stream II muszą zostać uwzględnione interesy wszystkich państw członkowskich. Aspekty komercyjne projektu nie powinny być jedynym czynnikiem rozważanym przy podejmowaniu decyzji, w szczególności z uwagi na tendencję Rosji do wykorzystywania energii jako narzędzia osiągnięcia celów geopolitycznych.

⁽¹⁾ 1) Opinia EKES-u w sprawie roli UE i jej stosunków z Azją Środkową oraz udziału społeczeństwa obywatelskiego (Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 1).
2) Opinia EKES-u w sprawie strategii ramowej na rzecz unii energetycznej (, Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 84).
3) Opinia EKES-u w sprawie: „Energia czynnikiem rozwoju i pogłębienia procesu przystąpienia Bałkanów Zachodnich do UE” (Dz.U. C 32 z 28.1.2016, s. 8).
4) Opinia EKES-u w sprawie zapewnienia ważnych towarów importowych dla UE poprzez aktualną politykę handlową UE i inne powiązane polityki (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 47).
5) Opinia EKES-u w sprawie umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 65).
6) Opinia EKES-u w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego we wprowadzenie przyszłej wspólnoty europejskiej w zakresie energii (Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 15).
7) Opinia EKES-u w sprawie wymiaru zewnętrznego europejskiej polityki energetycznej (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8).

3.3. Cennym partnerem UE na arenie międzynarodowej jest Norwegia, z którą łączą nas wspólne cele polityczne, również w sektorze energetyki. Norwegia, jako strona Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jest częścią unijnego rynku wewnętrznego.

3.3.1. Znaczenie wymiaru północnego będzie prawdopodobnie wzrastać, podobnie jak nasili się współpraca w regionach północnych w odniesieniu do pól naftowych i gazowych na Oceanie Arktycznym. Niemniej jednak należy położyć szczególny nacisk na delikatną kwestię środowiska, jeżeli i gdy przedsiębiorstwa zaczną poważnie poszukiwać potencjalnych zasobów na tych obszarach.

3.4. Współpraca energetyczna UE z partnerami z południowej i wschodniej części regionu Morza Śródziemnego nabrała nowego impetu wraz z niedawnym ustanowieniem platform regionalnych obejmujących gaz, energię elektryczną, odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną. Zgodnie z założeniami platformy te mają być instrumentem ułatwiającym i usprawniającym współpracę w dziedzinie energetyki.

3.5. Uznając Azję Środkową za bogaty w źródła energii region o strategicznym znaczeniu, Unia Europejska zobowiązała się do nawiązania trwałych i stabilnych stosunków z tym regionem. Jak stwierdzono w konkluzjach Rady do Spraw Zagranicznych w sprawie strategii UE wobec Azji Środkowej, przyjętych w dniu 22 czerwca 2015 r., UE wzywa do zacieśnienia powiązań energetycznych, co powinno przyczynić się do wzajemnego bezpieczeństwa energetycznego.

3.6. Połączenie regionu Morza Kaspijskiego z rynkiem UE za pomocą południowego korytarza gazowego otworzy nowe możliwości dla handlu gazem ziemnym oraz przyczyni się do realizacji celu UE w zakresie dywersyfikacji dostaw. Głównym elementem połączenia międzysystemowego będzie gazociąg transanatolijski (TANAP), wraz z gazociągiem transadriatyckim (TAP).

3.7. Coraz ważniejsze miejsce w strategii unijnej zajmują stosunki w dziedzinie energetyki ze Stanami Zjednoczonymi, czego odzwierciedleniem jest Rada ds. Energii UE–USA. Stany Zjednoczone korzystają obecnie z niskich cen gazu w związku z wydobyciem gazu ze źródeł niekonwencjonalnych. UE powinna skorzystać z okazji i zachęcać do rozwoju transatlantyckiego handlu skroplonym gazem ziemnym (LNG), gdyż znacznie przyczyniłoby się to do dywersyfikacji dostaw energii.

3.7.1. Transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne (TTIP) mogłoby stać się ważnym narzędziem propagowania m.in. transatlantyckiego bezpieczeństwa energetycznego. EKES wzywa strony do podjęcia wszelkich wysiłków na rzecz odpowiedniego uwzględnienia kwestii energetycznych w tym porozumieniu.

3.8. Bezpieczeństwo energetyczne UE jest blisko związane z kwestiami dotyczącymi energii w jej sąsiedztwie, co oznacza, że UE powinna kontynuować wspólne działania ze swoimi sąsiadami oraz rozszerzać zakres wzajemnie korzystnej współpracy.

3.8.1. EKES apeluje do Komisji o dalsze umacnianie Wspólnoty Energetycznej, zwłaszcza jeżeli chodzi o wdrażanie unijnego dorobku w obszarze energetyki w odniesieniu do umawiających się stron⁽²⁾.

3.8.2. Kluczowym celem Wspólnoty Energetycznej jest rozszerzenie wewnętrznego rynku energii UE. UE musi w dalszym ciągu zacieśniać współpracę z sąsiednimi krajami oraz ich społeczeństwami obywatelskimi w celu utworzenia rzeczywistego ogólnoeuropejskiego rynku energii. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia dotyczącego bezpieczeństwa dostaw energii, które bezpośrednio uwzględnia państwa należące do Wspólnoty Energetycznej.

3.9. W związku ze zniesieniem międzynarodowych sankcji nałożonych na Iran UE musi wykorzystać okazję i ponownie nawiązać stosunki w zakresie energii z tym krajem, biorąc pod uwagę rolę, jaką Iran może potencjalnie odegrać w dywersyfikacji źródeł dostaw energii do UE.

3.10. Unia powinna również przyspieszyć i zwiększyć wysiłki zmierzające do wzmocnienia solidnego partnerstwa z innymi, różniącymi się, lecz ważnymi, państwami trzecimi, takimi jak Kanada, Turcja i Algieria. EKES wyraża zadowolenie z powodu nawiązania dialogów wysokiego szczebla z tymi krajami w 2015 r.

⁽²⁾ Umawiające się strony to Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, była jugosłowiańska republika Macedonii, Mołdawia, Serbia i Ukraina.

3.11. Kwestie związane z energetyką powinny być odpowiednio uwzględniane w umowach handlowych z krajami trzecimi. Ponadto umowy energetyczne z dostawcami będącymi państwami trzecimi muszą być w pełni zgodne z przepisami unijnymi oraz zasadami dotyczącymi bezpieczeństwa energetycznego.

4. Znaczenie mówienia jednym głosem i jednolitego podejścia do kwestii energetycznych

4.1. Dnia 20 lipca 2015 r. Rada do Spraw Zagranicznych zatwierdziła plan działania w sprawie dyplomacji energetycznej mający na celu wzmocnienie zewnętrznego wymiaru strategii na rzecz unii energetycznej. Celem planu jest wzmocnienie wspólnych wypowiedzi, aby umożliwić UE mówienie jednym głosem w głównych kwestiach dotyczących energii oraz osiągnięcie celów w zakresie energii w duchu solidarności i z poszanowaniem wspólnych interesów zamiast dokonywania renacjonalizacji polityki energetycznej.

4.1.1. Kluczowe aspekty planu działania w sprawie dyplomacji energetycznej obejmują wsparcie dyplomatyczne dla dywersyfikacji źródeł energii, dostawców i dróg transportu, lepszą współpracę z krajami tranzytowymi (zwłaszcza Ukrainą) oraz kluczowymi partnerami energetycznymi będącymi państwami trzecimi, dalsze umacnianie Wspólnoty Energetycznej i utrzymanie strategicznego zaangażowania UE w związane z energią inicjatywy wielostronne.

4.2. Na mocy decyzji przyjętej przez Parlament i Radę w dniu 25 października 2012 r. ustanowiono mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych, aby zapewnić jasność i przejrzystość prawną umów, a także zgodność ich zapisów z prawem unijnym. W lutym 2016 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący usprawnienia istniejącego mechanizmu.

4.2.1. EKES pochwała próby podjęte w celu zapewnienia zgodności z przepisami i przejrzystości umów unijnych ze stronami trzecimi⁽³⁾ i zamierza poprzeć usprawnienie obecnego mechanizmu wymiany informacji.

4.3. UE powinna nadal konsekwentnie dążyć do upowszechniania i stałego doskonalenia norm dotyczących bezpieczeństwa środowiska i bezpieczeństwa jądrowego w państwach trzecich.

4.3.1. Szczególną uwagę należy poświęcić elektrowniom jądrowym budowanym przez państwa trzecie w pobliżu granic UE (np. elektrowni jądrowej w Ostrowcu na Białorusi, która nie spełnia wymogów konwencji z Espoo). UE powinna wskazać państwom trzecim konieczność zapewnienia ogólnego bezpieczeństwa tego typu projektów zgodnie z Konwencją bezpieczeństwa jądrowego MAEA oraz innymi odpowiednimi umowami międzynarodowymi. Komisja powinna zwiększyć wysiłki w celu zapewnienia, aby państwa, które wyraziły zgodę na przeprowadzenie testów wytrzymałościowych w swoich elektrowniach jądrowych zgodnie z zasadami UE, wywiązały się z tego zobowiązania możliwie jak najszybciej. Ponadto należy ograniczyć dostęp do UE energii wytwarzanej w elektrowniach, które nie spełniają wszystkich warunków bezpieczeństwa.

5. Wpływ silnego wewnętrznego systemu energetycznego

5.1. Silny wewnętrzny system energetyczny przekłada się bezpośrednio na silną pozycję w stosunkach zewnętrznych. Dlatego też UE powinna dążyć do usprawnienia swego wewnętrznego podejścia do kwestii energetycznych.

5.2. Strategia dotycząca unii energetycznej jest kluczową inicjatywą mającą na celu stworzenie wspólnej odpowiedzi UE na wyzwania energetyczne. Bezpieczeństwo energetyczne jest podstawą dobrobytu gospodarczego i społecznego UE; za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego odpowiedzialni stają wspólnie: państwa członkowskie, producenci energii, odbiorcy, kraje tranzytowe i wspólnota międzynarodowa, i wszyscy oni są zaangażowani w dzisiejsze zglobalizowane rynki energii.

5.2.1. Jednym z głównych filarów unii energetycznej jest usprawnienie wzajemnych połączeń międzysystemowych między państwami członkowskimi oraz pełne wdrożenie dorobku w zakresie wewnętrznego rynku energii. Pełna integracja wewnętrznego rynku UE spowoduje zwiększenie konkurencji wśród dostawców energii, co z kolei może prowadzić do lepszych cen dla konsumentów końcowych.

⁽³⁾ Zob. przypis 1, pkt 5.

5.2.2. Coraz powszechniej dostępny w skali światowej staje się skroplony gaz ziemny (LNG), co stwarza UE nowe możliwości dywersyfikacji dostaw gazu. Dlatego też należy wzmacniać i rozwijać wewnętrzną infrastrukturę LNG. W tym kontekście EKES pochwała przyjętą przez Komisję w lutym 2016 r. strategię magazynowania LNG i gazu.

5.2.3. Pełna integracja w UE oznacza likwidację wysp energetycznych. EKES podkreśla konieczność pełnej integracji sieci i systemów energetycznych wszystkich państw członkowskich w ramach wewnętrznego rynku UE zarówno przez budowę fizycznej infrastruktury, która pozwoli połączyć sieci, jak i przez ostateczne rozwiązanie problemu synchronizacji trzech państw bałtyckich⁽⁴⁾, jako że działanie ich sieci elektroenergetycznych jest obecnie uzależnione od operatora będącego państwem trzecim (Rosja).

5.2.4. Należy utrzymać konkurencyjność unijnych producentów energii. Należy wprowadzić równe warunki działania dla producentów energii z Europy i spoza Europy, aby zapewnić stosowanie unijnych zasad konkurencji przez wszystkich uczestników rynku energii.

6. Przyszłościowa polityka energetyczna jako istotny czynnik w kontekście stosunków zewnętrznych

6.1. Odnawialne źródła energii nie tylko stanowią dla UE bezpośrednią szansę na zmniejszenie zależności od importowanych paliw kopalnych, lecz także umożliwiają nadanie wewnętrznej produkcji energii charakteru bardziej zrównoważonego. EKES uważa rozwój odnawialnych źródeł energii za jedno z najważniejszych działań pod kątem zapewnienia bezpieczniejszej przyszłości energetycznej. UE nie powinna jednak spocząć na laurach i powinna dołożyć wszelkich starań, by utrzymać wiodącą pozycję w tej dziedzinie. Ponadto urzędnicy UE powinni zachęcać państwa trzecie do wyznaczenia sobie ambitnych celów w zakresie energii odnawialnej.

6.1.1. UE już teraz przyjmuje perspektywę wykraczającą poza 2020 r. i ustanowiła jeszcze bardziej ambitne cele na 2030 r. Wspólny cel w postaci uzyskiwania co najmniej 27 % energii ze źródeł odnawialnych nakładałby na państwa członkowskie wymóg zwiększenia współpracy na szczeblu regionalnym, co prowadziłoby do dalszej konsolidacji unijnego sektora energetycznego.

6.1.2. W kontekście łagodzenia zmiany klimatu EKES pochwała porozumienie COP21 oraz zobowiązanie UE do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % (w stosunku do poziomów z 1990 r.) do 2030 r., zgodnie z ramami polityki energetyczno-klimatycznej. UE powinna nie tylko zachęcać swych partnerów do aktywnego działania w tej dziedzinie, ale w razie potrzeby oferować też praktyczną pomoc.

6.1.3. Zdecentralizowane wytwarzanie energii oraz spółdzielnie energetyczne mogą przyczynić się do realizacji celów UE w zakresie klimatu i energii. Umożliwia to większym grupom społeczeństwa działanie na rzecz niezależności energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego w swoich krajach oraz w całej UE. Z tego względu należy przyjąć najlepsze praktyki w dziedzinie gospodarnych sposobów zużycia energii i jej produkcji własnej.

6.2. Efektywność energetyczna również jest bezpośrednim sposobem rozwiązywania problemu wysokiego unijnego importu energii. Cel zakładający poprawę efektywności energetycznej o co najmniej 27 % w całej UE (poziom taki sam jak w przypadku odnawialnych źródeł energii) wyznaczono na 2030 r., a Komisja Europejska podejmuje wysiłki na rzecz wdrożenia zasady „najpierw efektywność energetyczna”. W konsekwencji unia energetyczna nadal będzie promować lepszy dostęp do instrumentów finansowania służących efektywności energetycznej, zwłaszcza w dziedzinie transportu i budownictwa, oraz zachęcać państwa członkowskie do przypisania efektywności energetycznej kluczowej pozycji w ich strategiach politycznych.

6.3. Utrzymywanie postępu technologicznego w dziedzinie wytwarzania energii i jej inteligentnej dystrybucji wymaga zapewnienia odpowiednich zasobów na badania i rozwój. Jest to szczególnie istotne w przypadku energii ze źródeł odnawialnych, gdzie celem jest zagwarantowanie jej oszczędnego i niezawodnego wytwarzania. Ponadto należy nadal rozwijać najnowocześniejsze technologie, takie jak wykorzystanie wodoru, ogniw paliwowych i syntezy jądrowej w produkcji energii.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 84.

6.4. EKES apeluje, by UE odgrywała wiodącą rolę w znajdowaniu zrównoważonych rozwiązań problemów energetycznych w krajach rozwijających się przez inicjatywy i strategie polityczne skierowane na zwiększenie pomocy finansowej, technicznej i prawnej. Podstawowym narzędziem rozwijania współpracy z krajami rozwijającymi się powinno być wspieranie kształcenia i szkolenia w pokrewnych dziedzinach.

7. Społeczeństwo obywatelskie – aktywny uczestnik stosunków zewnętrznych w dziedzinie energii

7.1. Konsumenci oczekują, by energia była łatwo dostępna i sprzyjała konkurencyjności przemysłu. EKES wzywa zatem Komisję i rządy krajowe do włączenia społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i organizacji konsumenckich w kwestie związane z energią oraz do prowadzenia otwartego dialogu. Przyczyniłoby się to w znacznym stopniu do lepszego rozumienia aktualnych problemów dotyczących energii.

7.1.1. Ubóstwo energetyczne jest kwestią globalną, która nie może zostać pominięta ani w polityce wewnętrznej, ani w polityce zewnętrznej UE. Konieczne jest wyciągnięcie ręki do najbardziej potrzebujących.

7.2. Społeczeństwo obywatelskie powinno wykazać więcej inicjatywy w procesie kształtowania polityki energetycznej. EKES z zadowoleniem przyjmuje wspólną deklarację podpisaną przez platformę społeczeństwa obywatelskiego UE–Ukraina w dniu 11 lutego 2016 r., której celem jest wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego i przygotowanie zaleceń dotyczących praworządności dla właściwych organów.

7.2.1. Kwestie dotyczące energii powinny figurować w porządkach obrad międzynarodowych posiedzeń EKES-u, jak również powinny być istotnym zagadnieniem w debacie ze społeczeństwem obywatelskim krajów partnerskich.

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

516. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 27 I 28 KWIETNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga w sprawie detalicznych usług finansowych. Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw”

(COM(2015) 630 final)

(2016/C 264/05)

Sprawozdawca: Milena ANGEŁOWA

Dnia 10 grudnia 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„Zielona księga w sprawie detalicznych usług finansowych. Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw”

(COM(2015) 630 final).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 191 głosami (5 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje podany przez Komisję cel publikacji zielonej księgi oraz fakt, że Komisja śledzi sytuację i ma ambitny program wdrożenia planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych⁽¹⁾.

1.2 EKES popiera koncepcję Komisji dotyczącą działań zmierzających do ułatwienia transgranicznej penetracji detalicznych usług finansowych oraz możliwości zmieniania dostawców usług przez konsumentów. Takie środki powinny zapewnić bardziej konkurencyjną strukturę rynku oraz zwiększyć wygodę konsumentów usług finansowych, także poprzez promowanie równego dostępu do pozasądowych mechanizmów dochodzenia roszczeń w poszczególnych państwach członkowskich⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

⁽²⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 93 i Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 99. Ta sytuacja powinna też teraz ulec poprawie, zważywszy że dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów powinna już zostać transponowana przez państwa członkowskie – Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63, oraz Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje zastosowane przez Komisję w zielonej księdze podejście polegające na poszukiwaniu odpowiedniej polityki, która będzie stymulowała obie strony rynku detalicznych usług finansowych: podażową i popytową.

1.4 W pełni popiera założenie, że ilekroć to możliwe, konsumenci powinni mieć możliwość porównywania różnych produktów, dzięki czemu będą mogli dokonywać świadomych wyborów. W tym względzie EKES w pełni aprobuje dyrektywę w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) II (i jednocześnie przygotowuje opinię w sprawie ostatnio proponowanych zmian⁽³⁾) oraz rozporządzenie w sprawie detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych, które wymagają większej przejrzystości i ujawniania większej ilości informacji⁽⁴⁾.

1.5 Jednym z celów zielonej księgi jest zmniejszenie fragmentacji rynku detalicznych usług finansowych. W związku z tym EKES pragnie zaznaczyć, że brakuje niepodważalnych dowodów na to, iż różnice cenowe wynikają tylko z niedoskonałości rynku w UE. Czynniki krajowe i lokalne również mają wpływ na ceny produktów i usług, a tym samym utrudniają harmonizację cen między państwami członkowskimi. Np. składka ubezpieczenia samochodu w jednym państwie członkowskim i równoważna składka w innym państwie członkowskim mogą być zupełnie różne ze względu na współczynnik szkodowości, określane na podstawie liczby wypadków drogowych bądź wyłudzeń w każdym z tych krajów. Podobnie stopy procentowe kredytów konsumenckich mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich, zależnie od poziomu wiarygodności nieściągalnych w tych krajach. Takie lokalne czynniki zostały prawidłowo przywołane w zielonej księdze, ale zasługują na pogłębioną analizę. EKES niecierpliwie oczekuje na wyniki konsultacji i zachęca Komisję do dalszego poszukiwania dowodów na niedostateczną konkurencję, a także bardziej jednoznacznych przyczyn stwierdzonych rozbieżności cenowych. Badanie to Komisja powinna uwzględnić w ocenie skutków – do przeprowadzenia przed przedstawieniem oczekiwanych wniosków ustawodawczych.

1.6 Jednocześnie EKES pragnie podkreślić, że wiele z problemów wskazanych w zielonej księdze w sprawie detalicznych usług finansowych z 2007 r.⁽⁵⁾ zachowuje aktualność – osiem lat później – w przedmiotowej zielonej księdze. EKES co do zasady zaaprobował wcześniejszą zieloną księgę⁽⁶⁾ oraz pochwalił działania podjęte w celu znalezienia praktycznych rozwiązań⁽⁷⁾. Jednak pomimo pewnych pozytywnych rezultatów postęp jest ograniczony, a problemy z funkcjonowaniem jednolitego rynku detalicznych usług finansowych pozostają. Dlatego zdaniem EKES-u tym razem wyniki konsultacji w sprawie przedmiotowej zielonej księgi muszą zatem znaleźć odzwierciedlenie w bardziej ambitnym programie, który pozwoli przezwyciężyć istniejące od dawna problemy.

1.7 Zielona księga odnosi się do szerokiej gamy produktów finansowych, dlatego szerszy wybór i większe możliwości nie mogą równocześnie dotyczyć wszystkich z nich. Nie ulega wątpliwości, że wymagają one określenia różnych priorytetów oraz harmonogramu. EKES sugeruje, aby wyniki procesu konsultacji zostały w pierwszej kolejności zastosowane do prostszych produktów, w odniesieniu do których czynniki lokalne są mniej istotne. W ten sposób proces tworzenia jednolitego rynku produktów finansowych nabierze tempa oraz pewności. Do przykładów takich produktów należą usługi płatnicze, ogólnoeuropejskie produkty emerytalne, konta oszczędnościowe oraz ubezpieczenia komunikacyjne i na życie. Jednym z pierwszych kroków powinno być zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich systemu niżkowo-zwykłego w ubezpieczeniach komunikacyjnych, który ogranicza znaczenie lokalnych czynników i ściśle uzależnia wysokość składek ubezpieczeniowych od profili poszczególnych ubezpieczających. Produkty takie, jak kredyty hipoteczne, pożyczki konsumenckie, ubezpieczenia działalności zawodowej i zarządzanie aktywami, powinny zostać włączone w następnej kolejności.

1.8 Podczas gdy w zielonej księdze położono nacisk głównie na technologie cyfrowe, EKES dostrzega dwa istotne czynniki warunkujące bardziej transgraniczny popyt na produkty, które należy wziąć pod uwagę:

- Edukacja finansowa jest bez wątpienia kluczowa dla utrzymania zaufania do systemu finansowego oraz zapewnienia odpowiedzialnego wykorzystywania produktów finansowych. EKES wyraził już wcześniej swoje poglądy w tej kwestii⁽⁸⁾.
- Należy odpowiednio uregulować na szczeblu UE doradztwo finansowe i dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy doradztwem a marketingiem. W związku z tym na uwagę zasługują także usługi oferowane przez niezależnych brokerów ubezpieczeniowych.

⁽³⁾ COM(2016) 56 final; COM(2016) 57 final; Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 1; Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 80.

⁽⁵⁾ COM(2007) 226 final.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214; Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34; Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35; Dz.U. L 26 z 2.2.2016, s. 19; Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

1.9 EKES uważa, że bezwzględnie należy dołożyć wszelkich starań, aby uniknąć dyskusji na temat zmian niedawno przyjętych dyrektyw (m.in. dyrektywy w sprawie usług płatniczych (PSD 2) oraz dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych (MCD)⁽⁹⁾). Należy przewidzieć pewien czas na skuteczne wdrożenie środków i zachować ostrożność przy wprowadzaniu nowych środków regulacyjnych, aby nie doprowadzić do nadmiernej regulacji rynków finansowych.

2. Cel zielonej księgi. Wcześniejsze prace Komisji i EKES-u w dziedzinie detalicznych usług finansowych

2.1 Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę w związku z Planem działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych⁽¹⁰⁾, aby zbadać, w jaki sposób europejski rynek detalicznych usług finansowych – obejmujący rynek ubezpieczeń, kredytów i pożyczek, płatności, rachunków bieżących i oszczędnościowych oraz innych detalicznych produktów inwestycyjnych – może dalej otwierać się, przynosząc lepsze rezultaty konsumentom i przedsiębiorstwom, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów i inwestorów na szczeblu zarówno europejskim, jak i krajowym.

2.2 W zielonej księdze wiele uwagi poświęcono podejmowaniu wyzwań związanych z cyfryzacją, która może pomóc w obniżeniu cen oraz poprawie porównywalności produktów, wzmacniając pozycję konsumentów w dokonywaniu wyborów finansowych. W dłuższej perspektywie cyfryzacja powinna umożliwić przedsiębiorstwom udostępnianie swoich produktów w każdym zakątku Unii, służąc urzeczywistnieniu jednolitego rynku cyfrowego.

2.3 W zielonej księdze poruszono także inną ważną kwestię: jak budować pewność i zaufanie – czynniki istotne dla ekspansji jednolitego rynku detalicznych usług finansowych. W dokumencie skupiono się na poprawie kompleksowości usług i produktów, co ma pomóc w osiągnięciu tych celów.

2.4 Ponadto zielona księga zawiera rozważania na temat tego, co można zrobić, aby jednolity rynek usług finansowych w wymierny sposób przyczyniał się do poprawy życia ludności w UE oraz tworzenia nowych możliwości rynkowych dla dostawców, wspierając tym samym wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w UE.

3. Uwagi dotyczące obecnego stanu rynków detalicznych usług finansowych

3.1 EKES uważa, że podkreślona w zielonej księdze fragmentacja rynków detalicznych usług finansowych spowodowana jest połączonym wpływem czynników krajowych i lokalnych na ceny produktów i usług (specyfiką prawną, regulacyjną, kulturową oraz specyfiką publicznych systemów ochrony socjalnej), a także problemami rynkowymi zarówno dla strony popytowej, jak i podażowej, którym trzeba będzie stawić czoła w przyszłości.

3.2 Główne problemy po stronie podażowej to:

- nieuzasadnione i zbędne zróżnicowanie przepisów krajowych, będące skutkiem nadmiernie rygorystycznego wdrażania prawodawstwa i tradycji krajowych oraz inne różnice krajowe dotyczące czynników wpływających na koszty prowadzenia działalności,
- trudności z transgraniczną identyfikacją klientów oraz źródeł ich funduszy,
- trudności z transgraniczną oceną aktywów klientów i egzekucją z zabezpieczeń,
- różne mechanizmy prawne w państwach członkowskich, w szczególności dotyczące zaspokajania z zabezpieczeń (m.in. długość postępowania o zajęcie obciążonej nieruchomości, konieczne uczestnictwo notariusza, zróżnicowane przepisy dotyczące rejestrów gruntów).

3.3 Główne problemy po stronie popytowej to:

- konsumenci przyzwyczajeni do danego standardu ochrony we własnym kraju nie mogą liczyć na ten sam standard w innym państwie członkowskim,
- nierównomierne egzekwowanie przestrzegania wymogów prawa europejskiego,

⁽⁹⁾ Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35; Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 468 final.

- nierównomierny dostęp użytkowników usług finansowych do pozasądowych mechanizmów dochodzenia roszczeń w różnych państwach członkowskich ⁽¹¹⁾,
- bariery językowe,
- wymogi w zakresie umiejętności i kwalifikacji doradców finansowych stanowią prerogatywę krajowych organów regulacyjnych, lecz nie są jednolite we wszystkich państwach członkowskich; mało jest kompetentnych doradców finansowych udzielających obiektywnych porad, zwłaszcza w odniesieniu do zakupów transgranicznych.

3.4 EKES zgada się również, że postępy cyfryzacji skutkują powstaniem nowego środowiska i znacznie zwiększają możliwości świadczenia nowych usług oraz rozwijania działalności transgranicznej. Niemniej należy zadbać o to, by postęp cyfrowy nie był wykorzystywany do wprowadzania konsumentów w błąd poprzez podawanie zbyt skomplikowanych, pozbawionych znaczenia lub trudnych do porównania informacji dotyczących usług finansowych.

3.5 EKES zwraca uwagę, że wiedza finansowa obywateli wciąż przedstawia się różnie w zależności od miejsca, a w porównaniu z innymi krajami rozwiniętymi, np. USA, Australią i Kanadą, jest względnie słaba ⁽¹²⁾. Doradztwo finansowe poprzedzające sprzedaż nie jest dobrze uregulowane i nie gwarantuje, że klienci wybiorą najbardziej odpowiednie produkty, a profesjonalne usługi doradztwa finansowego nie są wystarczająco rozwinięte w porównaniu z niektórymi krajami niebędącymi członkami UE.

3.6 Możliwości oferowane przez nowe technologie i zwiększoną podaż – w tym podaż transgraniczną – stwarzają szanse, ale są również obciążone potencjalnym ryzykiem. Niedostateczna wiedza finansowa konsumentów może prowadzić do podwyższonych wskaźników zadłużenia, zalegania ze spłatą kredytów hipotecznych oraz przypadków niewypłacalności. Konsumenty, którzy nabywają produkty ubezpieczeniowe i emerytalne online, również mogą być narażeni na ryzyko, ponieważ często nie poprzedzają swoich decyzji odpowiednią analizą informacji i mogą zawierać umowy bez zaznajomienia się z ich treścią ⁽¹³⁾. Krajowe organy regulacyjne powinny zatem dopilnować, by przedsiębiorstwa sprzedające produkty online przestrzegały wymogu udzielenia doradztwa w celu ochrony konsumentów. Istnieje dość argumentów potwierdzających istotność edukacji finansowej i właściwego doradztwa.

3.7 Konsumenty nierozumiejący pojęcia oprocentowania składanego zaciągają większe długi, płacą wyższe odsetki i ponoszą wyższe koszty transakcyjne ⁽¹⁴⁾, natomiast osoby posiadające wiedzę finansową planują lepiej, oszczędzają więcej na emeryturę ⁽¹⁵⁾ oraz dywersyfikują ryzyko finansowe ⁽¹⁶⁾. To samo ma zastosowanie na poziomie makroekonomicznym, na którym dostrzegalny jest korzystny wpływ wiedzy finansowej na oszczędności krajowe i gromadzenie majątku ⁽¹⁷⁾. W związku z tym zdecydowanie zaleca się wprowadzenie wyraźniejszego rozróżnienia pomiędzy działalnością związaną z marketingiem produktów a działalnością związaną z ich sprzedażą – dotyczy to zwłaszcza przypadków udzielania porad. Doradztwo nie może służyć jako narzędzie marketingowe i doradcy powinni być prawdziwie niezależni. Informacje przed zawarciem umowy powinny być udzielane w zrozumiałym i kompleksowym sposób. EKES stanowczo uważa, że w celu przywrócenia zaufania do rynków usług finansowych, zintensyfikowania działalności transgranicznej oraz poprawy możliwości przenoszenia produktów finansowych wymagane są ukierunkowane środki służące edukacji inwestorów indywidualnych i poprawie doradztwa finansowego.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 2.

⁽¹²⁾ Poziom wiedzy finansowej jest w UE mocno zróżnicowany. Wystarczający poziom wiedzy finansowej posiada średnio 52 % dorosłych, przy czym najwyższe wartości (co najmniej 65 %) notuje się w Danii, Niemczech, Niemczech, Niemczech, Niemczech i Szwecji. W krajach południowoeuropejskich wyniki są znacznie słabsze: w Grecji jest to 45 %, w Hiszpanii 49 %, we Włoszech 37 % i w Portugalii 26 %. Podobnie niskie wskaźniki stwierdzono w krajach, które dołączyły do UE w 2004 r. i później: w Bułgarii 35 %, na Cyprze 35 % oraz w Rumunii 22 %. Z globalnego punktu widzenia Europa pozostaje w tyle za USA (57 %), Kanadą (68 %) i Australią (64 %). Źródło danych: Klapper, Leora, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World [Poziom wiedzy finansowej na świecie]*, 2015.

⁽¹³⁾ Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) stwierdza w opinii w sprawie ochrony konsumentów oraz sprzedaży produktów ubezpieczeniowych i emerytalnych, że użytkownicy nie przeprowadzają odpowiedniej analizy informacji przed zakupem produktów online (EIOPA-BoS-14/198 – opinia EIOPA z 28 stycznia 2015 r. w sprawie internetowej sprzedaży produktów ubezpieczeniowych i emerytalnych).

⁽¹⁴⁾ Lusardi, Annamaria i Peter Tufano (2015). *Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness [Wiedza na temat zadłużenia, doświadczenie w korzystaniu z usług finansowych oraz nadmierne zadłużenie]*, „Journal of Pension Economics and Finance”, t. 14, wydanie specjalne 4, s. 332–368, październik 2015.

⁽¹⁵⁾ Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo i David Bravo (2012). *The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation [Skutki edukacji finansowej i wiedzy na temat finansów: wpływ wiedzy na temat finansów na pomnażanie bogactwa gospodarstw domowych]*, „American Economic Review: Papers & Proceedings”, t. 102(3), s. 300–304.

⁽¹⁶⁾ Abreu, Margarida i Victor Mendes (2010). *Financial Literacy and Portfolio Diversification [Wiedza na temat finansów i dywersyfikacja portfela]*, „Quantitative Finance”, t. 10(5), s. 515–528.

⁽¹⁷⁾ Jappelli, Tullio i Mario Padula, *Investment in financial literacy and saving decisions [Inwestowanie w wiedzę na temat finansów i decyzje dotyczące oszczędności]*, CFS Working Paper, nr 2011/07.

4. Odpowiedzi na pytania zawarte w zielonej księdze

4.1 Pytania ogólne:

1. W przypadku których produktów usprawniona dostawa transgraniczna mogłaby zwiększyć konkurencyjność na rynkach krajowych pod względem większego wyboru i lepszych cen?

4.1.1 W zielonej księdze zawarto pytania dotyczące różnych bankowych i niebankowych produktów i usług, ale występują poważne różnice między podstawowymi produktami transakcyjnymi (takimi jak rachunki bieżące czy depozyty terminowe) a produktami umownymi (takimi jak kredyty hipoteczne czy produkty oszczędnościowe i inwestycyjne). W przypadku produktów oszczędnościowych i inwestycyjnych wpływ na rynek wywrą niektóre inne instrumenty prawne UE (takie jak dyrektywa MiFID lub inicjatywa na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych), gdy wejdą w życie.

4.1.2 W przypadku wszystkich produktów omawianych w zielonej księdze ich transgraniczne oferowanie może zwiększyć konkurencję na rynkach krajowych. Na obecnym etapie jednakże największym potencjałem pod tym względem odznaczają się niewątpliwie produkty emerytalne i inwestycyjne. W opartym na tablicach wyników systemie stosowanym przez Komisję rynek tych produktów wypada najgorzej ze wszystkich 31 rynków konsumenckich⁽¹⁸⁾. Oferowane produkty emerytalne cechują się lokalnością i wysokimi opłatami. Po uwzględnieniu inflacji, prowizji za zarządzanie i dodatkowych opłat, produkty te często odznaczają się ujemnym realnym zwrotem i oferują wyniki gorsze od odnośnych wskaźników rynkowych⁽¹⁹⁾. Z tego względu EKES zdecydowanie popiera koncepcję jednolitego rynku produktów emerytalnych, w szczególności utworzenie ogólnoeuropejskiego produktu w zakresie emerytur indywidualnych⁽²⁰⁾, który zapewni większe korzyści skali, niższe ceny i większy wybór dla konsumentów.

4.1.3 Jeżeli chodzi o produkty ubezpieczeniowe, niektóre z nich są łatwe do przeniesienia (np. produkty z zakresu ubezpieczeń na życie), a klient podlega ochronie, nawet jeśli wyprowadzi się poza lokalne granice. Inne produkty posiadają jednak elementy uregulowane na szczeblu lokalnym, wymagają zatem dostosowania, w przypadku gdy dany podmiot chce przenieść je do innego kraju. Art. 11 dyrektywy w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (wersja przekształcona)⁽²¹⁾ stanowi, że państwa członkowskie ustanawiają jeden punkt kontaktowy odpowiedzialny za przekazywanie informacji na temat zasad dobra ogólnego obowiązujących w danym państwie członkowskim, a także przewiduje obowiązek, by urząd EIOPA zamieszczał na swojej stronie internetowej odsyłacze do stron internetowych właściwych organów, na których publikowane są informacje na temat zasad dobra ogólnego. Ponadto świadczenie transgraniczne wciąż nie będzie możliwe – ani nawet pożądaną – z uwagi na rzeczywiste potrzeby klientów zaspokajane przez produkt oraz z uwagi na różnice w czynnikach zachowania i ryzyka, które wpływają na warunki korzystania z produktu. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozwiązania, które pomogą złagodzić uciążliwości związane z niemożnością przeniesienia produktów, i zaleca, by w niektórych przypadkach znaleźć przynajmniej częściowe rozwiązania, takie jak możliwość pokrywania składką przez posiadaczy polis jedynie różnic pomiędzy większym a mniejszym zakresem ochrony ubezpieczeniowej w poszczególnych państwach członkowskich.

2. Jakie bariery uniemożliwiają przedsiębiorstwom bezpośrednie świadczenie transgranicznych usług finansowych, a konsumentom bezpośrednie dokonywanie transgranicznych zakupów produktów?

4.1.4 Najpoważniejsze bariery występujące po stronie podaży są wymienione w punkcie 3.2. Do ich wyeliminowania konieczne jest:

- uproszczenie transgranicznych procedur prawnych związanych ze skutecznym egzekwowaniem wyroków sądów,
- posiadanie wspólnych zasad/standardów w zakresie:
 - identyfikacji klientów, w związku z wymogami polityki „znaj swojego klienta” i przeciwdziałania praniu pieniędzy,
 - identyfikacji przedsiębiorstw – w oparciu o sposób prowadzenia przez nie działalności gospodarczej – lub, ewentualnie, odpowiedniej identyfikacji beneficjentów końcowych,

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf.

⁽¹⁹⁾ Europejska Federacja Inwestorów i Użytkowników Usług Finansowych, *Pension Savings: The Real Return [Oszczędności emerytalne: realny zwrot]*, edycja z 2015 r., sprawozdanie z badania Better Finance.

⁽²⁰⁾ Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), *Dokument konsultacyjny dotyczący tworzenia znormalizowanego ogólnoeuropejskiego produktu w zakresie emerytur indywidualnych*, 2015.

⁽²¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (wersja przekształcona) (Dz.U. L 26 z 2.2.2016, s. 19).

- zawieranych w internecie umów dotyczących produktów finansowych (np. fundusze, zakup akcji za gotówkę itp.),
- marketingu i reklamy produktów i usług finansowych (zwłaszcza w odniesieniu do agresywnych kampanii reklamowych),
- przedsiębiorstw dystrybucyjnych dostarczających produkty klientom (np. produkty ubezpieczeniowe),
- znormalizowanych minimalnych wymogów informacyjnych dotyczących źródła funduszy,
- przejrzystości/porównywalności – minimalnej znormalizowanej informacji dotyczącej produktów i usług (udzielanie informacji nie tylko o wydatkach, które konsumenci ponoszą, lecz także o korzyściach, jakie im przypadną);
- uwzględnienie barier fiskalnych, w szczególności w odniesieniu do oszczędności i produktów inwestycyjnych, ponieważ mogą one mieć duży wpływ na rentowność; powstaje wiele produktów, m.in. w celu czerpania zysków z możliwości tworzonych przez ograny regulacji fiskalnych z myślą o zachęcaniu do oszczędzania w określony sposób (tj. zasadniczo uprzywilejowane są oszczędności długoterminowe, ale progi bądź środki objęte preferencyjnym traktowaniem bardzo się różnią w poszczególnych krajach),
- komunikacja macierzystego organu regulacyjnego z organem regulacyjnym kraju przyjmującego powinna być wystarczająca do uniknięcia nakładania dodatkowych wymogów lub obciążeń, przy jednoczesnym utrzymaniu ustalonego poziomu ochrony konsumenta (np. produkty ubezpieczeniowe). Ponadto należy podjąć działania służące uniknięciu sytuacji, w której dostawcy ponoszą dodatkowe koszty związane z dostosowaniem do regulacji miejscowych.

4.1.5 Najistotniejsze bariery występujące po stronie popytu są omówione w punkcie 3.3.

3. *Czy możliwe jest wyeliminowanie w przyszłości niektórych z tych barier za pomocą cyfryzacji i innowacyjnych rozwiązań w sektorze technologii finansowych?*

4.1.6 Dzięki nowym technologiom, w szczególności cyfryzacji, możliwe jest po raz pierwszy osiągnięcie prawdziwego przełomu w dziedzinie transgranicznego świadczenia usług finansowych. Technologie te mogą odgrywać istotną rolę pod względem udostępniania większej ilości informacji lepszej jakości, zwiększania przejrzystości i porównywalności produktów oraz identyfikacji klientów. Ponadto mogą oferować korzyści w postaci oszczędności, eliminując konieczność utrzymania fizycznych punktów kontaktowych. Nie umożliwiają jednak pokonania innych poważnych barier, takich jak nierówny poziom harmonizacji systemów prawnych i ochrony konsumentów.

4. *Jakie działania można podjąć w celu zagwarantowania, aby wynikiem cyfryzacji usług finansowych nie było rosnące wykluczenie finansowe, w szczególności osób nieposiadających umiejętności cyfrowych?*

4.1.7 Niewątpliwie w przyszłości niektóre osoby z takiego czy innego powodu nadal nie będą w stanie korzystać z technologii cyfrowych. Nie powinno to zniechęcać do podejmowania wysiłków mających na celu promowanie zastosowania takich technologii w związku ze świadczeniem usług finansowych. Starania w tym zakresie należy podejmować przede wszystkim dlatego, że tradycyjne środki świadczenia tego typu usług będą jeszcze dostępne przez pewien czas, a po drugie takie osoby zyskają dostęp do szerszego wachlarza produktów dzięki dobrze uregulowanym usługom doradztwa finansowego.

5. *Jakie podejście należy zastosować, jeżeli możliwości związane z rozwojem i rozpowszechnieniem technologii cyfrowych są przyczyną nowych zagrożeń w zakresie ochrony konsumenta?*

4.1.8 Nie ulega wątpliwości, że szerokie wykorzystanie technologii cyfrowych przyniesie pewne wyzwania pod względem bezpieczeństwa informacji oraz ochrony danych i konsumentów. Dlatego też wprowadzaniu różnych przepisów regulujących kwestie świadczenia usług finansowych z wykorzystaniem takich technologii oraz zapotrzebowania na takie rozwiązania powinna towarzyszyć ocena zagrożeń związanych z takimi wyzwaniami, jak też propozycje ich zminimalizowania.

6. Czy klienci mają dostęp do bezpiecznych, prostych i zrozumiałych produktów finansowych w całej Unii Europejskiej? Jeżeli nie, co można zrobić, aby zapewnić ten dostęp?

4.1.9 Nie istnieje powszechnie uznawana definicja bezpiecznych, prostych i zrozumiałych produktów finansowych. Ponadto generalnie uważa się, że takie produkty powinny posiadać cechy takie, jak przejrzystość cenowa, odpowiedniość i zrozumiałość w języku użytkownika na potrzeby skutecznej komunikacji, możliwość porównania z podobnymi produktami, jasność i bezpośredniość rezultatów. Takie cechy nie są jednak łatwe do uzyskania w tak złożonym środowisku jak rynek finansowy.

4.1.10 Produkty posiadające owe cechy w sensie ścisłym należą do rzadkości na rynkach, a co za tym idzie, konsumenci nie mają do nich łatwego dostępu. Dotyczy to zarówno krajów o dobrze rozwiniętych rynkach finansowych, jak i tych, gdzie takie rynki rozwinięte są słabiej. Duża różnorodność produktów występujących w niektórych państwach członkowskich niekoniecznie stanowi ułatwienie dla konsumentów, ponieważ może skutkować dezorientacją, trudnościami z podejmowaniem decyzji, a w końcu złymi wyborami.

4.1.11 Dostęp do takich produktów można zapewnić przez ustanowienie podstawowej klasy produktów finansowych⁽²²⁾ na szczeblu europejskim, odpowiadających znormalizowanym wymogom zależnie od potrzeb, które mają zaspokajać. Powinny to być produkty certyfikowane oraz powinny nosić określone nazwy dla ułatwienia ich rozpoznawania przez konsumentów. Taka klasa może obejmować powszechne produkty, takie jak rozmaite rachunki oszczędnościowe oraz terminowe ubezpieczenia na życie. Względnie wysoki wskaźnik transgranicznego marketingu przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) pozwala sądzić, że w oparciu o wskaźniki sukcesu UCITS dałoby się tworzyć ogólnoeuropejskie produkty emerytalne zaliczane do tej samej klasy produktów. Istnienie takiej klasy produktów zwiększyłoby zaufanie do rynków finansowych.

7. Czy jakość egzekwowania unijnego prawodawstwa w dziedzinie detalicznych usług finansowych w całej UE stanowi problem z punktu widzenia zaufania konsumentów i integracji rynkowej?

4.1.12 W wielu krajach obserwuje się nadmiernie rygorystyczne wdrażanie⁽²³⁾ i rozbieżne interpretacje przepisów unijnych, opóźnienia w harmonizacji, różnice w transpozycji prawa UE do prawodawstwa krajowego, a także różnice w samym stosowaniu prawa, skutkujące nadmiernymi wymogami i barierami administracyjnymi. Wszystkie one stanowią przeszkody w integracji i mają niekorzystny wpływ na zaufanie konsumentów.

4.1.13 Za ochronę konsumentów odpowiadają europejskie urzędy nadzoru. EKES zachęca do realizacji tego zadania w zgodzie z następującymi zasadami:

- mobilność konsumentów przejawiająca się zmienianiem dostawców nie powinna być absolutnym celem: zawsze zależy od wyboru dokonanego przez konsumenta, a wybór ten jest determinowany różnymi czynnikami: jakością i różnorodnością oferowanych produktów i usług, potencjalna komplementarność ofert, poziom zadowolenia itp.,
- praktyka sprzedaży związanej produktów finansowych w pakietach powinna być prowadzona z zachowaniem ostrożności oraz z zapewnieniem jednoznacznych i przejrzystych informacji dla konsumentów. Jeżeli takie produkty są oferowane, powinny być możliwe do śledzenia⁽²⁴⁾.

4.1.14 Ponadto europejskie urzędy nadzoru powinny zawsze faworyzować praktyki korzystniejsze dla konsumentów. Priorytetami powinny być:

- zmniejszenie złożoności obecnych ram regulacyjnych,

⁽²²⁾ Jak to opisano np. w załączniku 1 do opinii EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie edukacji finansowej i odpowiedzialnego wykorzystywania produktów finansowych (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24).

⁽²³⁾ W komunikacie „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowiению prawa” (COM(2015) 215 final, s. 7) Komisja definiuje „nadmiernie rygorystyczne wdrażanie” w następujący sposób: „państwa członkowskie podczas wdrażania prawodawstwa UE na poziomie krajowym często wykraczają poza jego ścisłe wymogi, tzn. nadmiernie rygorystycznie wdrażają przepisy UE”. Komisja dodaje w tym samym punkcie, że: „Może to zwiększać korzyści, ale może również powodować niepotrzebne koszty dla przedsiębiorstw i organów publicznych, które są wtedy mylnie przypisywane prawodawstwu UE”. Sekcja INT obecnie przygotowuje raport informacyjny w sprawie praktyk transpozycji, w którym szczegółowo porusza kwestię uzupełniania dyrektyw UE o dodatkowe przepisy krajowe. Parlament Europejski również prowadzi badanie dotyczące nadmiernie rygorystycznego wdrażania w obrębie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 1.

- zapewnienie zasobów niezbędnych do działalności europejskich urzędów nadzoru,
- zachęcanie konsumentów do pogłębiania wiedzy finansowej.

8. Czy należy uwzględnić jeszcze inne fakty lub tendencje w związku z transgraniczną konkurencją i wyborem detalicznych usług finansowych?

4.1.15 W zielonej księdze adekwatnie przedstawiono dominujące obecnie trendy, tj. słabą konkurencję transgraniczną w dziedzinie detalicznych usług finansowych oraz ograniczony wybór produktów finansowych dla konsumentów.

4.2 Pomoc konsumentom w transgranicznym zakupie produktów finansowych

4.2.1 Wiedza na temat dostępnych produktów

4.2.1.1 Lepsze informowanie klientów i pomoc w zmianie dostawców

9. Jaki kanał byłby najbardziej odpowiedni do informowania konsumentów na temat różnych detalicznych usług finansowych i produktów ubezpieczeniowych dostępnych w całej Unii?

4.2.1.1.1 Niewątpliwie podstawowe znaczenie mają pogłębianie wiedzy finansowej i poprawa dostępności doradztwa finansowego. Konsumentom powinni nie tylko mieć dostęp do informacji, lecz powinni również być w stanie ją zrozumieć lub mieć możliwość skorzystania z wysokiej jakości odpowiednich usług doradztwa finansowego.

4.2.1.2 Pomimo widocznej wśród konsumentów przybierającej na sile tendencji do korzystania z usług cyfrowych w celu poszukiwania informacji, wielu z nich nadal preferuje osobisty kontakt, zwłaszcza przy negocjowaniu zakupu produktów. Biorąc pod uwagę obecny stan wiedzy konsumentów, ich zachowania i preferencje, banki mogłyby przygotować bardziej odpowiednie kanały służące podnoszeniu wiedzy konsumentów na temat usług finansowych – np. ogólnoeuropejską witrynę internetową. Źródła finansowania takiej witryny trzeba dopiero szczegółowo omówić, niemniej mogłyby one łącznie obejmować wysiłki rządów krajowych, władz lokalnych i będących podmiotami trzecimi agregatorów danych. Przy tworzeniu takiego narzędzia należy wziąć pod uwagę fakt, że porównywarki produktów ubezpieczeniowych funkcjonują głównie w ramach krajowego kontekstu kulturowego. Dlatego też wielkim wyzwaniem dla ogólnoeuropejskiej porównywarki produktów ubezpieczeniowych będzie skuteczne uwzględnienie różnorodności użytkowników i klientów w Europie, w szczególności w odniesieniu do porównania ubezpieczonego ryzyka, które jest wpisane w krajowy i lokalny kontekst kulturowy, prawny, podatkowy, społeczny itp.

10. Co więcej można zrobić, aby ułatwić transgraniczną dystrybucję produktów finansowych przez pośredników?

4.2.1.2.1 EKES popiera wysiłki mające poprawić skuteczność, elastyczność i przejrzystość rynku oraz z zadowoleniem przyjmuje nastawienie przedmiotowej inicjatywy regulacyjnej na lepszą ochronę konsumentów. Jest zdania, że jakość usług towarzyszących świadczeniu usług finansowych również można poprawić dzięki lepszemu wykorzystaniu zalet cyfryzacji oraz potencjału pośredników dysponujących dobrze wyszkolonym i wykwalifikowanym personelem oraz odpowiednią metodyką zapewniającą konsumentom pełną, obiektywną i porównywalną informację przy dokonywaniu wyboru.

11. Czy potrzebne są dalsze działania, aby zwiększyć porównywalność detalicznych usług finansowych lub ułatwić ich zmianę na usługi oferowane przez dostawców zlokalizowanych w tym samym bądź w innym państwie członkowskim? Jeżeli tak, jakie to działania i jakich segmentów produktów dotyczą?

4.2.1.2.2 Udzielane informacje powinny być precyzyjne, zrozumiałe i przydatne dla użytkowników. Należy unikać zalewania konsumentów informacjami, tak samo jak upraszczania rzeczywistości w celu uwypuklenia korzyści. Dobrym przykładem jest tutaj praktyka zmieniania dostawców usług finansowych w Zjednoczonym Królestwie, gdzie precyzyjne przeniesienie z jednego banku do drugiego jest gwarantowane przez niezależną stronę trzecią, gwarantującą, aby proces zmiany dostawcy był prosty, przejrzysty i zakończył się w ciągu siedmiu dni roboczych. Innym sprawdzonym rozwiązaniem jest możliwość przenoszenia kredytów hipotecznych we Włoszech, wprowadzona w 2006 r. ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Odbywa się to bez żadnych opłat pokrywanych przez konsumenta i rzesze gospodarstw domowych oraz MŚP korzystają co roku z tej możliwości, by renegecować swoje kredyty hipoteczne, oszczędzając w ten sposób tysiące euro. Praktyka ta zainspirowała również przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomością mieszkalną i zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34).

4.2.1.3 Rozwiązanie problemu złożonych i nadmiernie wysokich opłat z tytułu transakcji zagranicznych

12. *Co więcej można zrobić na szczeblu UE, aby rozwiązać problem nadmiernie wysokich opłat z tytułu płatności transgranicznych (np. poleceń przelewu), które odbywają się w różnych walutach obowiązujących w UE?*

4.2.1.4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 924/2009⁽²⁶⁾ już wyeliminowało różnice między opłatami stosowanymi do płatności transgranicznych dokonywanych w euro a opłatami pobieranymi za odpowiednie płatności w euro na poziomie krajowym. Można by przeprowadzić ocenę *ad hoc*, aby sprawdzić, czy sensowne oraz korzystne dla konsumentów byłoby zastosowanie tego uregulowania do wszystkich walut w UE (tj. wyrównanie opłat transgranicznych i krajowych za płatności denominowane w określonej walucie). Jeśli chodzi o informacje udzielane użytkownikom usług płatniczych, to zgodnie z nową dyrektywą w sprawie usług płatniczych II⁽²⁷⁾, zanim klient – użytkownik usług płatniczych – zostanie związany umową lub ofertą, dostawcy usług płatniczych muszą poinformować go o wszystkich opłatach, jakie musi on ponieść na ich rzecz, a także o rzeczywistym lub referencyjnym kursie walutowym, który zostanie zastosowany do transakcji płatniczej, ilekroć wiąże się ona z przeliczeniem walut. Po dokonaniu transakcji dostawcy usług płatniczych zobowiązani są – na mocy podobnych przepisów wspomnianej dyrektywy – udzielić określonych informacji płatnikowi i odbiorcy płatności. EKES uważa, że nie ma konieczności podejmowania dalszych działań, ponieważ dyrektywa w sprawie usług płatniczych II nakłada już na dostawców usług płatniczych jasne wymogi w zakresie przejrzystości. Ponadto stosowanie rozporządzenia (WE) nr 924/2009 w sprawie płatności transgranicznych można by rozszerzyć na inne waluty UE spoza strefy euro.

13. *Czy oprócz obowiązujących wymogów w zakresie ujawniania informacji⁽²⁸⁾ potrzebne jest podjęcie jakichkolwiek dalszych działań mających na celu zapewnienie, aby konsumenci znali wysokość opłat z tytułu przeliczania walut, które ponoszą podczas dokonywania transakcji transgranicznych?*

4.2.1.5 EKES jest zdania, że dyrektywa w sprawie usług płatniczych II ustanawia jasne wymogi w zakresie przejrzystości, które zagwarantują, że zarówno płatnicy, jak i odbiorcy płatności będą należycie informowani o kursie wymiany mającym zastosowanie przed dokonaniem transakcji transgranicznej i po nim. Dyrektywa ta powinna zostać transponowana do prawa krajowego w terminie do 13 stycznia 2018 r., a zatem nie ma potrzeby podejmowania dalszych działań.

4.2.2 Uzyskiwanie dostępu do usług finansowych z dowolnego miejsca w Europie

14. *Co można zrobić, aby ograniczyć nieuzasadnioną dyskryminację w sektorze detalicznych usług finansowych, w tym w sektorze ubezpieczeń, ze względu na miejsce zamieszkania?*

Świadczenie detalicznych usług finansowych za granicą nie jest łatwe i może okazać się ekonomicznie nieopłacalne dla zainteresowanych operatorów. Występujące między konsumentami różnice kulturowe pod względem gotowości do podejmowania ryzyka, zachowania, doświadczenia i wiedzy finansowej mogą okazać się zbyt duże. Banki mają świadomość, że zaufanie to kluczowy aspekt stosunków finansowych. Z tego względu mogą preferować kontakty z klientami dysponującymi tą samą wiedzą i mającymi oczekiwania, które rozumieją. W każdym razie harmonizacja zasad wyszczególnionych w odpowiedzi na pytanie 2 będzie pod tym względem bardzo pomocna.

4.2.2.1 Dla ubezpieczycieli miejsce zamieszkania klienta ma znaczenie, ponieważ:

Lokalne czynniki, takie jak klimat lub warunki sejsmiczne, należy wziąć pod uwagę m.in. przy ustalaniu warunków ubezpieczenia domu i wysokości składki za takie ubezpieczenie; bez wymaganej masy krytycznej nie jest możliwe świadczenie takich usług na dogodnych warunkach. Modele aktuarialne przewidują wysoki margines błędu, jeżeli liczba zdarzeń użytych do obliczeń nie jest dostatecznie wysoka. Ponadto jeżeli chodzi o zabezpieczenie ryzyka w drodze reasekuracji, modele reasekuracji różnie kształtują ceny zabezpieczenia w oparciu o uwarunkowania lokalne.

— Elementy te sprawiają, że świadczenie usług i oferowanie produktów ubezpieczeniowych za granicą jest trudniejsze niż w krajach, gdzie istnieje dostateczny wolumen operacji, i nie należy tego traktować jako dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania klienta.

⁽²⁶⁾ Dz.U. L 266 z 9.10.2009, s. 11.

⁽²⁷⁾ Dz.U. L 319 z 5.12.2007, s. 1.

⁽²⁸⁾ Dz.U. L 271 z 9.10.2002, s. 16; Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338; Dz.U. L 267 z 10.10.2009, s. 7; Dz.U. L 319 z 5.12.2007, s. 1; (COM(2013) 547 final – C7-0230/2013 – 2013/0264 (COD)). Zob. art. 59 i art. 60 ust. 3.

- Transgraniczna sprzedaż niektórych produktów ubezpieczeniowych jest bardzo trudna i prawie niemożliwa, w przypadku gdy rzeczywiste potrzeby klientów korzystających z produktu są silnie uzależnione od względów kulturowych i nacechowane ściśle krajową specyfiką zachowań i czynników ryzyka.
- Powinno się uwzględnić aspekt psychologiczny usług. Usługa ubezpieczeniowa jest świadczona, kiedy klient faktycznie ma problemy. Wówczas można spodziewać się, że klient będzie potrzebował wsparcia i zrozumienia. Jeżeli klient zawarł umowę dotyczącą produktu ubezpieczeniowego przez internet z towarzystwem mającym siedzibę za granicą i być może pracującym w języku niebędącym językiem ojczystym klienta, może on poczuć się niepewnie w chwili, gdy akurat potrzebuje wsparcia.
- Klienci w pewnych państwach członkowskich preferują zwykle w przypadku szkód refundację, w innych państwach zaś wolą, aby wszystko zostało naprawione.

4.2.2.2 Zwiększanie możliwości przenoszenia produktów

15. *Co można zrobić na szczeblu UE, aby ułatwić przenoszenie detalicznych produktów finansowych – na przykład ubezpieczenia na życie lub ubezpieczenia zdrowotnego?*

4.2.2.2.1 Co do zasady produkty ubezpieczeniowe, w przypadku których świadczenie polega na wypłacie okresowej bądź jednorazowej, są łatwiejsze do przeniesienia niż produkty oferujące daną usługę lub dochodzenie roszczeń.

4.2.2.2.2 Ubezpieczenia na życie są w pewnym zakresie przenoszalne, tzn. klient pozostaje objęty ochroną ubezpieczeniową, podróżując za granicę, z wyłączeniem określonych krajów wysokiego ryzyka. Lokalne ubezpieczenie na życie zapewnia mu ochronę bez względu na miejsce, w którym klient się znajduje. Pozostają natomiast przypadki, gdy posiadacz polisy przeprowadza się granicę na stałe, nie jako podróżny. W takiej sytuacji powinien mieć on możliwość kontynuacji ubezpieczenia, po dostosowaniu stawki lub zakresu ochrony ubezpieczeniowej. Powyższe dotyczy produktów ubezpieczeniowych oferujących świadczenie w postaci określonej sumy pieniężnej.

4.2.2.2.3 Pozostałe produkty ubezpieczeniowe nie są jako takie łatwe do przeniesienia, ponieważ ich warunki są nierozdzielnie związane z elementami krajowymi. Przykładowo w przypadku ubezpieczenia zdrowotnego konstrukcja produktu jest w dużej mierze uzależniona od zakresu usług świadczonych przez system opieki zdrowotnej w danym kraju.

4.2.2.2.4 W związku z tym istnieje również kwestia skali: dostosowanie produktu ściśle do potrzeb danego klienta i rzeczywistych warunków, jakich może on wymagać, mieszkając za granicą, jest teoretycznie możliwe, ale może wiązać się z rezygnacją z uzyskania korzyści skali. Produkt będzie zbyt ściśle dostosowany do potrzeb danego klienta i usługodawca stanie się mniej konkurencyjny niż lokalni usługodawcy. Najlepszym wariantem wydaje się promowanie współpracy między towarzystwami ubezpieczeniowymi prowadzącymi działalność w różnych krajach europejskich.

4.2.2.3 Do produktów ubezpieczeniowych oferujących świadczenia usługowe należą także ubezpieczenie domu i ubezpieczenie komunikacyjne. Produkty oferujące świadczenie w formie naprawienia szkody lub usuwania skutków wypadków komunikacyjnych wymagają porozumień między różnymi usługodawcami w obrębie danego kraju, co wymaga określonej skali dla zachowania ich opłacalności. Możliwym wariantem pozostaje jednak promowanie współpracy z lokalnymi firmami (ubezpieczeniowymi) na potrzeby świadczenia usług w innych krajach.

4.2.2.4 Ułatwianie dostępu do ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej i jego uznawania na poziomie transgranicznym

16. *Co można zrobić na szczeblu UE, aby ułatwić dostęp usługodawców do obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej oraz transgraniczne uznawanie tego ubezpieczenia?*

4.2.3 Sposobem na zapewnienie transgranicznego dostępu do obowiązkowych ubezpieczeń od odpowiedzialności zawodowej jest harmonizacja sum oraz warunków obowiązkowych ubezpieczeń od odpowiedzialności zawodowej.

4.2.3.1 Zapewnienie użytkownikom zaufania i pewności w zakresie korzystania z możliwości dostępnych gdzie indziej w Europie

4.2.3.2 Ułatwianie dostępu do ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej i jego uznawania na poziomie transgranicznym

17. Czy potrzebne są dalsze działania na szczeblu UE, aby zwiększyć przejrzystość i porównywalność produktów finansowych (w szczególności za pomocą rozwiązań cyfrowych) w celu zwiększenia zaufania konsumentów?

4.2.3.2.1 EKES uważa, że jedną z możliwych dobrych opcji służących podnoszeniu świadomości są niezależne witryny internetowe prezentujące informacje i umożliwiające porównanie poszczególnych produktów i usług oferowanych przez różnych dostawców w różnych państwach członkowskich. Zdecydowanie popiera pomysł specjalnie w tym celu stworzonej urzędowej witryny internetowej, obsługiwanej przez administratora wyznaczanego na poziomie ustawodawczym, w której zawarte informacje aktualizowałyby w określonych odstępach czasowych sami dostawcy bądź odbywałoby się to poprzez sieć utworzoną przez organizacje konsumenckie działające w państwach członkowskich. Różne witryny internetowe mogłyby również zostać połączone w obrębie zdecentralizowanego, wzajemnie połączonego systemu.

W przypadku wykorzystania rozwiązań cyfrowych umożliwiających porównania platformy takie powinny zapewniać jasne informacje do celów porównywania równoważnych produktów i ryzyka, z którym powinni się liczyć używający ich konsumenci. W przypadku gdy występuje więcej różnic, niż platforma może porównać (zwykle platformy skupiają się na cenach), jasno wskazane powinny zostać parametry, które nie są porównywane. Powinny również zostać wyszczególnione wszystkie istotne warunki odnoszące się do rozróżniania produktów. Konsumenci powinni otrzymywać jasne ostrzeżenia na temat możliwych zagrożeń związanych z korzystaniem z porównywarek internetowych (gdyż np. gromadzą one ich dane osobowe).

4.2.3.2.2 Porównanie powinno dotyczyć istotnych parametrów i nie powinno wprowadzać w błąd. Wykorzystanie danych osobowych powinno być ograniczone do absolutnego minimum niezbędnego w celu oferowania klientom korzyści, a informacje powinny być przedstawiane w sposób jasny i łatwy do zrozumienia.

4.2.3.3 Usprawnienie dochodzenia roszczeń dotyczących detalicznych usług finansowych

18. Czy należy przedsięwziąć jakieś środki w celu zwiększenia świadomości konsumentów na temat sieci FIN-NET i jej skuteczności w kontekście wdrożenia dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów?

4.2.3.3.1 Pozasądowe rozstrzygnięcie sporów to procedura znacznie bardziej elastyczna niż postępowanie sądowe: tańsza, szybsza i obciążona znacznie mniejszą liczbą formalności. Taka procedura jest szczególnie przydatna w działalności międzynarodowej i – mając na uwadze pożądaną rozwój transgranicznego świadczenia usług finansowych i zapotrzebowania na usługi w ten sposób oferowane – sieć FIN-NET powinna odgrywać większą rolę. Niestety, wśród konsumentów świadomość tego, co ma do zaoferowania FIN-NET, jest obecnie stosunkowo niska i należy podjąć środki w celu poprawy sytuacji pod tym względem. Poza tym nie wszystkie państwa członkowskie UE – tylko 22 z 28 – należą do sieci FIN-NET⁽²⁹⁾. Jeśli to się nie zmieni, będzie oczywiście niemożliwie wykorzystanie tej sieci jako infrastruktury ułatwiającej budowę jednolitego rynku usług finansowych. W związku z tym należy starannie rozważyć możliwości wprowadzenia wymogu regulacyjnego w tym zakresie.

19. Czy konsumenci mają odpowiedni dostęp do rekompensaty finansowej w przypadku niewłaściwej sprzedaży detalicznych produktów finansowych i ubezpieczeń? Jeżeli nie, co można zrobić, aby zapewnić ten dostęp?

4.2.3.3.2 W większości przypadków nie ma takiego dostępu. Koncepcja niewłaściwej sprzedaży nadal w dużej mierze nie jest rozumiana oraz nie jest stosowana w praktyce ze względu na niejasne sformułowanie oraz brak doświadczenia wśród organów regulacyjnych⁽³⁰⁾. W wielu miejscach testy służące ustaleniu produktów finansowych odpowiednich dla klientów stanowią formalność i nie prowadzą do wyboru produktów najbardziej odpowiednich.

⁽²⁹⁾ FIN-NET liczy obecnie 56 członków pochodzących z 22 państw członkowskich, przy czym o członkostwo stale wnioskują nowe organizacje, a można się spodziewać, że proces ten ulegnie przyspieszeniu po przyjęciu dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów – dyrektywa Wydziału ds. Dużych Przedsiębiorstw i Korporacji Międzynarodowych IRS (Internal Revenue Service – amerykańska agencja rządowa odpowiedzialna za pobór podatków i egzekwowanie przepisów podatkowych) z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie procesu egzekwowania wniosków o przekazanie dokumentu informacyjnego.

⁽³⁰⁾ Pojęcie niewłaściwej sprzedaży (ang. *mis-selling*) opisano szczegółowo w pkt 3.7. Problem ten zostanie częściowo rozwiązany wraz z zastosowaniem dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz wdrożeniem testu stabilności przewidzianego w niej w odniesieniu do niektórych rodzajów produktów. Patrz przypis 3.

4.2.3.3.3 Zagwarantowanie dostępu do rekompensaty finansowej będzie możliwe w przypadku wprowadzenia jednolitej, precyzyjnej i praktycznej definicji „niewłaściwej sprzedaży” oraz wdrożenia ogólnoeuropejskich praktyk regulacyjnych w zakresie przeciwdziałania takiemu procederowi⁽³¹⁾.

4.2.3.4 Ochrona ofiar w przypadku niewypłacalności ubezpieczycieli komunikacyjnych

20. *Czy potrzebne są działania na rzecz zapewnienia, aby w przypadku niewypłacalności zakładu ubezpieczeń ofiary wypadków samochodowych zostały objęte funduszami gwarancyjnymi z innych państw członkowskich?*

4.2.3.5 Istnieje przykład najlepszej praktyki z Hiszpanii. Hiszpański podmiot „Consortio de Compensación de Seguros” występuje jako ubezpieczyciel pomocniczy, w przypadku gdy nie ma towarzystwa ubezpieczeniowego akceptującego dane ryzyko bądź nie ma ubezpieczyciela w ogóle, np. w sytuacji niewypłacalności. Gwarancja oferowana przez ten podmiot dotyczy wyłącznie podmiotów hiszpańskich. W celu zagwarantowania, by ofiary wypadków samochodowych korzystały z tego samego poziomu ochrony, Komisja Europejska będzie musiała wymagać wprowadzenia podobnych systemów gwarancyjnych we wszystkich państwach członkowskich. Można by rozszerzyć podobny instrument europejski na kraje, w którym takie rozwiązanie nie występuje.

4.2.3.6 Zwiększanie przejrzystości i porównywalności ubezpieczeń dodatkowych

21. *Jakie dalsze środki można zastosować, aby zwiększyć przejrzystość dodatkowych produktów ubezpieczeniowych oraz zapewnić konsumentom możliwość podejmowania świadomych decyzji związanych z zakupem tych produktów? Jakie konkretne środki dotyczące produktów dodatkowych są potrzebne w sektorze wynajmu samochodów?*

4.2.3.6.1 Nowa dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń⁽³²⁾ zaostrzyła wymogi w zakresie przejrzystości informacji dotyczące dystrybutorów ubezpieczeń, w tym dotyczące – choć z pewnymi ograniczeniami (progowymi) – pośredników ubezpieczeniowych. Ponadto pięć największych wypożyczalni samochodów zobowiązało się w 2015 r. do zamieszczenia w swoich witrynach internetowych informacji dla konsumentów o opcjonalnych możliwościach odstąpienia i produktach ubezpieczeniowych. Jest to właściwy krok naprzód. Państwa członkowskie mają obowiązek transpozycji dyrektywy w sprawie dystrybucji ubezpieczeń do dnia 23 lutego 2018 r., zatem póki co jest zbyt wcześnie, by zastanawiać się, czy wymagane są dodatkowe środki. Jednocześnie wskazane jest, by Komisja monitorowała wykonanie zobowiązań podjętych przez wypożyczalnie samochodów, nie tylko te dotyczące produktów ubezpieczeniowych, a także rozważyła dalsze środki służące poprawie przejrzystości i zapobiegające uszczerbkowi dla konsumentów.

4.2.3.6.2 W sektorze wynajmu samochodów należy uwzględnić fakt, że wymogi dotyczące dodatkowych produktów ubezpieczeniowych są często zróżnicowane w zależności od profilu ryzyka najemcy (zazwyczaj jest to związane z limitem jego karty kredytowej), wskaźników roszczeń komunikacyjnych bądź innych uwarunkowań rynkowych w danym państwie członkowskim. W każdym razie informacja przed zawarciem umowy oraz starania o zapewnienie porównywalności różnych ofert są istotne dla konsumentów, zatem z analizą zapotrzebowania na dalsze środki warto się wstrzymać do pełnego wdrożenia wymogów przewidzianych w dyrektywie.

4.3 Tworzenie nowych możliwości rynkowych dla dostawców

4.3.1 Sprostanie wyzwaniom i wykorzystanie szans oferowanych przez cyfryzację

4.3.1.1 Pomoc przedsiębiorstwom w lepszym wykorzystaniu cyfryzacji

22. *Co można zrobić na szczeblu UE, aby wspomóc przedsiębiorstwa w tworzeniu i świadczeniu innowacyjnych cyfrowych usług finansowych w całej Europie, przy zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i ochrony konsumentów?*

4.3.1.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje promowanie innowacyjnych cyfrowych usług finansowych na obszarze Europy. Przyznaje jednak, że to banki są największymi dostawcami usług finansowych i one również potrzebują zachęt do aktywnego korzystania z możliwości, jakie oferuje rewolucja cyfrowa. W związku z tym muszą one podlegać tym samym zasadom co ich konkurenci świadczący podobne usługi, co oznacza konieczność przeglądu głównych regulacji bankowych w znacznej liczbie obszarów w celu zapewnienia równych warunków konkurencji pod względem:

⁽³¹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 61 oraz Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 24.

⁽³²⁾ Dz.U. L 26 z 2.2.2016, s. 19.

- wymogów ostrożnościowych,
- świadczenia usług płatniczych,
- stosowania polityki „znaj swojego klienta” i przeciwdziałania praniu pieniędzy,
- zaleceń dotyczących bezpieczeństwa płatności,
- bezpieczeństwa elektronicznego zgodnego z najnowszymi standardami.

4.3.1.2 Umożliwienie podpisu elektronicznego i weryfikacji tożsamości

23. *Czy potrzebne są dalsze działania na rzecz poprawy stosowania przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy na szczeblu UE, w szczególności w celu zapewnienia usługodawcom możliwości identyfikacji klientów na odległość przy jednoczesnym zachowaniu norm ustanowionych w obecnych ramach?*

4.3.1.2.1 Nadal występują różnice w przepisach dotyczących identyfikacji elektronicznej oraz w wymogach polityki „znaj swojego klienta” i przeciwdziałania praniu pieniędzy. Obowiązujące przepisy wymagają dokonania osobistej identyfikacji i osobistej oceny w przypadku klientów, z którymi ma zostać nawiązana stała współpraca. Takie wymogi ograniczają rozwój w pełni cyfrowych usług finansowych, stwarzając poważne bariery dla pozyskiwania nowych klientów i podnosząc koszty.

4.3.1.2.2 Potrzebne są dalsze działania umożliwiające przezwycięzenie problemu, jakim jest brak ogólnoeuropejskiego mechanizmu identyfikacji elektronicznej i obsługi podpisów elektronicznych, wynikający ze zróżnicowania krajowych praktyk. Przepisy wprawdzie określają wspólne normy stosowania podpisów elektronicznych w państwach członkowskich, jednak sposób ich stosowania na poziomie krajowym przez lokalnych operatorów utrudnia transgraniczne uznawanie takich podpisów. Lokalni operatorzy cyfrowi nie są wzajemnie powiązani, co ogranicza ich zdolność do oferowania europejskim konsumentom w pełni cyfrowych usług finansowych.

24. *Czy potrzebne są dalsze działania w celu promowania stosowania elektronicznych dowodów tożsamości i podpisów elektronicznych w obszarze detalicznych usług finansowych, w tym działania dotyczące norm bezpieczeństwa?*

4.3.1.2.3 Tak, potrzebne są działania w zakresie:

- wsparcia dla tworzenia niezależnych agencji certyfikujących mających za zadanie weryfikację tożsamości klientów cyfrowych oraz prowadzenie badań w celu zdobywania wiedzy o klientach,
- wyjaśniania sprzeczności w przepisach dotyczących identyfikacji cyfrowej i procedurach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz stosowania zasady „znaj swojego klienta”,
- nawiązania współpracy między przedsiębiorstwami finansowymi a europejskimi i krajowymi regulatorami w odniesieniu do rozwijania wspólnych norm cyfrowej identyfikacji podpisów, które mają być także stosowane przez organy publiczne i przedsiębiorstwa finansowe,
- rozważenia możliwości przyjęcia ujednoczonych europejskich zasad w zakresie elektronicznej identyfikacji i podpisów, które ostatecznie zapewniłyby także podstawę do identyfikacji klientów w instytucjach finansowych.

4.3.1.3 Poprawa dostępności i użyteczności danych finansowych

25. *Jaki rodzaj danych jest niezbędny do oceny zdolności kredytowej?*

4.3.1.3.1 Chociaż panuje ogólna zgoda w odniesieniu do aspektów sytuacji finansowej klienta, które należy uwzględniać przy ocenie zdolności kredytowej, kredytodawcy wykorzystują własne ekspertyzy i wewnętrzne metody do oceny każdego konkretnego przypadku i zarządzania nim. Dlatego należy unikać inicjatyw zobowiązujących banki lub inne instytucje kredytowe do wymiany przetwarzanych przez nie informacji o zdolności kredytowej klientów. Jednocześnie dopuszczalna wydaje się wymiana surowych (nieprzetworzonych) danych – za zgodą klienta oraz zgodnie z innymi normami ochrony danych. Taka wymiana poprawiłaby porównywalność oceny zdolności kredytowej.

26. Czy zwiększone wykorzystanie finansowych i niefinansowych danych osobowych przez przedsiębiorstwa (w tym przedsiębiorstwa tradycyjnie niefinansowe) wymaga podjęcia dalszych działań w celu ułatwienia świadczenia usług lub zapewnienia ochrony konsumentów?

4.3.1.3.2 Instytucje finansowe podejmują wysiłki mające przynieść im pogłębioną wiedzę o zachowaniach konsumentów, dzięki czemu będą mogły z większym powodzeniem różnicować i personalizować swoje produkty. Nie ma jednak jasnych zasad dotyczących sposobu gromadzenia danych, nawet w przypadku udzielenia zgody przez konsumenta. Zdaniem EKES-u wskazane byłoby zapewnienie większej jasności w odniesieniu do stosowania zasad w tym obszarze, z myślą o zapewnieniu ochrony konsumentów, a zarazem umożliwieniu konsumentom korzystania z innowacji finansowych.

27. Czy należy zaostrzyć wymogi dotyczące formy, treści lub dostępności historii roszczeń ubezpieczeniowych (na przykład w odniesieniu do objętego okresu lub treści) w celu zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości świadczenia usług transgranicznych?

4.3.1.3.3 Historia ubezpieczeniowa zawiera wrażliwe dane osobowe klientów. Ubezpieczyciel domu nie może przekazywać takich informacji innemu zainteresowanemu podmiotowi, a wyłącznie konsumentowi. To od woli konsumenta powinno zależeć przekazanie historii nowemu ubezpieczycielowi. Takie podejście nie tworzy barier w transgranicznym świadczeniu usług, gdyż konsument może przenieść swoją historię ubezpieczeniową do preferowanego kraju. Jednocześnie Komisja przy wsparciu EIOPA powinna rozważyć możliwości promowania standaryzacji wymiany historii roszczeń pomiędzy towarzystwami ubezpieczeniowymi oraz uznawania systemów zniżkowo-zwykłych.

4.3.1.4 Ułatwianie świadczenia obsługi posprzedażnej

28. Czy wymagane są dalsze działania wspierające przedsiębiorstwa w świadczeniu usług po zawarciu umowy w innym państwie członkowskim, w którym nie posiadają one jednostki zależnej ani oddziału?

4.3.1.4.1 Świadczenie w innym państwie członkowskim usług po zawarciu umowy nie powinno się różnić od ich świadczenia w kraju, w którym dane produkty są dostępne. Oznacza to, że na potrzeby transgranicznego świadczenia usług finansowych dany produkt i usługi świadczone po zawarciu umowy należy traktować jako jedną całość. Należy zagwarantować stosowanie tej zasady, gdyż w przeciwnym razie konsumenci traktowani będą w sposób nierówny. Ważne jest, aby właściwe organy regulacyjne monitorowały stosowanie tej zasady.

4.3.1.4.2 Platformy wspierające przedsiębiorstwa w transgranicznym oferowaniu produktów powinny również zawierać sekcje poświęcone usługom świadczonym po zawarciu umowy. Praktycznym sposobem na oferowanie takich usług świadczonych po zawarciu umowy jest zachęcanie przedsiębiorstw do tworzenia grup oraz współpracy, aby uzyskać dostateczną skalę działania.

4.3.1.5 Ujednolicanie procedur dotyczących niewypłacalności osób fizycznych, wyceny nieruchomości i egzekucji z zabezpieczeń

29. Czy potrzebne są dalsze działania mające zachęcić kredytodawców do udzielania transgranicznych kredytów hipotecznych lub pożyczek?

4.3.1.5.1 Główny problem w tej dziedzinie ma związek z egzekucją spłaty zadłużenia, w przypadku gdy kredytodawcy nie wywiązują się ze zobowiązań wynikających z umowy o kredyt. Z tego względu kredytodawcy nie uważają obecnie transgranicznego udzielania kredytów hipotecznych za atrakcyjną działalność, a zatem potrzebne są dodatkowe wysiłki stymulujące rynek wewnętrzny UE w tym zakresie.

4.3.1.5.2 Hipoteki i kredyty to produkty finansowe, których transgraniczna sprzedaż natrafia na liczne, trudne do przezwyciężenia bariery. Jest prawdopodobne, że z całego wachlarza usług finansowych to właśnie w przypadku tych produktów pokonanie barier zajmie najwięcej czasu. W związku z tym na obecnym etapie lepiej jest skoncentrować początkowe wysiłki na innych detalicznych usługach finansowych, w przypadku których liczba barier jest mniejsza, aby zdobyć praktyczne doświadczenie oraz zapewnić prowadzonym działaniom rozmach poprzez aktywną pracę w tych obszarach.

4.3.2 Przestrzeganie zróżnicowanych wymogów regulacyjnych w docelowych państwach członkowskich

4.3.2.1 Ułatwianie przedsiębiorstwom spełniania wymogów prawnych mających zastosowanie w innych państwach członkowskich

30. *Czy potrzebne są działania na szczeblu UE na rzecz zapewnienia wsparcia przez rządy państw członkowskich lub właściwe organy krajowe (np. za pośrednictwem punktów kompleksowej obsługi), aby ułatwić sprzedaż transgraniczną usług finansowych, w szczególności w odniesieniu do innowacyjnych przedsiębiorstw lub produktów?*

4.3.2.1.1 Poszczególne państwa członkowskie stosują przepisy europejskie w wielu dziedzinach – takich jak m.in. oferowanie produktów inwestycyjnych – niespójnie i sprzecznie. W efekcie konieczne jest ubieganie się o pomoc organów krajowych w celu zapobiegania nadmiernie rygorystycznemu wdrażaniu.

Następna dobra inicjatywa to sieć SOLVIT, oferująca na poziomie UE wsparcie przedsiębiorstwom napotyającym problemy z organami publicznymi niestosującymi prawa UE należycie, z kolei „pojedyncze punkty kontaktowe” udzielają firmom wsparcia w zakresie ich obowiązków związanych z transgranicznym świadczeniem usług⁽³³⁾.

4.3.2.1.2 Bazując na doświadczeniu sieci SOLVIT, sensowne wydaje się podjęcie wysiłków w celu wypracowania rozwiązania ukierunkowanego ściśle na produkty finansowe, na lepszą współpracę i koordynację między krajowymi organami regulacyjnymi, włączając w to pomoc ze strony organów regulacyjnych dla innowacyjnych firm w zrozumieniu ich obowiązków.

31. *Jakie kroki byłyby najbardziej pomocne w ułatwieniu przedsiębiorstwom korzystania ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług w zakresie produktów innowacyjnych (takie jak usprawnienie współpracy między organami nadzoru w kraju pochodzenia i państwie docelowym)?*

4.3.2.2 Pełne korzystanie ze swobody przedsiębiorczości

Dla ubezpieczycieli często konieczna jest obecność na miejscu w celu posiadania lepszej wiedzy na temat ryzyka występującego na miejscu oraz na temat konsumentów, którzy mają zostać ubezpieczeni. Swoboda przedsiębiorczości na miejscu jest zatem niezbędna dla ubezpieczycieli takich jak towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Nieuznanie form przedsiębiorstw gospodarki społecznej, w tym towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, na szczeblu europejskim uniemożliwia zakładanie tego rodzaju przedsiębiorstw w państwach członkowskich, które nie uznają tych form przedsiębiorstw, co hamuje ich rozwój na szczeblu transgranicznym oraz rozwój rynków i konkurencji. EKES apeluje do Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich o promowanie uznawania modelu towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w Unii Europejskiej.

4.3.2.3 Tworzenie autonomicznych lub bardziej zharmonizowanych systemów na szczeblu UE

32. *W odniesieniu do których produktów detalicznych usług finansowych normalizacja i systemy opt-in mogłyby być najskuteczniejsze w przewyżczeniu różnic między ustawodawstwami państw członkowskich?*

4.3.2.3.1 Z punktu widzenia dystrybucji transgranicznej na uwagę zasługują następujące kwestie:

- identyfikacja klientów za pośrednictwem certyfikatów elektronicznych; EKES uważa, że w sytuacji świadczenia usług finansowych na odległość powinien być prowadzony na szczeblu UE rejestr uznanych wystawców certyfikatów elektronicznych (np. przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych),
- możliwość poznania historii kredytowych klientów przez dostawców usług finansowych; prowadzenie rejestru kredytowego na szczeblu UE ma zasadnicze znaczenie dla transgranicznego oferowania usług finansowych, zwłaszcza związanych z udzielaniem kredytów,
- procedury zaspokojenia roszczeń z ustanowionego zabezpieczenia kredytu; środki i wysiłki należy ukierunkować na stworzenie ujednoczonych ram prawnych UE w zakresie egzekucji z zabezpieczenia w związku z transgranicznym świadczeniem usług finansowych,
- jeżeli chodzi o produkty ubezpieczeniowe, łatwiejsze do ustandaryzowania są te produkty, które przewidują wypłatę odszkodowania. Klient otrzymuje sumę pieniężną niezależnie od miejsca, w którym przebywa. Towarzystwo ubezpieczeniowe musi jedynie być w stanie ocenić ryzyko. Dobrym przykładem jest ubezpieczenie na życie. Jeżeli natomiast chodzi o produkty ubezpieczeniowe przewidujące świadczenie w postaci usługi (np. naprawienia szkody), ich standaryzacja oraz przenoszenie nie są możliwe. Dotyczy to w szczególności produktów takich jak ubezpieczenie zdrowotne.

⁽³³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_pl.htm.

33. Czy potrzebne są dalsze działania na szczeblu UE dotyczące zasady „lokalizacji ryzyka” w ustawodawstwie dotyczącym ubezpieczeń oraz mające na celu objaśnienie zasad dotyczących „dobra ogólnego” w sektorze ubezpieczeń?

4.3.2.3.2 Lokalizacja ryzyka to zazwyczaj miejsce faktycznego zamieszkania ubezpieczonego, z wyjątkami dotyczącymi ubezpieczeń nieruchomości, gdzie lokalizacją ryzyka jest miejsce położenia budynku. Ta zasada jest usankcjonowana na całym świecie oraz wiąże się z określonymi następstwami prawnymi i podatkowymi dla uczestniczących stron. EKES uważa, że zasada lokalizacji ryzyka ubezpieczeniowego jest adekwatna do potrzeb. Zdaje sobie jednak sprawę, że zasady dotyczące „dobra ogólnego” wymagają zmiany, ponieważ dają one państwom członkowskim możliwość przyjmowania przepisów, które utrudniają transgraniczną dystrybucję produktów ubezpieczeniowych.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku nowoczesnych, bardziej europejskich ram prawa autorskiego”

[COM(2015) 626 final]

(2016/C 264/06)

Sprawozdawca: Denis MEYNENT

Dnia 22 grudnia 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku nowoczesnych, bardziej europejskich ram prawa autorskiego”

[COM(2015) 626 final].

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27 i 28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z 27 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 216 do 3 (10 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ubolewa, że w omawianym komunikacie Komisja nie przedstawia konkretniejszych propozycji i wymienia jedynie poszczególne kierunki działania, nie zajmując jednocześnie stanowiska w tej sprawie, co wpływa negatywnie na organizację debaty.

1.2. Prawa autorskie pozostają podstawowym środkiem ochrony i sprawiedliwego wynagradzania autorów i podmiotów uczestniczących w dystrybucji utworów i przedstawień w połączonych sieciach cyfrowych.

1.3. Komitet apeluje o szybką ratyfikację traktatu z Marrakeszu. Pierwszoplanowe znaczenie muszą mieć również wyjątki w dziedzinie nauczania, badań naukowych i dzielenia się wiedzą. Komitet opowiada się ponadto za cyfryzacją utworów osieroconych.

1.4. EKES uważa, że jedność europejska w kwestii kopii na użytek własny jest możliwa do osiągnięcia i pożądana. Znaczną część środków pochodzących z opłat za kopiowanie na użytek prywatny należy przeznaczyć na finansowanie twórczości literackiej i artystycznej, promowanie różnorodności kulturowej oraz na dobra wspólne, na przykład z zakresu edukacji i badań.

1.5. EKES zaleca stworzenie otoczenia prawnego promującego utwory chronione prawem autorskim oraz wkład nowych modeli licencji i nowych modeli biznesowych w budowanie jednolitego rynku europejskiego, z zachowaniem swobody umów i prawa autorów i twórców do pełnego korzystania z owoców swej twórczości.

1.6. EKES jest zdania, że rozporządzenie jest najlepszym narzędziem budowania jednolitego rynku cyfrowego; konieczne byłoby również skonsolidowanie istniejących przepisów.

1.7. EKES zachęca Komisję do przeprowadzenia szczegółowych badań i analiz dotyczących modeli biznesowych związanych z wolnymi licencjami, ich obecnego i potencjalnego znaczenia gospodarczego, dochodów i miejsc pracy, które mogłyby wygenerować w różnych dziedzinach, jak również ewentualnych wniosków dotyczących rozwiązań prawnych sprzyjających ich promocji i wykorzystaniu.

1.8. EKES uważa, że różnorodność kulturowa Europy leży u podstaw europejskiej tożsamości i że należy ją wspierać i promować wśród państw członkowskich.

1.9. W walce z łamaniem praw autorskich należy przede wszystkim karać za naruszanie praw na skalę handlową i położyć mu kres. Niezbędne są pod tym względem współpraca i wymiana informacji między organami ścigania a wymiarami sprawiedliwości w państwach członkowskich.

1.10. Trzeba zająć się kwestią przenoszenia wartości w środowisku internetowym, które jest obecnie korzystne dla samozwańczych pośredników unikających uzyskiwania zgody od twórców i ich wynagradzania.

2. Wnioski Komisji

2.1. Rozpatrywany plan działania ma na celu unowocześnienie europejskich przepisów dotyczących praw autorskich. W komunikacie Komisja porusza zagadnienia, które mają kluczowe znaczenie w kontekście szczegółowego opracowywania strategii jednolitego rynku cyfrowego: rozszerzenie dostępu do treści w całej Unii, ustanowienie wyjątków od praw autorskich, budowa sprawiedliwszego rynku i walka z piractwem przy jednoczesnym wsparciu na rzecz ujednolicenia praw autorskich w długiej perspektywie.

2.2. W komunikacie przedstawiono w szczególności wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie transgranicznego przenoszenia usług w zakresie treści online⁽¹⁾, który wprowadzałby nowe prawo przysługujące europejskim konsumentom i który miałyby wejść w życie w 2017 r., zbiegając się tym samym ze zniesieniem opłat roamingowych w Unii.

3. Wprowadzenie

3.1. Ruch cyfrowy między państwami europejskimi jest bardzo słaby (4 % całości ruchu), podczas gdy większość serwisów cyfrowych znajduje się w Stanach Zjednoczonych, a pozostały ruch odbywa się wewnątrz państw. Jednolity rynek cyfrowy jest obecnie bardzo słabo rozwinięty. Wciąż istnieją bariery, które szczególnie utrudniają wymianę kulturalną licznym europejskim mniejszościom językowym, znajdującym się po obu stronach granic państwowych.

3.2. W programie „Nowy początek dla Europy”⁽²⁾ przewodniczący Komisji uznaje za priorytet stworzenie dużego rynku cyfrowego, łączącego wszystkie państwa UE i niedyskryminującego żadnego z nich.

3.3. Prawo autorskie jest filarem prawnym twórczości i podstawą wynagradzania autorów, twórców, wykonawców i innych posiadaczy praw, a bardziej całościowo – ekosystemu działalności kulturalnej i kreatywnej, a także branży kultury i sektora kreatywnego. Prawo autorskie jest prawem terytorialnym, różnym w poszczególnych państwach członkowskich. Wszędzie przyznaje ono wyłączne i duże uprawnienia posiadaczom praw, którzy czerpią dochody nie tylko z samych licencji, lecz również z samego tylko tytułu możliwości kopiowania utworu na inne nośniki lub przekazania go osobom trzecim przez nabywcę licencji, bez potrzeby udowodnienia, że kopia taka została rzeczywiście wykonana (opłata za kopie wykonane na użytek własny i objęcie opłatami niezapisanych nośników mogących służyć do sporządzania nielegalnych kopii); w niektórych państwach istnieją nawet kategorie karne dla popełnionych w dobrej wierze i uczciwych czynów użytkowników, w przeciwieństwie do innych państw, w których takie czyny są dopuszczalne.

3.4. Wyjątki od prawa autorskiego i jego ograniczenia są minimalne we wszystkich państwach. Prawo autorskie, stworzone w czasach druku papierowego i z myślą o ówczesnych technologiach, dotyczących początkowo wydawania książek, a następnie gazet, czasopism i partytur, nie jest już adekwatne do wciąż ewoluującej epoki cyfryzacji i połączonych ultraszybkich sieci i musi zostać uściślone. W innych dziedzinach, takich jak nowe sposoby udostępniania muzyki i twórczości audiowizualnej, złożoność zarządzania prawami autorskimi zwiększyła się ze względu na rozdrobnienie repertuaru, któremu trzeba zaradzić za pomocą nowej dyrektywy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi⁽³⁾. Od czasów płyty woskowej do epoki DVD zmiany były niewielkie, zwłaszcza w kwestii dystrybucji czy użyczenia utworów. Nowe technologie przekształciły ten model całkowicie. Zniknęły prawie wszystkie sklepy sprzedające płyty i DVD, a na ich miejsce pojawiły się nowe formy dystrybucji i wypożyczenia cyfrowego online. Dotyczy to również kina, telewizji i każdej twórczości, którą można udostępnić online.

3.5. Brak znaczącej ewolucji obowiązującego prawa uniemożliwia pełne wykorzystanie możliwości stworzonych przez twórczość niematerialną i cyfryzację utworów oraz ich obieg w bardzo szybko rozwijającym się i coraz powszechniej dostępnym internecie.

⁽¹⁾ COM(2015) 627 final (zob. s. 86 obecnego Dziennika Urzędowego).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_pl.pdf.

⁽³⁾ Dz.U. L 84 z 20.3.2014, s. 72; Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 104.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES ubolewa, że w omawianym komunikacie Komisja nie przedstawia konkretniejszych propozycji i wymienia jedynie poszczególne kierunki działania, nie zajmując jednocześnie stanowiska w tej sprawie, co wpływa negatywnie na organizację debaty.

4.2. W opinii z dnia 26 października 2006 r.⁽⁴⁾ EKES wezwał Komisję do przedstawienia wniosków w sprawie promocji i ochrony licencji wolnego oprogramowania, zwłaszcza licencji LGPL dla dokumentacji technicznej i *Creative Commons* dla dzieł literackich i artystycznych. Jednak mimo ważkości zagadnienia – ogromna większość serwerów i farm serwerów na świecie funkcjonuje w oparciu o wolne licencje, takie jak Debian czy GPL dla GNU/Linux – trzeba z przykrością stwierdzić, że od tamtej pory Komisja nie przedłożyła żadnego wniosku w tej sprawie.

4.3. Utrudnia to rozwój przepływu danych i usług transgranicznych na jednolitym rynku europejskim. Licencje typu *Creative Commons* oraz domena publiczna stanowią nową uniwersalną przestrzeń, powstałą dzięki cyfryzacji i połączonej sieci, chociaż rozdrobnienie prawa stwarza tyle samo przeszkód w wymianie transgranicznej, co bariery graniczne.

4.4. Zamiast ograniczać i krępować, prawo powinno zapewniać zarówno autorom i twórcom, jak i użytkownikom, swobodne korzystanie z nieprawdopodobnych wprost możliwości internetu. Prawodawstwo europejskie powinno umożliwiać usunięcie jak największej liczby przeszkód w transgranicznej wymianie dotyczącej języków mniejszościowych wewnątrz Unii Europejskiej oraz umożliwiać łatwiejszy dostęp do usług i utworów.

4.5. Posiadacze praw powinni raczej dostrzegać korzyści tych rozwiązań, zamiast traktować je z obawą. Wolny niekoniecznie oznacza darmowy i tak wolne oprogramowanie umożliwia na przykład rozwój innego modelu biznesowego, opartego na usługach i tworzeniu nowych miejsc pracy, w przeciwieństwie do pewnych stosowanych obecnie praktyk stawiających na pierwszym miejscu zysk właściciela i jego ochronę prawną.

4.6. EKES ponownie zachęca Komisję do przeprowadzenia szczegółowych badań i analiz dotyczących modeli biznesowych związanych z wolnymi licencjami, ich obecnego i potencjalnego znaczenia gospodarczego, dochodów i miejsc pracy, które mogłyby wygenerować w różnych dziedzinach, jak również ewentualnych wniosków dotyczących rozwiązań prawnych sprzyjających ich promocji i wykorzystaniu.

4.7. Doświadczenia, takie jak umieszczanie w internecie na wolnych licencjach publikacji naukowych, sprawozdań z badań współfinansowanych ze środków publicznych, kursów uniwersyteckich (na przykład kursów proponowanych przez MIT) w celu skompensowania nieproporcjonalnych kosztów studiów wyższych w niektórych państwach, zasługują na uwagę i należy je przeanalizować pod kątem możliwości ich zastosowania w UE (MOOC). W tym kontekście szkolnictwo wyższe i kultura stają się dobrami wspólnymi, wspierającymi rozwój pożądanego w UE społeczeństwa opartego na wiedzy.

4.8. Zmiana sposobu produkcji oraz dobra i usługi niematerialne dystrybuowane w połączonej sieci stanowią nową perspektywę rozwoju gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy i innowacyjnych przedsiębiorstw. Sposoby konsumpcji również zaczęły się zmieniać, a zmiany te przebiegają szybko, należy jednak mieć świadomość, że mimo tych zmian nie istnieje jeszcze jednolity rynek europejski obecnych dostawców usług niematerialnych. Jest to związane przede wszystkim z różnymi upodobaniami i praktykami kulturowymi w poszczególnych państwach członkowskich, z językiem, którym posługują się konsumenci, a także z rozdrobnieniem prawa autorskiego, co nie ułatwia rozwoju europejskiego rynku i tworzenia licencji wieloterytorialnych, a tym bardziej europejskich.

4.9. EKES zaleca stworzenie otoczenia prawnego promującego utwory chronione prawem autorskim oraz wkład nowych modeli licencji i nowych modeli biznesowych w budowanie jednolitego rynku europejskiego, z zachowaniem swobody umów i prawa autorów i twórców do pełnego korzystania z owoców swej twórczości. Te nowe modele można rozwijać równoległe do modeli zawartych w traktatach WIPO. Kwestia ta powinna stanowić integralny element ogłoszonej przez Komisję w maju 2015 r. strategii cyfrowej oraz planu unowocześnienia przepisów dotyczących praw autorskich.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 8.

4.10. Inną barierą są wyjątki. EKES wzywa państwa członkowskie do jak najszybszej ratyfikacji traktatu z Marrakeszu, wprowadzającego wyjątek dla osób niewidomych i słabowidzących. UE jest sygnatariuszem tego traktatu, ale jedynie państwa członkowskie mogą go indywidualnie ratyfikować w celu wprowadzenia w życie. EKES zaleca Komisji, by przychyliła się do opinii Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. i zachęciła państwa członkowskie do jak najszybszego ratyfikowania tego ważnego traktatu, wynegocjowanego z dużym trudem w związku z konserwatywnymi postawami niektórych stron. Ponadto Komitet wzywa Radę Europejską, by poczyniła wszelkie możliwe starania w celu przyspieszenia procesu ratyfikacji.

4.11. Konieczne jest również zwiększenie produkcji utworów dostępnych dla osób niewidomych lub słabowidzących, gdyż obecnie ponad 95 % książek nie jest dla nich dostępnych.

4.12. Należy rozważyć inne wyjątki związane z erą cyfrową i z siecią, zwłaszcza dotyczące badań publicznych, cyfryzacji przez biblioteki uniwersyteckie i publiczne utworów literackich, które stanowią własność publiczną lub są osierocone, wypożyczania książek elektronicznych i nośników audio i wideo, biorąc pod uwagę szybki wzrost liczby e-czytników i szeroką gamę nowych nośników. Warto również odnotować, że niektóre branże technologiczne starają się objąć na nowo ochroną utwory dostępne już w przestrzeni publicznej, ograniczając dostęp dla celów strategii handlowych.

4.13. Przeszkodę w rozpowszechnianiu utworów stanowi również podział na strefy geograficzne. Dotyka to wszystkich potencjalnych użytkowników, ale w szczególności tak liczne w UE mniejszości językowe, co związane jest z rozbieżnościami między mapą polityczną a mapą językową Europy, jako dziedzictwem historii i konsekwencją wojen z XIX i XX wieku. Konieczność rozwiązania problemu jest pilna również z politycznego punktu widzenia, zważywszy na coraz głośniejsze głosy populistyczne i nacjonalistyczne. Wiele państw ratyfikowało Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych, jednak obecne bariery mocno ograniczają na przykład kulturalne znaczenie programów telewizyjnych nadawanych w językach regionalnych.

4.14. EKES uważa, że trzeba promować różnorodność kulturową w państwach członkowskich, jako główny element europejskiej tożsamości.

4.15. Są to kwestie priorytetowe według EKES-u, który zachęca Komisję do uwzględnienia jego wniosków, zgodnych z postanowieniami międzynarodowych traktatów dotyczących praw autorskich i mogących stworzyć nowe możliwości w zakresie realizacji jednolitego rynku cyfrowego w UE.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. W świetle opublikowanej w maju 2015 r. strategii obejmującej 16 inicjatyw i powyższych uwag ogólnych, w których proponuje się podjęcie nowej, ważnej inicjatywy na rzecz promocji dóbr wspólnych, interoperacyjności, stosunków transgranicznych oraz wolnych licencji, w niedalekiej przyszłości konieczne będzie wprowadzenie znacznych zmian. W swoich opiniach w sprawie cyfrowego prawa umów (INT/775) oraz konsumpcji współdzielonej i samoregulacji (INT/779) EKES uznaje znaczenie praw autorskich dla właściwego określenia praw zainteresowanych stron w dziedzinie umów cyfrowych i gospodarki dzielenia się.

5.2. EKES z zainteresowaniem odnotowuje jasne stanowisko Komisji na temat konieczności dostosowania unijnych przepisów dotyczących praw autorskich, tak aby wszyscy uczestnicy rynku i wszyscy obywatele mogli korzystać z potencjału nowego środowiska, oraz na temat konieczności przeciwyłączenia fragmentacji i tarć na efektywnym jednolitym rynku za pomocą bardziej europejskich ram prawnych. Komitet podziela ten pogląd, jednak zauważa, że rządy zajmują stanowiska broniące terytorialności jako jedynego środka gwarantującego finansowanie twórczości. Tymczasem istnieją jeszcze inne środki, które należy zbadać. Nie powinno się odrzucać innych rozwiązań, przynajmniej do czasu przeprowadzenia obiektywnej analizy alternatyw.

5.3. Zdaniem Komitetu brak działania i odmowa wprowadzenia zmian w kwestii praw autorskich nie współgrają z szybkimi zmianami technologicznymi i innowacjami w dziedzinie usług i dystrybucji, których powstawanie i rozwój nieuchronnie towarzyszą rozwojowi internetu, sieci oraz infrastruktury szerokopasmowej. Podziela zdanie Komisji, według której konieczne będzie „tam, gdzie to niezbędne, dostosowanie przepisów dotyczących praw autorskich do nowych uwarunkowań technologicznych, tak aby przepisy te w dalszym ciągu spełniały swoje zadania”.

5.4. Widoczne jest duże, w przyszłości być może rosnące, zróżnicowanie w zakresie wyjątków ściśle związanych z edukacją, badaniami i dostępem do wiedzy. Ich zasięg może być różny: od zwykłego wykorzystywania w charakterze przykładu lub ilustracji po nieograniczone udostępnianie utworów, książek czy kursów w celach edukacyjnych – nawet jeśli nie jest ono sankcjonowane przepisami, a raczej praktyką.

5.5. Dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽⁵⁾ w sprawie prawa autorskiego zawiera listę wyjątków. Wprowadzenie poszczególnych elementów tej listy, a także ich ewolucja powinny zostać poddane pod dyskusję zgodnie z praktykami demokracji uczestniczącej, tak by umożliwić przekazanie opinii indywidualnych i zbiorowych oraz stworzenie spójnego i jednolitego europejskiego prawa dotyczącego wyjątków. Wyjątki te powinny zostać dokładnie określone i zdefiniowane, aby ułatwić ich stosowanie. EKES podziela zdanie Komisji, że należy uznać za priorytetowe wyjątki dotyczące edukacji, badań naukowych i dzielenia się wiedzą; jednocześnie należy przygotować się na przyszłość i poddać analizie inne dobra wspólne.

5.6. EKES uważa, że jedność europejska w kwestii kopii na użytek własny jest możliwa do osiągnięcia i pożądana. Wesprze w tym względzie działania Komisji, które należy podjąć możliwie szybko, gdyż różnice między państwami stanowią istotną barierę na jednolitym rynku towarów elektronicznych, na którym wciąż pojawiają się nowe nośniki. Do swobodnego przepływu towarów zawierających takie nośniki niezbędna jest spójność. Dystrybucja przychodów z opłat od nośników powinna uwzględniać fakt, że większość z nich nie służy do kopiowania utworów chronionych jakimkolwiek prawem autorskim; znaczną część dochodów należałoby zatem przeznaczyć na finansowanie tworzenia i promowania różnorodności kulturowej, jak ma to już miejsce w niektórych krajach, oraz na dobra wspólne, na przykład z zakresu edukacji i badań.

5.7. Komitet jest przekonany, że w internecie powinna bezwzględnie obowiązywać zasada neutralności, gwarantująca ścisłą równość konsumentów niezależnie od ich siły ekonomicznej. Neutralność sieci jest podstawową zasadą internetu, gwarantującą niedyskryminowanie połączeń użytkowników przez operatorów telekomunikacyjnych, których zadaniem powinno pozostać zwykle przekazywanie informacji. Zasada ta umożliwia użytkownikom dostęp do całych zasobów tej samej sieci bez względu na ich majątność. Definicja takiej neutralności i deklaracja jej ochrony powinny zostać wyraźnie zawarte w przepisach europejskich.

5.8. W walce z łamaniem praw autorskich należy przede wszystkim położyć kres naruszaniu praw na skalę handlową i karać za takie naruszanie, jako że pozbawia ono autorów znacznej części ich dochodów. Komitet wielokrotnie zajmował już stanowisko w sprawie problemów walki z podróbkami oraz wszelkimi formami łamania praw autorskich i praw pokrewnych. Odsyła zatem do swoich wcześniejszych opinii, uważając je za w pełni obowiązujące ⁽⁶⁾.

5.9. Prawa autorskie pozostają podstawowym środkiem ochrony autorów i podmiotów uczestniczących w dystrybucji utworów i przedstawień w połączonych sieciach cyfrowych. Należy zmienić prawa autorskie, aby dostosować je do błyskawicznie rozwijających się technologii i innowacji w zakresie dystrybucji i usług. Nowelizacja powinna się odbyć w ramach gwarantujących prawa twórców i wykonawców, ich sprawiedliwe wynagrodzenie za wysiłki twórcze, ich udział w sukcesie handlowym utworów, a także utrzymanie wysokiego poziomu ochrony i finansowania utworów. Trzeba zwłaszcza poddać przeglądowi status prawny platform usług internetowych pod kątem prawa autorskiego. Chociaż platformy usług są obecnie głównym środkiem, za którego pośrednictwem użytkownicy korzystają z treści internetowych, podają się one wyłącznie za pośredników technicznych i tym samym odmawiają wynagradzania twórców treści. Zmniejsza to skuteczność rynku, zakłóca konkurencję i obniża ogólną wartość treści kulturowych w internecie.

5.10. Odmowa dostosowania się do globalnego charakteru internetu, do technologii szerokopasmowej i nowych oczekiwań konsumentów może doprowadzić do dewaluacji prawa służącego rozwojowi twórczości niematerialnej i jej rozpowszechnianiu. Konieczne jednak będzie przyjęcie wyjątków uzasadnionych prawami innych zainteresowanych stron, których potrzeby społeczne rosną, na przykład osób niepełnosprawnych, studentów czy też bibliotek publicznych. Również inne modyfikacje na rzecz tworzenia europejskiego wymiaru praw autorskich i pokrewnych konieczne będą ze strony państw członkowskich, które faktycznie dysponują kompetencjami niezbędnymi do zaprowadzenia zmian w przyszłości.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 167 z 22.6.2001, s. 10.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 72; Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 104; Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28; Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 66; Dz.U. C 376 z 22.12.2012, s. 62; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 105; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 52; Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 7; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 36; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 32; Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 8; Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 7; Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 3; Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 15.

5.11 EKES jest zdania, że najlepszym narzędziem budowy jednolitego rynku cyfrowego jest rozporządzenie, jako że różnorodność przepisów państwowych niezaprzeczalnie prowadzi do prawie całkowitego paraliżu; przewyciężyć go trzeba będzie w drodze niedyskryminującego dialogu wszystkich zainteresowanych stron, w tym z udziałem przedstawicieli sektora wolnego oprogramowania i wolnych treści oraz nowych usług i modeli handlowych, które z nich wynikają. Należy również przeprowadzić głębszą analizę barier dla wieloterytorialnych licencji oraz sposobów ich pokonania.

5.12 Siła różnych interesów i uprzedzeń związanych z prawami autorskimi jest tak duża, że być może postęp będzie się odbywał jedynie stopniowo, na podstawie rygorystycznej oceny i proporcjonalnych rozwiązań, jednak należy zrobić wszystko, by utworzyć prawdziwe społeczeństwo oparte na wiedzy i informacji. Tylko takie społeczeństwo zdolne będzie wyprowadzić Unię z marazmu i kryzysu, które zagrażają najgłębszym podstawom idei europejskiej. W dynamicznej, społecznej gospodarce rynkowej interes ogółu powinien wziąć górę nad niektórymi interesami indywidualnymi.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych

(COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)) oraz

w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zawieranych przez internet lub w inny sposób na odległość

(COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

(2016/C 264/07)

Sprawozdawca: Jorge PEGADO LIZ

Rada, w dniu 18 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 21 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych

(COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zawieranych przez internet lub w inny sposób na odległość

(COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 61 (44 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera potrzebę i możliwość uregulowania niektórych dziedzin wspomnianych w komunikacie Komisji (COM(2015) 633 final), zwłaszcza tych wymienionych we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych.

1.2 Niemniej EKES wskazuje na inne czynniki, które jego zdaniem są o wiele ważniejsze niż uregulowanie praw umownych w umowach dotyczących sprzedaży materialnych dóbr ruchomych przez internet i mają bardziej decydujące i priorytetowe znaczenie dla osiągnięcia proponowanych przez Komisję celów związanych z utworzeniem jednolitego rynku cyfrowego, a także stanowią istotne przeszkody w rozbudowaniu handlu transgranicznego.

1.3 Jeśli chodzi o omawiane aspekty, to EKES nie zgadza się z podstawą prawną, na którą powołuje się Komisja, i proponuje w zamian art. 169 TFUE.

1.4 Wynika z tego, że przyjmowane środki powinny zasadniczo opierać się na dyrektywach przewidujących minimalną harmonizację, jak wynika również z ust. 2 lit. a) i ust. 4 tego samego artykułu, co zostało zasadniczo zaakceptowane przez europejskiego prawodawcę.

1.5 EKES uważa, że uregulowanie tych kwestii za pośrednictwem dwóch dyrektyw zamiast jednego instrumentu można zaakceptować jedynie z przyczyn związanych z pilnością i celowością w kontekście regulacji sprzedaży treści cyfrowych online.

1.6 Zdaniem Komitetu niewystarczająco uzasadniona jest również przyjęta opcja ukierunkowanej pełnej harmonizacji zamiast innych, na przykład wzorca umowy powiązanego ze znakiem zaufania UE lub minimalnej harmonizacji odpowiadającej art. 169 TFUE.

1.7 Odnośnie do aspektów regulowanych obecnie oddzielnie we wniosku dotyczącym umów sprzedaży materialnych dóbr ruchomych przez internet, właściwsze byłoby ich uregulowanie w całości w momencie przeglądu dyrektywy 1999/44/WE, w której poświęca się im jeden z rozdziałów, w kontekście procesu REFIT dotyczącego praw konsumentów.

1.8 Ponadto poprzez wniosek o sprzedaż dóbr materialnych przez internet Komisja stworzyła dwa systemy i tym samym doprowadziła do nierównego traktowania sprzedaży towarów online i offline, co jest niedopuszczalne.

1.9 Na wypadek potwierdzenia zamiarów Komisji w ich obecnej formie, Komitet proponuje szereg ulepszeń do przedstawionych we wnioskach artykułów z myślą o utrzymaniu praw konsumentów i zagwarantowaniu podwyższonego poziomu ochrony zgodnie z wymogami TFUE.

1.10 Szczególny nacisk kładzie na uregulowanie sprzedaży treści cyfrowych. Kwestię tę uważa za priorytet i ze względów pragmatycznych przyjmuje w tej dziedzinie rozwiązanie zaproponowane przez Komisję, tj. ukierunkowaną pełną harmonizację.

1.11 W tym obszarze mamy jednak do czynienia z rozmięszaniem się przewidywań i brakami w przepisach, co jest nie do pogodzenia z pełną harmonizacją, a ponadto stwarza trudności nie do pokonania, jeśli chodzi o transpozycję i wdrażanie w państwach członkowskich. Problemy te zostaną zaadresowane w uwagach szczegółowych.

2. Wprowadzenie: jeden komunikat, dwa wnioski dotyczące dyrektywy

2.1 W omawianym komunikacie Komisja czyni pierwszy krok w kierunku wdrożenia strategii jednolitego rynku cyfrowego dla Europy⁽¹⁾ i wprowadza w życie jeden z najważniejszych środków przewidzianych w jej programie prac na 2015 r.⁽²⁾ Wniosek ma na celu zapewnienie „lepszego dostępu konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług oferowanych w internecie w całej Europie” i składa się z dwóch następujących instrumentów prawnych:

- a) wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych; oraz
- b) wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zawieranych przez internet lub w inny sposób na odległość.

2.2 Mając na uwadze, że główne aspekty tych dwóch wniosków są – z punktu widzenia systemowego – ściśle związane z dyrektywą w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych⁽³⁾, Komisja wyraźnie stwierdziła, że są one „możliwie najbardziej spójne”. Wyjaśniła jednak, że jej decyzja „przyjęcia dwóch osobnych instrumentów prawodawczych” spowodowana jest „specyficznym charakterem treści cyfrowych, które wymagają szeregu innych uregulowań niż towary”, oraz że „szybki rozwój technologiczny i handlowy treści cyfrowych będzie wymagał przeglądu zastosowania tej dyrektywy”. Chodzi także o uzasadnienie „zebrania tych przepisów w odrębnym instrumencie prawnym, tj. dyrektywie w sprawie dostarczania treści cyfrowych”.

2.3 Komisja ma nadzieję osiągnąć pięć celów przy pomocy tych dwóch wniosków:

- a) zmniejszenie kosztów wynikających z różnic w prawie zobowiązań;
- b) tworzenie pewności prawa dla przedsiębiorstw;
- c) wsparcie konsumentów w korzystaniu z możliwości oferowanych przez internetowe zakupy transgraniczne w UE;
- d) ograniczenie szkód ponoszonych przez konsumentów w związku z wadliwymi treściami cyfrowymi;

⁽¹⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65.

⁽²⁾ COM(2014) 910 final.

⁽³⁾ Dz.U. L 171 z 7.7.1999, s. 12.

e) ogólne zrównoważenie interesów konsumentów i przedsiębiorstw oraz poprawa życia codziennego.

2.4 Komisja uważa, że najważniejszą metodą jest w obu przypadkach ukierunkowana harmonizacja. Będzie to pełna harmonizacja przepisów umownych dotyczących dostarczania treści cyfrowych i sprzedaży towarów przez internet, jak również kluczowych, bezwzględnie obowiązujących praw i obowiązków stron umowy o dostarczanie treści cyfrowych i internetowej sprzedaży towarów. Uwzględni to prawie wszystkie przepisy dyrektywy, z wyjątkiem przepisów dotyczących zawierania, ważności lub skutków umowy, w tym skutków rozwiązania umowy (art. 1 ust. 4 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie sprzedaży na odległość), oraz z wyjątkiem niektórych aspektów jej egzekwowania.

2.5 Jeżeli chodzi o zakres zastosowania, to Komisja wyraźnie ograniczyła go do postanowień prawa zobowiązań w relacji przedsiębiorstwo-konsument, ponieważ, jak wspomniano w ocenie skutków (s. 23), brak jest dowodów na to, że różnice w prawie zobowiązań utrudniają przedsiębiorstwom z UE dokonywanie zakupów w internecie w innych państwach członkowskich. Komisja uznała, że MŚP, jako słabsze strony o mniejszej sile przetargowej, również napotykają trudności na gruncie prawa zobowiązań, zwłaszcza przy korzystaniu z treści cyfrowych. Biorąc jednak pod uwagę zwłaszcza stanowiska wyrażone przez zainteresowane strony i państwa członkowskie, Komisja zdecydowała się rozważyć tę kwestię w kontekście innych inicjatyw zapowiedzianych w strategii jednolitego rynku cyfrowego.

2.6 W odniesieniu do wybranego instrumentu prawnego, Komisja uzasadnia zastosowanie dyrektywy zamiast rozporządzenia, twierdząc że dyrektywa jest bardziej odpowiednia, ponieważ pozostawia państwom członkowskim swobodę dostosowania procesu wdrażania do prawa krajowego. Zdaniem Komisji zapewni to – w połączeniu z ukierunkowaną pełną harmonizacją bezwzględnie obowiązujących praw konsumentów – właściwą równowagę między wysokim poziomem ochrony konsumentów na szczeblu UE a znacznie większymi możliwościami dla przedsiębiorstw.

2.7 Komisja przedstawia gospodarcze uzasadnienie dla obecnych dyrektyw na podstawie pewnych założeń, z których następujące zasługują na szczególną uwagę:

- a) potencjał europejskiego rynku handlu elektronicznego pozostaje nadal w dużym stopniu niewykorzystany;
- b) utworzenie jednolitego rynku cyfrowego spowoduje dodatkowy wzrost w Europie;
- c) unijne przedsiębiorstwa będą mogły zwiększyć swą konkurencyjność dzięki ułatwionej sprzedaży na rynku o wiele szerszym niż rynki krajowe;
- d) jednakowe prawa dla konsumentów oraz wysoki stopień ochrony konsumentów zwiększą ich zaufanie do zakupów za granicą;
- e) dzięki zniesieniu barier wynikających z różnic w prawie zobowiązań dodatkowo ok. 122 000 przedsiębiorstw zaangażowałoby się w transgraniczną sprzedaż przez internet. Wartość transgranicznego handlu UE mogłaby wzrosnąć o ok. 1 mld EUR. Zwiększona konkurencja detalicznej sprzedaży internetowej doprowadzi do spadku cen detalicznych we wszystkich państwach członkowskich, średnio o -0,25 % na poziomie UE, co bezpośrednio zwiększy spożycie gospodarstw domowych w UE o około 18 mld EUR;
- f) ponadto większy wybór produktów i usług przełoży się na wzrost dobrobytu konsumentów. Szacuje się, że między 7,8 a 13 milionów nowych konsumentów zacznie kupować przez internet poza granicami własnego kraju. Oczekuje się, że ogólny rzeczywisty PKB Unii wzrośnie o około 4 mld EUR rocznie.

2.8 Niemniej, aby osiągnąć te pożądane cele, zaproponowane dwie dyrektywy nie wystarczą; są one częścią szerszego pakietu środków, wśród których Komisja wyróżnia przede wszystkim:

- a) wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zapewnienia transgranicznej możliwości przenoszenia usług online w zakresie treści;

- b) zapewnienie wysokiej jakości usług dostawy przesyłek za granicę;
- c) zniesienie blokowania geograficznego;
- d) uruchomienie platformy internetowego rozstrzygnięcia sporów ⁽⁴⁾.

2.9 Wreszcie, Komisja wyjaśnia potrzebę podjęcia natychmiastowych działań. Każde opóźnienie dotyczące treści cyfrowych pociąga za sobą ryzyko powstania przepisów krajowych prowadzących do fragmentacji jednolitego rynku i powodujących utrudnienia dla konsumentów i dostawców uczestniczących w transakcjach transgranicznych.

3. Uwagi ogólne

3.1 Twierdzi się, że badanie dołączone do oceny skutków wskazuje podstawowe przesłanki gospodarcze i psychologiczne demonstrujące związek między proponowanymi środkami legislacyjnymi a zwiększeniem obrotów w handlu elektronicznym oraz nieuchronny wpływ, jaki to wywiera na wzrost na poziomie europejskim. Niemniej z drobiazgowej analizy tego badania nie wynika w sposób ewidentny i niezbity, że dane wyjściowe oraz płynące z nich wnioski końcowe są całkowicie wiarygodne, że inne czynniki nie miałyby na nie wpływu oraz że inne opcje nie przyniosłyby lepszych rezultatów.

3.1.1 Nawet jeśli przyjmemy za pewne niektóre statystyczne dane wyjściowe, według których 62 % (s. 10) przedsiębiorców europejskich, tj. ponad 122 tys. firm, oraz ponad 13,5 % (s. 13) konsumentów, czyli 8–13 mln osób (co podnosi ogólną liczbę konsumentów do 70 mln), prowadziłyby transakcje elektroniczne pod warunkiem zniesienia lub zmniejszenia rzekomych przeszkód i dodatkowych kosztów bezpośrednio wynikających z obecnego systemu prawnego, to nie pozwoli nam to określić z całą pewnością, jaki wzrost obrotów uzasadniłyby przewidywany wzrost europejskiego PKB o 0,03 %, tj. ok. 4 bln EUR, jako nieunikniony i wyłączny skutek tego wzrostu. Pewne jest jednak, że każde przedsiębiorstwo będzie musiało ponieść dodatkowe koszty w wysokości przeciętnie 7 tys., by dostosować instrumenty umowne do nowego systemu.

3.1.2 Z drugiej strony, z na podstawie tego samego badania nie da się należycie oszacować, jakie dodatkowe czynniki, np. kwestie lingwistyczne czy systemy opodatkowania, jakość lub koszty i dostępność usług szybkiego internetu, ryzyko oszustw, koszty sądowe, bezpieczeństwo środków płatniczych, poświadczenie tożsamości i reputacji sprzedawców, brak zaufania do procesów rozwiązywania konfliktów na drodze sądowej i pozasądowej, będą nadal w dużym stopniu wpływać na wybieranie opcji dokonywania zakupów w internecie w kontekście transgranicznym, być może nawet w większym stopniu niż obecny system prawny (opisany na s. 7 i nast., 18 i nast. oceny skutków).

3.1.2.1 Szczególne znaczenie mają w tym kontekście, wspomniane we wszystkich badaniach zleczonych przez Komisję, opóźnienia w zakresie transpozycji i trudności z wdrażaniem oraz nieskuteczność niektórych systemów ADR (pozasądowe rozstrzygnięcie sporów) stworzonych na mocy dyrektywy 2013/11/UE ⁽⁵⁾, wynikająca często z braku środków finansowych w niektórych państwach członkowskich, a także widoczna nieskuteczność systemu ODR (internetowe rozstrzygnięcie sporów) wprowadzonego w rozporządzeniu (UE) 524/2013 ⁽⁶⁾, które weszło w życie 15 lutego 2016 r. i wydaje się niezbędne dla funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego.

3.1.3 Nie da się również jednoznacznie określić względnego znaczenia elastyczności podaży i popytu przy obliczaniu nasycenia rynku pod względem idealnej konkurencji, co jest wprawdzie hipotezą wyłącznie teoretyczną, lecz ma podstawowe znaczenie dla wiarygodności modelu, nie wspominając już o zewnętrznych elementach polityki makroekonomicznej, które w zdecydowanym stopniu wpływają na decyzje konsumenta o zakupie, takich jak konsekwencje polityki oszczędnościowej, w porównaniu z polityką nakierowaną na wzrost, opartą na konsumpcji i inwestycjach keynesowskich.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 165 z 18.6.2013.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 5.

3.1.4 Wreszcie, ocena przeprowadzona przez Komisję kładzie nacisk na zaproponowany model. Nie uwzględniono należycie gospodarczych skutków pozostałych czterech modeli (ocena skutków, s. 23 i nast.), które można byłoby wybrać i które również przyczyniłyby się do usunięcia tych samych przeszkód, tak by umożliwić analizę porównawczą, szczególnie wariantu 5 – dobrowolnego europejskiego wzoru umowy w połączeniu ze znakiem zaufania UE (s. 25), mimo iż wiązałby się on z niskimi kosztami i małymi obciążeniami biurokratycznymi i byłby prosty (s. 38 i nast.), a więc najlepiej odpowiadałby zasadom pakietu „Lepsze stanowienie prawa”⁽⁷⁾ i REFIT⁽⁸⁾. Spotkał się on również z poparciem podczas wstępnych konsultacji.

3.2 Wybór dyrektyw przewidujących pełną harmonizację również nie został należycie uzasadniony. EKES stwierdził już ogólnie, że opowiada się w większym stopniu za przyjmowaniem rozporządzeń – tak szczegółowych, jak jest to konieczne – w sytuacji, gdy mamy do czynienia z harmonizacją dziedzin związanych zasadniczo z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Komitet zaznaczył, że w przypadkach dotyczących konkretnie prawa konsumentów skłania się ku dyrektywom przewidującym minimalną harmonizację, zgodnie zresztą z zasadą określoną w TFUE (art. 169 ust. 4).

3.2.1 Z drugiej strony EKES wielokrotnie wypowiadał się przeciwko dominującej w ostatnich latach tendencji Komisji do przyjmowania dyrektyw przewidujących pełną harmonizację, które oferowały niski poziom ochrony i w niewielkim stopniu odpowiadały interesom organizacji zawodowych⁽⁹⁾.

3.2.2 W omawianym przypadku mamy do czynienia z całym szeregiem kwestii, których nie poruszono w dyrektywach, a które trzeba koniecznie zharmonizować, takich jak na przykład: możliwość zawierania umowy w otoczeniu cyfrowym przez niepełnoletnich (w ostatniej wersji dyrektywy o ochronie danych chodzi tu o grupę wiekową między 13–16 lat); definicja kategorii konkretnych nieuczciwych postanowień umownych odnoszących się do umów zawieranych przez internet i nieprzewidzianych w dyrektywie 93/13/EWG⁽¹⁰⁾; niedawna praktyka dotycząca stosowania przycisku „zapłać teraz” (*pay now*) na stronach niektórych sieci społecznościowych, gdzie brakuje odesłania do strony internetowej jakiegokolwiek odpowiedzialnej platformy; jak również zalecane uwzględnienie standardowej klauzuli współregulacji.

3.3 Nieuzasadniony jest także wybór dwóch dyrektyw zamiast jednej, gdyż niepotrzebnie powieliła się przepisy prawne, a ponadto wymaga to większego wysiłku przy transpozycji, aby zapewnić spójność z wewnętrznymi przepisami prawnymi każdego państwa członkowskiego, a także większego wysiłku w zakresie wykładni prawnej. Wysiłek ten byłby zupełnie niepotrzebny, gdyby za punkt wyjścia przyjęto dyrektywę w sprawie sprzedaży dóbr materialnych przez internet, a specyfikę sprzedaży dóbr niematerialnych potraktowano jako wyjątek w systemie podstawowym, zważywszy, że z pewnością nie ma różnicy między dobrem materialnym a treścią cyfrową, zwłaszcza gdy są one ze sobą powiązane

3.4 Według Komisji instrument został wybrany na podstawie 189 odpowiedzi nadesłanych przez wszystkie kategorie zainteresowanych podmiotów z całej UE, konsultacji z grupą składającą się z 22 organizacji reprezentujących szeroki zakres interesów, która spotkała się siedem razy, a także wyników seminariów z udziałem państw członkowskich i spotkań z krajowymi organami egzekwowania prawa, do których doszło na posiedzeniu komitetu ds. współpracy w zakresie ochrony konsumenta, oraz spotkań z władzami krajowymi odpowiedzialnymi za politykę ochrony konsumenta, które miały miejsce na posiedzeniu sieci ds. polityki konsumenckiej (maj 2015 r.). Ważność próbki została następnie zakwestionowana ze względu na jej niewielkie rozmiary⁽¹¹⁾.

3.4.1 Niemniej, zgodnie z dostępnymi i opublikowanymi wynikami⁽¹²⁾, wybrany wariant nie uzyskał poparcia wyraźnej większości: organizacje konsumenckie jednoznacznie opowiadają się przeciw wszelkim formom stosowania prawa sprzedawcy, a większość organizacji zawodowych i niektóre środowiska akademickie przychylają się do tej opcji. Ze swojej strony, większość państw członkowskich podaje w wątpliwość potrzebę nowych przepisów dotyczących sprzedaży na odległość (które obejmują już sprzedaż przez internet), a zwłaszcza adekwatność dwóch dyrektyw, mając na uwadze trudności z przedstawieniem precyzyjnych i jasno zdefiniowanych wytycznych. Z obiektywnej analizy odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji wydaje się na pierwszy rzut oka, że zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci powszechnie akceptują wariant 5 – oczywiście w zależności od treści wzorcowych przepisów umownych, które zostaną uzgodnione przez branżę, oraz od stopnia wykorzystania i przyjęcia znaku zaufania przez unijne przedsiębiorstwa – również dlatego, że opcja ta pociąga za sobą najmniejsze koszty dla przedsiębiorstw.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66.

⁽⁹⁾ Zob. opinie EKES-u: Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 81; Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 54; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 75.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, zmieniona późniejszą dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5 Należy wreszcie przypomnieć, że Komitet miał już okazję szeroko wypowiedzieć się na temat prawa konsumentów w środowisku cyfrowym w wielu swoich opiniach. Określił w nich podstawowe podejście, zgodnie z którym prawa uznane w świecie „fizycznym” offline (umowy twarzą w twarz) powinny być również uznawane w kontekście online, bez uszczerbku dla specyfiki bądź odpowiedniej formy transakcji, których przedmiotem są treści cyfrowe (niematerialne), a wręcz przeciwnie – z myślą o ich wzmocnieniu, a nie ograniczeniu czy osłabieniu. Poprzez wniosek o sprzedaż dóbr materialnych przez internet Komisja stworzyła dwa systemy i tym samym doprowadziła do nierównego traktowania sprzedaży towarów online i offline, co jest niedopuszczalne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Poczynione wyżej uwagi nie oznaczają, że EKES nie opowiada się w pełni za potrzebą i celowością uregulowania niektórych dziedzin wspomnianych we wnioskach dotyczących omawianych dyrektyw, zwłaszcza sprzedaży treści cyfrowych przez internet. W odniesieniu do sprzedaży dóbr materialnych w internecie, Komitet zaleca uregulowanie tej kwestii w odpowiednim czasie w kontekście programu REFIT. Z uwagi na oczywisty brak miejsca poniższe uwagi na temat każdego wniosku oddzielnie dotyczyć będą jedynie punktów, na temat których stanowisko Komitetu jest odmienne.

4.2 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zawieranych przez internet lub w inny sposób na odległość (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

4.2.1 Jeśli chodzi o podstawę prawną, zgodnie ze stanowiskiem zajmowanym we wcześniejszych opiniach Komitetu, przedstawiciele konsumentów i ogół członków EKES-u sądzi, że powinien nią być art. 169 ust. 2 TFUE, gdyż chodzi w zasadzie o definicję praw konsumentów i ochronę tych praw, a nie tylko o urzeczywistnienie jednolitego rynku. Niektórzy członkowie EKES-u, zwłaszcza przedstawiciele przedsiębiorców, zgadzają się z Komisją, wysuwając na pierwszy plan kwestię urzeczywistnienia jednolitego rynku.

4.2.2 Ze względu na to, że wybrana została jednak dyrektywa, EKES jest zdania, że powinna ona gwarantować jedynie minimalną harmonizację, zgodnie z modelem aktualnej dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (1999/44/WE). Wybrana opcja powoduje większą fragmentację, daje mniejszą pewność prawa i stwarza dwa rodzaje ochrony. Pewne jest, że wprowadzane teraz „ulepszenia” powinny mieć również zastosowanie do sprzedaży w świecie fizycznym.

4.2.3 Z uwagi na złożoność prawodawstwa w zakresie ochrony konsumentów, wniosek łączy się z szeregiem innych przepisów, które uzupełnia⁽¹³⁾. Wymusza to niepotrzebną i trudną interpretację, co jest sprzeczne z dobrymi zasadami pakietu „Lepsze stanowienie prawa”, i stwarza dodatkowe trudności związane z transpozycją z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z już istniejącymi regulacjami krajowymi, które wdrażają lub uzupełniają przepisy wspólnotowe i różnią się między państwami członkowskimi.

4.2.4 Dlatego zdaniem Komitetu lepiej byłoby, gdyby przepisy zawarte w omawianym wniosku dotyczącym dyrektywy zostały uwzględnione przy przeglądzie dyrektywy 1999/44/WE w kontekście programu REFIT.

4.2.5 EKES proponuje następujące konkretne zmiany do niektórych postanowień wniosku:

4.2.5.1 Artykuł 1 – Przedmiot

Nie należy wykluczać z przedmiotu dyrektywy zamawiania niektórych usług przez internet bądź na odległość, np. leasingu.

4.2.5.2 Artykuł 2 – Definicje

1. Koncepcja gwarancji handlowej powinna obejmować również inne formy rekompensaty, gdyż istnieje ryzyko, iż nie zostaną one uregulowane przepisami wynikającymi z art. 15.

⁽¹³⁾ Dyrektywa 2011/83/UE (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64); dyrektywa 2009/125/WE (Dz.U. L 285 z 31.10.2009, s. 10); dyrektywa 2010/30/UE z 19.5.2010 (Dz.U. L 153 z 18.6.2010, s. 1).

2. Materialne rzeczy ruchome nie zostały odpowiednio zdefiniowane, co prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych między państwami członkowskimi.
3. Nie wykluczono także innych rodzajów produktów objętych oddzielnymi przepisami, jak np. produktów farmaceutycznych i wyrobów medycznych, wyłączonych z zakresu stosowania innych aktów prawnych dotyczących ochrony konsumentów.
4. Nie określono, czy platformy elektroniczne będą mogły zostać uznane za „sprzedawców”.
5. Nie zdefiniowano także koncepcji producenta w celu ustalenia jego bezpośredniej odpowiedzialności wobec konsumenta w rozumieniu art. 16.

4.2.5.3 **Artykuł 3 – Poziom harmonizacji**

Harmonizacja powinna być minimalna, ze wszystkimi wynikającymi z tego skutkami w ramach systemu.

4.2.5.4 **Artykuł 4 i 5 – Zgodność z umową**

1. Należy uwzględnić kryterium „trwałości”⁽¹⁴⁾, uzależniając od tego okres ważności gwarancji.
2. Definicja wymagań co do zgodności powinna mieć charakter negatywny, tak aby wyraźnie zdjąć z konsumenta obowiązek dowiedzenia niezgodności produktu, co powinno być zadaniem sprzedawcy.
3. Sposób sformułowania wyjątków w tym artykule prowadzi do ogólnego wyłączenia odpowiedzialności sprzedawcy. Nie można tego egzekwować wobec konsumenta bez naruszenia prawa do roszczeń zwrotnych (mającego zastosowanie w wypadku VW).

4.2.5.5 **Artykuł 7 – Prawa osób trzecich**

Dodać na końcu „chyba że strony wyraźnie porozumiały się między sobą w tej kwestii i określiły to ściśle w warunkach umowy”.

4.2.5.6 **Artykuł 8 – Właściwy moment dla ustalenia zgodności z umową i przeniesienie ciężaru dowodu**

1. Dodać na końcu ust. 2: „z wyjątkiem sytuacji, w których szczególna trudność montażu wymaga dodatkowego czasu, uzgodnionego ze sprzedawcą”.
2. Prawa przyznane tutaj w stosunkach ze sprzedawcą powinny zostać rozciągnięte na strony trzecie nabywające w dobrej wierze.

4.2.5.7 **Artykuł 9 – Środki zaradcze przysługujące konsumentowi w przypadku braku zgodności z umową**

1. Przepis ten wyklucza jako opcję pierwotną możliwość natychmiastowego zwrotu towaru lub pieniędzy, co stoi w sprzeczności z prawami konsumentów w szeregu państw członkowskich, ze znaczącymi różnicami między państwami (Grecja, Portugalia, Irlandia, Zjednoczone Królestwo, Dania, Litwa).
2. Koncepcja „rozsądnego terminu” ma charakter subiektywny i zostawia pole dla wielorakich transpozycji w kluczowej dziedzinie, co jest nie do pogodzenia z postulowaną pełną harmonizacją. Na przykład w Bułgarii, Francji, Portugalii i Luksemburgu okres ten wynosi 30 dni, zaś na Węgrzech, w Rumunii, Grecji i Estonii 15 dni. Należy ustanowić termin odpowiadający maksymalnemu okresowi stosowanemu w niektórych krajach UE, tj. 15 dni.
3. Należy zastąpić wyrażenie „niemożliwe” w ust. 3 lit. a) wyrażeniem „niemożliwe ze względów technologicznych”.

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia EKES-u: Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23.

4. Wyrażenie „poważne niedogodności” również jest subiektywne i powinno zostać usunięte lub zastąpione sformułowaniem z prawa austriackiego „powodując jak najmniejsze niedogodności”, a także powinna mu towarzyszyć możliwość natychmiastowego zaproponowania konsumentowi podobnego towaru zamiennego do czasu dokonania naprawy.
5. Wniosek Komisji nie uwzględnia wymogu zawartego już w wielu prawodawstwach krajowych (we Francji, na Malcie, w Grecji, Rumunii, Portugalii i Słowenii) zobowiązującego producentów do posiadania bądź udostępnienia sprzedawcy w odpowiednim czasie wystarczających zapasów części zamiennych przez oczekiwany okres użytkowania towaru. Kwestia ta wiąże się ze sztucznie skracanym cyklem życia i okresem gwarancji wymienionej części.
6. Komisja powinna ustanowić obowiązek sprzedawcy dotyczący udostępnienia czasowego produktu zastępczego.

4.2.5.8 **Artykuł 10 – Wymiana towarów**

1. Komisja nie przewidziała zawieszenia gwarancji ustawowej na czas naprawy bądź wymiany, co ma miejsce w większości ustawodawstw krajowych. Podobnie wygląda sytuacja w wypadku czasu potrzebnego na ewentualną mediację, arbitraż czy postępowanie sądowe.
2. Wymieniony towar powinien mieć nowy, taki sam jak produkt oryginalny okres gwarancji, począwszy od dnia jego dostarczenia.

4.2.5.9 **Artykuł 11 – Wybór konsumenta między naprawą a wymianą**

1. Z powodów wymienionych wyżej należy usunąć słowo „poważnych”.
2. W wypadku nawracających wad konsument powinien mieć automatycznie możliwość rozwiązania umowy.

4.2.5.10 **Artykuł 13 – Prawo konsumenta do rozwiązania umowy**

1. Wysoce sporne jest zobowiązanie do poniesienia przez konsumenta kosztów użytkowania, uszkodzenia czy zniszczenia towaru w wypadku rozwiązania umowy.
2. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości stwierdził już, że w wypadku korzystania z prawa do wymiany towaru nie można wymagać, by konsument płacił za korzystanie z wadliwego produktu (sprawa *Quelle* ⁽¹⁵⁾).
3. Nie jest jasne, jaka powinna być wysokość zwrotu, jeśli zakupionych zostało kilka towarów po cenie łącznej.

4.2.5.11 **Artykuł 14 – Terminy**

Okres powinien uwzględniać czas gwarancji obowiązujący już w niektórych państwach -członkowskich (Finlandii, Niderlandach, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie) i uwzględniający trwałość i sztucznie skrócony cykl życia.

4.2.5.12 **Artykuł 15 – Gwarancje handlowe**

1. Należy dodać w ust. 1 nową lit. d): innych gwarancjach oferowanych przez sprzedawcę w imieniu osób trzecich, których celem jest przyznanie gwarancji (ubezpieczenie sprzętu, gwarancje znaku itp.).
2. Trzeba także uwzględnić informacje na temat możliwości przekazania gwarancji handlowej osobie trzeciej.

4.2.5.13 **Artykuł 16 – Prawo regresu**

1. Brak harmonizacji tego aspektu jest źródłem istotnych różnic w stosowaniu dyrektywy, co ma szkodliwe skutki dla handlu.
2. Przepisy powinny przewidywać bezpośrednią i solidarną odpowiedzialność producenta wobec konsumenta, gdy ten zdecyduje się na naprawę lub wymianę towaru.

⁽¹⁵⁾ Sprawa C-404/06 – Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z 17 kwietnia 2008 r. (pierwsza izba), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX:62006CC0404>.

3. Należy również przewidzieć, że w wypadku dochodzenia przez sprzedawcę odszkodowania wobec producenta, jest on uprawniony do uzyskania pełnej kwoty poniesionych wydatków.
4. Podobnie jak w poprzednich punktach, należy przewidzieć solidarną odpowiedzialność platform internetowych, na których konsument dokonał zakupu produktu.

4.2.5.14 Artykuł 17 – Egzekwowanie

Brak harmonizacji aspektów dotyczących nadzoru stosowania dyrektywy stanowi jedną z głównych przeszkód dla skutecznej ochrony konsumentów i uczciwej konkurencji.

4.3 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych (COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

4.3.1 Jak stwierdza sama Komisja, powody przedstawienia wniosku, zgromadzona wiedza fachowa i oceny skutków dotyczą obydwóch wniosków, gdyż oba zostały przewidziane jako pakiet zawierający wspólne cele. Z tego względu kwestie ogólne, wspólne dla obu wniosków, nie będą powtarzane, a EKES ograniczy się do uwag dotyczących określonych aspektów. Trzeba jednak zaznaczyć, że wniosek zasługuje ogólnie na aprobatę EKES-u, zwłaszcza jeśli chodzi o następujące elementy:

- a) szczególną ochronę konsumentów przy zakupie w internecie dóbr niematerialnych, z uwagi na coraz większy stopień złożoności produktów, brak przejrzystości negocjacji, większe problemy związane z bezpieczeństwem, prywatnością i ochroną danych, szczególne formy nieuczciwej konkurencji i nieuczciwych postanowień umownych, ukryte koszty, różne ceny w zależności od lokalizacji oraz mniej materialny charakter wykorzystywanych kanałów (internet, telefony komórkowe, sieci społecznościowe itp.);
- b) pilną potrzebę ustanowienia jasnych przepisów w obszarze, w którym tylko jedno państwo członkowskie (Zjednoczone Królestwo) wydaje się posiadać konkretne uregulowania w odniesieniu do tego rodzaju umów;
- c) stosowność kontynuowania pełnej harmonizacji, ograniczonej do umów B2C, z zachowaniem wysokiego poziomu ochrony konsumenta. Jeszcze raz należy przypomnieć, że do tego celu lepiej nadawałoby się rozporządzenie;
- d) konieczność określenia w jednolity sposób prawnego charakteru tego rodzaju umów;
- e) konieczność ogólnego zbliżenia do całego szeregu innych środków nakreślonych w strategii dotyczącej jednolitego rynku cyfrowego, obejmujących zwłaszcza inicjatywy dotyczące transgranicznego przenoszenia treści, roli platform, swobodnego przepływu danych, chmur obliczeniowych w Europie, obciążeń związanych z podatkiem VAT, jak również działania zapewniające interoperacyjność i przenoszenie treści. Należy przy tym uwzględnić uruchomienie platformy internetowego rozstrzygania sporów⁽¹⁶⁾ oraz przegląd rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów;
- f) potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na ochronę osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, co reguluje dyrektywa 1995/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych⁽¹⁷⁾ oraz dyrektywa 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych oraz ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej⁽¹⁸⁾. Przepisy te mają w pełni zastosowanie do dostarczania treści cyfrowych w zakresie, w jakim wiążą się one z przetwarzaniem danych osobowych;
- g) przegląd ram regulacyjnych dotyczących usług łączności elektronicznej;
- h) konieczność zwrócenia uwagi na umowy dotyczące przetwarzania w chmurze.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37.

4.3.2 Proponuje się pewne konkretne zmiany do niektórych przepisów wniosku, który składa się z 24 artykułów (a nie 20, jak mylnie podano w punkcie 5 niektórych wersji językowych).

4.3.2.1 **Artykuł 1 – Przedmiot**

To, że przedmiotem wniosku jest wyraźnie „umowa o świadczenie usług”, co jasno wynika z definicji „treści cyfrowych” i „dostarczania” zawartych w art. 2 ust. 1 i 10 omawianego wniosku, wzmacnia propozycję poczynioną w odniesieniu do art. 1 poprzedniego wniosku dotyczącego dyrektywy.

4.3.2.2 **Artykuł 2 – Definicje**

Również tutaj proponuje się włączyć w zakres definicji konsumenta przedstawicieli wolnych zawodów.

4.3.2.3 **Artykuł 3 – Zakres**

1. EKES mógłby zaakceptować fakt dokonywania płatności w naturze („w zamian za inne świadczenie niż zapłata ceny”), jeśli pojęcie to zostałoby dokładnie określone. W przypadku przekazywania danych osobowych lub innych danych trzeba będzie koniecznie sprecyzować rodzaj tych danych oraz warunki i okoliczności ich przekazywania.
2. Należy także wyjaśnić, czy uwzględnione zostały niektóre usługi, takie jak płatna telewizja („pay TV”) oraz Google i Facebook Messenger, a także czy niektóre platformy fizyczne lub internet przedmiotów należą do dóbr materialnych czy niematerialnych.
3. Nie jest jasne czy wyłączenie przewidziane w ust. 5 lit. a) obejmuje także opiekę zdrowotną, gry hazardowe lub usługi finansowe. Trzeba to doprecyzować, gdyż w przeciwnym wypadku groziłoby to powstaniem niepewności prawnej.
4. Nie jest jasne, czy dotyczy to również tzw. „ukrytych opłat”, tj. usług, które są świadczone bezpłatnie, ale które mogą w trakcie ich wykonania obejmować inne usługi, za które należy już uiścić opłatę.
5. Zakres danych, których przetwarzanie jest niezbędne, powinien obejmować w art. 3 ust. 4 nie tylko wykonanie, ale także „zawarcie umowy”; przetwarzanie tych danych powinno być dozwolone na zasadach określonych prawem dotyczącym danych osobowych.
6. Niezbędne jest także wyjaśnienie różnicy między produktami i usługami online a tymi, które są w pełni powiązane z dobrami materialnymi, jak np. urządzenia noszone na ciele (*wearables*), bądź z internetem przedmiotów, gdzie większość procedur przebiega na poziomie cyfrowym, niezależnie od istnienia u ich podstawy dobra materialnego.
7. Należy wyraźnie stwierdzić, że usługi centrów danych, szczególnie tzw. chmura obliczeniowa, zostały jasno określone w omawianym wniosku, bez względu na to, czy są one darmowe czy odpłatne, mając na uwadze fakt, że często są one powiązane z innymi usługami lub produktami dla konsumentów, a więc istnieje ryzyko, że zostałyby wykluczone z zakresu dyrektywy.
8. Konieczne jest również wyjaśnienie, czy w ramach omawianego instrumentu uwzględniono połączenie usług treści cyfrowych z usługami komunikacyjnymi, takimi jak Facebook Messenger czy Google Hangout, ponieważ usługi te nie są obecnie regulowane przepisami dyrektywy 2002/21/WE w sprawie usług łączności elektronicznej. Istnieje pogląd, że niektóre z nich należy uznać za usługi łączności elektronicznej, co wiąże się z większą ochroną konsumenta.

9. Podobnie niejasne jest rozróżnienie sytuacji, w których pozyskane dane osobowe mają na celu wykonanie umowy od sytuacji, w których służą przestrzeganiu przepisów prawnych. Dlatego EKES proponuje, na wszelki wypadek, zastosowanie dyrektywy do wszystkich usług świadczonych za pośrednictwem przekazania danych osobowych, z wyjątkiem sytuacji, gdy dostawca wyraźnie wykaże, że dane służą jedynie wykonaniu umowy bądź przestrzeganiu przepisów prawnych.
10. W odniesieniu do ust. 4, trzeba koniecznie określić, kiedy dane gromadzone są w celu wykonania umowy, a kiedy w celu spełnienia wymogów prawnych, mając na uwadze fakt, że w innych sektorach, takich jak telekomunikacja czy energetyka, dane osobowe, choć gromadzone na potrzeby umowy, są często wykorzystywane przez przedsiębiorstwa do kampanii reklamowych. Należy także ustalić, czy gromadzenie danych ma miejsce za odpłatnością innego rodzaju niż pieniężna.

4.3.2.4 **Artykuł 4 – Poziom harmonizacji**

EKES akceptuje uzasadnienie pełnej harmonizacji, jeśli zagwarantowany zostanie najwyższy poziom ochrony konsumentów.

4.3.2.5 **Artykuł 5- Dostarczanie treści cyfrowych**

Nie jest jasne, czy zawarty w ust. 2. obowiązek niezwłocznego dostarczenia jest zgodny z dyrektywą 2011/83/UE, która w odniesieniu do natychmiastowego dostarczenia wymaga zgody konsumenta, a jednocześnie oznacza rezygnację z 14-dniowego prawa do odstąpienia od umowy (art. 16 lit. m) tej dyrektywy). Wskazane wydaje się ujednoczenie regulacji w tym zakresie, aby wyeliminować ryzyko zbieżności przepisów ze szkodą dla przedsiębiorców i konsumentów.

4.3.2.6 **Artykuł 6 – Zgodność**

1. W ust. 1 usunąć „w stosownych przypadkach”.
2. W ust. 1 lit. b) dodać po „do jakiego potrzebne są konsumentowi” „lub którego mógłby on zasadnie oczekiwać”.
3. W ust. 2 lit. b) usunąć „tam, gdzie ma to zastosowanie”.

4.3.2.7 **Artykuł 9 – Ciężar dowodu**

W ust. 3 skreślić wyrazy „możliwym i”.

4.3.2.8 **Artykuł 11 – Środki zaradcze w przypadku niedostarczenia treści cyfrowych**

Zapis nie uwzględni modelu świadczenia treści w pakietach okresowych – wówczas brak dostępu do jednego filmu trudno wycenić proporcjonalnie w kontekście ceny całego pakietu. Nie uwzględniono także możliwości dostarczenia innej treści na tym samym poziomie cenowym (preferowane przez użytkowników).

4.3.2.9 **Artykuł 12 – Środki zaradcze w przypadku braku zgodności**

W ust. 2 zastąpić wyrażenie „w rozsądnym terminie” wyrażeniem „bez zbędnej zwłoki”.

4.3.2.10 **Artykuł 13 – Rozwiązanie umowy**

1. W ust. 2 lit. b) zastąpić „dostawca podejmie wszelkie działania, których można od niego oczekiwać, w celu powstrzymania się...” przez „dostawca powstrzymuje się”.
2. Litera c), d) i e) zależą od jeszcze niedostępnych przepisów dotyczących prawa autorskiego.

4.3.2.11 Artykuł 16 – Prawo rozwiązania umów długoterminowych

Wspomniany okres powinien wynosić tylko 6 miesięcy.

Należy wyraźnie stwierdzić, że nie wiąże się to z żadnymi obciążeniami.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

ZAŁĄCZNIK

I. Następujący punkt opinii sekcji został zmieniony w wyniku poprawki kompromisowej przyjętej przez Zgromadzenie, mimo że pierwotne sformułowanie zyskało poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

a) **Punkt 3.4.1**

Niemniej, zgodnie z dostępnymi i opublikowanymi wynikami, wybrany wariant nie uzyskał poparcia wyraźnej większości: organizacje konsumentów jednoznacznie opowiadają się przeciw wszelkim formom stosowania prawa sprzedawcy, a większość organizacji zawodowych ~~niektóre organizacje zawodowe~~ i ~~niektóre środowiska akademickie~~ przychylają się do tej opcji. Ze swojej strony, większość państw członkowskich podaje w wątpliwość potrzebę nowych przepisów dotyczących sprzedaży na odległość (które obejmują już sprzedaż przez internet), a zwłaszcza adekwatność dwóch dyrektyw, mając na uwadze trudności z przedstawieniem precyzyjnych i jasno zdefiniowanych wytycznych. Z obiektywnej analizy odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji wydaje się na pierwszy rzut oka, że zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci powszechnie akceptują instrument 5 – oczywiście w zależności od treści wzorcowych przepisów umownych, które zostaną uzgodnione przez branżę, oraz od stopnia wykorzystania i przyjęcia znaku zaufania przez unijne przedsiębiorstwa – również dlatego, że opcja ta pociąga za sobą najmniejsze koszty dla przedsiębiorstw.

Wynik głosowania:

Za: 115

Przeciw: 91

Wstrzymało się: 18

II. Następujące poprawki kompromisowe, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone przez Zgromadzenie (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

b) **Punkt 4.2.1**

Jeśli chodzi o podstawę prawną, zgodnie ze stanowiskiem zajmowanym we wcześniejszych opiniach Komitetu, większość członków EKES-u, w tym przedstawiciele konsumentów, i ogół członków EKES-u ~~sądzi, że powinien nią być art. 169 ust. 2 TFUE, gdyż chodzi w zasadzie o definicję praw konsumentów i ochronę tych praw, a nie tylko o urzeczywistnienie jednolitego rynku. Przedstawiciele~~ ~~Niektórzy członkowie EKES-u, zwłaszcza przedstawiciele przedsiębiorców, skoncentrowani w większym stopniu na potrzebie~~ ~~dysonowania przez przedsiębiorstwa zestawem jasnych przepisów, zgadzają się z Komisją, wysuwając na pierwszy plan kwestię~~ ~~urzeczywistnienia jednolitego rynku.~~

Wynik głosowania:

Za: 110

Przeciw: 110

Wstrzymało się: 10

Zgodnie z art. 56 ust. 6 regulaminu wewnętrznego, jeżeli podczas głosowania występuje równość głosów za i przeciw, głos rozstrzygający należy do przewodniczącego obrad. Przewodniczący postanowił odrzucić następującą poprawkę kompromisową:

c) **Punkt 4.2.2**

Ze względu na to, że wybrana została jednak dyrektywa, większość członków EKES-u, w tym przedstawiciele konsumentów, jest zdania, że powinna ona gwarantować jedynie minimalną harmonizację, zgodnie z modelem aktualnej dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (1994/44/WE). Wybrana opcja powoduje większą fragmentację, daje mniejszą pewność prawa i stwarza dwa rodzaje ochrony. Pewne jest, że wprowadzane teraz „ulepszenia” powinny mieć również zastosowanie do sprzedaży w świecie fizycznym. Zgromadzeni w EKES-ie przedstawiciele przedsiębiorstw zgadzają się jednak z propozycją pełnej harmonizacji, z uwagi na postulowaną potrzebę zapewnienia jasności w korzystaniu z praw na jednolitym rynku.

Wynik głosowania:

Za: 102

Przeciw: 115

Wstrzymało się: 14

d) Punkt 4.2.5.3

Artykuł 3 – Poziom harmonizacji

Zdaniem większości członków EKES-u, w tym przedstawicieli konsumentów, harmonizacja ~~Harmonizacja~~ powinna być minimalna, ze wszystkimi wynikającymi z tego skutkami w ramach systemu. Przedstawiciele przedsiębiorstw opowiadają się za pełną harmonizacją.

Wynik głosowania:

Za: 112

Przeciw: 114

Wstrzymało się: 12

e) Punkt 4.2.5.4

Artykuł 4 i 5 – Zgodność z umową

1. Należy uwzględnić kryterium „trwałości”, uzależniając od tego okres ważności gwarancji.
2. Większość członków EKES-u, w tym przedstawiciele konsumentów, jest zdania, że definicja Definicja wymagań co do zgodności powinna mieć charakter negatywny, tak aby wyraźnie zdjąć z konsumenta obowiązek dowiedzenia niezgodności produktu, co powinno być zadaniem sprzedawcy. Przedstawiciele przedsiębiorstw zalecają jednak, by definicję wymogów zgodności sformułować w sposób ogólny. Ich zdaniem głównym kryterium ustalenia zgodności powinno być to, czy towary spełniają uzgodnione warunki (np. dotyczące rodzaju, ilości, jakości i innych cech charakterystycznych).
3. Sposób sformułowania wyjątków w tym artykule prowadzi do ogólnego wyłączenia odpowiedzialności sprzedawcy. Nie można tego egzekwować wobec konsumenta bez naruszenia prawa do roszczeń zwrotnych (~~mającego zastosowanie w wypadku VW~~).

Wynik głosowania:

Za: 99

Przeciw: 126

Wstrzymało się: 13

f) Punkt 4.2.5.7

Artykuł 9 – Środki zaradcze przysługujące konsumentowi w przypadku braku zgodności z umową

1. Przedstawiciele konsumentów zauważają, że przepis ~~Przepis~~ ten wyklucza jako opcję pierwotną możliwość natychmiastowego zwrotu towaru lub pieniędzy, co stoi w sprzeczności z prawami konsumentów w szeregu państw członkowskich, ze znaczącymi różnicami między państwami (Grecja, Portugalia, Irlandia, Zjednoczone Królestwo, Dania, Litwa). Przedstawiciele przedsiębiorców przyznają – zgodnie z pełną harmonizacją – że opcja ta nie została przewidziana.

2. Przedstawiciele konsumentów uważają, że koncepcja ~~Koncepcja~~ „rozsądnego terminu” ma charakter subiektywny i zostawia pole dla wielorakich transpozycji w kluczowej dziedzinie, co jest nie do pogodzenia z postulowaną pełną harmonizacją. Na przykład w Bułgarii, Francji, Portugalii i Luksemburgu okres ten wynosi 30 dni, zaś na Węgrzech, w Rumunii, Grecji i Estonii 15 dni. Należy ustanowić termin odpowiadający maksymalnemu okresowi stosowanemu w niektórych krajach, tj. 15 dni. Przedstawiciele przedsiębiorców stwierdzają, że pojęcie „rozsądnego terminu” jest obiektywnym sformułowaniem prawnym, a jednocześnie zapewnia swobodę stosowania w różnych sytuacjach.
3. Należy zastąpić wyrażenie „niemożliwe” w ust. 3 lit. a) wyrażeniem „niemożliwe ze względów technologicznych”.
4. Przedstawiciele konsumentów uważają ponadto, że wyrażenie ~~Wyrażenie~~ „poważne niedogodności” również jest subiektywne i powinno zostać usunięte lub zastąpione sformułowaniem z prawa austriackiego „powodując jak najmniejsze niedogodności”, a także powinna mu towarzyszyć możliwość natychmiastowego zaproponowania konsumentowi podobnego towaru zamiennego do czasu dokonania naprawy. Przedstawiciele przedsiębiorstw wskazują na fakt, że to dobrze znane sformułowanie prawne zapewnia swobodę stosowania w różnych sytuacjach.
5. Wniosek Komisji nie uwzględnia wymogu zawartego już w wielu prawodawstwach krajowych (we Francji, na Malcie, w Grecji, Rumunii, Portugalii i Słowenii) zobowiązującego producentów do posiadania bądź udostępnienia sprzedawcy w odpowiednim czasie wystarczających zapasów części zamiennych przez średni oczekiwany okres użytkowania towaru. Kwestia ta wiąże się ze sztucznie skracanym cyklem życia i okresem gwarancji wymienionej części.
6. ~~Komisja powinna ustanowić obowiązek sprzedawcy dotyczący udostępnienia czasowego produktu zastępczego.~~

Wynik głosowania:

Za: 100

Przeciw: 135

Wstrzymało się: 2

g) Punkt 4.2.5.10

Artykuł 13 – Prawo konsumenta do rozwiązania umowy

~~1. Przedstawiciele przedsiębiorstw wnoszą o dodanie przepisu dyrektywy 1999/44, art. 3 ust. 6, zgodnie z którym konsument nie ma prawa do unieważnienia umowy, jeżeli brak zgodności ma nikłe znaczenie.~~

1. Wysoce sporne jest zobowiązanie do poniesienia przez konsumenta kosztów użytkowania, uszkodzenia czy zniszczenia towaru w wypadku rozwiązania umowy.
2. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości stwierdził już, że w wypadku korzystania z prawa do wymiany towaru nie można wymagać, by konsument płacił za korzystanie z wadliwego produktu (sprawa Quelle).
3. Nie jest jasne, jaka powinna być wysokość zwrotu, jeśli zakupionych zostało kilka towarów po cenie łącznej.
4. Przedstawiciele przedsiębiorstw wnoszą o dodanie przepisu dyrektywy 1999/44/WE, art. 3 ust. 6, zgodnie z którym konsument nie ma prawa do unieważnienia umowy, jeżeli brak zgodności ma nikłe znaczenie.

Wynik głosowania:

Za: 110

Przeciw: 118

Wstrzymało się: 18

h) Punkt 4.2.5.10

Artykuł 13 – Prawo konsumenta do rozwiązania umowy

1. Zdaniem większości członków EKES-u, w tym przedstawicieli konsumentów, wysoce ~~Wysoko~~ sporne jest zobowiązanie do poniesienia przez konsumenta kosztów użytkowania, uszkodzenia czy zniszczenia towaru w wypadku rozwiązania umowy. Przedstawiciele przedsiębiorstw popierają jednak ten przepis.
2. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości stwierdził już, że w wypadku korzystania z prawa do wymiany towaru nie można wymagać, by konsument płacił za korzystanie z wadliwego produktu (sprawa Quelle).
3. Nie jest jasne, jaka powinna być wysokość zwrotu, jeśli zakupionych zostało kilka towarów po cenie łącznej.

Wynik głosowania:

Za: 101
Przeciw: 132
Wstrzymało się: 10

i) Punkt 1.3 i 1.4

1.3 Jeśli chodzi o omawiane aspekty, większość członków ~~to~~ EKES-u, w tym przedstawiciele konsumentów, nie zgadza się z podstawą prawną, na którą powołuje się Komisja, i proponuje w zamian art. 169 TFUE. Wynika z tego, że przyjmowane środki powinny zasadniczo opierać się na dyrektywach przewidujących minimalną harmonizację, jak wynika również z ust. 2 lit. a) i ust. 4 tego samego artykułu, co zostało zasadniczo zaakceptowane przez europejskiego prawodawcę.

1.4 Wynika z tego, że przyjmowane środki powinny zasadniczo opierać się na dyrektywach przewidujących minimalną harmonizację, jak wynika również z ust. 2 lit. a) i ust. 4 tego samego artykułu, co zostało zasadniczo zaakceptowane przez europejskiego prawodawcę. Niemniej przedstawiciele przedsiębiorstw akceptują podstawę prawną zaproponowaną przez Komisję, ponieważ chodzi głównie o kwestie rynku wewnętrznego, a przedsiębiorstwa twierdzą, że potrzebują jednego zestawu jasnych zasad.

Wynik głosowania:

Za: 111
Przeciw: 123
Wstrzymało się: 12

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w związku z obecnym kryzysem azylowym

(COM(2015) 454 final)

(2016/C 264/08)

Sprawozdawca: Erik SVENSSON

Dnia 14 października 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w związku z obecnym kryzysem azylowym

(COM(2015) 454 final).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. Komitet stosunkiem głosów 220 do 1 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W sytuacji, w której instytucje zamawiające znajdują się pod bardzo dużą presją podczas rozwiązywania pilnych problemów związanych z kryzysem uchodźczym i azylowym, EKES z uwagą przyjmuje do wiadomości wyjaśniający komunikat Komisji, który nie obejmuje żadnych zmian.

1.2. EKES ma nadzieję, że zarówno obowiązująca, jak i nowa dyrektywa dzięki możliwości znacznego skrócenia terminów składania ofert i bezpośredniego udzielania zamówień publicznych mogą pozostawić wystarczającą swobodę umożliwiającą szybsze rozstrzygnięcie przetargów.

1.3. EKES podkreśla jednak, że ważne jest, aby

- zagwarantować duży stopień przejrzystości i szczegółową dokumentację postępowań,
- zapobiegać nadużywaniu elastyczności przepisów,
- dążyć do rozwiązań ułatwiających potem integrację i dodatkowe wsparcie,
- zamówienia w pilnych przypadkach były udzielane w krótkich terminach.

1.4. Nie sposób przecenić znaczenia sektora pożytku publicznego jako uzupełnienia udzielania zamówień publicznych. Dzięki zaangażowaniu tego sektora liczne kraje mogły wesprzeć znacznie więcej osób i im pomóc, niż byłoby to możliwe w innej sytuacji.

1.5. Nawet jeśli ramy prawne umożliwiają szybsze rozstrzygnięcie przetargów, EKES uważa za konieczne ograniczenie procesów biurokratycznych przedłużających postępowania o udzielenie zamówienia.

1.6. Wobec nowych i narastających zagrożeń instytucje zamawiające muszą rozważyć oddzielne procedury udzielania zamówień publicznych dotyczących rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa i ubezpieczeń.

1.7. EKES przypomina, że w przypadku uchodźców, którzy po przybyciu **nie** chcą składać wniosków o azyl, występują podobne problemy, ponieważ osoby te są również pilnie zdane na pomoc, opiekę zdrowotną i ochronę.

1.8. EKES podkreśla, że w ramach udzielania zamówień publicznych w związku z kryzysem azylowym i uchodźczym powinny być uwzględniane również inne usługi, które przygotowują grunt pod przyszłą integrację i ją ułatwiają.

1.9. EKES apeluje i zaleca, aby Komisja doprecyzowała swój komunikat również pod kątem udzielania zamówień związanych z obecnym kryzysem uchodźczym lub wydała kolejny komunikat w sprawie udzielania zamówień publicznych związanych z kryzysem uchodźczym.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Unia Europejska stoi obecnie w obliczu szeregu wyzwań w związku z nagłym i drastycznym wzrostem napływu osób ubiegających się o azyl. Państwa członkowskie muszą przede wszystkim szybko i należycie zaspokoić najpilniejsze potrzeby tych osób (zakwaterowanie, zaopatrzenie i usługi). Europejskie przepisy dotyczące zamówień publicznych dostarczają wszystkich niezbędnych narzędzi do zaspokojenia tych potrzeb na mocy przepisów obowiązującej dyrektywy 2004/18/WE⁽¹⁾ (zwanej dalej „dyrektywą”), a także na podstawie najnowszej dyrektywy 2014/24/UE⁽²⁾ w sprawie zamówień publicznych.

2.2. Komunikat nie tworzy żadnych nowych uregulowań prawnych. Obejmuje on interpretację przez Komisję przepisów dotyczących: (i) zamówień na infrastrukturę (zakwaterowanie), która może być zapewniona poprzez najem istniejących budynków, które nie wymagają znacznych adaptacji (tj. robót budowlanych), albo poprzez remont istniejących budynków bądź budowę od podstaw, z zastosowaniem progu wynoszącego 5 186 000 EUR; (ii) zamówień na dostawy, takie jak namioty, pojemniki, ubrania, koce, łóżka, żywność itp., z zastosowaniem progu wynoszącego 135 000 EUR (wcześniej 134 000 EUR) lub 209 000 EUR (wcześniej 207 000 EUR), w zależności od rodzaju instytucji zamawiającej; (iii) zamówień na usługi, takie jak sprzątanie, opieka zdrowotna, usługi gastronomiczne, ochrona, z zastosowaniem takiego samego progu, jak w przypadku zamówień na dostawy. Choć przepisy dyrektywy mają w pełni zastosowanie do wszystkich usług, w przypadku „łagodniejszego reżimu” (dotyczącego usług społecznych i innych szczególnych usług) mają zastosowanie specjalne przepisy dotyczące udzielania zamówień. W odniesieniu do takich usług został ustanowiony próg w wysokości 750 000 EUR.

2.3. Zamówienia objęte zakresem dyrektywy mogą być udzielane w drodze procedury **otwartej** lub procedury **ograniczonej**. Minimalny termin składania ofert w procedurze otwartej wynosi 52 dni, ale może zostać skrócony do 40 dni dzięki zastosowaniu środków elektronicznych. W procedurze ograniczonej ogólne terminy to: 37 dni na złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz dodatkowe 40 dni na złożenie oferty po zakwalifikowaniu przez instytucję zamawiającą podmiotów dopuszczonych do składania ofert.

Jeśli wymaga tego pilna konieczność, dyrektywa przewiduje znaczne skrócenie terminów: a) „przyspieszoną procedurę ograniczoną”, w której termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wynosi 15 dni, a termin składania ofert to 10 dni; b) „procedurę negocjacyjną bez publikacji”, umożliwiającą udzielanie zamówień na potrzeby osób ubiegających się o azyl w najbardziej pilnych przypadkach.

2.4. Instytucje zamawiające będą musiały w każdym przypadku indywidualnie ocenić, które procedury wybierają na potrzeby udzielenia zamówień mających na celu realizację pilnych potrzeb osób ubiegających się o azyl (zakwaterowanie, zaopatrzenie lub usługi).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z uwagą przyjmuje do wiadomości komunikat Komisji i popiera ogólne stanowisko Komisji, że państwa członkowskie muszą być w stanie zaspokajać najpilniejsze potrzeby osób ubiegających się o azyl.

3.1.1. EKES odnotowuje, że komunikat ten nie wnosi żadnych zmian, lecz zawiera konstruktywne doprecyzowania i wyjaśnienia.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114; opinia EKES-u: Dz.U. C 193 z 10.7.2001, s. 7.

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65; opinia EKES-u: Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 84.

3.2. EKES uważa za bardzo korzystne i właściwe, że Komisja wypowiada się właśnie teraz w sprawie zakresu stosowania obowiązujących przepisów, gdyż liczne kraje – choć w różnym stopniu – przyjęły więcej osób ubiegających się o azyl niż kiedykolwiek wcześniej, a instytucje zamawiające (krajowe i regionalne) znajdują się pod dużą presją.

3.3. EKES podziela zdanie wyrażone przez Komisję w komunikacie, że przepisy obowiązującej dyrektywy 2004/18/WE i nowej dyrektywy 2014/24/UE, która musi zostać przetransponowana do prawa krajowego najpóźniej do 18 kwietnia tego roku, zasadniczo są już wystarczające, aby sprostać rosnącym liczbom i większej presji czasu, wynikającym z aktualnej sytuacji związanej z uchodźcami.

3.3.1. Bardzo istotne jest, by przepisy dotyczące zamówień publicznych nie były utrudnieniem w rozwiązywaniu powstałej sytuacji i w zagwarantowaniu ochrony przewidzianej w prawie do azylu. Ryzyko takie istnieje przede wszystkim w dziedzinie zakwaterowania, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa i zaopatrzenia w żywność.

3.3.2. EKES ma nadzieję, że nowa dyrektywa, a wraz z nią również nowe przepisy krajowe, dzięki możliwości znacznego skrócenia terminów składania ofert, mogą pozostawić wystarczającą swobodę umożliwiającą szybsze rozstrzygnięcie przetargów.

3.3.3. Ponadto w najpilniejszych przypadkach istnieje możliwość bezpośredniego udzielenia zamówienia przez instytucję zamawiającą, również z przekroczeniem progów.

3.4. EKES uważa jednak za niezmiernie istotne, by w przypadku szybszej procedury lub bezpośredniego udzielenia zamówień zagwarantować duży stopień przejrzystości i wyczerpującą dokumentację postępowań o udzielenie zamówienia.

3.4.1. Aby prawo o zamówieniach publicznych było nadal popierane zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i związki zawodowe oraz pozostałą część społeczeństwa obywatelskiego, ma kluczowe znaczenie, aby żadna ze stron – ani władze, ani dostawcy – nie wykorzystywała elastyczności tego aktu prawnego w niewłaściwy sposób. Z tego względu bardzo ważne jest ułatwienie ewentualnych kontroli już w trakcie postępowania. W celu zagwarantowania prawidłowej realizacji można by rozważyć procedurę oceny ex post.

3.4.2. Warto podkreślić, że nawet w pilnych przypadkach powinno się poszukiwać rozwiązań ułatwiających potem integrację i dalsze wsparcie. Dotyczy to szczególnie grup szczególnie wrażliwych, takich jak osoby nieletnie pozbawione opieki, kobiety ciężarne i osoby niepełnosprawne.

3.5. W sytuacjach kryzysowych, jakie obecnie przeżywamy w niektórych krajach UE w związku z aktualnym kryzysem uchodźczym, istnieje stale pewne ryzyko, że zarówno instytucje zamawiające, jak i dostawcy będą szukać „drogi na skróty”.

3.6. Ważne jest, aby zamówienia udzielane w pilnych przypadkach (w ramach *przyspieszonej procedury ograniczonej* lub *procedury negocjacyjnej bez publikacji*) ograniczać do krótkiego okresu, aby móc możliwie szybko powrócić do zwykłego trybu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Należy podkreślić, że sektor pożytku publicznego może wnieść ogromny wkład jako uzupełnienie względem instytucji zamawiających. Ma to decydujące znaczenie w krajach, które przyjęły najwięcej osób ubiegających się o azyl (np. Niemcy i Szwecja). Bez włączenia sektora pożytku publicznego nie moglibyśmy sprostać tej sytuacji w takim wymiarze.

4.1.1. Obecnie możliwość bezpośredniego udzielenia zamówień mają również te podmioty, które w innych okolicznościach prawie nie dochodzą do głosu przy udzielaniu zamówień publicznych (np. organizacje pożytku publicznego).

4.2. Choć ramy prawne oferują możliwość szybkiego rozstrzygnięcia przetargów, instytucje zamawiające potrzebują na to często (zdecydowanie) zbyt wiele czasu. Procesy biurokratyczne mogą prowadzić do przedłużania się postępowań o udzielenie zamówienia.

4.3. Być może rozsądne byłoby przedstawienie konkretnego przykładu z państwa UE, które (obok Niemiec) przyjęło proporcjonalnie do swojej wielkości najwięcej osób ubiegających się o azyl, przede wszystkim z Syrii.

4.3.1. Szwedzki rząd w listopadzie 2015 r. sprawdził, czy dla sprostania ekstremalnej sytuacji azylowej nie należałoby zmienić ustawy.

4.3.2. Na podstawie odpowiedzi szwedzkich instytucji zamawiających w przepisach dotyczących udzielania zamówień publicznych umożliwiono zarówno szybką reakcję w pilnych przypadkach, jak i ochronę interesu publicznego i roztropną równowagę interesów.

4.4. Aby instytucje zamawiające w swojej pracy zapewniały zarówno dobrą jakość, jak i mogły reagować z wymaganą szybkością, powinny one, zdaniem EKES-u, przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej przeprowadzać badanie rynku, aby móc zidentyfikować wchodzących w grę i dostępnych dostawców oraz oszacować oczekiwane koszty.

4.5. Zdaniem EKES-u jest niezmiernie ważne, aby instytucja zamawiająca nie opóźniała zawierania umów, lecz prowadziła postępowanie w koniecznym w danych okolicznościach tempie.

4.6. Doświadczenie pokazuje, że koszty bezpieczeństwa i ubezpieczeń wynikających z zagrożeń i niedawnych wydarzeń znacząco wzrosły (nawet trzykrotnie).

4.7. Aby niwelować niepewność w obszarze zamówień publicznych i zwiększyć dostępność możliwych rozwiązań, instytucje zamawiające muszą rozważyć odrębne procedury udzielania zamówień publicznych dotyczących rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa i ubezpieczeń.

5. Uwagi do kwestii niebędących przedmiotem komunikatu Komisji

5.1. EKES wskazuje, że w odniesieniu do uchodźców, którzy **nie** chcą ubiegać się o azyl, uwidaczniają się podobne problemy. Również w tych przypadkach pilnie muszą zostać zagwarantowane środki z zakresu pomocy, opieki zdrowotnej i ochrony, a także muszą zostać zaspokojone najbardziej podstawowe ludzkie potrzeby.

5.2. Zdaniem EKES-u w ramach zamówień publicznych w obszarach zakwaterowania, opieki zdrowotnej i usług dla osób ubiegających się o azyl i pozostałych uchodźców muszą zostać uwzględnione również usługi przygotowujące do życia codziennego i ewentualnej przyszłej integracji oraz zapewniające ułatwienia w tym zakresie. Do takich pilnych usług należą kursy językowe i najlepiej również środki z zakresu szkolenia zawodowego.

5.2.1. Istnieją już konkretne przykłady udzielania zamówień dotyczących kursów językowych, nauki jazdy i innych ważnych czynności, zapewnianych przez sektor pożytku publicznego, kościoły lub stowarzyszenia.

5.3. W niezamożnych krajach, w których istnieje ryzyko, że władze nie będą mogły opłacić zleconych usług, ma duże znaczenie, aby płatność została faktycznie uiszczona.

5.4. Wreszcie EKES jest zdania, że Komisja musi doprecyzować swój komunikat w odniesieniu do szerszego kontekstu, **albo** skupiając się również na zamówieniach publicznych w odniesieniu do zarówno do problematyki azylowej, jak i uchodźczej, **albo** wydając kolejny komunikat w sprawie udzielania zamówień publicznych w odpowiedzi na kryzys uchodźczy.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni

[COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)]

(2016/C 264/09)

Sprawozdawca: Paulo BARROS VALE

Dnia 14 grudnia 2015 r. Rada i Parlament Europejski postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni

[COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)].

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 8 (20 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zagadnienia dotyczące broni zawsze budzą kontrowersje, a tragiczne wydarzenia, jakie miały miejsce w Europie, prowadzą do jeszcze żywszej debaty na ten temat. Niemniej ocena przeglądu dyrektywy musi być dokonana w sposób jak najbardziej bezstronny i obiektywny, poprzez zrównoważoną analizę kwestii bezpieczeństwa oraz rynku, pozostawiając zagadnienia związane z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną do omówienia podczas dyskusji bardziej odpowiadającym ich powadze.

1.2. Zgodnie z opracowaniem Biura NZ ds. Narkotyków i Przestępczości pt. *Study on Firearms* ⁽¹⁾ [Badanie na temat broni palnej], w 2007 r. istniało ok. 875 mln sztuk broni. Spośród tego jedynie 3 % znajdowało się w rękach policji, a 23 % w posiadaniu służb wojskowych. W przypadku branży tej wielkości do obowiązków prawodawcy należy znalezienie i zastosowanie środków umożliwiających zminimalizowanie zagrożeń wynikających z tak wysokiego współczynnika posiadania broni.

1.3. EKES popiera przyjęcie omawianej dyrektywy, która precyzuje definicje, wprowadza nowe wymogi oraz bardziej spójne przepisy dotyczące znakowania i niszczenia broni, ale pragnie również zaproponować działania, które jego zdaniem mogą przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa obywateli.

1.4. W przeciwieństwie do tego, co dzieje się w innych sektorach, w odniesieniu do których Unia Europejska przyjęła cały szereg przepisów prawnych – w przemyśle zbrojeniowym wprowadzone przepisy nie zapewniają w tak wysokim stopniu, jak byłoby to możliwe, ani bezpieczeństwa, ani możliwości śledzenia broni i osób zaangażowanych w czyny przestępcze. Należy zatem skupić się na celach, które zamierzamy osiągnąć w tej tak ważnej kwestii, jaką jest bezpieczeństwo.

1.5. Mając na uwadze, jak ważne jest śledzenie broni oraz amunicji, zdaniem EKES-u trzeba w średniej lub długiej perspektywie zbadać możliwość znakowania przez przemysł pocisków w sposób nieusuwalny i w miejscach, które nie ulegną zniszczeniu na skutek użycia. Jeśli jest to technicznie możliwe, takie dane i inne dane dotyczące broni, udostępniane przez organy ścigania w interoperacyjnych bazach danych, przyczyniłyby się w znacznym stopniu do poprawy skuteczności dochodzeń. Te bazy danych nie powinny się ograniczać do prowadzenia rejestrów krajowych, lecz stanowić bazę danych na poziomie europejskim, tworzoną i wykorzystywaną przez władze każdego państwa członkowskiego.

⁽¹⁾ Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, *Study on Firearms 2015 – A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms* [Badanie na temat broni palnej 2015 – Badanie dotyczące transnarodowego charakteru, szlaków i metod nielegalnego handlu bronią].

1.6. EKES jest zdania, że Europa mogłaby rozważyć pójście za przykładem Australii oraz Anglii w kwestii programów zakupu broni i dzięki temu wycofać z obiegu wiele tysięcy sztuk broni. Mimo że nie udowodniono bezpośredniego związku pomiędzy liczbą sztuk broni, jaka znajduje się w obiegu, a ilością przestępstw, to prawdopodobieństwo popełniania przestępstw, prawdopodobieństwo wypadków, a nawet dostania się broni w ręce przestępców byłoby mniejsze.

1.7. Rozwój technologiczny druku 3D jest źródłem zagrożenia pozwalającym na produkcję broni, zarówno śmiertelnej, jak i nieśmiertelnej, bez jakiegokolwiek możliwości kontroli czy identyfikowalności. Co więcej, broń ta jest produkowana głównie z materiałów, których nie są w stanie wykryć tradycyjne systemy bezpieczeństwa. Należy koniecznie umieścić tę kwestię w programie bezpieczeństwa poszczególnych państw, tak aby mogły one wspólnie podjąć działania zapobiegające niekontrolowanemu rozprzestrzenianiu śmiertelnej broni.

2. Kontekst wniosku

2.1. W kontekście szczególnej troski o zachowanie bezpieczeństwa Komisja proponuje wprowadzenie zmian do dyrektywy 91/477/EWG ⁽²⁾, zmienionej dyrektywą 2008/51/WE ⁽³⁾ w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni.

2.2. Zmiana ta stanowi część Europejskiej agendy bezpieczeństwa, przedstawionej dnia 28 kwietnia 2015 r., mającej na celu zapewnienie na szczeblu europejskim skutecznej i dobrze skoordynowanej reakcji na zagrożenia. W Europejskiej agendzie bezpieczeństwa jako istotną przeszkodę dla skutecznej kontroli i współpracy służb policyjnych państw członkowskich wskazano różnice pomiędzy przepisami krajowymi, w związku z czym wezwano do zmiany przepisów dotyczących broni palnej i zasad pozbawiania jej cech użytkowych.

2.3. Celem dyrektywy jest, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli, usprawnienie funkcjonowania wewnętrznego rynku broni palnej poprzez ustanowienie zasad, które powinny zostać przyjęte w odniesieniu do całego cyklu życia broni palnej, od momentu jej wyprodukowania do jej zniszczenia.

2.4. Dyrektywa określa minimalne wymagania, które każde państwo członkowskie powinno stawić w odniesieniu do nabywania, posiadania i przekazywania broni różnej kategorii, łącznie z bronią myśliwską i sportową.

2.5. Jako podstawę przeglądu aktualnych ram prawnych przeprowadzono trzy badania dotyczące adekwatności obowiązujących przepisów. Stwierdzono zasadność przyjęcia na poziomie unijnym minimalnych norm dotyczących nielegalnego handlu bronią i przeglądu obowiązującej dyrektywy w celu:

- ujednoczenia zasad oznakowania broni,
- wdrożenia wspólnych norm i procedur oraz wprowadzenia wymogu ewidencji broni palnej pozbawionej cech użytkowych,
- określenia procedur dotyczących przerabiania broni alarmowej, sygnałowej oraz replik,
- wspierania wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz stworzenia i prowadzenia baz danych dotyczących produkcji, posiadania broni i pozbawiania jej cech użytkowych,
- sformułowania wspólnego podejścia do klasyfikacji broni myśliwskiej i sportowej.

2.6. Komisja wysłuchała zainteresowanych stron – przedstawicieli europejskich związków producentów broni palnej i amunicji do użytku cywilnego, podmiotów zajmujących się handlem bronią do użytku cywilnego, myśliwych, kolekcjonerów, organizacji pozarządowych, instytucji badawczych itp. Państwa członkowskie i organizacje pozarządowe zgodziły się co do użyteczności obecnej dyrektywy do celów zapobiegania przedostawaniu się broni palnej do nielegalnego obrotu, podczas gdy zainteresowane podmioty wywodzące się z sektora prywatnego wyraziły zaniepokojenie zmianami kategorii broni palnej oraz ich wpływem na małe i średnie przedsiębiorstwa.

⁽²⁾ Dyrektywa 91/477/EWG: Dz.U. L 256 z 13.9.1991, s. 51; opinia EKES-u: Dz.U. C 35 z 8.2.1988, s. 25.

⁽³⁾ Dyrektywa 2008/51/WE: Dz.U. L 179 z de 8.7.2008, s. 5; opinia EKES-u: Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 83.

2.7. Zainteresowane strony, z którymi konsultowała się Komisja, postrzegają reaktywację broni pozbawionej cech użytkowych jako istotne źródło broni wykorzystywanej do celów przestępczych i za priorytetową uważają kwestię ujednoczenia zasad mających na celu zwalczanie tego rodzaju praktyk.

2.8. Konieczność wymiany informacji między państwami członkowskimi, ujednoczenie definicji i określenie minimalnych norm dotyczących wytycznych dla pozbawiania broni cech użytkowych to wspólne cele zainteresowanych stron, z którymi prowadzono konsultacje.

3. Uwagi ogólne

Ostatnie tragiczne wydarzenia doprowadziły do debaty na temat handlu i posiadania broni. Nie można mylić bezpieczeństwa obywateli, coraz bardziej zagrożonego przez terroryzm, z posiadaniem broni. Komitet wzywa do bardziej zdecydowanego zaangażowania w walkę z łatwym dostępem do broni palnej, który powoduje, że w ręce radykałów, grup przestępczości zorganizowanej oraz osób z zaburzeniami, które kierują się niezrozumiałymi pobudkami, trafiają narzędzia umożliwiające popełnianie barbarzyńskich czynów. Nie można również zapominać o ogólnej przestępczości, samobójstwach i wypadkach z użyciem broni palnej.

3.1. Zaproponowane obecnie uściślenia znacznie poprawiają obowiązującą do tej pory dyrektywę i jako takie uzyskują aprobatę EKES-u. Propozycje te nie mają na celu wprowadzenia zakazu broni palnej, lecz zharmonizowanie norm stosowanych w dziedzinie nabywania i posiadania broni w całym cyklu jej życia, przy jednoczesnym uregulowaniu rynku i zapewnieniu bezpieczeństwa.

Po konsultacji z zainteresowanymi stronami, zwłaszcza przedstawicielami policji, przemysłu i handlu, użytkownikami, kolekcjonerami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się kwestią bezpieczeństwa obywateli, Komitet stwierdza jednak, że przepisy w tej dziedzinie powinny być bardziej ambitne, gdyż nadal istnieją problemy związane z bezpieczeństwem. Komisja nie powinna stanowić prawa jedynie w odpowiedzi na ostatnie wydarzenia terrorystyczne, lecz w celu rozwiązania kwestii bezpieczeństwa legalnej broni palnej.

3.2. Przeprowadzono szereg analiz na temat kontroli zbrojeń. Niektóre wskazują, że ograniczenia dotyczące broni obniżają poziom przemocy⁽⁴⁾, wypadków⁽⁵⁾ i samobójstw⁽⁶⁾, inne zaś twierdzą, że zezwolenie obywatelom, którzy nie byli karani i nie mają problemów psychicznych, na posiadanie broni prowadzi do zmniejszenia przestępstw z użyciem przemocy i jako takie nie ma znaczącego wpływu na podwyższenie liczby samobójstw czy wypadków⁽⁷⁾.

3.2.1. Doskonałym przykładem kontrolowania broni jest Australia. Po tym jak mężczyzna wszedł do kawiarni i przy użyciu dwóch sztuk broni zabił 35 osób oraz zranił kolejne 23, Australia zainicjowała w 1997 r. jedną z największych znanych do dziś reform przepisów dotyczących użytkowania i posiadania broni i doprowadziła do znacznego zmniejszenia liczby zgonów spowodowanych użyciem broni palnej. Zakazano używania niektórych rodzajów broni, wprowadzono wymóg uzasadnienia powodu posiadania broni (którym nie może być jedynie chęć samoobrony) i sfinansowano program zakupu broni przez państwo. Inicjatywa ta doprowadziła do wycofania z obiegu prawie 700 000 sztuk broni i, wraz z nowymi restrykcjami, radykalnie zmniejszyła współczynnik zabójstw z użyciem broni palnej⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Hepburn, Lisa; Hemenway, David, *Firearm availability and homicide: A review of the literature* [Dostępność broni palnej a zabójstwa: przegląd literatury przedmiotu], „Aggression and Violent Behavior: A Review Journal” [Agresja i Brutalne Zachowania – Przegląd Naukowy], 2004, 9:417–40, cytowane przez Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>.

⁽⁵⁾ Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David, *Firearm availability and unintentional firearm deaths* [Dostępność broni palnej a przypadki nieumyślnego spowodowania śmierci z użyciem broni palnej], „Accident Analysis and Prevention” [Analiza Wypadków i Zapobieganie Im], 2001, 33:477–84, cytowane przez Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>.

⁽⁶⁾ Miller, Matthew; Hemenway, David, *Gun prevalence and the risk of suicide: A review* [Powszechna dostępność broni palnej a ryzyko samobójstwa – przegląd], „Harvard Health Policy Review” [Harvardzki Przegląd na temat Polityki Zdrowotnej], 2001, 2:29–37, cytowane przez Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>.

⁽⁷⁾ John R. Lott, Jr. and David B. Mustard, *Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns* [Przestępstwa, odstraszenie i prawo noszenia ukrytej broni palnej], University of Chicago Law School, maj 1998 r.

⁽⁸⁾ Alpers, Philip, Amélie Rossetti and Marcus Wilson, 2016, *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* [Broń palna w Australii: całkowita liczba zgonów spowodowanych użyciem broni palnej], Sydney School of Public Health, Uniwersytet w Sydney. GunPolicy.org, 7 marca. Dostęp 10 marca 2016 r., pod adresem: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths.

3.2.2. Australijski program zakupu broni opiera się na założeniu, że szeroka dostępność broni ułatwia przekształcenie się morderczych impulsów jednostki w masowe morderstwo.

3.2.3. Na wzór Australii, po tym jak doszło do zamordowania 15 osób w strzelaninie, w której kolejne 15 osób zostało rannych, także Zjednoczone Królestwo zakazało stosowania pewnych rodzajów broni, wprowadziło obowiązkową ewidencję posiadaczy broni i sfinansowało program zakupu broni. Program ten nie przyniósł takich samych rezultatów jak w Australii, jeśli chodzi o liczbę zgonów spowodowanych przez broń palną⁽⁹⁾.

3.2.4. W ostatnim dużym badaniu na temat kontroli broni, opublikowanym w lutym 2016 r., przeanalizowano 130 innych badań przeprowadzonych w latach 1950–2014 w 10 różnych krajach⁽¹⁰⁾. Zdaniem autorów, mimo braku dowodów na to, iż restrykcyjne ustawy prowadzą do obniżenia poziomu przemocy, dane wskazują, że w niektórych krajach wprowadzenie przepisów mających na celu ograniczenie dostępu do różnego rodzaju broni wiąże się ze zmniejszeniem liczby wypadków śmiertelnych z użyciem broni palnej. Przepisy ograniczające możliwość nabycia broni palnej (np. sprawdzanie historii) bądź dostęp do niej (np. składowanie) prowadzą również do zmniejszenia przypadków zabójstw w afekcie i śmiertelnych wypadków wśród dzieci.

3.3. Mając na uwadze przytoczone przykłady i badania, EKES stwierdza, że należy przestrzegać rygorystycznych zasad dotyczących uzyskiwania pozwoleń na użytkowanie i posiadanie broni, nabywania broni i amunicji, zakazu pewnych rodzajów broni i pozbawiania broni cech użytkowych, nawet w kontekście programu zakupu broni przez państwa członkowskie w celu jej zniszczenia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Niniejszy wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Forma dyrektywy będzie właściwa, ponieważ wolno wątpić, by państwa członkowskie były gotowe do przyjęcia rozporządzenia.

4.2. Obecna dyrektywa zmienia kilka artykułów z poprzedniej dyrektywy oraz doprecyzowuje i wprowadza nowe wymogi, które znacząco poprawią poprzednią dyrektywę i jako takie spotkały się z aprobatą EKES-u.

4.3. EKES popiera wprowadzenie obowiązkowych badań lekarskich dotyczących zdrowia fizycznego i psychicznego, z zachowaniem jakości i minimalnych wymogów europejskich, które to badania byłyby podstawą do wydania lub odnowienia pozwolenia na użytkowanie i posiadanie broni. Praktyka ta została już przyjęta w niektórych państwach członkowskich. Stwierdza jednak, że dyrektywa mogłaby również zawierać wymóg odbywania systematycznych szkoleń dotyczących obsługi broni oraz wymóg bezpiecznego przechowywania (np. w sejfie, co jest już obowiązkowe w niektórych państwach członkowskich) i bezpiecznego transportu broni i jej komponentów.

4.4. Unii Europejskiej udało się wprowadzić wiele przepisów dotyczących wielu kwestii. Doskonałym przykładem może być przypadek sektora motoryzacyjnego, który został zobowiązany do spełnienia wymogów w zakresie bezpieczeństwa (pasażera i środowiska) i dokonania pokaźnych inwestycji w badania i rozwój. W odniesieniu do znakowania broni i jej komponentów, również zostały rozszerzone definicje niektórych pojęć. EKES sugeruje, iż w średniej lub długiej perspektywie można by pójść nawet o krok dalej w kwestii znakowania pocisków i zbadać możliwość zachęcenia przemysłu do stosowania nieusuwalnych oznaczeń w miejscach nieulegających zniszczeniu na skutek użycia, np. wewnątrz amunicji, tak aby umożliwić pełną identyfikowalność. Zwykle to pociski, a nie broń, pozostają na miejscu zbrodni i takie znakowanie może być ważnym źródłem informacji podczas dochodzenia policyjnego.

4.5. W odniesieniu do baz danych z informacjami na temat broni palnej, EKES popiera nowe brzmienie, które rozszerza zakres ewidencji aż do momentu zniszczenia broni palnej. Jest to ważny atut i narzędzie ułatwiające kontrolę i prowadzenie dochodzenia. Komisja powinna wspierać władze, tak aby informacje mogły być udostępniane w czasie rzeczywistym we wszystkich państwach członkowskich, co ułatwiłoby dostarczenie dowodu i umożliwiło szybką i skuteczną wymianę informacji pozwalających na zidentyfikowanie i zlokalizowanie broni palnej.

⁽⁹⁾ Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti e Daniel Salinas, 2016, *Guns the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths* [Broń palna w Wielkiej Brytanii: całkowita liczba zgonów spowodowanych użyciem broni palnej], Sydney School of Public Health, Uniwersytet w Sydney. GunPolicy.org, 23 lutego. Dostęp 10 marca 2016 r., pod adresem: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths.

⁽¹⁰⁾ Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces, and Sandro Galea, *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* [Co wiemy na temat związku między prawodawstwem dotyczącym broni palnej a obrażeniami spowodowanymi użyciem broni palnej?]. Opublikowane przez Oxford University Press w imieniu Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

4.6. Do kategorii broni zakazanej zaliczono także półautomatyczną broń palną do użytku, która „przypomina broń z mechanizmami automatycznymi”. Pojęcie „przypomina” nie jest wystarczająco obiektywne i należy określić jasne kryteria w odniesieniu do „podobieństw”, które spowodują, iż dana broń zostanie zakwalifikowana do kategorii broni palnej zakazanej.

4.7. Broń alarmowa, sygnałowa, salutacyjna i akustyczna oraz repliki zostają teraz włączone do kategorii C – broni palnej wymagającej zgłoszenia. Choć przepisy niektórych państw przewidują już takie ujęcie, EKES ma wątpliwości co do adekwatności tego zapisu, ponieważ oprócz faktu, że te rodzaje broni nie tylko nie zostały uznane za „broń palną” w protokole ONZ, w przypadku gdy przepisy nie mówią jeszcze o obowiązkowym zgłoszeniu, taki nakaz pociąga za sobą znaczne koszty administracyjne w przypadku broni, która nie wydaje się stwarzać istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli.

4.8. Zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli wynikające z użycia tych i innych rodzajów broni, takich jak wiatrówki, powinny być przedmiotem badań, które ustalą stopień ich niebezpieczeństwa i możliwości przekształcania ich w broń stanowiącą większe zagrożenie dla życia. Badania takie mogą być podstawą do ustanowienia nowych przepisów technicznych i prawnych dotyczących bezpieczeństwa, przekształcania, przerabiania, pozbawiania cech użytkowych i niszczenia broni.

4.9. W dobie społeczeństwa cyfrowego konieczne jest przyjrzenie się zagrożeniom związanym z handlem elektronicznym bronią i amunicją. Facebook i Instagram ogłosiły ograniczenia dotyczące sprzedaży broni w obrębie swoich sieci społecznościowych, zakazując użytkownikom reklamy i zawierania transakcji dotyczących broni przy wykorzystaniu ogłoszeń, grup dyskusyjnych lub prywatnych wiadomości. EKES uważa, że mimo postanowienia, iż handel elektroniczny niektórymi rodzajami broni i amunicji będzie dopuszczony jedynie dla ruszniarzy i pośredników, transakcje powinny być dokonywane wyłącznie osobiście, co pozwoli na zapewnienie ścisłej kontroli przez właściwe organy.

4.10. Innowacja technologiczna doprowadziła do pojawienia się drukarek 3D. Sektor broni również znalazł się w zasięgu tej technologii i w krótkim czasie w internecie pojawiły się instrukcje i programy umożliwiające tworzenie śmiertelnej broni. Bez jakichkolwiek przepisów regulujących drukowanie broni, technologia ta stanowi realne zagrożenie, któremu nie poświęcono należytej uwagi. Państwa powinny zjednoczyć siły, aby podjąć dyskusję dotyczącą tego problemu, monitorować sieć, a nawet kontrolować zakup materiałów nadających się do produkcji takiej broni oraz poważnie rozważyć zakaz jej produkcji.

4.11. W dyrektywie przewidziano możliwość dopuszczenia przez państwa członkowskie dalszego posiadania broni palnej kategorii A przez uznane podmioty zajmujące się kulturowymi i historycznymi aspektami broni, jeśli broń została nabyta przed wejściem w życie dyrektywy i pozbawiona cech użytkowych. EKES uważa, że należy rozważyć specjalny system stosowania dyrektywy do kolekcji znajdujących się w muzeach, prowadzących działalność uznaną przez państwa członkowskie za ważną, pod warunkiem że nie zostanie zagrożone bezpieczeństwo lub porządek publiczny. System ten wprowadzałby rygorystyczne przepisy dotyczące wystawiania, rejestrowania, przechowywania i obsługi broni, lecz jednocześnie pozwoliłby uniknąć niszczenia broni kategorii A posiadającej wartość historyczną.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (tekst jednolity)

(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD))

(2016/C 264/10)

Sprawozdawca: Jorge PEGADO LIZ

Współsprawozdawcy: Roger BARKER i Christophe LEFÈVRE

Dnia 29 kwietnia 2016 r. Rada, działając na podstawie art. 50 ust. 1 i ust. 2 lit. g) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (tekst jednolity)

(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 223 do 2 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES w pełni popiera działania mające na celu konsolidację, ujednoczenie i, co za tym idzie, uproszczenie tekstu wniosku dotyczącego niektórych aspektów prawa spółek (COM(2015) 616 final), które są zgodne z uwagami przekazywanymi wielokrotnie w opiniach Komitetu.

1.2 Po szczegółowym przeanalizowaniu konsolidowanych tekstów i wszystkich propozycji nowych tekstów jednolitych EKES może zapewnić, że oprócz szczegółowych kwestii wspomnianych w pkt 4.2 nie znalazł żadnego błędu formalnego.

1.3 EKES zaleca, aby tabelę korelacji znajdującą się w załączniku IV opracować w dwóch częściach, które umożliwią również porównanie nowych artykułów ze starymi, a nie tylko starych z nowymi.

1.4 Poza tym EKES oczekuje bardziej ambitnych działań mających na celu kodyfikację aspektów, które nadal pozostają rozproszone w innych instrumentach prawnych, w szczególności wspomnianych w dyrektywach wymienionych w pkt 4.4.

1.5 Komitet pragnie, aby wraz z istotną zmianą nowego tekstu uwzględniono propozycje, które formułował od wielu lat w odniesieniu do każdej dyrektywy będącej przedmiotem prac Komisji, w szczególności w ramach opinii wskazanych w pkt 4.8.

2. Przedmiot i cel wniosku Komisji

2.1 W uzasadnieniu wniosku Komisji (COM(2015) 616 final z dnia 3 grudnia 2015 r.) stwierdza się:

„Celem niniejszego wniosku jest ujednoczenie szóstej dyrektywy Rady z dnia 17 grudnia 1982 r. wydanej na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu dotyczącej podziału spółek akcyjnych (82/891/EWG), jedenastej dyrektywy Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. dotyczącej wymogów ujawniania informacji odnośnie do oddziałów utworzonych w państwie członkowskim przez niektóre rodzaje spółek podlegające prawu innego państwa (89/666/EWG), dyrektywy 2005/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych, dyrektywy 2009/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/35/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. dotyczącej łączenia się spółek akcyjnych, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/30/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej, jak również utrzymania i zmian jej kapitału”.

2.2 Mając na uwadze, że tekst dotyczy ujednoczenia, Komisja podkreśla, że „nowa dyrektywa zastąpi włączone do niej akty; niniejszy wniosek całkowicie zachowuje treść ujednoczanych aktów, zbiera je więc jedynie razem, dokonując tylko takich formalnych zmian, jakie wynikają z samego zadania ujednoczenia”, jednocześnie ujednoczenie to odbywa się „w pełnej zgodności z normalną procedurą przyjmowania aktów Unii”. Stwierdzenie to uzasadnia wydanie opinii przez EKES, chociaż chodzi o procedurę przyśpieszoną stosowaną w celu szybkiego przyjęcia aktów ujednoczonych, jak przewidziano w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 20 grudnia 1994 r. między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, które nadal obowiązuje i zostało wzmocnione ostatnim porozumieniem międzyinstytucjonalnym zawartym między tymi samymi instytucjami ⁽¹⁾.

2.3 W istocie celem prac związanych z kompilacją, uporządkowaniem i ujednoczeniem europejskiego prawa spółek jest sprawienie, by przepisy Unii Europejskiej obowiązujące w tej dziedzinie prawa były prostsze w interpretacji, transpozycji, stosowaniu i wdrażaniu.

2.4 EKES w swoich licznych opiniach sugerował, zalecał i prosił, aby starania europejskiego prawodawcy zmierzały w tym kierunku i zawsze popierał te wysiłki. Wobec tego EKES całkowicie popiera prace podjęte przez Komisję nad tym wnioskiem, w szczególności z uwagi na fakt, że dotyczy on dziedziny, w której uproszczenie przyniesie korzyści dla wszystkich: przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów i ogółu obywateli, lecz również, w szczególności, dla sędziów, adwokatów, notariuszy, czyli ogólnie dla wszystkich specjalistów zajmujących się zawodowo stosowaniem prawa spółek.

3. Historia i rozwój prawa spółek w Unii Europejskiej

3.1 W pierwszym traktacie rzymskim z 1957 r. ustanawiającym EWG położono podstawy pod zaczątki prawa spółek, które ograniczały się do art. 48–66 Traktatu EWG. Idea zbliżenia krajowych przepisów ustawodawczych dotyczących poszczególnych aspektów prawa spółek pojawia się dopiero w traktacie podpisanym w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r., w szczególności w art. 94–97 w nowym brzmieniu (pochodzących z Jednolitego aktu europejskiego) w sprawie zbliżenia przepisów w celu realizacji jednolitego rynku, oraz w art. 39–55 WE w nowym brzmieniu (zastępujących dawne art. 48–66 Traktatu EWG).

3.2 W ten sposób, począwszy od pierwszej dyrektywy Rady 68/151/EWG z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności w całej Wspólnocie, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich (Dz.U. L 65 z 14.3.1968, s. 8), w dziesiątkach dyrektyw, rozporządzeń i zaleceń próbowano dokonać regulacji niektórych aspektów prawa spółek w Europie, które są powiązane z wprowadzeniem jednolitego rynku, przez zbliżenie ustawodawstw krajowych lub przez próby harmonizacji tego prawa, lecz nigdy nie próbowano opracować prawdziwego kodeksu ujednoczającego prawo spółek w Europie.

3.3 Praca podjęta przez Komisję w ramach przedmiotowego wniosku nie ma ambicji ujednoczenia wszystkich dyrektyw dotyczących poszczególnych aspektów prawa spółek. W istocie skupia się ona wyłącznie na aspektach będących przedmiotem następujących sześciu dyrektyw:

- szóstej dyrektywy Rady z dnia 17 grudnia 1982 r. wydanej na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu dotyczącej podziału spółek akcyjnych (82/891/EWG),
- jedenastej dyrektywy Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. dotyczącej wymogów ujawniania informacji odnośnie do oddziałów utworzonych w państwie członkowskim przez niektóre rodzaje spółek podlegające prawu innego państwa (89/666/EWG),
- dyrektywy 2005/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych,
- dyrektywy 2009/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/35/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. dotyczącej łączenia się spółek akcyjnych,

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>

— dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/30/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej, jak również utrzymania i zmian jej kapitału.

3.4 Prace odbyły się na podstawie wstępnej konsolidacji, w 23 językach urzędowych, dyrektyw 82/891/EWG, 89/666/EWG, 2005/56/WE, 2009/101/WE, 2011/35/UE oraz 2012/30/UE i aktów je zmieniających. Korelacja pomiędzy starą i nową numeracją została określona w tabeli zawartej w załączniku IV do przyszłej dyrektywy.

4. Ocena wniosku

4.1 Jak wspomniano powyżej, EKES popiera bez zastrzeżeń działania podjęte w celu konsolidacji, ujednoczenia i uproszczenia tekstu będącego wynikiem tych prac.

4.2 Po szczegółowym przeanalizowaniu konsolidowanych tekstów i wszystkich propozycji nowych tekstów ujednoczonych EKES może zapewnić, że oprócz poniższych uwag nie znalazł żadnego błędu formalnego:

— ujednoczenie motywu 3 dyrektywy 2005/56/WE zawiera słowo „określić” zamiast „ustanowić”,

— art. 10 ust. 2 dyrektywy 89/666/EWG nie został ujednoczony we wniosku dotyczącym dyrektywy,

— w motywach 48, 62, 65, 66 i 80 Komisja powinna potwierdzić, czy odniesienia do poszczególnych aktów prawnych odpowiadają faktycznie najnowszym środkom wprowadzonym w poszczególnych dziedzinach – np. w motywie 48 odniesienie do dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku powinno zostać uaktualnione poprzez odniesienie do rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku (tzn. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE),

— tytuł rozdziału III powinien precyzować, że chodzi o jawność „w celu ochrony stron trzecich”; jeśliby natomiast jawność, o której jest tu mowa, miała być zapewniona z korzyścią także dla akcjonariuszy, to czy w art. 13 lit. f) nie należałoby wspomnieć także o dyrektywach 2013/24/UE i 2014/95/UE?

4.3 EKES zaleca, aby tabelę korelacji znajdującą się w załączniku IV opracować w dwóch częściach, które umożliwią również porównanie nowych artykułów ze starymi, a nie tylko starych z nowymi.

4.4 Poza tym EKES oczekuje bardziej ambitnych działań mających na celu kodyfikację aspektów, które nadal pozostają rozproszone w innych instrumentach prawnych, w szczególności wspomnianych w następujących dyrektywach:

— dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń,

— dyrektywie 2007/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym,

— dyrektywie 2004/25/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie ofert przejęcia,

— dyrektywie 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniającej statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników,

— dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/102/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie prawa spółek, dotyczącej jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością,

— ósmej dyrektywie Rady 84/253/EWG z dnia 10 kwietnia 1984 r. wydanej na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu w sprawie zatwierdzania osób odpowiedzialnych za dokonywanie ustawowych kontroli dokumentów rachunkowych,

- siódmej dyrektywie Rady 83/349/EWG z dnia 13 czerwca 1983 r. wydanej na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych,
- czwartej dyrektywie Rady 78/660/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. wydanej na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek.

4.5 W programie prac Komisji na 2015 r. (COM(2014) 910 final) w załączniku III pkt 45 Komisja zapowiedziała również ujednolicenie dyrektywy 2009/102/WE w sprawie prawa spółek, dotyczącej jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

4.6 EKES z zadowoleniem przyjął fakt uwzględnienia przez Komisję niektórych zaleceń grupy roboczej ds. uproszczenia prawa spółek w ramach inicjatywy SLIM dotyczącej uproszczenia pierwszej i drugiej dyrektywy w dziedzinie prawa spółek, w dyrektywach 2003/58/WE i 2006/68/WE.

4.7 W odniesieniu do każdej z dyrektyw będących przedmiotem prac Komisji EKES wydawał opinie, które nie zawsze były uwzględniane w całości. Komitet pragnie, aby Komisja należycie uwzględniła przy okazji istotnych zmian nowego tekstu propozycje przedstawiane przez EKES od wielu lat, których nie wzięto pod uwagę w bieżących pracach.

4.8 W szczególności są to opinie:

- z dnia 24.9.1987 r., Dz.U. C 319 z 30.11.1987, s. 61, sprawozdawca: p. Jean PARDON,
- z dnia 28.4.2004 r., Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 43, sprawozdawca: María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- z dnia 30.5.2007 r., Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 33, sprawozdawca: María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- z dnia 25.2.2009 r., Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 27, sprawozdawca: María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- z dnia 15.6.2011 r., Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 118, sprawozdawca: Miklós PÁSZTOR,
- z dnia 12.12.2012 r., Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68, sprawozdawca: Lena RUSENOWA.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia możliwości transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług *online* w zakresie treści

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))

(2016/C 264/11)

Sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Rada, w dniu 8 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 21 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia możliwości transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług *online* w zakresie treści*

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 6 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet ocenia pozytywnie inicjatywę Komisji dotyczącą podjęcia kwestii tak zwanej „możliwości transgranicznego przenoszenia”. Zasadniczo możliwość transgranicznego przenoszenia oznacza umożliwienie użytkownikom i konsumentom kontynuowanie korzystania z usług w zakresie treści audiowizualnych, do których mają legalny dostęp w państwie zamieszkania, podczas tymczasowego pobytu w innym państwie członkowskim UE.

1.2. Komitet wyraża też swoje poparcie dla faktu, że w celu uregulowania możliwości przenoszenia wykorzystuje się rozporządzenie, gdyż chodzi o czynność transgraniczną. Wydaje się też logiczne ustanowienie *vacatio legis*, od wpływu którego postanowienia ograniczające w odniesieniu do możliwości przenoszenia zawarte w obowiązujących umowach uważa się za bezskuteczne. Uważa się w związku z tym, że okres sześciu miesięcy umożliwia dostawcom przedmiotowych usług dostosowanie swoich systemów oferty do nowej sytuacji.

1.3. EKES uważa za konieczne wyraźne określenie koncepcji „państwa członkowskiego zamieszkania” abonenta, w taki sposób, aby pozostałe państwa członkowskie UE musiały być domyślnie uznane za państwa, w których może się on znajdować tymczasowo. Samo odniesienie do miejsca zwykłego pobytu zawarte w art. 2 może nie wystarczyć, dlatego też konieczna byłaby ocena innych kryteriów przejściowości, środowiska życia itp., zestawiając niewyczerpujący wykaz wskaźników służących konkretyzacji powiązania czasowego opartego na zamieszkananiu. W każdym razie Komitet uważa, że gdy istnieje status klienta, subskrybenta lub abonenta usługi, a użytkownik jest powiązany z państwem członkowskim i jest identyfikowany poprzez swój adres IP, połączenie z internetem lub inny równoważny wskaźnik, powinno to gwarantować możliwość transgranicznego przenoszenia.

1.4. W związku z charakterem usług przenośnych jest jasne, że wniosek obejmuje te usługi niezależnie od ich charakteru płatnego lub darmowego, choć w tym drugim przypadku pod warunkiem że państwo członkowskie zostanie „zweryfikowane”. Szczególnie w przypadku usług darmowych uważamy, że należałoby zagwarantować możliwość przenoszenia tych usług, gdy państwo członkowskie jest „weryfikowalne”, czyli można je zweryfikować, pod warunkiem że nie wiąże się to dla usługodawcy z dodatkowymi kosztami.

1.5. Należałoby uwzględnić wyraźnie w części normatywnej, że każde zubożenie lub pogorszenie oferty, które będzie miało wpływ na usługi, katalog, dostępność na urządzeniach i liczbę użytkowników byłoby uważane za niewykonanie zobowiązania w zakresie usługi. Ponadto należy też zagwarantować minimalną jakość dostępu; co najmniej taką, jaką można uważać za standardową lub referencyjną w państwie członkowskim pobytu, dostępną za pośrednictwem lokalnych łącz, tak aby nie sprzyjać nieuczciwym praktykom i warunkom polegającym na doliczaniu dopłat za gwarantowany dostęp typu lub klasy „premium”, przy czym nie można uznać, że wystarczające jest zaledwie przekazanie użytkownikowi informacji o poziomie jakości, który mu zostanie zapewniony. Ponadto należałoby wyraźnie uwzględnić powyższe obowiązki również w części zawierającej artykuły, a nie tylko w motywach rozporządzenia.

2. Wprowadzenie

2.1. W wytycznych politycznych Komisji Europejskiej z 15 lipca 2014 r. uwzględniono – jako priorytet 2 – utworzenie „połączonego, jednolitego rynku cyfrowego”, na podstawie którego został przyjęty komunikat „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy”⁽¹⁾. EKES opowiedział się za tym priorytetem⁽²⁾, uważając, że może on stanowić nowy bodziec dla polityki cyfrowej w Unii Europejskiej.

2.2. W szczególności Komisja zaproponowała „zapobieganie nieuzasadnionemu blokowaniu geograficznemu”, aby konsumenci i przedsiębiorstwa w UE mogli w pełni korzystać z możliwości wyboru i niższych cen na jednolitym rynku.

2.3. Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) przyjęła niedawno aktualizację wytycznych tej organizacji służących ochronie konsumentów (DNUPC) w celu zaktualizowania ich w obliczu niedawnej ewolucji technologicznej, uwzględniając handel elektroniczny i tak zwaną „konsumpcję cyfrową”, w której powinna zostać wzmocniona ochrona prywatności *online* i uwzględniona zasada polegająca na tym, że konsumenci zasługują na równą ochronę.

2.4. Rozwijając wskazaną strategię na potrzeby jednolitego rynku cyfrowego, Komisja przyjęła też komunikat dotyczący unowocześnienia norm prawa autorskiego i umów sprzedaży *online*, a także dostarczania treści *online*, na temat których wypowie się EKES.

2.5. W te ramy również wpisuje się wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie tak zwanej „możliwości przenoszenia transgranicznego”, która polega na tym, że użytkownik usług *online* w zakresie treści w określonym państwie UE ma dostęp do wspomnianych treści podczas tymczasowej podróży do innego państwa członkowskiego. Powyższa możliwość przenoszenia jest uważana za ważny krok w kierunku osiągnięcia szerszego dostępu użytkowników do treści audiowizualnych, co sama Komisja uważa za kluczowy cel w odniesieniu do rozwoju strategii jednolitego rynku cyfrowego.

2.6. Trudności lub brak możliwości, których doświadczają obecnie obywatele europejscy będący abonentami tego rodzaju usług i pragnący mieć nadal do nich dostęp poza swoim państwem, choć w obrębie UE, nie wynikają z przyczyn technologicznych, lecz względów o innym charakterze. Chodzi o blokowanie geograficzne wynikające z praktyk licencyjnych podmiotów prawa autorskiego lub praktyk handlowych dostawców usług. Ponadto możliwości transgranicznego przenoszenia nie sprzyjały wysokie koszty roamingu, które ponosili konsumenci i użytkownicy europejscy, i których koniec zbliża się wraz z wnioskiem przyjętym przez Komisję.

3. Treść wniosku

3.1. Głównym przedmiotem wniosku dotyczącego rozporządzenia, zgodnie z treścią art. 1 rozważanego tekstu, jest zapewnienie możliwości transgranicznego przenoszenia usług *online* w zakresie treści na rynku wewnętrznym. Oznacza to, że dowolny użytkownik z Unii, który legalnie odbiera te treści w swoim kraju zamieszkania może uzyskać do nich dostęp także podczas tymczasowego pobytu w innym państwie członkowskim.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65.

3.2. Artykuł 2 zawiera różne definicje dotyczące charakteru usługi i zaangażowanych podmiotów: „abonent”, „konsument”, „państwo członkowskie zamieszkania”, „czasowe przebywanie”, „usługa *online* w zakresie treści”, „przenośny”. W odniesieniu do usług *online* w zakresie treści określa się, że mogą to być audiowizualne usługi medialne lub usługi umożliwiające zapewnienie dostępu do pracy lub innych przedmiotów objętych ochroną, lub transmisji organizacji nadawczych. Usługi te mogą być świadczone w sposób linearny bądź na żądanie, za opłatą lub nieodpłatnie dla użytkownika.

3.3. Artykuł 3 wniosku wskazuje, że ustanowiony obowiązek spoczywający na dostawcach usług przenośnych dotyczący wymienionej możliwości transgranicznego przenoszenia do innych państw członkowskich nie obejmuje poziomu jakości zapewnianego w państwie członkowskim zamieszkania, chyba że dostawca wyraźnie zobowiązuje się do zagwarantowania go. Musi on natomiast informować abonentów o jakości tej usługi.

3.4. Zgodnie z art. 4 zarówno świadczenie usługi przenośnej, jak i dostęp do niej i użytkowanie jej przez abonenta uważa się za dokonane w państwie zamieszkania, do celów przepisów audiowizualnych, o własności intelektualnej lub ochronie danych.

3.5. Artykuł 5 ustanawia bezskuteczność postanowień umownych sprzecznych z obowiązkiem zapewnienia możliwości transgranicznego przenoszenia, w zakresie umów między podmiotami prawa autorskiego a dostawcami usług, a także umów między dostawcami usług a ich klientami. Podmioty praw mogą wymagać, aby dostawca usług przyjął konieczne środki w celu sprawdzenia, czy usługa jest świadczona zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; środki te muszą być rozsądne i proporcjonalne.

3.6. Artykuł 6 wskazuje, że przetwarzanie danych osobowych abonentów musi być zgodne z prawodawstwem europejskim w tej dziedzinie (dyrektywy 95/46/WE i 2002/58/WE)⁽³⁾.

3.7. Artykuł 7 stanowi, że rozporządzenie stosuje się nie tylko do umów zawartych po jego wejściu w życie, lecz także retroaktywnie, do umów zawartych i praw nabytych przed datą rozpoczęcia stosowania rozporządzenia, jeżeli mają one znaczenie dla świadczenia usług, uzyskiwania dostępu do nich lub korzystania z nich.

3.8. Artykuł 8 ustanawia termin rozpoczęcia stosowania rozporządzenia po jego publikacji, który wynosi sześć miesięcy.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet ocenia pozytywnie inicjatywę Komisji polegającą na podjęciu kwestii tak zwanej „możliwości transgranicznego przenoszenia”, która zasadniczo oznacza umożliwienie użytkownikom i konsumentom uzyskania dostępu do tych usług *online* w zakresie treści audiowizualnych, w których są zarejestrowani w państwie członkowskim UE podczas tymczasowej podróży do innego państwa członkowskiego.

4.2. EKES uważa, że środek ten jest istotny – w ramach strategii Komisji – dla urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego, ponieważ usuwa przeszkody dla swobody świadczenia usług i swobody konkurencji między przedsiębiorstwami. Ponadto uwzględniając aspekty handlowe, może wzmacniać spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, i ułatwiać integrację różnych grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4.3. W tym kontekście wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony przez Komisję 9 grudnia ma na celu usunięcie przeszkód dla możliwości transgranicznego przenoszenia, zobowiązując dostawców do zapewnienia jej, gdy usługi te są świadczone legalnie i są przenośne na rynku krajowym.

4.4. Wybór instrumentu prawnego (rozporządzenia) byłby zatem uzasadniony ponadpaństwowym wymiarem działalności, którą należy uregulować, oraz koniecznością stosowania w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich w taki sam sposób i jednocześnie. Wniosek wiąże się z postanowieniem art. 56 TFUE, według którego zakazane są ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających zarejestrowaną działalność w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.

⁽³⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31 i Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37.

4.5. EKES zgadza się z wyborem podstawy prawnej, związanej z rynkiem wewnętrznym (art. 114 TFUE), ze względu na nieodłącznie transgraniczny zasięg i charakter usług będących przedmiotem wniosku dotyczącego rozporządzenia i potrzebę spójności z innymi strategiami politycznymi Unii; w szczególności w odniesieniu do aspektów kulturalnych (art. 167 TFUE) i ochrony interesów konsumentów (art. 169 TFUE). Jest istotne, aby wniosek interpretować w sposób zgodny z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawem do ochrony danych osobowych, wolnością słowa i swobodą prowadzenia działalności gospodarczej.

4.6. Wniosek obejmuje treści nadawane przez nadawców lub dostawców usług społeczeństwa informacyjnego; linearnych lub na żądanie; świadczonych poprzez pobieranie, transmisję strumieniową lub inną procedurę; przez duże przedsiębiorstwa lub MŚP; za opłatą (abonament) lub nieodpłatnie, w tym ostatnim przypadku o ile zostanie zweryfikowane państwo zamieszkania zarejestrowanego użytkownika (na przykład poprzez adres IP lub połączenie z internetem). Poza zakresem proponowanego rozporządzenia pozostałyby inne towary i usługi będące przedmiotem transakcji transgranicznych, w odniesieniu do których treści ściśle audiowizualne są jedynie pomocnicze.

4.7. Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest zatem zaspokojenie w sposób najskuteczniejszy pragnień i potrzeb obywateli w środowisku cyfrowym, ponieważ akt ten umożliwi im korzystanie podczas podróży w krajach UE z treści audiowizualnych, do których mają prawo dostępu. Jest nim także pogodzenie rozwoju rynku treści audiowizualnych i utrzymania wysokiego poziomu ochrony podmiotów praw (autorskiego i pokrewnych, a także do relacjonowania wydarzeń o dużym znaczeniu i informacji).

4.8. Komisja podkreśla w tym kontekście korzyści, które inicjatywa ta może przynieść zarówno po stronie popytu, jak i, długoterminowo, podaży. W preambule do wniosku dotyczącego rozporządzenia wskazuje się, że możliwość transgranicznego przenoszenia nie tylko przyczynia się promocji interesów konsumentów. Oznacza również korzyści o różnym charakterze, zarówno dla podmiotów praw do twórczości, interpretacji i wykonania, jak i dla osób zajmujących się zwielokrotnianiem, komunikacją publiczną i udostępnianiem treści audiowizualnych; zostanie im zaoferowana większa pewność prawa i większa zdolność do reagowania na zapotrzebowanie użytkowników.

4.9. W każdym razie w odniesieniu do dostawców i podmiotów praw Komisja, zapewne w reakcji na obawy tych segmentów w okresie konsultacji społecznych, szczególnie podkreśla ich prawa i ich działalność. Wskazuje się w związku z tym, że wniosek nie wpływa istotnie na udzielanie licencji na prawa ani na modele biznesowe; że przewidując bezskuteczność postanowień umownych sprzecznych z obowiązkiem zapewnienia możliwości przenoszenia nie zobowiązuje do renegocjacji licencji; że (z myślą o nadawcach treści audiowizualnych i sportowych klasy premium) możliwość przenoszenia nie poszerza kręgu użytkowników usługi ani nie wpływa jako taka na wyłączność terytorialną licencji.

4.10. Należałoby dodać, w części normatywnej wniosku, a konkretnie w art. 5 ust. 2, że poza rozsądnym charakterem i proporcjonalnością środków zastosowanych w celu weryfikacji, czy usługa *online* w zakresie treści jest odpowiednio świadczona, wspomniane „skuteczne środki” muszą chronić zasady i prawa gwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i być z nimi zgodne, oraz należałoby je wprost wyszczególnić.

4.11. Świadczenie usług z możliwością transgranicznego przenoszenia zrównuje się ze świadczeniem realizowanym w kraju zamieszkania, co stanowiłoby „fikcję prawną” do celów praw autorskich i pokrewnych, zwielokrotniania, komunikacji publicznej, udostępniania lub ponownego wykorzystania, katalogu treści, uwzględnionych urządzeń, liczby dozwolonych użytkowników i gamy funkcji. Należałoby wyszczególnić, że musi to być realizowane z poszanowaniem w każdym przypadku neutralności technologicznej. Należałoby również wyjaśnić zakres stosowania i definicje zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia oraz, szczególnie, kwestie dotyczące określenia zakresu podmiotowego. Musi on w każdym razie opierać się na jasnych i możliwych do zidentyfikowania kryteriach, które są konieczne w celu zagwarantowania pewności prawa i przewidywalności aktu prawnego.

4.11.1. Jednakże obowiązek ten:

— ulega ograniczeniu ze względu na spełnianie określonych warunków proporcjonalności lub jest od nich uzależniony, gdy przewiduje się, że może on powodować powstanie nieproporcjonalnych kosztów dla dostawców usług. W związku z tym nie wymaga się możliwości przenoszenia, gdy dostawca nie weryfikuje w swojej usłudze kraju zamieszkania abonenta,

- ponadto ogranicza się obowiązek zapewnienia przestrzegania uprawnień podmiotów praw, oraz
- przede wszystkim nie wymaga się środków służących zagwarantowaniu w kraju pobytu podobnego poziomu jakości świadczenia usługi w zakresie treści, jaki oferuje się w kraju zamieszkania, z wyjątkiem wyraźnego zobowiązania ze strony dostawcy, choć nie powinna ona być gorsza niż dostępna za pośrednictwem lokalnego dostępu *online* w kraju pobytu. Dowodzi się, że ta gwarancja jakości mogłaby powodować dodatkowe koszty dla dostawców usług, z uwzględnieniem różnic istniejących między państwami członkowskimi w zakresie zdolności i infrastruktury telekomunikacyjnej.

4.12. W odniesieniu do tego ostatniego punktu, połączenie zwolnienia z obowiązku gwarantowania standardu jakości i możliwości oferowania usług premium, które jednak gwarantowałyby tę jakość za dodatkową opłatą, mogłoby zachęcać dostawców do określonych nieuczciwych praktyk. Polegałyby one na obniżeniu lub pogorszeniu jakości usługi podstawowej i przekształceniu treści w produkt niemal podstawowy, podczas gdy zysk byłby związany z pobieraniem opłat za świadczenie. Co najmniej należałoby wyraźnie zapisać w części normatywnej aktu prawnego uwagę, że oferowana jakość w każdym razie nie powinna być gorsza niż dostępna za pośrednictwem lokalnego dostępu *online* w kraju pobytu.

4.13. Wreszcie podkreśla się ambicję Komisji dotyczącą retroaktywnego stosowania rozporządzenia. Oznacza to, że w odniesieniu do wcześniej wynegocjowanych przez strony umów, klauzule i warunki sprzeczne z możliwością przenoszenia lub ją ograniczające uważa się za niebyłe. Dodatkowo wspiera się zawieranie między wspomnianymi stronami umów służących stosowaniu zasady możliwości transgranicznego przenoszenia.

4.14. EKES proponuje nową definicję „częściowo przenośnej” usługi, którą należy stosować do chronionych usług *online* w przypadkach, gdy niska jakość lokalnego internetu sprawia, że usługi *online* w zakresie treści stają się bezużyteczne dla abonentów na niektórych obszarach. Podobne zastosowanie tego pojęcia przedstawiono na stronie 8 oceny skutków⁽⁴⁾.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ SWD(2015) 270 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w zakresie wyłączeń w odniesieniu do podmiotów prowadzących handel towarami

[COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)]

(2016/C 264/12)

Sprawozdawca: John WALKER

Rada, w dniu 12 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w zakresie wyłączeń w odniesieniu do podmiotów prowadzących handel towarami

[COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)].

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z 27 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 224 do 1 (5 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1. EKES akceptuje konieczność zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów kapitałowych i popiera zaproponowane zmiany.
- 1.2. EKES oczekuje na możliwość wydania w odpowiednim momencie opinii w sprawie zmienionego rozporządzenia.

2. Wprowadzenie

2.1. Poniższe punkty, zaczerpnięte z preambuły do projektu rozporządzenia, wyjaśniają zwięźle potrzebę zmian.

2.2. W rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 firmom inwestycyjnym, których głównym przedmiotem działalności jest wyłącznie świadczenie usług inwestycyjnych lub prowadzenie innej działalności inwestycyjnej, związanych z instrumentami finansowymi określonymi w sekcji C pkt 5, 6, 7, 9 i 10 załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE i które na dzień 31 grudnia 2006 r. nie podlegały dyrektywie Rady 93/22/EWG („podmiotom prowadzącym handel towarami”), przyznano odstępstwo od wymogów w zakresie dużych ekspozycji i od wymogów w zakresie funduszy własnych. Odstępstwa te stosuje się do dnia 31 grudnia 2017 r.

2.3. Rozporządzenie (UE) nr 575/2013 zobowiązuje również Komisję do przygotowania do dnia 31 grudnia 2015 r. sprawozdania w sprawie odpowiedniego systemu nadzoru ostrożnościowego nad podmiotami prowadzącymi handel towarami; ponadto rozporządzenie to zobowiązuje Komisję do sporządzenia sprawozdania w sprawie odpowiedniego systemu nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi, zasadniczo w tym samym terminie. W stosownych przypadkach sprawozdania te powinny poprzedzać przedłożenie wniosków ustawodawczych.

2.4. Przegląd ostrożnościowego traktowania firm inwestycyjnych („przeгляд firm inwestycyjnych”), w tym podmiotów prowadzących handel towarami, jest obecnie w toku, lecz nie został jeszcze zakończony. Zakończenie przeglądu i przyjęcie nowych przepisów, które mogą być wymagane w świetle tego przeglądu, nastąpią dopiero po dniu 31 grudnia 2017 r.

2.5. W ramach istniejącego systemu po dniu 31 grudnia 2017 r. podmioty prowadzące handel towarami zostaną objęte wymogami dotyczącymi dużych ekspozycji i wymogami w zakresie funduszy własnych. Mogłoby to zmusić je do znacznego zwiększenia kwoty funduszy własnych, które muszą posiadać, aby kontynuować działalność, a zatem mogłoby zwiększyć koszty jej prowadzenia.

2.6. Decyzja o stosowaniu wymogów dotyczących dużych ekspozycji i wymogów w zakresie funduszy własnych dla podmiotów prowadzących handel towarami nie powinna być wynikiem wygaśnięcia wyłączenia. Decyzja ta powinna być natomiast gruntownie uzasadniona, oparta na wynikach zakończonego przeglądu firm inwestycyjnych oraz wyraźnie wyartykułowana w przepisach prawa.

2.7. Należy zatem ustalić nowy termin, do którego będą stosowane wyłączenia; w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 należy wprowadzić odpowiednie zmiany.

3. Punkt widzenia Komitetu

3.1. EKES akceptuje fakt, że rozporządzenie to zawiera jedynie zmianę polegającą na przesunięciu ostatecznego terminu, o którym mowa w pkt 2.7 powyżej, z dnia 31 grudnia 2017 r. na dzień 31 grudnia 2020 r.

3.2. EKES ubolewa, że Komisja nie była w stanie dotrzymać terminów ustalonych w punkcie 2.4 powyżej. Jest niemniej zdania, że wymogi ostrożnościowe powinny zostać ustanowione na drodze szczegółowych analiz i przeglądu. Wyłączenia dostępne obecnie dla pośredników w obrocie towarowym nie powinny zostać usunięte tylko dlatego, że nie został dotrzymany arbitralnie ustalony termin.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania

(COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS))

oraz

wniosku w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego

(COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS))

(2016/C 264/13)

Sprawozdawca: Petru Sorin DANDEA

Współsprawozdawca: Roger BARKER

Dnia 9 i 10 lutego 2016 r. Rada, działając na podstawie art. 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania

[COM(2016) 25 final – 2016/010 CNS]

oraz

wniosku w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego

[COM(2016) 26 final – 2016/011 CNS].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 28 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 126 głosami (7 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji Europejskiej, która proponuje jednolite wdrażanie na szczeblu państw członkowskich norm ujętych w planie działań OECD w zakresie BEPS. Wpisuje się ona w wysiłki na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego stosowanego przez niektóre firmy międzynarodowe, które powoduje erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich szacowaną na 50–70 mld EUR rocznie.

1.2. Komitet jest zdania, że w obecnym okresie powolnego i kruchej ożywienia gospodarczego po kryzysie, dla zapewnienia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw oraz dla utrzymania atrakcyjności UE jako lokalizacji inwestycji i spójności międzynarodowego systemu podatkowego, przedsięwzięte środki powinny być zgodne z tym, co faktycznie uzgodniono już na szczeblu OECD i co realizują także inni partnerzy międzynarodowi.

1.3. Komitet uważa, że należy w tej kwestii dążyć do zapewnienia faktycznie równych warunków działania, a także jednolitych zasad, które będą wdrażane w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Jest rzeczą ważną, aby ograniczyć ryzyko fragmentacji, mogłoby to bowiem zagrozić skuteczności proponowanych środków.

1.4. EKES uważa, że z zakresu dyrektywy dotyczącej unikania opodatkowania nie należy wykluczać przedsiębiorstw sektora finansowego. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie zwiększyły wysiłki na rzecz wynegocjowania na poziomie międzynarodowym, za pośrednictwem takich organów jak OECD czy G20, gwarancji jednolitego wdrożenia proponowanych przepisów na poziomie UE i OECD, a także rozważenia tego, czy i jak przepisy te mogą zostać zastosowane w przypadku przedsiębiorstw z sektora finansów.

1.5. EKES popiera przedstawiony wniosek i proponuje, by państwa członkowskie godziły się na odzyskiwanie płatności poprzez rozkładanie ich na raty jedynie, jeśli przeniesienia nie dokonano wyłącznie w celu uzyskania korzyści podatkowych.

1.6. EKES zaleca, by klauzula odstąpienia od zwolnienia na rzecz metody zaliczenia stosowała się bezpośrednio do wszystkich podatników, którzy uzyskali dochody w jurysdykcjach uznanych za raje podatkowe.

1.7. EKES popiera przepisy dotyczące kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy.

1.8. Zważywszy, że agresywne planowanie podatkowe stosowane jest głównie przez duże korporacje transnarodowe, EKES uważa, że należy wyłączyć MŚP z zakresu dyrektywy dotyczącej unikania opodatkowania i dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej.

1.9. Uwzględniając apele organizacji społeczeństwa obywatelskiego o zwiększenie przejrzystości opodatkowania korporacji wielonarodowych, EKES zaleca Komisji włączenie w przepisy dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej zobowiązania państw członkowskich do podawania do publicznej wiadomości sprawozdań na temat wyników finansowych podlegających automatycznej wymianie informacji.

1.10. EKES zachęca Komisję do zakończenia sporządzania wykazu państw lub terytoriów, które odmawiają poszanowania norm w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Zdaniem Komitetu wykaz ten należy uzupełnić sankcjami nakładanymi na przedsiębiorstwa, które nadal działają na tych terytoriach.

1.11. EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim skrócenie okresu wdrażania przepisów mających na celu jednolite stosowanie w całej UE zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji dotyczących planu działań OECD w zakresie BEPS.

1.12. Wziąwszy pod uwagę potencjalny wpływ na klimat inwestycyjny w Europie, EKES przyjąłby z zadowoleniem zawarcie oceny skutków w projekcie dyrektywy, co jest standardową praktyką w przypadku wniosków, w których proponuje się znaczące zmiany.

2. Propozycja Komisji Europejskiej

2.1. W styczniu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania w ramach planu na rzecz bardziej przejrzystego, sprawiedliwszego i skuteczniejszego opodatkowania przedsiębiorstw⁽¹⁾.

2.2. Pakiet zawiera komunikat przewodni⁽²⁾, przedstawiający kontekst polityczny, gospodarczy i międzynarodowy walki z agresywnym planowaniem podatkowym, a także główne elementy pakietu, a mianowicie wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania⁽³⁾, wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej⁽⁴⁾, zalecenie Komisji w sprawie wdrażania środków przeciwdziałających nadużyciom postanowień konwencji podatkowych⁽⁵⁾ oraz komunikat w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania⁽⁶⁾, dotyczący współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3. W komunikacie przewodnim przedstawia się kontekst polityczny, ekonomiczny i międzynarodowy, w którym uruchomiony zostaje pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania. Pakiet ten obejmuje środki mające na celu transpozycję planu działań OECD w zakresie BEPS (ang. Base Erosion Profit Shifting – erozja bazy podatkowej i przenoszenie zysków), a także szereg nowych, dodatkowych środków na poziomie unijnym i państw członkowskich.

2.4. We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania ustanawia się przepisy mające na celu przeciwdziałanie takim praktykom, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Przepisy te dotyczą możliwości odliczenia odsetek, opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu, klauzuli odstąpienia od zwolnienia na rzecz metody zaliczenia, klauzuli ogólnej przeciwdziałającej unikaniu opodatkowania, zasad dotyczących kontrolowanych spółek zagranicznych i ram prawnych neutralizujących skutki rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

2.5. Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej zawiera środki mające na celu wdrożenie w państwach członkowskich działania nr 13⁽⁷⁾ planu działań OECD w zakresie BEPS. Środki te dotyczą usprawnienia mechanizmu automatycznej wymiany informacji między władzami podatkowymi państw członkowskich, w tym również informacji dotyczących wyniku z danego roku obrotowego dla przedsiębiorstw wielonarodowych.

2.6. Zalecenie Komisji zawarte w pakiecie środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania ma na celu wzmocnienie przepisów w zakresie konwencji podatkowych zawieranych przez państwa członkowskie w celu ograniczenia agresywnego planowania podatkowego.

2.7. Komunikat Komisji w sprawie strategii zewnętrznej ustanawia surowsze i bardziej spójne ramy współpracy z krajami trzecimi w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Uwagi ogólne i szczegółowe

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Komitet jest zdania, że w obecnym okresie powolnego i kruchej ożywienia gospodarczego po kryzysie, dla zapewnienia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw oraz dla utrzymania atrakcyjności UE jako lokalizacji inwestycji i spójności międzynarodowego systemu podatkowego, przedsięwzięte środki powinny być zgodne z tym, co faktycznie uzgodniono już na szczelbu OECD i co realizują także inni partnerzy międzynarodowi.

Dyrektywa ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania

3.2. Komitet uważa, że należy w tej kwestii dążyć do zapewnienia faktycznie równych warunków działania, a także jednolitych zasad, które będą wdrażane w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Jest rzeczą ważną, aby ograniczyć ryzyko fragmentacji, mogłoby to bowiem zagrozić skuteczności proponowanych środków.

3.3. We wniosku w sprawie dyrektywy wzywa się do jednolitego wdrożenia na szczelbu państw członkowskich przepisów zawartych w planie działań OECD w zakresie BEPS⁽⁸⁾, mającym na celu zwalczanie agresywnego planowania podatkowego na poziomie globalnym. Jak już podkreślano we wcześniejszych opiniach⁽⁹⁾, EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i wyraża swoje poparcie dla jej wysiłków na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego stosowanego przez niektóre przedsiębiorstwa wielonarodowe, która to praktyka powoduje erozję bazy podatkowej państw członkowskich, szacowaną w skali rocznej na 50–70 mld EUR.

3.4. EKES popiera proponowane przepisy ograniczające możliwości odliczania odsetek w sektorze przedsiębiorstw. Ważne jest jednak, by przepisy UE były spójne z normami OECD i z ich wdrażaniem w Stanach Zjednoczonych oraz w innych ważnych jurysdykcjach gospodarczych. Podejście skoordynowane na poziomie międzynarodowym przyczyniłoby się do ograniczenia agresywnego planowania podatkowego prowadzonego przez niektóre przedsiębiorstwa wielonarodowe, które wypłacają zawyżone odsetki spółkom zależnym zarejestrowanym w jurysdykcjach o niskich podatkach. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie zwiększyły wysiłki na rzecz wynegocjowania na poziomie międzynarodowym, za pośrednictwem takich organów jak OECD czy G20, gwarancji jednolitego wdrożenia proponowanych przepisów na poziomie UE i OECD, a także rozważenie możliwości zastosowania ich w przypadku przedsiębiorstw z sektora finansów.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie planu działania zakładającego poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania (Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 34).

3.5. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu, EKES popiera przedstawiony wniosek i proponuje, by państwa członkowskie godziły się na odzyskiwanie płatności poprzez rozkładanie ich na raty jedynie, jeśli przeniesienia nie dokonano wyłącznie w celu uzyskania korzyści podatkowych.

3.6. EKES zaleca, by klauzula odstąpienia od zwolnienia na rzecz metody zaliczenia stosowała się bezpośrednio do wszystkich podatników, którzy uzyskali dochody w jurysdykcjach uznanych za raje podatkowe.

3.7. EKES popiera przepisy dotyczące kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy.

3.8. Z uwagi na szkodliwość agresywnego planowania podatkowego dla baz podatkowych państw członkowskich, EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie jak najszybciej ustaliły termin wdrożenia przepisów dyrektywy związanych z zobowiązaniami podjętymi w kontekście działań w zakresie BEPS w ramach umów OCDE/G20. Zdaniem Komitetu okres trzech lat przewidziany we wniosku w sprawie dyrektywy jest zbyt długi.

3.9. Wziąwszy pod uwagę potencjalny wpływ na klimat inwestycyjny w Europie, EKES przyjąłby z zadowoleniem zawarcie oceny skutków w projekcie dyrektywy, co jest standardową praktyką w przypadku wniosków, w których proponuje się znaczące zmiany.

Dyrektywa zmieniająca dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej

3.10. Biorąc pod uwagę znaczące konsekwencje oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, EKES popiera zasady przedstawione we wniosku dotyczącym dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej. Sprawozdawczość na temat wyników finansowych przedsiębiorstw wchodzi w zakres informacji podlegających automatycznej wymianie informacji między organami podatkowymi państw członkowskich, co wzmocni skuteczność tego instrumentu, mającego na celu walkę z oszustwami podatkowymi, unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym.

3.11. EKES uważa, że sprawozdań przewidzianych we wniosku dotyczącym dyrektywy należy wymagać jedynie od dużych korporacji wielonarodowych, o których mowa we wniosku, a nie od MŚP, dla których obowiązek ten wiązałby się z niewspółmiernie wysokimi kosztami. Ograniczenie tego obowiązku jedynie do przedsiębiorstw wielonarodowych o przychodach przekraczających określony próg może przynieść efekty odwrotne od zamierzonych i dyskryminujące.

3.12. Zmiany proponowane we wniosku w sprawie dyrektywy zachęcają do jednolitej transpozycji działania nr 13 planu działań OECD w zakresie BEPS we wszystkich państwach członkowskich. EKES podziela stanowisko Komisji, która twierdzi, że skuteczna walka ze zjawiskiem agresywnego planowania podatkowego może mieć miejsce tylko na szczeblu światowym.

3.13. Uwzględniając liczne apele organizacji społeczeństwa obywatelskiego o zwiększenie przejrzystości opodatkowania korporacji wielonarodowych, EKES zaleca, by Komisja włączyła w zakres dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do podawania do publicznej wiadomości danych ze sprawozdań podlegających automatycznej wymianie informacji.

Zalecenie Komisji w sprawie nadużyć dotyczących postanowień konwencji podatkowych

3.14. Zalecenie Komisji odnosi się do transpozycji na poziomie państw członkowskich działań nr 6 i 7 planu działań OECD w zakresie BEPS, w których proponuje się zmianę modelu konwencji podatkowej celem ograniczenia możliwości nadużyć ze strony przedsiębiorstw wielonarodowych.

3.15. EKES popiera obie klauzule zapobiegające nadużyciom, które Komisja zaproponowała w zaleceniu. Włączenie ich do traktatów, które państwa członkowskie zawarły między sobą lub z państwami trzecimi, znacznie ograniczy unikanie opodatkowania dochodów uzyskanych przez przedsiębiorstwa wielonarodowe dzięki nabywaniom korzyści umownych (ang. treaty shopping).

Komunikat w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania

3.16. W komunikacie Komisji przedstawiono strategię zewnętrzną UE na rzecz skutecznego opodatkowania spółek, biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego. EKES podziela podejście Komisji.

3.17. Komisja proponuje przyjęcie przez państwa członkowskie skoordynowanego podejścia wobec krajów trzecich w kwestiach dotyczących przejrzystości podatkowej. Komitet popiera stanowisko Komisji w tym względzie, uważając, że różnorodne wdrażanie norm w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych przez państwa członkowskie w ich stosunkach z państwami trzecimi nie przyniosło znaczących rezultatów w walce z agresywnym planowaniem podatkowym.

3.18. Zważywszy na dynamicznie zmieniający się kontekst globalny dotyczący podatków, należy zaktualizować unijne kryteria dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. W załączniku 1 do swojego komunikatu Komisja proponuje nowe kryteria dotyczące tego zagadnienia. Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i zachęca Radę do zatwierdzenia nowych kryteriów.

3.19. EKES opowiedział się już⁽¹⁰⁾ za unijnym wykazem jurysdykcji niechętnych do stosowania minimalnych norm dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Obecnie większość państw członkowskich ma własny system wykazów oraz sankcji w odniesieniu do transakcji finansowych z tymi terytoriami. EKES uważa, że wykaz unijny opracowany na podstawie jasnych kryteriów dotyczących identyfikowania jurysdykcji niechętnych do współpracy oraz stosowanie jednolitych sankcji przez wszystkie państwa członkowskie byłoby narzędziem o wiele bardziej skutecznym w walce z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym. EKES popiera zatem działania zaproponowane przez Komisję w ramach tej strategii.

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego przejrzystości podatkowej (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 64).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”

(COM(2015) 614 final),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych

(COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów

(COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów

(COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD))

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego

(COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))

(2016/C 264/14)

Sprawozdawca: Cillian LOHAN

Komisja, w dniu 2 grudnia 2015 r., Parlament Europejski, w dniu 14 grudnia 2015 r., oraz Rada, w dniu 15 grudnia 2015 r., działając na podstawie art. 192 ust. 1, art. 114 ust. 1 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym” – (COM(2015) 614 final),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych – (COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów – (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych – (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 12 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 192 do 4 (12 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ma nadzieję, że ambitne zamierzenie Komisji polegające na przyspieszeniu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym będzie stanowić pierwszy krok ku zmianie wzorców zachowań oraz praktyki. Przypomina o swoim sprzeciwie wobec wycofania poprzedniego pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym opublikowanego w 2014 r.

1.2. EKES wyraża też zadowolenie, że Komisja uwzględniła kilka jego zaleceń odnoszących się do pakietu z 2014 r. (m. in. dotyczących skoncentrowania się na surowcowej części cyklu życia produktu). Pozostaje jednak jeszcze wiele do zrobienia, jeśli chodzi o podniesienie poziomu ambicji pakietu. Cele określone w pakiecie z 2014 r. niosły z sobą większe korzyści gospodarcze i środowiskowe⁽¹⁾. EKES zaleca przywrócenie celów pakietu z 2014 r. dotyczących przetwarzania odpadów, z jednoczesnym zadbaniem o to, by cele te można było osiągnąć w sposób efektywny kosztowo. Ogólnie rzecz biorąc, półtoraroczne opóźnienie nie wydaje się uzasadnione zakresem lub poziomem aspiracji wyrażonym w treści nowego pakietu w porównaniu z poprzednim pakietem.

1.3. Strategie polityczne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym powinny zagwarantować, by obiegi były trwałe, małe, lokalne i czyste. W poszczególnych gałęziach przemysłu obiegi mogą być duże.

1.4. We wnioskach Komisji w niedostatecznym stopniu mówi się o korzyściach i zagrożeniach, jakie przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym pociągnie za sobą w dziedzinie społecznej i w zakresie zatrudnienia⁽²⁾. Nie przewiduje się w nich wymaganego przystosowania pracowników poprzez szkolenia i edukację. Należy zidentyfikować najbardziej podatne na zagrożenia sektory i grupy pracowników, aby móc zapewnić im pełen zestaw rozmaitych form wsparcia.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie obowiązkowej sprawozdawczości dotyczącej korzystania z odpowiednich instrumentów ekonomicznych na potrzeby osiągnięcia celów w zakresie redukcji odpadów, ale uważa, że powinno być to stosowane w szerszym kontekście. Na użycie instrumentów ekonomicznych w celu przyspieszenia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym trzeba położyć silniejszy nacisk i należy nadać mu bardziej systemowy charakter.

1.6. Komitet pragnie zbadać możliwość utworzenia otwartej, prowadzonej przez EKES europejskiej platformy gospodarki o obiegu zamkniętym, skupiającej zainteresowane podmioty i społeczeństwo obywatelskie z sektora publicznego, półpublicznego i prywatnego, które są zaangażowane w zasobooszczędność. Platforma ta powinna oferować możliwości wymiany najlepszych praktyk oraz rozpowszechniania informacji o nich.

1.7. Edukacja w każdej formie i na wszystkich szczeblach będzie stanowiła istotny element przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. W związku z tym konieczne jest określenie potrzeb szkoleniowych pracowników, których udział w natychmiastowej zmianie jest nieodzowny, jak również bardziej długofalowe działania służące edukowaniu przyszłych pokoleń.

1.8. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym musi przynosić korzyści kręgom biznesowym. Środki wsparcia MŚP zostały określone w opinii NAT/652⁽³⁾. Dla MŚP i przedsiębiorców pragnących wykorzystać szanse, jakie powstają dla nich w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym, problemem będzie dostęp do finansowania.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99.

⁽³⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99, w szczególności pkt 5.

1.9. Planowany przegląd dyrektywy w sprawie ekoprojektu musi uwzględniać pełny cykl życia produktu, w tym trwałość, możliwość naprawy, dostępność/przystępne ceny części zamiennych, bezwarunkowe ujawnianie informacji o naprawach i czynnościach serwisowych przez producentów. EKES podkreśla potrzebę zastosowania zasad ekoprojektu we wszystkich sektorach wytwórczych. Ułatwi to opłacalny i wykonalny technicznie odzysk surowców oraz komponentów produktów, których użytkowania zaprzestano. Aby unaocznić taką sytuację, powszechnie przytacza się przykład produktów elektronicznych, zwłaszcza telefonów komórkowych.

1.10. Konieczne jest bardziej kompleksowe oznakowanie, obejmujące oczekiwaną żywotność produktów. Nie wystarczy badanie możliwości występowania sztucznie skróconego cyklu życia. EKES ponawia swój apel do decydentów politycznych, aby rozważyli całkowity zakaz produktów o zaplanowanej wadliwości mającej doprowadzić do zakończenia ich cyklu życia⁽⁴⁾.

1.11. Zmianę sposobu postępowania można najlepiej osiągnąć poprzez jasne sygnały cenowe, tj. oferując konsumentom wygodę i konkurencyjne ceny. Produkty lub usługi zgodne z zasadami obiegu zamkniętego powinny być wyraźnie zróżnicowane cenowo ze względu na dostępność/niedobór zasobów lub sposób zaprojektowania produktu. Na początku cel ten można osiągnąć poprzez programy rozszerzonej odpowiedzialności producenta i/lub proekologiczne opodatkowanie. EKES podkreśla konieczność sprawdzenia praktycznej zasadności wszelkich nowych środków

1.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie minimalnych wymogów dotyczących programów rozszerzonej odpowiedzialności producenta; należy jednak dokładniej określić role i odpowiedzialność poszczególnych zainteresowanych podmiotów w całym łańcuchu. Mechanizmy rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinny zostać przyjęte obligatoryjnie w państwach członkowskich.

1.13. Należy opracować mechanizmy wsparcia umożliwiające uboższym ludziom dostęp do lepszej jakości towarów i usług (o wyższej cenie początkowej). Takimi działaniami mogłyby być wspierany przez rząd program pożyczkowy lub wspierany przez producenta program finansowania, które obejmowałyby stosowanie niższych stawek wyłącznie w odniesieniu do produktów o określonej minimalnej oczekiwanej żywotności, zaprojektowanych z uwzględnieniem wszystkich elementów obiegu zamkniętego.

1.14. Specjalne narzędzia polityczne, takie jak programy zwrotu kaucji i zintegrowane systemy zarządzania, okazały się skuteczne i powinny być upowszechniane w ramach pakietu. Obniżenie stawek lub zwolnienie z VAT w odniesieniu do produktów pochodzących z recyklingu, a także działania związane z ponownym użyciem i naprawą produktu mogą zachęcać przedsiębiorców do działalności w tym obszarze, a także umożliwiać konsumentom dostęp do produktów o konkurencyjnych cenach, co sprzyja propagowaniu powszechnej zmiany sposobu postępowania. System dotacji powinien zacząć wspierać wykorzystanie surowców wtórnych oraz zachęcać do stosowania zasad ekoprojektu we wszystkich sektorach wytwórczych.

1.15. Rządy i ich instytucje powinny przyjąć wiodącą rolę w stosowaniu zielonych zamówień publicznych w odniesieniu do wszystkich zakupów produktów i usług leżących w zakresie ich kompetencji. Z założenia powinno się wybierać opcję najbardziej ekologiczną, zaś wybór każdej innej wymagałby uzasadnienia.

1.16. Kluczowa dla osiągnięcia obiegu zamkniętego jest selektywna zbiórka odpadów. Na pochwałę zasługuje natychmiastowe wprowadzenie wiążącego wymogu prowadzenia selektywnej zbiórki bioodpadów. Wymóg przewidziany w dyrektywie powinien zostać wzmocniony, tak aby stała się obowiązkowa selektywna zbiórka wszystkich odpadów, o ile nie zostanie udzielone szczególne odstępstwo ze względu na występowanie przeszkody faktycznej.

1.17. Do ograniczenia marnotrawienia żywności można doprowadzić wyłącznie poprzez wyznaczenie celów szczegółowych na drodze do osiągnięcia drugiego celu zrównoważonego rozwoju. W załączniku powinien znaleźć się wymóg opracowania mechanizmu oszacowań ilościowych marnotrawionej żywności i odpadów w oparciu o dotychczas wykonane prace⁽⁵⁾, z podaniem konkretnego terminu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23.

⁽⁵⁾ Zob. m.in. projekt FUSIONS w ramach 7PR UE: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

1.18. Idee gospodarki o obiegu zamkniętym nie mogą rozwijać się w oderwaniu od innych zagadnień. Potrzebny jest organ nadzorujący, taki jak Europejska Platforma Efektywnego Gospodarowania Zasobami, którego misją będzie gwarantowanie, aby inne strategie sektorowe wychodzące od Komisji pozostawały w harmonii z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.19. Aby zapewnić wdrażanie na szczeblu państwa członkowskiego i nadanie priorytetu przechodzeniu do modelu gospodarki o obiegu zamkniętym, można wykorzystać procedurę semestru w trybie zaleceń dla poszczególnych krajów.

2. Wstęp

2.1. W dniu 2 grudnia 2015 r. Komisja Europejska ogłosiła zmieniony pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym. Wnioski obejmują część nieustawodawczą, w tym komunikat zatytułowany *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*, oraz część z propozycjami zmian w obowiązującym europejskim prawodawstwie dotyczącym przetwarzania odpadów i recyklingu.

2.2. Te nowe wnioski zastępują poprzedni pakiet, który Komisja Europejska pod przewodnictwem José Manuela Barroso opublikowała w lipcu 2014 r. w ramach inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020” *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*. Nowy pakiet zawiera kilka ulepszeń – w szczególności jest bardziej kompleksowy i obejmuje wszystkie etapy cyklu życia produktu – oraz pewne obszary, w których poziom aspiracji uległ obniżeniu. Istnieje niebezpieczeństwo skoncentrowania pakietu tylko na recyklingu, a wówczas nie będzie on przewidywał narzędzi politycznych odpowiadających zamiarowi osiągnięcia nowego modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. Wyższe wskaźniki recyklingu nie są równoznaczne z gospodarką o bardziej zamkniętym obiegu. Ogólnie rzecz biorąc, półtoraroczne opóźnienie nie wydaje się uzasadnione zakresem lub poziomem aspiracji wyrażonym w treści nowego pakietu w porównaniu z poprzednim pakietem.

3. Uwagi ogólne

3.1. Przejście z modelu gospodarki liniowej, w której wydobywa się, przetwarza, wykorzystuje i wyrzuca, na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w której odpady mogą być przekształcane w zasoby, jest jednym z najważniejszych wyzwań dla Europy. Takie przejście skutkuje bardziej zrównoważonym charakterem gospodarki oraz ogranicza jej ślad środowiskowy dzięki lepszemu gospodarowaniu zasobami, ograniczonej działalności wydobywczej i mniejszemu zanieczyszczeniu; umożliwia ono także przedsiębiorstwom zdobycie przewagi konkurencyjnej dzięki lepszemu gospodarowaniu surowcami przy jednoczesnym zmniejszaniu zależności gospodarki od importu – potencjalnie krytycznych i rzadkich – surowców; stwarza również nowe możliwości gospodarcze i otwiera nowe rynki zarówno w Europie, jak i poza nią, oraz prowadzi do tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym.

3.2. Uznanie potrzeby przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym jest przyjmowane z zadowoleniem. Wyzwaniem jest dokonanie zmiany systemowej, bez której wykorzystanie całkowitego potencjału wielorakich korzyści gospodarczych i społecznych nie będzie możliwe. Zadaniem polityki na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym powinno być zapewnienie, by obiegi te były jak najbardziej trwałe, małe, lokalne i czyste. Niemniej wielkość obiegów powinna móc się zmieniać. W gospodarce o obiegu zamkniętym używanie jest ważniejsze niż posiadanie na własność. Systemy produktowo-usługowe oraz modele konsumpcji współdzielonej mogą mieć w tym aspekcie bardzo dodatni wpływ, co zresztą Komitet dokładnie przeanalizuje w swych dwóch kolejnych opiniach. Gospodarka o obiegu zamkniętym nie jest po prostu gospodarką liniową, w której próbujemy wprowadzać odpady z powrotem do produkcji, lecz dążeniem do całkowitej zmiany systemu gospodarczego, która przede wszystkim wymaga przededefiniowania pojęć odpowiedzialności i własności. Oczywiście wdrażając tak dogłębne zmiany, musimy być świadomi, jaki jest globalny kontekst wzajemnych powiązań panującego systemu ekonomicznego. Rzadko kiedy problemy o charakterze globalnym udaje się rozwiązać na poziomie tylko regionalnym, dlatego trzeba podjąć inicjatywę o zasięgu globalnym.

3.3. Należy stale analizować ekonomiczne skutki przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Jako że dotychczasowe praktyki prowadzenia działalności stają się przestarzałe, należy zidentyfikować najbardziej wrażliwe obszary oraz zaoferować wsparcie w celu zapewnienia uczciwego i sprawiedliwego przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Należy zająć się korzyściami oraz zagrożeniami społecznymi i związanymi z zatrudnieniem⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99, w szczególności pkt 4.

3.4. Brakuje instrumentów ekonomicznych stymulujących omawianą transformację. Zdaniem EKES-u, dla wprowadzenia zasobooszczędnej gospodarki potrzebne jest połączenie instrumentów rynkowych oraz instrumentów regulacyjnych⁽⁷⁾. Art. 4 ust. 3 zobowiązuje państwa członkowskie do korzystania z instrumentów ekonomicznych oraz przewiduje mechanizm składania sprawozdań po upływie 18 miesięcy, a następnie po upływie 5 lat. Wymóg ten można wzmocnić, przewidując obowiązek złożenia sprawozdania śródkresowego po upływie 3 lat oraz zalecając proekologiczne opodatkowanie. Instrumenty najlepszych praktyk powinny być opracowywane wspólnie przez państwa członkowskie, a w ramach europejskiego semestru powinny istnieć zachęty do ich przyjmowania.

3.5. Komisja musi zapewnić większą jasność co do spójności poszczególnych planów działania wydanych w latach ubiegłych oraz co do powiązań między nimi rozpatrywanych w kontekście hierarchii i zasady wzajemnej zgodności (Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy⁽⁸⁾), unijny program działań w zakresie środowiska do 2020 r.⁽⁹⁾ oraz plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym). O wielu działaniach przedstawionych w najnowszym planie działania była już mowa w ramach wcześniejszych inicjatyw. Kluczowe znaczenie ma pełna ocena skuteczności i niepowodzenia wcześniejszych inicjatyw.

3.6. Pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym jest krokiem we właściwym kierunku. Niemniej postawić można następujące krytyczne pytanie: czy suma środków jest wystarczająca do umożliwienia europejskim gospodarkom przejścia z obecnej ścieżki rozwoju (które to przejście zwiększy również efektywne gospodarowanie zasobami) na model o prawdziwie zamkniętym obiegu, który spowoduje oddzielenie dobrobytu gospodarczego od wykorzystania zasobów naturalnych (absolutne oddzielenie) oraz wielokrotni korzyści gospodarcze i społeczne⁽¹⁰⁾? Plan działania musi być odpowiedni do tego, by stawić czoło podstawowym wyzwaniom systemowym, oraz musi tworzyć wystarczające ramy prawne umożliwiające rozpoczęcie transformacji⁽¹¹⁾.

3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje ocenę skutków, która towarzyszy wnioskowi ustawodawczemu Komisji w sprawie odpadów⁽¹²⁾. Zauważono jednak, że związane z tym pakietem korzyści dotyczące gospodarki, zatrudnienia oraz redukcji emisji są mniejsze aniżeli korzyści, jakie przewidywał wycofany pakiet. Użyteczna byłaby ocena kosztów i korzyści nieustawodawczego planu działania w celu wskazania najskuteczniejszych i najbardziej proporcjonalnych środków realizacji przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym⁽¹³⁾.

3.8. Kluczem do sukcesu jest wdrażanie. EKES wnioskuje o powołanie organu odpowiedzialnego za spójność i wzajemną zgodność, podobnego do Platformy Efektywnego Gospodarowania Zasobami⁽¹⁴⁾, która przyczyniła się do opracowania 7. programu działań w zakresie środowiska oraz pakietu na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym.

3.9. Komitet uznaje wysiłki Komisji zmierzające do zaangażowania szerokiego kręgu zainteresowanych stron i ekspertów, o co wnioskowano w opinii NAT/652⁽¹⁵⁾. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym jest procesem długofalowym i wymaga samoopowiedzialności na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach. Komisja podkreśla swój zamiar aktywnego zaangażowania zainteresowanych stron w realizację planu działania⁽¹⁶⁾; kluczowe znaczenie będą miały szczególnie dążenia do tego celu.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Decyzja 1386/2013/UE.

⁽¹⁰⁾ Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe* [Wzrost od środka: wizja gospodarki o obiegu zamkniętym dla konkurencyjnej Europy], s. 32 i 39, http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe.

⁽¹¹⁾ Więcej informacji na temat wyzwań systemowych można znaleźć w sprawozdaniu podsumowującym Europejskiej Agencji Środowiska pt. *Środowisko Europy 2015 – Stan i prognozy: Synteza*, 2015, s. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/srodowisko-europy-2015-2013-stan>.

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ Proponowane przykłady poglądowe: Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within*, op. cit., s. 34, tabela 1, wybrana literatura na temat makroekonomicznego wpływu gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym *Circular Economy & Benefits for Society* [Gospodarka o obiegu zamkniętym a korzyści dla społeczeństwa], sprawozdanie opracowane przez Klub Rzemyski, październik 2015 (w języku angielskim), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99, w szczególności pkt 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, s. 20.

3.10. EKES ponawia swoją wysuniętą w opinii NAT/652 propozycję dotyczącą tego, by Komitet aktywnie promował sieci podmiotów społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz przestawienia się na model gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zbadał możliwości utworzenia europejskiego forum na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym i możliwości zarządzania takim forum. Istnieje szereg forów zapewniające sektorową perspektywę techniczną. EKES ma warunki odpowiednie dla zapewnienia eksponowanego forum ułatwiającego sprawozdawczość kluczowych zainteresowanych podmiotów w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym, a także ich zaangażowanie w tę gospodarkę. Można to zorganizować we współpracy z Komisją, tak aby powstała wielosektorowa platforma angażująca wiele zainteresowanych podmiotów. EKES posiada już forum ds. migracji, które może posłużyć jako model nadający się do powielenia.

3.11. Kluczowa jest rola pracowników w trakcie przechodzenia i po przejściu do modelu gospodarki o obiegu zamkniętym oraz tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy. EKES wyraził pogląd⁽¹⁷⁾, że pomimo inicjatywy zielonego zatrudnienia⁽¹⁸⁾ wycofany pakiet niedostatecznie odnosił się do konkretnych korzyści społeczno-ekonomicznych oraz wyzwań związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. Mankament ten występuje również w pakiecie z 2015 r. Branże i przedsiębiorstwa, na które przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym będzie miało niekorzystny wpływ, muszą uzyskać pomoc w ramach przewidzianego wsparcia, co pozwoli zapewnić sprawiedliwą transformację. Pracownicy muszą być chronieni i należy umożliwić im korzystanie z rozlicznych możliwości⁽¹⁹⁾ oferowanych przez nowy model obiegu zamkniętego.

3.12. Kształcenie musi objąć wszystkie szczeble, od szkół podstawowych do spółek, MŚP, inwestorów i finansistów. Edukacja i szkolenia powinny być łącznie ujęte w spójnym programie ukierunkowanym na podjęcie określonych wyzwań społeczno-ekonomicznych. Kształcenie będzie stanowić jeden z bodźców stymulujących kompleksową zmianę zachowań oraz ma pomóc w ukształtowaniu nowego pokolenia odpowiedzialnych konsumentów dysponujących przystępnymi cenowo wariantami dogodnej konsumpcji wysokiej jakości oraz zgodnej z zasadami etyki.

3.13. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym musi przynosić korzyści kręgom biznesowym. Środki wsparcia na rzecz MŚP zostały określone w opinii NAT/652⁽²⁰⁾. Dla MŚP i przedsiębiorców pragnących wykorzystać szanse, jakie powstają dla nich w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym, problemem będzie dostęp do finansowania. Fundusz Spójności, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz fundusze tematyczne, takie jak LIFE oraz COSME, stanowią możliwe źródła finansowania i w ramach tych funduszy należy udostępnić konkretne warianty finansowania.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Produkcja

4.1.1. Oczekiwany przegląd dyrektywy w sprawie ekoprojektu⁽²¹⁾ musi uwzględniać pełny cykl życia produktu, w tym trwałość, sztucznie skrócony cykl życia (lub żywotność), możliwość naprawy, dostępność/przystępne ceny części zamiennych, bezwarunkowe ujawnianie informacji przez producentów.

4.1.2. Dyrektywa w sprawie ekoprojektu ma obecnie zastosowanie wyłącznie do produktów związanych z energią. W poprzednich publikacjach⁽²²⁾ mobilność, budownictwo mieszkaniowe i przemysł spożywczy zostały uznane za odpowiedzialne za 70–80 % szkodliwego oddziaływania na środowisko. Uwidacznia to potrzebę stosowania zasady ekoprojektu we wszystkich sektorach. Jest to jeden z najważniejszych elementów przekrojowych. W szczególności w kontekście rozwoju regionalnych MŚP w stwarzających możliwości obszarach naprawy, ponownego użycia produktu w innym celu niż pierwotny i przygotowania do takiego użycia oraz recyklingu konieczne jest projektowanie materiałów wyjściowych z myślą o różnorodnych sposobach użycia oraz demontażu i regeneracji.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99, pkt 4, oraz Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 91, pkt 1.5 i 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Parlament Europejski, *Leasing Society*, listopad 2012, badanie dostępne na stronie: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99, w szczególności pkt 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/WE.

⁽²²⁾ COM(2011) 571, *Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy*, rozdział 5.

4.1.3. Programy rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinny w pełni uwzględniać wszystkie obiegi. Uznaje się, że regulacja prawna efektywności materiałowej jest bardziej złożoną kwestią niż efektywność energetyczna, lecz trzeba podjąć to wyzwanie, stosując innowacyjne podejście. Nowe zachęty w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta muszą przekładać się na istotną zmianę sposobu postępowania producenta, która z kolei będzie przekładać się na zmiany w zachowaniu konsumenta. Producenci powinni być zobowiązani do podawania informacji o szacowanym cyklu życia produktów.

4.1.4. Sprzyjająca MŚP symbioza sektorowa oparta na lokalnych ekosystemach gospodarczych i społecznych przy wsparciu regionalnych polityk zielonego przemysłu będzie wymagać wspierania i promocji w fazie wdrażania transformacji. Pierwsza faza obiegu zamkniętego obejmie gospodarki regionalne z dużą liczbą MŚP. Intensywniejsze wykorzystywanie przemysłowych produktów ubocznych jako surowców na potrzeby innych rodzajów przemysłu przyczyni się do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów. Brakuje informacji na temat sposobu wykorzystania przez Komisję zmienionego art. 5 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów do osiągnięcia tego celu.

4.1.5. Gospodarka o obiegu zamkniętym może rozwijać się dalej na późniejszym etapie, wspierając zrównoważoną reindustrializację Europy. Zachodzi duże prawdopodobieństwo wyodrębnienia się fazy rozwojowej o wyraźnym wymiarze przemysłowym, która byłaby oparta na standaryzacji, a tym samym służyła jako wydajny wielkoskalowy model.

4.1.6. Prawdziwa gospodarka o obiegu zamkniętym koncentruje się na kwestiach własności i odpowiedzialności. Producenci powinni być zachęceni do rozwijania modeli biznesowych opartych na funkcjonalności, w których standardem stają się leasing i sprzedaż towarów jako usług, przy czym wszystkie koszty ulegają internalizacji. Jest to ogniwo łączące produkcję towarów i usług na potrzeby modelu gospodarki o obiegu zamkniętym ze stworzeniem „gospodarki opartej na wynikach”, w której modele biznesowe opracowywane są z całkowitym uwzględnieniem niedoboru zasobów.

4.1.7. Potencjał działań polegających na ponownym używaniu i naprawie produktów pod względem działalności gospodarczej oraz tworzenia miejsc pracy na szczeblu lokalnym mogłyby zostać lepiej spożytkowane dzięki lepszej współpracy z producentami. Istotnymi elementami ułatwiającymi rozwój działalności podmiotów trudniących się naprawami i ponownym wykorzystaniem produktów są w szczególności informacje o produktach oraz dostępność i przystępność cenowa części zamiennych w możliwie krótkim czasie po wprowadzeniu produktu do obrotu. Należy zachęcać do wprowadzania dobrowolnych mechanizmów usprawniania współpracy obejmujących producentów, a także badać możliwości wprowadzania wymogów prawnych dotyczących ujawniania informacji o produktach. Podobnie podmioty zajmujące się naprawami i ponownym wykorzystaniem produktów powinny posiadać łatwiejszy dostęp do produktów wycofanych z użycia, co pobudzi innowacje oraz tworzenie miejsc pracy w tym sektorze.

4.1.8. EKES wyraża zadowolenie, że zdaniem Komisji należy zająć się kwestią sztucznie skracanych cykli życia. Sztucznemu skracaniu cykli życia produktów można skutecznie przeciwdziałać, promując innowacyjne modele biznesowe skoncentrowane na usługach/wydajności. We wcześniejszej opinii poświęconej zrównoważonej konsumpcji i cyklowi życia produktów⁽²³⁾ Komitet zaapelował do decydentów politycznych o rozważenie całkowitego zakazania produktów o zaplanowanej wadliwości mającej doprowadzić do zakończenia ich cyklu życia. Sam zaproponowany w planie działania program badań służących identyfikacji praktyk sztucznego skracania cykli życia produktów w ramach programu „Horyzont 2020” nie wystarczy, by ostatecznie rozwiązać ten problem. EKES wzywa Komisję do niezwłocznego przedstawienia bardziej ambitnych propozycji.

4.2. Konsumpcja

4.2.1. Zmianę sposobu postępowania można osiągnąć, oferując konsumentom wygodę i konkurencyjne ceny. Produkty lub usługi zgodne z zasadami obiegu zamkniętego powinny być zróżnicowane cenowo ze względu na dostępność/niedobór zasobów lub sposób zaprojektowania produktu. Na początku cel ten można osiągnąć poprzez programy rozszerzonej odpowiedzialności producenta i/lub proekologiczne opodatkowanie. EKES podkreśla konieczność sprawdzenia praktycznej zasadności wszelkich nowych środków

4.2.2. EKES z niecierpliwością oczekuje wniosku Komisji dotyczącego racjonalizacji oznakowania ekologicznego i zapobiegania fałszowaniu twierdzeń dotyczących ekologiczności. Zawarcie na etykiecie produktu szczegółowych, istotnych informacji wymaganych przez nabywców ułatwi konsumentom dokonywanie lepszych wyborów oraz umożliwi im podejmowanie decyzji na podstawie rzeczywiste porównywalnych aspektów produktów. Na przykład wyższa cena początkowa sprzętu kuchennego może z upływem czasu być w rzeczywistości bardziej opłacalnym wyborem ze względu na długą żywotność oraz jakość i parametry sprzętu.

⁽²³⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23. Zob. też agencja SIRCOME, Uniwersytet Południowej Bretanii i Uniwersytet Południowoczeski, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers* [Wpływ oznakowania dotyczącego cyklu życia na konsumentów], badanie zleczone przez EKES, marzec 2016.

4.2.3. Istotna jest – zapewniana wszystkim konsumentom – dostępność oraz przystępność cenowa urządzeń o lepszych parametrach użytkowych. Należy opracować mechanizmy wsparcia umożliwiające uboższym ludziom dostęp do lepszej jakości towarów i usług o wyższej cenie początkowej. Takimi mechanizmami mogłyby być wspierany przez rząd program pożyczkowy lub wspierany przez producenta program finansowania, które obejmowałyby stosowanie niższych stawek wyłącznie w odniesieniu do produktów o określonej minimalnej oczekiwanej żywotności, zaprojektowanych z uwzględnieniem wszystkich elementów obiegu zamkniętego. Problem ten można rozwiązać poprzez odejście od własności na rzecz rozwiązania polegającego na czasowym użytkowaniu produktów.

4.2.4. Wariant o obiegu zamkniętym musi być przystępny cenowo dla konsumenta. W typowym przypadku produkt lepszej jakości o dłuższej oczekiwanej żywotności będzie kosztował więcej przy pierwszym zakupie. Jednak w okresie użytkowania produktu ów niekorzystny koszt zwykle ulega wyrównaniu. Poprawa oznakowania i informacji, w połączeniu z instrumentami finansowymi wprowadzającymi zachęty do zapewniania dłuższej żywotności, czystszych ekologicznie części składowych, ulepszonej zdolności do naprawy i demontażu w celu ponownego użycia produktu, będzie zachęcać konsumentów do zmiany zachowań.

4.2.5. Siódmy ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (pkt 43 lit. e)) przewiduje stworzenie bardziej spójnych ram w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz wytyczenie celów dotyczących ograniczenia ogólnych skutków konsumpcji. Nawiązano do 12. celu zrównoważonego rozwoju ONZ dotyczącego zrównoważonej produkcji i konsumpcji, ale potrzeba realizacji celów określonych w 7. unijnym programie działań w zakresie środowiska nie została jednak odzwierciedlona ani w planie działania, ani w załączniku.

4.2.6. Potencjał cyfryzacji gospodarki w celu zmniejszenia śladu środowiskowego konsumpcji i produkcji oraz wzrost częstotliwości wielokrotnego wykorzystywania i przeprowadzania napraw muszą być powiązane z przejściem na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

4.2.7. Odpowiedzialne wybory konsumenckie wymagają udzielania konsumentom istotnych informacji. W związku z tym z zadowoleniem należy przyjąć opracowanie metodyki dotyczącej śladu środowiskowego produktu. Niemniej o testowaniu była już mowa w planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy w 2011 r.⁽²⁴⁾

4.2.8. EKES apeluje o to, by wyznaczyć osobne cele ilościowe dotyczące ponownego użycia, oddzielając je od celów dotyczących recyklingu. Konieczne jest stworzenie warunków niezbędnych do osiągnięcia tych celów.

4.2.9. Wspieranie programów ponownego użycia lub naprawy mogłoby stanowić dobry przykład wykorzystania instrumentów ekonomicznych. Należy przeanalizować stosowanie niższych stawek VAT do produktów, które są przygotowywane do ponownego użycia lub naprawiane i sprzedawane. Dzięki temu wzrosłaby konkurencyjność naprawionych towarów, co stymulowałoby rozwój innowacji i działalności gospodarczej w tej dziedzinie.

4.2.10. W odniesieniu do współdzielonej konsumpcji należy rozważyć postulaty zawarte we wcześniejszych opiniach EKES-u⁽²⁵⁾. Warto wykorzystać obiecujące wnioski z najnowszych badań naukowych, zwłaszcza dotyczące nauk behawioralnych i teorię „kuksańca”, aby ułatwić konsumentom dokonywanie bardziej odpowiedzialnych wyborów. Komitet wyda wkrótce opinię na ten temat.

4.2.11. Zielone zamówienia publiczne są istotną siłą napędową służącą wspieraniu zrównoważonej konsumpcji. Należy dokonać oceny obecnego udziału zielonych zamówień publicznych w łącznym spożyciu publicznym. Obecnie standardem w udzielaniu zamówień publicznych jest stosowanie kryterium najniższej ceny. Standardem tym powinien być wariant proekologiczny, tak aby każdorazowy wybór wariantu innego niż zielone zamówienie publiczne wymagał wystąpienia okoliczności usprawiedliwiających i stosownego wyjaśnienia.

⁽²⁴⁾ Rozdział 3.1.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1.

4.3. Gospodarowanie odpadami

4.3.1. Zasadnicze znaczenie ma właściwe wdrożenie istniejącego europejskiego prawodawstwa w dziedzinie odpadów w całej UE. EKES ponawia swoje poparcie dla hierarchii postępowania z odpadami oraz pilnie wzywa wszystkie zainteresowane strony publiczne i prywatne do jej pełnego wdrożenia.

4.3.2. Ustawodawcza część pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym zmieniająca różne dyrektywy w sprawie odpadów została wyraźnie osłabiona w porównaniu z wnioskiem przedstawionym w 2014 r. EKES odnotowuje, że wniosek Komisji nie pokrywa się także z ambitnymi celami w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu, o realizację których wnioskował Parlament Europejski w lipcu 2015 r. ⁽²⁶⁾.

4.3.3. Należy docenić propozycję dotyczącą nałożenia na państwa członkowskie obowiązku wprowadzenia instrumentów ekonomicznych mających na celu propagowanie stosowania hierarchii postępowania z odpadami ⁽²⁷⁾ oraz środków zapobiegania powstawaniu odpadów ⁽²⁸⁾. Nie jest jednak jasne, czy państwa członkowskie będą musiały dokonywać przeglądu istniejących programów zapobiegania powstawaniu odpadów w związku z nowymi przepisami ⁽²⁹⁾.

4.3.4. EKES jest zdania, że mechanizmy rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinny zostać przyjęte obligatoryjnie w państwach członkowskich. Z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie minimalnych wymogów dotyczących mechanizmów rozszerzonej odpowiedzialności producentów, z uwzględnieniem bardzo różnorodnej charakterystyki programów rozszerzonej odpowiedzialności producentów w poszczególnych państwach członkowskich UE. Niemniej przepisy te można ulepszyć w celu umożliwienia dalszej harmonizacji minimalnych wymogów, w szczególności precyzując role i zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów w łańcuchu wartości, a także ich odpowiedzialność finansową. Ponadto ustawodawcy powinni rozważyć włączenie szczegółowych wymogów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producentów do przepisów dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych ⁽³⁰⁾, aby zwiększyć skuteczność tych wymogów.

4.3.5. EKES zwraca uwagę, że Parlament apelował o określenie celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych, handlowych i przemysłowych, ale mimo to we wniosku ustawodawczym nie uwzględniono żadnego z tych celów.

4.3.6. Cele dotyczące recyklingu odpadów komunalnych i odpadów opakowaniowych do 2030 r. zostały ograniczone w porównaniu z poprzednim wnioskiem, mimo że w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji ⁽³¹⁾ zawarto stwierdzenie, iż bardziej ambitne cele w zakresie recyklingu wiążą się z większymi korzyściami finansowymi oraz korzyściami dla społeczeństwa i środowiska ⁽³²⁾. Należy przyznać, że Komisja opracowała szczegółową i realistyczną strategię wdrażania uwzględniającą szczególną sytuację poszczególnych państw członkowskich oraz łączącą środki z instrumentami finansowymi unijnej polityki spójności i innymi instrumentami ⁽³³⁾.

4.3.7. Irlandia poczyniła szybkie postępy w ciągu 10 lat, zaczynając od wykorzystania składowisk niemal w 100 %, a ostatecznie spełniając wszystkie swoje cele recyklingu. Wdrożono plan zapobiegania powstawaniu odpadów i 3 regionalne plany dotyczące odpadów. Irlandia była światowym liderem, jeśli chodzi o wprowadzenie podatku od toreb plastikowych, który następnie został przyjęty na całym świecie. Nie wszystkie problemy udało się rozwiązać; wciąż nierozstrzygnięta pozostaje kwestia niemal całkowitej kontroli działalności z zakresu gospodarki odpadami przez sektor prywatny oraz zbyt częstych przypadków zastępowania składowisk spalarniami. Irlandia pozostaje jednak dobrym przykładem na to, jak szybko osiągać zamierzone cele. Unaocznia to brak potrzeby zastosowania tak szerokiego odstępstwa, jakim jest przyznanie niektórym państwom członkowskim dodatkowych 5 lat na osiągnięcie celów.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Art. 4 ust. 3 dyrektywy 2008/98.

⁽²⁸⁾ Art. 9 dyrektywy 2008/98.

⁽²⁹⁾ Art. 29 dyrektywy 2008/98.

⁽³⁰⁾ Dyrektywa (UE) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, s. 13, 15 i 17.

⁽³³⁾ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2015) 260 final.

4.3.8. Selektywne zbieranie strumieni odpadów wydaje się nieodzowne w celu zamknięcia obiegów surowcami wtórnymi wysokiej jakości. Art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów nakłada wymóg wprowadzenia do 2015 r. systemów selektywnego zbierania przynajmniej w odniesieniu do papieru, metalu, plastiku i szkła. W poprzednim wniosku listę tę uzupełniało wprowadzenie do 2025 r. systemu selektywnego zbierania bioodpadów (art. 25). Zamiast tych rygorystycznych wymogów dotyczących selektywnego zbierania odpadów, w nowym wniosku zawarto „miękką” – a w praktyce mniej skuteczny – przepis nakładający wymóg selektywnego zbierania „wszędzie tam, gdzie jest to stosowne i możliwe z technicznego, środowiskowego i ekonomicznego punktu widzenia”. EKES apeluje o wzmocnienie tego przepisu. Zważywszy, że nowy przepis dotyczący selektywnej zbiórki bioodpadów wejdzie w życie bez odpowiedniego okresu przejściowego, taka jednoznaczna klauzula korekcyjna może skutkować na szczeblu państw członkowskich całkowitym zanikiem aspiracji w aspekcie praktycznym.

4.3.9. Należy mieć na uwadze, że sam wysoki współczynnik recyklingu nie doprowadzi do zachowania danego zasobu zgodnie ze scenariuszem postępowania z produktami szybko zbywalnymi, takimi jak aluminiowe pojemniki na napoje, w przypadku których cykl życia biegnący od produkcji do unieszkodliwienia mieści się w przedziale od 3 tygodni do 6 miesięcy⁽³⁴⁾.

4.3.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji zmierzające do zharmonizowania definicji i metod obliczeniowych w celu zapewnienia gromadzenia wiarygodnych i porównywalnych danych. Zasadnicze znaczenie ma dopilnowanie, aby zaproponowane definicje, w szczególności definicje „przygotowania do ponownego użycia” i „procesu ostatecznego recyklingu”⁽³⁵⁾, nie tworzyły barier i/lub przeszkód dla zainteresowanych stron z sektora gospodarki zaangażowanych w użycie produktu w innym celu niż pierwotny i w recykling. Przeciwnie, definicje te powinny ściśle odzwierciedlać ich potrzeby i pomagać w rozwijaniu działalności.

4.4. Od odpadów do zasobów

4.4.1. Mając na uwadze niepewność co do jakości surowców wtórnych oraz brak pewności prawa w odniesieniu do wzajemnych zależności między przepisami dotyczącymi odpadów, produktów i chemikaliów, Komisja zajmuje się głównymi przeszkodami utrudniającymi funkcjonowanie rynku surowców wtórnych. Komisja nie ocenia, dlaczego narzędzie funkcjonujące w ramach obowiązującej dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów, czyli ustanowienie kryteriów zniesienia statusu odpadu, nie okazało się skuteczne.

4.4.2. Powinno istnieć rozróżnienie pomiędzy odpowiedzialnością za właściwości użytkowe produktów a powiązaną gwarancją/rękojmią i odpowiedzialnością za komponenty produktów. Ten pierwszy rodzaj odpowiedzialności może stanowić bodziec stymulujący zmianę zachowania konsumentów. Drugi rodzaj odpowiedzialności ma istotne znaczenie dla zasobooszczędności oraz usuwania odpadów z systemu. Rozszerzona odpowiedzialność za komponenty produktów oznacza, że zasoby odpadowe nadal będą mieć właściciela, co dotyczy nie tylko sfery odpowiedzialności, ale także przewagi konkurencyjnej związanej z ponownym wykorzystaniem zasobów.

4.4.3. Należy zastosować silniejsze środki służące zwiększeniu popytu na surowce wtórne. W planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy Komisja zobowiązała się do przyjęcia bardziej ambitnych środków, takich jak ocena wprowadzenia minimalnych „współczynników materiałów poddawanych recyklingowi” w odniesieniu do kluczowych produktów.

4.4.4. Usprawnianie wykorzystywania surowców wtórnych w procesie produkcji nowych towarów może również stać się obszarem dla działalności partnerstw publiczno-prywatnych na szczeblu UE, takich jak Europejskie Partnerstwo Innowacji w dziedzinie Surowców. Niektóre europejskie sektory wydają się gotowe do podjęcia zobowiązań dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym. Na przykład europejski przemysł papierniczy ogłosił niedawno, że zobowiąże się do zwiększenia współczynnika recyklingu papieru wynoszącego obecnie niemal 72 %⁽³⁶⁾.

4.5. Priorytetowe obszary

Zdaniem EKES-u podział na pięć obszarów priorytetowych został przeprowadzony dość arbitralnie, przy czym rzuca się w oczy pominięcie „wody” jako obszaru priorytetowego.

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, s. 25.

⁽³⁵⁾ Art. 1 dyrektywy 2008/98/WE.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>.

Tworzywa sztuczne

4.5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź strategii dotyczącej tworzyw sztucznych na 2017 r. i zamierza wnieść w nią szczegółowy wkład.

4.5.2. Kluczowe znaczenie będzie miało poruszenie w tej strategii problemu zanieczyszczenia morza przez tworzywa sztuczne; konieczne będzie wyznaczenie szczegółowych celów w tym zakresie. Wpływ specjalnych działań zmierzających do ograniczania powstawania odpadów morskich – działań, które wskazano w załączniku i które są zgodne z celami zrównoważonego rozwoju – zostanie znacznie zwiększony poprzez wyznaczenie wymiernego celu w strategii dotyczącej tworzyw sztucznych.

4.5.3. Jest to również okazja do poruszenia problemu własności i rozszerzonej odpowiedzialności producenta, szczególnie w odniesieniu do tworzyw sztucznych. Ma to kluczowe znaczenie, biorąc pod uwagę, że żyjemy w epoce geologicznej – antropocenie – która prawdopodobnie będzie oficjalnie identyfikowana na podstawie poziomu tworzyw sztucznych w tworzących się obecnie warstwach geologicznych.

Odpady spożywcze

4.5.4. EKES nie zgadza się, że pomiar marnotrawienia żywności jest zbyt trudny do przeprowadzenia ani że ustalenie celu w tym zakresie byłoby przedwczesne. Prowadzone były już prace nad określeniem kryteriów oceny poziomów marnotrawienia żywności⁽³⁷⁾.

4.5.5. Odesłanie do celów zrównoważonego rozwoju nie wystarczy do ograniczenia marnotrawstwa żywności. Należy określić cele szczegółowe wraz z terminami ich osiągnięcia, tak aby można było mierzyć postęp do roku 2030, jak również ustalić przeglądy śródkresowe.

Surowce krytyczne

4.5.6. Często przytaczany przykład telefonów komórkowych unaocznia problem odzysku surowców krytycznych. Tak wszechobecny produkt może stanowić interesujący barometr sukcesu w wielu aspektach pakietu w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym – od ekoprojektu poprzez starzenie się produktów po odzysk surowców krytycznych.

Odpady z budowy i rozbiórki

4.5.7. Wariant zasypywania wykopów należy wykreślić.

4.5.8. Istniejącymi budynkami należy gospodarować jak zasobami, które stanowią, z uwzględnieniem strategii maksymalizacji ponownego wykorzystania i recyklingu licznych zasobów w nich zawartych.

Inne obszary

4.5.9. Woda jako zasób powinna być istotną częścią gospodarki o obiegu zamkniętym⁽³⁸⁾. Zamknięte obiegi, redukcja odpadów i usuwanie zanieczyszczeń to istotne aspekty gospodarki wodnej w modelu obiegu zamkniętego. Wymagane są szczegółowe wytyczne, jak to osiągnąć.

4.6. Monitorowanie postępów w realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym

4.6.1. W poprzednim pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym⁽³⁹⁾ Komisja zapowiedziała, że przeprowadzi ocenę zalecenia sformułowanego przez Platformę Efektywnego Gospodarowania Zasobami dotyczącego wprowadzenia głównego celu w zakresie zasobooszczędności podczas przeglądu strategii „Europa 2020”. Byłby to sposób na włączenie tego aspektu do kluczowych sektorów polityki. Wynik tych ocen powinny zostać upubliczniony. Należy także opracować praktyczną miarę umożliwiającą monitorowanie rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym.

⁽³⁷⁾ Zob. m.in. projekt FUSIONS w ramach 7PR UE: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

⁽³⁸⁾ Komisja Europejska, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies* [Zdrowie, środowisko i biogospodarka: prognozy i następstwa europejskiej polityki badań naukowych i innowacji], 2015, s. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, s. 14.

4.6.2. Procedura europejskiego semestru jest istniejącym mechanizmem, w którym można zastosować zarówno analizę wyzwań inwestycyjnych dla poszczególnych krajów, jak i zalecenia dla poszczególnych krajów, w celu wykorzystywania danych z rocznej analizy wzrostu gospodarczego i innych baz danych do promocji wdrażania inicjatyw z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym i odejścia od obecnego nierównoważonego modelu liniowego. Procedura europejskiego semestru i powiązane z nią narzędzia powinny być wykorzystywane jako instrumenty polityczne stymulujące wdrażanie i promocję gospodarki o obiegu zamkniętym. Ponowne zazielenienie procedury europejskiego semestru jest kluczowym elementem osiągnięcia założonych celów. EKES apeluje o dokonanie oceny wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska i o uwzględnienie zalecenia, aby do wspierania gospodarki o obiegu zamkniętym wykorzystywano możliwości fiskalne, takie jak podatki ekologiczne.

4.6.3. Międzysektorowy charakter gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga utworzenia międzysektorowego organu monitorującego. W zakres jego kompetencji musiałoby wchodzić badanie wymaganej integracji poziomej, a także integracji pionowej niezbędnej do wdrożenia planu działania.

4.6.4. Każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć specjalny punkt kontaktowy do celów sprawozdawczości w zakresie realizacji przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, jeżeli skala tego przejścia ma spełniać wymagania wskazane przez Komisję.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD))

(2016/C 264/15)

Sprawozdawca: Mário SOARES

Komisja Europejska, w dniu 29 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 4 lutego 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 207 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 19 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 223 do 3 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 UE dokonała intensywniejszej integracji i liberalizacji europejskich systemów zamówień publicznych podczas przeglądu Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA), w trakcie negocjacji handlowych z państwami trzecimi oraz w ramach porozumień handlowych zawartych niedawno przez Unię Europejską. Reformy te zaowocowały szerszym otwarciem europejskich zamówień publicznych dla przedsiębiorstw z krajów rozwiniętych lub wschodzących, lecz kraje te nie odpowiedziały na to otwarcie podobną ofertą. Europejskie przedsiębiorstwa wciąż spotykają się z dyskryminującymi i restrykcyjnymi praktykami w państwach trzecich. Otwarcie to jest potrzebne tym bardziej, że zamówienia publiczne stanowią około 20 % światowego PKB, a w obecnej sytuacji kryzysowej inwestycje publiczne w infrastrukturę oraz zamówienia publiczne na dostawy i roboty budowlane w krajach o gospodarkach rozwiniętych i wschodzących stanowią będą prawdopodobnie kluczową dźwignią wzrostu gospodarczego w najbliższych latach.

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w wielu swoich opiniach wypowiadał się pozytywnie o wyznaczonym przez Unię Europejską celu szerszego otwarcia rynków zamówień publicznych we wszystkich państwach na konkurencję międzynarodową. Komitet wskazywał również, że trzeba zadbać o uproszczenie przepisów w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do MŚP, lecz również na potrzebę przestrzegania zasad przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania. Ponadto wielokrotnie domagał się, by w prowadzeniu europejskiej polityki handlowej należycie umocnić wymiary społeczny i środowiskowy oraz poszanowanie podstawowych praw człowieka i ochronę konsumentów, zgodnie z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który wzywa do większej spójności z zasadami i celami Unii.

1.3 Komitet rozumie zaniepokojenie Komisji, która pragnie zapewnić większe otwarcie zamówień publicznych dla przedsiębiorstw europejskich w państwach trzecich. Jest również świadomy efektu dźwigni, jaki może przynieść zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych, będący przedmiotem niniejszej opinii.

1.4 Komitet uważa, że proponowane rozporządzenie może być pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia większego otwarcia zamówień publicznych, zwłaszcza w negocjacjach toczących się w ramach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) między UE a Stanami Zjednoczonymi, w negocjacjach dotyczących umowy handlowej z Japonią czy w negocjacjach w sprawie przystąpienia Chin do Porozumienia w sprawie zamówień publicznych Międzynarodowej Organizacji Handlu (WTO), ponieważ systemy zamówień publicznych w tych państwach są mniej otwarte niż w państwach Unii Europejskiej; rozporządzenie może również posłużyć jako pierwszy krok w tym samym kierunku wobec państw niebędących sygnatariuszami GPA, takich jak Rosja, Brazylia lub Argentyna.

1.5 Niemniej jednak Komitet ma świadomość, że w Radzie i Parlamencie Europejskim istnieją poważne rozbieżności stanowisk w kwestii zarówno istotności, jak i skuteczności wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.6 Komitet podkreśla absolutną konieczność zapewnienia wolnej i niezakłóconej konkurencji z przedsiębiorstwami z państw trzecich w dziedzinie zamówień publicznych. EKES wątpi jednakże w to, by obecny wniosek dotyczący rozporządzenia umożliwił osiągnięcie celu wyrównanego otwarcia zamówień publicznych w państwach trzecich. Komitet uważa mianowicie, że nowy wniosek dotyczący rozporządzenia nie jest dość ambitny, jako że jego zakres stosowania ograniczony jest jedynie do dostosowania cen w przypadku umów o wartości co najmniej 5 000 000 EUR, i zwraca uwagę, że wartość tylko 7 % wszystkich zamówień publicznych przekracza 5 000 000 EUR. Ponadto sądzi, że kara w wysokości do 20 % ceny ofert nie jest wystarczająca i należy ją rozpatrywać indywidualnie. Komitet sugeruje stosowanie środków korekty cen w odniesieniu do zamówień, których wartość szacunkowa wynosi co najmniej 2 500 000 EUR.

1.7 Komitet zastanawia się również, czy skierowany do państw członkowskich zakaz stosowania środków restrykcyjnych, które wykraczają poza wymogi określone w rozporządzeniu, nie jest równoznaczny z faktyczną liberalizacją rynków zamówień publicznych dla przedsiębiorstw z państw trzecich poniżej progu 5 000 000 EUR bez żadnych ustępstw wzajemnych. Komitet opowiada się zatem za pilną potrzebą wyważonego i wzajemnego otwarcia rynków zamówień publicznych pomiędzy UE a państwami trzecimi.

1.8 Komitet ubolewa, że wniosek dotyczący rozporządzenia nie zawiera odniesienia do celu zrównoważonego rozwoju, mimo iż Komisja wpisała ten cel jako ważny element swojego komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich” i wielokrotnie ogłaszała, że będzie uwzględniać kwestie zrównoważonego rozwoju we wszystkich właściwych obszarach umów o wolnym handlu (np. dotyczących energii i surowców lub zamówień publicznych)⁽¹⁾.

1.9 Komitet wyraża ubolewanie, że w nowym rozporządzeniu uchyla się art. 85 i 86 dyrektywy 2014/25/UE, jako że przepisy te są ambitne i bardziej zgodne z celem uwzględniania zrównoważonego rozwoju. Obejmują one bowiem wymiar społeczny, co ma związek z trudnościami przedsiębiorstw europejskich w zdobywaniu zamówień publicznych w krajach trzecich, wynikającymi z nieprzestrzegania w tych państwach międzynarodowych przepisów w dziedzinie prawa pracy. Komitet uważa poza tym, że należałoby poświęcić większą uwagę możliwościom włączenia pewnych elementów tych artykułów do aktualnego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.10 Komitet wyraża zatem przekonanie, że w rozporządzeniu należałoby wypracować ambitniejsze podejście w zakresie promowania celów zrównoważonego rozwoju, poszanowania praw podstawowych i ochrony konsumentów w procedurze udzielania zamówień publicznych w państwach trzecich. Komitet uważa, że nieprzestrzeganie tych podstawowych zasad może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw, i sądzi, że definicja „środka lub praktyki restrykcyjnej” w art. 2 wniosku musi obejmować nieprzestrzeganie tych zasad podstawowych. Komitet jest również zdania, że sprawozdanie, które Komisja powinna przedstawić najpóźniej do dnia 31 grudnia 2018 r. i przedstawiać je przynajmniej co trzy lata (art. 16 wniosku), powinno dotyczyć nie tylko dostępu podmiotów gospodarczych do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w państwach trzecich, lecz także przestrzegania przepisów społecznych i środowiskowych w procedurach udzielania zamówień w państwach trzecich, jak również poszanowania podstawowych praw człowieka i ochrony konsumentów. Sprawozdania Komisji z wdrożenia rozporządzenia powinny to również należycie uwzględnić.

1.11 EKES domaga się, by w obecnym wniosku dotyczącym rozporządzenia przypomniano o wymogu, zgodnie z którym przedsiębiorstwa z państw trzecich uczestniczące w procedurach udzielania zamówień publicznych w UE są zobowiązane do przestrzegania przepisów służących propagowaniu zasad zrównoważonego rozwoju i wzmocnieniu aspektów społecznych i środowiskowych oraz podstawowych praw człowieka, ochrony konsumentów i integracji lub ponownej integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, przewidzianych w dyrektywach 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE w sprawie zamówień publicznych. Przestrzeganie tych zasad ma podstawowe znaczenie dla wolnej i niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym.

⁽¹⁾ Zob. COM(2015) 497 final.

1.12 Komitet odnosi się pozytywnie do niestosowania rozporządzenia do krajów najsłabiej rozwiniętych i najbardziej podatnych na zagrożenia według definicji z rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP) ⁽²⁾, lecz przypomina Komisji o konieczności przyjęcia dodatkowych środków w celu promowania udziału krajów najsłabiej rozwiniętych i najbardziej podatnych na zagrożenia w zamówieniach publicznych w UE.

1.13 Komitet popiera również niestosowanie rozporządzenia do europejskich MŚP. Pragnie jednak przypomnieć Komisji, że MŚP potrzebują szczególnego wsparcia, zarówno w zakresie dostępu do zamówień „transgranicznych” w Unii Europejskiej, jak i dostępu do zamówień publicznych w państwach trzecich.

2. Kontekst

2.1 Komisja Europejska i Parlament Europejski zasięgnęły jednocześnie opinii EKES-u na temat zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich.

2.2 Wydatki przeznaczone na zamówienia publiczne szacuje się ogółem na około 20 % światowego PKB. W obecnej sytuacji kryzysowej inwestycje publiczne w dziedzinie infrastruktury oraz zamówienia publiczne na dostawy i roboty budowlane w krajach o gospodarkach rozwiniętych i wschodzących stanowiąc będą prawdopodobnie istotną dźwignię wzrostu gospodarczego w najbliższych latach.

2.3 UE przeprowadziła stopniową integrację swoich systemów zamówień publicznych. Dokonała ich otwarcia dzięki większej liberalizacji europejskich zamówień publicznych w ramach przeglądu Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA) Światowej Organizacji Handlu, które weszło w życie w kwietniu 2014 r., a także w trakcie negocjacji handlowych Unii Europejską niedawno (przykładowo UE–Korea, UE–Ameryka Środkowa, UE–Kolumbia/Peru, UE–Mołdawia, UE–Gruzja, UE–Ukraina)].

2.4 Tymczasem europejskie przedsiębiorstwa wciąż spotykają się z dyskryminującymi i restrykcyjnymi praktykami w państwach trzecich. Praktyki te wynikają z różnych czynników:

- Niektóre z pozostałych krajów sygnatariuszy GPA (podpisanego przez 43 członków WTO) nie podjęły aż tak znacznych zobowiązań jak UE. Mianowicie UE otwarła 80 % swoich zamówień publicznych, a pozostałe kraje rozwinięte otwarły zaledwie 20 % swoich. Unia otwiera swoje zamówienia publiczne na kwotę około 352 miliardów EUR dla oferentów pochodzących z państw-stron Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA), natomiast zamówienia publiczne w skali światowej są zamknięte dla konkurencji w ponad 50 % ich wartości, co oznacza, że eksport z Unii realizuje się tylko na kwotę 10 miliardów EUR, a straty z tytułu eksportu szacuje się na 12 miliardów EUR.
- Chiny wciąż nie zakończyły negocjacji w sprawie swojego przystąpienia do porozumienia, pomimo że zobowiązały się do starań na rzecz dołączenia do porozumienia już w momencie wstąpienia do WTO w 2001 r. Rosja również zobowiązała się do podjęcia negocjacji w celu przystąpienia do porozumienia w ciągu czterech lat od przyłączenia się do WTO w 2012 r. Przystąpienie Rosji do porozumienia GPA może potrwać jeszcze dłużej niż w przypadku Chin.
- Niektórzy z ważniejszych graczy, członków G20 (Brazylia, Indie, Argentyna), nie chcą przystąpić do GPA, a negocjacje dwustronne z tymi krajami mogą potrwać jeszcze długo.

2.5 Należy również zauważyć, że znaczna liczba partnerów handlowych Unii Europejskiej nadal stosuje preferencje wobec krajowych producentów lub towarów bądź preferencje na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (przykładowo „Buy American Act” w Stanach Zjednoczonych lub „Buy Chinese Policy” w Chinach, preferencyjne marże narzucone prawem w Brazylii, krajowe środki preferencyjne na poziomie regionalnym w Australii), co w istocie wyklucza przedsiębiorstwa z Unii Europejskiej z udziału w tych zamówieniach publicznych ⁽³⁾.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 31).

2.6 W przypadku zamówień publicznych otwartych na konkurencję w państwach trzecich skuteczny udział przedsiębiorstw europejskich w publicznych przetargach często jest blokowany za pomocą przeszkód, które „przekraczają granice państwowe” (takich jak odmienne zasady certyfikacji i normalizacji, procedury licencyjne, nieprzejrzyste lub dyskryminujące procedury itp.). Są one jeszcze bardziej złożone i sprawiają więcej kłopotów z punktu widzenia technicznego, ponieważ ich rozpoznanie, przeanalizowanie i usunięcie zajmuje więcej czasu, a dotyczące ich normy i praktyki są restrykcyjne. Komitet zwracał już na to uwagę w poprzedniej opinii.

2.7 W tej sytuacji, skomplikowanej ze względu na brak dźwigni dla uzyskania istotnego otwarcia zamówień publicznych w państwach trzecich, Unia Europejska od lat stara się opracować instrument przewidujący możliwość wprowadzenia ograniczeń w przypadku braku wzajemności lub w przypadku restrykcyjnych i dyskryminujących środków nałożonych na europejskie przedsiębiorstwa przez państwa trzecie.

2.8 Należy jednak zwrócić uwagę, że UE dysponowała i dysponuje możliwością ograniczenia dostępu do zamówień publicznych w Unii Europejskiej dla przedsiębiorstw z krajów, które nie zapewniają takiego samego traktowania przedsiębiorstw, z jakiego korzystają te kraje w Unii Europejskiej w przypadku zamówień publicznych w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Niemniej nigdy nie skorzystano z tej możliwości. W istocie **dyrektywa 2004/17/WE** (zmieniona **dyrektywą 2014/25/UE, która wchodzi w życie w dniu 18 kwietnia 2016 r.**) przewidywała możliwość odrzucenia ofert zawierających ponad 50 % towarów pochodzących z państw trzecich, z którymi Unia nie zawarła umów międzynarodowych (art. 58), oraz możliwość zaproponowania Radzie przez Komisję (art. 59) decyzji o zawieszeniu lub ograniczeniu na pewien okres dostępu do zamówień publicznych w Unii Europejskiej dla przedsiębiorstw z krajów, które nie zapewniają takiego samego traktowania przedsiębiorstw, z jakiego korzystają te kraje w Unii Europejskiej, lub z krajów, gdzie trudności te są związane z nieprzestrzeganiem międzynarodowych norm w dziedzinie pracy. Postanowienia te powtórzono w art. 85 i 86 dyrektywy 2014/25/UE.

2.9 Natomiast dyrektywa ogólna o zamówieniach publicznych **2004/18/WE** (zmieniona **dyrektywą 2014/24/UE**) nie zawiera podobnych zapisów. W związku z tym w poszczególnych państwach członkowskich istniały i nadal istnieją różne praktyki w odniesieniu do zagranicznych oferentów lub ofert zawierających towary lub usługi pochodzące z państw trzecich. W niektórych państwach członkowskich stosowano równe traktowanie, natomiast w innych państwach członkowskich było ono uzależnione od istnienia lub braku zobowiązań międzynarodowych wynikających z Porozumienia w sprawie zamówień publicznych WTO lub traktatów dwustronnych.

2.10 Komisja, aby zaradzić brakowi przepisów w ogólnej dyrektywie o zamówieniach publicznych, a także ze względu na fakt, że niektóre państwa trzecie nie chcą otworzyć swoich zamówień publicznych na konkurencję międzynarodową, ale korzystają ze stosunkowo łatwego dostępu do rynku europejskiego, przedstawiła w 2012 r. wniosek dotyczący rozporządzenia w celu wprowadzenia pewnej wzajemności dostępu do zamówień publicznych.

2.11 Pierwszy wniosek Komisji z 2012 r. przypominał najpierw ogólną zasadę, zgodnie z którą na wewnętrznym unijnym rynku zamówień towary i usługi objęte zobowiązaniami UE dotyczącymi dostępu do rynku traktuje się w postępowaniach o udzielenie zamówienia na równi z towarami i usługami z UE, oraz rozszerzył to traktowanie na towary i usługi pochodzące z państw najsłabiej rozwiniętych.

Jeśli chodzi o traktowanie towarów i usług nieobjętych zobowiązaniami dotyczącymi dostępu do rynku, wniosek opierał się na dwóch filarach:

- **filarze zdecentralizowanym (art. 6)**, pozwalającym podmiotowi zamawiającemu powiadomić Komisję o zamiarze wykluczenia ofert, w których wartość towarów i usług nieobjętych zobowiązaniami międzynarodowymi przekracza 50 % całkowitej wartości towarów i usług uwzględnionych w ofercie: Komisja mogła wyrazić zgodę na takie wykluczenie w przypadku braku znaczącej wzajemności w otwarciu rynku między UE a państwem, z którego pochodzą dane towary lub usługi; Komisja mogła również wyrazić zgodę na wykluczenie w przypadku, gdy dane towary i usługi objęte są zastrzeżeniem dostępu do rynku ze strony UE w ramach umowy międzynarodowej;

- **mechanizmie scentralizowanym (art. 8–13)**, umożliwiającym Komisji wszczęcie postępowania wyjaśniającego; Komisja mogła prowadzić postępowania wyjaśniające z własnej inicjatywy, na wniosek państwa członkowskiego lub zainteresowanej strony w celu sprawdzenia, czy istnieją restrykcyjne praktyki w udzielaniu zamówień w państwach trzecich; Komisja mogła podjąć konsultacje z danym państwem w celu zaradzenia takim restrykcyjnym praktykom i poprawy sytuacji w zakresie dostępu przedsiębiorstw UE do rynku lub, w przypadku niepowodzenia, nałożyć środki restrykcyjne o charakterze tymczasowym; tego rodzaju środki restrykcyjne obejmowały zasadniczo dyskwalifikację określonych ofert złożonych w ponad 50 % z towarów lub usług pochodzących z danego państwa trzeciego (zamknięcie rynku europejskiego) lub obowiązkową karę cenową nakładaną na oferowane towary lub usługi, które pochodzą z danego państwa trzeciego; postępowanie wyjaśniające Komisji należało zakończyć w okresie 9 miesięcy; w uzasadnionych przypadkach termin ten można było przedłużyć o 3 miesiące.

2.12 Parlament przyjął swoje sprawozdanie w 2014 r.⁽⁴⁾ i wyraził pewien sprzeciw wobec procedury zdecentralizowanej. Zdaniem Parlamentu tylko Komisja, a nie władze lokalne, może decydować o wykluczeniu oferty, ponieważ handel międzynarodowy należy do wyłącznych kompetencji UE. Zaproponował więc włączenie procedury zdecentralizowanej do procedury scentralizowanej. Wskazano również inne kwestie sporne, jak brak wzajemności w przypadku przestrzegania zasad społecznych i środowiskowych oraz podstawowych norm MOP czy niezdefiniowanie braku znaczącej wzajemności. Parlament zaproponował również domniemanie braku wzajemności w przypadku nieprzestrzegania międzynarodowych przepisów w dziedzinie prawa pracy. Parlament wyraził ponadto zaniepokojenie faktem, że rozporządzenie nie broni europejskich zasad środowiskowych i społecznych.

2.13 Jeśli chodzi o Radę, pierwsze czytanie nie doprowadziło do przyjęcia decyzji. Kilkanaście państw członkowskich nie akceptowało w pełni wniosku i utworzyło mniejszość blokującą. Najważniejszymi spośród nich były Niemcy, Niderlandy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo oraz kilka krajów Europy Wschodniej. Wyraziły one obawy, że instrument taki może być postrzegany jako protekcyjny na poziomie światowym. Kraje popierające wniosek, pod przewodnictwem Francji, doprowadziły do debaty technicznej w 2014 r. Zaistniała nadzieja na uzyskanie porozumienia w czasie prezydencji włoskiej (w drugim półroczu 2014 r.). Niestety tak się jednak nie stało i Komisja przyjęła zmieniony wniosek w styczniu⁽⁵⁾, z nadzieją na odblokowanie sytuacji w Radzie.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja przedstawia nowy wniosek jako mający na celu skorygowanie pewnych negatywnych konsekwencji poprzedniego. W nowym wniosku Komisja skreśliła procedurę zdecentralizowaną, którą krytykowano jako nakładającą duże obciążenia administracyjne i sprzyjającą pewnemu rozdrobnieniu rynku wewnętrznego. Skreśliła również możliwość całkowitego zamknięcia unijnego rynku, zachowując możliwość nałożenia – po postępowaniu wyjaśniającym Komisji – kar cenowych w wysokości 20 % na oferty złożone w ponad 50 % z towarów lub usług pochodzących z państw stosujących dyskryminujące lub restrykcyjne praktyki. Te środki korekty cen stosuje się jedynie w przypadku zamówień o szacunkowej wartości na poziomie co najmniej 5 mln EUR, co zmniejsza zdaniem Komisji ryzyko działań odwetowych ze strony państw trzecich. Wniosek przewiduje również, że środek korekty cen nie będzie mieć zastosowania w odniesieniu do europejskich małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) ani oferentów lub towarów pochodzących z krajów najslabiej rozwiniętych i podatnych na zagrożenia według definicji z rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP).

3.2 EKES wielokrotnie wypowiadał się pozytywnie o wyznaczonym przez Unię Europejską celu szerszego otwarcia rynków zamówień publicznych wszystkich krajów na konkurencję międzynarodową, lecz wskazywał również na potrzebę położenia nacisku na uproszczenie przepisów w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, na zasady przejrzystości, niedyskryminacji, równego traktowania, odpowiedzialności społecznej i odpowiedzialności za środowisko oraz na poszanowanie praw podstawowych⁽⁶⁾.

3.3 Komitet rozumie zaniepokojenie Komisji, która pragnie zapewnić większe otwarcie zamówień publicznych dla przedsiębiorstw europejskich w państwach trzecich. Komitet podziela również stanowisko, że wniosek dotyczący takiego rozporządzenia może być pierwszym krokiem w negocjacjach na temat zamówień publicznych w ramach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) między UE a Stanami Zjednoczonymi, w negocjacjach handlowych z Japonią i negocjacjach dotyczących przystąpienia Chin do porozumienia GPA, ponieważ systemy zamówień publicznych w tych państwach są mniej otwarte niż w państwach Unii Europejskiej, lecz może stanowić również pierwszy krok w tym samym kierunku wobec państw niebędących sygnatariuszami GPA, takich jak Rosja, Brazylia lub Argentyna.

⁽⁴⁾ P7_TA (2014)0027.

⁽⁵⁾ COM(2016) 34 final.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych, przyjęta w dniu 28 maja 2008 r., sprawozdawca: Henri Malosse (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32) oraz opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 31).

3.4 EKES wątpi jednakże w to, by przyjęcie omawianego rozporządzenia umożliwiło osiągnięcie celu otwarcia zamówień publicznych w państwach trzecich. Komitet uważa, że nowemu wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia brakuje ambicji ze względu na jego ograniczony zakres stosowania. Jego wpływ na otwarcie zamówień publicznych w państwach trzecich jest bardzo niepewny i może również być bardzo ograniczony.

3.5 Zdaniem samej Komisji tylko 7 % wszystkich publikowanych zamówień ma wartość przekraczającą 5 000 000 EUR. Zamówienia te odpowiadają jednakże 61 % wartości zamówień publicznych UE. Niemniej mając na uwadze, że rozporządzenie będzie miało zastosowanie wyłącznie do zamówień nieobjętych zobowiązaniami międzynarodowymi Unii Europejskiej, należałoby zadać sobie pytanie, jaka część zamówień publicznych będzie nim objęta, zwłaszcza po ewentualnym przystąpieniu Chin do GPA oraz zakończeniu negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią. Ryzyko ograniczenia zastosowania do bardzo małej liczby zamówień i krajów może w znacznym stopniu ograniczyć przydatność rozporządzenia. Komitet sugeruje stosowanie środków korekty cen w odniesieniu do zamówień, których wartość szacunkowa wynosi co najmniej 2 500 000 EUR.

3.6 Szkoda również, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia brakuje odniesienia do zrównoważonego rozwoju, na który Komisja przecież zwraca uwagę w swoim komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”, zobowiązując się do „uwzględniania kwestii zrównoważonego rozwoju we wszystkich właściwych obszarach umów o wolnym handlu (np. dotyczących energii i surowców lub zamówień publicznych)” (7). W prowadzeniu europejskiej polityki handlowej należy odpowiednio umocnić wymiary społeczny i środowiskowy oraz poszanowanie podstawowych praw człowieka i ochronę konsumentów, zgodnie z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który wzywa do większej spójności z zasadami i celami Unii.

3.7 Nowe dyrektywy 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE w sprawie zamówień publicznych i koncesji mają służyć propagowaniu zasad zrównoważonego rozwoju i wzmocnieniu aspektów społecznych i środowiskowych oraz podstawowych praw człowieka, ochrony konsumentów i integracji lub ponownej integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Przestrzeganie tych zasad ma podstawowe znaczenie dla wolnej i niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym. EKES uważa, że przydatne byłoby przypomnieć w obecnym wniosku dotyczącym rozporządzenia, że przedsiębiorstwa z państw trzecich uczestniczące w procedurach udzielania zamówień publicznych w UE są zobowiązane do przestrzegania tych przepisów.

3.8 Komisja mówi o restrykcyjnych środkach lub praktykach, lecz w żaden sposób nie odnosi się do trudności w zdobywaniu zamówień publicznych w państwach trzecich wynikających z nieprzestrzegania przez konkurujące przedsiębiorstwa zasad społecznych i środowiskowych, a także podstawowych praw człowieka lub ochrony konsumentów. Komitet uważa, że nieprzestrzeganie tych podstawowych zasad może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw, i sądzi, że definicja „środka lub praktyki restrykcyjnej” w art. 2 wniosku musi obejmować nieprzestrzeganie tych zasad podstawowych. Komitet jest również zdania, że sprawozdanie, które Komisja powinna przedstawić najpóźniej do dnia 31 grudnia 2018 r. i później przynajmniej co trzy lata (art. 16 wniosku), powinno dotyczyć nie tylko dostępu podmiotów gospodarczych do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w państwach trzecich, lecz także przestrzegania przepisów społecznych i środowiskowych w procedurach udzielania zamówień w państwach trzecich, jak również poszanowania podstawowych praw człowieka i ochrony konsumentów. Sprawozdania Komisji z wdrożenia rozporządzenia powinny to również należycie uwzględnić.

3.9 Można powątpiewać w powodzenie nowego rozporządzenia, jeśli wziąć pod uwagę stwierdzone w obrębie Rady podział, który spowodował jego zablokowanie. W istocie wyeliminowanie filara zdecentralizowanego mogłoby spowodować kolejną blokadę, przede wszystkim z uwagi na wszystkie pozostałe zmiany.

4. Uwagi szczególne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzone w art. 1 ust. 5 proponowanego rozporządzenia uściślenie, że państwa członkowskie w odniesieniu do wykonawców, towarów i usług z państwa trzeciego nie mogą stosować środków restrykcyjnych wykraczających poza środki przewidziane w rozporządzeniu. Zaletą tego wyjaśnienia jest większe ujednoclenie stosowania europejskich zasad w dziedzinie zamówień publicznych w odniesieniu do podmiotów zagranicznych. Komitet zastanawia się jednak, czy zakaz ten nie jest równoznaczny z faktyczną liberalizacją europejskich rynków zamówień publicznych dla przedsiębiorstw z państw trzecich poniżej progu 5 000 000 EUR bez żadnych ustępstw wzajemnych. W istocie obecnie niektóre państwa członkowskie stosują ograniczenia w odniesieniu do zamówień publicznych nieobjętych zobowiązaniami międzynarodowymi, a w art. 85 dyrektywy 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych przewidziano wyraźnie możliwość odrzucenia ofert zawierających ponad 50 % towarów pochodzących z państw trzecich, z którymi Unia nie zawarła umów międzynarodowych. Artykuł ten zostanie uchylony rozporządzeniem, którego dotyczy wniosek.

(7) Zob. przypis 1.

4.2 Komitet całkowicie popiera niestosowanie rozporządzenia do krajów najsłabiej rozwiniętych i podatnych na zagrożenia według definicji z rozporządzenia GSP (art. 4). W celu zapewnienia skuteczności tego wykluczenia oraz aby mogło ono przynieść korzyści najsłabiej rozwiniętym krajom i ich przedsiębiorstwom, zwraca się do Komisji, by w witrynie internetowej *Export Helpdesk* przeznaczonej dla krajów rozwijających się zamieściła wyjaśnienia dotyczące zamówień publicznych w Unii Europejskiej i link do publikacji w Dzienniku Urzędowym (TED) oraz aby zapewniła konieczną pomoc techniczną przedsiębiorstwom z krajów rozwijających się pragnącym uzyskać informacje na temat funkcjonowania zasad dotyczących zamówień publicznych w Unii Europejskiej.

4.3 Komitet popiera również niestosowanie rozporządzenia do europejskich MŚP (art. 5). Pragnie jednak przypomnieć Komisji, że MŚP potrzebują szczególnego wsparcia, zarówno w zakresie dostępu do zamówień „transgranicznych” w Unii Europejskiej, jak i dostępu do zamówień publicznych w państwach trzecich. Podejście to wiąże się w spójny sposób z faktem, że MŚP poświęca się szczególną uwagę w komunikacie Komisji „Handel dla wszystkich”. Cel dotyczący poprawy dostępu MŚP do zamówień publicznych musi zostać określony w ramach rozdziału TTIP dotyczącego MŚP, a także w przyszłych umowach handlowych zawierających takie rozdziały. EKES wypowiedział się już przeciwko ustanawianiu kontyngentów dla MŚP w dziedzinie zamówień publicznych na wzór amerykańskiej ustawy „Small Business Act”, lecz wzywa do prowadzenia polityki aktywnego wsparcia udziału MŚP, aby umożliwić im dostęp do większej liczby zamówień publicznych⁽⁸⁾. Komitet zwracał już też uwagę na konieczność ulepszenia bazy danych Komisji w zakresie dostępu do rynku Komisji (*Market access Data base*), aby z jednej strony zawierała ona wiarygodne i łatwo dostępne informacje o zamówieniach, formalnościach i specyfikacjach technicznych, które *de facto* uniemożliwiają uczestnictwo w państwach trzecich, a z drugiej strony, dostarczała danych statystycznych i wskaźników oddziaływania czynników zakłócających konkurencję⁽⁹⁾.

4.4 Komitet rozumie zaniepokojenie Komisji związane z brakiem instrumentu prawnego umożliwiającego jej zapewnienie europejskim przedsiębiorstwom skutecznego dostępu do zamówień publicznych w państwach trzecich, ponieważ rozporządzenie (UE) nr 654/2014 dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego nie ma zastosowania w przypadku braku porozumienia międzynarodowego. Niemniej jednak procedura postępowania wyjaśniającego przewidziana w art. 6–8 rozporządzenia wydaje się szczególnie powolna i pozbawiona skuteczności. Komitet, po pierwsze, wyraża wątpliwości co do szerokiej swobody uznania pozostawionej Komisji w odniesieniu do podjęcia decyzji o konieczności przeprowadzenia dochodzenia. Następnie, jeśli chodzi o czas trwania postępowania, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, nie zostało ono w nowym wniosku skrócone. Jego całkowity możliwy czas trwania nadal wynosi 12 miesięcy. Okres ten wydaje się bardzo długi, mając na uwadze, że w wielu przypadkach, a przede wszystkim w przypadkach, gdy Komisja wszczyna postępowanie wyjaśniające z własnej inicjatywy, dysponuje już ona pewną liczbą informacji i często podjęła już temat w istniejącej przestrzeni dialogu z państwami trzecimi. Komitet rozumie również fakt, że postępowanie wyjaśniające byłoby zawieszane na czas ewentualnych negocjacji handlowych. Niemniej z uwagi na czas trwania negocjacji handlowych i ich wdrażania, uważa, że byłoby pożądane określenie długości terminu zawieszenia, który nie powinien przekraczać dwóch lat.

4.5 Komitet uważa, że to, iż postępowanie wyjaśniające może zakończyć się jedynie korektą cen na poziomie 20 % w przypadku umów o wartości powyżej 5 000 000 EUR – przy czym przepisowi temu towarzyszy znaczna liczba wyjątków – jest niewystarczające i pozbawia rozporządzenie skuteczności.

4.6 Komitet wyraża ubolewanie, że w nowym rozporządzeniu uchyla się art. 85 i 86 dyrektywy 2014/25/UE, jako że przepisy te są ambitne i bardziej zgodne z celem uwzględniania zrównoważonego rozwoju ze względu na to, że obejmują wymiar społeczny i środowiskowy. Komitet uważa poza tym, że należałoby poświęcić większą uwagę możliwościom włączenia pewnych elementów tych artykułów do aktualnego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych, przyjęta w dniu 28 maja 2008 r., sprawozdawca Henri Malosse (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32).

⁽⁹⁾ Zob. przypis 3.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Stan unii energetycznej w 2015 r.”

(COM(2015) 572 final)

(2016/C 264/16)

Sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT

Dnia 18 stycznia 2016 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Stan unii energetycznej w 2015 r.”

(COM(2015) 572 final).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 5 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27 i 28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 28 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 1 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Strategia ramowa na rzecz unii energetycznej została zainicjowana w lutym 2015 r. Unia ta zacznie nabierać kształtu w 2016 r. U jej podstaw leżą refleksje różnych ośrodków analitycznych lub osobistości europejskich dotyczące koncepcji europejskiej wspólnoty energetycznej. Projekt ten propagowany był zwłaszcza przez Instytut Jacques'a Delorsa oraz przez Jerzego Buzka. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny od początku wyrażał swe pełne poparcie dla tej inicjatywy.

1.2 Wiele państw członkowskich nie przyjęło zbyt przychylnie tej koncepcji, ponieważ wiązałyby się ona z koniecznością rewizji traktatów, co w obecnej dobie wzrostu eurosceptycyzmu jest procedurą co najmniej ryzykowną. Niemniej argumentami przemawiającymi za podjęciem inicjatywy na szczeblu europejskim były idea lepszej koordynacji polityki energetycznej, potrzeby w zakresie skutecznej dyplomacji energetycznej, konieczność przeciwdziałania zmianie klimatu, rosnąca zależność energetyczna Unii Europejskiej, potrzeba ograniczenia presji zewnętrznej na zaopatrzenie, realizacja transformacji sektora energetycznego oraz wsparcie społeczne sektorów dotkniętych tą transformacją. W ten oto sposób powstała unia energetyczna o lekkiej strukturze instytucjonalnej i której celem jest zapewnienie skuteczności za sprawą wprowadzenia konkretnych konwergencji i realizacji stałych zobowiązań.

1.3 Należy przypomnieć, że EKES bardzo wcześnie poparł działania na rzecz europejskiej unii energetycznej i opowiedział się za przynajmniej lepszą koordynacją polityki energetycznej⁽¹⁾, dyplomacji w dziedzinie energetyki i transformacji sektora energetycznego, podkreślając jednocześnie konieczność pełnego włączenia w te działania społeczeństwa obywatelskiego, bezpośrednio zainteresowanego nie tylko jako wspólnota konsumentów, ale także jako podmiot biorący udział w transformacji sektora energetycznego. Transformacja ta nie powiedzie się bez udziału, a wręcz mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego, które w przyszłości o wiele bardziej niż obecnie będzie zdecentralizowanym producentem energii.

1.4 Celem komunikatu Komisji jest sporządzenie pierwszego bilansu dziewięciu miesięcy funkcjonowania unii energetycznej. Oczywiście jest, że takie podsumowanie może mieć wyłącznie częściowy charakter i nie może oddawać w pełni stanu faktycznego ze względu na wielkość wyzwań, które należy podjąć, i głębię przemian, których należy dokonać. Należy zatem z ostrożnością podchodzić do pierwszych wskazówek będących jedynie załącznikiem polityki, która będzie musiała być wytrwale kontynuowana w perspektywie długoterminowej, we współpracy z państwami członkowskimi.

⁽¹⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13 i Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 22.

1.5 Pozostaje faktem, że znane są ramy, w których ta polityka będzie realizowana, a są nimi zobowiązania podjęte podczas COP21, duża niestabilność geopolityczna w dziedzinie energii, europejskie cele w dziedzinie klimatu i energii, bezpieczeństwo dostaw energii, efektywność energetyczna, obniżenie emisyjności europejskich gospodarek, rozwój infrastruktury oraz ukończenie tworzenia wewnętrznego rynku energii. Wyraźnie widać, że wyzwania natury politycznej są ogromne, a podjęcie tych wyzwań nie będzie możliwe za sprawą prostego podejścia administracyjnego i regulacyjnego. Potrzebujemy bowiem zdecydowanej woli politycznej i dzielonej przez państwa członkowskie silnej, lecz realistycznej wizji, która uwzględniac będzie sytuację gospodarczą oraz dostępne możliwości techniczne, jako że fakty mają tu przewagę nad wolą polityczną.

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje pierwsze sprawozdanie ze stanu unii energetycznej w 2015 r., ale ubolewa z powodu pewnych niedociągnięć w siatce oceny realizacji tej inicjatywy. Skorygowanie ich wzmocniłoby proponowane przez Komisję podejście i pozwoliłoby zwiększyć udział społeczeństwa obywatelskiego w tym projekcie, który dotyczy transformacji sektora energetycznego, co może budzić niepokój.

1.7 Komitetu uważa, że główne punkty analizy Komisji są właściwe, ale należy je uzupełnić. W dokumencie w jego obecnej formie, chodzi o:

- obniżenie emisyjności gospodarki,
- efektywność energetyczną jako sposób na ograniczenie zapotrzebowania na energię,
- utworzenie wewnętrznego rynku energii,
- bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie,
- badania naukowe, innowacje i konkurencyjność,
- realizację unii energetycznej.

EKES jest zdania, że wymiar społeczny unii energetycznej nie został wystarczająco podkreślony i że należy uwzględnić ten aspekt w kryteriach oceny unii energetycznej. Unia powinna bowiem z jednej strony wpływać pozytywnie na tworzenie nowych miejsc pracy, konkurencyjność i innowacje, ale z drugiej strony może wpływać negatywnie na pewne sektory działalności, co będzie wymagać działań w zakresie wsparcia społecznego i szkolenia. Ważne jest, aby środki te miały charakter zapobiegawczy w celu uniknięcia zwolnień pracowników, a także by organizowane szkolenia przewidywały przyszły rozwój sektora energii. Dlatego wskazane byłoby, aby w następnym rocznym sprawozdaniu do kryteriów oceny włączyć wymiar społeczny. Podobnie należałoby rozważyć gospodarcze skutki wyborów związanych z transformacją energetyki, tym bardziej że skutki społeczne są ściśle związane ze skutkami gospodarczymi dokonanych wyborów.

1.8 W odniesieniu do efektywności energetycznej Komisja Europejska uważa, że efektywność energetyczna stanowi sama w sobie źródło energii. EKES zdecydowanie zaleca, aby zrezygnować z takiego sformułowania, które jest źródłem niejasności i jest nieściśle z naukowego punktu widzenia, jako że żadnego źródła energii pierwotnej nie da się nigdy zastąpić oszczędnościami energii. Uwaga ta nie zmienia faktu, że efektywność energetyczna faktycznie jest zagadnieniem o ogromnym znaczeniu dla przyszłości europejskiego systemu energetycznego. Zwiększanie efektywności energetycznej we wszystkich zakresach wykorzystania energii może być skutecznym sposobem obniżania kosztów w gospodarce europejskiej.

1.9 Komitet pragnąłby, by oprócz partnerów społecznych również społeczeństwo obywatelskie było zaangażowane w przygotowanie sprawozdania rocznego. Ta europejska inicjatywa niezwykle interesuje stowarzyszenia konsumentów, reprezentatywne stowarzyszenia rodzin, przedstawiciele biznesu, rolników, stowarzyszenia ekologów, naukowców i badaczy, krótko mówiąc społeczeństwo obywatelskie. Dlatego też EKES wzywa do prowadzenia europejskiego dialogu na temat energii, co pozwoliłoby na lepsze włączenie społeczeństwa obywatelskiego w odnośne rozważania i kształtowanie europejskiej polityki energetycznej. Dialog ten można by organizować przy okazji rocznego sprawozdania na temat stanu unii energetycznej. Mógłby dotyczyć kwestii przewodnich określonych w celu oceny stanu realizacji unii.

1.10 Jeśli chodzi o dane statystyczne, EKES zauważa, że niektóre z nich są stosunkowo stare, a niektóre wręcz nie istnieją. Oznacza to, że należy dołożyć starań, by uzyskać od państw członkowskich bardziej aktualne dane, w przeciwnym razie bowiem trudno będzie monitorować skutki realizacji unii energetycznej.

1.11 Ponadto EKES podkreśla, że unii energetycznej nie można zamknąć wyłącznie w procedurach administracyjnych dotyczących monitorowania i informacji. Stanowią one użyteczne i niezbędne narzędzie na rzecz polityki, której cele muszą być podzielane przez państwa członkowskie i popierane przez społeczeństwo obywatelskie.

2. Treść dokumentu Komisji Europejskiej i metodologia

2.1 Dokument jest przede wszystkim sprawozdaniem okresowym podsumowującym etap realizacji unii energetycznej, a nie aktem politycznym. Zawiera dane zebrane od państw członkowskich przefiltrowane według kryteriów politycznych przyjętych przez Komisję. Metoda Komisji opiera się więc na analizie i monitorowaniu realizacji unii energetycznej za pomocą kluczowych wskaźników. Takie monitorowanie jest z definicji sprawą delikatną, jako że decyzje polityczne w dziedzinie energii są uzależnione od rozwoju rynków i wydarzeń geopolitycznych, na które państwa członkowskie muszą reagować z określoną szybkością. Tym samym celom długoterminowym mogą przeciwstawiać się potrzeby w krótszej perspektywie, zatem monitorowanie nie może być prowadzone w sposób rygorystyczny.

2.2 Komisja określiła sześć obszarów tematycznych, sześć strategicznych kierunków analizy służących mierzeniu konkretnej realizacji podjętych przez państwa członkowskie zobowiązań w zakresie tworzenia unii energetycznej:

- obniżenie emisyjności gospodarki,
- efektywność energetyczna jako sposób na ograniczenie zapotrzebowania na energię,
- utworzenie w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii,
- bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie,
- unia energetyczna na rzecz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności,
- realizacja unii energetycznej.

2.3 Komisja dokonuje zatem pierwszego pomiaru realizacji unii energetycznej w odniesieniu do tych właśnie obszarów tematycznych.

3. Uwagi ogólne

3.1 W dziedzinie obniżania emisyjności Komisja uważa, że Unia Europejska jest najbardziej efektywną spośród wielkich gospodarek na świecie, czego potwierdzeniem jest jej zdaniem fakt, że w latach 1990–2014 łączny PKB tego obszaru wzrósł o 46 %, zaś poziom emisji gazów cieplarnianych zmniejszył się o 23 %. Należałoby ponadto dokonać pomiaru skutków kryzysu, który uderzył w rynki światowe, a zwłaszcza w Europę, a także wpływu utrzymującej się stagnacji gospodarczej i deindustrializacji UE na przywołane liczby, które zasługują być może na mniej pochlebny ocenę, niż się to wydaje.

3.2 Komisja podkreśla również, że Unia Europejska wytwarza ponad połowę swej energii elektrycznej bez emisji gazów cieplarnianych. Należy przypomnieć, że osiągnięcie tego rezultatu nie byłoby możliwe bez udziału pewnych rodzajów energii, które są krytykowane lub z których się rezygnuje w niektórych państwach członkowskich (np. energia jądrowa lub energia hydroelektryczna wytwarzana dzięki zaporom).

3.3 Deklarowanym celem pozostaje „dalsze odejście od gospodarki opartej na paliwach kopalnych”. W tym kontekście obecny spadek cen ropy i niepewność jej cen nie są elementami sprzyjającymi, nawet jeśli cel dotyczący udziału odnawialnych źródeł energii na poziomie 20 % w 2020 r. wydaje się możliwy do osiągnięcia. Polityka energetyczna nie może się jednak opierać na podejściu negatywnym i restrykcyjnym. Komitet pragnie zatem, by na ile to możliwe, ocenić rolę, jaką mogłyby w przyszłości odegrać takie źródła, jak energia wiatru, morz, wodoru itp., oraz by wspierać rozwój ich wykorzystania ambitną polityką w dziedzinie badań i rozwoju.

3.4 Komisja zauważa, że przejście na niskoemisyjne źródła energii wymagać będzie znaczących nakładów inwestycyjnych. W tym względzie stały spadek cen ropy jeszcze dodatkowo zwiększyłby koszt porównawczy wspomnianych inwestycji. W związku z tym konkretna realizacja zobowiązań podjętych podczas COP w Paryżu będzie skrupulatnie kontrolowana.

3.5 EKES podkreśla, że wyniki COP21 po raz pierwszy dają podstawy do koordynacji ochrony klimatu na szczeblu światowym i sankcjonują w ten sposób znaczne wysiłki podejmowane przez Europę, które miałyby niewielki wpływ na globalną zmianę klimatu, jeśli reszta świata nie poszłaby tą samą drogą. Możemy zatem kontynuować europejski plan działania w duchu porozumienia paryskiego i dopilnować, aby każde państwo członkowskie mogło wnieść pełen wkład w ochronę klimatu w oparciu o własne zdolności.

3.6 Komisja wskazuje, że wprowadziła narzędzia i instrumenty, które uznają efektywność energetyczną za samodzielne źródło energii. EKES zdecydowanie zaleca, aby nie używać takiego sformułowania, które jest źródłem niejasności, a poza tym jest nieściśle z naukowego punktu widzenia, jako że żadnego źródła energii pierwotnej nie da się zastąpić oszczędnościami energii. Oszczędzanie energii jest, rzecz jasna, koniecznością, ale nie stanowi ono samo w sobie źródła energii. Nie zmienia to faktu, że efektywność energetyczna jest ważnym parametrem przyszłego europejskiego systemu energetycznego. Poprawa efektywności energetycznej we wszystkich dziedzinach wykorzystania energii może okazać się skutecznym sposobem obniżania dodatkowych kosztów w gospodarce europejskiej. W idealnych warunkach wzrost efektywności energetycznej proporcjonalny do wzrostu kosztów danego rodzaju energii pozwoliłby na stabilizację cen na dotychczasowym poziomie.

3.7 Znaczny wzrost efektywności energetycznej wymaga jednak znacznych inwestycji ze strony konsumentów, przedsiębiorców i organizacji publicznych (w budynki, infrastrukturę, samochody itp.). Z jednej strony, ogólne ograniczenia w zakresie inwestycji określą tempo zmian. Z drugiej strony, niektóre części społeczeństwa europejskiego będą mogły dokonywać znacznych inwestycji i czerpać znaczne korzyści, natomiast inne nie będą w stanie tego uczynić. Mogłoby to pogłębiać różnice gospodarcze między różnymi częściami Unii Europejskiej. EKES uważa zatem, że należy wprowadzić środki towarzyszące, by zagwarantować, że efektywność energetyczna przyniesie korzyści wszystkim.

3.8 Realizacja wewnętrznego rynku energii wymagać będzie nowej infrastruktury przesyłu energii, linii elektrycznych lub gazociągów. Wiąże się to zatem z kosztownymi inwestycjami. Komisja słusznie z zadowoleniem przyjmuje zarówno postępy osiągnięte w tej dziedzinie, jak i uruchomienie forum kopenhaskiego, które z pewnością jest przydatne w zakresie identyfikacji problemów, ale samo w sobie nie stanowi rozwiązania. Wdrożono szereg umów o współpracy między państwami, np. między Polską a Litwą lub Norwegią a Szwecją. Niemniej wiadomo, że między państwami członkowskimi mogą istnieć rozbieżności opinii na temat takich projektów jak gazociąg Nord-Stream, wobec którego zastrzeżenia zgłaszała Polska, państwa bałtyckie i Szwecja. Należy zatem dopilnować, aby pewne decyzje inwestycyjne nie stały w sprzeczności z duchem unii energetycznej. Ponadto niektóre decyzje polityczne mogą mieć istotne znaczenie dla inwestycji, co oznacza, że należy je podejmować z pewnego dystansu i z zachowaniem ostrożności w odniesieniu do aspektów naukowych i technicznych.

3.9 Należy podkreślić, że Komisja uznaje, iż konsumenci – indywidualni lub biznesowi, a także rodziny – życzyliby sobie większej przejrzystości cen energii i kosztów z nią związanych, które ponadto należy oceniać w stosunku do sytuacji naszych głównych konkurentów. EKES zdecydowanie popiera to podejście – którego sam często się domagał – oparte na przedstawianiu przejrzystych i prostych informacji. Jednakże w momencie, gdy ubóstwo energetyczne rośnie, należy ponownie potwierdzić potrzebę powszechnej usługi energetycznej i dysponować odpowiednimi wskaźnikami do oceny roli, jaką w tym zakresie mogą pełnić usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Nasze społeczeństwa funkcjonują dzięki energii, która warunkuje wygodę naszego życia, naszych podróży, naszej komunikacji, działania naszych przedsiębiorstw. EKES pragnie, by społeczeństwo obywatelskie było reprezentowane w organach, w których na poziomie europejskim określa się warunki funkcjonowania usług powszechnych. Konsumenci muszą mieć możliwość pełnego uczestnictwa w określeniu tej usługi powszechnej i muszą być w stanie śledzić jej realizację w praktyce.

3.10 EKES coraz bardziej zdaje sobie sprawę, że z tego punktu widzenia trzeba ponownie przeprowadzić debatę na temat liberalizacji rynku produkcji energii, którą to liberalizację rozpoczęto pod koniec lat 90. ubiegłego wieku. Liberalizacji tej towarzyszyło utajone, lecz poparte ogólnie słusznymi argumentami wprowadzanie środków nierynkowych, takich jak subwencje (na zrównoważoną produkcję energii) i limity (m.in. ograniczenia emisji CO₂). Dla przedsiębiorstw i pracowników tego sektora ważne jest uzyskanie pewności co do ram regulujących inwestycje, ponieważ chodzi tu o angażowanie znacznych kwot przy długim okresie zwrotu. Niepewność wynikająca z ciągłej zmiany polityki energetycznej zniechęca do podejmowania ryzyka, a tym samym utrudnia rozwój innowacji technologicznych nastawionych na zrównoważony rozwój w europejskim sektorze energetycznym.

3.11 Z punktu widzenia obywateli powodzenie unii energetycznej będzie się mierzyć również w bardzo konkretny sposób, mianowicie poziomem cen, które są przede wszystkim wynikiem opodatkowania energii, dostępem do sieci, bezpieczeństwem dostaw (unikaniem przerw w dostawach lub ogólnych awarii), prostymi i łatwo zrozumiałymi informacjami dla konsumentów o używanych przez nich sprzętach (etykiety energetyczne na urządzeniach elektronicznych lub sprzęcie gospodarstwa domowego, pomiary zużycia energii przez samochody)⁽²⁾.

⁽²⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 6.

3.12 Należy również podkreślić, że decyzje podejmowane w zakresie polityki energetycznej w pełni dotyczą pracowników przedsiębiorstw. Transformacja energetyki wiąże się z przemianami technologicznymi. Pojawiają się nowe zawody, inne być może znikną z powodu zamknięcia lub ograniczenia działalności pewnych rodzajów przedsiębiorstw (kopalni węgla i elektrowni jądrowych). Inne zawody ulegają zmianie lub przekształceniu, np. dekarz, który układa dachy z dachówek lub łupków będzie musiał nauczyć się instalować panele słoneczne. Podczas realizacji poszczególnych rozdziałów unii energetycznej należy więc odpowiednio uwzględnić konieczne nakłady na szkolenia dla pracowników i rzemieślników z sektorów bezpośrednio lub pośrednio dotkniętych przemianami. Trzeba będzie również zadbać o zachowanie na wysokim poziomie bardzo cennych w konkurencji gospodarczej umiejętności (na przykład w zakresie energii jądrowej). Należy jednak też przewidzieć wsparcie dla pracowników, którzy mogą utracić pracę w wyniku zmian związanych z transformacją energetyki, i umożliwić im przekwalifikowanie się. Podobnie należy najpierw ocenić gospodarcze konsekwencje dokonanych wyborów politycznych, aby odpowiednio ocenić ich skutki, zwłaszcza w kontekście bardzo ożywionej konkurencji globalnej.

3.13 W przypadku samych przedsiębiorstw cele dotyczące dekarbonizacji, efektywności energetycznej i ograniczenia popytu będą musiały w pełni uwzględniać globalną konkurencję, w szczególności w odniesieniu do sektorów energochłonnych (hutnictwo, produkcja aluminium, opon, sektor chemiczny itp.). Szczególne trudności, jeśli chodzi o cele w zakresie emisji dwutlenku węgla, sprawia sektor transportu. Wszystkie rodzaje transportu, w zależności od intensywności zużycia paliw kopalnych, muszą przyczynić się do ograniczenia emisji. Dostępne technologie oferują rozwiązania ekologiczne, które można zastosować w przypadku krótkich przejazdów, czyli w praktyce w transporcie miejskim. Przejazdy na długich trasach, oprócz transportu kolejowego o napędzie elektrycznym, zależą od paliw kopalnych. Przesunięcie modalne może przyczynić się do dekarbonizacji, ale jest trudne do przeprowadzenia w Europie. W tym celu należy lepiej ukierunkować inwestycje, by łącząc różne rodzaje transportu, sprzyjać tym, które mniej zanieczyszczają. Energia stanowi również broń geopolityczną, a zależność w działaniach strategicznych jest politycznie niebezpieczna dla krajów, które są jej poddane, lecz także dla ich obywateli: pracowników, konsumentów i przedsiębiorców. Należy zatem unikać delokalizacji, które mogą powodować zarazem utratę siły gospodarczej, cennych umiejętności, jak i niezależności.

3.14 Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie między państwami członkowskimi są podstawowymi elementami sukcesu unii energetycznej w świecie charakteryzującym się dużą niestabilnością w zakresie geopolityki energetycznej. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że większa efektywność energetyczna, większa ilość energii ze źródeł odnawialnych i większa liczba rodzimych źródeł energii przyczyniają się do zmniejszania zależności i wzmocnienia Unii Europejskiej. Jest to rzecz oczywista. Należy to jednak osiągnąć w zrównoważonych warunkach gospodarczych.

3.15 Konieczność stabilizacji stosunków dyplomatycznych UE z partnerami ze wschodu, południa, Bliskiego Wschodu i zachodu jest elementem rozwoju i niezależności Unii energetycznej. EKES uważa, że niezbędne jest posiadanie jasnej i wspólnej dyplomacji energetycznej w stosunku do państw trzecich, kierującej się dobrze rozumianymi interesami Unii Europejskiej.

3.16 Komisja bardzo słusznie podkreśla, że badania naukowe i innowacje mają zasadnicze znaczenie dla przyspieszenia transformacji sektora energetycznego. EKES wielokrotnie podkreślał pilną potrzebę skoordynowania wysiłków państw członkowskich w tej dziedzinie oraz uruchomienia wspólnych projektów w celu zmniejszenia kosztów i wzajemnego udostępniania wyników badań. Nie ulega wątpliwości, że nasze cele w dziedzinie energii będziemy w stanie osiągnąć, opierając się na postępie badań naukowych i rozwoju oraz na regulacjach. Pod tym względem jednym z celów europejskiej unii energetycznej powinna być mobilizacja wysiłków w zakresie wspólnych projektów i unikanie rozproszenia środków, które jest zaprzeczeniem skuteczności naukowej, technicznej i gospodarczej. Wymaga to oczywiście uruchomienia środków finansowych, ale wydaje się mało prawdopodobne, aby system handlu uprawnieniami do emisji, którego funkcjonowanie nie jest obecnie zadowalające, był do tego celu wystarczający. Przeszkodą w naszym systemie handlu emisjami są bowiem zdecydowanie zbyt niskie ceny certyfikatów emisji, wynikające z nadwyżki dostępnych uprawnień i uniemożliwiający realizację celu ograniczenia emisji, oraz efekt wywoływany przez subsydiowanie niektórych rodzajów zielonej energii.

3.17 EKES popiera przyjęte przez Komisję podejście dotyczące aktywnego udziału partnerów społecznych w procesie transformacji sektora energetycznego, który oczywiście wymagać będzie wysiłków szkoleniowych i dostosowawczych w związku z pojawieniem się nowych technologii i nowych zawodów. Żadna transformacja energetyczna nie może się powieść bez zaangażowania podmiotów życia społecznego i gospodarczego. Należy im jeszcze umożliwić pełnienie roli podmiotów zmian, a nie tylko bierne lub pełne rezygnacji poddawanie się zmianom. Ponadto należy zaproponować przekwalifikowanie pracowników, którzy utraciliby miejsca pracy w sektorze energetycznym.

3.18 Komisja rozwija również w komunikacie swoją wizję realizacji unii energetycznej. Usilnie apeluje o wiarygodny i przejrzysty proces sprawowania rządów. Dodaje jednak, że proces ten należy zakotwiczyć w prawodawstwie. EKES uważa jednak, że nie można redukować polityki do procedur ustawodawczych lub planowania administracyjnego. Sukces polityki energetycznej można zapewnić wyłącznie poprzez działania polityczne zainteresowanych rządów, zaangażowanie społeczeństwa w realizację jasnych i zrozumiałych celów, uwzględnienie realiów gospodarczych, rozwój innowacji, wsparcie ze strony społeczeństwa obywatelskiego i wykorzystanie mechanizmów gospodarki rynkowej. Choć roczne sprawozdanie z kontroli jest niezbędne, jednak samo w sobie nie wystarczy. Sprawozdanie pozostaje dokumentem formalnym, który może popaść w technokratyczne abstrakcje. Zdaniem Komitetu, aby uniknąć tego niebezpieczeństwa, należy doprowadzić do prawdziwego europejskiego dialogu na temat energii, który mógłby angażować obywateli, niezależnie od tego, czy są konsumentami, przedstawicielami organizacji ekologicznych, pracownikami, przedsiębiorcami, rolnikami, mieszkańcami miast czy wsi, czy też emerytami ⁽³⁾. Krótko mówiąc, angażować społeczeństwo obywatelskie, które na co dzień ma do czynienia z bardzo konkretnymi kwestiami związanymi z energią. Chodzi o przygotowanie przyszłości, a nie o poddawanie się jej. W przyszłości będą istnieć bowiem prosumenci energii, jej konsumenci, producenci i podmioty, które ją oszczędzają. Warunkiem powodzenia unii energetycznej jest wyjście poza aspekt biurokratyczny i zdecydowane zaangażowanie w działania polityczne.

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽³⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 15; Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 1; Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 8; Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 84.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”

(COM(2015) 497 final)

(2016/C 264/17)

Sprawozdawca: Jonathan PEEL

Dnia 11 listopada 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”

(COM(2015) 497 final).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 31 marca 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27 i 28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 28 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 159 do 7 (13 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji⁽¹⁾ „Handel z korzyścią dla wszystkich – W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, opublikowany w październiku 2015 r. jako prezentowane w odpowiednim czasie i oczekiwane uaktualnienie polityki handlowej i inwestycyjnej UE.

1.1.1 Komunikat prezentuje pozytywny plan działań na rzecz przedsiębiorstw, a także pokazuje, że nowa komisarz ds. handlu zapoznała się z najważniejszymi wątpliwościami zgłaszanymi przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne organizacje po trudnych dwóch latach, w których handel po raz pierwszy w tym dziesięcioleciu stał się kwestią polityczną budzącą tak duże zainteresowanie. Proponowany w komunikacie ambitny program ma istotne znaczenie w czasie rosnącej niepewności gospodarczej na świecie. Handel i inwestycje są niezwykle ważne dla dobrobytu gospodarczego UE, która jest największym na świecie blokiem handlowym. Podpisanie układu w sprawie partnerstwa transpacyficznego (TPP) przypomina w stosownym momencie UE o potrzebie utrzymania konkurencyjności.

1.1.2 EKES obawia się, że trudno będzie sprostać tak wielu rozbudzonym oczekiwaniom, co z kolei może z czasem wywołać problemy i rozczarowanie, gdy w negocjacjach handlowych UE osiągnięty zostanie nieunikniony kompromis. Komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” będzie oceniany pod kątem tego, czy Komisja jest w stanie udowodnić, że w wyniku podpisania umów handlowych nie zostaną obniżone standardy ochrony środowiska, pracy i inne. W istocie umowy powinny mieć na celu poprawę tych standardów.

1.2 Uważamy, że najlepszym sposobem na osiągnięcie tego celu jest o wiele większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego zarówno podczas negocjacji, jak i w procesie wdrażania. Społeczeństwo obywatelskie oczekiwałoby, aby w centrum procesu podejmowania decyzji politycznych w zakresie unijnej polityki handlowej znajdowały się przejrzystość, odpowiedzialność, oceny i analizy.

1.2.1 Dzięki swojej instytucjonalnej roli Komitet może pomóc w realizacji tych celów za pośrednictwem szeregu kontaktów wewnętrznych i zewnętrznych. Taki wzmocniony dialog musi obejmować również intensywniejsze konsultacje z partnerami społecznymi na temat potencjalnych skutków handlu i inwestycji dla zatrudnienia.

⁽¹⁾ COM(2015) 497 final.

1.3 EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje otrzymanie wniosku o konsultację w sprawie komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich”, co stanowi uznanie rosnącej roli Komitetu i jego znaczenia w polityce handlowej. Niemniej rozczarowuje fakt, że w samym komunikacie nie wspomina się o roli EKES-u.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podkreślenie w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich” potrzeby zwiększenia skuteczności handlu i inwestycji UE, potrzeby większej przejrzystości, wagi promowania wartości UE, a także potrzeby synchronizacji z innymi kluczowymi dziedzinami polityki UE. Komunikat przede wszystkim szeroko omawia zrównoważony rozwój, w szczególności w dziedzinie praw człowieka i praw socjalnych, a także ochrony środowiska. W następstwie konferencji COP 21 należy w nim teraz także uwzględnić walkę z ociepleniem klimatu będącą nieodłączną częścią wartości UE.

1.5 Z zadowoleniem przyjmujemy także zobowiązanie do poświęcania większej uwagi małym przedsiębiorstwom, które przy wchodzeniu na nowe rynki borykają się z większymi barierami. We wszystkich prowadzonych negocjacjach obiecuje się specjalne postanowienia dotyczące MŚP, idąc za przykładem transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego UE–USA (TTIP), a także „regularne przeglądy barier” napotykanym przez MŚP na poszczególnych rynkach. Ważna jest tu opinia Komitetu w sprawie ⁽²⁾ wpływu TTIP na MŚP.

1.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje również sugestie dotyczące ożywienia Światowej Organizacji Handlu (WTO) i systemu wielostronnego, szczególnie w świetle 10. konferencji ministerialnej w Nairobi. Podkreśla to aspekt regulacyjny WTO oraz potrzebę bardziej ukierunkowanego podejścia, szczególnie istotnego w świetle celów zrównoważonego rozwoju i celów COP 21 oraz w kontekście wzrostu globalnych łańcuchów wartości i dostaw, handlu cyfrowego i handlu elektronicznego. Należy utrzymać nadrzędne znaczenie wielostronnego podejścia, na przykład poprzez unikanie sprzecznych przepisów lub standardów. Należy również szczególnie zadbać o to, by nie pozostawić poza tym kręgiem kluczowych krajów, zwłaszcza biedniejszych, rozwijających się państw, szczególnie w Afryce.

1.7 Działania na rzecz handlu i inwestycji należy podejmować wewnątrz UE, zwłaszcza w następstwie debaty na temat TTIP. Z zadowoleniem przyjmujemy obietnicę, że „żadna umowa handlowa UE nie będzie prowadzić do niższego poziomu ochrony konsumentów, ochrony środowiska i ochrony socjalnej” ⁽³⁾. Polityka handlowa musi być dostosowana do zrównoważonego rozwoju, w tym długoterminowej stabilności gospodarczej.

1.7.1 Konieczne jest zapewnienie opartej na faktach debaty na wysokim poziomie zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich. Niezbędne jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom pewności, że zostaną wysłuchane.

1.7.2 Komitet postrzega za bardzo pozytywny krok zamiar uczynienia polityki handlowej bardziej otwartej i przejrzystej oraz korzystniejszej dla konsumentów. Opinie konsumentów muszą być brane pod uwagę, aby wzmacniać zaufanie i pomóc w dopilnowaniu, by handel stał się bardziej zrównoważony i odpowiedzialny. Podzielamy jednak obawę Europejskiej Organizacji Konsumentów, że nadal brakuje mechanizmów wprowadzających do polityki handlowej zasadę ostrożności oraz podejście oparte na ryzyku. Musi to z kolei stanowić integralną część zasady innowacyjności ⁽⁴⁾.

1.8 Komitet uważa jednak, że Komisja powinna uczynić więcej. Powinna wykazać, że sama ponosi odpowiedzialność w swoich negocjacjach dotyczących handlu i inwestycji oraz odpowiada za realizację swoich twierdzeń dotyczących korzyści dla wszystkich.

1.8.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zawarte w komunikacie zobowiązanie do zapewnienia tego samego poziomu przejrzystości wszystkich negocjacji, jaki osiągnięto w przypadku TTIP (ale jeszcze nie w przypadku Japonii). Regularne spotkania podsumowujące podczas każdej rundy negocjacji są istotne dla społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na swoją rolę instytucjonalną Komitet jest rozczarowany, że nie został formalnie włączony do specjalnej grupy doradczej ds. TTIP. Należy to skorygować w przyszłych negocjacjach.

⁽²⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 34.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁾ „Better Framework for Innovation”, opublikowane przez BUSINESSEUROPE et al, czerwiec 2015 r.

1.9 Komitet uznaje za szczególnie rozczarowujący brak odniesienia w komunikacie do mechanizmów monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w istniejących umowach handlowych UE, a także brak nawiązania do sposobu ich rozwoju i wzmocnienia. Komitet uważa, że mechanizmy egzekwowania muszą mieć zastosowanie również do samych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, i to począwszy od wniosku Komisji w sprawie TTIP.

1.9.1 Mechanizmy te posiadają duży potencjał i mogą zapewnić wymierne rezultaty. Stanowią ważny kanał dialogu i współpracy ze społeczeństwem obywatelskim z krajów partnerskich, lecz nie zostały wspomniane. Uważamy, że jest to sprzeczne z intencją promowania ambitnych i innowacyjnych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w przyszłych umowach wraz z określonymi przepisami materialnymi.

1.9.2 Istnieje już wystarczająco dużo zdobytych doświadczeń, które mogą być podstawą refleksji i z których można wyciągnąć wnioski, aby sformułować jasne, pozytywne zalecenia na przyszłość. Potrzebne są wyważone, zorganizowane i wzmocnione wewnętrzne grupy doradcze. Istotne znaczenie ma również budowanie zdolności i lepsza promocja, zarówno z krajami partnerskimi, jak i z lokalnym społeczeństwem obywatelskim, z myślą o zachęcaniu do udziału większą liczbą organizacji.

1.9.3 Wspólne posiedzenia obu wewnętrznych grup doradczych muszą zostać wpisane do umów, czemu towarzyszyć powinno odpowiednie finansowanie i rozszerzenie uprawnień, aby objąć działania ukierunkowane na szersze cele dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju.

1.10 Pominięto jeszcze zaskakująco inne kwestie. Mimo że jest to komunikat Komisji, brakuje w nim wystarczających odniesień do powiązań z innymi dyrekcjami generalnymi. Komitet wciąż nie jest przekonany, że Komisja wypracowała przekrojowe podejście w zakresie kluczowych kwestii.

1.10.1 EKES ubolewa, że nie zastosowano w pełni skoordynowanego podejścia do celów zrównoważonego rozwoju. Handel i inwestycje odegrają zasadniczą rolę w realizacji tych celów, które wyznaczają globalny program działań na kolejne 15 lat. Mimo to w tekście komunikatu występują jedynie dwa odniesienia do celów zrównoważonego rozwoju. Jest to wyraźnie zaprzepaszczone szansa. EKES wzywa do pilnego dialogu w celu zapewnienia zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w monitorowanie wpływu handlu i inwestycji na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju.

1.10.2 Brakuje też jakiegokolwiek odniesienia do odnowienia umowy o partnerstwie AKP–UE, której podpisanie ma nastąpić do 2020 r. UE musi również aktywnie wspierać wzrost zainteresowania wewnątrzafrykańską współpracą handlową, która ma kluczowe znaczenie dla rozwoju Afryki. Około połowa krajów afrykańskich nie jest obecnie objęta umowami o partnerstwie gospodarczym, a jednak brakuje wzmianek dotyczących ogólnaafrykańskiej strategii UE wykraczającej poza te umowy i ramy AKP.

1.10.3 EKES jest także rozczarowany, że w komunikacie nie ma mowy o innych kluczowych obszarach polityki handlowej. Mimo że często wspomina się o znaczeniu energetyki i surowców, w komunikacie brakuje wzmianki o potrzebie zabezpieczenia importu tych kluczowych zasobów z krajów, z którymi na razie nie ma w planach zawarcia umów o wolnym handlu, lub zmniejszenia w inny sposób naszej zależności energetycznej.

1.11 Wreszcie Komitet apeluje o przyznanie wystarczających zasobów na wprowadzenie w życie komunikatu „Handlu z korzyścią dla wszystkich”, jeśli ta ambitna polityka handlowa i inwestycyjna ma zostać zrealizowana z powodzeniem. Należy przy tym uwzględnić rolę odgrywaną przez misje i delegatury UE za granicą.

2. Kontekst ogólny

2.1 Handel i inwestycje to obszary niezwykle istotne dla UE. Jak stwierdzono w komunikacie, ponad 30 mln miejsc pracy w UE, tj. jedno z siedmiu, jest zależnych od eksportu, handel jest jednym z niewielu dostępnych instrumentów pozwalających na stymulowanie gospodarki bez obciążania budżetu państwa, przy czym oczekuje się, że w nadchodzących 15 latach ok. 90 % światowego wzrostu gospodarczego powstanie poza Europą.

2.2 Komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” stanowi przegląd strategii handlowej UE, przygotowany w dobrym momencie w rok po objęciu urzędu przez Komisję w obecnym składzie. Jest to trzeci taki komunikat, licząc od „Globalnego wymiaru Europy”⁽⁵⁾ opublikowanego w 2006 r., gdy brakowało postępów w negocjacjach w ramach dauhańskiej agendy rozwoju WTO.

2.2.1 Komunikat podkreśla potrzebę zwiększenia skuteczności handlu i inwestycji UE, potrzebę większej przejrzystości, znaczenie promowania wartości UE, a także konieczność uzupełniania innych kluczowych dziedzin polityki UE. Obiecuje się w nim, że większa uwaga zostanie teraz zwrócona na małe przedsiębiorstwa, które przy wchodzeniu na nowe rynki borykają się z większymi barierami.

2.2.2 W komunikacie podkreślono również potrzebę zakończenia prowadzonych obecnie negocjacji, przede wszystkim w sprawie TTIP oraz z Japonią i Chinami⁽⁶⁾ (w sprawie inwestycji), przy szczególnym uwzględnieniu w umowie z Chinami strategii „jednego pasa, jednej drogi”. Zwraca się też uwagę na ratyfikację CETA (kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej między UE a Kanadą).

2.2.3 Obiecuje się położenie większego nacisku na stosunki handlowe z Azją jako całością, przy uwzględnieniu ponownej większej koncentracji na międzyregionalnych umowach o wolnym handlu z państwami ASEAN i umowach inwestycyjnych z Hongkongiem i Tajwanem, a także wezwania do wznowienia negocjacji z Indiami, które utknęły w martwym punkcie. Przewiduje się również umowy o wolnym handlu z Australią i Nową Zelandią oraz potwierdza się dokonanie przeglądów istniejących umów o wolnym handlu z Meksykiem i Chile.

2.3 Komunikat określa stopień, w jakim znaczący i trwałe wzrost wolumenu handlu światowego i inwestycji w ostatnich dekadach poprawił ogólny dobrobyt i przełożył się na wyższy poziom zatrudnienia w UE i poza jej granicami.

2.3.1 Uznaje się w nim również, że handel może „przejściowo wywierać niekorzystny wpływ na niektóre regiony i pracowników, jeżeli nowa konkurencja okaże się zbyt silna dla niektórych przedsiębiorstw”, i podkreśla się, że „dla osób bezpośrednio dotkniętych tego rodzaju sytuacją są to jednak niebagatelne zmiany”. Ważny w tym kontekście jest Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji. Pomógł on w latach 2013–2014 ponad 27 600 pracownikom⁽⁷⁾. Korzyści z handlu nigdy nie rozkładają się równomiernie i choć ogólny rozrachunek jest pozytywny, to negatywne skutki mogą pojawić się w konkretnych sektorach, na konkretnych obszarach geograficznych czy na poziomie indywidualnym.

2.3.2 Zwraca się ponadto uwagę, że w porównaniu z sytuacją sprzed 15 lat obecnie o dwie trzecie więcej miejsc pracy zależy od eksportu, przy czym są to stanowiska „wymagające ponadprzeciętnych umiejętności, ale i opłacane powyżej średniej”⁽⁸⁾. Dodaje się, że „ponad 600 000 MŚP, zatrudniających ponad 6 mln osób, bezpośrednio eksportuje towary poza UE, odpowiadając za jedną trzecią całego eksportu z UE”⁽⁹⁾ oraz że „wiele przedsiębiorstw eksportuje usługi” lub działa w charakterze dostawców dla wielkich firm.

2.3.3 Od 2000 r. eksport towarów europejskich niemal potroił się, wzrastając o 1,5 bln EUR, a UE utrzymuje udział „w światowym eksporcie towarów” (na poziomie 15%), co stanowi wzrost porównywalny do chińskiego, przy jednoczesnym spadku globalnych udziałów USA i Japonii. W komunikacie wspomniano także o ważnym, pozytywnym wpływie umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową, ponieważ w tym przypadku niegdysiejszy deficyt zamienił się w nadwyżkę.

2.3.4 W komunikacie podkreśla się rosnącą wzajemną zależność między importem a eksportem. Import energii i surowców wciąż jest niezbędny, lecz w komunikacie czytamy, że „dotyczy to też części, komponentów i dóbr inwestycyjnych takich jak maszyny. [...] Udział importowanych komponentów w towarach eksportowanych z UE wzrósł od 1995 r. o ponad połowę”⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ COM(2006) 567 final.

⁽⁶⁾ W wypadku Chin istotną kwestią jest także status gospodarki rynkowej.

⁽⁷⁾ Komunikat prasowy KE, lipiec 2015.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁹⁾ Tamże.

⁽¹⁰⁾ Tamże.

3. Zmiany w strukturze światowego handlu

3.1 Komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” słusznie podkreśla potrzebę utrzymania podstawowych zasad UE oraz wykorzystywania umów handlowych „jako dźwigni służącej promowaniu na świecie wartości takich jak zrównoważony rozwój, prawa człowieka i prawa socjalne, sprawiedliwy i etyczny handel oraz walka z korupcją”.

3.1.1 Komunikat publikowany jest w momencie, gdy handel przechodzi poważne zmiany. Zawarto niedawno dwie ważne umowy międzynarodowe, które będą mieć daleko idące skutki dla struktury światowego handlu. Pierwszą jest przyjęcie we wrześniu 2015 r. celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych, które są częścią jej programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030; komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” odnosi się jedynie w dwóch miejscach do celów zrównoważonego rozwoju.

3.1.2 Następnie w grudniu pomyślnie zakończono w Paryżu Konferencję Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC COP 21).

3.2 Handel i inwestycje będą mieć olbrzymie znaczenie dla promocji, ukierunkowania i wdrożenia celów zrównoważonego rozwoju także dlatego, że według UNCTAD zrealizowanie postawionych celów będzie wymagać znalezienia co rok dodatkowo 2,5 bln USD, a duża część tej sumy ma pochodzić z sektora prywatnego.

3.2.1 W deklaracji ministerialnej z ostatniej X konferencji ministerialnej WTO w Nairobi uznano, że handel międzynarodowy może odegrać rolę w osiągnięciu zrównoważonego, dynamicznego i zharmonizowanego wzrostu dla wszystkich⁽¹¹⁾, i przekazano jasny komunikat, że WTO ma do odegrania ważną rolę w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju oraz że będzie to znacznie trudniejsze bez skutecznego wielostronnego mechanizmu handlu.

3.2.2 Wkład handlu i inwestycji na łagodzenie zmiany klimatu również zyska na znaczeniu. Pełne skutki porozumienia paryskiego dla handlu dopiero się uwidoczną. Postępy w negocjacjach dotyczących fakultatywnej umowy w sprawie towarów środowiskowych stanowią ważny krok w kierunku włączenia kwestii zmiany klimatu do wielostronnej polityki handlowej, ale nadal istnieje potrzeba podejmowania dalszych wielostronnych działań, aby promować spójność i wzajemne wspieranie się handlu i środowiska.

3.3 Inną istotną zmianą wpływającą na handel międzynarodowy i inwestycje jest wyraźne rozszerzenie globalnych łańcuchów wartości i globalnych łańcuchów dostaw wraz z wykładniczym wzrostem handlu cyfrowego i elektronicznego.

3.3.1 Duża część handlu przypada obecnie na półprodukty i usługi pośrednie – składniki końcowego produktu. Ten rozdrobniony proces produkcji może się rozkładać na wiele krajów i może ulegać zmianie, ale kraje rozwijające się również chcą specjalizować się w globalnych łańcuchach wartości. Globalne łańcuchy dostaw obejmują te aspekty globalnych łańcuchów wartości, które wiążą się z pozyskiwaniem, lecz nie z koncepcją czy końcowym produktem bądź dystrybucją dobra lub usługi.

3.3.2 W komunikacie (pkt 2.1.1) słusznie szeroko omawia się usługi i ich wykładniczy wzrost jako zasadniczy element handlu. Jednakże należałoby wyjść poza aspekt tradycyjnego handlu usługami i Komisja powinna ściśle monitorować dalszą ewolucję tego wzrostu oraz sposób, w jaki pod różnymi względami wpływa ona na handel międzynarodowy.

3.3.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podkreślenie w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”, że polityka handlowa powinna „zajmować się szerszym zakresem spraw”⁽¹²⁾, jeśli UE ma zapewnić sobie należyte miejsce w globalnym łańcuchu wartości, w tym promocją handlu usługami, usprawnianiem handlu cyfrowego oraz ochroną konsumentów i ich danych osobowych.

⁽¹¹⁾ Deklaracja ministerialna z Nairobi – punkt 4WT/MIN(15)/DEC https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 1.

3.3.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje również zobowiązanie Komisji dotyczące dalszego opracowywania polityki na rzecz odpowiedzialnego zarządzania globalnymi łańcuchami dostaw, co zgodnie z komunikatem jest „niezbędnym warunkiem zgodności polityki handlowej z wartościami europejskimi”⁽¹³⁾. Komitet pozytywnie odnosi się do postępów osiągniętych już przez Komisję w tym obszarze, w szczególności inicjatywę dotyczącą praw pracowniczych w Mjanmie. Monitorowanie łańcuchów dostaw musi odgrywać kluczową rolę w realizacji celów komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich” w tym zakresie.

3.3.5 Jest to właściwy moment na lepsze zrozumienie działania globalnych łańcuchów dostaw, w szczególności ich wpływu na gospodarkę i rynek pracy w państwach trzecich, aby promować zrównoważony rozwój, wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, prawa człowieka, a przede wszystkim tworzenie godnych miejsc pracy. W związku z tym Komitet zwraca uwagę na swój ogłoszony niedawno raport informacyjny w sprawie: „Odpowiedzialność socjalna i społeczna przedsiębiorstw”⁽¹⁴⁾. EKES przygotowuje również oddzielną opinię w sprawie godnej pracy w globalnych łańcuchach dostaw przed Międzynarodową Konferencją Pracy w czerwcu oraz w celu wzmocnienia promowania odpowiedzialnej postawy przedsiębiorstw, co jest priorytetem prezydencji niderlandzkiej.

3.4 Niemniej jednak wielostronne podejście do handlu wciąż ma kluczowe znaczenie. Znajduje się ono w samym centrum światowego handlu i według komunikatu jest „fundamentem unijnej polityki handlowej”⁽¹⁵⁾. Punkt wyjścia WTO jest jednak zupełnie inny niż w przypadku celów zrównoważonego rozwoju czy COP 21. Cele zrównoważonego rozwoju i cele COP 21 to jasne zestawy celów, natomiast WTO posiada jedynie czytelny mechanizm. Jak pokazuje ograniczony zakres porozumienia osiągniętego zarówno na Bali, jak i w Nairobi, wspólne cele WTO niełatwo będzie zrealizować.

3.4.1 Komitet nadal silnie wspiera wielostronność, szczególnie biorąc pod uwagę potrzebę realizacji celów zrównoważonego rozwoju i celów COP 21 oraz w kontekście wzrostu globalnych łańcuchów wartości i dostaw, handlu cyfrowego i handlu elektronicznego.

3.5 Komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” słusznie podkreśla⁽¹⁶⁾ kluczową rolę WTO w zakresie opracowywania i egzekwowania reguł światowego handlu, stwierdzając, że zbiór przepisów WTO „jest podstawą porządku światowego handlu”⁽¹⁷⁾. WTO gwarantuje globalną kompatybilność i jej zbiór przepisów, poparty mechanizmem rozwiązywania sporów⁽¹⁸⁾, jest wysoko ceniony i coraz częściej stosowany. Istnieje realne zagrożenie, że „mega-regionalne” i inne główne dwustronne umowy o wolnym handlu mogą zacząć wyznaczać potencjalnie nakładające się na siebie, a nawet sprzeczne regulacje, co skomplikowałoby przepisy dotyczące światowego handlu, zamiast je uprościć. Na przykład Komitet zauważa z zaniepokojeniem, że postanowienia dotyczące reguł pochodzenia w ostatniej umowie UE zawartej z Wietnamem mogą być niezgodne z postanowieniami przyjętymi przez Wietnam w ramach umowy o partnerstwie transpacyficznym (TPP).

3.6 Wiele kwestii ujętych w dauhańskiej agendzie rozwoju WTO można rozwiązać wyłącznie na poziomie wielostronnym, na co zwraca się uwagę od czasu rundy urugwajskiej. Obejmowałyby to skuteczne, globalne porozumienie w sprawie ogólnego poziomu dotacji w rolnictwie, co stanowi kluczowy cel dauhański. Należy nadal pracować nad wielostronnymi rozwiązaniami.

3.6.1 Umowy o wolnym handlu muszą zapewniać prawdziwą wartość dodaną. W większym stopniu uwzględniają one różnice regionalne i krajowe, jak również wrażliwość kulturową. Umowy o wolnym handlu muszą ostatecznie wzmocnić wielostronność.

3.7 W komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich” przeanalizowano sposoby ożywienia WTO i systemu wielostronnego. Oprócz odniesienia do aspektu regulacyjnego, słusznie wskazano tam potrzebę bardziej ukierunkowanego podejścia. Ponadto słusznie zwrócono uwagę w komunikacie na rosnącą dysproporcję wynikającą ze wzrostu szeregu szybko rozwijających się gospodarek i potrzebę wniesienia przez nie większego wkładu na rzecz pomocy innym krajom, które pozostają w tyle pod względem rozwoju.

⁽¹³⁾ Tamże.

⁽¹⁴⁾ Raport informacyjny w sprawie: „Odpowiedzialność socjalna i społeczna przedsiębiorstw” (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 497 final, pkt 5.1.

⁽¹⁶⁾ Tamże, pkt 5.1.1.

⁽¹⁷⁾ Tamże.

⁽¹⁸⁾ Rozpatruje obecnie 500. sprawę.

3.8 Komitet mimo to wyraża zaniepokojenie, że komunikat zawiera dwie propozycje, które, jak się wydaje, zmierzają w innym kierunku niż deklarowane zamiary. Po pierwsze, chodzi o propozycję, by „podgrupa członków WTO mogła prowadzić bardziej zaawansowane negocjacje w sprawie danego zagadnienia” (podejście fakultatywne), co ma już miejsce w odniesieniu do negocjacji dotyczących umowy w sprawie towarów środowiskowych oraz proponowanego porozumienia w sprawie handlu usługami. Jednak jeśli takie podejście stanie się normą, wiele ważnych krajów może znaleźć się poza tym kręgiem, zwłaszcza biedniejsze, rozwijające się państwa, szczególnie w Afryce. Konieczne jest utrzymanie ścisłego monitorowania, aby zapewnić kompatybilność między fakultatywnością a pełną wielostronnością.

3.8.1 Po drugie, jeśli propozycja, by udział w takich umowach jak TTIP był otwarty dla innych (choć złożona z myślą o takich krajach jak Turcja, Norwegia oraz inne państwa członkowskie EOG), miałaby być powiązana z innymi ważnymi umowami (takimi jak umowa między UE a Japonią lub CETA), mogłoby to kwestionować sens samego WTO, między innymi dlatego, że mogłoby to oznaczać powrót do dawnych czasów, w których dominującą rolę odgrywała grupa G4.

4. Uwagi strategiczne i pominięcia

4.1 Mimo że w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich” omówiono wiele kluczowych kwestii strategicznych i istotnych tematów handlowych, występuje w nim szereg pominięć.

4.2 Po pierwsze występują jedynie dwa odniesienia do celów zrównoważonego rozwoju, gdzie rola handlu i inwestycji będzie olbrzymia. Cele te idą znacznie dalej niż milenijne cele rozwoju i będą mieć wpływ na praktycznie każdy kraj, także dlatego, że dotyczą one energetyki i zmiany klimatu.

4.2.1 Niemniej pkt 4.2 komunikatu zawiera wiele istotnych wniosków i zobowiązań, a także omawia wiele istotnych spraw, takich jak oceny wpływu na zrównoważony rozwój oraz skutki nowych umów o wolnym handlu dla krajów najmniej rozwiniętych. Brakuje jednak istotnego powiązania z ogólnym podejściem UE do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Komitet ubolewa, że nie wykazano w pełni skoordynowanego podejścia.

4.3 Brakuje również jakiegokolwiek odniesienia do odnowienia umowy z Kotonu o partnerstwie AKP–UE czy do tych regionów, w szczególności w Afryce, z którymi nie zawarto umów o partnerstwie gospodarczym. Kluczowym przesłaniem konferencji w Nairobi było powszechne pragnienie rozwijania nie tylko Unii Afrykańskiej, lecz także pracy na rzecz „kontynentalnej strefy wolnego handlu” (CFTA) dla Afryki jako całości, z jej ponad 50 państwami. UE ma wyjątkową możliwość promowania tej właśnie aspiracji i powinna traktować ją priorytetowo.

4.3.1 UE słusznie poświęca dużą uwagę AKP, ale AKP musi stać się jeszcze większym priorytetem w związku z rozpoczęciem wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Z zadowoleniem przyjmujemy zobowiązanie UE do przeprowadzenia przeglądu wspólnej strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej, „aby zwiększyć zdolność krajów rozwijających się do wykorzystywania możliwości oferowanych przez umowy handlowe”, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju, oraz do wykorzystywania handlu również do wspierania integracji regionalnej.

4.3.2 Uwaga UE jest skierowana na deklarację końcową z 14. Zjazdu Środowisk Społeczno-Gospodarczych AKP–UE w Jaunde w lipcu 2015 r.⁽¹⁹⁾, w której stwierdza się, że należy wykorzystać wszystkie dostępne zasoby finansowe, aby osiągnąć cele zrównoważonego rozwoju w ramach skutecznego, przejrzystego zarządzania budżetem przy zaangażowaniu sektora prywatnego.

4.3.3 To podejście odzwierciedla dwie inne niedawne opinie Komitetu. Jedna z nich⁽²⁰⁾ podkreśla, że skuteczna pomoc na rzecz wymiany handlowej wymaga również aktywnego udziału podmiotów gospodarczych i społecznych w kształtowaniu programów, monitorowaniu ich wdrażania oraz ocenie ich wyników i wpływu. Zapewniając uwzględnienie w stosunkach z państwami AKP ich różnorodności, Komisja powinna dbać o szeroki i aktywny udział takich podmiotów, w tym partnerów społecznych i szerzej rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym godne ubolewania jest to, że niedawna umowa o partnerstwie gospodarczym z Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju nie zawiera takich postanowień.

⁽¹⁹⁾ Deklaracja końcową z 14. Zjazdu Środowisk Społeczno-Gospodarczych AKP–UE organizowanego zgodnie z umową z Kotonu.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 49.

4.3.3.1 W drugiej opinii⁽²¹⁾ EKES podkreślił, że przedsiębiorstwa oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się potrzebują wsparcia w zdobywaniu umiejętności i zdolności koniecznych do wywierania korzystnego wpływu na środowisko pracy – z uwzględnieniem poszanowania dla uznanych zasad demokratycznych, ułatwiania zakładania i rozwoju przedsiębiorstw, zwiększania przejrzystości i zmniejszania przytłaczającej biurokracji i szerzącej się korupcji, także z uwagi na przyciąganie inwestorów zagranicznych i lokalnych.

4.4 Po trzecie w komunikacie brak jest wzmianki o konieczności zabezpieczenia importu kluczowych zasobów z krajów, z którymi póki co nie planuje się zawarcia umów o wolnym handlu, lub zmniejszenia w inny sposób zależności energetycznej UE. Znaczna liczba miejsc pracy zależy także od bezpiecznych, regularnych dostaw energii i kluczowych surowców. Komitet zbadał tę kwestię we wcześniejszej opinii, w której apelował o skuteczną globalną strategię oraz wyraźną procedurę UE w reakcji na sytuację awaryjną lub kryzysową w przypadku, gdy ważne towary importowe staną się nagle z jakiegoś powodu niedostępne⁽²²⁾.

4.4.1 Komitet był natomiast rozczarowany, że w ogłoszonym niedawno komunikacie Komisji w sprawie pakietu dotyczącego unii energetycznej⁽²³⁾ sekcja „Wzmacnianie roli Europy na globalnych rynkach energii” jest zadziwiająco słabo wyartykułowana. W komunikacie tym zestawiono Algierię z Turcją, co zdaniem Komitetu jest nieodpowiednie, przy czym nie wspomniano o kluczowych korytarzach energetycznych ani o strategicznym partnerstwie UE z Chinami, zwłaszcza w kontekście współpracy w zakresie energii i transportu.

4.4.2 Porozumienie wieńczące paryską konferencję COP 21 zostało zawarte już po publikacji komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich”. Międzynarodowy system handlu będzie musiał odzwierciedlić jego cele, jak również cele zrównoważonego rozwoju. W procesie przeciwdziałania zmianie klimatu trzeba będzie też uwzględnić ślad węglowy i zachęty dotyczące różnorodności biologicznej.

4.5 Jeśli chodzi o inwestycje, co stanowi obszar kompetencji UE dopiero od Traktatu z Lizbony, w komunikacie zaproponowano uaktualnienie istniejących umów o wolnym handlu zawartych przez UE i dodanie osobnego rozdziału poświęconego inwestycjom, co dotyczyć ma także nowych, toczących się osobno negocjacji z Hongkongiem i Tajwanem.

4.5.1 Po drugie, celem jest uregulowanie sprawy ochrony inwestycji i arbitrażu po kontrowersjach związanych z rozstrzygnięciem sporów między inwestorem a państwem oraz późniejszych propozycjach w sprawie negocjacji TTIP. W komunikacie zaproponowano położenie większego nacisku na zapisanie w umowach o wolnym handlu prawa państwa do regulacji, łącznie z przekształceniem starego systemu „w publiczny system sądów ds. inwestycji składający się z sądu pierwszej instancji i sądu odwoławczego działających na zasadach tradycyjnych sądów”⁽²⁴⁾. Ma istnieć kodeks postępowania oraz niezależni sędziowie, spełniający rygorystyczne wymagania w zakresie kwalifikacji technicznych i prawnych.

4.5.2 Komitet zachęca do otwartej i przejrzystej debaty. Wyraża w związku z tym ubolewanie, że propozycje te – wobec których sprzeciw wyraziło wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, uzasadniając, że nie różnią się one zasadniczo od mechanizmu rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem (ISDS), skrytykowanego przez EKES⁽²⁵⁾ – zostały obecnie uwzględnione w umowie o wolnym handlu UE–Wietnam i w zmienionych tekstach CETA bez przeprowadzenia pełnych i należytych konsultacji.

4.6 Ambitna polityka handlowa i inwestycyjna UE potrzebuje wreszcie odpowiednich, dedykowanych i wystarczających zasobów, które umożliwią kontynuację szeregu negocjacji w tym samym czasie, monitorowanie i wdrażanie umów handlowych (w tym dostateczne finansowanie dla monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie), jak również prezentowanie handlu szerszej opinii publicznej w pozytywnym świetle. Przyznanie wystarczających zasobów tam, gdzie są najbardziej potrzebne, musi stanowić kluczowy czynnik we wdrażaniu komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich”, i powinno także uwzględniać rolę, jaką odgrywają misje i delegatury UE w państwach trzecich.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 1.

⁽²²⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 47.

⁽²³⁾ COM(2015) 80 final.

⁽²⁴⁾ Tamże.

⁽²⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie ochrony inwestorów i rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem w umowach handlowych i inwestycyjnych między UE a państwami trzecimi (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 45).

5. Zrównoważony rozwój i wartości UE – klucz do wygrania debaty wewnętrznej

5.1 Jeśli komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” ma przynieść oczekiwane rezultaty, ważne będzie wygranie wewnętrznej, szerokiej debaty w sprawie handlu. Handel i inwestycje stanowią obecnie element debaty publicznej i są postrzegane jako ważne przez szeroki krąg przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, z licznymi przypadkami kwestionowania podstawowych zasad. Wczesniejsze założenia UE, że liberalizacja handlu przyniesie automatycznie korzyści, nie są już akceptowane.

5.2 Komunikat szczegółowo omawia wątpliwości powstałe w trakcie debaty w sprawie TTIP. Wskazano w nim wyraźnie, że „polityka Komisji musi przynosić korzyści całemu społeczeństwu, a oprócz realizacji podstawowych interesów gospodarczych musi wspierać także przestrzeganie europejskich i uniwersalnych norm i wartości, kładąc większy nacisk na zrównoważony rozwój, prawa człowieka, walkę z uchylaniem się od opodatkowania, ochronę konsumenta oraz na odpowiedzialny i sprawiedliwy handel”⁽²⁶⁾. Ważne będą również postanowienia dotyczące zwalczania oszustw i uchylania się od opodatkowania. Pada też obietnica, że „żadna umowa handlowa UE nie będzie prowadzić do niższego poziomu ochrony konsumentów, ochrony środowiska i ochrony socjalnej”⁽²⁷⁾. W związku z ustaleniami konferencji COP 21 wśród poruszonych spraw powinna się znaleźć również kwestia ocieplenia klimatu.

5.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje te zobowiązania, budowane na fundamencie „Globalnego wymiaru Europy”, gdzie stwierdzono, że „[d]ążąc do sprawiedliwości społecznej i spójności na własnym terenie, powinniśmy również propagować nasze wartości, w tym normy społeczne i ochrony środowiska oraz różnorodność kulturową, na całym świecie”⁽²⁸⁾.

5.3.1 Nacisk UE na zrównoważony rozwój wynika częściowo z ogólnego dążenia Unii do promowania i wzmocnienia wspólnej wiary w demokrację, praworządność, prawa człowieka, przejrzystość i przewidywalność. Kluczową rolę odgrywa tu ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianie klimatu, promowanie godnej pracy, zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz szeroki wachlarz kwestii uwzględnionych zarówno w podstawowych konwencjach MOP-u, jak i najważniejszych wielostronnych konwencjach dotyczących ochrony środowiska. Obecnie konieczne jest, by cele zrównoważonego rozwoju także odgrywały tu kluczową rolę.

5.3.2 W większości sektorów, lecz nie w wypadku przemysłu odzieżowego i ceramicznego, cła mają drugorzędne znaczenie w negocjacjach handlowych względem barier i regulacji pozataryfowych – w tym współpracy regulacyjnej. Skutki tej współpracy podają w wątpliwość, kto tak naprawdę na tym korzysta. Jak podkreśla się w komunikacie, bardzo ważne jest, by osiągnąć współpracę regulacyjną bez ograniczania istniejących zabezpieczeń regulacyjnych w kluczowych obszarach, takich jak zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko naturalne, warunki pracy i ochrona konsumentów. Kierunek w tej dziedzinie wyznacza rozdział poświęcony środkom sanitarnym i fitosanitarnym w umowie CETA. Należy zagwarantować prawo do regulowania. Konieczne jest unikanie podwójnych standardów.

5.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar ochrony usług publicznych w umowach o wolnym handlu, co jest zgodne ze stanowiskiem EKES-u, Parlamentu Europejskiego i szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. Uważa, że najlepszym sposobem wdrożenia tej ochrony byłoby korzystanie z pozytywnej listy dotyczącej zarówno dostępu do rynku, jak i traktowania narodowego.

5.5 Wraz z coraz szerzej zakrojoną dyskusją na temat handlu nie można już z góry zakładać ratyfikacji umów handlowych przez Parlament Europejski, biorąc pod uwagę jego rosnące kompetencje i dużo szersze spektrum reprezentowanych poglądów. W związku z tym Komitet oczekuje, że Komisja w negocjacjach handlowych będzie uwzględniać uwagi i obawy wyrażone przez Parlament w jego rezolucjach, ostatnio w tych poświęconych TTIP i TiSA. Ze względu na prawdopodobieństwo, że niektóre umowy o wolnym handlu obejmować będą kompetencje „mieszane”, niezbędna będzie w tych przypadkach ratyfikacja przez parlamenty krajowe. W takich wypadkach ratyfikacja będzie oznaczać w pełni rozliczalną procedurę zgodną z krajowymi postanowieniami konstytucyjnymi. Kluczowe w tym zakresie będą dalsze działania Komisji na rzecz uzyskania poparcia dla takich umów, zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich.

⁽²⁶⁾ Zob. przypis 1.

⁽²⁷⁾ Tamże.

⁽²⁸⁾ COM(2006) 567 final, pkt 3.1 ppkt (iii).

5.6 Mocne strony unijnego handlu pozostają jednym z największych atutów UE, lecz istnieje potrzeba stałego powtarzania pozytywnych argumentów na rzecz handlu, a zwłaszcza inwestycji. Konieczne jest zapewnienie opartej na faktach debaty na wysokim poziomie zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich, z uwzględnieniem społeczeństwa obywatelskiego, oraz zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom pewności, że zostaną wysłuchane.

5.6.1 Do tej pory szerszy i atrakcyjny wachlarz importowanych produktów, któremu towarzyszyło ograniczenie kosztów związanych z obniżeniem lub wyeliminowaniem ceł, był postrzegany jako dostarczanie konsumentom łatwo dostrzegalnych korzyści, oferowanie większego wyboru i różnorodności. Kwestie takie jak obniżenie kosztów roamingu w sektorze telekomunikacji z partnerami handlowymi pozostają nierozwiązane. Zachęcanie do pozytywnego wydawania pieniędzy przez konsumentów na rynku lokalnym ma kluczowe znaczenie dla powiększania korzyści z liberalizacji handlu w UE, w szczególności w wyniku większego wzrostu gospodarczego i większej liczby miejsc pracy.

5.7 W komunikacie podkreśla się znaczenie handlu dla UE pod względem wzrostu i miejsc pracy, jednak równie ważny jest głos konsumenta, który obawia się potencjalnego obniżenia standardów oraz możliwego śladu środowiskowego.

5.7.1 Konsumenty, którzy w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽²⁹⁾ zostali uznani za beneficjentów eliminacji barier handlowych, muszą mieć zaufanie do globalnego rynku. Aby je uzyskać, polityka handlowa musi być postrzegana jako zgodna ze zrównoważonym rozwojem, w tym z długoterminową stabilnością gospodarczą. Kwestia ta powinna znaleźć pełne odzwierciedlenie w ocenach skutków, które powinny być postrzegane jako wywierające odpowiedni wpływ.

5.7.2 Kluczowe znaczenie ma umieszczenie konsumentów i szerzej rozumianego społeczeństwa obywatelskiego w centrum polityki. Komitet uważa, że bardzo pozytywnym krokiem jest położenie w komunikacie nacisku na to, by polityka handlowa była korzystniejsza dla konsumentów, bardziej otwarta i przejrzysta. Komitet podziela jednak obawę, że nadal nie ma mechanizmów wprowadzających do polityki handlowej zasadę ostrożnościową oraz podejście oparte na ryzyku. Musi to z kolei stanowić integralną część zasady innowacyjności⁽³⁰⁾.

6. Przejrzystość i pogłębianie udziału społeczeństwa obywatelskiego

6.1 Komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” będzie oceniany pod kątem tego, czy Komisja jest w stanie udowodnić, że w wyniku podpisania umów handlowych nie zostaną obniżone standardy ochrony środowiska, pracy i inne. Będzie musiała także wykazać, że sama ponosi odpowiedzialność w swoich negocjacjach dotyczących handlu i inwestycji oraz odpowiada za realizację swoich twierdzeń dotyczących korzyści dla wszystkich.

6.1.1 Można to osiągnąć wyłącznie poprzez o wiele większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego od samego początku.

6.1.2 Komunikat obejmuje potrzebę aktywnej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, choć nie w tak szerokim zakresie, jak można by oczekiwać. Ze względu na swoją rolę instytucjonalną EKES może pomóc w realizacji tych założeń dzięki regularnej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej granicami. Musi to obejmować również bezpośrednie konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie możliwego wpływu handlu i inwestycji na zatrudnienie.

6.2 W obliczu kontrowersji wokół TTIP w komunikacie w pełni uznano potrzebę przejrzystości. Z zadowoleniem należy przyjąć zobowiązanie do zapewnienia tego samego poziomu przejrzystości wszystkich negocjacji, jaki przewiduje się dla TTIP. W związku z tym Komitet zwraca się do Rady o bezzwłoczne opublikowanie mandatu i dokumentów negocjacyjnych dotyczących umowy o wolnym handlu między UE a Japonią.

6.2.1 Zdaniem Komitetu szczególnie ważne są briefingi dla społeczeństwa obywatelskiego podczas każdej rundy negocjacji. Specjalna grupa doradcza, powołana w celu przygotowania wkładu w miarę postępu negocjacji w sprawie TTIP, również okazała się pomocna. Komitet był rozczarowany, że nie został formalnie włączony w jej działalność. Należy to skorygować w przyszłości.

⁽²⁹⁾ COM(2015) 497 final, pkt 4.1.1.

⁽³⁰⁾ Zob. przypis 5.

6.3 Jednak w komunikacie wyraźnie brakuje wzmianki o istniejących mechanizmach monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w istniejących umowach handlowych UE oraz o sposobie ich rozwoju i wzmocnienia. Komitet uważa, że mechanizmy egzekwowania muszą mieć zastosowanie również do samych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, i to począwszy od wniosku Komisji w sprawie TTIP.

6.3.1 Jest to rozczarowujące. W odpowiedzi na komunikat „Globalny wymiar Europy” Komitet wezwał do włączenia rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju do każdej kolejnej umowy o wolnym handlu i do odgrywania przez społeczeństwo obywatelskie aktywnej roli monitorującej⁽³¹⁾.

6.3.2 Począwszy od umowy między UE a Koreą Południową z 2010 r., UE zawarła siedem umów handlowych, w których podczas negocjacji zajmował rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju. Od tego czasu Komitet apeluje o włączenie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju do autonomicznych umów inwestycyjnych⁽³²⁾.

6.3.3 Zdaniem Komitetu dotychczasowy brak jakiegokolwiek szczegółowej oceny tych rozdziałów, ich monitorowania lub ich potencjalnego rozwoju jest sprzeczny z intencją Komisji, pod innymi względami bardzo pozytywną, zmierzającą do dalszego promowania ambitnych i innowacyjnych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w unijnych umowach handlowych i inwestycyjnych wraz z określonymi w nich przepisami materialnymi.

6.3.4 Każda z takich umów zawiera różne wspólne mechanizmy monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie wdrażania tych rozdziałów. Mamy obecnie wystarczające doświadczenie i wyciągnięte z nich wnioski, które mogą posłużyć do refleksji i sformułowania jasnych, pozytywnych zaleceń na przyszłość.

6.3.5 Mechanizmy te posiadają duży potencjał i mogą zapewnić w stosownych przypadkach wymierne rezultaty pod względem pozytywnego wpływu handlu i inwestycji. Stanowią one ważny kanał dialogu i współpracy ze społeczeństwem obywatelskim z krajów partnerskich, lecz wymagają także czasu, wysiłków i budowania zdolności, aby stały się w pełni sprawne i skuteczne, zwłaszcza w krajach, w których model obywatelskiego i społecznego dialogu różni się od unijnego. Istniejące kontakty EKES-u pomogły utworzyć wewnętrzne grupy doradcze.

6.4 W miarę jak wzrasta liczba takich organów, pojawiają się rzeczywiste wyzwania związane z zapewnieniem zrównoważonej reprezentacji każdej grupy w wewnętrznych grupach doradczych, co skutkuje poważnymi opóźnieniami.

6.4.1 Wśród innych nawracających problemów należy wymienić:

- ograniczenia zdolności stosownych organizacji: konieczna jest lepsza promocja zarówno wśród krajów partnerskich, jak i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego,
- potrzebę wpisania do tekstów umów kwestii wspólnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych UE oraz krajów partnerskich w celu wymiany doświadczeń i ustanowienia wspólnych poziomów odniesienia na potrzeby monitorowania,
- odpowiednie finansowanie udziału społeczeństwa obywatelskiego: powinno to obejmować również szersze działania, w tym seminaria lub badania, które przyczynią się do realizacji celów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

6.4.2 Ponadto Komitet zaleca rozszerzenie uprawnień wewnętrznych grup doradczych, aby obejmowały wszelkie kwestie będące przedmiotem zainteresowania społeczeństwa obywatelskiego, z uwzględnieniem współpracy regulacyjnej, rozdziałów dotyczących MŚP bądź postanowień związanych z prawami człowieka.

Bruksela dnia 28 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽³¹⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 82.

⁽³²⁾ Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 19.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich

(COM(2016) 71 final – 2016/43 NLE)

(2016/C 264/18)

Dnia 24 lutego 2016 r. Rada, działając na podstawie art. 148 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (COM(2016) 71 final – 2016/43 NLE).

Zważywszy na to, że Komitet wypowiedział się już na temat treści wspomnianego wniosku w swojej wcześniejszej opinii w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA) przyjętej w dniu 27 maja 2015 r. (*), Komitet na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) stosunkiem głosów 220 do 1 (7 osób wstrzymało się od głosu) postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

(*) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich COM(2015) 098 final – 2015/0051 (NLE) (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 68).

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL