



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

519. sesja plenarna EKES-u w dniach 21 i 22 września 2016 r.

2016/C 487/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe środki na rzecz wdrażania i zarządzania ukierunkowanych na rozwój – przegląd europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i związane z tym zalecenia” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2016/C 487/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawa opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego” (opinia z inicjatywy własnej)	7
2016/C 487/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Polityka UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej” (opinia z inicjatywy własnej)	14
2016/C 487/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dalsze działania po konferencji w Paryżu” (opinia z inicjatywy własnej)	24
2016/C 487/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stanowiska EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad transatlantyckim partnerstwem handlowo-inwestycyjnym (TTIP) (opinia z inicjatywy własnej)	30
2016/C 487/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Zrównoważonego rozwoju: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE” (opinia rozpoznawcza)	41

2016/C 487/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji” (opinia rozpoznawcza)	51
---------------	---	----

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

519. sesja plenarna EKES-u w dniach 21 i 22 września 2016 r.

2016/C 487/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji” [COM(2013) 884 final – 2013/0432 (COD)]	57
2016/C 487/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji o podatku dochodowym przez niektóre jednostki i oddziały (COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD))	62
2016/C 487/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu (EES)” [COM(2016) 196 final – 2016/0105 (COD)] oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego system wjazdu/wyjazdu w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej oraz określającego warunki dostępu do systemu wjazdu/wyjazdu na potrzeby ścigania i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 767/2008 i rozporządzenie (UE) nr 1077/2011” [COM(2016) 194 final – 2016/0106 (COD)]	66
2016/C 487/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (COM(2016) 52 final – 2016/0030 (COD))	70
2016/C 487/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE dotyczącej skroplonego gazu ziemnego i magazynowania gazu (COM(2016) 49 final)	75
2016/C 487/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych i instrumentów niewiążących w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi i uchylającej decyzję nr 994/2012/UE (COM(2016) 53 final)	81
2016/C 487/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska inicjatywa dotycząca przetwarzania w chmurze – budowanie w Europie konkurencyjnej gospodarki opartej na danych i wiedzy” (COM(2016) 178 final)	86
2016/C 487/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Priorytety w normalizacji ICT na jednolitym rynku cyfrowym” (COM(2016) 176 final)	92
2016/C 487/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji” (COM(2016) 179 final)	99

2016/C 487/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Przykładowy program energetyki jądrowej przedstawiony na podstawie art. 40 traktatu Euratom w celu uzyskania opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego” [COM(2016) 177 <i>final</i>]	104
2016/C 487/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych (COM(2016) 418 <i>final</i> – 2016/0193 (COD))	111
2016/C 487/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dodatkowych ceł przywozowych na niektóre produkty pochodzące ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (tekst jednolity) (COM(2016) 408 <i>final</i> – 2014/0175 (COD))	112
2016/C 487/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/37/WE w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy (COM(2016) 248 <i>final</i> – 2016/0130 COD)	113

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

519. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 21 I 22 WRZEŚNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe środki na rzecz wdrażania i zarządzania ukierunkowanych na rozwój – przegląd europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i związane z tym zalecenia”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 487/01)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego:	21/01/2016
Podstawa prawna:	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję:	08/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	171/1/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że należy wprowadzić skoordynowane europejskie zarządzanie (ang. *governance*) ukierunkowane na rozwój, mające na celu budowanie odnowionej, silnej i pokojowej Europy. Należy wzmocnić koordynację, ewentualnie opierając zarządzanie na nowym modelu organizacji.

1.2. Należałoby przywrócić dynamiczny rozwój gospodarki za pomocą skoordynowanych zmian oraz umocnić fundamenty dobrobytu społecznego i demokracji, współlistnienie różnych kultur i przykładową dbałość o środowisko.

1.3. EKES podkreśla, że konsekwentne stosowanie zasady partnerstwa ma na celu sprzyjanie uczestnictwu zainteresowanych stron w planowaniu i wdrażaniu inwestycji z funduszy Unii Europejskiej. Uczestnictwo to wzmocni wspólne zaangażowanie w inwestycje i umożliwi szersze korzystanie z wiedzy specjalistycznej. Poprawi także skuteczność realizacji projektów, zwiększy przejrzystość i przyczyni się do zapobiegania oszustwom i nadużyciom.

1.4. Potrzebne są proste i przystępne cele i taka sama strategia, jednolity projekt na rzecz Europy (strategia „Europa 2030–2050”). Należy potwierdzić, że utworzenie innowacyjnej, zrównoważonej Europy sprzyjającej włączeniu społecznemu jest głównym celem strategicznym Unii. W tym celu do projektu powinny zostać też włączone cele COP21 (cele zrównoważonego rozwoju).

1.5. Programy rozwoju muszą być lepiej skoordynowane. Opracowywanie programów i narzędzi rozwoju w perspektywie krótko- i średnioterminowej musi opierać się na zestawie związanych celów. Pod pojęciem „narzędzi” kryją się wszystkie instrumenty polityczne, prawne, organizacyjne i finansowe.

1.6. Z myślą o poprawie koordynacji EKES zaleca, by na rzecz wspólnych celów europejskich wykorzystać tradycyjne europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, a także projekty ukierunkowane na rynek i uruchamiające również kapitał prywatny, podlegające Europejskiemu Funduszowi na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). W tym celu należy koordynować cele i przepisy służące ich wdrażaniu.

1.7. Komitet proponuje, by głównym instrumentem wspierającym usprawnione zarządzanie centralne ukierunkowane na rozwój był europejski semestr, który opiera się na rocznej ocenie wzrostu i który powinien też określać środki zapewniające stałe oddziaływanie na projekt na rzecz Europy i uważne monitorowanie rozwoju sytuacji. Europejski semestr mógłby tym samym realizować zadania systemów służących zapewnieniu otoczenia społecznego gwarantującego dobrostan.

1.8. Równoległe z przyjętym już wskaźnikiem efektywności PKB o charakterze zasadniczo ekonomicznym, wskaźnik wyniku (wyniku krajowego brutto), uzupełniający do tego pierwszego, odzwierciedlający również poziom zrównoważoności i zawierający głównie składowe społeczne i środowiskowe, mógłby służyć jako podstawa kontroli skuteczności zarządzania ukierunkowanego na rozwój.

1.9. Konieczne są ścisła koordynacja i wprowadzenie otwartej metody współpracy między państwami członkowskimi. Należy przetworzyć dotychczasowe doświadczenia nabyte w procesach rozwojowych.

1.10. Należy skonsolidować instrumenty prawne i finansowe. Wyniki zarządzania ukierunkowanego na rozwój będą uzależnione od dynamiki gospodarki, uruchomienia większego kapitału, skuteczniejszego systemu inwestycji, większych kwalifikacji siły roboczej i poziomu innowacyjności przedsiębiorstw. Jednak głównym celem w ujęciu bardziej długofalowym jest stworzenie dobrobytu i odnowionego społeczeństwa oraz zagwarantowanie lepszego i trwałego środowiska.

1.11. Konieczne jest wspólne wdrażanie na kilku szczeblach. Wraz z trwającą reformą (program REFIT) należy rozwijać instrumenty prawne i administracyjne zarządzania ukierunkowanego na rozwój. W tym względzie należy zdecydowanie wzmocnić instrumenty na szczeblu pośrednim, tj. instrumenty koordynacji rozwoju makroregionalnego. Ponadto rola regionów funkcjonalnych, miast, stref miejskich, aglomeracji, stref metropolitalnych i sieci zyskuje znaczną wartość w ramach projektu na rzecz Europy.

1.12. Jednym z kluczowych elementów zarządzania ukierunkowanego na rozwój w dłuższej perspektywie jest ciągłość. Należy koordynować warunki o charakterze cyklicznym w strategiach politycznych, procesach programowania i rozwoju oraz perspektywach budżetowych. Działalność w zakresie rozwoju zakłada ciągłą analizę, kontrolę i korekty.

1.13. Szczególnie istotne jest, aby dokładnie informować opinię publiczną, wspierać zaangażowanie obywateli, rozwinąć komunikację i marketing polityczny i przedstawiać należyte konkretne wyniki i słabe strony procesu.

1.14. EKES zawsze opowiadał się za zwiększeniem uczestnictwa demokratycznego. Jeżeli chodzi o otwartą metodę współpracy, należałoby zagwarantować udział partnerów gospodarczych i społecznych i organizacji pozarządowych na wszystkich szczeblach, co na szczeblu europejskim musi wiązać się ze wzmocnieniem roli EKES-u.

1.15. Jak już wspomniano w opinii EKES-u z 2012 r.⁽¹⁾, Komitet popiera inicjatywę Komisji dotyczącą wdrożenia tzw. europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa, którego celem jest wyposażenie państw członkowskich w ramy partnerstwa na rzecz planowania i wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Koncepcja Europy, jaką przyjmują partnerzy, przyczyni się do określenia celów i do utożsamiania się z nimi oraz poprawi efektywność realizacji planów.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Zasada partnerstwa we wdrażaniu wspólnych strategicznych funduszy ramowych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa” (Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 23).

1.16. EKES podkreśla, że należy wykroczyć poza uregulowania w zakresie partnerstwa opierające się na propozycjach i dobrych praktykach oraz zasadniczo określić minimalne oczekiwania, które organy państw członkowskich będą musiały spełnić pod groźbą sankcji.

1.17. EKES zaleca, by państwa członkowskie były zobowiązane do ustanowienia skutecznych systemów finansowania na rzecz budowania potencjału partnerów. Systemy te powinny oferować więcej niż tylko zwykłe szkolenia lub przekazywanie informacji i obejmować również rozwój sieci partnerstwa i wprowadzanie instrumentów skutecznego uczestnictwa.

1.18. EKES usilnie wzywa Komisję Europejską do wzmocnienia współpracy z europejskimi sieciami partnerstwa. Komisja Europejska powinna wprowadzić system finansowania, który przyczyni się do funkcjonowania europejskich sieci organizacji pozarządowych aktywnie działających w obszarze polityki regionalnej, zwłaszcza jeżeli chodzi o kontrolę procesów krajowych i zagwarantowanie informacji zwrotnych.

2. Ku odnowionej i silnej Europie

2.1. Aktualna sytuacja i uzasadnienie

2.1.1. Unia Europejska jest silna, lecz wciąż boryka się z odnawiającym się kryzysem na różnych płaszczyznach, jak pokazuje Brexit. Kryzys gospodarczy z 2008 r. przerwał euforię wywołaną rozszerzeniem na początku lat 2000, a w wielu państwach odwrócił proces nadrobienia zaległości.

2.1.2. Kryzys gospodarczy, a zwłaszcza wyniki z niego spadek inwestycji, naruszył jedność opartą na wzroście, która istniała między państwami członkowskimi, i wywołał liczne nasilające się napięcia polityczne, gospodarcze i społeczne. Wbrew nadrzędnemu celowi Unii różnice między państwami członkowskimi się pogłębiają.

2.1.3. Dalsze narzucanie restrykcyjnej polityki oszczędnościowej państwom dotkniętym wysokim poziomem zadłużenia publicznego i zewnętrznego oraz deficytu budżetowego przyczynia się do dalszego zwiększenia różnic między krajami bardziej rozwiniętymi oraz krajami, które muszą wprowadzać oszczędności. Konieczne są nowe strategie, aby połączyć z jednej strony wzrost gospodarczy i kontrolę deficytu budżetowego, a z drugiej strony skuteczne polityki integracji społecznej.

2.1.4. Ubóstwo, niepewność zatrudnienia i bezrobocie osiągnęły nieakceptowalny poziom. Brak perspektyw dla młodzieży stanowi poważną przeszkodę dla przyszłego ożywienia Europy.

2.1.5. Unia Europejska utraciła status miejsca przyciągającego inwestorów i zyskała reputację ociężałej. Jeżeli chodzi o inwestycje produkcyjne, UE stopniowo ustępuje pola Stanom Zjednoczonym i niektórym swoim państwom członkowskim, takim jak Niemcy i Zjednoczone Królestwo. Państwa o gorszych wynikach hamują te, które są najbardziej dynamiczne. Konieczność wzajemnej współzależności jest coraz mniejsza. W niektórych krajach mimo znacznej nadwyżki budżetowej zwiększają się różnice z powodu spadku inwestycji produkcyjnych, co dodatkowo pogłębia jeszcze zacofanie najbardziej regionów. Reakcja jest powolna i biurokratyczna.

2.1.6. Podstawowy dorobek Unii, np. strefa euro lub strefa Schengen, jawią się dziś, w kontekście zdominowanym przez kryzys migracyjny i terroryzm, jako czynniki podziału, a nie czynniki spójności. W licznych państwach UE jest traktowana instrumentalnie na potrzeby wewnętrznych walk politycznych.

2.1.7. Poziomy rozwoju regionów nie są zbieżne. Różnica między regionami najbardziej rozwiniętymi i najsłabiej rozwiniętymi, mierzona w PKB, wynosi 14 do 1. Niektóre państwa, należące do grupy największych beneficjentów, wykorzystują przyznawane fundusze w miejsce instrumentów państwowych i ułatwień inwestycyjnych, a ich wkład krajowy jest ograniczony do minimalnego poziomu, zdecydowanie poniżej pierwotnych celów. Niedawno utworzone rady ds. konkurencyjności mogłyby wykorzystać swe instrumenty, by wnieść istotny wkład w zbliżanie poziomów rozwoju poszczególnych regionów.

2.1.8. Obywatele i podmioty gospodarcze, społeczne i pozarządowe (NGO) nie widzą już żadnych perspektyw, oddalili się od procesu politycznego, aby coraz bardziej koncentrować się na sobie. Postrzegają UE jako sztywną instytucję, której brakuje elastyczności i która jest niezdolna do modernizacji.

2.1.9. Unia Europejska, głównie ze względu na słabe wyniki i ograniczenia swojego systemu instytucjonalnego w dziedzinie rozwoju, nie jest w stanie uruchomić dostatecznych środków, aby osiągnąć wyznaczone cele, które są zresztą rozproszone.

2.1.10. Brakuje jednolitej wizji przyszłości, woli politycznej lub zdolności do zarządzania. Metoda koordynacji jest niewystarczająca i przestarzała, instrumenty prawne nie mają żadnego oddziaływania lub są trudne w użytku, a udział organizacji i wsparcie społeczne są słabe, przede wszystkim ze względu na brak komunikacji.

2.1.11. Długoterminowa strategia rozwoju Unii do roku 2020 nie jest już dostatecznie długofalowa ani realistyczna, a ponadto jest rozproszona i niezdolna do ukierunkowania procesów w obecnych ramach metodologicznych. Do tego czasu uwzględnienie 17 głównych celów zrównoważonego rozwoju, które zostały przyjęte, pozwoliło Komisji rozpocząć, w ramach złożonej strategii długoterminowej, przegląd systemu i instrumentów zarządzania.

2.2. *Nowe drogi*

2.2.1. W tym kontekście nowa Komisja Europejska, wspierana przez Parlament Europejski, stworzyła nowy paradygmat rozwoju gospodarczego. Sformułowane cele – tworzenie miejsc pracy, promowanie wzrostu, urzeczywistnianie jednolitego rynku europejskiego, upraszczanie systemu uregulowań ekonomicznych, konsolidacja priorytetowych europejskich obszarów rozwoju, rynek energii, wspieranie inwestycji w rynki i usługi cyfrowe, priorytetowe traktowanie sieci intelektualnych i fizycznych w celu utworzenia w Europie połączeń wzajemnych, a także wzmocnienie odpowiedzialności za środowisko mogą nadać gospodarce nową istotną dynamikę.

2.2.2. Europejski semestr i jego składniki stanowią system wykraczający poza zarządzanie gospodarcze. Należy wzmocnić rolę długofalowych celów społeczno-środowiskowych w ramach mechanizmu europejskiego semestru.

2.2.3. Program priorytetowy mający na celu pełną konsolidację systemu finansowego strefy euro po pierwsze nie jest satysfakcjonujący, a po drugie wzmacnia rzeczywistą obawę o dalsze pogłębienie przepaści między państwami europejskimi. Cele rozwoju na szczeblu europejskim mogłyby złagodzić skutki paraliżu Europy dwóch prędkości.

2.2.4. Obecnie procesy rozwoju determinowane są przez dwie duże grupy bardzo różnych instrumentów gospodarczo-finansowych wraz z przypisanymi do nich procedurami. Należy wzmocnić komplementarność między tymi grupami już na etapie koordynacji celów.

2.2.5. Chodzi po pierwsze o tradycyjne, uwzględnione w traktatach europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, których celem jest wspieranie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Przybierają one formę pomocy na rzecz inwestycji i rozwoju, nieustannie modernizowanej, lecz o niezmiennym charakterze, dostępnej dzięki redystrybucji budżetu Unii zasilanego składkami państw członkowskich. W niektórych przypadkach beneficjenci nie doceniają prawdziwej wartości tych środków, lecz twierdzą, że im „się należą”. Podczas tzw. przeglądu „śródkresowego” bieżącego okresu do 2020 r. konieczne jest przyjęcie nowych uregulowań, aby wspierać komplementarność, o której mowa powyżej.

2.2.6. Druga grupa instrumentów to Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), który powinien umożliwiać realizację nowego „planu Junckera”, jest nowym instrumentem finansowym ukierunkowanym na rynek, oferującym możliwość wspierania kapitału wysokiego ryzyka oraz uruchamiającym fundusze publiczne, bankowe i prywatne, i którego kwota może się jeszcze zwiększyć. Wprowadzony mechanizm zarządzania musi stać się elementem leżącym u podstaw zarządzania ukierunkowanego na rozwój. Harmonizacja tych dwóch systemów finansowania powinna również odbywać się na szczeblu każdego państwa członkowskiego.

2.2.7. W porównaniu z tymi systemami finansowania pozostałe dobrze funkcjonujące instrumenty finansowe są zróżnicowane, dostosowane do swoich misji, lecz ich zakres jest ograniczony, a cele szczegółowe. Ramy projektu na rzecz Europy mogą być przedmiotem ścisłej i systematycznej koordynacji.

2.2.8. Dotychczas nie wdrożono bezpośrednich środków, które mogłyby wspierać osiągnięcie nielicznych, lecz niepowiązanych między sobą celów strategii „Europa 2020” z myślą o poprawie koordynacji. Wobec braku takich środków można jednak zadać sobie pytanie, czy istnieje możliwość koordynowania rozwoju UE w adekwatny sposób. Planowanie interakcji między różnymi instrumentami powinno znajdować się również wśród zadań nowego planu na okres po 2020 r.

2.2.9. Należy zadbać o to, by 11 celów tematycznych wieloletnich ram finansowych regulujących europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, a także dziesięć celów głównych planu Junckera, które jedynie luźno łączą się z wymienionymi wcześniej celami, oraz odpowiednie powiązane uregulowania finansowe i rozwiązania regulacyjne przyczyniały się obecnie do realizacji strategii „Europa 2020”. Do tego należy dodać 17 kryteriów referencyjnych dla celów zrównoważonego rozwoju, które mają determinujące znaczenie na przyszłość. Zadania w ramach procesu programowania na okres po 2020 r. powinny opierać się na ograniczonej liczbie jasnych i związanych celów.

2.2.10. Obecnie różne mechanizmy powiązane z celami, różne terminy i daty rozpoczęcia i zakończenia skutkują tym, że żaden cel nie jest ani przejrzysty, ani zrozumiały i łatwo monitorowany przez środowiska gospodarcze i społeczne oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Brak synergii lub interakcji między różnymi celami znacznie ogranicza skuteczność instrumentów i inwestycji. Należy zwiększyć synergię między EFIS a odnowioną strategią „Europa 2020” poprzez opracowanie nowej strategii „Europa 2030–2050” (projektu na rzecz Europy).

2.2.11. Podczas gdy funduszom strukturalnym towarzyszą bardzo biurokratyczne mechanizmy przygotowawcze, wykonawcze, kontrolne i analityczne, jednocześnie scentralizowane i zdecentralizowane, a na szczeblu Unii istnieje wiele agencji, których zadaniem jest czuwanie nad ich wdrażaniem, nowy mechanizm zarządzania aktualnym Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strukturalnych wychodzi z ram Komisji Europejskiej, a jego nowa struktura organizacyjna opiera się na potrzebach związanych z klimatem finansowym i inwestycyjnym. Koordynacja obu tych dużych struktur opiera się na wdrożeniu strategicznego instrumentu i nowego systemu zarządzania ⁽²⁾.

2.2.12. Wprowadzenie nowego systemu zarządzania ukierunkowanego na rozwój może poprawić koordynację i zapewnić otwartą współpracę między zainteresowanymi partnerami.

2.2.13. Aby poprawić skuteczność i wydajność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, należy wzmocnić instytucjonalną strukturę partnerstwa i otworzyć ją, zgodnie z prawem udziału społeczeństwa, na wszystkich obywateli europejskich. Powinni oni uzyskać gwarancję możliwości dostępu do istotnych informacji i udziału w decyzjach dotyczących planowania i wdrażania. Powinni mieć też możliwość wyrażania swojej opinii na temat projektowanych programów, przetargów i sprawozdań z oceny.

3. Wzmocnienie partnerstwa

3.1. EKES poruszał już kwestię zasady partnerstwa i sformułował szczegółowe propozycje w tym zakresie w licznych opiniach.

3.1.1. W swojej opinii przyjętej w 2010 r. ⁽³⁾ Komitet podkreślał, że obecne przepisy pozostawiają zbyt dużą swobodę interpretacji koncepcji partnerstwa na szczeblu krajowym, a w związku z tym Komisja Europejska powinna odgrywać większą i zdecydowanie bardziej proaktywną rolę jako strażnik zasady partnerstwa. Uznał, że wszystkie programy operacyjne muszą gwarantować partnerom pomoc techniczną potrzebną do wzmocnienia ich zdolności. Opowiedział się za powrotem do programów inicjatywy wspólnotowej na rzecz innowacji społecznych i rozwoju lokalnego.

3.1.2. W swojej opinii z 2012 r. ⁽⁴⁾ EKES poparł inicjatywę Komisji Europejskiej zmierzającą do ustanowienia europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa. Wyraził obawy społeczeństwa obywatelskiego związane z nieprzestrzeganiem zasady partnerstwa i zaproponował wprowadzenie systemu kontroli partnerstwa zarządzanego przez samych partnerów. Zaproponował także, by uzależnić zawieranie umów partnerstwa z państwami członkowskimi od właściwego wdrożenia kodeksu postępowania i uzupełnić w tym celu zasoby programów operacyjnych zachętami finansowymi. Ponadto potwierdził swoje zalecenia dotyczące wzmocnienia zdolności partnerów.

3.2. Przepisy dotyczące polityki spójności przewidują ustanowienie kodeksu zwanego „europejskim kodeksem postępowania w dziedzinie partnerstwa”, który zawiera wytyczne i najlepsze praktyki.

3.3. Z doświadczeń zdobytych w kontekście wdrażania kodeksu wynika, że niektóre państwa jedynie formalnie zastosowały przepisy kodeksu w ramach krajowych procesów programowania i przekształcania instytucjonalnej struktury wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

⁽²⁾ Opinia Komisji Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE KR-u „Uproszczenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z perspektywy władz lokalnych i regionalnych”, sprawozdawca: Petr Osvald (CZ/PES).

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Jak wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007–2013” (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1).

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

3.4. W wielu państwach partnerom nie zapewniono dostatecznie dużo czasu na sformułowanie opinii na temat odpowiednich dokumentów. Nie konsultowano się z nimi w istotnym stopniu co do podstawowych decyzji strategicznych, takich jak decyzje dotyczące definicji priorytetów lub przydzielanych środków. Nie wprowadzono żadnych specjalnych mechanizmów i narzędzi komunikacji i udziału sprzyjających aktywnemu uczestnictwu.

3.5. Z analiz przeprowadzonych przez kilka organizacji pozarządowych⁽⁵⁾ wynika, że w niektórych państwach wymogi dotyczące wyboru partnerów zaproszonych do zasiadania w komitetach monitorujących były wprawdzie formalnie respektowane, ale we wszystkich przypadkach zapewniono reprezentatywność i odpowiedni zakres tematyczny. Wymiana informacji między organami zarządzającymi i członkami komitetów monitorujących pozostawia wiele do życzenia.

3.6. I tak organy odpowiedzialne za kwestie przekrojowe, jak na przykład ministerstwa środowiska, nie znalazły się w składzie kilku stałych komitetów monitorujących. Organy zarządzające nie dokładają starań, by angażować partnerów z organizacji społeczeństwa obywatelskiego reprezentujących zasady przekrojowe w planowanie zaproszeń do projektów i w ocenę wniosków.

3.7. Interwencje zmierzające do poprawy zdolności partnerów są niedostateczne w niektórych państwach. W istocie ograniczają się w znacznej mierze do szkoleń i zwrotu kosztów przejazdu, podczas gdy wiele propozycji kodeksu postępowania w dziedzinie partnerstwa, dotyczących na przykład rozwoju sieci i koordynacji lub pokrywania kosztów ekspertów niezbędnych do zapewnienia skutecznego udziału partnera, pozostaje martwymi zapisami.

3.8. Komisja Europejska i państwa członkowskie nie zwracały wystarczającej uwagi na wykorzystanie instrumentów metody rozwoju lokalnego kierowanego przez lokalną społeczność (RLKS) w pierwszej połowie okresu budżetowego.

3.9. EKES uważa, iż konieczne jest przeprowadzenie ogólnego przeglądu praktyk w zakresie partnerstwa. Badanie to musi również obejmować ocenę wprowadzenia procedur planowania i programowania oraz struktury instytucjonalnej wdrażania, a także ocenić, w jakim stopniu obecny system regulacyjny jest w stanie doprowadzić do skutecznego partnerstwa. Do procesu oceny należy aktywnie włączyć partnerów.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ Analizy przeprowadzone przez Sieć CEE Bankwatch i SF Team for Sustainable Future.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawa opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2016/C 487/02)

Sprawozdawca: **Adam ROGALEWSKI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego:	21/01/2016
Podstawa prawna:	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	09/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	168/2/6

1. Zalecenia

1.1. Należy rozpocząć dyskusję na temat wprowadzenia w Europie wspólnej definicji zawodowej dla pracy opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego, uznawanej za formę świadczenia opieki domowej. Definicja pracy opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego powinna obejmować formę zatrudnienia (pracownik najemny czy samozatrudniony), w ramach której pracownicy mieszkają w mieszkaniach osób prywatnych i świadczą głównie usługi opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Opiekunowie zamieszkujący w domu podopiecznego, bez względu na ich status zatrudnienia lub samozatrudnienia, powinni być traktowani jako część systemu świadczenia opieki długoterminowej. Wprowadzenie wspólnej definicji pracy ma na celu uznanie istnienia na europejskim rynku pracy opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego i poprawienie jakości świadczonej przez nich opieki długoterminowej.

1.2. By zapewnić informacje potrzebne do kształtowania polityki, Eurostat powinien gromadzić odpowiednie dane na temat opiekunów mieszkających w domu podopiecznego.

1.3. EKES wzywa Komisję Europejską, by przeprowadziła badanie na temat sytuacji tych pracowników, obejmujące takie aspekty, jak ich liczba, obywatelstwo, status migracyjny, mobilność transgraniczna, faktyczne objęcie systemem ochrony zatrudnienia i zabezpieczeniem społecznym, warunki pracy i warunki socjalne oraz kwalifikacje, a także ich rzeczywisty i potencjalny wkład w gospodarkę europejskie.

1.4. EKES podkreśla, że opiekunowie mieszkający ze swoimi podopiecznymi powinni być traktowani podobnie jak inni pracownicy sektora opieki. Oznacza to, że powinna im przysługiwać podobna ochrona, taka jak ograniczenie czasu pracy (w tym czasu pozostawania w gotowości do wykonywania pracy) czy ochrona przed fikcyjnym samozatrudnieniem. Zatrudnionych opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego nie należy wyłączać z zakresu odpowiednich przepisów UE i państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia, obejmujących m.in. właściwe wynagrodzenie, ochronę zdrowia i bezpieczeństwo, zabezpieczenie społeczne oraz prawo wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych.

1.5. Niedobór pracowników sektora opieki długoterminowej w Europie należy zmniejszyć przez zapewnienie godnego wynagrodzenia i warunków pracy, zarządzenie brakowi inwestycji, zagwarantowanie stosowania zasad swobodnego przepływu, usuwanie barier uniemożliwiających pracownikom korzystanie z ich praw pracowniczych oraz tworzenie ścieżek dostępu do legalnego zatrudnienia dla migrantów.

1.6. EKES wzywa Unię Europejską, by ściśle współpracowała z państwami członkowskimi, aby koordynować podaż i mobilność pracowników opieki mieszkających ze swoimi podopiecznymi w ramach działań na rzecz zwiększenia ogólnej zdolności sektora do świadczenia usług opieki wysokiej jakości. Konkretnie środki powinny obejmować:

- poprawę zabezpieczeń w dyrektywie w sprawie kar dla pracodawców (2009/52/WE) w celu ochrony praw pracowniczych pracowników nieposiadających dokumentów, aby przeciwdziałać nierejestrowanemu zatrudnieniu. Należy rygorystycznie stosować dyrektywę w sprawie ochrony praw ofiar (2012/29/UE), aby zapewnić skuteczne wsparcie opiekunom zamieszkującym w domu podopiecznego padającym ofiarą wyzysku, niezależnie od ich statusu imigracyjnego,
- dostosowanie wszystkich odpowiednich dyrektyw UE do Konwencji nr 189 Międzynarodowej Organizacji Pracy określającej prawa pracowników domowych,
- uwzględnienie praw opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi i ich podopiecznych w przyszłych zmianach lub propozycjach dotyczących prawodawstwa Unii i państw członkowskich,
- nadanie priorytetu reformie zatrudnienia opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi w ramach europejskiej platformy przeciwko pracy nierejestrowanej, inicjatywy z zadowoleniem przyjętej przez EKES,
- włączenie praw pracowników opieki do europejskiego semestru i uwzględnienie ich w konsultacjach nt. nowego początku w zachowywaniu równowagi między życiem zawodowym a prywatnym,
- uruchomienie ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej na temat praw opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego, która będzie adresowana do osób świadczących opiekę i osób z niej korzystających,
- promowanie i wspieranie zakładania organizacji i spółdzielni opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi,
- wdrożenie procesów na rzecz uznawania, harmonizacji i możliwości przenoszenia kwalifikacji oraz doświadczenia zdobytych przez opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego, z wykorzystaniem narzędzia uznawania kwalifikacji, w tym również tych nowo wprowadzonych przez Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia ⁽¹⁾,
- skierowanie funduszy europejskich na finansowanie szkoleń dla aktualnych i potencjalnych opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi, aby poprawić jakość opieki,
- monitorowanie i ulepszanie delegowania opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi poprzez wprowadzenie w życie zasady równego wynagrodzenia za taką samą pracę.

Ponadto należy zauważyć, że wniosek Komisji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych nie zawiera żadnego odniesienia do sytuacji opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi. Podczas dalszych prac nad europejskim filarem praw socjalnych, na którego temat EKES opracowuje obecnie opinię, należy rozważyć włączenie praw socjalnych tych pracowników.

1.7. Państwa członkowskie powinny zadbać, by prawa osób świadczących opiekę i osób z niej korzystających, w tym opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi, były chronione. Konkretnie środki powinny obejmować:

- ratyfikację i wdrożenie konwencji nr 189 MOP ⁽²⁾ oraz uregulowanie statusu nieposiadających dokumentów opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego,
- inicjowanie działań wspierających, w tym działanie w charakterze pośrednika, aby pomóc osobom wymagającym opieki w znalezieniu opiekunów, którzy zamieszkaliby ze swoimi podopiecznymi,

⁽¹⁾ COM(2010) 682 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0682&qid=1470137221767&from=EN>

⁽²⁾ Konwencja nr 189 Międzynarodowej Organizacji Pracy weszła w życie w dniu 5 września 2013 r. i została dotychczas ratyfikowana przez Belgię, Niemcy, Finlandię, Irlandię, Włochy, Portugalię i Szwajcarię oraz 14 krajów pozaeuropejskich.

- ustanowienie kompleksowego systemu wsparcia dla osób korzystających z opieki i dla ich rodzin, obejmującego także zachęty podatkowe czy dofinansowanie,
- zapewnianie programów szkoleniowych dla opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego, którzy powinni móc skorzystać z płatnego urlopu, aby w tych programach wziąć udział,
- promowanie wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych w sektorze, także poprzez wspieranie praw zarówno opiekunów zamieszkujących w domach podopiecznych, jak i ich pracodawców do zakładania stowarzyszeń lub przystępowania do nich,
- przeciwdziałanie dumpingowi socjalnemu i wyzyskowi pracowników,
- proaktywne regulowanie sektora opieki długoterminowej, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania prawa pracy, aby zapewnić ochronę opiekunów i osób korzystających z opieki; powinno to umożliwić inspekcji pracy i innym właściwym organizacjom państwowym i pozarządowym dostęp do miejsc zatrudnienia w gospodarstwach domowych.

1.8. EKES podkreśla, że należy zapewnić wsparcie finansowe dla osób korzystających z opieki pracowników mieszkających z nimi poprzez odpowiednie długoterminowe i zrównoważone inwestycje publiczne.

1.9. W planowanie polityki na szczeblu państw członkowskich i UE należy włączyć związki zawodowe, pracodawców i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba promować dialog społeczny i obywatelski ze wszystkimi zainteresowanymi stronami na wszystkich szczeblach.

1.10. EKES powinien odgrywać aktywną rolę w promowaniu rozwoju europejskich strategii politycznych mających na celu wspieranie opiekunów, podopiecznych i ich rodzin poprzez m.in. zorganizowanie konferencji na temat przyszłości pracy opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi w Europie.

2. Kontekst

2.1. Niedobory na rynku pracy w sektorze opieki zdrowotnej są niczym tykająca bomba. Obecnie trwa kryzys⁽³⁾ i niedobór siły roboczej prawdopodobnie wzrośnie, chyba że podejmie się odpowiednie środki polityczne. Już w 1994 r. Komisja Europejska określiła sektor opieki mianem strategicznego. W 2010 r. Komisja Europejska ostrzegła, że do 2020 r. zabraknie dwóch milionów pracowników opieki zdrowotnej, jeśli nie zostaną podjęte pilne działania mające na celu zaradzenie niedoborowi aż do miliona pracowników opieki długoterminowej⁽⁴⁾.

2.2. Opiekunowie zamieszkujący w domu podopiecznego stanowią liczną, ale zmarginalizowaną część siły roboczej świadczącej usługi opieki długoterminowej. Są oni wysoce mobilni, ale znajdują się na najniższym szczeblu w hierarchii pracy w sektorze. Opiekunowie mieszkający ze swoimi podopiecznymi są często niewzględiani w planowaniu dotyczącym tej opieki na szczeblu UE i państw członkowskich.

2.3. Dokładna liczba pracowników opieki zamieszkujących w domu podopiecznego jest nieznaną ze względu na brak danych; są oni często pomijani w systemach zbierania danych. W kontekście niedostrzeganej i słabo wynagradzanej siły roboczej wykonującej usługi opieki opiekunowie mieszkający ze swoimi podopiecznymi zbyt długo pozostawali niewidoczni dla decydentów.

2.4. Pracownicy opieki mieszkający w domu podopiecznego są obecni we wszystkich państwach członkowskich. Wielu z nich to migranci z państw trzecich, inni zaś są obywatelami europejskimi pracującymi w swoim ojczystym kraju lub za granicą. Niektórzy podejmują pracę nierejestrowaną jako migranci nieposiadający dokumentów, a inni prowadzą migrację cyrkulacyjną lub czasową. Wiele z tych osób wykonuje pracę w niepewnych warunkach, w tym także na zasadach fikcyjnego samozatrudnienia.

⁽³⁾ UNI Europa UNICARE (2016).

⁽⁴⁾ Komisja Europejska (2013).

2.5. Jako że obecnie brak jest definicji zawodu opiekuna zamieszkującego w domu podopiecznego, sytuacja takich opiekunów przyrównywana jest do sytuacji pracowników domowych⁽⁷⁾. Zgodnie z danymi MOP, w krajach uprzemysłowionych praca domowa, w tym opieka, stanowi pomiędzy 5 % a 9 % całkowitego zatrudnienia⁽⁶⁾.

2.6. Niektóre państwa członkowskie podjęły działania w celu formalizacji i włączenia do rynku pracy niezarejestrowanych migrujących pracowników sektora opieki, podpisując Konwencję nr 189 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

2.7. EKES wniósł już wkład w kształtowanie polityki w zakresie opieki długoterminowej, sporządzając opinie w sprawie praw pracowników domowych⁽⁷⁾, w sprawie potrzeby inwestycji społecznych⁽⁸⁾ oraz w sprawie długoterminowej opieki społecznej i deinstytucjonalizacji⁽⁹⁾. Niniejsza opinia opiera się na tych dokumentach, skupiając się na szczególnej sytuacji opiekunów mieszkających w domach podopiecznych.

3. Niedobory pracowników, oszczędności, migracja i pracownicy opieki mieszkający w domu podopiecznego

3.1. Opieka domowa szybko się rozpowszechnia, na co mają wpływ coraz częstsze preferowanie opieki w domu, wygórowane dla wielu ludzi koszty pobytu w ośrodkach opiekuńczych oraz brak odpowiednich inwestycji w infrastrukturę sektora opieki.

3.2. Środki oszczędnościowe podejmowane w większości państw członkowskich zredukowały istniejącą ograniczoną infrastrukturę i podaż pracy w sektorze opieki długoterminowej. EKES uważa, że inwestycje w opiekę długoterminową muszą zostać pozytywnie przyjęte jako szansa pod względem gospodarczym i jako priorytetowy obszar z uwagi na tworzenie miejsc pracy, wsparcie socjalne dla rodzin oraz równość płci. Inwestycje w tym sektorze zwiększają współczynnik aktywności zawodowej i stwarzają możliwą drogę wyjścia z kryzysu gospodarczego⁽¹⁰⁾.

3.3. W wielu państwach członkowskich powszechne są braki siły roboczej w zawodach związanych ze świadczeniem opieki. Zatrudnianie zarówno legalnych, jak i niezarejestrowanych pracowników zamieszkujących w domu podopiecznego łągodzi niedobory w zakresie opieki długoterminowej. W szczególności w południowej Europie systemy opieki w dużym stopniu polegają na pracownikach mieszkających ze swoimi podopiecznymi. We Włoszech migrujący pracownicy sektora opieki stanowią około trzy czwarte pracowników opieki domowej⁽¹¹⁾.

3.4. Również państwa Europy Środkowej i Wschodniej zostały dotknięte niedoborem siły roboczej w sektorze opieki, a także rosnącym zapotrzebowaniem na opiekę w Europie Zachodniej. Na przykład Polska dostarcza wielu pracowników opieki mieszkających w domu podopiecznego do innych państw, mimo uszczuplonych własnych krajowych zasobów siły roboczej w sektorze opieki. Niedobory te są niwelowane wraz z napływem do Polski pracowników z Ukrainy i innych państw spoza UE.

3.5. Pomimo rosnącej świadomości znaczenia sektora opieki dla dobrobytu gospodarczego, udział pracy opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi w gospodarce europejskiej nie został zmierzony i powinien się stać przedmiotem ogólnoeuropejskiego badania.

3.6. Wiele mieszkańek Europy znajduje się pod wielostronną presją, gdyż oczekuje się od nich opieki zarówno nad własnymi rodzicami, jak i nad dziećmi. Aby wykonać tę pracę, coraz częściej polegają one na płatnej opiece. W świecie zglobalizowanej siły roboczej świadczącej opiekę konsekwencją jest rozrost globalnych łańcuchów opieki⁽¹²⁾. Migrujący pracownicy opieki, którzy przenoszą się w poszukiwaniu pracy, wielokrotnie muszą znaleźć opiekunów dla członków własnej rodziny i zatrudniają osoby sprowadzane z innych, często biedniejszych obszarów.

⁽⁵⁾ Eurostat definiuje pracę domową jako czynności wykonywane w gospodarstwach domowych pełniących rolę pracodawców przez pracowników takich, jak pokojówki, kucharze, kelnerzy, lokaje, praczkę, ogrodnicy, dozorczy, guwernantki, opiekuni do dzieci, nauczyciele prywatni, sekretarki itp.

⁽⁶⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy (2012).

⁽⁷⁾ Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 39, Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 16, Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 9.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91, Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽¹¹⁾ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2016).

⁽¹²⁾ Hochschild, A.R., „Global Care Chains and Emotional Surplus Value” [„Globalne łańcuchy wartości w opiece i emocjonalna wartość dodana”], w: Hutton, W. i Giddens, A. (red.), *On The Edge: Living with Global Capitalism*, Londyn 2000.

4. Warunki pracy opiekunów mieszkających w domu podopiecznego

4.1. Niski status pracowników opieki mieszkających ze swoimi podopiecznymi jest wynikiem przyjęcia założenia związanego z płcią, że opieka jest pracą dla kobiet wymagającą niskich kwalifikacji, a ten niski status jest podtrzymywany dodatkowo przez strukturalną marginalizację migrantek. W badaniach rynku pracy pracownicy domowi klasyfikowani są jako posiadający niskie kwalifikacje lub niewykwalifikowani. Niemniej znaczna liczba opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi posiada umiejętności i kwalifikacje zdobyte dzięki wieloletniemu doświadczeniu lub w toku nieuznanych formalnych programów szkolenia i certyfikacji. Opiekunowie mieszkający ze swoimi podopiecznymi często muszą przed zatrudnieniem wykazać się doświadczeniem w zakresie opieki lub posiadać kwalifikacje, a mimo to ich warunki pracy nie odzwierciedlają tych atutów.

4.2. Wielu opiekunów mieszkających w domach swoich podopiecznych doświadcza nieregulowanych form zatrudnienia i wielu z nich podejmuje pracę nierejestrowaną. Często są wykluczeni z wykonywania swoich praw pracowniczych i są wyzyskiwani. Warunki pracy mogą przypominać współczesne niewolnictwo: pracownicy mogą być izolowani, poddawani przemocy lub wykorzystywaniu, zmuszani do pracy 24 godziny na dobę 7 dni w tygodniu bez zapewnienia podstawowych warunków życiowych, takich jak prywatna przestrzeń osobista. Inni znów pracują jako fikcyjnie samozatrudnieni. W wielu przypadkach inspekcja pracy, inne państwowe organy kontroli oraz związki zawodowe nie mają dostępu do opiekunów w miejscu pracy (tj. w domach prywatnych).

4.3. Należy wspierać środki mające na celu uregulowanie statusu i legalizację pracy wykonywanej przez opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi, aby zapewnić legalny dostęp do sektora opieki długoterminowej. Podejście takie zostało już zastosowane w praktyce. W Hiszpanii i Włoszech od 2002 r. uregulowano status 500 000 osób pracujących w gospodarstwach domowych, które wcześniej wykonywały tę samą pracę w sposób nieregulowany⁽¹³⁾. Należy opracować politykę w zakresie migracji pracowników, aby umożliwić obywatelom państw trzecich legalną pracę w sektorze opieki długoterminowej z uwzględnieniem równości traktowania i prawa do zmiany pracodawcy.

4.4. Pracownicy opieki mieszkający ze swoimi podopiecznymi stanowią jedną z najbardziej mobilnych grup siły roboczej świadczącej usługi opieki długoterminowej. Opiekunowie zamieszkujący w domu podopiecznego pochodzący z krajów Europy Środkowej i Wschodniej to zazwyczaj kobiety w średnim wieku z własnymi obowiązkami rodzinnymi⁽¹⁴⁾. Opiekunowie z tych krajów często pracują przez okres do trzech miesięcy za jednym pobylem w państwach Europy Zachodniej, a następnie wracają do ojczyzny.

4.5. Migracja wykwalifikowanych opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi do krajów przyjmujących stanowi poważny drenaż siły roboczej dla krajów pochodzenia. W przypadku gdy kwalifikacje pracowników nie są uznawane w krajach przyjmujących, stanowi to stratę społeczną i ekonomiczną w okresie ogólnego niedoboru pracowników w sektorach opieki zdrowotnej w Europie i na świecie.

4.6. Wszystkie te warunki odzwierciedlają fakt, że prawa opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego nie są odpowiednio chronione na mocy obowiązujących ram prawnych na poziomie UE i państw członkowskich.

4.7. Pracownicy opieki mieszkający ze swoimi podopiecznymi powinni być zachęceni przez państwa członkowskie do niepodejmowania pracy nierejestrowanej i wspierani w tym.

5. Rola osób korzystających z opieki i ich rodzin

5.1. Osoby korzystające z opieki i ich rodziny napotykają na trudności w znalezieniu opiekunów. W większości przypadków rekrutacja pracowników opieki odbywa się za pośrednictwem nieformalnych sieci rodzinnych lub znajomych. Jakość usług opiekunów zatrudnionych w ten sposób rzadko jest gwarantowana. Rodziny często nie mają dostępu do jednoznacznego doradztwa na temat legalnego zatrudniania opiekunów.

5.2. Osoby korzystające z opieki i ich rodziny powinny otrzymywać odpowiednie wsparcie ze strony państwa. W krótkiej perspektywie powinno ono obejmować kampanię informacyjną i stałe wsparcie w sprawach dotyczących zatrudnienia i praw do zabezpieczenia społecznego pracownika opieki mieszkającego w domu podopiecznego. W dłuższej perspektywie państwa członkowskie powinny podjąć kroki w celu zapewnienia nadzoru i obecności pośrednika, który pomagałby osobom korzystającym z opieki w znalezieniu opiekunów, którzy mieszkaliby razem z nimi.

⁽¹³⁾ Platforma międzynarodowej współpracy ds. migrantów nieposiadających dokumentów (2013).

⁽¹⁴⁾ Relacja pracownicy opieki mieszkającej w zatrudniającym ją gospodarstwie domowym, Alina Badowska (2016), na wysłuchaniu publicznym SOC/535.

5.3. Osobom korzystającym z opieki i ich rodzinom należy – adekwatnie do ich potrzeb – zapewnić cały szereg usług wsparcia, które mogą obejmować domowe usługi opiekuńcze w niepełnym lub pełnym wymiarze godzin. Wszystkie rozwiązania dotyczące świadczenia opieki muszą zapewniać osobom zatrudnionym lub samozatrudnionym godne warunki pracy.

5.4. Osoby korzystające z opieki i ich rodziny powinny być również zachęcane do tego, by były bardziej świadome potrzeb opiekunów mieszkających z podopiecznymi i traktowały ich jako pracowników, którzy zasługują na szacunek i własne prawa. Praca polegająca na opiece jest bardzo wymagająca, zarówno fizycznie, jak i emocjonalnie. Pracownicy opieki mieszkający ze swoimi podopiecznymi powinni otrzymywać właściwe zakwaterowanie i przestrzeń prywatną, a w przypadku pracowników najemnych należy przestrzegać ograniczeń ich czasu pracy, w tym czasu pozostawiania w gotowości do wykonywania pracy.

5.5. Jednocześnie powinno być przestrzegane prawo osób korzystających z opieki do świadczenia na odpowiednim poziomie. Jest to szczególnie ważne w przypadku grup szczególnej troski i grup ze specjalnymi potrzebami, takich jak osoby z demencją.

6. Rola pracodawców

6.1. Obok bardzo nieregulowanego sektora nieformalnego, coraz bardziej aktywna w sektorze pracowników opieki mieszkających ze swoimi podopiecznymi jest duża liczba małych przedsiębiorstw, w tym agencji zatrudnienia.

6.2. Sektor opieki może przyczyniać się do tworzenia godnych miejsc pracy w prywatnych gospodarstwach domowych i do wzrostu gospodarki europejskiej. Wyłącznie miejsca pracy wysokiej jakości mogą zagwarantować jakość świadczonych usług opieki.

6.3. Brak uregulowań w zakresie transgranicznego zatrudniania opiekunów mieszkających w domu podopiecznego pozwala niektórym przedsiębiorstwom oferować niższe ceny za taką samą pracę, co przyczynia się do dumpingu socjalnego. Jest to szczególnie widoczne w polskich czy słowackich agencjach wysyłających opiekunów, którzy mają zamieszkać ze swoimi podopiecznymi, do Europy Zachodniej⁽¹⁵⁾. Utrzymywanie się takiej sytuacji nieuczciwej konkurencji jest szkodliwe dla pracowników, pracodawców i europejskiej gospodarki.

7. Rola społeczeństwa obywatelskiego

7.1. Organizacje społeczności lokalnej i związki wyznaniowe⁽¹⁶⁾ wraz z publicznymi i prywatnymi pracodawcami odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu opieki na różnych poziomach. Wiele organizacji społeczności lokalnej przyczyniło się do uregulowania sytuacji migrantów wykonujących pracę opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego⁽¹⁷⁾.

7.2. Niemniej jednak w wielu krajach wsparcie na rzecz opieki jest niewystarczające. Niedawny kryzys gospodarczy spowodował niedoinwestowanie usług opieki w całej Europie, co doprowadziło do negatywnych trendów, takich jak pogorszenie jakości opieki i warunków pracy.

7.3. Organizacje osób świadczących opiekę powinny być odpowiednio finansowane, aby zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na opiekę. Biorąc pod uwagę ich doświadczenie, muszą one być zaangażowane w prawdziwy dialog społeczny i obywatelski, który pozwoli ustanowić zbiór uregulowań sektorowych dotyczących sposobu organizacji i świadczenia opieki.

8. Rola państw członkowskich i Unii Europejskiej

8.1. Dobrym przykładem systemu świadczenia wysokiej jakości usług opieki, w który zaangażowane są wszystkie zainteresowane strony, jest Szwecja. System ten oparty jest w znacznym stopniu na wsparciu publicznym finansowanym z podatków⁽¹⁸⁾. Systemy oparte na czekach, takie jak systemy wprowadzone we Francji i Belgii, przyczyniły się do formalizacji pracy domowej, a także, w niektórych przypadkach, do poprawy warunków pracy pracowników w sektorze usług dla gospodarstw domowych. W przypadku Belgii praca w sektorze opieki jest wyłączona z tego systemu⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Doświadczenia z projektu DGB Uczciwa Mobilność: www.faire-mobilitaet.de.

⁽¹⁶⁾ W szczególności, w Niemczech ważną rolę we wspieraniu opiekunów mieszkających ze swoimi podopiecznymi i ich podopiecznych odgrywają organizacje Caritas i Diakonie.

⁽¹⁷⁾ Przykładowo www.gfambh.com.

⁽¹⁸⁾ Sweden.se (2016).

⁽¹⁹⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy (2013).

8.2. Austria opracowała system samozatrudnionych opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego, by zaspokoić potrzebę długoterminowej opieki i ustalić wymogi prawne dotyczące jakości i ramowych warunków świadczenia usług. W 2015 r. wprowadzono dalsze poprawki w standardach jakości i przejrzystości. System ten jest powszechnie stosowany przez Austriaków, jednak austriackie związki zawodowe krytykują go za podważanie norm pracy.

8.3. Jako że wzory najlepszych praktyk w zakresie świadczenia wysokiej jakości usług opieki nie zawsze można zastosować we wszystkich państwach członkowskich, należy skoordynować na poziomie europejskim całościowe podejście na wszystkich szczeblach, z uwzględnieniem wszystkich zainteresowanych podmiotów.

8.4. EKES wyraża przekonanie, że Unia Europejska powinna monitorować podaż i mobilność na terenie Europy pracowników opieki mieszkających ze swoimi podopiecznymi oraz promować podejścia mające na celu zwiększenie ogólnej zdolności sektora do zapewniania wysokiej jakości opieki i tworzenia godnych miejsc pracy.

8.5. Kwestia niedoboru pracowników opieki w Europie musi znaleźć się na szczycie listy politycznych priorytetów UE. Należy zwrócić uwagę na opiekunów zamieszkujących w domach podopiecznych, jako że są oni w dużej mierze pomijani w paradygmatach bieżącej polityki.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Polityka UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2016/C 487/03)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego:	21.1.2016
Podstawa prawna:	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję:	5.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21.9.2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	156/31/22

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1. Polityka UE w zakresie różnorodności biologicznej jest klasycznym przykładem niedotrzymanych obietnic na poziomie europejskim i krajowym, i to pomimo faktu, że w polityce tej w pełni trafnie określono problemy i stworzono niezbędne instrumenty.

1.2. EKES zwraca uwagę na stwierdzenia Komisji dotyczące znaczenia ochrony różnorodności biologicznej, które jest porównywalne ze znaczeniem łagodzenia zmiany klimatu. Nie chodzi tylko o zachowanie gatunków zwierząt i roślin, lecz ni mniej, ni więcej jak o same podstawy egzystencji ludzkiej.

1.3. EKES wzywa do konsekwentnego i niezwłocznego wdrożenia dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Również konsekwentne i bezzwłoczne wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej przyczyniłoby się zdaniem EKES-u znacząco do poprawy ochrony różnorodności biologicznej.

1.4. Państwa członkowskie powinny wreszcie określić konkretne potrzeby finansowe w związku z wdrażaniem prawa europejskiego, a Komisja powinna udostępnić niezbędne środki. Finansowanie sieci Natura 2000 z funduszy wspólnotowych oraz przede wszystkim za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy w znacznym stopniu uznać za fiasko. Dlatego EKES domaga się stworzenia osobnego tytułu budżetowego, który powinien służyć do finansowania sieci Natura 2000.

1.5. EKES wzywa do zapewnienia spójności między wszystkimi obszarami polityki, które mają wpływ na ochronę różnorodności biologicznej. W związku z tym oczekuje, że już śródkresowa ocena „obszarów proekologicznych” i możliwy śródkresowy przegląd WPR zostaną wykorzystane do tego, by w przyszłości wspólna polityka rolna w bardziej ukierunkowany sposób przyczyniała się do osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej. Obecnie zdaniem EKES-u konieczne są zmiany dotyczące zasięgu i jakości obszarów proekologicznych.

1.6. Zdecydowanie z zadowoleniem należy przyjąć wzmocnienie zielonej infrastruktury. Dlatego też EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania i wdrożenia spójnej strategii na rzecz zielonej infrastruktury. UE powinna też obrać za priorytet inwestycyjny zielone sieci transeuropejskie (TEN-G). Również tutaj pilnie potrzebne są specjalnie zarezerwowane środki finansowe.

1.7. W ostatnich latach zasadniczo nic się nie zmieniło, jeśli chodzi o niespójność unijnych strategii politycznych, wielokrotnie konstатовaną i krytykowaną przez służby Komisji, Radę ds. Środowiska, Parlament Europejski, Komitet Regionów, a także sam EKES. Jeśli jednak nie traktuje się poważnie i nie wdraża własnych propozycji rozwiązania problemów dotyczących różnorodności biologicznej, to nic dziwnego, że a) nie ma pożądaných wyników i że b) zainteresowane strony oraz społeczeństwo są coraz bardziej rozczarowane.

1.8. Różne unijne strategie ochrony różnorodności biologicznej oraz programy działań w tym zakresie z lat 1998, 2001, 2006 i 2010, w których trafnie opisano problemy i przedstawiono właściwe narzędzia, trzeba więc z perspektywy czasu postrzegać jako w znacznym stopniu bezużyteczne, ponieważ nie były w stanie zrealizować obietnic politycznych i zatrzymać powodowanej przez społeczeństwo utraty różnorodności biologicznej.

1.9. W związku z powyższym EKES, jak to już uczynił w wielu wcześniejszych opiniach w sprawie polityki ochrony różnorodności biologicznej, stwierdza raz jeszcze, że brak jest woli politycznej, nie zaś podstaw prawnych. Nie ma konieczności zmiany istniejących podstaw prawnych.

2. Kontekst: unijna polityka ochrony różnorodności biologicznej i reakcje EKES-u w ujęciu chronologicznym

2.1. Po tym, jak w przyjętej w 1998 r. strategii na rzecz ochrony różnorodności biologicznej⁽¹⁾ stwierdzono, że „bogata różnorodność gatunków w Unii Europejskiej [...] uległa na przestrzeni wieków stopniowemu zmniejszeniu na skutek ingerencji człowieka”, a „w ostatnich dziesięcioleciach [...] ingerencje te dokonywały się na nadzwyczajną skalę”, w roku 2001 w przyjętej przez Radę Europejską strategii zrównoważonego rozwoju (strategii göteborgskiej) określono jasne cele w zakresie różnorodności biologicznej, takie jak zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej w UE do 2010 r. oraz zadbanie o przywrócenie siedlisk i naturalnych ekosystemów.

2.2. Z myślą o realizacji tego celu opublikowano w 2001 r. plan działania na rzecz różnorodności biologicznej⁽²⁾; w maju 2006 r. ukazał się kolejny plan działania na rzecz różnorodności biologicznej⁽³⁾, jednak pod względem treści prawie nie różnił się od pierwszego.

2.3. W marcu 2010 r. szefowie państw lub rządów UE musieli przyznać, że złożona przez nich w 2001 r. obietnica nie została dotrzymana, i to pomimo różnych planów działania, które EKES za każdym razem oceniał jako słuszne i celowe.

2.4. Następnie na podstawie komunikatu Komisji „Warianty wizji i celu UE w zakresie różnorodności biologicznej na okres po 2010 r.”⁽⁴⁾ przyjęto kolejną, nową „Unijną strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”⁽⁵⁾, w której jednak zasadniczo znowu ujęto tylko dawne postulaty i instrumenty oraz przesunięto pierwotny termin realizacji ustalonego celu z roku 2010 na 2020.

2.5. Ogłaszano w niej optymistycznie, że: „Strategia UE do 2020 r. w zakresie różnorodności biologicznej [...] [wprowadza] UE na właściwą drogę w kierunku realizacji jej własnych celów w zakresie różnorodności biologicznej i jej zobowiązań na arenie międzynarodowej”.

2.6. EKES wypowiedział się także na temat tej strategii⁽⁶⁾, zgłaszając krytyczne uwagi; wyraził m.in. poważną obawę, że: „W polityce brakowało dotąd determinacji albo woli, by podjąć kroki dawno uznane za niezbędne, choć w komunikacie po raz kolejny stwierdzono, że zdecydowana strategia na rzecz różnorodności biologicznej byłaby korzystna zarówno dla społeczeństwa, jak i dla gospodarki. Państwa członkowskie nie wdrożyły w pełni nawet zasadniczych dyrektyw w zakresie ochrony przyrody – mimo że od ich wejścia w życie minęły już 32 lata bądź 19 lat”.

2.7. Zdaniem EKES-u wtedy „nadal nie [było] wiadomo, w jaki sposób można przewyżyć dotychczasową bierność w kręgach polityków. Przedłożona strategia na rzecz różnorodności biologicznej nie stanowi faktycznie żadnego postępu. Toczona się w Radzie Ministrów debata na temat tego komunikatu pokazuje, że wciąż daleko jeszcze do włączenia polityki na rzecz różnorodności biologicznej w inne dziedziny polityki”.

2.8. Już wówczas Komitet stał na stanowisku, że niezwykle ważne jest, by w zbliżających się wtedy procesach reform politycznych (np. w polityce rybołówstwa, rolnictwa, transportu, energetyki i spójności) przewidziano ściśle powiązanie ze strategią na rzecz ochrony różnorodności biologicznej. Zarazem wszakże dostrzegał jeszcze znaczne braki i w efekcie doszedł do wniosku, że „Komisja musi poważniej potraktować swoją własną strategię!”.

⁽¹⁾ COM(1998) 42 final.

⁽²⁾ COM(2001) 162 final.

⁽³⁾ COM(2006) 216 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 4 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 24 z 28.1. 2012, s. 111.

2.9. Zawarte w nowej unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej twierdzenie, że znaleziono właściwą drogę i że wreszcie powstrzymany zostanie proces utraty różnorodności biologicznej, straciło niemal całą swoją wiarygodność już po upływie zaledwie czterech lat. Bardzo dobrze unacznia to przegląd śródkresowy unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej⁽⁷⁾.

3. Przegląd śródkresowy obecnej strategii ochrony różnorodności biologicznej

3.1. Sama strategia obejmuje w sumie sześć jasno określonych celów wraz z 20 działaniami. W przeglądzie śródkresowym stwierdza się, co następuje:

3.1.1. W odniesieniu do celu 1 („Powstrzymanie pogarszania się stanu wszystkich gatunków i siedlisk objętych unijnym prawodawstwem w dziedzinie ochrony przyrody oraz osiągnięcie znaczącej i wymiernej poprawy ich stanu”): Choć poczyniono pewne postępy, to jednak są one zbyt powolne, aby można było zrealizować ten cel. Przede wszystkim nie osiągnięto dostatecznych postępów w zakresie ukończenia sieci morskich obszarów chronionych Natura 2000, zapewnienia skutecznego zarządzania obszarami Natura 2000 i wyasygnowania niezbędnych środków finansowych na wsparcie sieci Natura 2000. Podczas gdy do tej pory „w dużej mierze” ukończono tworzenie lądowej sieci Natura 2000, w 2012 r. zaledwie w przypadku 58 % obszarów Natura 2000 istniały plany zarządzania lub prowadzono prace nad takimi planami.

3.1.2. W odniesieniu do celu 2 („Do 2020 r. ekosystemy i usługi ekosystemowe zostaną utrzymane i wzmocnione poprzez ustanowienie zielonej infrastruktury i odbudowę co najmniej 15 % zdegradowanych ekosystemów”): Podjęte do tej pory działania nie powstrzymały „jak dotąd tendencji polegającej na degradacji ekosystemów i usług ekosystemowych”.

3.1.3. W odniesieniu do celu 3 („Zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej”): Nie osiągnięto znaczących postępów i „ciągłe pogarszanie się stanu gatunków i siedlisk o unijnym znaczeniu związanych z rolnictwem wskazuje na konieczność dołożenia większych starań w celu zachowania i wzmocnienia różnorodności biologicznej na tych obszarach. Istotną rolę w tym procesie ma odegrania wspólna polityka rolna (WPR) w połączeniu z poszczególnymi politykami środowiskowymi”. Wprawdzie istnieje już w tym zakresie szereg instrumentów, jednak państwa członkowskie muszą też z nich „na odpowiednią skalę” korzystać. Tylko jeśli instrumenty te zostaną wykorzystane „na szerszą skalę”, UE będzie mogła jeszcze osiągnąć swój cel do 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, konieczne są „o wiele większe starania”.

3.1.4. W odniesieniu do celu 4 („Zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów rybnych”): Choć „poczyniono znaczne postępy w określaniu ram polityki”, to „wdrażanie polityki jest jednak zróżnicowane w całej UE i do głównych wyzwań wciąż należy zapewnienie realizacji celów zgodnie z harmonogramem. W 2013 r. niewiele ponad 50 % stad ocenianych pod kątem maksymalnego podtrzymywalnego połowu poławiano w sposób zrównoważony”. We wszystkich (!) morzach Europy wciąż odnotowuje się tendencję spadkową.

3.1.5. W odniesieniu do celu 5 („Zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych”): Jest to jedyny cel, w przypadku którego Unia widzi, że trzyma kurs, i spodziewa się, że cel na 2020 r. może zostać osiągnięty.

3.1.6. W odniesieniu do celu 6 („Wkład w powstrzymanie utraty światowej różnorodności biologicznej”): „Postępy w ograniczaniu wpływu struktur konsumpcji UE na światową różnorodność biologiczną są jednak niewystarczające”, a „dotychczasowe starania mogą być niewystarczalne, aby przyczynić się do osiągnięcia celów z Aichi w wyznaczonych terminach”.

3.2. Ten otrzeźwiający przegląd śródkresowy został przedstawiony dokładnie w momencie, gdy Komisja Europejska zastanawia się nad gruntownym unowocześnieniem najważniejszych dla ochrony przyrody unijnych dyrektyw, tzn. dyrektywy ptasiej z 1979 r. i dyrektywy z 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

3.3. Sprawozdania ekspertów⁽⁸⁾ dotyczące kontroli sprawności obu dyrektyw potwierdzają to, co EKES wytrwale od lat powtarza: ramy prawne są wystarczające i nie można obarczać ich winą za brak realizacji celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. Główne problemy to: niewdrożenie środków działania, brak budżetu na ochronę przyrody oraz niespójność unijnej polityki.

⁽⁷⁾ COM(2015) 478 final.

⁽⁸⁾ Milieu, IEEP i ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives* [Badanie oceniające wspierające kontrolę sprawności dyrektyw ptasiej i siedliskowej], marzec 2016 r.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES ponownie stwierdza, że „w zakresie zachowania różnorodności biologicznej [...] Nie brakuje nam [...] ustaw, dyrektyw, programów, modelowych projektów, deklaracji politycznych ani też instrukcji, tylko realizacji i konsekwencji w działaniu na wszystkich szczeblach”. Jego zdaniem uwaga ta znajduje potwierdzenie nie tylko w przywołanym badaniu oceniającym, lecz także w konkluzjach Rady ds. Środowiska z dnia 16 grudnia 2015 r. ⁽⁹⁾, które w swej istocie nie odbiegają od konkluzji Rady ds. Środowiska z roku 2011. Dopóki nie wdroży się dyrektyw w pełni, nie udostępni się i nie wykorzysta wystarczających środków finansowych i dopóki inne strategie polityczne UE nie zostaną spójnie ukierunkowane na potrzeby w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, dopóty nie osiągnie się zamierzonych wyników.

4.2. Nowe dokumenty dotyczące strategii czy planów działania ani unowocześnienie ram prawnych niczego tu nie zmieniają, a raczej pozorują działania polityczne, które będą prowadziły donikąd, jeśli nie zaradzi się właściwym problemom związanym z brakiem wdrożenia.

4.3. Aby można było osiągnąć sukces w dziedzinie zachowania różnorodności biologicznej, koniecznych jest kilka sposobów podejścia.

4.4. Ustanowienie sieci Natura 2000

4.4.1. Dla „klasycznej” ochrony przyrody, czyli np. dla zachowania rzadkich gatunków fauny i flory czy unikalnych biotopów (takich jak wrzosowiska, suche siedliska, pozostałości półnaturalnych formacji leśnych itp.), bezwzględnie kluczowe znaczenie ma sieć Natura 2000. Opiera się ona przede wszystkim na przyjętej w 1992 r. dyrektywie siedliskowej oraz na obszarach specjalnej ochrony ptaków, ustanowionych już na mocy przyjętej w 1979 r. dyrektywy ptasiej.

4.4.2. Przyjmując zwłaszcza dyrektywę siedliskową, zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja UE złożyły dwie obietnice:

— z jednej strony ukończenie tworzenia sieci Natura 2000 w ciągu 3 lat ⁽¹⁰⁾,

— z drugiej strony także wygospodarowanie pieniędzy na ten cel, tak aby ciężar finansowy nie spoczywał na właścicielach lub użytkownikach gruntów.

4.4.3. Tak więc sieć powinna była być gotowa w 1995 r., ponad 20 lat temu (!). Wprawdzie w międzyczasie wyznaczono już większość obszarów – 18 % powierzchni lądowej państw członkowskich UE uznano za obszar sieci Natura 2000 – jednak samo wyznaczenie to jeszcze nie wszystko. Wiele obszarów nie ma jeszcze trwałego prawnego zabezpieczenia i tylko w przypadku nieco ponad połowy obszarów istnieją plany gospodarowania lub zarządzania. Dopóki jednak obywatele i organy administracji, a zwłaszcza właściciele i użytkownicy gruntów, nie będą mieli jasności w kwestii tego, co teraz jest dozwolone, a co nie, dopóty nie będzie można skutecznie chronić przyrody ani też gwarantować rekompensat z tytułu ewentualnych ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów.

4.4.4. Jest rzeczą wymowną, że Rada ds. Środowiska w dniu 19 grudnia 2011 r. zachęcała państwa członkowskie – a więc i samą siebie – do „ukończenia – w przewidzianym czasie – tworzenia sieci Natura 2000, opracowania i wdrożenia planów zarządzania lub innych równoważnych instrumentów” oraz do stworzenia tym samym solidnych podstaw „planowania strategicznego z myślą o wdrożeniu następnie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020”. W roku 2011 zaapelowano o wdrożenie „w przewidzianym czasie” tego, co w istocie powinno było być gotowe przed 20 laty i czego mimo to do dzisiaj nie ukończono!

4.4.5. Dlatego też dnia 16 grudnia 2015 r. Rada ds. Środowiska ponownie wniosła – tym razem nawet „wezwała” – by państwa członkowskie, a więc znów i ona sama, „zakończyły tworzenie sieci Natura 2000”.

⁽⁹⁾ Rada Unii Europejskiej, dokument nr 15389/15.

⁽¹⁰⁾ Okres 3 lat (tj. do roku 1995) dotyczył zgłoszenia odpowiednich obszarów przez państwa członkowskie. W pewnej części ten proces zgłaszania nie zakończył się ostatecznie jeszcze do dziś.

4.5. Środki działania poza obszarami ochrony

4.5.1. Komisja, Rada ds. Środowiska, a też Parlament Europejski⁽¹¹⁾ słusznie podkreślają, że w polityce ochrony różnorodności biologicznej chodzi nie tylko o ochronę gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk, lecz także o podstawy egzystencji i działalności produkcyjnej człowieka. Jednym z wielu przykładów jest zapylenie roślin przez owady takie jak pszczoły czy motyle, którego wartość ekonomiczna – nie tylko dla rolnictwa – jest ogromna. Komisja była wszelako zmuszona stwierdzić, iż „stan funkcji europejskich ekosystemów jest niejednorodny lub funkcje te uległy degradacji, tzn. ekosystemy nie są już w stanie spełniać podstawowych funkcji – takich jak zapylenie roślin, zapewnianie czystego powietrza i czystej wody – w sposób optymalny pod względem ilości i jakości”⁽¹²⁾.

4.5.2. Owadów zapyłających czy reducentów, jak też wielu innych gatunków oraz ich usług nie da się zachować, skupiając się jedynie na wyznaczeniu obszarów ochrony. Unijna polityka różnorodności biologicznej powinna zatem dodatkowo przewidywać wymogi odnoszące się do całego terytorium, obok obszarów ochrony; i tutaj decydującą rolę odgrywa spójność z polityką w zakresie użytkowania gruntów.

4.5.3. Zarazem jest rzeczą całkowicie słuszną, że zarówno Komisja, jak i Rada raz po raz akcentują znaczenie np. sektora rolnego, ostatnio w przeglądzie śródkresowym: Rada „zauważa z troską, że rolnictwo jest jednym ze zjawisk wywierających największą presję na ekosystemy lądowe oraz że nie nastąpiła żadna wymierna poprawa stanu większości gatunków i siedlisk związanych z rolnictwem objętych do roku 2012 dyrektywą siedliskową, a także ubolewa nad znacznym zmniejszeniem populacji ptaków krajobrazu rolniczego i motyli łąkowych oraz zapylenia roślin przez owady, co podkreśla ciągłą presję wywieraną przez niektóre praktyki rolnicze, takie jak pewne formy odłogowania i intensyfikacji gruntów rolnych”⁽¹³⁾.

4.6. Niespójność unijnej polityki

4.6.1. Wprawdzie w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r. podkreśla się, że „stanowi ona integralną część strategii »Europa 2020«”⁽¹⁴⁾, jednak pojęcia „różnorodność biologiczna”, „siedliska”, „ochrona przyrody”, „ochrona gatunków”, „ochrona różnorodności zasobów genetycznych” czy „ekosystem” nie pojawiają się w strategii „Europa 2020” ani razu! Jedynie pojęcie „bioróżnorodność” zostaje tam dwukrotnie krótko przywołane, i to tylko w wyliczeniach w rozdziale poświęconym efektywnemu gospodarowaniu zasobami. Dla EKES-u jest zatem kompletnie niezrozumiałe, jak Komisja mogła dojść do takiej konstatacji; jej rzeczywista polityka dowodzi właśnie czegoś przeciwnego.

4.6.2. Przy tym strategia „Europa 2020” – odkąd strategia zrównoważonego rozwoju z roku 2001 politycznie przestała już niemal odgrywać jakąkolwiek rolę – stanowiłaby akurat odpowiednie ramy dla zajęcia się problemem. EKES wielokrotnie apelował, by ministrowie gospodarki i finansów rozważyli np. ekonomiczne znaczenie utraty różnorodności biologicznej⁽¹⁵⁾. Do takich dyskusji wciąż jednak nie doszło.

4.6.3. Jako że cele unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej i unijnych dyrektyw w zakresie ochrony środowiska odpowiadają ponadto także celom uzgodnionym na forum międzynarodowym (np. celom z Aichi w ramach Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej tudzież celom zrównoważonego rozwoju), pilnie potrzebne jest kompleksowe włączenie polityki ochrony różnorodności biologicznej do strategii wdrażania celów zrównoważonego rozwoju czy też do nowej unijnej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju.

4.6.4. Polityka na rzecz różnorodności biologicznej była jednak dotąd stale postrzegana przez liczne departamenty Komisji i niektóre składy Rady UE raczej jako konkurencyjna dziedzina polityki, która częściowo hamuje lub utrudnia rozwój gospodarczy, a do tego blokuje środki finansowe.

4.6.5. Zarazem nie ulega wątpliwości, że istnieją konflikty między różnymi prawami do użytkowania zasobów i niekiedy ingerowaniu w ekosystem stają na przeszkodzie np. dyrektywy w zakresie ochrony środowiska. Jednakże rolą ochrony środowiska, tzn. organów państwa, jest właśnie zadbanie o zrównoważoną proporcję między wykorzystaniem zasobów do celów gospodarczych a zachowaniem naturalnych podstaw egzystencji. Pod tym względem ochrona środowiska nie różni się od innych obszarów polityki, o ile „swobodne działanie sił rynkowych” podlega uregulowaniom prawnym.

⁽¹¹⁾ Zob. m.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie śródkresowego przeglądu unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej (2015/2137(INI)).

⁽¹²⁾ COM(2010) 548 final, 8.10.2010, s. 3.

⁽¹³⁾ 15389/2015, pkt 36.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 244 final, s. 2.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 150, pkt 2.3.

4.6.6. Fakt, że brakuje rzeczywistej spójności między klasyczną polityką gospodarczą a polityką środowiskową, nie jest niczym nowym. Już w roku 2006 EKES „krytycznie patrzy[ł] [...] na fakt, że między koniecznością a rzeczywistością istnieje potężna przepaść” i że „decyzje z zakresu planowania i programy wspierające często przyczyniają się do dalszego zagrożenia zróżnicowania biologicznego”⁽¹⁶⁾.

4.6.7. Istotną przyczyną tego konfliktu celów jest sprzeczność między realizacją partykularnych interesów, w szczególności interesów ekonomicznych, i interesem publicznym. Dotychczasowe deklaracje Unii Europejskiej pozwalają myśleć, że angażuje się ona na rzecz służącej interesowi ogólnemu ochrony różnorodności biologicznej. Logicznie rzecz biorąc, powinna zatem jasno określić i egzekwować ograniczenia krępujące swobodę realizacji takich interesów ekonomicznych, które kłócą się z ochroną różnorodności biologicznej.

4.7. **Polityka rolna/rolnictwo**

4.7.1. EKES wielokrotnie poruszał kwestię relacji między rolnictwem, wspólną polityką rolną i różnorodnością biologiczną, stwierdzając przy tym, że następuje powolna, lecz masowa i trwała utrata różnorodności biologicznej, mimo że w zdecydowanej większości rolnicy przestrzegają obowiązujących przepisów. Dokonuje się ona zatem w ramach prawa, na skutek stosowania tzw. dobrych praktyk rolniczych. Tego stanu rzeczy nie da się zmienić za sprawą reformy prawa ochrony środowiska, lecz tylko poprzez przemianę sposobów użytkowania gruntów w powiązaniu ze zmianą polityki wsparcia w dziedzinie rolnictwa. Komitet odsyła w tym miejscu do swojej opinii z inicjatywy własnej w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r.⁽¹⁷⁾, w której wyczerpująco opisano zmiany, jakie Komitet uznaje za niezbędne.

4.7.2. Komisja jest w pełni świadoma znaczenia rolnictwa – stwierdza, że „wspólna polityka rolna (WPR) to polityczny instrument mający największe skutki dla różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich. [...] Jedną z niekorzystnych zmian w odniesieniu do różnorodności biologicznej było zniesienie obowiązkowego odłogowania”⁽¹⁸⁾. Tak więc polityka rolna nadal często stoi w sprzeczności z polityką ochrony różnorodności biologicznej, mimo że niektóre części WPR, w szczególności programy rolno-środowiskowe drugiego filara, pokazują, jak można te konflikty rozwiązać.

4.7.3. Odłogowanie wprowadzono w połowie lat 80. nie po to, by np. poprawić ekologiczną stabilność krajobrazu kulturowego, lecz aby zmniejszyć nadwyżki. Jednakże wraz z reformą WPR z 2013 r. ponownie podjęto pomysł, by część gruntów rolnych była mniej intensywnie użytkowana. W ramach „zazielenienia” przewidziano obowiązkowe utrzymanie tzw. „obszarów proekologicznych”. Przy tej okazji doszło jednak do zażartego sporu dotyczącego a) zakresu oraz b) tego, co należy rozumieć pod pojęciem „proekologiczny”.

4.7.4. Dzisiaj przykładowo uprawa roślin strączkowych lub upraw komercyjnych określana jest jako „proekologiczna”. Nawet jeśli wzrost powierzchni gruntów przeznaczonych na rośliny strączkowe lub uprawy komercyjne zasadniczo jest zjawiskiem pożądanym, to jednak te środki działania nie wnoszą faktycznie żadnego wkładu w poprawę sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej. I również fakt, że częściowo pozwala się stosowanie pestycydów na obszarach proekologicznych, stoi w jawnej sprzeczności z zamiarem ekologizacji polityki rolnej: pestycydy przyczyniają się nie do zwiększenia różnorodności biologicznej, lecz do jej ograniczenia.

4.7.5. Komisja powinna jak najszybciej dokonać wstępnej oceny wpływu przyjętych środków działania, biorąc zwłaszcza pod uwagę, że zazielenianie było jednym z głównych uzasadnień dla utrzymania płatności rolnych z budżetu UE.

4.7.6. Ponadto, biorąc pod uwagę te założenia, w ramach polityk horyzontalnych UE, w szczególności tych związanych z badaniami, rozwojem i innowacjami, należałoby uwzględnić także działania w zakresie badań, rozwoju i innowacji, które w odniesieniu do rolnictwa mogą przyczynić się do poprawy stanu różnorodności biologicznej w UE, a także zwracać na te działania szczególną uwagę.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 195 z 18.8. 2006, s. 96.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 354 z 28.12. 2010, s. 35.

⁽¹⁸⁾ COM(2010) 548 final, s. 5.

4.8. Zielona infrastruktura

4.8.1. Dyrektywa siedliskowa ma podstawową słabość techniczną: mimo że w art. 10 wprost wskazuje się na znaczenie elementów krajobrazu w ich funkcji ostoi, to jednak brak wiążącego mechanizmu, który doprowadziłby do powstania w Europie spójnego systemu połączeń między biotopami. W komunikacie w sprawie zielonej infrastruktury Komisja Europejska wskazuje, jak można by temu niedostatkowi zaradzić poprzez odpowiednie inwestycje w utrzymanie i odtworzenie zielonej infrastruktury, zarówno na dużą, jak i małą skalę. W tym kontekście istotne znaczenie ma przyjęcie i wdrożenie spójnej strategii na rzecz zielonej infrastruktury. W jej ramach należy w każdym wypadku zachować jako kluczowy element ramę metodyczną oraz instrument finansowania transeuropejskich sieci różnorodności biologicznej (TEN-G). Dotyczy to zarówno dużych, jak i małych obszarów, np. krajobrazów rolniczych.

4.9. Uwagi na temat polityki w państwach członkowskich i potencjalnych krajach przystępujących

4.9.1. W wielu państwach członkowskich, jak i krajach kandydujących nadal dochodzi do poważnych zniszczeń w tkance przyrody. Można tu przytoczyć następujące przykłady:

4.9.2. W Rumunii powierzchnia lasów pierwotnych w chwili przystąpienia kraju do UE wynosiła ponad 2 000 km². Tereny te zostały prawie w całości wyznaczone jako obszary należące do sieci Natura 2000. Od tego czasu udokumentowano liczne przypadki zrębu zupełnego na dużych powierzchniach rumuńskich lasów pierwotnych, oznaczające nieodwracalną utratę europejskiego dziedzictwa przyrodniczego.

4.9.3. Ekosystemy rzeczne Bałkanów, w szczególności krajów Bałkanów Zachodnich, są zdecydowanie najcenniejsze w Europie. Około jedna trzecia rzek w krajach byłej Jugosławii i w Albanii wykazuje naturalną dynamikę i może jeszcze być uznawana za przykład rzek naturalnych. W związku z udokumentowanym planowaniem budowy ponad 2 700 (!) elektrowni wodnych, z czego co najmniej jednej trzeciej na terenie rezerwatów przyrody, naturalna dynamika i różnorodność biologiczna wszystkich rzek na Bałkanach jest poważnie zagrożona. Do sfinansowania tych projektów wykorzystywane są środki publiczne. Niemal we wszystkich państwach członkowskich UE różnorodność biologiczna prawie wszystkich rzek uległa już mocnemu uszczupleniu, tak że dzisiaj trzeba zdobywać znaczne sumy na ich renaturyzację, m.in. w kontekście wdrażania ramowej dyrektywy wodnej UE.

4.9.4. W bałkańskich krajach kandydujących wiele gatunków ptaków, które są uwzględnione w załączniku I do dyrektywy ptasiej i którym w związku z tym przysługuje unijna ochrona, pada ofiarą bezwzględnych polowań; polowanie na ptaki to często nierozwiązany problem także w wielu państwach członkowskich. Odstrzał warzęch, żurawi, kormoranów małych czy podgorzałek zwyczajnych, by wymienić tylko kilka gatunków, prowadzi do osłabienia populacji lęgowej tych gatunków w UE.

4.10. Finansowanie

4.10.1. Innym problemem poruszonym zarówno w przeglądzie śródkresowym, jak i w konkluzjach Rady jest finansowanie – finansowanie także, choć niewyłącznie, sieci Natura 2000. Komunikat Komisji z 2004 r.⁽¹⁹⁾ dotyczył finansowania sieci, w tym a) wysokości niezbędnych na ten cel środków oraz b) kwestii, z jakiego źródła środki te mają pochodzić. Podano wtedy jako przybliżoną sumę 6,1 mld EUR rocznie; postanowiono nie tworzyć przykładowo odrębnej linii budżetowej ani nie rozszerzać odpowiednio programu Life, lecz wykorzystać przede wszystkim drugi filar WPR i inne fundusze UE.

4.10.2. EKES zgłosił wtedy wątpliwość co do wysokości kwoty i stwierdził, że „konieczne jest jak najszybsze przedłożenie bardziej szczegółowego wyliczenia kosztów. Komitet wątpił przykładowo, że podana kwota 0,3 mld EUR dla nowych państw członkowskich (dla UE (15): 5,8 mld EUR) będzie wystarczająca”⁽²⁰⁾.

4.10.3. Do tej pory nic się nie zmieniło – wciąż dyskutuje się o tej samej sumie. Odpowiedzialne państwa członkowskie i Komisja nie zdołały zapewnić jasności w tej sprawie.

⁽¹⁹⁾ COM(2004) 431 final.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 108, pkt 3.10.1.

4.10.4. EKES zwrócił wtedy uwagę na ryzyko, że przy finansowaniu środków dotyczących sieci Natura 2000 z drugiego filara może dojść do rywalizacji z innymi środkami działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich⁽²¹⁾. To się potwierdziło w dwojaki sposób: po pierwsze, płatności z drugiego filara w okresie finansowania 2007–2013 uległy zmniejszeniu o 30 % w stosunku do wcześniejszego okresu finansowania; po drugie, Europejski Trybunał Obrachunkowy i Rada ds. Środowiska bardzo słusznie wskazują, że „państwa członkowskie nie zawsze uważają Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) za instrument umożliwiający promowanie różnorodności biologicznej, a jednocześnie jego potencjał do finansowania programu Natura 2000 nie jest w pełni wykorzystywany”⁽²²⁾.

4.10.5. W rezultacie Komisja Europejska⁽²³⁾ musiała stwierdzić, że choć Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich pozostaje najważniejszym unijnym źródłem finansowania sieci Natura 2000 i ochrony różnorodności biologicznej w UE, to jednak „obecnie dostępnych jest jedynie 20 % środków niezbędnych do zagospodarowania obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Europie”.

4.10.6. Dlatego też istnieje pilna potrzeba, by określić dokładne potrzeby finansowe związane z wdrażaniem dyrektyw w sprawie ochrony przyrody i udostępnić odpowiednie środki, które zarezerwowane będą w osobnej linii budżetowej (np. w poszerzonym budżecie programu Life).

4.11. *Procesy współdziałania i uczestnictwa*

4.11.1. Niedociągnięcia we wdrażaniu unijnej strategii w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, zwłaszcza w odniesieniu do sieci Natura 2000, biorą się częściowo także z niewystarczającego udziału lub współdziałania społeczeństwa obywatelskiego na danym obszarze chronionym. Wyznaczenie obszaru chronionego w pierwszej kolejności należy traktować jako działanie administracyjne, które musi zostać przeprowadzone z poszanowaniem wszystkich zasad państwa prawa. Jednak już przy opracowywaniu i realizacji planów w zakresie zarządzania i gospodarowania musi dojść do intensywnego zaangażowania właścicieli i użytkowników gruntów, organizacji ochrony środowiska i gmin. W wielu przypadkach nie doszło do takiego zaangażowania, co niejednokrotnie doprowadziło do nieufności i sprzeciwu wobec polityki UE w zakresie różnorodności biologicznej.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 108, pkt 3.14.1. i 3.14.2.

⁽²²⁾ Rada ds. Środowiska, 16.12.2015.

⁽²³⁾ COM(2010) 548 final, s. 13.

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 4.7.4 – Zmienić:

~~Dzisiaj przykładowo uprawa roślin strączkowych lub upraw komercyjnych określana jest jako „proekologiczna”. Nawet jeśli wzrost Wzrost powierzchni gruntów, na których uprawia się rośliny strączkowe lub uprawy komercyjne, zasadniczo jest zjawiskiem pożądanym, to jednak te środki działania nie wnoszą faktycznie żadnego wkładu w Wkład w poprawę sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej polega między innymi na wspieraniu życia w glebie poprzez symbiozę roślin strączkowych i bakterii brodawkowych. I również fakt, że częściowo Częściowo dozwala się stosowanie pestycydów środków ochrony roślin na obszarach proekologicznych w ramach rygorystycznych europejskich przepisów dotyczących dopuszczenia do obrotu i stosowania, co umożliwia wspieranie uprawy roślin białkowych w Europie stoi w jawnej sprzeczności z zamiarem ekologizacji polityki rolnej: pestycydy przyczyniają się nie do zwiększenia różnorodności biologicznej, lecz do jej ograniczenia.~~

Uzasadnienie

Środek ten jest wdrażany dopiero od dwóch lat. Nie istnieją jeszcze żadne wiarygodne analizy, jeśli chodzi o wpływ na różnorodność biologiczną. Ukierunkowane celowe stosowanie środków ochrony roślin może w niektórych przypadkach być sensowne, np. by chronić wrażliwe na zachwaszczenie rośliny uprawne na wczesnych etapach wzrostu. Zgodnie z art. 46 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 Komisja ma do marca 2017 r. przedstawić sprawozdanie oceniające w sprawie wdrażania obszarów proekologicznych.

Wynik głosowania

Za: 69

Przeciw: 96

Wstrzymało się: 26

Punkt 4.7.4 – Zmienić

~~Dzisiaj przykładowo uprawa roślin strączkowych lub upraw komercyjnych określana jest jako „proekologiczna”. Nawet jeśli wzrost powierzchni gruntów, na których uprawia się rośliny strączkowe lub uprawy komercyjne, zasadniczo jest zjawiskiem pożądanym, to jednak te środki działania nie wnoszą faktycznie żadnego wkładu w poprawę sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej. I również fakt, że częściowo dozwala się stosowanie pestycydów na obszarach proekologicznych, stoi w jawnej sprzeczności z zamiarem ekologizacji polityki rolnej: pestycydy przyczyniają się nie do zwiększenia różnorodności biologicznej, lecz do jej ograniczenia. Z drugiej strony istnieje duży deficyt upraw roślin wysokobiałkowych w UE. Ogólny zakaz stosowania pestycydów w uprawie roślin strączkowych jeszcze zaostrzyłby tę sytuację.~~

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 80

Przeciw: 105

Wstrzymało się: 11

Punkt 1.5 – Skreślić

~~EKES wzywa do zapewnienia spójności między wszystkimi obszarami polityki, które mają wpływ na ochronę różnorodności biologicznej. W związku z tym oczekuje, że już śródkresowa ocena „obszarów proekologicznych” i możliwy śródkresowy przegląd WPR zostaną wykorzystane do tego, by w przyszłości wspólna polityka rolna w bardziej ukierunkowany sposób przyczyniała się do osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej. Obecnie zdaniem EKES-u konieczne są zmiany dotyczące zasięgu i jakości obszarów proekologicznych.~~

Uzasadnienie

Wprowadzone w 2015 r. zazielenianie jest wdrażane dopiero od dwóch lat. Dlatego wciąż jeszcze nie ma wystarczająco wiarygodnych analiz pozwalających wyciągnąć tak daleko idący wniosek. Zgodnie z art. 46 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 Komisja ma do marca 2017 r. przedstawić sprawozdanie oceniające w sprawie wdrażania obszarów proekologicznych. Na podstawie wyników tej oceny należało będzie następnie podjąć decyzje co do stosownych działań.

Wynik głosowania

Za: 57
Przeciw: 120
Wstrzymało się: 11

Punkt 1.5 – Zmienić

EKES wzywa do zapewnienia spójności między wszystkimi obszarami polityki, które mają wpływ na ochronę różnorodności biologicznej. W związku z tym oczekuje, że już śródkresowa ocena „obszarów proekologicznych” i możliwy śródkresowy przegląd WPR zostaną wykorzystane do tego, by w przyszłości wspólna polityka rolna w bardziej ukierunkowany sposób przyczyniała się do osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej. Obecnie zdaniem EKES-u konieczne są zmiany dotyczące zasięgu i jakości obszarów proekologicznych. Należy także lepiej zintegrować te obszary w ramach nowoczesnych praktyk rolniczych.

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 75
Przeciw: 118
Wstrzymało się: 9

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dalsze działania po konferencji w Paryżu”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2016/C 487/04)

Sprawozdawczyni: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.4.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania	129/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Porozumienie z Paryża to pożądane globalne zobowiązanie do łagodzenia zmiany klimatu. Obecnie głównym zadaniem jest zapewnienie ratyfikacji, wdrożenia i dalszego rozwinięcia porozumienia. W niniejszej opinii EKES przedstawia swoje poglądy na temat głównych kierunków długofalowych działań zmierzających do neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla na świecie, zgodnie z postanowieniami porozumienia.

1.2. Ogromne wyzwania w skali światowej wymagają znacznej zmiany w podejściu Unii Europejskiej. Zamiast koncentrować się wyłącznie na emisjach gazów cieplarnianych, UE powinna zastanowić się, w jaki sposób może pomóc w osiągnięciu największych korzyści dla klimatu z perspektywy globalnej. EKES wzywa więc Komisję do przygotowania długofalowej strategii dotyczącej rozwijania i maksymalnego wykorzystania globalnego ekologicznego odcisku dłoni UE ⁽¹⁾.

1.3. Unia powinna również poszukiwać rozwiązań korzystnych z gospodarczego, społecznego i ekologicznego punktu widzenia. Komitet apeluje więc do Komisji o takie opracowanie strategii, by służyła ona wzmocnieniu gospodarki unijnej oraz dobrobytu obywateli, a jednocześnie łagodziła zmianę klimatu.

1.4. Aby osiągać znaczący wpływ na klimat i unikać ucieczki emisji, inwestycji i miejsc pracy, niezbędne jest zaangażowanie w wymiarze globalnym. EKES wzywa Komisję do dalszego angażowania się w aktywną dyplomację klimatyczną w celu promowania szerokiego wdrożenia porozumienia paryskiego i zachęcania największych gospodarek do podwyższenia poziomu ich zobowiązań do podobnie ambitnego co UE. Komitet apeluje też do Komisji o włączenie kwestii związanych z klimatem do wszystkich dziedzin polityki zewnętrznej, zwłaszcza takich jak handel i inwestycje oraz współpraca na rzecz rozwoju.

1.5. W wymiarze praktycznym UE może najskuteczniej przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu, eksportując technologie i rozwiązania służące obniżeniu emisji i zwiększeniu pochłaniaczy, oraz wprowadzając na światowy rynek produkty o mniejszych emisjach niż jej konkurenci. EKES apeluje zatem o silny impuls dla innowacji – od badań naukowych po wprowadzanie na rynek – tak by zapewnić Unii Europejskiej miejsce w światowej czołówce dostawców rozwiązań klimatycznych. Szczególną uwagę należy poświęcić potencjałowi MŚP.

⁽¹⁾ „Odcisk dłoni” jest miarą korzystnego oddziaływania na środowisko lub społeczeństwo, podczas gdy „śląd” mierzy negatywne skutki w postaci np. emisji. (Norris 2015). Zatem „ekologiczny odcisk dłoni” stanowi miarę pozytywnego wpływu na klimat, w wyniku zmniejszenia emisji lub zwiększenia pochłaniaczy. Ekologiczny odcisk dłoni UE jest sumą pozytywnych skutków działań UE na całym świecie.

1.6. W odniesieniu do wewnętrznego wymiaru polityki klimatycznej Unia powinna dążyć do stworzenia unii klimatycznej, której działania wewnętrzne byłyby aktywne, skuteczne i spójne. Obecnie wszystkie wysiłki trzeba skoncentrować na wdrożeniu podjętych do tej pory decyzji. Zarówno Komisja jak i państwa członkowskie mają tu swoje role do odegrania.

1.7. EKES wzywa ponadto Komisję do oparcia długofalowej strategii na podejściu zintegrowanym. W przyszłości należy pomyśleć o rozwoju powiązanych „unii” jednolitego rynku, zwłaszcza w dziedzinie energii, transportu, cyfryzacji, przemysłu, rolnictwa, kapitału i innowacji. Należy także zwrócić szczególną uwagę na wyzwania związane ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi i na rolę pochłaniaczy dwutlenku węgla.

1.8. Podczas realizacji celów wyznaczonych w porozumieniu paryskim, należy w maksymalnym stopniu wykorzystywać mechanizmy rynkowe. Obiektywnym i skutecznym sposobem zapewnienia współdziałania wszystkich podmiotów rynkowych byłoby wprowadzenie ogólnoświatowego systemu opłat za emisje dwutlenku węgla. EKES zachęca Komisję, by aktywnie badała różne opcje i środki i współpracowała z innymi krajami w dążeniu do wprowadzenia ogólnoświatowego systemu opłat za emisje dwutlenku węgla.

1.9. Nakreślona w Paryżu droga do gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla jest niezwykle wymagająca. Aby pokierować transformacją w sprawiedliwy i kontrolowany sposób i pomóc przedsiębiorstwom i obywatelom dostosować się do zmian oraz rozwijać nowe rozwiązania i kompetencje, należy w ramach strategii klimatycznej wprowadzić odpowiednie środki dostosowawcze.

1.10. To podmioty społeczeństwa obywatelskiego swoimi działaniami w terenie spowodują przejście na gospodarkę neutralną pod względem emisji, podczas gdy zadaniem decydentów politycznych jest zapewnienie im sprzyjających warunków i finansowania, a także podnoszenie świadomości na temat wszystkich dostępnych możliwości finansowania. Należy rozwijać podejście oparte na wielopoziomym sprawowaniu rządów, które ułatwia społeczeństwu obywatelskiemu działanie na rzecz klimatu i usuwa przeszkody w tym zakresie. Komitet ma nadzieję, że zostanie w pełni włączony zarówno w rozwijanie takiej spójnej infrastruktury obejmującej różne podmioty, jak i w przygotowanie długofalowej strategii klimatycznej UE.

2. Unia jako mocny podmiot na globalnej scenie klimatycznej

2.1. Wynikiem konferencji klimatycznej w Paryżu (COP21) było międzynarodowe zobowiązanie się do ograniczenia globalnego ocieplenia dużo poniżej 2 °C oraz poczynienia wysiłków w celu dalszego ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomów preindustrialnych. Będzie to wymagać olbrzymiego zmniejszenia emisji globalnych, co wiąże się z radykalnymi zmianami w społeczeństwach.

2.2. Stojące przed nami globalne wyzwania wymagają radykalnej zmiany podejścia UE do łagodzenia zmiany klimatu. Niezwykle istotne jest, by UE poczyniła znaczne wysiłki z myślą o wywarceniu skutecznego wpływu w skali światowej. Zamiast jedynie zmniejszać ślad węglowy, Unia powinna zatem dążyć do zwiększenia swojego „ekologicznego odcisku dłoni”.

2.3. Aby rozwiązywać problemy klimatyczne i unikać ucieczki emisji, inwestycji i miejsc pracy, niezbędne jest zaangażowanie w wymiarze globalnym. UE odegrała przewodnią rolę przed konferencją w Paryżu i podczas jej trwania i powinna kontynuować działania w tym duchu w związku z nadchodzącą Konferencją Stron. W ramach **dplomacji klimatycznej** Unia powinna koncentrować się na krajach o najwyższych emisjach gazów cieplarnianych, a także na krajach, które są jej największymi konkurentami bądź najbardziej obiecującymi gospodarczo partnerami. Tak więc dyplomacja klimatyczna i gospodarcza muszą się uzupełniać.

2.4. Najwięcej emisji mają Chiny (ponad 25 % emisji światowych), USA (ok. 15 %) i UE (10 %). Zgodnie z prognozami do 2030 r. emisje UE mają spaść do poziomu około 5 %. Zatem aby wywierać jak największy wpływ na łagodzenie zmiany klimatu, Unia musi zdecydowanie starać się zachęcać inne państwa do bardziej ambitnych działań.

2.5. W wymiarze praktycznym UE może najskuteczniej przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu, eksportując **niskoemisyjne rozwiązania** i wprowadzając na światowy rynek produkty o mniejszych emisjach niż jej konkurenci.

2.6. Oprócz USA również Chiny i inne szybko rozwijające się kraje stały się ważnymi dostawcami niskoemisyjnych technologii. W ciągu ostatnich 5 lat w niektórych sektorach, zarówno na rynkach eksportowych, jak i krajowych, UE doświadczyła faktycznego spadku, a jej niegdyś przewaga technologiczna w skali światowej została zatracona. Komisja Junckera dąży wprawdzie do zajęcia pozycji światowego lidera w dziedzinie energii odnawialnej, lecz cel ten jest coraz bardziej odległy.

2.7. Pilnie potrzeba więc nowych i dodatkowych zachęt, aby Unia odzyskała wiodącą pozycję w dziedzinie rozwiązań klimatycznych. Możliwości w skali światowej obejmują szeroki wachlarz technologii, produktów, usług i wiedzy oraz ogólne modele produkcji i konsumpcji. Eksport wiedzy fachowej na temat pochłaniaczy dwutlenku węgla, jak np. zrównoważone zarządzanie lasami i zalesianie, również należy postrzegać jako szansę na wywarcie wpływu w skali światowej.

2.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska przystąpiła ostatnio do Mission Innovation, inicjatywy wiodących gospodarek na świecie, które zobowiązały się do podwojenia w ciągu najbliższych pięciu lat inwestycji w badania naukowe i rozwój w dziedzinie czystej energii.

2.9. Skuteczna **polityka handlu i inwestycji** jest nieodzownym narzędziem wprowadzania rozwiązań niskoemisyjnych oraz promowania drogi ku neutralnej pod względem emisji gospodarce światowej. W celu zagwarantowania pozytywnych wyników, kwestie klimatyczne muszą stanowić integralną część negocjacji w sprawie umów handlowych i inwestycyjnych. Należy dążyć do likwidacji barier w handlu przyjaznymi dla klimatu produktami, technologiami i rozwiązaniami. Istotną rolę w tym zakresie pełniłaby umowa w sprawie towarów środowiskowych. Wspólne rozwiązania są również niezbędne w celu uniknięcia zakłóceń w handlu powodowanych różnicami w strategiach i wymaganiach dotyczących klimatu w różnych regionach.

2.10. Odnośnie do **polityki rozwoju**, podczas COP21 wydłużono do 2025 r. obecny zadeklarowany przez kraje rozwinięte docelowy poziom finansowania działań na rzecz klimatu wynoszący 100 mld USD rocznie oraz wezwano do przygotowania praktycznego planu działania dotyczącego sposobu osiągnięcia tego celu. Poszczególne kraje również podjęły zobowiązania dotyczące finansowania. Teraz ważne jest wypełnienie tych obietnic i wykorzystanie funduszy w sposób rozsądny pod względem gospodarczym, środowiskowym i społecznym. Jak zaproponował EKES w kontekście strategii UE-Afryka, potrzebne są kampanie podnoszenia świadomości, aby dostarczać informacji o dostępie do finansowania dla podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w krajach rozwijających się.

2.11. Współpraca techniczna ma również do odegrania ważną rolę w polityce rozwoju. Należy tu pamiętać o odpowiednim zabezpieczeniu praw własności intelektualnej, jako kluczowych dla innowacji. Istotne jest również, by oferowane rozwiązania technologiczne były dostosowane do warunków krajów rozwijających się i w duchu partnerstwa wspierały te kraje w dążeniu do niskoemisyjnego wzrostu gospodarczego, bez utrudniania ich rozwoju. Ponadto potrzebne jest budowanie zdolności w celu wspierania krajów rozwijających się w łagodzeniu zmiany klimatu i dostosowaniu się do niej.

2.12. Zasadniczo zagadnienia związane ze zmianą klimatu należy uwzględniać we wszystkich zewnętrznych politykach UE, tak by wspierać realizację porozumienia paryskiego na całym świecie.

3. W kierunku skuteczniejszej unii klimatycznej

3.1. Aby zapewnić solidną podstawę dla uzyskania pozycji solidnego gracza na arenie międzynarodowej, UE powinna dążyć do stworzenia unii klimatycznej, której działania wewnętrzne byłyby skuteczne, spójne i wiarygodne. Unia klimatyczna musi być przede wszystkim unią działania. Obecnie wszystkie wysiłki trzeba skoncentrować na wdrożeniu podjętych do tej pory decyzji. Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mają tu swoje role do odegrania.

3.2. Ponieważ łagodzenie zmiany klimatu dotyczy wszystkich sektorów gospodarki, unia klimatyczna musi opierać się na zintegrowanym podejściu. Należy więc opracować dalsze działania związane ze zmianą klimatu jako część powiązanych „unii”, takich jak unia energetyczna, jednolity europejski obszar transportu, jednolity rynek towarów i usług, jednolity rynek cyfrowy, europejska polityka przemysłowa, wspólna polityka rolna, unia rynków kapitałowych i Unia innowacji. Trzeba także znaleźć optymalne podejście łączące wspólną politykę UE w dziedzinie klimatu oraz jej wdrażanie na szczeblu krajowym.

3.3. UE powinna wywiązać się ze swoich zobowiązań dotyczących klimatu, tak aby wzmocnić gospodarkę i zwiększyć dobrobyt obywateli. Polityki klimatycznej nie należy postrzegać jedynie jako wyważenia aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Ważne jest dążenie do rozwiązań korzystnych dla wszystkich tych aspektów. W tym celu trzeba podjąć wysiłki, by pobudzić niskoemisyjny wzrost gospodarczy, w pełni wykorzystując możliwości stwarzane przez cyfryzację, czyste technologie, biogospodarkę i gospodarkę o obiegu zamkniętym.

3.4. Istotne **inwestycje** niskoemisyjne potrzebne są zarówno na całym świecie, jak i w UE. Kwestie dotyczące klimatu powinny wchodzić do kryteriów finansowania programów inwestycji publicznych, włączając w to wykorzystanie funduszy UE. Zasadnicze znaczenie ma współpraca publiczno-prywatna oraz role Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie Europejskiego portalu projektów inwestycyjnych i Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego. Podkreśla, że progi dotyczące projektów nie mogą wykluczać mniejszych projektów.

3.5. Jeśli chodzi o sektor prywatny, inwestycje w technologie niskoemisyjne podlegają takim samym warunkom jak wszelkie inne inwestycje. Aby móc w pełni wykorzystać możliwości i potencjał gospodarczy związane z łagodzeniem zmiany klimatu, niezbędne jest zachęcające, konkurencyjne i stabilne otoczenie biznesu.

3.6. Aby zająć miejsce w czołówce globalnych technologii i rozwiązań z zakresu klimatu, UE musi zainwestować w otoczenie sprzyjające **innowacjom**, co obejmuje badania, rozwój, pilotaż, demonstracje i wprowadzanie na rynek oraz ekspansję w skali międzynarodowej. Należy zwrócić szczególną uwagę na potencjał innowacji i wchodzenia MŚP na rynki międzynarodowe. W tym celu trzeba dopilnować, by dostęp do środków finansowych nie stanowił przeszkody dla MŚP.

3.7. **Energia** leży w centrum procesu transformacji z uwagi na to, że większość emisji gazów cieplarnianych pochodzi z produkcji energii. Najważniejsze kroki w tej dziedzinie to zastąpienie paliw kopalnych niskoemisyjnymi źródłami energii oraz poprawa efektywności energetycznej we wszystkich sektorach i w wypadku wszystkich rodzajów działalności. Coraz szersze korzystanie z elektryczności przez społeczeństwo, tam gdzie zastępowane są paliwa kopalne, może znacznie przyczynić się do ograniczenia emisji. Jedną z głównych szans, ale i wyzwaniem, jest opracowanie rozwiązań dotyczących magazynowania energii elektrycznej.

3.8. W odniesieniu do obniżenia emisyjności **transportu**, zwłaszcza transportu drogowego, konieczne jest wprowadzenie szeregu różnych środków. W procesie transformacji ważną rolę odgrywają elektryczność i alternatywne źródła energii, zaawansowane biopaliwa, poprawa efektywności energetycznej pojazdów i logistyki, większe wykorzystanie niskoemisyjnych rodzajów transportu, współmodalność i transport publiczny, a także planowanie przestrzenne. W odniesieniu do transportu morskiego i lotnictwa, EKES wzywa do przyjęcia ambitniejszych celów globalnych w ramach IMO i ICAO.

3.9. Powodzenie działań zmierzających do obniżenia emisyjności wymaga też rozwoju **produktów** i metod **produkcji**. Największe możliwości wiążą się ze znalezieniem innowacyjnych modeli biznesowych i opracowaniem nowych niskoemisyjnych produktów, ze szczególnym uwzględnieniem ich usług i funkcji. Należy wykorzystać potencjał wszystkich sektorów i podmiotów, a decydenci polityczni nie powinni faworyzować określonych podmiotów, np. poprzez wspieranie pewnych sektorów, technik czy produktów.

3.10. **Rolnictwo i leśnictwo** są związane ze zmianami klimatu, i to z kilku powodów. W łagodzeniu zmiany klimatu oprócz zmniejszania emisji istotna jest także sekwestracja dwutlenku węgla. Podkreśla to znaczenie zrównoważonego wykorzystania zasobów leśnych oraz prawidłowego gospodarowania glebą. Z drugiej strony rolnictwo i leśnictwo stoją w obliczu istotnych wyzwań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Konieczne są zatem intensywne działania badawczo-rozwojowe w zakresie odporności i adaptacji, a także roli gleby jako pochłaniacza dwutlenku węgla.

3.11. Związek między zmianą klimatu a bezpieczeństwem żywnościowym ma zasadnicze znaczenie w kontekście szybkiego wzrostu liczby ludności. Aby sprostać ogromnym wyzwaniom zarówno w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, jak i łagodzenia zmiany klimatu, konieczne są bardziej zrównoważone systemy żywnościowe oraz zapobieganie ucieczce emisji i miejsc pracy.

3.12. **Cyfryzacja** jest przekrojowym elementem procesu dekarbonizacji społeczeństwa. Automatyzacja, robotyka i internet przedmiotów mogą usprawnić procesy przemysłowe i logistykę. Inteligentne sieci energetyczne, inteligentna mobilność, inteligentne budynki oraz inteligentne społeczności angażują obywateli w dekarbonizację i umożliwiają konsumentom wcielanie się w rolę „prosumentów”, podczas gdy platformy cyfrowe umożliwiają dzielenie się produktami i usługami.

3.13. Ogólnie rzecz biorąc, obywatele mają do odegrania istotną rolę w procesie przejścia do gospodarki neutralnej pod względem emisji. Bardziej zrównoważone wzorce **konsumpcji** i stylu życia, np. w zakresie odżywiania, zakupów, mobilności i hobby, mogą przynieść znakomite rezultaty. Podnoszenie świadomości, informowanie o produktach i edukowanie to narzędzia, dzięki którym można pomagać obywatelom w dokonywaniu świadomych wyborów.

3.14. Jeśli chodzi o konkretniejsze środki służące budowaniu neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla przyszłości w wyżej wymienionych kluczowych obszarach, EKES wydał w ciągu ostatnich lat szereg opinii ⁽²⁾.

3.15. Przechodzenie na neutralną pod względem emisji dwutlenku węgla gospodarkę z pewnością stworzy zwycięzców i przegranych. Dlatego konieczne trzeba pokierować transformacją w sprawiedliwy i kontrolowany sposób. Potrzeba właściwych środków, aby pomóc przedsiębiorstwom i obywatelom w **dostosowywaniu się** do nowej sytuacji. Główne zagrożenie, którym należy się zająć, to wzrost kosztów i niedobór umiejętności. Dobrą opcją jest tu ukierunkowane wsparcie finansowe po zidentyfikowaniu najsłabszych sektorów oraz grup. Wysiłki powinny jednak koncentrować się przede wszystkim na poszukiwaniu nowych rozwiązań i rozwoju umiejętności.

4. Pełne wykorzystanie mechanizmów cenowych

4.1. Podczas wdrażania środków mających na celu osiągnięcie celów wyznaczonych przez decydentów politycznych na mocy porozumienia paryskiego należy w jak najszerszym możliwym zakresie wykorzystywać mechanizmy rynkowe. W celu stymulowania działań w dziedzinie klimatu w sposób obiektywny i wydajny należy dążyć do ustalenia ogólnosiwiatowego systemu opłat za emisje gazów cieplarnianych. Tym samym aby system ten mógł właściwie działać, trzeba stopniowo wycofywać wykluczające się nawzajem bądź nakładające się na siebie dotacje.

4.2. W wielu krajach i regionach stosuje się już różne rodzaje systemów opłat za emisje dwutlenku węgla, głównie opodatkowanie emisji, górne limity uprawnień do emisji oraz systemy handlu przydziałami. Rozważa się także środki łączące różne systemy.

4.3. Jeśli chodzi o unijny system handlu uprawnieniami do emisji, cena uprawnień do emisji pozostaje nieoczekiwanie niska, ponieważ podaż uprawnień wyraźnie przekroczyła popyt, a pokrywające się dotacje oddziałują na rynek. Pułap emisji gwarantuje, że cel ograniczenia emisji zostaje osiągnięty, ale system nie zawiera zachęt do inwestowania w niskoemisyjne źródła energii. Wymagałoby to zwiększenia ceny dwutlenku węgla i jednoczesnego zapewnienia, że podjęte zostaną środki zapobiegające ucieczce emisji.

4.4. Dobrze działający i sprawiedliwy ogólnosiwiatowy system opłat za emisje stworzyłby równe warunki działania dla eksporterów na rynkach światowych, a tym samym zmniejszyłby ryzyko ucieczki inwestycji i zatrudnienia. Ponadto zlikwidowałby przewagę konkurencyjną importowanych towarów, które są tańsze z uwagi na niższe wymogi w zakresie ochrony klimatu. Co więcej skierowałby przepływy finansowe do krajów rozwijających się. Dlatego też trzeba zdecydowanie dążyć do opracowania odpowiednich przepisów w skali globalnej. Komitet przypomina w tym miejscu, że opowiedział się za tymczasowym rozwiązaniem w postaci uwzględniającego emisje dostosowania cen na granicach, które byłoby stosowane do momentu wdrożenia globalnego systemu ⁽³⁾. Niemniej trzeba zwrócić należytą uwagę na wyzwania i zagrożenia związane z takimi mechanizmami.

⁽²⁾ Zob. np. opinie EKES-u: „Skutki konkluzji konferencji COP21 w dziedzinie europejskiej polityki transportowej” (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10); „Stan unii energetycznej w 2015 r.” (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 117); „Gospodarka o obiegu zamkniętym” (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98); „Zintegrowany plan EPSTE”, (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 25); „Nowa struktura rynku”, (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13); „Ramy etykietowania efektywności energetycznej”, (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 6); „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii” (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 22); „Przegląd systemu handlu emisjami” (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 57); „Protokół paryski” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 74); „Wpływ polityki w zakresie klimatu i energii na sektory rolnictwa i leśnictwa” (Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 1); „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii” (Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 39); „Instrumenty rynkowe” (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1).

⁽³⁾ Zob. opinia „Instrumenty rynkowe”, pkt 3.5.1 i 3.5.2 (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1).

4.5. Należy starannie ocenić różne warianty, aby zbadać warunki i skutki odpowiedniego systemu opłat. Warto by rozważyć co najmniej następujące kroki:

- wzajemne połączenie istniejących regionalnych systemów opłat i systemów handlu uprawnieniami,
- ustanowienie ogólnosektorowych, międzynarodowych systemów handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do najważniejszych sektorów.

EKES zachęca Komisję, by aktywnie badała różne opcje i środki, dzieliła się swoimi doświadczeniami i współpracowała z innymi krajami w dążeniu do wprowadzenia ogólnosiękatowego systemu opłat za emisje dwutlenku węgla.

5. Wielorakie funkcje społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania ważną rolę na poziomie międzynarodowym, europejskim, krajowym i lokalnym podczas przechodzenia do neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla na świecie. Przedsiębiorstwa, pracownicy, konsumenci i obywatele swoimi działaniami w swoim otoczeniu faktycznie przyczyniają się do tej zmiany, podczas gdy decydenci polityczni powinni zapewnić im sprzyjające i zachęcające środowisko działania.

5.2. Na rynkach widać już duży postęp: coraz więcej inwestorów prywatnych i instytucjonalnych uwzględnia „ryzyko węglowe” swoich celów inwestycyjnych. Ustanowiono prywatne fundusze kapitałowe związane ze zmianą klimatu. Wiele przedsiębiorstw odnawia i rozwija swoją działalność i paletę produktów w celu zaspokojenia związanych z klimatem potrzeb klientów i udziałowców. We wszystkich sektorach, a także między dużymi firmami a MSP, tworzą się nowe ekosystemy biznesowe.

5.3. Podczas wielu działań na konferencji COP21 podkreślano rolę władz szczebla lokalnego i regionalnego, sektora prywatnego i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w osiągnięciu celów klimatycznych i stymulowaniu nowych partnerstw. Program globalnych działań na rzecz klimatu musi wykorzystać ten impuls i dalej wzmacniać tego rodzaju działalność.

5.4. Jak zaproponowano w opinii EKES-u⁽⁴⁾, należy utworzyć koalicję decydentów politycznych, administracji i społeczeństwa obywatelskiego, aby stymulować i podnosić świadomość działań w dziedzinie klimatu podejmowanych na różnych poziomach przez podmioty niepubliczne, ustanowić forum dla zorganizowanego dialogu i usunąć przeszkody w działaniu. Komitet ma nadzieję, że zostanie w pełni włączony w tego rodzaju spójną infrastrukturę obejmującą różne podmioty.

5.5. W odniesieniu do współpracy społeczeństwa obywatelskiego z innymi regionami, w szczególności z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)⁽⁵⁾ oraz regionu Morza Śródziemnego, problem zmiany klimatu – w połączeniu z wyzwaniami związanymi z bezpieczeństwem żywnościowym – stanowi priorytet w programie EKES-u.

5.6. EKES pragnie też współpracować z Komisją w przygotowaniu długofalowej strategii klimatycznej UE dotyczącej tego, w jaki sposób doprowadzić do neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla na świecie.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie koalicji na rzecz realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego, przyjęta dnia 14 lipca 2016 r. (Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20).

⁽⁵⁾ Zob. rezolucja sieci UE–Afryka zrzeszającej podmioty gospodarcze i społeczne, lipiec 2016 r., Nairobi.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stanowiska EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad transatlantyckim partnerstwem handlowo-inwestycyjnym (TTIP)

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 487/05)

Sprawozdawca: **Philippe DE BUCK**

Współsprawozdawczyni: **Tanja BUZEK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego:	21/01/2016
Podstawa prawna:	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna:	REX
Data przyjęcia przez sekcję:	19/07/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	213/23/17

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rok 2016 jest krytyczny dla negocjacji dotyczących transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP). Główni negocjatorzy UE i USA wyrazili zobowiązanie do przyspieszenia rozmów w celu osiągnięcia ambitnego i kompleksowego porozumienia politycznego, w którym wskazano ewentualne strefy zbieżności we wszystkich obszarach przed wygaśnięciem mandatu obecnej administracji USA. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) postanowił więc sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie konkretnych kluczowych kwestii TTIP.

1.2. Opinia ta nie zawiera uwag na temat ewentualnego ostatecznego porozumienia, które zostanie wypracowane w ramach negocjacji między UE a USA. Ważne jest jednak, aby ocenić, w jakim stopniu stanowisko zorganizowanego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, wyrażone w szczególności we wcześniejszych opiniach EKES-u, zostało uwzględnione w podanych już do wiadomości publicznej propozycjach UE. Pozwoli to na stworzenie podstaw ściślejszego partnerstwa między Komisją Europejską a europejskim społeczeństwem obywatelskim w kształtowaniu polityki handlowej UE.

1.3. Podkreślając swą instytucyjną funkcję, Komitet przedstawia następujące zalecenia.

1.4. Współpraca regulacyjna

1.4.1. Negocjacje dotyczące TTIP nadają nowe tempo ściślejszej współpracy regulacyjnej i stwarzają większe oczekiwania. W związku z tym Komitet odnotowuje z satysfakcją, że proponowany rozdział obejmuje dążenie do realizacji celów polityki publicznej oraz zachowania wysokiego poziomu ochrony w pewnych wskazanych dziedzinach. EKES z zadowoleniem przyjmuje także jednoznaczne wyjaśnienie, że funkcją i celem instytucjonalnej struktury na rzecz współpracy regulacyjnej jest udzielanie wsparcia i rad decydentom w warunkach kontroli demokratycznej oraz że struktura taka nie będzie miała uprawnień do przyjmowania aktów prawnych i nie zastąpi żadnych krajowych procedur regulacyjnych.

1.4.2. Komitet zwraca się jednak o przedstawienie bardziej precyzyjnej definicji „uciążliwych” regulacji i podkreśla, że regulacje zapewniające przestrzeganie praw konsumenta, praw pracowniczych oraz praw w dziedzinie środowiska nie mogą być same w sobie uważane za uciążliwe.

1.4.3. EKES wzywa także do dopilnowania, aby rozdział dotyczący dobrych praktyk regulacyjnych nie ograniczał praw stron do stanowienia przepisów lub wprowadzania procedur równoważnych amerykańskiej procedurze zgłaszania uwag („notice-and-comment”).

1.4.4. Dodatkowo EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie uzgodnień dotyczących udziału przedstawicieli zainteresowanych stron, zwłaszcza partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

1.5. *Bariery techniczne w handlu (TBT) oraz środki sanitarne i fitosanitarne (SPS)*

1.5.1. EKES jest zdania, że propozycje dotyczące normalizacji, przepisów technicznych, znakowania i etykietowania muszą być traktowane jako ważne żywotne interesy Unii Europejskiej. Odnotowuje ważne zapisy dotyczące przejrzystości. Wzywa jednak do:

- wzięcia pod uwagę obaw wyrażanych przez unijne organy normalizacyjne CEN/CENELEC, które dotyczą ryzyka wzajemnego uznawania norm dobrowolnych,
- bardziej szczegółowego potraktowania kwestii wymogów dotyczących znakowania i etykietowania.

1.5.2. W odniesieniu do rozdziału dotyczącego SPS EKES zauważa, że jest on oparty na Porozumieniu WTO w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, w którym uwzględniono zasadę ostrożności. EKES wzywa jednak do dalszych zapewnień, że unijne prawo żywnościowe nie zostanie zmienione, a UE utrzyma swoje ograniczenia dotyczące hormonów, stymulatorów wzrostu i organizmów zmodyfikowanych genetycznie.

1.6. *Ułatwienia celne i handlowe*

1.6.1. EKES dostrzega wagę ułatwień handlowych, zwłaszcza dla małych firm, i z zadowoleniem przyjmuje rozdział proponowany przez Komisję Europejską. Wzywa jednak do dalszego uproszczenia procedur celnych oraz do wyjaśnienia zasad odnoszących się do kar i odpowiedzialności w przypadku naruszenia przepisów prawa celnego.

1.7. *Usługi*

1.7.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje konkretne zobowiązania zaciągnięte przez UE w rozdziale dotyczącym usług i ponawia swoje wezwanie do zwiększenia dostępu do rynku na poziomie federalnym i stanowym oraz do ściślejszej współpracy regulacyjnej, mając na uwadze, że dostęp do rynku zależy także od niej, a także ponawia swój postulat zachowania usług publicznych zgodnie z TFUE. Komitet przypomina również, że usługi audiowizualne nie są częścią mandatu i dlatego nie powinny być uwzględniane w zobowiązaniach. Popiera także decyzję Komisji Europejskiej dotyczącą zawieszenia negocjacji w sprawie dostępu do rynku usług finansowych, dopóki negocjatorzy amerykańscy nie wyrażą jasno zgody na rozpoczęcie rozmów na temat współpracy regulacyjnej w celu zwiększenia poziomu ochrony i stabilności finansowej w tym sektorze. EKES wzywa także do uściślenia i uszczegółowienia brzmienia szeroko zdefiniowanego zwolnienia dotyczącego usług publicznych w celu dopilnowania, aby wszystkie usługi publiczne podlegające outsourcingowi lub finansowane przez organizacje państwowe, prywatne organizacje nastawione na zysk lub organizacje nienastawione na zysk zostały wyłączone z zakresu porozumienia.

1.8. *Handel a zrównoważony rozwój*

1.8.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje kompleksowy i szczegółowy zakres propozycji przedłożonej przez Komisję w dziedzinie handlu i zrównoważonego rozwoju. Przypomina jednak, że rzeczywista wartość tych przepisów zależy przede wszystkim od możliwości ich skutecznego egzekwowania. EKES wzywa do zapewnienia skutecznego mechanizmu egzekwowania i silnego mechanizmu monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie. EKES nie jest w stanie wypowiedzieć się na temat środków egzekwowania w odniesieniu do rozdziału TTIP dotyczącego zrównoważonego rozwoju, gdyż propozycje tekstów odnoszących się do egzekwowania były opóźnione. Istotne jest, by Komisja porozumiewała się z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi w sprawie tych propozycji w celu zapewnienia, że zostaną one opracowane w sposób, który okaże się skuteczny w praktyce. EKES zastrzega sobie możliwość wypowiedzenia się na temat tych elementów, gdy zostaną już podane do wiadomości publicznej.

1.9. Ochrona inwestycji

1.9.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję zmierzającą do zreformowania systemu ochrony inwestycji oraz cel dotyczący ustanowienia stałego wielostronnego sądu ds. inwestycji, który zastąpiłby prywatne sądy arbitrażowe. Wciąż jednak jest zaniepokojony pewnymi istotnymi kwestiami wymienionymi w pkt 8.8, które należy rozwiązać. Zwraca się także do Komisji Europejskiej o sporządzenie oceny skutków obejmującej zarówno koszty, jak i funkcjonowanie nowego systemu sądów ds. inwestycji.

2. Wprowadzenie

2.1. Od momentu rozpoczęcia negocjacji w sprawie TTIP w czerwcu 2013 r. EKES odgrywa ważną rolę w formułowaniu stanowiska zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE poprzez sporządzanie opinii na temat konkretnych aspektów negocjacji nad TTIP⁽¹⁾, ochrony inwestycji i rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem (ISDS)⁽²⁾ oraz wpływu TTIP na MŚP⁽³⁾. Jednocześnie Komisja opublikowała istotny komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽⁴⁾, w którym określono warunki przyszłych traktatów handlowych i inwestycyjnych. W swojej opinii⁽⁵⁾ EKES wyraził poparcie dla podejścia przedstawionego w tym komunikacie. Komitet, we współpracy z innymi instytucjami UE, stara się również zabrać głos w rzetelnej debacie ze społeczeństwem obywatelskim w sprawie TTIP poprzez szereg działań związanych z TTIP. Obejmują one organizację wysłuchań i wizyt członków EKES-u w Stanach Zjednoczonych.

2.2. EKES zauważa, że negocjacje dotyczące TTIP są prowadzone w sposób bardziej przejrzysty niż poprzednie negocjacje handlowo-inwestycyjne: są to pierwsze negocjacje, w przypadku których opublikowano mandat Rady oraz stanowiska UE i kilka propozycji tekstów. Założono grupę doradczą skupiającą ekspertów reprezentujących szeroki zakres interesów – konsumentów, związki zawodowe, przedsiębiorstwa, środowisko i zdrowie publiczne – aby zapewnić negocjatorom handlowym UE wysokiej jakości doradztwo dotyczące negocjowanych obszarów. EKES jest jednak rozczarowany, że mimo swej instytucyjnej roli nie został formalnie włączony do specjalnej grupy doradczej ds. TTIP⁽⁶⁾. Komisja Europejska stworzyła stronę internetową poświęconą TTIP, która zawiera arkusze informacyjne i przewodniki, dokumenty dotyczące stanowiska UE (określające i opisujące ogólne podejście Unii Europejskiej do danego tematu), propozycje tekstów unijnych (będące wstępnymi unijnymi propozycjami aktów prawnych dotyczących zagadnień objętych TTIP) oraz ofertę UE w zakresie dostępu do rynku usług. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą utworzenia forum społeczeństwa obywatelskiego, w skład którego wchodzić będą przedstawiciele niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym uczestnicy wewnętrznych grup doradczych, w celu prowadzenia dialogu na temat wdrażania i stosowania porozumienia.

2.3. Niniejsza opinia opiera się na wnioskach zawartych we wcześniejszych opiniach, wzywających do równomiernego rozłożenia korzyści płynących z TTIP na środowisko biznesu (w tym MŚP), pracowników, konsumentów i obywateli, a także do uzależnienia zawarcia porozumienia od utrzymania wysokich standardów obowiązujących w UE. Zdaniem Komitetu należy ocenić opublikowane już stanowiska UE i propozycje tekstów dla wybranej liczby rozdziałów w celu zbadania, w jakim stopniu są one zgodne z tymi warunkami, a także wskazać główne kwestie budzące zainteresowanie i obawy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. EKES postanowił skupić swoją analizę zwłaszcza na propozycjach dotyczących współpracy regulacyjnej, w tym dobrych praktykach regulacyjnych (propozycja podana do wiadomości publicznej 21 marca 2016 r.), barierach technicznych w handlu (TBT) oraz środkach sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) (obie propozycje podane do wiadomości publicznej w styczniu 2015 r.), ułatwieniach celnych i handlowych (propozycja podana do wiadomości publicznej w styczniu 2015 r. i zmieniona w marcu 2016 r.), usługach (propozycja podana do wiadomości publicznej w lipcu 2015 r.), rozwoju zrównoważonym (propozycja podana do wiadomości publicznej w listopadzie 2015 r.) oraz inwestycjach (propozycja podana do wiadomości publicznej w listopadzie 2015 r.). W niniejszej opinii uwzględniono dokumenty opublikowane do dnia 14 lipca 2016 r.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie: „Transatlantyckie stosunki handlowe a poglądy EKES-u na temat wzmocnionej współpracy i ewentualnej umowy o wolnym handlu UE-USA” (Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 9).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie ochrony inwestorów i rozstrzygania 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).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie wpływu TTIP na MŚP (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 34).

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „Handel z korzyścią dla wszystkich: W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” (COM(2015) 497 final).

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie: „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

⁽⁶⁾ Tamże.

2.4. Komisja Europejska opublikowała w dniu 14 lipca 2016 r. propozycję dotyczącą struktury instytucjonalnej porozumienia⁽⁷⁾, która przewiduje stworzenie wewnętrznych grup doradczych składających się z przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i właściwych do doradzania stronom w sprawie stosowania porozumienia. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt rozszerzenia uprawnień wewnętrznych grup doradczych na wszelkie kwestie będące przedmiotem zainteresowania w ramach porozumienia, niemniej ubolewa, że w propozycji UE nie wspomniano wyraźnie o wspólnym posiedzeniu obu wewnętrznych grup doradczych zwoływanym z ich własnej inicjatywy i że forum społeczeństwa obywatelskiego może być zwoływane jedynie przez wspólny komitet. Posiedzenia forum społeczeństwa obywatelskiego mają umożliwić członkom obu wewnętrznych grup doradczych prowadzenie prac nad wspólnymi zaleceniami dla stron.

2.5. W tym kontekście EKES głęboko ubolewa, że gdy dojdzie już do negocjacji na podstawie tekstów skonsolidowanych, osiągnięty dotychczas wysoki poziom przejrzystości zostanie poważnie zagrożony, chyba że Stany Zjednoczone zgodzą się na udostępnienie tych tekstów opinii publicznej lub przynajmniej członkom grupy doradczej UE. W związku z tym EKES wzywa Komisję do dalszego dokładania wszelkich starań, by poruszyć tę kwestię z drugą stroną.

3. Współpraca regulacyjna

3.1. Współpraca regulacyjna jest jednym z trzech filarów TTIP – pozostałe to dostęp do rynku i przepisy dotyczące rynku – na który składają się cztery elementy: aspekty horyzontalne (zawierające z jednej strony sekcję poświęconą „spójności regulacyjnej” lub „dobrym praktykom regulacyjnym” oraz, z drugiej strony, sekcję dotyczącą „współpracy regulacyjnej” między organami regulacyjnymi), bariery techniczne w handlu (TBT), bezpieczeństwo żywności oraz zdrowie zwierząt i roślin (SPS), a także załączniki sektorowe. Ta część zawiera komentarze na temat pierwszego z wymienionych elementów, a mianowicie aspektów horyzontalnych, a kolejną poruszy temat barier technicznych w handlu oraz środków sanitarnych i fitosanitarnych.

3.2. Współpracę regulacyjną określono jako jeden z podstawowych celów TTIP, ponieważ może ona odgrywać ważną rolę w ułatwianiu wymiany handlowej i inwestycji, jak również wpływać na poprawę konkurencyjności, szczególnie małych firm. Zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa oczekują pojawienia się nowych możliwości, ponieważ w przeciwieństwie do dużych firm nie posiadają środków umożliwiających łatwe manewrowanie w różnych otoczeniach regulacyjnych po obu stronach Atlantyku. Jednocześnie zwiększona zgodność systemów regulacyjnych da większym przedsiębiorstwom możliwości wykorzystania korzyści skali między Europą a USA.

3.3. Wysiłki zmierzające do współpracy regulacyjnej nie są niczym nowym⁽⁸⁾. Negocjacje dotyczące TTIP nadają nowe tempo ściślejszej współpracy regulacyjnej i stwarzają większe oczekiwania. Zdaniem EKES-u nie jest łatwo oszacować korzyści wynikające ze ściślejszej współpracy regulacyjnej, głównie dlatego, że będą one zróżnicowane w zależności od stopnia współpracy, który zostanie uzgodniony w trakcie negocjacji. W projekcie okresowego sprawozdania technicznego przygotowanego przez Komisję Europejską w sprawie oceny wpływu na zrównoważony rozwój szacuje się, że 76 % wpływu TTIP będzie wynikiem współpracy regulacyjnej, zaś 24 % całkowitego wpływu tego partnerstwa będzie związane z obniżeniem cel⁽⁹⁾.

3.4. EKES uważa jednak, że ważne jest wprowadzenie środków ochrony w celu dopilnowania, aby proces współpracy regulacyjnej nie był wykorzystywany do podważania norm socjalnych, norm pracy, norm dotyczących konsumentów i norm środowiskowych, lecz raczej do ich poprawy. W przypadku spełnienia tych warunków korzyści nie będą miały wyłącznie charakteru gospodarczego, ale mogą także ułatwić zrealizowanie stojącego przed organami regulacyjnymi zadania osiągnięcia celów polityki publicznej.

3.5. Zagwarantowanie unijnego wysokiego poziomu ochrony stanowiło zasadniczą kwestię dla EKES-u. Obecna propozycja brzmienia art. x1b rozdziału dotyczącego współpracy regulacyjnej obejmuje dążenie do realizacji celów polityki publicznej oraz zachowania wysokiego poziomu ochrony, m.in. w dziedzinie zdrowia publicznego; życia i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin; zdrowia i bezpieczeństwa; warunków pracy; dobrostanu zwierząt; środowiska; konsumentów; ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego; danych osobowych i bezpieczeństwa cybernetycznego; różnorodności kulturowej oraz stabilności finansowej.

⁽⁷⁾ See http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154802.pdf.

⁽⁸⁾ Przykładowo można tu wymienić powołaną w 2007 r. Transatlantycką Radę Gospodarczą, forum współpracy na wysokim szczeblu oraz forum współpracy regulacyjnej na wysokim szczeblu.

⁽⁹⁾ Ecorys, *Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA – Draft Interim Technical Report*, s. 18 (<http://www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2014/02/TSIA-TTIP-draft-Interim-Technical-Report.pdf>).

3.6. EKES obawia się jednak, że na przeszkodzie temu może stanąć art. x1d, w którym wyrażono cel, jakim jest „ograniczenie niepotrzebnie uciążliwych [...] wymogów regulacyjnych”⁽¹⁰⁾. Komitet obawia się, że tego rodzaju sformułowanie może zinterpretować jako uznanie regulacji zapewniających przestrzeganie praw konsumenta, praw pracowniczych oraz praw w dziedzinie środowiska za samo w sobie uciążliwe.

3.7. EKES pragnie w związku z tym wyraźnie zadeklarować, że ochrona istniejących wysokich standardów stanowi podstawowy wymóg oraz że współpraca regulacyjna, oprócz celu, jakim jest poprawa możliwości handlowych, powinna realizować także cele w zakresie poprawy bezpieczeństwa, zdrowia oraz dobrobytu gospodarczego i społecznego ludności po obu stronach Atlantyku. W związku z tym zobowiązanie to należy bardzo jasno i dokładnie potwierdzić w ostatecznym tekście porozumienia. EKES wyraża zaniepokojenie co do propozycji UE dotyczącej dobrych praktyk regulacyjnych. Współpraca regulacyjna powinna mieć na celu poprawę dialogu między organami regulacyjnymi, a nie wpływanie na procesy prawodawcze drugiej strony. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by wyjaśniła sekcję jej propozycji dotyczącą dobrych praktyk regulacyjnych.

3.8. W tym kontekście EKES uważa, że obecna propozycja rozdziału dotyczącego dobrych praktyk regulacyjnych, w którym wskazano, że strony będą zobowiązane do przeanalizowania „alternatyw nieregulacyjnych (w tym opcji rezygnacji z regulacji) [...], które pozwoliłyby zrealizować cel aktu regulacyjnego”, nie powinna być traktowana jako ograniczająca prawo stron do stanowienia przepisów. W trosce o większą pewność w tekście umowy należy wyjaśnić, że to postanowienie nie ogranicza prawa stron do stanowienia przepisów. Komitet zauważa ponadto, że art. 6 propozycji w sprawie konsultacji z zainteresowanymi stronami nie może być uważany za równoważny amerykańskiej procedurze zgłaszania uwag („notice and comment”).

3.9. W związku z tym dla EKES-u głównym celem pozostaje rozwój handlu. Ważne jest, aby negocjacje dotyczące TTIP wspierały znoszenie zbędnych barier dla handlu⁽¹¹⁾.

3.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w obecnej propozycji Komisji wyraźnie wyjaśniono, że funkcją i celem struktury instytucjonalnej jest udzielanie wsparcia i rad decydomentom w warunkach demokratycznej kontroli Parlamentu Europejskiego i Rady UE⁽¹²⁾. Nie można podważać zwykłego stanowienia prawa ani dopuścić do opóźnień czy blokady regulacyjnej. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowany art. 1, który potwierdza prawo zarówno do stanowienia przepisów, jak i ustanawiania poziomów ochrony. Najważniejsze jednak jest to, aby propozycja określała skład i zasady postępowania różnych komitetów i grup. EKES wzywa Komisję Europejską do zapewnienia spójności i zgodności między rozdziałami dotyczącymi horyzontalnych aspektów współpracy regulacyjnej, rozdziałami dotyczącymi barier technicznych w handlu (TBT) i środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) oraz załącznikami sektorowymi.

3.11. Dialog podjęty na początku procesu regulacyjnego zwiększa szansę na znalezienie rozwiązań politycznych, które uwzględniają kwestie transgraniczne, i trzeba zagwarantować jego przeprowadzenie. W propozycji Komisji należy wyraźnie wyszczególnić włączenie zainteresowanych stron w drodze przejrzystego procesu, co stanowi podstawową zasadę prawidłowego procesu regulacyjnego w Unii Europejskiej. Aby współpraca regulacyjna zaowocowała wieloaspektowymi wynikami i propozycjami dla organów regulacyjnych, należy zapewnić uporządkowane i wyważone zaangażowanie zainteresowanych stron, zwłaszcza przedsiębiorstw, konsumentów, grup interesu działających na rzecz środowiska naturalnego oraz pracowników.

3.12. W celu osiągnięcia konkretnego postępu należy przeprowadzić wstępne konsultacje dotyczące działań regulacyjnych między organami regulacyjnymi UE i USA. Oczekuje się, że dyskusje na wczesnym etapie procesu kształtowania polityki zwiększą potencjał tworzenia interoperacyjnych zasad w przyszłości i umożliwią uczestnikom rynku spełnianie wymogów obydwu systemów jednocześnie. Jednakże organy regulacyjne muszą uważać prowadzenie dialogu i udzielanie odpowiedzi na uwagi ze strony swoich partnerów lub zainteresowanych stron za coś dobrowolnego, aby uniknąć efektu wstrzemięźliwości regulacyjnej.

3.13. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie uzgodnień dotyczących zarówno wyżej wspomnianego dialogu, jak i udziału przedstawicieli zainteresowanych stron, zwłaszcza partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Musi istnieć jasna gwarancja, że stosowne zainteresowane strony będą mogły wziąć udział w przejrzystym dialogu dzięki dobrze zdefiniowanej procedurze, która zobowiązuje do równego traktowania i pozwala uniknąć opóźnień w procesie regulacyjnym. Ze strony UE, przy określaniu stosowności i reprezentatywności zainteresowanych stron należy rozważyć rejestr służący przejrzystości.

⁽¹⁰⁾ Przedłożona przez UE zmieniona propozycja tekstu w sprawie współpracy regulacyjnej, podana do wiadomości publicznej 21 marca 2016 r., <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/154377.htm>.

⁽¹¹⁾ Sociaal-Economische Raad (SER), sprawozdanie doradcze 16/04E dotyczące TTIP (<https://www.ser.nl/~media/files/internet/talen/engels/2016/ttip.ashx>).

⁽¹²⁾ Zob. opinia francuskiej Rady Społeczno-Gospodarczej i Ekologicznej „Les enjeux de la négociation du projet de Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI)” (http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_01_projet_partenariat_transatlantique.pdf).

4. Bariery techniczne w handlu (TBT) oraz środki sanitarne i fitosanitarne (SPS)

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że porozumienie WTO w sprawie barier technicznych w handlu zostało włączone do propozycji w jego obecnej formie. Ponadto proponowany rozdział dotyczący barier technicznych w handlu odnosi się do wymogów technicznych (przepisów i norm technicznych) oraz wymogów w zakresie ocen zgodności. EKES uważa, że propozycje dotyczące normalizacji, przepisów technicznych, znakowania i etykietowania muszą być traktowane jako ważne żywotne interesy Unii Europejskiej. Istotne jest zarazem, by propozycji tych nie wykorzystywać do kwestionowania regulacji niezbędnych dla zapewnienia zdrowia i bezpieczeństwa oraz ochrony socjalnej.

4.2. EKES odnotowuje istotne postanowienia dotyczące przejrzystości oraz przypomina o obowiązku informowania WTO o podejmowanych środkach, dostarczaniu informacji drugiej stronie, umożliwieniu składania pisemnych uwag i udzielaniu na nie odpowiedzi. Zapewnia również publikację w formie rejestru wszystkich mających zastosowanie przepisów technicznych, nowych lub już istniejących, a także norm, do których odnoszą się przepisy techniczne (ze względu na fakt, że ogromna większość norm jest stosowana w przemyśle, lecz brakuje odniesienia dokonywanego przez organy regulacyjne w przepisach technicznych).

4.3. Jeśli chodzi o normalizację, EKES z zadowoleniem przyjmuje współpracę między organami normalizacyjnymi, a także zasady ograniczonej wzajemnej akceptacji. Odnotowuje jednak obawy wyrażane przez CEN/CENELEC, które dotyczą ryzyka wzajemnego uznawania norm dobrowolnych w TTIP. Zwraca się do Komisji o rozważenie propozycji unijnych organów normalizacyjnych oraz o zapewnienie ochrony interesów UE. Ważna jest choćby gwarancja, że wszystkie stosowne zainteresowane strony mogą wziąć udział w rozwijaniu nowych norm.

4.4. Systemy normalizacji USA i UE znacznie się od siebie różnią. Mowa tu w szczególności o zasadzie „jeden produkt, jedna norma akceptowana wszędzie” stanowiącej filar jednolitego rynku UE, która nie ma zastosowania w Stanach Zjednoczonych. W Europie, gdy przyjęta zostaje nowa norma, sprzeczne normy krajowe zostają wycofane; w Stanach Zjednoczonych na rynku współistnieją różne standardy, co utrudnia MŚP zorientowanie się, który z nich będzie najlepszy dla ich linii produktów. W celu zwiększenia przejrzystości i ułatwienia działalności małych firm istotne jest ustanowienie punktu informacyjnego po stronie USA, który zapewniłby wsparcie dla przedsiębiorstw unijnych zamierzających eksportować produkty na rynek amerykański. Są to często niewielkie przedsiębiorstwa z ograniczonymi zasobami, ale o wysokim poziomie specjalizacji na rynku niszowym, który jest podstawą ich konkurencyjności.

4.5. EKES ubolewa nad faktem, że kluczowe obszary, takie jak bezpieczeństwo elektryczne, kompatybilność elektromagnetyczna, maszyny i telekomunikacja, w których UE ma wyraźny żywotny interes, zostały uznane za obszary priorytetowe wymagające dalszego rozważenia. Powinny się one znaleźć wśród określonych konkretnych rezultatów dotyczących oceny zgodności w wyniku negocjacji.

4.6. Komitet ubolewa również, że w części dotyczącej znakowania i etykietowania nie określono priorytetowych obszarów przyszłych działań i nie zarezerwowano miejsca w planach dla przyszłych przeglądów wymogów dotyczących znakowania i etykietowania czy dla uwzględniania wyników negocjacji w poszczególnych sektorach.

4.7. Proponowany rozdział dotyczący SPS opiera się na porozumieniu WTO w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych i przedstawia uwagi do propozycji tekstu przedłożonej przez UE do omówienia ze Stanami Zjednoczonymi w rundzie negocjacji, która miała miejsce w dniach 29 września – 3 października 2014 r., i udostępnionej do wiadomości publicznej dnia 7 stycznia 2015 r.

4.8. Porozumienie WTO w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych, które obejmuje stosowanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin, uwzględnia zasadę ostrożności (art. 5 ust. 7), która obecnie jest również zapisana w traktacie lizbońskim. Ta kwestia nie podlega negocjacom; w związku z tym nie może ona stanowić części porozumienia. EKES z ogromnym zadowoleniem przyjmuje zapewnienia UE, że TTIP nie zmieni istniejącego prawa żywnościowego, UE utrzyma swoje ograniczenia dotyczące hormonów i stymulatorów wzrostu w mięsie, a TTIP nie zmieni unijnych przepisów w sprawie organizmów zmodyfikowanych genetycznie.

5. Ułatwienia celne i handlowe

5.1. Ponieważ handel towarami obejmuje dużą część handlu transatlantyckiego, wszelkie wysiłki w celu poprawy procedur celnych będą miały silny wpływ na handel dwustronny, w szczególności w przypadku małych przedsiębiorstw.

5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje dodatkowe propozycje mające na celu uproszczenie procedur celnych, a w szczególności: utworzenie punktu kompleksowej obsługi po obu stronach Atlantyku, ulepszenie koordynacji w zakresie norm międzynarodowych, a także opracowanie programu na rzecz partnerstwa handlowego; harmonizacja i dostosowanie danych, zobowiązanie się do przeprowadzenia oceny, jakie dane powinny być dostosowane; rozszerzenie zakresu obowiązków Wspólnego Komitetu Współpracy Celnej, aby działał jako „Specjalistyczny Komitet Celny” w odniesieniu do szeregu obszarów, które mają jeszcze zostać określone, a także interpretacja indywidualna.

5.3. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie elementów, które są szczególnie ważne dla przedsiębiorstw unijnych, a które nie są jeszcze jasne w dostępnym tekście, takich jak wartość *de minimis*, usunięcie wszystkich dodatkowych opłat oraz kwestia kar i odpowiedzialności w przypadku naruszenia przepisów prawa celnego.

6. Usługi

6.1. W swojej ofercie dotyczącej usług Unia proponuje konkretne zobowiązania w sektorach, które mają kluczowe znaczenie dla promowania konkurencyjności i wzrostu Europy (sektor cyfrowy i telekomunikacyjny), przyspieszenia integracji globalnych łańcuchów wartości (transport, usługi kurierskie, usługi biznesowe i usługi świadczone w ramach wolnych zawodów) lub które mają wpływ na kluczowe sektory gospodarki (budownictwo, handel detaliczny, energia).

6.2. EKES odnotowuje też z satysfakcją, że w propozycji UE zaprezentowano strukturę ułatwiającą ustanowienie sprawiedliwego, przejrzystego i spójnego systemu wzajemnego uznawania przez strony kwalifikacji zawodowych oraz określono ogólne warunki negocjacji umów o wzajemnym uznawaniu, które mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia lepszego dostępu do rynku dla unijnych usługodawców.

6.3. Komitet przypomina trzy główne aspekty związane z usługami: konieczność zwiększenia dostępu do rynku, zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym; uznanie, że dostęp do rynku zależy także od ściślejszej współpracy regulacyjnej; postulat, aby zachować specyfikę usług publicznych zgodnie z TFUE.

6.4. EKES podkreśla, że Komisja powinna dopilnować, aby w odniesieniu do usług TTIP wykraczał poza istniejące umowy w rodzaju GATS czy TiSA oraz aby zawierane były szczegółowe umowy w celu wyeliminowania wielu barier dyskryminacyjnych, które istnieją w USA.

6.5. EKES podkreśla szczególny problem, który Komisja powinna wziąć pod uwagę, a który dotyczy nierównomiernego dostępu do rynku: firmy amerykańskie mogą korzystać z jednolitego rynku unijnego, podczas gdy przedsiębiorstwa unijne stają w obliczu rozdrobnionego rynku amerykańskiego, gdyż duża liczba sektorów usługowych podlega regulacji na poziomie stanów. EKES zwraca uwagę na fakt, że utrzymanie przez Stany Zjednoczone obowiązku wizowego w stosunku do obywateli niektórych państw członkowskich UE, podczas gdy obywatele Stanów Zjednoczonych nie potrzebują wizy, aby udać się do krajów UE, oznacza dyskryminacyjne traktowanie obywateli UE i negatywnie wpływa na stosunki dwustronne.

6.6. EKES pragnie poczynić następujące uwagi na temat poszczególnych sektorów:

- usługi audiowizualne nie są częścią mandatu i dlatego nie powinny być uwzględniane w żadnych zobowiązaniach,
- dostęp do rynku usług finansowych powinien zostać zawieszony do momentu, w którym negocjatorzy amerykańscy nie wyrażą jasno zgody na rozpoczęcie rozmów na temat współpracy regulacyjnej; celem tego rodzaju współpracy regulacyjnej powinno być podnoszenie poziomów ochrony i stabilności finansowej,
- usługi publiczne powinny podlegać pełnej ochronie, ponieważ zapewniają istniejące wysokie standardy w zakresie świadczenia podstawowych i wrażliwych usług na rzecz obywateli. W tym celu należy wprowadzić jasne i szeroko zdefiniowane zwolnienia.

6.7. W odniesieniu do usług publicznych w opinii EKES-u w sprawie: „Handel z korzyścią dla wszystkich” wskazano, że ochrona usług publicznych w umowach handlowych „może być zapewniona w najlepszy sposób z wykorzystaniem listy pozytywnej w odniesieniu do zarówno do dostępu do rynku, jak i traktowania narodowego”. W aktualnej ofercie UE w sprawie usług w TTIP przyjęto jednak bezprecedensowe „hybrydowe” podejście do wymieniaania usług, które może pozostawiać znaczny margines niepewności.

6.8. W załączniku III w sprawie dostępu do rynku zawarto listę pozytywną, której brzmienie jest identyczne z brzmieniem unijnej listy zobowiązań w ramach GATS, gdzie „usługi użyteczności publicznej istnieją w sektorach takich jak usługi doradztwa naukowego i technicznego, usługi związane z badaniami i rozwojem w kwestii nauk społecznych i humanistycznych, usługi badawcze i analizy technicznej, usługi związane ze środowiskiem naturalnym, usługi zdrowotne, usługi transportowe i usługi pomocnicze dla wszystkich środków transportu. Wyłączne prawa do takich usług są często przyznawane prywatnym podmiotom gospodarczym, na przykład podmiotom gospodarczym, które otrzymały koncesje od władz publicznych, podlegającym szczególnym zobowiązaniom co do świadczenia usług. Mając na uwadze, że usługi użyteczności publicznej często istnieją również na poziomie podcentralnym, szczegółowa i wyczerpująca lista dla poszczególnych sektorów nie stanowi praktycznego rozwiązania”⁽¹³⁾. Niemniej klauzula użyteczności publicznej pozwalająca na utrzymanie struktur monopolistycznych ma pewne braki; jednym z nich jest fakt, że jej zakres nie obejmuje ograniczeń, takich jak testy potrzeb ekonomicznych czy kwoty. EKES pragnie podkreślić, że zwolnienie dotyczące usług użyteczności publicznej musi mieć zastosowanie do wszystkich sposobów świadczenia usług.

6.9. EKES wzywa do uściślenia i uszczegółowienia brzmienia zawartego w załączniku III zwolnienia dla usług użyteczności publicznej w celu dopilnowania, by wszystkie usługi publiczne podlegające outsourcingowi lub finansowane przez organizacje państwowe, prywatne organizacje nastawione na zysk oraz organizacje nienastawione na zysk zostały wyłączone z zakresu porozumienia.

6.10. Wprawdzie klauzula zawieszająca i zapadkowa nie mają zastosowania do załącznika II, jednak EKES obawia się, że negocjacje mogą doprowadzić do przeniesienia ujętych obecnie w tym załączniku zastrzeżeń UE do załącznika I, co uniemożliwi wycofanie się z liberalizacji. W tym kontekście EKES popiera następujące stwierdzenie zawarte w sprawozdaniu doradczym niderlandzkiej Rady Społeczno-Gospodarczej: „Rządy muszą zachować swobodę uznania niektórych usług – według własnych preferencji – za usługi »użyteczności publicznej«”⁽¹⁴⁾.

6.11. EKES obawia się ponadto, że rządowe uregulowanie jakichkolwiek usług niewymienionych w sposób wystarczający w załączniku I i załączniku II będzie mogło zostać potencjalnie zakwestionowane przez rząd USA bądź w ramach między państwowych procedur rozwiązywania sporów dotyczących naruszeń zobowiązań w zakresie traktowania narodowego lub klauzuli największego uprzywilejowania, bądź w ramach systemu sądów ds. inwestycji.

6.12. Komitet ubolewa, że w porównaniu z innymi rozdziałami dostęp do rynku usług został zaniedbany i wzywa Komisję do wzmocnienia wysiłków w celu usunięcia istniejących barier w dostępie do rynku w USA. Stany Zjednoczone nadal stosują całkowity zakaz w odniesieniu do żeglugi. Istnieją ograniczenia udziału kapitału zagranicznego, jak np. 25 % w transporcie lotniczym i 20 % w telekomunikacji, a także znaczące bariery graniczne w sektorze telekomunikacyjnym i technologii satelitarnych. Istnieje bardzo długa lista z wymogami w zakresie obywatelstwa, np. w bankowości, ubezpieczeniach i rachunkowości. Wymóg stałego pobytu obowiązuje w przypadku usług prawnych, rachunkowych, inżynierskich i ubezpieczeniowych. Wymóg obecności w danym miejscu istnieje na przykład dla branży prawnej, rachunkowości i ubezpieczeń, a w przypadku ubezpieczeń dochodzi również wymóg formy prawnej itd.

7. Zrównoważony rozwój

7.1. TTIP oferuje stronom możliwość wspierania zrównoważonego rozwoju poprzez handel, a także wyjście poza jakąkolwiek inną umowę handlową zawartą przez którąkolwiek ze stron w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju. W swoich opiniach REX/390 i REX/449⁽¹⁵⁾ Komitet wezwał do włączenia rzetelnego rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju, definiując go jako istotny element umowy, i w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje kompleksowy i szczegółowy zakres propozycji przedłożonej przez Komisję. Jest jednak przekonany, że rzeczywista wartość tych przepisów zależy przede wszystkim od możliwości ich ostatecznego i skutecznego egzekwowania.

7.2. W opinii REX/390 wskazano, że zasadniczym składnikiem umowy musi być stabilny wspólny mechanizm monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie. W związku z tym EKES w pełni popiera oświadczenie komisarzy Malmström, która wskazała, że skuteczne mechanizmy egzekwowania są niezbędne w ramach rozdziału dotyczącego zrównoważonego rozwoju⁽¹⁶⁾. EKES w równym stopniu popiera zalecenia sformułowane w sprawozdaniu doradczym niderlandzkiej Rady Społeczno-Gospodarczej oraz francuskiej Rady Gospodarczo-Społecznej w sprawie „możliwości nakładania na strony w razie potrzeby skutecznych sankcji”⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Oferta Unii Europejskiej w dziedzinie usług i inwestycji (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153670.pdf).

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 11.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 5.

⁽¹⁶⁾ Oświadczenie komisarzy Malmström, 17 listopada 2015 r. (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153968.pdf).

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 12 i 11.

7.3. EKES wyraża uznanie dla dużego zaangażowania Komisji Europejskiej na rzecz wysokich norm pracy i ochrony środowiska. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że prawo do stanowienia przepisów i ustanawiania wysokich poziomów ochrony zostało potwierdzone w preambule porozumienia oraz w osobnym artykule w rozdziale o zrównoważonym rozwoju.

7.4. Komitet wezwał do potwierdzenia zobowiązania stron do skutecznego wdrażania i egzekwowania ich prawa pracy oraz ich obowiązków wynikających z członkostwa w Międzynarodowej Organizacji Pracy. W związku z powyższym EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie wiążących przepisów dotyczących ochrony podstawowych norm pracy, takich jak wolność zrzeszania się i prawo do negocjacji zbiorowych przez tworzenie związków zawodowych i przystępowanie do nich, zniesienie pracy przymusowej lub obowiązkowej, skuteczne zniesienie pracy dzieci oraz równość i brak dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje dodatkowe włączenie zobowiązania stron na rzecz zapewnienia godziwych warunków pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Aby te postanowienia dotyczące zrównoważonego rozwoju były wiążące, należy przyjąć „trzystopniowe podejście” obejmujące konsultacje rządowe, wewnętrzne grupy doradcze i panele ekspertów z udziałem MOP oraz uwzględniające zawarte w porozumieniu postanowienie o rozstrzygnięciu sporów.

7.5. W odniesieniu do aspektów środowiskowych, włączenie postanowień w sprawie handlu wraz z gospodarowaniem odpadami i odpadami chemicznymi w sposób przyjazny dla środowiska stanowi odpowiedź na obawy społeczeństwa obywatelskiego. W związku z powyższym EKES popiera zawarcie w umowie zapisów mających na celu zapobieganie negatywnemu wpływowi chemikaliów i odpadów na zdrowie ludzkie i środowisko lub zmniejszenia go do minimum. EKES z zadowoleniem przyjmuje również zobowiązanie stron do prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wzajemne uznanie znacznego negatywnego wpływu nielegalnych, nieudokumentowanych i nieuregulowanych połowów.

7.6. Z zadowoleniem należy przyjąć zapis dotyczący współpracy między stronami w zakresie handlowych aspektów polityki rynku pracy i ochrony środowiska. EKES popiera uznanie znaczenia współpracy dla promowania godnej pracy w globalnych łańcuchach dostaw oraz przygotowania strategii i polityk mających na celu zwiększenie wkładu handlu w efektywne gospodarowanie zasobami, gospodarkę ekologiczną i gospodarkę o obiegu zamkniętym⁽¹⁸⁾.

7.7. Komitet wspiera cel, jakim jest ochrona praw pracowniczych i środowiska poprzez kodeks postępowania, znormalizowane systemy, oznakowanie, certyfikację, kontrolę i inne powiązane strategie korporacyjne.

7.8. Odpowiedzialne prowadzenie działalności gospodarczej, jak w przypadku społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, może jeszcze bardziej wzmocnić cele zrównoważonego rozwoju. EKES popiera włączenie do rozdziału o zrównoważonym rozwoju wyraźnych odniesień do wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, inicjatywy ONZ *Global Compact*, ISO 26000, wydanej przez MOP trójstronnej deklaracji zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej (deklaracja MNE) oraz wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka.

7.9. Komitet zauważa, że propozycja tekstu przedłożona przez UE nie obejmuje elementów związanych z rozstrzygnięciem sporów, które zostaną opracowane na późniejszym etapie, a także zastrzega sobie możliwość odniesienia się do tych elementów, gdy zostaną już podane do wiadomości publicznej.

7.10. EKES popiera mechanizm egzekwowania opierający się na dialogu społecznym z myślą o wspieraniu wdrażania zobowiązania stron do propagowania handlu międzynarodowego w sposób przyczyniający się do realizacji celu zrównoważonego rozwoju. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące ustanowienia wewnętrznych grup doradczych obejmujących zrównoważoną reprezentację grup społeczeństwa obywatelskiego, reprezentujących w wyważonym stopniu przedsiębiorstwa, pracowników, konsumentów oraz podmioty z obszaru środowiska i zdrowia publicznego, i mogących przedstawiać opinie lub zalecenia dotyczące wdrażania TTIP⁽¹⁹⁾. Doświadczenie zdobyte w związku z obowiązującymi umowami pokazuje, że w celu zapewnienia skuteczności takich mechanizmów monitorowania ważne jest, aby zalecenia wydane przez organy nadzoru były następnie objęte dochodzeniem instytucji UE oraz połączone z procesem egzekwowania.

8. Inwestycje

8.1. EKES zauważa, że Komisja przedstawiła propozycję w sprawie systemu sądów ds. inwestycji, wprowadzającą reformę proceduralną, która ustanawia nowy system mający zastąpić ISDS. Tekst składa się z dwóch części: właściwych przepisów o ochronie inwestycji i opisu funkcjonowania systemu, który rozstrzyga spory między inwestorami a państwami. Obejmuje także rozdział wprowadzający, który zawiera definicje specjalistycznych pojęć dotyczących ochrony inwestycji.

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie *godnej pracy w światowych łańcuchach dostaw* (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 17).

⁽¹⁹⁾ Zob. przypis 7.

8.2. Zgodnie z postulatem zawartym w opinii REX/390 uwzględniono bardziej szczegółowe definicje „prawa do stanowienia przepisów”, „wywłaszczenia pośredniego” i „sprawiedliwego i równego traktowania”. Są to warunki, które muszą zostać spełnione w celu uregulowania procedury rozstrzygania sporów między państwem a inwestorem. Te objaśnienia zostały poczynione z myślą o prawie strony do przedłożenia w kontekście uregulowań interesu publicznego nad ochronę inwestora.

8.3. EKES podkreśla, że zawarte w porozumieniu definicje, zwłaszcza prawa do stanowienia przepisów, powinny być jasne i powinny gwarantować państwu prawo utrzymywania i wprowadzania wysokich standardów, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony socjalnej, ochrony środowiska i ochrony konsumenta, a przy tym zapewniać odpowiednią i uzasadnioną ochronę inwestorów przed protekcjonizmem i dyskryminacją. Komitet z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie, obok preambuły, osobnego artykułu w treści porozumienia. W przypadku prawa do wydawania przepisów w dziedzinie ochrony socjalnej powinno się wyraźnie wspomnieć o układach zbiorowych, w tym o trójstronnych układach zbiorowych i/lub porozumieniach ogólnych (*erga omnes*), aby nie mogły one być interpretowane jako naruszenie uzasadnionych oczekiwań inwestora. Warunki pracy i wynagrodzenia ustalone w kontekście układów zbiorowych nie mogą być uznawane za bariery pozataryfowe.

8.4. EKES przyznaje jednak, że najbardziej istotne zmiany dotyczą proceduralnych aspektów rozstrzygania sporów. System arbitrażowy został przekształcony w system sądowiczy z trybunałem, w którym arbitrzy ad hoc powoływani przez strony sporu zostają zastąpieni przez sędziów ze stałej listy, którzy zostaną wyznaczeni przez strony umowy. Zmiany te czynią system bardziej zinstytucjonalizowanym. EKES wzywa strony do zapewnienia pełnej funkcjonalności systemu sądów inwestycyjnych zaraz po ratyfikacji traktatu. Sędziowie powinni mieć legitymację demokratyczną i być powoływani w sposób pozwalający wyeliminować ryzyko upolitycznionego systemu sądowego oraz ryzyko konfliktu interesów.

8.5. EKES z zadowoleniem podkreśla wprowadzenie surowego kodeksu postępowania w celu zapewnienia bezstronności i zapobiegania konfliktom interesów. Utworzony zostaje również „sąd apelacyjny”, którego zadaniem będzie ocena orzeczeń sądu, co jest odpowiedzią na uzasadnioną krytykę dotyczącą systemu ISDS. Ponadto zapewniono przejrzystość z uwagi na zastosowanie do sporów przepisów UNCITRAL.

8.6. EKES wprawdzie z zadowoleniem przyjmuje usprawnienia wprowadzone w celu zreformowania systemu, jednak wciąż jest zaniepokojony pewnymi istotnymi kwestiami, które należy rozwiązać.

8.7. Przyznaje też, że nadal istnieją zróżnicowane obawy dotyczące wdrażania nowego systemu w zależności od zainteresowanych stron. EKES zwraca się do Komisji o dalsze rozważenie tych obaw w ramach jej ciągłych wysiłków zmierzających do usprawnienia systemu rozwiązywania sporów inwestycyjnych.

8.8. Niektóre z tych obaw można podsumować w sposób następujący:

- potrzeba osiągnięcia właściwej równowagi między uzasadnioną polityką publiczną a standardami ochrony inwestycji w odniesieniu do „sprawiedliwego i równego traktowania” i „ochrony przed wywłaszczeniem pośrednim”, w oparciu o jasne definicje, które minimalizowałyby ryzyko szerokiej interpretacji,
- bardzo ograniczona lista uzasadnionych celów polityki, takich jak ochrona zdrowia publicznego, bezpieczeństwa, środowiska lub moralności publicznej, ochrona socjalna lub ochrona konsumenta bądź promocja i ochrona różnorodności kulturowej, które są powiązane z prawem do stanowienia przepisów,
- brak wyraźnego wyłączenia przepisów dotyczących organizacji lub świadczenia usług publicznych,
- całkowite wykluczenie utraconych zysków przy wyliczaniu odszkodowania za poczynione inwestycje,
- stosowanie zasady, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty postępowania, może uniemożliwić przedsiębiorstwu, a w szczególności MŚP, korzystanie z systemu,
- potrzeba wprowadzenia odniesień do obowiązków inwestora określonych w deklaracji MOP w sprawie przedsiębiorstw wielonarodowych, wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka oraz wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych,

- pewnego rodzaju brak jasności dotyczący sposobu uznawania i wykonywania orzeczeń przez sądy krajowe oraz związku z Konwencją o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych lub odpowiednimi zasadami ICSID; kwestia ta powinna zostać jasno określona, ponieważ inwestorzy już w obecnym systemie mają do czynienia z problemami w zakresie egzekwowania przepisów,
- potrzeba przeprowadzenia dokładnej analizy zgodności systemu sądów ds. inwestycji z ramami prawnymi UE,
- brak rzeczywistej niezależności sędziów, ponieważ w nowej propozycji mogą oni nadal w niektórych przypadkach pracować jako prawnicy firmowi,
- potrzeba rozważenia sformułowanego w okresowym sprawozdaniu technicznym w sprawie TTIP dotyczącym oceny wpływu na zrównoważony rozwój zalecenia odnoszącego się do wykluczenia możliwości kwestionowania usług publicznych w ramach systemu sądów ds. inwestycji ⁽²⁰⁾.

EKES wzywa Komisję do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i europejskiej społeczności prawnej w celu zajęcia się tymi obawami.

8.9. Ponadto niektóre zainteresowane strony kwestionują potrzebę funkcjonowania odrębnego systemu arbitrażu inwestycyjnego w należycie funkcjonujących i wysoko rozwiniętych krajowych systemach prawnych ⁽²¹⁾.

8.10. Podsumowując, EKES uważa, że zaprezentowana przez Komisję Europejską propozycja dotycząca systemu sądów ds. inwestycji stanowi krok w dobrym kierunku, jednak system ten musi zostać usprawniony w wielu obszarach, tak aby możliwe było jego funkcjonowanie jako niezależnego międzynarodowego organu sądowego. Komitet ubolewa, że propozycja dotycząca tego systemu została złożona bez przeprowadzenia pełnego i należytego procesu konsultacji oraz przed wykonaniem oceny skutków obejmującej zarówno koszty systemu, jak i jego funkcjonowanie. Wzywa Komisję do przygotowania takiej oceny skutków.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽²⁰⁾ Ecorys, *Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA – Draft Interim Technical Report*, s. 144 (<http://www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2014/02/TSIA-TTIP-draft-Interim-Technical-Report.pdf>).

⁽²¹⁾ Np. stanowisko ETUC w sprawie propozycji Komisji dotyczącej systemu sądów ds. inwestycji w TTIP i CETA (<https://www.etuc.org/documents/etuc-position-commissions-proposal-investment-court-system-ttip-and-ceta#.V2xn19KNhHg>).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Zrównoważonego rozwoju: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE”

(opinia rozpoznawcza)

(2016/C 487/06)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Współsprawozdawca: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 08/06/2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	05/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21/09/2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania	171/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Przyjęcie programu działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 stanowi historyczny zwrot w stronę nowego paradygmatu dzięki zajęciu się dysproporcjami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi w powszechny i zintegrowany sposób. Wszystkie kraje muszą przełożyć i wdrożyć ten program, bez względu na poziom dochodów. Ten unikalny program działań w pełni odzwierciedla europejskie wartości sprawiedliwości społecznej, demokratycznych rządów i społecznej gospodarki rynkowej oraz ochrony środowiska. W związku z tym stanowi on dla UE ogromną szansę na promowanie tych wartości oraz na podejście do realizacji programu w kompleksowy sposób. EKES wzywa UE, aby była dla całego świata wzorem do naśladowania w zakresie realizacji tego stanowiącego duże wyzwanie procesu.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie Unii Europejskiej w realizację celów zrównoważonego rozwoju. Wyraża jednak zaniepokojenie, że minął już rok od przyjęcia programu działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, a UE nie podjęła konkretnych i przyszłościowych środków zmierzających do uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju w głównym nurcie polityki i programów UE ani nie rozpoczęła szerszych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim.

1.3. UE stoi w obliczu mających fundamentalne znaczenie wyzwań politycznych, społecznych, gospodarczych i strukturalnych we wszystkich obszarach gospodarki i społeczeństwa. Nierówności, bezrobocie – zwłaszcza bezrobocie młodzieży – wykluczenie społeczne, ubóstwo, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn, dyskryminacja i marginalizacja w europejskich społeczeństwach grup szczególnie wrażliwych niszczą fundamenty samej UE. W wielu państwach członkowskich kryzys finansowy dodatkowo zaostrzył ten problem, który przekształca się w kryzys praw człowieka i praw socjalnych.

1.4. Program działań ONZ do roku 2030 powinien stać się proaktywną, transformacyjną i pozytywną narracją dla Europy, i proces ten musi się opierać na silnej woli i determinacji politycznej kształtowania zrównoważonej Unii Europejskiej przez takie przekształcenie naszych gospodarek, aby stały się odporne, konkurencyjne, zasobooszczędne, niskoemisyjne i sprzyjające włączeniu społecznemu. Ta przyszłościowa narracja pomogłaby też pomóc w pokonaniu bezprecedensowego braku zaufania obywateli UE do projektu europejskiego, a zwłaszcza zdobyć dla niego poparcie młodych ludzi. UE powinna wykorzystać program działań ONZ do roku 2030, aby przedstawić obywatelom Unii nową wizję Europy: umowę społeczną XXI wieku.

1.5. EKES wzywa do przyjęcia nadrzędnej, zintegrowanej strategii działań na rzecz zrównoważonej Europy na okres do 2030 r. i późniejszy, zapewniającej konieczny długoterminowy horyzont czasowy, koordynację polityki i spójność wdrażania programu działań ONZ do roku 2030. Strategia ta powinna opierać się na porozumieniu międzyinstytucjonalnym między Komisją, Radą i Parlamentem, aby stworzyć solidne podstawy do dalszych działań politycznych.

Zdaniem EKES-u obecne strategie unijne, takie jak strategia „Europa 2020”, która zastąpiła poprzednią nadrzędną strategię UE na rzecz zrównoważonego rozwoju z 2001 r., i dziesięć priorytetów przewodniczącego Junckera, nie dostarczają sposobu na pełne stawienie czoła wyzwaniu, jakim jest realizacja celów zrównoważonego rozwoju w UE.

1.6. Wspomniana nadrzędna strategia musi obejmować szczegółowe zadania dotyczące wdrażania celów zrównoważonego rozwoju, mechanizmy przeglądu i monitorowania, plany działania wraz z koniecznymi instrumentami ustawodawczymi i politycznymi, działania podnoszące świadomość, takie jak badanie Eurobarometru dotyczące celów zrównoważonego rozwoju, a także plan pozyskania środków finansowych. Komisja powinna zainicjować proces prowadzący do opracowania tej strategii w swoim przygotowywanym komunikacie, a etap jej opracowywania powinien obejmować szerokie konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim, rządami, parlamentami i władzami lokalnymi. EKES wyraża swoją gotowość do wspierania tego procesu w charakterze promotora.

1.7. Zadanie nakreślenia wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE przez Komisję zgodnie z 17 celami zrównoważonego rozwoju stanowi niezbędny etap tego procesu. EKES wzywa Komisję, aby uzupełniła te działania szczegółową analizą luk w odniesieniu do 17 celów zrównoważonego rozwoju, aby zidentyfikować obszary, w których UE powinna podjąć uprzednie pilne działania.

1.8. EKES zidentyfikował następujące kluczowe obszary polityki przemiany transformacyjnej w kierunku zrównoważonego rozwoju i zaleca, aby Komisja ustanowiła odpowiednie inicjatywy przewodnie, w tym przejrzyste plany działania i kamienie milowe, z uwzględnieniem zaleceń zawartych w pkt 4.3 niniejszej opinii:

- sprawiedliwe przejście do gospodarki niskoemisyjnej, gospodarki o obiegu zamkniętym i współkonsumpcji,
- przejście do społeczeństwa i gospodarki, które sprzyjają włączeniu społecznemu – godna praca i prawa człowieka,
- przejście do zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności,
- inwestycje w innowacje i długoterminową modernizację infrastruktury oraz zachęcanie do zrównoważonego prowadzenia działalności gospodarczej,
- wykorzystanie handlu jako narzędzia działającego na rzecz globalnego zrównoważonego rozwoju.

1.9. EKES wzywa Komisję do uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju w głównym nurcie wszystkich stosownych polityk. W tym celu należy wykorzystać przeglądy śródk okresowe przeprowadzane w latach 2014–2020. Przyszłe okresy WRF będą stanowiły idealną okazję do pełnego uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju w głównym nurcie programów wydatków unijnych.

1.10. Szczególnie ważne jest włączenie programu działań ONZ do roku 2030 do głównego nurtu działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Komisja powinna w pełni dostosować obszary o kluczowym znaczeniu – takie jak polityki handlu i rozwoju, globalne polityki środowiskowe i działania w dziedzinie klimatu, pomoc humanitarna, zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, transfer technologii i promocja praw człowieka – aby aktywnie stymulować realizację programu działań ONZ do roku 2030. EKES wzywa również Komisję do pełnego włączenia i stosowania programu działań ONZ do roku 2030 w ramach europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju oraz ubolewa, że nie zostało to w wystarczającym stopniu uwzględnione w globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

1.11. EKES zwraca się do Komisji o dokonanie oceny i usprawnienie poziomej i pionowej koordynacji polityki w celu skutecznej realizacji programu działań ONZ do roku 2030. Lepsze zarządzanie stanowi kluczowy czynnik umożliwiający zrównoważony rozwój. Europejski semestr powinien zostać wykorzystany jako odpowiednie ramy zarządzania na potrzeby pionowej koordynacji realizacji celów zrównoważonego rozwoju z państwami członkowskimi. EKES podkreśla, że uczestnictwo, przejrzystość, monitorowanie i przegląd, rozliczalność i zaangażowanie obywateli powinny plasować się wśród głównych cech i właściwości lepszego zarządzania.

1.12. Eurostat powinien sporządzić i stosować zestaw wskaźników i poziomów referencyjnych, wzorem tych opracowanych przez ONZ, aby ułatwić przegląd, monitorowanie, rozliczalność i przejrzystość procesu wdrażania celów zrównoważonego rozwoju oraz dostarczyć unijnym instytucjom, państwom członkowskim i wszystkim zainteresowanym stronom twardych danych statystycznych z podziałem na poszczególne cele zrównoważonego rozwoju i zadania.

1.13. EKES odnotowuje z uznaniem, że cztery państwa członkowskie UE znalazły się wśród 22 krajów, które jako pierwsze przedstawiły dobrowolne przeglądy wdrażania celów zrównoważonego rozwoju na Forum Politycznym Wysokiego Szczebla ds. Zrównoważonego Rozwoju (HLPF) ONZ w 2016 r. EKES wzywa UE, aby stała się wzorem do naśladowania i została pierwszym regionem, który przedstawi taki dobrowolny przegląd podczas HLPF w 2017 r. EKES jest skłonny zorganizować uzyskanie wkładu społeczeństwa obywatelskiego.

1.14. UE powinna przyjąć podejście do realizacji celów zrównoważonego rozwoju uwzględniające udział wielu zainteresowanych stron, w tym wszystkich podmiotów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z zasadami partycypacji, rozliczalności i partnerstwa. EKES sam już przedstawił konkretną inicjatywę dotyczącą stworzenia forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju, w którym uczestniczyć będą liczne zainteresowane strony. Komisja powinna proaktywnie badać i rozwijać inicjatywę dotyczącą karty celów zrównoważonego rozwoju w dążeniu do sprzyjania tworzeniu silnych partnerstw na szczeblach krajowym, unijnym i międzynarodowym.

2. Wprowadzenie

2.1. We wrześniu 2015 r. światowi przywódcy przyjęli program ONZ „Przekształcamy nasz świat: program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030” ustanawiający zestaw celów zrównoważonego rozwoju, aby położyć kres ubóstwu, chronić planetę, zapewniać ochronę praw człowieka i zagwarantować dobrobyt dla wszystkich. Każdy cel obejmuje określone zadania, które mają zostać zrealizowane w ciągu najbliższych 15 lat.

2.2. W Europie kluczową rolę w realizacji celów zrównoważonego rozwoju będzie odgrywać Unia Europejska. W programie prac na rok 2016 Komisja ogłosiła nową inicjatywę, „Kolejne działania mające zapewnić Europie zrównoważoną przyszłość”, aby ująć cele zrównoważonego rozwoju w politykach wewnętrznych i zewnętrznych UE ⁽¹⁾.

2.3. Na pierwszym etapie Komisja przeprowadza wewnętrzną analizę mającą określić obszary obecnej polityki UE, w których już podjęto wyzwania związane z celami zrównoważonego rozwoju. Komisja zwróciła się do EKES-u o wniesienie wkładu w ten proces za pomocą niniejszej opinii rozpoznawczej. Aby wziąć pod uwagę wnioski płynące z szerszej debaty z europejskim społeczeństwem obywatelskim Komitet uwzględnił wyniki dwóch dużych konferencji poświęconych realizacji celów zrównoważonego rozwoju, które odbyły się w EKES-ie w 2016 r., a także innych dużych konferencji ⁽²⁾.

3. Przekształcenie celów zrównoważonego rozwoju w europejski program działań do roku 2030: w stronę unii zrównoważonego rozwoju

3.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje **inicjatywę w programie prac Komisji na rok 2016 zatytułowaną „Kolejne działania mające zapewnić Europie zrównoważoną przyszłość”** z uwagi na przyjęte w niej nowe i najpilniej potrzebne podejście mające zapewnić Europie rozwój gospodarczy oraz zrównoważony rozwój społeczny i środowiskowy po 2020 r., a także wdrożenie celów zrównoważonego rozwoju w unijnej polityce wewnętrznej i zewnętrznej w zintegrowany sposób ⁽³⁾. Występują jednak obawy co do braku woli politycznej i politycznego zaangażowania, ponieważ jak dotąd niewiele uczyniono, aby wprowadzić ten program w życie.

3.2. W sytuacji, w której projekt UE jest pod presją i wielu obywateli traci w niego wiarę, UE powinna wykorzystać cele zrównoważonego rozwoju do opracowania pozytywnej narracji transformacyjnej dla zrównoważonej Europy, łącząc w niej perspektywę długoterminową z konkretnymi środkami z zakresu polityki w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Zrównoważony rozwój to „europejska marka” ⁽⁴⁾: program działań ONZ do roku 2030 odzwierciedla europejskie wartości oraz europejski model sprawiedliwości społecznej i demokratycznych rządów. Stanowi w związku z tym doskonałą okazję do stworzenia nowej, pozytywnej i przekonującej narracji i wizji dla UE.

⁽¹⁾ COM(2015) 610 final.

⁽²⁾ Konferencja *How to make the SDGs Europe's business* („Jak zainteresować Europę celami zrównoważonego rozwoju?”), 30 i 31 maja 2016 r., współorganizowana przez prezydentkę niderlandzką, EKES, Sieć Rozwiązań na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju (SDSN) i niderlandzką kartę na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju; konferencja EKES-u *Next steps for a sustainable European future* („Następne kroki na rzecz zrównoważonej przyszłości Europy”), 7 lipca 2016 r.; konferencja IDDRI *Sustainable development: it's time!* („Czas na zrównoważony rozwój!”), Paryż, 10 i 11 maja 2016 r.; konferencja IASS *Jump-starting the SDGs in Germany* („Dynamiczny początek wprowadzania celów zrównoważonego rozwoju w Niemczech”), 1–3 maja 2016 r.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73).

⁽⁴⁾ „Sustainability now!” („Zrównoważony rozwój teraz!”) – uwagi strategiczne EOSP, nr 18, 20 lipca 2016 r.

3.3. Program działań ONZ do 2030 r. zyskał poparcie wszystkich państw członkowskich i UE jako całości. Teraz czas na jasne zobowiązania polityczne na najwyższym szczeblu politycznym potwierdzające, że UE przyjęła ten nowy program jako wizję i nadrzędne ramy budowania unii zrównoważonego rozwoju⁽⁵⁾.

3.4. Realizacja celów zrównoważonego rozwoju nie dotyczy wyłącznie rozwoju lub środowiska naturalnego. Cele zrównoważonego rozwoju są odpowiedzią na najważniejsze wyzwania w zakresie transformacji naszych gospodarek i społeczeństw, także w rozwiniętym świecie. Ich realizacja w UE wymaga nowego modelu rozwoju bardziej zrównoważonego pod względem gospodarczym, bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu i w dłuższej perspektywie bardziej opłacalnego z punktu widzenia ochrony środowiska oraz zapewniającego, aby zasoby naszej planety były sprawiedliwie dzielone pomiędzy ludność świata, której liczba stale rośnie. Istnieje potrzeba nadania naszym gospodarkom zupełnie nowego kierunku⁽⁶⁾. Nowa koncepcja rozwoju powinna zakładać nową definicję dobrobytu dla UE oraz nowy zestaw wskaźników. Cele zrównoważonego rozwoju powinny być wykorzystywane jako dźwignie, które umożliwią i przyspieszą w perspektywie długoterminowej przejście na odporną, konkurencyjną, zasobooszczędną i sprzyjającą włączeniu społecznemu gospodarkę UE.

3.5. Uruchomienie przez Komisję planu działania na rzecz odnowienia Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju pozwala przypuszczać, że Komisja zamierza w pierwszej kolejności skupić się na realizacji nowego programu działań w ramach polityki rozwojowej. Ten rodzaj nadawania priorytetów działaniom nie jest zgodny ze zintegrowanym podejściem w ramach celów zrównoważonego rozwoju, które wymaga nadrzędnych i zintegrowanych strategii wykonawczych obejmujących politykę zewnętrzną i wewnętrzną.

3.6. W celu stworzenia ram zarządzania umożliwiających realizację celów zrównoważonego rozwoju UE będzie musiała wydłużyć swój horyzont planowania daleko poza rok 2020. Nadrzędna, długoterminowa strategia dla zrównoważonej Europy o horyzoncie czasowym sięgającym roku 2030 i dalszej przyszłości⁽⁷⁾ powinna przekładać cele zrównoważonego rozwoju na wewnętrzne i zewnętrzne polityki UE, uwzględniając w szczególności wyzwania stojące przed Europą, w połączeniu z przejrzystymi planami i programami działania na rzecz inicjatyw ustawodawczych i politycznych oraz szczegółowym harmonogramem do roku 2030. Parlament Europejski wezwał do przyjęcia podobnego podejścia⁽⁸⁾.

4. Nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE

4.1. Zadanie nakreślenia polityki musi być połączone z analizą luk w polityce

4.1.1. Do określenia politycznej strategii UE i planu działania na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju nie wystarczy jedynie nakreślenie aktualnej polityki UE. Przypisanie istniejących polityk UE do każdego celu zrównoważonego rozwoju z osobna nie pozwoli ocenić, czy możliwe jest osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju w UE bez podejmowania dalszych działań. Aktualna polityka w danym obszarze może być nieskuteczna lub podważana innymi politykami, mogą też pojawić się inne przeszkody. **Dlatego zadanie nakreślenia polityki musi być połączone z analizą luk**, służącą określeniu rzeczywistych luk występujących w polityce UE pod względem 17 celów programu działań ONZ do roku 2030 oraz powiązanych zadań.

4.1.2. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje przygotowane pod kierownictwem byłego dyrektora generalnego DG ds. Środowiska Karla Falkenberga uwagi strategiczne „Sustainability Now!”, w których wyraźnie wskazuje się na wynikającą z programu działań ONZ do roku 2030 potrzebę reform w UE na przykładzie kilku obszarów politycznych.

4.1.3. Nadal brakuje kompleksowej unijnej analizy luk w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju. Jednak niedawno opublikowane indeks i tablica wskaźników celów zrównoważonego rozwoju oraz inne oceny przeprowadzone w państwach członkowskich UE wykazują, że cele te stanowią ambitny program także dla krajów o wysokich dochodach⁽⁹⁾, zwłaszcza ze względu na sposób, w jaki wytwarzają one, dostarczają i konsumują produkty i usługi oraz związane z tym negatywne oddziaływanie na środowisko. Kluczowymi wyzwaniami dla państw UE są: cel zrównoważonego rozwoju 12 – zrównoważona konsumpcja i produkcja, cel zrównoważonego rozwoju 13 – działania

⁽⁵⁾ Op. cit.

⁽⁶⁾ Przemówienie wiceprzewodniczącego Komisji Fransa Timmermansa na szczycie ONZ w dniu 27 września 2015 r.

⁽⁷⁾ Pkt 4.3.3 opinii EKES-u w sprawie: „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu” (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 105); opinia EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73).

⁽⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego nr 2016/2696(RSP).

⁽⁹⁾ SDSN, Bertelsmann Stiftung, SDG Index & Dashboard, lipiec 2016; Niestroy, „How are we getting ready?” („W jaki sposób się przygotowujemy?”), dokument konsultacyjny DIE, 9/2016.

w dziedzinie klimatu, cele zrównoważonego rozwoju 14 i 15 – konserwacja ekosystemów, zadania dotyczące zrównoważonego rolnictwa i żywienia zawarte w celu zrównoważonego rozwoju 2, a także cel zrównoważonego rozwoju 9 – przemysł, innowacje i infrastruktura, w przypadku których zidentyfikowano luki inwestycyjne.

4.1.4. Pozostałe wyzwania związane są z celami zrównoważonego rozwoju „zorientowanymi na człowieka”, są to zwłaszcza: cel zrównoważonego rozwoju 10 – zmniejszenie nierówności, cel zrównoważonego rozwoju 8 – godna praca i zatrudnienie, cel zrównoważonego rozwoju 1 – ubóstwo, cel zrównoważonego rozwoju 5 – równouprawnienie płci oraz cel zrównoważonego rozwoju 4 – edukacja.

4.1.5. Wielu państwom OECD nie udaje się zrealizować zadania dotyczącego wkładów finansowych we współpracę na rzecz rozwoju w ramach celu zrównoważonego rozwoju 17.

4.1.6. Jako uniwersalny program działania cele zrównoważonego rozwoju powinny prowadzić też do ograniczenia negatywnego społecznego i środowiskowego oddziaływania gospodarek o wysokich dochodach na państwa trzecie. Do tej pory nie zmierzono tego aspektu w wystarczającym stopniu, stanowi on jednak ważne wyzwanie dla państw UE.

4.2. Wkład obecnych europejskich strategii w realizację celów zrównoważonego rozwoju

4.2.1. Komitet uważa, że nakreślanie polityki UE powinno po pierwsze skupić się na narzędziach z zakresu polityki mających strategiczne znaczenie dla tworzenia i realizacji polityki UE. Według wstępnych ocen narzędzia te nie są w stanie sprostać wyzwaniu związanym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju w UE⁽¹⁰⁾. Horyzont czasowy żadnej z tych strategii nie odpowiada horyzontowi programu działań ONZ do 2030 r.

4.2.2. Komisja Barroso przypisywała strategii „Europa 2020” nadrzędne znaczenie i zastąpiła nią strategię zrównoważonego rozwoju. Strategia „Europa 2020” obejmuje wprawdzie w zasadzie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju, niemniej jest pomyślana w krótkiej perspektywie i ma wyraźnie europejski charakter. Nie uwzględniono w niej aspektu międzynarodowego, ani nie wskazano na wpływ polityki wewnętrznej UE na inne części świata i na politykę zewnętrzną, w tym na współpracę na rzecz rozwoju. Dlatego nigdy nie zastąpi ona wcześniejszej strategii zrównoważonego rozwoju. Dwa spośród celów zrównoważonego rozwoju nie zostały uwzględnione: cel zrównoważonego rozwoju 2 – żywność i rolnictwo i cel zrównoważonego rozwoju 16 – rządzenie, a pozostałe zostały uwzględnione jedynie częściowo, np. cel zrównoważonego rozwoju 6 (woda) i cel zrównoważonego rozwoju 11 (miasta).

4.2.3. W **dziesięciu priorytetach przewodniczącego Junckera** w ogóle nie uwzględniono dwóch celów zrównoważonego rozwoju, mianowicie celu 14 – oceany i celu 15 – różnorodność biologiczna, a inne uwzględniono tylko częściowo, np. cel 4 – edukacja, cel 6 – woda, cel 11 – miasta oraz cel 12 – zrównoważona konsumpcja i produkcja.

4.2.4. W **sprawozdaniu pięciu przewodniczących** określono węższy zestaw priorytetów i skoncentrowano się na kwestiach gospodarczych, finansowych, monetarnych i fiskalnych, a jako piąty temat uwzględniono kwestię rządzenia. Sprawozdanie to zawiera pewne odniesienia do obszarów celów zrównoważonego rozwoju takich jak energia, zatrudnienie, włączenie społeczne i systemy opieki zdrowotnej.

4.2.5. **Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych** (EFIS) przyciągnął projekty sektorowe, które wydają się spójne z niektórymi wyzwaniami związanymi z realizacją celów zrównoważonego rozwoju, takimi jak energia(40 %), środowisko i efektywna gospodarka zasobami (12 %), infrastruktura społeczna (3 %) (11).

4.2.6. Szereg celów zrównoważonego rozwoju – szczególnie cel 3 – zdrowie, cel 5 – równouprawnienie płci, cel 10 – nierówności i cel 11 – miasta – nie zostało należycie uwzględnionych w tematycznych priorytetach inwestycyjnych **europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych** (EFIS).

⁽¹⁰⁾ Jeśli chodzi o podstawę oceny zawartej w pkt 4.2.2–4.2.7 zob. Niestroy (2016), s. 38–45; Komisja Europejska, DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (2015). *The role of science, technology and innovation policies to foster the implementation of the SDGs* („Rola polityk w dziedzinie nauki, technologii i innowacji we wspieraniu realizacji celów zrównoważonego rozwoju”).

⁽¹¹⁾ COM(2016) 359 final.

4.2.7. W najnowszej **globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa** UE wprowadziła szersze ramy umożliwiające uwzględnienie programu działań ONZ do roku 2030 w takich obszarach jak handel, rozwój, demokracja, prawa człowieka, pomoc humanitarna, zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, transfer technologii i działania w dziedzinie klimatu. Strategia ta do pewnego stopnia uwzględnia cele zrównoważonego rozwoju związane z potrzebą zapewnienia globalnego dzielenia się dobrobytem. Stanowi ona też, że cele zrównoważonego rozwoju nadadzą kształt porozumieniu, które w przyszłości zastąpi umowę z Kotonu, oraz że stanowią czynnik napędowy przeglądu europejskiego konsensusu na rzecz rozwoju.

4.3. **Obszary polityki mające kluczowe znaczenie dla przemiany transformacyjnej**

4.3.1. Na podstawie analizy rzeczywistych luk i tendencji w realizowaniu przez UE celów i zadań Komisja powinna wskazać obszary polityki mające kluczowe znaczenie dla wymaganych przemian transformacyjnych. Działanie w ramach polityki powinno koncentrować się na tych kluczowych obszarach za pomocą odpowiednich inicjatyw przewodnich, w tym przejrzystych planów działania i kamieni milowych. Biorąc także pod uwagę swoje wcześniejsze prace w tych obszarach, EKES uznaje, że następujące kluczowe obszary polityki mają zasadnicze znaczenie:

4.3.2. *Sprawiedliwe przejście do gospodarki niskoemisyjnej, gospodarki o obiegu zamkniętym i współkonsumpcji* (cele zrównoważonego rozwoju 7, 8, 9, 11, 12 oraz 13)

4.3.2.1. Jednym z głównych dążeń w ramach celów zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie, aby ścieżki rozwojowe nie wykraczały poza granice wyznaczone przez naszą planetę w dziedzinach takich jak klimat, zużycie zasobów, jakość powietrza i wody oraz ochrona lądowej i morskiej różnorodności biologicznej. Wymaga to, aby regiony rozwinięte takie jak Europa zdecydowanie ograniczyły ślad węglowy swoich gospodarek przez zmianę modeli produkcji, konsumpcji i społeczeństwa w kierunku gospodarki niskoemisyjnej o obiegu zamkniętym. Przejście to stanowi szansę dla UE na modernizację swojej gospodarki, zwiększając w ten sposób jej konkurencyjność i odporność oraz poprawiając jakość życia i dobrobyt obywateli.

4.3.2.2. Plany działania wprowadzono w 7. unijnym programie działań w zakresie środowiska, unijnych ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. Należy jednak wyraźnie przyspieszyć praktyczne postępy w tym zakresie⁽¹²⁾. Konieczna jest poprawa spójności z pozostałymi obszarami polityki oraz usunięcie luk we wdrożeniu przepisów, które występują w wielu państwach członkowskich, poprzez pełne włączenie do europejskiego semestru kwestii przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i na gospodarkę o obiegu zamkniętym⁽¹³⁾. 7. unijny program działań w zakresie środowiska i plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym wymagają silnych mechanizmów wdrażania i aktywnej koordynacji z innymi obszarami polityki w Komisji w celu zapewnienia efektywnych rezultatów⁽¹⁴⁾. Poprawa dialogu i sojusze ze społeczeństwem obywatelskim, w tym z przedsiębiorstwami i związkami zawodowymi, są konieczne do osiągnięcia postępów. Aktywne polityki zatrudnienia muszą prowadzić do sprawiedliwej transformacji⁽¹⁵⁾. Polityka przeciwdziałania zmianie klimatu musi opierać się na zasadzie „sprawiedliwości klimatycznej”, zapewniającej, aby obciążenia i korzyści płynące ze zmiany klimatu, jeśli chodzi o ich skutki dla praw człowieka, ubóstwa i nierówności, były sprawiedliwie dzielone i nie dotyczyły grup szczególnie wrażliwych.

4.3.2.3. Należy zapewnić, aby rynki wspierały transformację gospodarczą, a ceny odzwierciedlały rzeczywiste koszty zewnętrzne emisji do atmosfery i zużycia zasobów naturalnych⁽¹⁶⁾. Istniejące zobowiązania do usunięcia szkodliwych dla środowiska dotacji należy wprowadzić w życie oraz bardziej zdecydowanie reformować podatek na ochronę środowiska. Należy również rozszerzyć nowe projekty zdecentralizowanych rynków zielonej energii, na których konsumenci stają się też producentami. Podobnie, zdecentralizowana współkonsumpcja umożliwia konsumentom przejście do modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. Wschodząca współkonsumpcja pociąga za sobą zmianę koncepcji pracy i będzie

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 74); opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1).

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie koalicji na rzecz realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego, przyjęta 14 lipca 2016 r. (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1); opinia EKES-u w sprawie nowej struktury rynku energii (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13); opinia EKES-u w sprawie stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 22).

stanowić ważne źródło miejsc pracy. Będzie należało zapewnić przestrzeganie praw konsumentów i pracowników oraz uczciwą konkurencję w tym nowym sektorze⁽¹⁷⁾.

4.3.3. Przejście do społeczeństwa i gospodarki sprzyjających włączeniu społecznemu – godna praca i prawa człowieka (cele zrównoważonego rozwoju 1, 3, 4, 5, 8 oraz 10)

4.3.3.1. Zasadniczym dążeniem w ramach celów zrównoważonego rozwoju jest położenie kresu ubóstwu oraz zapewnienie, aby każdy mógł realizować swój potencjał w sposób godny i równy. W tym kontekście cele zrównoważonego rozwoju odzwierciedlają wartości i model społeczny Europy. Jednak przepaść między bogatymi a biednymi w Europie pogłębia się w ostatnich dziesięcioleciach, a ostatnie osiem lat recesji i kryzysu finansowego, polityk oszczędnościowych i, w pewnych obszarach, braku reform strukturalnych, jeszcze bardziej zwiększyło stopy bezrobocia i ubóstwa, nasiliło dodatkowo nierówności oraz wywarło jeszcze większą presję na ochronę socjalną, dotykając w szczególności grupy szczególnie wrażliwe.

4.3.3.2. Osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju wymaga od UE zmiany paradygmatu gospodarczego w kierunku bardziej otwartego modelu rozwoju obejmującego sprawiedliwszą dystrybucję istniejącego bogactwa oraz zwiększającego odporność gospodarczą i finansową⁽¹⁸⁾. Aby tworzyć miejsca pracy i rozwój gospodarczy, UE musi zapewnić sprzyjające otoczenie inwestycyjne, połączone z dobrze funkcjonującym rynkiem wewnętrznym, międzynarodową konkurencyjnością i zwiększonym popytem wewnętrznym.

4.3.3.3. Cele zrównoważonego rozwoju powinny potwierdzać cele strategii „Europa 2020” w zakresie ograniczania ubóstwa, zatrudnienia i edukacji oraz inspirować do rozważenia skuteczniejszych sposobów ich osiągnięcia. Kluczowe cele społeczne – takie jak godne zatrudnienie, eliminacja ubóstwa, ograniczenie nierówności i inwestycje społeczne – należy w ramach europejskiego semestru traktować na równi z kwestiami makroekonomicznymi⁽¹⁹⁾. Pierwszy wniosek Komisji dotyczący europejskiego filaru praw socjalnych nie zawierał żadnego odniesienia do celów zrównoważonego rozwoju. W dalszych pracach przygotowawczych dotyczących europejskiego filaru praw socjalnych należy rozważyć uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju. Komitet opracowuje obecnie opinię w sprawie filaru praw socjalnym, w której w sposób wiarygodny przedstawi swoje stanowisko.

4.3.3.4. UE powinna inwestować w spójniejsze i bardziej systematyczne podejście do zwalczania wykluczenia społecznego, marginalizacji i ubóstwa. Podejście to powinno skupiać się na grupach szczególnie wrażliwych, opierać na prawach człowieka i uwzględniać kwestie dyskryminacji ze względu na płeć. Należy przyjąć dyrektywę w sprawie równego traktowania⁽²⁰⁾.

4.3.3.5. Siatki bezpieczeństwa socjalnego trzeba dostosować, aby mogły sprostać – oprócz wyzwań związanych z bezrobociem i starzeniem się społeczeństwa – także nowym wyzwaniom, zwłaszcza tym wywołanym przez nowe formy zatrudnienia, które mogą tworzyć nowe możliwości zatrudnienia, ale mogą też prowadzić do niepewnego zatrudnienia i ubóstwa pracujących. Należy wykorzystać potencjał tworzenia miejsc pracy wynikający z kluczowych transformacji gospodarczych, takich jak gospodarka cyfrowa, niskoemisyjna i o obiegu zamkniętym⁽²¹⁾. Normy pracy i minimalny dochód europejski pomogłyby zapewnić spójność terytorialną i społeczną oraz redystrybucję bogactw i dochodów w sprawiedliwy sposób⁽²²⁾, z uwzględnieniem kompetencji państw członkowskich i UE w tych dziedzinach. Zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne powinny uruchomić ogromny potencjał inwestycji społecznych w dziedzinie zatrudnienia⁽²³⁾. Aby „nikt nie został pominięty”, konieczne są inwestycje w wysokiej jakości, włączającą edukację oraz wysokiej jakości, niedrogie i zintegrowane usługi wspierające osoby potrzebujące.

4.3.3.6. Przedsiębiorstwa społeczne wspierają integrację rynku pracy, dostarczając jednocześnie niedrogich produktów i usług o celach społecznych, np. usług dla zdecentralizowanej gospodarki niskoemisyjnej i gospodarki o obiegu zamkniętym. Powinny one otrzymywać wsparcie w postaci środków zachęty dla przedsiębiorstw typu start-up w gospodarce społecznej oraz w postaci sprzyjającego otoczenia regulacyjnego⁽²⁴⁾.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Wspólna lub uczestnicząca konsumpcja: model zrównoważonego rozwoju w XXI wieku” (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1); opinia EKES-u w sprawie konsumpcji współdzielonej i samoregulacji (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36).

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21); opinia EKES-u w sprawie zasad dotyczących skutecznych i niezawodnych systemów świadczeń społecznych (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 40).

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21); opinia EKES-u w sprawie zwalczania ubóstwa (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 9).

⁽²⁰⁾ COM(2008) 426 final.

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie planu działań ekologicznych dla MŚP i inicjatywy w zakresie zielonego zatrudnienia (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99); opinia EKES-u w sprawie: „Społeczeństwo cyfrowe: dostęp, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, narzędzia na rzecz równości” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 25); opinia EKES-u w sprawie: „Ku gospodarce opartej na danych” (Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 61).

⁽²²⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23).

⁽²³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21).

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 152).

4.3.4. Przejście do zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności

(cele zrównoważonego rozwoju 2, 12 oraz 15)

4.3.4.1. Żywność – metody upraw, produkcji, konsumpcji, handlu, transportu, przechowywania i sprzedaży – stanowi podstawowy łącznik między ludźmi a planetą oraz ścieżkę prowadzącą do zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu⁽²⁵⁾. Cele zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza cele 2 i 12, stanowią niezbędne ramy wspólnych działań na rzecz zrównoważonego wyżywienia ludności na świecie do roku 2030. Niezwykle potrzebna jest transformacja w kierunku bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych obejmujących wszystkie etapy od produkcji po konsumpcję. Producenci muszą wytwarzać coraz więcej żywności przy jednoczesnym zmniejszaniu wpływu na środowisko, zaś konsumentów należy zachęcać do przechodzenia na diety oparte na zdrowych i odżywczych produktach, które charakteryzują się mniejszym śladem węglowym.

4.3.4.2. W ramach reformy WPR wprowadzono zestaw środków, które można uznać za krok w dobrym kierunku⁽²⁶⁾. Przechodzenie na zrównoważone systemy żywnościowe wymaga kompleksowej polityki żywnościowej, zintegrowanej z szeroko zakrojoną strategią na rzecz biogospodarki, a nie tylko samej polityki rolnej. Na podstawie uznania wzajemnej zależności produkcji i konsumpcji żywności należy opracować odpowiednią europejską politykę nakreślającą drogę do zrównoważonego rozwoju, zdrowia i odporności⁽²⁷⁾.

4.3.4.3. Należy przy tym odpowiedzieć m.in. na pytanie postawione w sprawozdaniu Falkenberga dotyczące np. tego, czy nastawienie europejskiego rolnictwa na eksport da się pogodzić z celem, jakim jest wzmocnienie produkcji żywności w krajach rozwijających się.

4.3.4.4. UE będzie miała kluczową rolę do odegrania w realizacji celu 12.3 dotyczącego zmniejszenia o połowę globalnej ilości odpadów żywnościowych. Podczas gdy prawie 800 mln ludzi na całym świecie cierpi z powodu głodu, dane pokazują, że jedna trzecia żywności produkowanej do spożycia przez ludzi zostaje na całym świecie utracona lub zmarnowana, w tym 100 mln ton w samej UE⁽²⁸⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji na rzecz utworzenia platformy dla zainteresowanych stron, która ma pomóc w określeniu koniecznych środków oraz umożliwić wymianę najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania marnotrawstwu żywności i jego ograniczania⁽²⁹⁾.

4.3.5. Inwestycje w innowacje i długoterminową modernizację infrastruktury oraz zachęcanie do zrównoważonego prowadzenia działalności gospodarczej

(cele zrównoważonego rozwoju 7, 8, 9 oraz 13)

4.3.5.1. Transformacja gospodarki w kierunku bardziej zrównoważonego modelu będzie wymagała istotnej zmiany w dziedzinie inwestycji. Szacuje się, że osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju w skali globalnej będzie wymagało inwestycji o wartości ok. 3 bln USD⁽³⁰⁾, zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych. Do zmobilizowania zasobów finansowych na szczeblu unijnym i państw członkowskich konieczny jest holistyczny plan. Należy połączyć różne unijne programy i inicjatywy w zakresie finansowania.

4.3.5.2. UE musi w sposób bardziej skuteczny kierować inwestycje publiczne w krajach rozwijających się ku osiągnięciu zintegrowanego rozwoju zrównoważonego oraz włączyć wskaźniki dotyczące celów zrównoważonego rozwoju do publicznego finansowania projektów rozwojowych. Co ważniejsze, UE musi zachęcać do prywatnych inwestycji w tych obszarach i rozszerzać ich zasięg.

4.3.5.3. Ale również w samej UE osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju wymaga znacznych inwestycji w modernizację infrastruktury i zrównoważone przedsiębiorstwa. Pierwsze oceny wdrażania celów zrównoważonego rozwoju w UE wykazują istotne luki w inwestycjach w przemysł, innowacje i infrastrukturę⁽³¹⁾.

⁽²⁵⁾ FAO i 17 celów zrównoważonego rozwoju: <http://www.fao.org/3/a-i4997e.pdf>.

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64).

⁽²⁷⁾ Op cit.

⁽²⁸⁾ FUSIONS (2016). *Estimates of European food waste levels* (Szacunki dotyczące poziomu marnotrawienia żywności w Europie); <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

⁽²⁹⁾ Zob. przypis 26.

⁽³⁰⁾ IDDRI, streszczenie numeru 2015: <http://www.iddri.org/Publications/Three-commitments-governments-should-take-on-to-make-Sustainable-Development-Goals-the-drivers-of-a-major-transformation>.

⁽³¹⁾ Niestroy (2016), s. 28.

4.3.5.4. Zrównoważony rozwój przynosi istotne korzyści dla biznesu. Aby w pełni wykorzystać tę szansę, UE musi stworzyć sprzyjające otoczenie biznesowe zachęcające do innowacji, przedsiębiorczości i zrównoważonych inwestycji. Niektóre takie przedsięwzięcia już zostały uruchomione, zasadnicze znaczenie ma jednak zwiększenie skali i replikacja udanych przykładów zrównoważonej działalności gospodarczej. Dobrowolne inicjatywy, na przykład dotyczące społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, mogą wnieść pozytywny wkład w tę transformację. Należy je uzupełnić dodatkowymi środkami, takimi jak środki na rzecz zwiększania przejrzystości, rozwijania kompetencji, ułatwiania partnerstw i wspierania sprawozdawczości przedsiębiorstw. Komisja musi ocenić, czy wielostronne sojusze z sektorem prywatnym stanowiąby przydatny instrument na szczeblu unijnym.

4.3.5.5. Programy finansowania UE należy dostosować do celów zrównoważonego rozwoju. Inicjatywy takie jak plan Junckera oraz instytucje finansowe i publiczne banki inwestycyjne odegrają decydującą rolę. Wyzwaniem jest tutaj realokacja kapitału. Unia rynków kapitałowych stwarza możliwości promocji zrównoważonych inwestycji⁽³²⁾. Przegląd śródkresowy WRF będzie szansą na uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju w ramach głównych funduszy unijnych. Należy zachęcać do długoterminowych inwestycji i usunąć istniejące przeszkody⁽³³⁾.

4.3.6. Wykorzystanie handlu jako narzędzia działającego na rzecz globalnego zrównoważonego rozwoju (cele zrównoważonego rozwoju 12 oraz 17)

4.3.6.1. W zglobalizowanej gospodarce handel wywiera zasadniczy wpływ na zrównoważony rozwój w UE i na całym świecie. W wielu celach zrównoważonego rozwoju handel uznaje się więc za ważny środek wdrażania programu działań ONZ do roku 2030. W komunikacie zatytułowanym „Handel z korzyścią dla wszystkich” Komisja wprowadziła plan działania na rzecz bardziej odpowiedzialnych inwestycji i handlu w celu zabezpieczenia norm społecznych i środowiskowych w handlu oraz promocji zrównoważonego rozwoju⁽³⁴⁾. Realizacja celów zrównoważonego rozwoju musi być w sposób systematyczny i skuteczny powiązana z tym planem działania, a wyniki należy monitorować.

4.3.6.2. Ambitne rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju należy włączyć do wszystkich porozumień handlowych i inwestycyjnych UE oraz skutecznie wdrażać i egzekwować. Wymiar ram WTO związany ze zrównoważonym rozwojem wymaga wzmocnienia⁽³⁵⁾. Najlepszym sposobem, by zapewnić przestrzeganie norm społecznych oraz norm prawa pracy i środowiska w porozumieniach o wolnym handlu jest zadbanie o to, by społeczeństwo obywatelskie było znacznie bardziej zaangażowane w negocjacje oraz proces wdrażania i monitoringu⁽³⁶⁾.

4.3.6.3. Komisja powinna przyjąć strategię promującą godną pracę w globalnych łańcuchach dostaw⁽³⁷⁾. Należy udzielić wsparcia inicjatywom wielostronnym, aby promować należytą staranność w globalnych łańcuchach dostaw.

4.4. Lepsze zarządzanie na rzecz zrównoważonego rozwoju

4.4.1. W ramach wsparcia dla działań realizowanych w kluczowych obszarach polityki, UE musi ocenić i usprawnić poziomą i pionową koordynację polityki w celu skutecznej realizacji programu działań ONZ do roku 2030. Lepsze zarządzanie jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym zrównoważony rozwój⁽³⁸⁾, a lepsza koordynacja stanowi podejście mające kluczowe znaczenie dla osiągnięcia spójności polityki.

4.4.2. UE musi zwiększyć spójność swoich polityk i konsekwentnie ukierunkować je w stronę harmonijnego zrównoważonego rozwoju. Istniejący mechanizm uwzględniania aspektów polityki rozwojowej w innych obszarach, znany jako „spójność polityki na rzecz rozwoju”, powinien zostać poddany przeglądowi i wzmocnieniu, należy mu też nadać nową formułę, aby stał się instrumentem „spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Należy także powiązać go z innymi wysiłkami na rzecz koordynacji poziomej.

⁽³²⁾ Badanie UNEP, *Building a sustainable Financial System in the European Union* („Budowa stabilnego systemu finansowania dla Unii Europejskiej”), s. 5: <http://web.unep.org/inquiry>.

⁽³³⁾ Opinia EKES-u w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej (Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 11).

⁽³⁴⁾ COM(2015) 497 final.

⁽³⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Handel, wzrost gospodarczy i rozwój” (Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 77); opinia EKES-u w sprawie: „Finansowanie rozwoju – stanowisko społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 49).

⁽³⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Handel z korzyścią dla wszystkich” (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

⁽³⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie godnej pracy w światowych łańcuchach dostaw (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 17).

⁽³⁸⁾ Przemówienie komisarza Fransa Timmermansa wygłoszone na szczycie ONZ-u w dniu 27 września 2015 r., zatytułowane „Ultimately, – it's all about governance”.

4.4.3. Komisja powinna również przeanalizować sposoby wykorzystania narzędzi służących „lepszemu stanowienu prawa” do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. W związku z tym należy poddać przeglądowi wytyczne dotyczące oceny skutków, np. poprzez wprowadzenie kryterium zrównoważoności w ocenach skutków dotyczących nowego ustawodawstwa.

4.4.4. W dążeniu do włączenia celów zrównoważonego rozwoju w główny nurt wszystkich stosownych sektorów polityki Komisja powinna wykorzystać przewodnie zasady programu działań ONZ do roku 2030 jako ramy przeglądu prawodawstwa UE i tworzenia polityki UE, a zwłaszcza uwzględnić podejście oparte na prawach człowieka i zasadę „nikt nie może zostać pominięty”.

4.4.5. Na podstawie globalnych wskaźników dotyczących celów zrównoważonego rozwoju uzupełnionych o odpowiednie wskaźniki europejskie UE musi ustanowić system monitorowania i przeglądu celów zrównoważonego rozwoju, który będzie skoordynowany z systemami monitorowania w państwach członkowskich oraz powiązany z systemem globalnego monitorowania na szczeblu HLPF.

4.4.6. Należy również wprowadzić wskaźniki dotyczące celów zrównoważonego rozwoju do istniejących procesów monitorowania i oceny polityki. Dotyczy to w szczególności europejskiego semestru, który – jako główny mechanizm zarządzania UE – musi zostać dostosowany do realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

4.4.7. Wzmocnienie roli wskaźników zrównoważoności w ramach legislacyjnego procesu przydziału środków budżetowych przyniosłoby skutek w postaci dużego efektu dźwigni w zakresie wdrażania zrównoważonego rozwoju. Kryteria warunkowości uwzględnione w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych powinny zostać dostosowane do realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

4.4.8. Należy wspierać inicjatywę europejskiej sieci na rzecz zrównoważonego rozwoju (ESDN) dotyczącą utworzenia między państwami członkowskimi platformy partnerskiego uczenia się.

4.4.9. Sama UE powinna przejąć inicjatywę i zostać pierwszą organizacją regionalną, która przedstawi dobrowolny przegląd podczas sesji HLPF w 2017 r. Ponadto UE powinna wydawać coroczne sprawozdania przedstawiające, jak działania wewnętrzne i zewnętrzne UE przyczyniają się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju w obszarze tematycznym, któremu w danym roku jest poświęcone HLPF⁽³⁹⁾. Społeczeństwo obywatelskie powinno w pełni uczestniczyć – za pośrednictwem Europejskiego Forum na rzecz Zrównoważonego Rozwoju – w sporządzaniu i przedstawianiu dobrowolnego przeglądu i sprawozdań tematycznych.

5. Społeczeństwo obywatelskie jako siła napędowa

5.1. Program działań ONZ do roku 2030 wymaga przejścia **do modelu zarządzania z udziałem wielu zainteresowanych stron**, z nadaniem większej roli społeczeństwu obywatelskiemu. Cele zrównoważonego rozwoju można zrealizować wyłącznie pod warunkiem że społeczeństwo obywatelskie i inne zainteresowane strony będą brać w tym procesie aktywny udział i przejmą za niego odpowiedzialność. Społeczeństwo obywatelskie musi być zaangażowane, począwszy od poziomu lokalnego, regionalnego i krajowego po unijny i HLPF, na każdym etapie aż do realizacji.

5.2. **Unii Europejskiej i jej państwom członkowskim** EKES sugeruje ustanowienie **europejskiego forum na rzecz zrównoważonego rozwoju**, aby zapewnić zaangażowanie szerokiego kręgu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych stron w realizację celów zrównoważonego rozwoju w UE oraz w ich stałe monitorowanie i przegląd⁽⁴⁰⁾. Pierwszym zadaniem tego forum powinno być ułatwianie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w ramach tego procesu prowadzącym do wypracowania nadrzędnej unijnej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju.

5.3. Komisja powinna wprowadzić szczegółowy program i linię finansowania wspierające budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak by mogły w pełni uczestniczyć w tym procesie. Istniejące programy budowania zdolności należy wyraźniej otworzyć na organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się problemami krajowymi, które tworzą „pomost” między komponentami wewnętrznymi a zewnętrznymi, a także pomost w odniesieniu do kwestii dotyczących włączania celów zrównoważonego rozwoju w główny nurt polityki i rządzenia.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽³⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w cele zrównoważonego rozwoju na świecie” (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽⁴⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji”**(opinia rozpoznawcza)**

(2016/C 487/07)

Sprawozdawca: **Christian MOOS**Współsprawozdawca: **Denis MEYNENT**

Wniosek o konsultację	Prezydencja słowacka, 14.3.2016
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Podkomitet ds. prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji
Data przyjęcia przez podkomitet	7.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania	213/2/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Prezydencja słowacka zwróciła się do EKES-u o przygotowanie opinii w sprawie prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji. Ta nowa koncepcja wpisuje się w ramy innych wniosków skierowanych do Komisji i współprawodawców w celu zapewnienia lepszego dostosowania prawodawstwa, w szczególności do potrzeby konkurencyjności UE oraz uwzględnienia specyfiki MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Dotyczy zatem aspektów, w sprawie których EKES wielokrotnie się już wypowiadał.

1.2. EKES odnotowuje, że czynione są starania w celu poprawy jakości prawodawstwa europejskiego oraz że należy je zintensyfikować.

1.3. Komitet jest zdania, że wysokiej jakości, proste, zrozumiałe i spójne prawodawstwo „jest zasadniczym czynnikiem integracji i nie stanowi obciążenia ani kosztu, które należałoby zmniejszyć”. Jest niezbędne, jeśli chcemy generować zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stymulować innowacje, konkurencyjność przedsiębiorstw, w tym MŚP, i tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości.

1.4. Zasada „innowacyjności”, określona w rozdziale 2, wpisuje się w logikę programu REFIT. EKES przypomina zasady programu dotyczącego lepszego stanowienia prawa, już określone i stosowane, i podkreśla, że wspomniana nowa zasada nie może przeważać nad nimi i powinna być stosowana rozsądnie i z ostrożnością, zwłaszcza w dziedzinie ochrony socjalnej i ochrony środowiska, zdrowia i ochrony konsumentów.

1.5. EKES proponuje dalsze zbadanie możliwości związanych z zasadą innowacyjności poprzez wymianę sprawdzonych rozwiązań.

1.6. Innowacyjność jest jednym z warunków koniecznych z punktu widzenia zrównoważonego wzrostu w Europie. Należy zatem stworzyć ramy regulacyjne sprzyjające innowacji, chociaż nie istnieje prosty związek między innowacjami a ramami regulacyjnymi. Poza przepisami prawnymi niezbędne są też środki mające na celu promowanie i rozwijanie innowacyjności (środki administracyjne, środki fiskalne, plan inwestycyjny itd.).

1.7. Celem prawodawstwa europejskiego powinno być zawsze budowanie ram prawnych umożliwiających obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z atutów rynku wewnętrznego oraz uniknięcie zbędnych obciążeń administracyjnych. Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji to takie przepisy, które są proaktywne i przewidujące. EKES opowiada się za prawodawstwem, które jest zdolne do przystosowania się do nowych warunków. Zdaniem Komitetu prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji powinno opierać się na metodzie wspólnotowej.

1.8. Należy unikać niepotrzebnych kosztów regulacyjnych. Koszty regulacji powinny być proporcjonalne do korzyści, jakie z nich wynikają.

1.9. Komitet jest przekonany, że wszelkie przepisy muszą być wynikiem publicznych debat politycznych. W tym kontekście bardzo ważna jest rola społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych i należy wprowadzić odpowiednie ramy gwarantujące dialog społeczny i obywatelski wysokiej jakości, w ramach którego wyrażane opinie będą należycie uwzględniane.

1.10. EKES zaznacza, że dezaktualizacji nie powinna ulegać treść, jaki i proces legislacyjny, tak aby odpowiadały one potrzebom przedsiębiorstw i obywateli.

1.11. Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji powinno wytyczać zdecydowane cele – zawsze zgodne z celami wskazanymi w traktatach – oraz gwarantować elastyczność procesu transpozycji do prawa krajowego. Nie powinno być nadmiernie szczegółowe, a jedynie nakreślać ogólne ramy, które należy wdroyć w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób na szczeblu krajowym, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi i z reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz po uwzględnieniu ich opinii. Należy dogłębniej przeanalizować stosowanie klauzul wygaśnięcia.

1.12. EKES opowiada się za wyjaśnieniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, które często wykorzystują dla swoich celów przeciwnicy inicjatyw legislacyjnych, choć ich rozumowanie nie jest wystarczająco uzasadnione.

1.13. Społeczeństwo obywatelskie musi propagować prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji. EKES posiada atuty, by być pośrednikiem pomiędzy ustawodawcą a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi.

1.14. EKES podkreśla znaczenie ocen skutków przeprowadzanych na szczeblu krajowym i europejskim, w tym testu MŚP, dla wszystkich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, tak aby decyzje polityczne podejmowane były w sposób świadomy i w oparciu o konkretne dane. Oceny skutków stanowią pomoc przy podejmowaniu decyzji politycznych, lecz nie są w stanie ich zastąpić.

1.15. EKES domaga się, by zasięmano jego opinii, gdy Komisja, Parlament i Rada uzgodnią wycofanie wniosków ustawodawczych, ponieważ należy ocenić skutki materialne i niematerialne takiego kroku.

1.16. Jest zdania, że Rada musi działać w bardziej przejrzysty sposób, a przyszła zmiana traktatów powinna mieć na celu poprawę spójności decyzji podejmowanych w Radzie. Należy także poszerzyć uprawnienia Parlamentu.

1.17. EKES uważa za konieczne wykorzystanie na większą skalę wzmocnionej współpracy; jednocześnie należy jednak unikać osłabienia instytucji.

1.18. Komitet nalega na swój udział w procesach konsultacyjnych, które powinny iść w parze z pogłębieniem UGW. Należy w lepszy sposób włączyć Parlament Europejski i organy doradcze do europejskiego semestru.

1.19. EKES popiera stosowanie przyspieszonej procedury ustawodawczej w ramach rozmów trójstronnych wyłącznie w pilnych przypadkach.

2. Uwagi ogólne

2.1. Prezydencja słowacka zwróciła się do EKES-u o przygotowanie opinii w sprawie nieulegającego dezaktualizacji prawodawstwa oraz o rozważenie, w jaki sposób UE może poprawić jakość przepisów, tak aby były one w stanie dostosować się do potrzeb gospodarki i społeczeństwa w czasach szybkich przemian. Prezydencja zastanawia się, jak utrzymać na rozsądnym poziomie koszty regulacji dla przedsiębiorstw, nie zaniedbując przy tym celów traktatów.

2.2. Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji to takie przepisy, które są proaktywne, przewidujące oraz oferują maksymalną jasność i pewność prawa. EKES opowiada się zatem za prawodawstwem, które potrafi się dostosowywać i jednocześnie jest w stanie przewidzieć zmiany.

2.3. Regulacje są również potrzebne do realizacji celów politycznych traktatów. Unia jest gospodarką rynkową i niektóre przepisy niosą ze sobą koszty dla przedsiębiorstw, np. w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy. Równowaga między celami gospodarczymi i społecznymi gwarantuje pokój społeczny w Europie. Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji powinno szanować tę równowagę i promować spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi.

2.4. EKES popiera i podkreśla konieczność wzmocnienia legitymacji prawodawstwa europejskiego poprzez lepsze stanowienie przepisów, niemniej zwraca uwagę, by dążenie do unikania dezaktualizacji nie doprowadziło do odpolitycznienia procesu legislacyjnego. Komitet jest przekonany, że wszelkie przepisy muszą być wynikiem debat politycznych. W tym względzie należy wziąć pod uwagę ważną rolę społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego.

2.5. Nieulegające dezaktualizacji prawodawstwo to takie przepisy, które obywatele postrzegają jako uzasadnione. Powinny one opierać się na zasadach reprezentacji, konsensusu i uczestnictwa oraz być w stanie zapewnić wyniki bądź rozwiązania wspólnego problemu.

2.6. EKES sądzi, że europejski proces legislacyjny zasługuje na przegląd w kontekście traktatu z Lizbony i, w razie konieczności, w ramach nowego traktatu, tak aby polityki europejskie przynosiły jak najlepsze wyniki. Komitet pragnie wypuklić ten właśnie aspekt nieulegającego dezaktualizacji prawodawstwa, a mianowicie jego jakość, legitymację, przejrzystość i charakter integrujący.

2.7. EKES zaznacza, że dezaktualizacji nie powinna ulegać zarówno treść, jaki i proces legislacyjny, tak aby odpowiadały one potrzebom przedsiębiorstw i obywateli. Innymi słowy, jest to kwestia demokracji na poziomie europejskim.

2.8. Tak więc decydujące znaczenie ma wola polityczna władz oraz ich wybór. Każde prawodawstwo można oceniać pod kątem jego zdolności do przełożenia tej woli politycznej na rzeczywistość oraz jego jakości demokratycznej. Komitet proponuje więc oceniać nie tylko treść prawodawstwa, lecz także proces legislacyjny.

2.9. Ta nowa koncepcja prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji wiąże się z innymi inicjatywami na rzecz lepszego stanowienia prawa. EKES wielokrotnie wypowiadał się w swoich opiniach ⁽¹⁾ na temat programu „lepszego stanowienia prawa” i programu REFIT ⁽²⁾. Pragnie przypomnieć swoją opinię w sprawie proaktywnego podejścia do prawa ⁽³⁾.

2.10. Wprowadzenie w życie programów lepszego stanowienia prawa i REFIT (ten ostatni został zainicjowany przez Komisję Europejską w 2012 r. w celu zmierzenia obciążeń administracyjnych obowiązujących przepisów prawnych oraz ich wyeliminowania w razie konieczności) należy do najważniejszych priorytetów trzech prezydencji (Niderlandów, Słowacji i Malty) w okresie między styczniem 2016 r. a czerwcem 2017 r. Wyraźnie widać, że idea prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji wpisuje się w logikę tych programów.

2.11. EKES odnotowuje, że czynione są starania w celu poprawy jakości prawodawstwa europejskiego oraz podkreśla, że należy je zintensyfikować. Komitet przyjmuje do wiadomości komunikat Komisji z 19 maja 2015 r. ⁽⁴⁾ oraz porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 13 kwietnia 2016 r. ⁽⁵⁾, stwierdzając jednocześnie, że do tego ostatniego nie został włączony.

2.12. Komitet jest zdania, że wysokiej jakości, proste, zrozumiałe i spójne prawodawstwo gwarantowane przez Komisję, Parlament i Radę stanowi warunek sine qua non zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego i stymulowania innowacji, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym MŚP i mikroprzedsiębiorstw, oraz tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy. Ponadto należy w pełni wprowadzić w życie *Small Business Act* we wszystkich dziedzinach.

2.13. Europejskie prawodawstwo jest podstawowym czynnikiem integracji i nie stanowi obciążenia ani kosztu, które należałoby zmniejszyć. Odpowiednio skonstruowane, stanowi za to istotną dla wszystkich podmiotów i obywateli europejskich gwarancję ochrony, promowania i pewności prawa ⁽⁶⁾.

2.14. EKES przypomina o znaczeniu już zdefiniowanych zasad mających na celu zapewnienie odpowiedniego prawodawstwa. Dotyczy to m.in. zasad właściwego i terminowego wdrażania, zasad pomocniczości i proporcjonalności, ostrożności, przewidywalności, zasady „najpierw myśl na małą skalę”, zewnętrznego wymiaru konkurencyjności i testu rynku wewnętrznego.

2.15. Wydaje się, że dla Rady coraz ważniejszy staje się nowy aspekt prawodawstwa, a mianowicie zasada innowacyjności. Zasada ta, która wymaga uwzględnienia wpływu na badania i innowacje przy opracowywaniu i przeglądzie przepisów, jest jednym z wielu kryteriów oceny wniosków ustawodawczych Komisji w obszarach o charakterze technicznym, technologicznym lub naukowym. Powinna ona jednak być stosowana ostrożnie i w sposób inteligentny, zwłaszcza w dziedzinie ochrony socjalnej i ochrony środowiska, zdrowia i ochrony konsumentów.

⁽¹⁾ Wykaz opinii i raportów informacyjnych EKES-u.

⁽²⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66 i Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45.

⁽³⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26.

⁽⁴⁾ „Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa” COM(2015) 215 final.

⁽⁵⁾ „Lepsze stanowienie prawa” (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45.

2.16. Z konkluzji Rady ds. Konkurencyjności⁽⁷⁾ wynika, że „powinna być stosowana »zasada innowacyjności«, która zakłada, że w procesie opracowywania i przeglądu regulacji we wszystkich dziedzinach polityki uwzględniany jest wpływ tych regulacji na badania naukowe i innowacje”. Znajduje to również odzwierciedlenie we wniosku prezydencji słowackiej oraz w niedawnym badaniu Centrum Studiów nad Polityką Europejską⁽⁸⁾, zgodnie z którym zbyt rygorystyczne zasady mogłyby zablokować inwestycje i osłabić innowacyjność. Takie podejście wpisuje się także w logikę programu REFIT.

2.17. Komitet sądzi, że trzeba ją zdefiniować z wyprzedzeniem oraz uważnie sprecyzować zakres jej zastosowania.

2.18. Zdaniem EKES-u zasada innowacyjności powinna mieć takie samo znaczenie jak wymienione w pkt 2.14 inne kryteria wykorzystywane przez Komisję do oceny oddziaływania wniosku ustawodawczego. Trzeba zatem znaleźć równowagę między zasadą innowacyjności a pozostałymi kryteriami oraz dopilnować, by nie przeważała ona nad nimi.

2.19. EKES proponuje, by prezydencja słowacka dogłębniej zbadała możliwości związane z zasadą innowacyjności poprzez wymianę sprawdzonych rozwiązań. Na tej podstawie Komisja będzie w stanie przygotować ocenę możliwości i wpływu nowej zasady.

2.20. Celem prawodawstwa europejskiego powinno być zawsze budowanie ram prawnych umożliwiających obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z atutów i swobód rynku wewnętrznego, tj. promowanie innowacyjnych ruchów w Europie. Oznacza to unikanie zbędnych obciążeń administracyjnych. Nieprzemysłane, przestarzałe i uciążliwe przepisy należy zmienić lub uchylić.

2.21. EKES uważa, że koszty regulacji powinny być proporcjonalne do korzyści, jakie z nich wynikają. W interesie przedsiębiorstw, obywateli oraz organów egzekwowania prawa należy unikać zbędnych kosztów i obciążeń administracyjnych. Ważne jest, aby zysk netto i wartość dodana przepisów przewyższały jego koszty dla przedsiębiorstw i całego społeczeństwa.

3. Perspektywiczne propozycje dotyczące prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji

3.1. EKES domaga się lepszego zdefiniowania pojęcia „prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji”. Musi ono odpowiadać wartościom i celom Unii Europejskiej zgodnie z art. 1 i 2 traktatu lizbońskiego. W związku z tym zasada innowacyjności, która jest jednym z priorytetów prezydencji słowackiej⁽⁹⁾, a zatem jest ściśle powiązana z nową koncepcją prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji, musi być stosowana odpowiedzialnie.

3.2. Innowacyjność jest jednym z warunków koniecznych z punktu widzenia zrównoważonego wzrostu w Europie. Wszystkie przepisy, zarówno europejskie, jak i krajowe, muszą unikać nakładania zbędnych obciążeń na przedsiębiorstwa, a zwłaszcza MŚP, które dysponują niewielkimi środkami. Innowacje i konkurencyjność stanowią podstawę sukcesu społecznej gospodarki rynkowej w Europie. Innowacyjność wymaga ram regulacyjnych odpowiedniej jakości. Wzajemne oddziaływanie między prawodawstwem a innowacyjnością jest skomplikowane i nie może być rozpatrywane jedynie z punktu widzenia ilościowego, w sensie większej lub mniejszej ilości przepisów ustawowych⁽¹⁰⁾.

3.3. Zdaniem EKES-u należy z wyprzedzeniem ocenić zastosowanie w prawodawstwie europejskim klauzul wygaśnięcia, tak aby uniknąć w przyszłości przeszkód biurokratycznych.

3.4. Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji powinno wytyczać zdecydowane cele, zawsze w zgodzie z celami traktatów, oraz gwarantować elastyczność procesu transpozycji do prawa krajowego, z poszanowaniem przytoczonych tu zasad. Nie powinno być nadmiernie szczegółowe, a jedynie wytyczać ogólne ramy, które następnie mogą zostać w razie potrzeby uzupełnione bądź poprzez instrumenty o charakterze nieustawodawczym, bądź przez krajowe organy regulacyjne, partnerów społecznych czy system samoregulacji, oczywiście zawsze pod kontrolą organów ustawodawczych na właściwym poziomie.

3.5. EKES opowiada się za wyjaśnieniem zasad pomocniczości i proporcjonalności. Poszanowanie zasady pomocniczości czy też podziału kompetencji ma pierwszorzędne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania Unii jako wspólnej przestrzeni prawnej. Niemniej, przeciwnicy inicjatyw legislacyjnych czasami wykorzystują te dwie zasady dla swoich celów, choć ich rozumowanie nie jest wystarczająco uzasadnione. Trzeba wyjaśnić kryteria określające stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności. Przestrzeń prawna UE musi być jedną i niepodzielną całością.

⁽⁷⁾ Konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z dnia 26 maja 2016 r. (pkt 2), http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-9580-2016-INIT

⁽⁸⁾ Centrum Studiów nad Polityką Europejską to grupa refleksyjna z siedzibą w Brukseli.

⁽⁹⁾ <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme-eng-final5.pdf>.

⁽¹⁰⁾ *Better regulations for innovation-driven investment at EU level* [Lepsze stanowienie prawa z myślą o inwestycjach wykorzystujących innowacje na szczeblu UE], dokument roboczy służb Komisji: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit_staff_working_document.pdf.

3.6. EKES uważa za niezbędne przyjrzenie się przede wszystkim procesowi legislacyjnemu na poziomie europejskim w celu poprawy jakości przepisów. Spora liczba inicjatyw ma na celu usprawnienie procesu legislacyjnego, lecz zainteresowane strony nie mogą się porozumieć co do środków. EKES odsyła do wytycznych Komisji zawartych w programie „Lepsze stanowienie prawa” (19 maja 2015 r.) i porozumienia międzyinstytucjonalnego (grudzień 2015/16 r., kwiecień 2016 r.), sprawozdania Brok-Bresso (luty 2016 r.), sprawozdania Hübner (marzec 2016 r.), sprawozdania Giegold (koniec maja 2016 r.), a zwłaszcza *Small Business Act* (luty 2011 r.). Wskazuje również na propozycje rządów i parlamentów państw członkowskich, inicjatywy takich grup jak Międzynarodowy Ruch Europejski (EMI) i Unia Federalistów Europejskich (UEF) oraz wkład instytutów badawczych i grup refleksji.

3.7. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie odgrywa istotną rolę w rozwoju europejskiej opinii publicznej. Europa potrzebuje mniej rozdrobnionej opinii publicznej, która przyczyniałaby się do propagowania europejskiego prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji. Jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Europie EKES może ułatwiać konsensus między różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich poziomach, również w państwach członkowskich. Mówiąc dokładniej, EKES jest ważnym pośrednikiem pomiędzy ustawodawcą a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi.

3.8. EKES jest świadomy znaczenia ocen skutków, zwłaszcza dla MŚP. Powinny one zostać wzięte pod uwagę w procesie legislacyjnym, ale nie mogą one zastąpić procesu politycznego.

3.9. Uproszczenie przepisów, które trudno zrozumieć, a nawet zastosować, bądź porzucenie zasad, które stały się zbyt techniczne, może być korzystne dla obywateli i gospodarki, przyczyniając się do budowania otoczenia sprzyjającego wzrostowi i tworzeniu większej liczby miejsc pracy wysokiej jakości (*enabling environment*). Niemniej EKES domaga się, by zasięgano jego opinii, gdy Komisja, Parlament i Rada uzgodnią wycofanie wniosków ustawodawczych. W takim wypadku trzeba ocenić skutki materialne i niematerialne takiego kroku i powiadomić o nich Komitet.

3.10. W traktacie z Lizbony przewidziano wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego oraz metody wspólnotowej. W czasach kryzysu Rada Europejska stała się fundamentem europejskiego systemu instytucjonalnego. Zdaniem Komitetu należy to skorygować. Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji powinno opierać się na metodzie wspólnotowej.

3.11. Posiedzenia Rady, na których decyzje podejmuje się większością kwalifikowaną, powinny być publicznie dostępne z myślą o zapewnieniu większej przejrzystości i demokracji. Zasadą powinno być zresztą głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie. Komitet sądzi, że przyszła reforma traktatów powinna zmierzać do poprawy spójności decyzji Rady, której różne składy realizują obecnie częściowo sprzeczną politykę, co ma wyraźne konsekwencje dla jakości prawodawstwa.

3.12. Rozszerzenie uprawnień Parlamentu Europejskiego, przewidziane w traktatach, lecz nadal nie urzeczywistnione, należy przeprowadzić w możliwie najkrótszym czasie. Wprowadzone w traktacie z Lizbony (art. 225 TFUE) ograniczone prawo inicjatywy należy w większym stopniu stosować zgodnie z postanowieniami traktatu. Odrzucenie przez Komisję powinno być możliwe jedynie ze względów formalnych, zwłaszcza w wypadku niewystarczającej podstawy uprawnień.

3.13. Różnice w tempie integracji dają się od dawna zauważyć w UE i zdaniem wielu państw członkowskich będą nie do uniknięcia w przyszłości. W tym kontekście EKES uważa za konieczne wykorzystanie w większym stopniu wzmocnionej współpracy. Jednocześnie należy unikać osłabienia instytucji w wyniku zmiennej geometrii europejskich projektów z zakresu integracji. Podstawą wzmocnionej współpracy powinno być głosowanie większością kwalifikowaną.

3.14. EKES popiera wniosek Parlamentu Europejskiego, by zapewnić unii gospodarczej i walutowej (UGW) „skuteczne i demokratyczne zarządzanie ekonomiczne”. Ponownie nalega na włączenie Komitetu do procesów konsultacyjnych, które muszą towarzyszyć pogłębieniu UGW, jeżeli ma w nim uczestniczyć społeczeństwo obywatelskie.

3.15. EKES jest zdania, że stosowanie procedury przyspieszonej w ramach rozmów trójstronnych powinno być stosowane jedynie w sytuacjach niecierpiących zwłoki, co jest zresztą zgodne z postanowieniami Traktatu. W przeciwieństwie do komisji Parlamentu Europejskiego posiedzenia trójstronne nie są ani przejrzyste, ani dostępne. Zredukowanie procedury ustawodawczej do jednego czytania ogranicza udział społeczeństwa obywatelskiego.

3.16. EKES sądzi, że instrumenty i procedury wprowadzone w następstwie kryzysu finansowego i kryzysu euro trzeba lepiej uwzględnić w europejskich ramach prawnych. Należy w lepszy sposób włączyć Parlament Europejski i takie organy jak Europejski Komitet Regionów (KR) i EKES do europejskiego semestru. Europejski mechanizm stabilności powinien stanowić część ram prawnych UE.

3.17. W odniesieniu do aktów delegowanych, Komisja powinna zapewnić większą przejrzystość podejmowanych decyzji (zob. art. 290 TFUE), na co Komitet wielokrotnie zwracał uwagę.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

519. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 21 I 22 WRZEŚNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji”

[COM(2013) 884 final – 2013/0432 (COD)]

(2016/C 487/08)

Sprawozdawca generalny: **Antonello PEZZINI**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 22/06/2016
Podstawa prawna:	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Jednolity rynek, produkcja i konsumpcja
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania	173/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zawsze utrzymywał, że skuteczna unia celna jest zasadniczym elementem procesu integracji europejskiej, służąc zapewnieniu swobodnego, bezpiecznego i przejrzystego przepływu towarów, przy poszanowaniu reguł konkurencji, maksymalnej ochronie konsumentów i środowiska i skutecznej walce z naruszeniami, oszustwami i podrabianiem, oraz ułatwiając rozwój legalnego handlu.

1.2. Komitet zdecydowanie popiera określone we wniosku Komisji cele w zakresie, w jakim proponowane środki mają:

- być pierwszym krokiem ku ustanowieniu skutecznego i jednolitego europejskiego systemu celnego obejmującego jednolite zarządzanie i wspólne celne organy administracyjne i sądownicze, takie jak: Europejski Sąd Celny; wspólny zbiór reguł dotyczący stosowania przepisów kodeksu celnego; jeden system informatyczny z ujednoliconymi procedurami zapewniania zgodności; jednoznaczną interpretację przepisów ułatwiającą rozwój handlu w obrębie UE i poza nią,
- zagwarantować pewność prawa i jego egzekwowania w sposób jednolity w całej Unii poprzez jednolity system wykrywania naruszeń i nakładania sankcji o charakterze cywilnym, a nie karnym, proporcjonalnych do nieuiszczonych należności celnych oraz do ich wagi, i w granicach wspólnych minimalnych i maksymalnych progów, oraz poprzez możliwość nakładania sankcji niefinansowych,

- wprowadzić jako nieodłączną część przepisów wspólne wzmocnione systemy zapobiegania naruszeniom i zniechęcania do nich, za pomocą modelowania zgodności z wykorzystaniem ICT i automatycznych systemów wczesnego ostrzegania,
- ustanowić wspólne mechanizmy rozstrzygania sporów i osiągnięcia ugody w kwestii nałożonych sankcji, aby usprawnić i przyspieszyć rozwój europejskiego handlu i uniknąć długich i kosztownych procedur prawnych,
- umożliwić pełne wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z międzynarodowych ram odniesienia ustalonych przez Światową Organizację Handlu (WTO) i Światową Organizację Celną (WCO).

1.3. EKES domaga się, by przy określaniu celu dyrektywy dodać, by ten instrument, umożliwiający stopniową, lecz konieczną konwergencję ku unitarnemu i jednolitemu systemowi regulacyjnemu – zarówno pod względem stosowania, jak i interpretacji – został wzbogacony o kontrolę i nadzór rynku, w oparciu o automatyczne mechanizmy wykrywania, które nie utrudniałyby rozwoju legalnego handlu europejskiego.

1.4. Komitet zaleca, by sporządzane co dwa lata sprawozdanie, które ma być przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu (PE), Radzie i EKES-owi, oprócz oceny stopnia konwergencji w zakresie wdrażania nowych przepisów na szczeblu terytorialnym, zawierało propozycję wskaźników dotyczących kolejnych kroków na drodze ku stworzeniu:

- prawdziwej **Europejskiej Agencji Celnej**,
- **Europejskiego Sądu Celnego**,
- skutecznego i efektywnego **wspólnego korpusu celnego** w celu wzajemnego dostosowania systemów dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji w oparciu o jednolitą podstawę regulacyjną, aplikacyjną i interpretacyjną.

2. Wprowadzenie

2.1. Unia celna jest kamieniem węgielnym Unii Europejskiej. Począwszy od 1992 r. unijne przepisy prawa celnego są w pełni zharmonizowane z punktu widzenia przepisów prawa materialnego i proceduralnego. Od 2013 r. przyjęto nowy kodeks celny (*Union Customs Code – UCC*), rozporządzenie (UE) nr 952/2013, które weszło w życie w 2016 r.

2.2. Sprawy celne w odniesieniu do aspektów regulacyjnych wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii, zgodnie z art. 3 TFUE, podczas gdy w gestii państw członkowskich znajdują się działania dotyczące organizacji kontroli, systemu sankcji oraz działania w zakresie egzekwowania przepisów wchodzących w zakres współpracy sądowej w sprawach karnych (tytuł V TFUE).

2.3. Operacje celne UE stanowią prawie 16 % światowego handlu, co odpowiada przywozowi i wywozowi o wartości ponad 3 500 mld EUR rocznie. Należności celne pobrane w 2013 r. wyniosły 15,3 mld EUR, czyli prawie 11 % budżetu UE.

2.4. Niezharmonizowane systemy krajowe dotyczące naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji mogą prowadzić do sytuacji, w której nielegalny handel przenosi wymianę do państw członkowskich, w których ryzyko wykrycia jest mniejsze, a kary niższe. Jednocześnie legalnie działające przedsiębiorstwa muszą ponosić wyższe koszty związane z prowadzeniem działalności w wielu jurysdykcjach, gdzie różne systemy sankcji mogą zakłócać przepływy handlowe i modele działalności gospodarczej w ramach jednolitego rynku i przynosić korzyści przedsiębiorstwom działającym w krajach o mniej rygorystycznych kontrolach celnych.

2.5. W ramach programu „Cła 2013” przeanalizowano krajowe systemy państw członkowskich dotyczące naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji oraz stwierdzono znaczącą liczbę różnic między systemami, co zostało potwierdzone przez niedawne dogłębne analizy⁽¹⁾.

2.6. W istocie walka z naruszeniami przepisów celnych opiera się na 28⁽²⁾ różnych zbiorach przepisów prawnych i różnych tradycjach administracyjnych lub prawnych, co powoduje ogromne różnice w definiowaniu tych sankcji oraz w ich surowości. Ponadto niejednolite egzekwowanie przepisów celnych wpływa na warunki konkurencji, które powinny być jednorodne na rynku wewnętrznym.

2.7. Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów dotyczą zwłaszcza: charakteru sankcji administracyjnych bądź karnych, typologii sankcji, pułapów i zakresu naruszeń, systemów rozwiązywania sporów/osiągnięcia ugody, poziomów i rodzajów odpowiedzialności, czynników obciążających bądź łagodzących, terminów procedury i przedawnienia oraz odpowiedzialności osób prawnych.

⁽¹⁾ Zob. *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems* [Analiza różnych systemów sankcji celnych w państwach członkowskich i jego skutki] PE 569.990 – styczeń 2016 r.

⁽²⁾ Stan obecny.

2.8. Konieczne staje się przewyższenie rozbieżności w egzekwowaniu przepisów, co wymaga wprowadzenia zharmonizowanych europejskich systemów celnych – zgodnie z zasadą jednolitego europejskiego organu celnego – w ramach których państwa członkowskie uzgadniałyby mechanizmy rozwiązywania sporów dotyczących rozliczeń w przypadku naruszenia przepisów prawa celnego, w zależności od charakteru i zakresu naruszenia, dążąc do uniknięcia procedur sądowych, które byłyby długie i kosztowne dla obydwu stron.

2.9. Ponadto należy przypomnieć, że unia celna jest organem wykonawczym ogromnej części środków polityki handlowej UE i wdraża szereg umów międzynarodowych dotyczących przepływów handlowych, rozwijając – za pośrednictwem administracji państw członkowskich – istotne procesy horyzontalne w zakresie zarządzania danymi i podmiotami handlowymi oraz egzekwowania przepisów. Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów w ramach systemu europejskiego były już przedmiotem skarg wnoszonych do WTO.

2.10. Zważywszy na poważne problemy, przed którymi stoi unia celna pod względem funkcjonowania, oraz biorąc pod uwagę rozbieżne stosowanie przepisów, które zagrażają jej ogólnej skuteczności, EKES już wcześniej podkreślał potrzebę „realizowania spójnej polityki celnej, opartej na jednolitych procedurach – aktualnych, przejrzystych, skutecznych i uproszczonych – która mogłaby przyczynić się do zwiększenia gospodarczej konkurencyjności Unii Europejskiej w skali światowej”⁽³⁾.

2.11. Jak już wcześniej podkreślał EKES⁽⁴⁾, w celu urzeczywistnienia prawdziwego rynku wewnętrznego należy wprowadzić jednoznaczne terminy na wdrożenie przepisów wykonawczych i jednolitą interpretację przepisów celnych Unii Europejskiej – która powinna działać jako jednolita administracja – w celu zapewnienia: jednolitego traktowania przedsiębiorców w dowolnym miejscu obszaru celnego UE; ułatwienia dostępu do statusu upoważnionego przedsiębiorcy; kompleksowej aktualizacji wszystkich zainteresowanych podmiotów; procedur informatycznych oraz wysokiej jakości szkolenia dla pracowników. Zasadniczo powinniśmy być zdatni do utworzenia **jednolitego europejskiego organu celnego**.

2.12. Jedynie skuteczny postęp w kierunku ustanowienia jednolitego europejskiego organu celnego oraz odpowiednich struktur zarządzania może stanowić remedium na wciąż skomplikowane i niejednorodne funkcjonowanie unii celnej.

3. Wniosek Komisji

3.1. Głównym celem wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy jest określenie – za pośrednictwem dyrektywy harmonizującej – wspólnych prawnych ram odniesienia, mających zapewnić:

- równe traktowanie podmiotów gospodarczych,
- skuteczną ochronę interesów finansowych UE,
- skuteczne egzekwowanie przepisów dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego i związanych z tym sankcji,
- pewność prawa (*lex certa*) oraz warunkowość i proporcjonalność sankcji (*nulla poena sine culpa*),

przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania przepisów prawa celnego w sposób spójny w całej UE, wraz ze zharmonizowanym stosowaniem regulacji dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji w celu uniknięcia zbytnich różnic w krajowych systemach dotyczących naruszeń i w działaniach sankcjonujących – różnic, które mogłyby zakłócić reguły konkurencji i wpłynąć na swobodny przepływ towarów.

3.2. W szczególności, wspólnotowa władza wykonawcza, w związku z wybraną podstawą prawną, tj. art. 33 TFUE, zaproponowała, by:

- sporządzić długi wykaz rodzajów naruszeń podlegających sankcjom, podzielonych na trzy makrokategorie: naruszenia podlegające sankcjom w przypadku *strict liability* (pojęcie porównywalne do odpowiedzialności ponoszonej na zasadzie ryzyka), w przypadku winy bądź niedbalstwa, lub w przypadku podstępów,

⁽³⁾ Zob. Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 68.

⁽⁴⁾ Zob. opinię EKES-u (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 68 i Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 25).

- ustalić skalę „skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających” sankcji dla każdej kategorii, zgodnie z kryteriami określonymi w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁽⁵⁾,
- określić zakres sankcji, jakie mogą zostać nałożone, i które mogą wynosić od 1 % do 30 % wartości towarów, lub które są ustalane według stawki ryczałtowej, jeżeli naruszenie dotyczy określonych statusów lub upoważnień,
- wprowadzić, w celu zaradzenia różnicom w terminach ustalanych przez organy uprawnione do karania, termin 4 lat od dnia popełnienia naruszenia lub – w przypadku kontynuacji lub ponownego wystąpienia naruszenia – od dnia jego ustania,
- wprowadzić mechanizmy mające na celu zawieszenie postępowania administracyjnego, w przypadku gdy to samo zdarzenie powoduje wszczęcie postępowania karnego,
- zachęcać do współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi.

3.3. Wniosek przedstawiony trzy lata temu przez Komisję Europejską został przedłożony Parlamentowi Europejskiemu do oceny i spotkał się z zastrzeżeniami ze strony kilku państw członkowskich. Parlament litewski argumentował, że „wybór podstawy prawnej (art. 33 TFUE) wniosku nie upoważnia Unii do podjęcia działań w celu ustanowienia ram dotyczących naruszeń unijnych przepisów prawa celnego i kar za takie naruszenia”⁽⁶⁾, gdyż nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, w szczególności narusza on wymogi zasady przyznania kompetencji, która przewiduje, że Unia podejmuje działanie jedynie w przypadku, gdy w Traktatach przewidziano podstawę prawną jej działania.

3.4. Obecnie PE ponownie rozpoczął analizowanie wniosku, powierzając sporządzenie opinii Kaji Kallas, sprawozdawczyni Komisji IMCO, która zwróciła się o rozszerzenie podstawy prawnej tak, by uwzględnić art. 114 TFUE⁽⁷⁾. Artykuł ten przewiduje obowiązkową konsultację z EKES-em, na co wskazano w piśmie w sprawie konsultacji, które wystosował do EKES-u przewodniczący Komisji IMCO Parlamentu Europejskiego.

3.5. EKES w pełni zgadza się z tym wyborem oraz podkreśla znaczenie **jednolitego** systemu celnego, który jest w stanie zapewnić wartość i jedność, nie tylko na rynku wewnętrznym, ale i w całym społeczeństwie europejskim, które obecnie bardziej niż kiedykolwiek dąży do jednolitego systemu.

4. Uwagi ogólne

4.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zawsze twierdził, że skutecznie funkcjonująca unia celna jest zasadniczym elementem procesu integracji europejskiej służącym zapewnieniu swobodnego przepływu towarów, poszanowaniu reguł konkurencji i maksymalnej ochronie konsumentów i środowiska.

4.2. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspólne podejście do zapobiegania naruszeniom przepisów prawa celnego, zniechęcania do ich dokonywania i jednoznacznej identyfikacji naruszeń oraz jednolite zarządzanie ustanawianiem sankcji, włączając w to systemy rozwiązywania sporów, w celu zapewnienia jednolitego i niedyskryminacyjnego stosowania przepisów UE na całym terytorium, jak przewidziano w art. 3 TFUE.

4.3. EKES zdecydowanie popiera przyspieszenie procesu przemiany mającego na celu ustanowienie skutecznego jednolitego europejskiego systemu celnego, obejmującego jednorodne zarządzanie, Europejską Agencją Celną, utworzenie wspólnych celnych organów administracyjnych i sędziowskich⁽⁸⁾, takich jak Europejski Sąd Celny⁽⁹⁾, na wzór północnoamerykańskiego modelu stosowania jednolitego systemu w przypadku naruszeń przepisów prawa celnego oraz, w ostateczności, jednolitego systemu sankcji. System ten należy uzupełnić o uruchamianie na zasadzie *ex ante* systemy zapobiegawczej oraz systemy rozwiązywania sporów/osiągania ugody, mające na celu ograniczenie bądź eliminację kosztownych postępowań sądowych, penalizujących handel wspólnotowy, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw.

⁽⁵⁾ Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-382/92 i C-91/02.

⁽⁶⁾ Zob. Parlament Republiki Litewskiej – Wnioski Komisji ds. Europejskich, dokument nr ES-14-51, 9.7.2014 nr 100-P-71.

⁽⁷⁾ Art. 33 TFUE stanowi zatem prawidłową podstawę prawną ram współpracy między organami celnymi. Art. 114 TFUE stanowi podstawę prawną przyjęcia środków dotyczących harmonizacji rynku wewnętrznego. Warunkiem wstępnym stosowania środków harmonizujących określonych w tym artykule jest występowanie różnic pomiędzy przepisami państw członkowskich, które mogłyby zakłócić handel na rynku wewnętrznym.

⁽⁸⁾ Jest to możliwe pod względem prawnym na podstawie art. 257 TFUE, który został już zastosowany do Sądu ds. Służby Publicznej Unii Europejskiej (tzn. sądu pracy dla urzędników UE), a w przyszłości ma być stosowany również przy tworzeniu Europejskiego Sądu ds. Znaków Towarowych i Patentów.

⁽⁹⁾ Jako model odniesienia może posłużyć Sąd Stanów Zjednoczonych ds. Handlu Międzynarodowego (*US Court of International Trade*). „*The Customs Courts Act of 1980 creates a comprehensive system for judicial review of civil actions arising out of import transactions and federal transactions affecting international trade*” [Na mocy ustawy o sądach celnych z 1980 r. został ustanowiony kompleksowy system kontroli sądowej w sprawach cywilnych wynikających z transakcji przywozowych oraz transakcji federalnych wpływających na handel międzynarodowy].

4.4. Komitet jest zdania, że jednolite stosowanie prawa celnego UE musi również obejmować etap rozstrzygnięcia sporów z udziałem podmiotów gospodarczych, zarówno z punktu widzenia rynku wewnętrznego, jak i międzynarodowego, jak również podejście *ex ante* do działań prewencyjnych w oparciu o jednoznaczne i wzmocnione rozwiązania telematyczne wykorzystujące ICT, aby zapobiec zbędnemu nakładowi pracy biurokratycznej związanej z identyfikacją.

4.4.1. Komitet podkreśla znaczenie prowadzenia jednolitej „polityki celnej opartej na jednolitych, przejrzystych, skutecznych, wydajnych [...] procedurach, dzięki której Unia Europejska będzie w stanie stawić czoła światowej konkurencji i która umożliwi ochronę praw [...] europejskich przedsiębiorstw i konsumentów oraz własności intelektualnej” [...] ⁽¹⁰⁾.

4.5. EKES jest przekonany, że wszelkiemu europejskiemu systemowi dotyczącemu naruszeń przepisów prawa celnego i rozwiązywania sporów oraz osiągania ugody w kwestii sankcji muszą towarzyszyć środki obejmujące wszystkie pozostałe elementy stanowiące część ogólnego systemu egzekwowania przepisów, w tym nadzoru, kontroli, dochodzenia oraz monitorowania.

4.6. Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie pewności prawa i jego egzekwowania w sposób jednolity w całej Unii poprzez jednorodny system wykrywania i przypisywania naruszeń według jasnych i dobrze określonych kategorii oraz nakładania sankcji cywilnych niemających charakteru karnego, proporcjonalnych do ich wagi i w granicach wspólnych minimalnych i maksymalnych progów, które wymagają konwergencji wytycznych, przewidując także stosowanie sankcji o charakterze niefinansowym.

4.7. Zdaniem EKES-u, ten pierwszy etap harmonizacji systemów dotyczących naruszeń wspólnych przepisów prawa celnego i sankcji za takie naruszenia powinien obejmować:

- dostosowanie terminów przedawnienia do terminu zgłaszania długu celnego, który wynosi 3 lata, zgodnie z kodeksem celnym,
- zagwarantowanie wymierzania sankcji za naruszenia w zależności od stopnia winy,
- ustalanie kar finansowych w sposób proporcjonalny i w zależności od kwoty niezapłaconych cel, a nie wartości towaru.

4.8. EKES domaga się zapewnienia pełnej interoperacyjności pomiędzy różnymi bazami danych w ramach europejskiego systemu nadzoru rynku, aby skuteczniej zniechęcać do popełniania naruszeń. Tego rodzaju interoperacyjność należy zapewnić na podstawie wspólnej strategii i z wykorzystaniem znacznego wsparcia programów wspólnotowych, w celu zapewnienia wymiany informacji między poszczególnymi organami na różnych szczeblach w czasie rzeczywistym, zwłaszcza w przypadku poważnych naruszeń i sankcji, a także w celu intensywniejszego zwalczania nielegalnego handlu i uproszczenia procedur legalnego handlu.

4.9. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Komitet uważa, że włączenie art. 114 jako podstawy prawnej wniosku, obok art. 33, jest możliwe do przyjęcia, ponieważ środki, o których mowa w art. 114 TFUE, mają na celu poprawę warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego i przyczyniają się do eliminowania zakłóceń konkurencji, zgodnie z duchem przedmiotowego wniosku ustawodawczego.

4.10. W oczekiwaniu na utworzenie skutecznej unii celnej EKES wzywa do zintensyfikowania działań UE na rzecz kształcenia i rozwoju wykwalifikowanych zasobów ludzkich oraz doskonalenia umiejętności zarządzania wspólnotowymi ramami prawnymi, w tym poprzez działania na rzecz zdolności administracyjnych, a także do utworzenia wspólnej komórki celnej w celu zapewnienia jednolitego stosowania systemów sankcji, rozstrzygnięcia sporów i osiągania ugody.

4.11. Komitet zaleca, by w sprawozdaniu, które Komisja powinna przedkładać co dwa lata Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi, znalazła się nie tylko ocena realizacji poziomu konwergencji państw członkowskich, ale także i przede wszystkim ogólny przegląd kluczowych wskaźników dotyczących skuteczności sankcji celnych, rozpowszechniania najlepszych praktyk, skuteczności odpowiednich usług i skuteczności przyjętych wspólnotowych ram prawnych. Pozwoli to rozważyć kolejne kroki na drodze do stworzenia **autentycznej Europejskiej Agencji Celnej, Europejskiego Sądu Celnego oraz wyszkolenia skutecznego i efektywnego wspólnego korpusu celnego**.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 66).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji o podatku dochodowym przez niektóre jednostki i oddziały

(COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD))

(2016/C 487/09)

Sprawozdawca: **Victor ALISTAR**

Współsprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 28/04/2016 Rada, 28/04/2016
Podstawa prawna	Art. 50 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	08/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21/09/2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	204/7/16

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wniosek Komisji mający na celu zwiększenie przejrzystości systemów podatkowych dzięki sprawozdaniom w podziale na kraje i uważa, że środek ten może zwiększyć zaufanie obywateli do Unii Europejskiej.

1.2. Przejrzystość systemu podatkowego stanowi przydatne narzędzie służące zapewnieniu uznania wkładu przedsiębiorstw wielonarodowych w zasilanie dochodów publicznych w krajach, gdzie prowadzą one działalność.

1.3. EKES stwierdza, że zarówno opinia publiczna, jak i środowiska biznesowe oczekują publikowania w ramach systemu w podziale na kraje konkretnych danych w dziedzinie przestrzegania obowiązków podatkowych ustanowionych już w innych przepisach na poziomie europejskim oraz na poziomie państw członkowskich i rynków kapitałowych.

1.4. Warunki uczciwej konkurencji zapewnione są z chwilą ustanowienia sprawiedliwego obciążenia podatkowego wszystkich podmiotów działających na jednolitym rynku w odniesieniu do zysków realizowanych w ramach jednolitego rynku europejskiego, i to niezależnie od ich organizacji na poziomie rynku światowego.

1.5. Wprawdzie przepisy proponowane przez Komisję mają charakter minimalny i bardziej ograniczony zakres niż normy ustanowione przez OECD w odniesieniu do danych wymaganych do zadeklarowania, lecz w zamian wniosek dotyczący dyrektywy zawiera wymóg ich publikowania w celu zapewnienia spójności z deklaracjami w dziedzinie etyki zawodowej i publicznej odpowiedzialności przedmiotowych spółek w stosunku do wszystkich konsumentów, partnerów i podatników Unii Europejskiej. Wobec tego Komitet uważa, że zestaw danych do przedstawienia powinien być taki sam, jak wymagany przepisami dotyczącymi erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (ang. BEPS), które zostały już przyjęte przez UE i większość państw członkowskich, zważywszy, że analizowany akt dotyczy zasady przejrzystości i nie ma na celu obniżenia podjętych do tej pory zobowiązań międzynarodowych.

1.6. EKES jest zdania, że w uregulowaniach Komisji zawartych w pakiecie środków przeciwko unikaniu opodatkowania należy zadbać o to, aby duże przedsiębiorstwa lub przedsiębiorstwa wielonarodowe, które uczciwie wywiązują się ze swoich zobowiązań podatkowych, nie były poszkodowane z powodu praktyk agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez inne spółki i przedsiębiorstwa wielonarodowe.

1.7. EKES zaleca, aby do publikacji danych wybrać spośród języków urzędowych Unii Europejskiej jeden z języków powszechnie stosowanych w kontekście międzynarodowym, by realizować cel dotyczący zapewnienia ogółowi odbiorców skutecznego dostępu do danych dotyczących całości jednolitego rynku.

1.8. Komitet uważa, że w celu uproszczenia obciążenia administracyjnego związanego z publikowaniem danych i zarządzaniem nimi na poziomie Unii Europejskiej należy zobowiązać państwa członkowskie do prowadzenia publicznego rejestru sprawozdań w podziale na kraje powiązanego z ujednoliconym systemem na poziomie europejskim.

1.9. Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez państwa członkowskie i Komisję w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu (ang. OGP) publikacja danych w portalu powinna mieć postać otwartego systemu pomagającego społeczeństwu obywatelskiemu i przedsiębiorstwom w uzyskaniu do nich dostępu oraz ułatwiającego korzystanie z nich.

1.10. Komitet jest zdania, że w celu rozwiązania poważnych problemów Komisja powinna przedstawić ambitniejszy zestaw środków, będący kontynuacją obecnych działań w dziedzinie harmonizacji systemów podatkowych i zapewniający skuteczne, proporcjonalne i niedyskryminacyjne gromadzenie zasobów koniecznych na potrzeby programów w dziedzinie inwestycji, ochrony socjalnej i wzrostu gospodarczego państw członkowskich, przy jednoczesnym unikaniu erozji bazy podatkowej oraz ryzyka nadużyć i nadmiernego opodatkowania w niektórych jurysdykcjach.

1.11. EKES uważa, że limit 750 mln EUR jest za wysoki, i zwraca się o jego obniżenie lub o przygotowanie harmonogramu stopniowego zmniejszania tego progu.

1.12. Należy wprowadzić jaśniejsze kryteria definicji dobrej administracji podatkowej i wskazać jurysdykcje podatkowe, które ich nie spełniają.

2. Wniosek Komisji Europejskiej

2.1. W marcu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat⁽¹⁾ zawierający wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę o rachunkowości⁽²⁾. Wspomniany projekt dyrektywy ogłoszono w ramach pakietu środków przeciwko unikaniu opodatkowania przedstawionego przez Komisję w marcu 2016 r. jako składnik planu działania⁽³⁾ na rzecz bardziej przejrzystego, sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw.

2.2. Walka z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym stanowi dla Komisji Europejskiej priorytet. Poprzez złożony wniosek pragnie ona zagwarantować stosowanie zasady, że przedsiębiorstwa powinny płacić podatki w kraju, w którym generowany jest zysk.

2.3. Wspomniany wniosek dotyczący dyrektywy nakłada na przedsiębiorstwa wielonarodowe posiadające obroty przekraczające 750 mln EUR wymóg, aby ujawniały publicznie w sprawozdaniu w podziale na kraje płacony przez nie podatek dochodowy wraz z innymi odpowiednimi informacjami podatkowymi.

2.4. Projekt dyrektywy nie nakłada na małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa żadnego nowego obowiązku w odniesieniu do podatku od zrealizowanych zysków.

2.5. Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE zawiera środki mające na celu jednolite wdrożenie na poziomie państw członkowskich 13. działania⁽⁴⁾ OECD w ramach planu przeciwdziałania BEPS (*base erosion and profit shifting* – planu działania w sprawie erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków). Przepisy te dotyczą usprawnienia mechanizmu automatycznej wymiany informacji między organami podatkowymi państw członkowskich, a do typów danych podlegających wymianie zaliczają również informacje dotyczące wyniku z danego roku obrotowego uzyskanego przez przedsiębiorstwa wielonarodowe.

2.6. Wniosek Komisji stanowi odpowiedź na apele Parlamentu Europejskiego o wprowadzenie na poziomie Unii Europejskiej sprawozdawczości w podziale na kraje (ang. CbCR) w odniesieniu do podatku od osób prawnych.

⁽¹⁾ COM(2016) 198 final.

⁽²⁾ Dyrektywa 2013/34/UE.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png.

⁽⁴⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>.

2.7. Od czerwca do grudnia 2015 r. służby Komisji prowadziły szerokie konsultacje w sprawie wniosków dotyczących wprowadzenia sprawozdawczości w podziale na kraje. Wśród 400 uczestniczących w nich podmiotów znalazły się przede wszystkim przedsiębiorstwa, stowarzyszenia branżowe, organizacje pozarządowe, obywatele i ośrodki analityczne. Większość osób fizycznych, które wzięły udział w konsultacjach publicznych uważa, że UE powinna odgrywać wiodącą rolę w debacie i w razie konieczności wykraczać poza obecne inicjatywy na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do sprawozdawczości w podziale na kraje. Większość uczestniczących w konsultacjach przedsiębiorstw wypowiedziała się za sprawozdawczością w podziale na kraje dostosowaną do norm BEPS OECD.

2.8. Wniosek poparty jest oceną skutków, która została pozytywnie przyjęta przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej. Po wydaniu opinii przez tę Radę ocena skutków została w kilku miejscach poprawiona.

2.9. Komisja szacuje, że sprawozdanie w podziale na kraje będzie musiało opracować około 6 000 przedsiębiorstw prowadzących działalność w Unii Europejskiej. Z tego około 2 000 przedsiębiorstw ma siedzibę w UE, tj. tylko niewielki odsetek całkowitej liczby 7,5 mln europejskich przedsiębiorstw.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. We wniosku w sprawie dyrektywy wzywa się do jednolitego wdrożenia we wszystkich państwach członkowskich przepisów zawartych w planie działań OECD w zakresie BEPS⁽⁵⁾, mającym na celu zwalczanie agresywnego planowania podatkowego na poziomie globalnym. Jak już podkreślano we wcześniejszych opiniach⁽⁶⁾, 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 kilkadziesiąt miliardów euro.

3.2. Pakiet środków Komisji przeciwko unikaniu opodatkowania przyczynia się do poprawy przejrzystości praktyk podatkowych i kładzie odpowiedni nacisk na zapewnienie sprawiedliwych ram dla konkurencji i wyników ekonomicznych między przedsiębiorstwami posiadającymi środki na planowanie podatkowe i tymi, które działają wyłącznie na rynku wewnętrznym. Analizowana dyrektywa nie zmienia zasad opodatkowania, lecz zwiększa przejrzystość ich stosowania, zgodnie z życzeniem europejskiej opinii publicznej wyrażonym w następstwie luksemburskich wycieków (Luxleaks) i dokumentów z Panamy.

3.3. Wniosek dotyczący dyrektywy wyklucza ze swojego zakresu stosowania 85–90 % przedsiębiorstw wielonarodowych poprzez ustanowienie progu 750 mln EUR, powyżej którego należy obowiązkowo przedstawiać sprawozdanie w podziale na kraje. EKES uważa, że ten próg jest zbyt wysoki i ma charakter dyskryminacyjny. W istocie, pozostawiając większość przedsiębiorstw wielonarodowych poza zakresem stosowania dyrektywy, próg ten może ograniczyć oczekiwane skutki jej wprowadzenia.

3.4. EKES uważa, że próg 750 mln EUR należy stopniowo obniżać i że należy przedstawić harmonogram tego obniżania po dokonaniu oceny skutków pośrednich.

3.5. Komisja proponuje, aby sprawozdanie w podziale na kraje zawierało wszystkie informacje wymienione szczegółowo w art. 48c wniosku dotyczącego dyrektywy. EKES uważa, że należy również zaliczyć do tej kategorii informacji sprawozdanie przedsiębiorstwa z operacji ewentualnie prowadzonych na terytorium niektórych jurysdykcji podatkowych wymienionych w wykazie podanym w art. 48 g. Podobnie, aby stosowanie dyrektywy przyniosło oczekiwane rezultaty, wykaz typów informacji objętych sprawozdaniem przewidzianych w wyżej wspomnianym artykule powinien również zawierać dane dotyczące aktywów i sprzedaży przedsiębiorstwa oraz wykaz wszystkich jego jednostek lub oddziałów, zgodnie z zaleceniem normy BEPS OECD.

3.6. Komisja proponuje, aby sprawozdanie w podziale na kraje miało charakter szczegółowy i aby zawierało oddzielne sprawozdania finansowe dla każdego państwa członkowskiego, w którym jednostka dominująca posiada jednostki zależne lub oddziały. W odniesieniu do jurysdykcji znajdujących się poza Unią Europejską wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje przedstawienie informacji w postaci skonsolidowanej. EKES uważa, że przedstawienie danych w postaci skonsolidowanej może umożliwić ukrycie ewentualnych operacji typowych dla agresywnego planowania podatkowego, co przyczyni się do utraty skuteczności stosowania dyrektywy. EKES zaleca, aby Komisja przewidziała publikowanie sprawozdania w podziale na kraje z podaniem szczegółowych danych z podziałem na poszczególne jurysdykcje podatkowe, w których jednostka dominująca posiada jednostki zależne lub oddziały.

3.7. Artykuł 48 g wniosku dotyczącego dyrektywy dotyczy sporządzenia wykazu jurysdykcji podatkowych, które są niechętne do współpracy lub nie przestrzegają norm w dziedzinie dobrej administracji podatkowej. EKES opowiedział się już za ideą utworzenia europejskiego wykazu jurysdykcji odmawiających stosowania standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych⁽⁷⁾. Obecnie większość państw członkowskich ma własny system wykazów oraz sankcji w odniesieniu do transakcji finansowych z tymi jurysdykcjami. EKES uważa, że opracowany na poziomie UE wykaz

⁽⁵⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>.

⁽⁶⁾ 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) i opinia w sprawie pakietu środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93).

⁽⁷⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego przejrzystości podatkowej (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 64).

określający ściśle kryteria dotyczące identyfikowania jurysdykcji odmawiających współpracy oraz jednolite stosowanie sankcji przez wszystkie państwa członkowskie byłoby o wiele bardziej skutecznym narzędziem w walce z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym. EKES popiera zatem działania zaproponowane przez Komisję w ramach tej strategii.

3.8. Dla realizacji celu w dziedzinie polityki publicznej polegającego na poprawie przejrzystości podatkowej przedsiębiorstw EKES zaleca utworzenie publicznego rejestru krajowego zarządzanego przez organy administracji podatkowej państw członkowskich, zapewniającego dostęp bez ograniczeń do sprawozdań w podziale na kraje. W tym kontekście w celu uproszczenia pracy i ograniczenia obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw EKES zaleca, aby dyrektywa wprowadziła standardowy format wspólny dla wszystkich państw członkowskich umożliwiający przetwarzanie danych w systemie otwartym, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu.

3.9. EKES uważa również, że aby zagwarantować jednolity system etyki podatkowej na poziomie rynku wewnętrznego, u podstaw polityki podatkowej musi znaleźć się zwiększona harmonizacja zasad i strategii opodatkowania, kładąca większy nacisk na zasadę opodatkowania zysków w miejscu ich generowania, także w odniesieniu do stosunków produkcyjnych i w zakresie prowadzania do obrotu między państwami członkowskimi.

3.10. Uwzględniając powtarzające się apele organizacji społeczeństwa obywatelskiego o zwiększenie przejrzystości opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych, EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji włączającą w zakres dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do podawania do publicznej wiadomości danych ze sprawozdań w podziale na kraje.

3.11. Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje, że sprawozdanie w podziale na kraje należy opublikować w języku urzędowym państwa członkowskiego na terenie którego prowadzona jest działalność. EKES uważa, że należałoby również dokonywać publikacji w co najmniej jednym języku obcym o zasięgu międzynarodowym, aby zagwarantować opinii publicznej dostęp do zawartych w nim informacji podatkowych.

3.12. Mając na uwadze negatywne skutki kryzysu dla zdolności administracyjnych służb podatkowych państw członkowskich, EKES zaleca Komisji oraz państwom członkowskim, aby przydzieliły do celów stosowania nowych zasad w dziedzinie opodatkowania konieczne zasoby kadrowe i finansowe gwarantujące ich pomyślne wdrożenie.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu (EES)”

[COM(2016) 196 final – 2016/0105 (COD)]

oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego system wjazdu/wyjazdu w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej oraz określającego warunki dostępu do systemu wjazdu/wyjazdu na potrzeby ścigania i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 767/2008 i rozporządzenie (UE) nr 1077/2011”

[COM(2016) 194 final – 2016/0106 (COD)]

(2016/C 487/10)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 09/05/2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	09/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania	155/2/0
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zauważa, że system wjazdu/wyjazdu (Entry/Exit System – EES) w swej nowej formie jest niezbędny, gdyż wnosi wartość dodaną w dziedzinie bezpieczeństwa na poziomie europejskim. Podobnie jak w innych obszarach działań politycznych oraz przepisów Komitet propaguje, poprzez swoje opinie, zrównoważone podejście umożliwiające połączenie wymagań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz prawidłowego stosowania przepisów, bez naruszania podstawowych wartości promowanych przez UE.

1.2. Komitet uważa, że wprowadzeniu nowego systemu wjazdu/wyjazdu muszą towarzyszyć kampanie uświadamiające mające na celu jak najbardziej zrozumiałe wyjaśnienie jego funkcjonowania, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony danych osobowych. Zaleca się zorganizowanie kampanii informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do władz i obywateli państw trzecich.

1.3. EKES uważa za niezbędne informowanie i odpowiednie szkolenie pracowników odpowiedzialnych za działanie systemu. Zaleca zapewnienie szkoleniom tych pracowników odpowiedniego wsparcia finansowego i instytucjonalnego.

1.4. Komitet jest zdania, że wyspecjalizowane instytucje Unii Europejskiej muszą stale monitorować poszanowanie praw podstawowych. W proces ten można również zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim i krajowym.

1.5. W odniesieniu do danych osobowych, EKES nalega na jasne zdefiniowanie i zagwarantowanie prawa dostępu do danych, ich poprawiania i usuwania.

1.6. Komitet zaleca, by po wdrożeniu systemu wjazdu/wyjazdu przeprowadzono ankietę podobną do badania zrealizowanego w ramach projektu pilotażowego, tak by można było zmierzyć wpływ systemu w warunkach pełnej eksploatacji na osoby z państw trzecich.

2. Wstęp – kontekst i argumenty przemawiające za ustanowieniem nowego unijnego systemu wjazdu/wyjazdu

2.1. Ponieważ oczekuje się, że w 2025 r. liczba legalnych przekroczeń granicy wyniesie 887 mln, z czego jedną trzecią stanowić będą przepływy obywateli państw trzecich podróżujących do strefy Schengen w celu odbycia krótkoterminowej wizyty, zachodzi potrzeba unowocześnienia granic, aby umożliwić wspólne i skuteczne zarządzanie przepływami podróżnych.

2.2. Zakres stosowania nowego systemu wjazdu/wyjazdu (EES) obejmuje przekraczanie granicy przez wszystkich obywateli państw trzecich wjeżdżających do strefy Schengen na pobyt krótkoterminowy (maksymalnie 90 dni w okresie 180 dni), niezależnie od tego, czy podróżujący podlegają obowiązkowi wizowemu, są z niego zwolnieni lub, w odpowiednim przypadku, posiadają wizę objazdową (do jednego roku).

2.3. Wprowadzenie EES ma na celu: 1) ograniczenie opóźnień odnotowanych podczas procedury odprawy granicznej i poprawę jakości tej odprawy dla obywateli państw trzecich; 2) zapewnienie systematycznej i rzetelnej identyfikacji osób nadmiernie przedłużających pobyt; 3) wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz walkę z terroryzmem i poważną przestępczością.

2.4. W lutym 2013 r. Komisja przedstawiła pakiet wniosków ustawodawczych dotyczących inteligentnych granic w celu unowocześnienia zarządzania zewnętrznymi granicami strefy Schengen. Od 2013 r. wprowadzono szereg zmian, które ułatwiły opracowanie i wdrożenie EES:

2.4.1. w pełni operacyjny stał się wizowy system informacyjny (VIS), a przeprowadzana w jego ramach weryfikacja biometryczna posiadaczy wiz na granicach zewnętrznych strefy Schengen stała się obowiązkowa;

2.4.2. ukończono lub zintensyfikowano rozmowy w sprawie liberalizacji systemu wizowego z krajami Bałkanów Zachodnich oraz państwami położonymi na wschodnich i południowo-wschodnich granicach UE, co wpłynie na zwiększenie liczby osób zwolnionych z obowiązku wizowego w UE;

2.4.3. utworzono Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW-B), na który przeznaczono 791 mln EUR na rzecz rozwoju inteligentnych granic;

2.4.4. w *Europejskim programie w zakresie migracji* określono zarządzanie granicami jako jeden z czterech filarów lepszego zarządzania migracją;

2.4.5. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych doprecyzował przepisy w sprawie warunków i gwarancji, których należy przestrzegać w ramach przechowywania i wykorzystywania danych EES.

3. Uwagi ogólne dotyczące ustanowienia nowego unijnego systemu wjazdu/wyjazdu

3.1. EKES uważa, że konieczne jest odejście od uciążliwego i niezintegrowanego systemu, opierającego się na stemplowaniu dokumentów podróży przez służby graniczne, na system niemal automatyczny, ułatwiający wjazd obywatelom państw trzecich. W tym przypadku oczywista jest wartość dodana działań UE. Unia Europejska potrzebuje systemu granic umożliwiającego poradzenie sobie z coraz większą mobilnością, a jednocześnie zapewnienie bezpieczeństwa na swoim terytorium, a więc systemu ułatwiającego mobilność i niezagrażającego prawom podstawowym.

3.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że system ten został wypróbowany w ramach projektu pilotażowego i że można było zaobserwować w praktyce efekty stosowania różnorodnych narzędzi biometrycznych w odniesieniu do obywateli państw trzecich (zob. badanie dotyczące projektu pilotażowego)⁽¹⁾. Wyniki badania pokazują, że respondenci mają ogólnie zaufanie do niezawodności technologii biometrycznych, a także odzwierciedlają panujący między ekspertami konsensus co do najpewniejszych i najbardziej wiarygodnych środków identyfikacji biometrycznej w celu zweryfikowania tożsamości danej osoby.

⁽¹⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”. Sprawozdanie na temat wniosków technicznych uzyskanych dzięki projektowi pilotażowemu, część I.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje udział Agencji *Praw Podstawowych*, która przeprowadziła wśród obywateli państw trzecich mających do czynienia z tym systemem badanie opinii na temat szeregu urządzeń biometrycznych, jakie można by wykorzystać w różnych miejscach (na lotniskach, dworcach kolejowych i w pociągach, w portach, na granicach morskich i lądowych przejściach granicznych) i w różnych warunkach do identyfikacji biometrycznej osób z państw trzecich. Wszystkie narzędzia wykorzystane w tym badaniu są już dostępne na rynku ⁽²⁾.

3.4. Wyniki sondażu pokazują, że pewne grupy osób – średnio 45 % badanych – uważają pobieranie danych biometrycznych za poniżające (Ameryka Północna – 30 %, Europa – 43 %, Ameryka Łacińska i Karaiby – 46 %, Azja – 52 % oraz Afryka – 58 %) ⁽³⁾. Z punktu widzenia rodzaju pozyskanych danych biometrycznych, najwięcej respondentów za upokarzający uznało skan tęczówki oka (32 %), a następnie rozpoznawanie twarzy (26,2 %). Należy ponadto podkreślić, że znaczna część respondentów (44,3 %) jest zdania, że korzystanie z tego systemu doprowadzi do ograniczenia dyskryminacji.

3.5. Poprzez swoje opinie Komitet wielokrotnie starał się propagować wyważone podejście łączące potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa z dobrą realizacją prawa, bez zaniebdywania wartości Unii ani jej wizji jednocześnie wolnej, otwartej i bezpiecznej Europy.

3.6. Kluczowe znaczenie dla Unii Europejskiej i państw członkowskich ma wprowadzenie ułatwień w systemie wjazdu/wyjazdu w celu przyciągnięcia większej liczby odwiedzających, zarówno turystów, jak i przedsiębiorców oraz specjalistów, zamiast ich zniechęcania. Dlatego też Komitet zwrócił uwagę na niepokojące tendencje w niektórych państwach członkowskich, które są coraz bardziej niechętnie przyjmowaniu obywateli państw trzecich. „Komitet nie jest pewien, do jakiego stopnia wiarygodna jest deklarowana przez państwa członkowskie chęć ułatwiania obywatelom państw trzecich dostępu, jeśli jednocześnie niektóre państwa grożą obywatelom UE, że odesłają ich do krajów pochodzenia, gdyż nie mają pracy, bądź po prostu zabraniają im wstępu” ⁽⁴⁾.

3.7. W swojej poprzedniej opinii w sprawie inteligentnych granic EKES wspominał, iż „pragnie podkreślić, że tożsamość Unii Europejskiej wiąże się bezpośrednio i pośrednio z otwartością i wzajemnym powiązaniem nie tylko w obrębie UE, lecz także poza jej granicami. UE jest tętniącym życiem obszarem kulturalnym, społecznym, politycznym i gospodarczym, zaś mobilność transgraniczna jest kluczowa w utrzymaniu jej pozycji na arenie światowej. Z myślą o tym instytucje UE i państwa członkowskie powinny zapewnić, by nowe systemy nie wpływały negatywnie na podróże i chęć do podróżowania obywateli państw trzecich do UE” ⁽⁵⁾.

3.8. W tej samej opinii Komitet podkreślił znaczenie ochrony praw podstawowych i zapewnienia niedyskryminacji oraz zagwarantowania, za pośrednictwem środków proceduralnych i instytucjonalnych, nienaruszalności i prawidłowego wykorzystywania danych gromadzonych i przechowywanych w systemie.

3.9. Nie jest jasne, w jakim stopniu państwa członkowskie mają przyczynić się do wdrożenia tego systemu pod względem budżetowym i instytucjonalnym. Należy doprecyzować ten aspekt, a także znaleźć rozwiązania umożliwiające uzyskanie zdecydowanego zaangażowania państw członkowskich, jeśli chodzi o współpracę i wnoszenie wkładu we wdrażanie systemu.

3.10. Komitet zwraca uwagę na podobne doświadczenia państw, które wprowadziły systemy tego samego rodzaju. Należy dostosować oczekiwania obywateli i wszystkich zainteresowanych stron do możliwości systemu z myślą o realizacji wszystkich założonych celów.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W odniesieniu do elementów identyfikacji biometrycznej, Komitet z zadowoleniem przyjmuje zmniejszenie z 10 do 4 liczby odcisków palców. Jest to minimum umożliwiające, w połączeniu z identyfikacją twarzy, uzyskanie odpowiednich danych.

⁽²⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”, załączniki, listopad 2015 r., s. 307–335.

⁽³⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”, załącznik, listopad 2015 r., s. 322.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń” [COM(2014) 154 final] (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 96).

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej [COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)], wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w związku ze stosowaniem systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (RTP) [COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)] i wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia programu rejestrowania podróży [COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)] (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 97).

4.2. W odniesieniu do danych osobowych, Komitet nalega na jasne zdefiniowanie i zagwarantowanie prawa dostępu do danych, ich poprawiania i usuwania.

4.3. Niezbędne jest, by podczas wdrażania EES właściwe organy czuwały nad poszanowaniem godności ludzkiej i prywatności osób, od których wymaga się danych, a także zapewniały brak dyskryminacji ze względu na płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

4.4. Wdrożenie EES wywrze znaczący wpływ na realizację praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej: prawa do godności (art. 1), zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5), prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6), poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), ochrony danych osobowych (art. 8), prawa do niedyskryminacji (art. 21), praw dziecka (art. 24), praw osób w podeszłym wieku (art. 25), praw osób niepełnosprawnych (art. 26) i prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47). Komitet jest zdania, że wyspecjalizowane instytucje Unii Europejskiej muszą stale monitorować poszanowanie praw podstawowych. W proces ten można również zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim i krajowym.

4.5. Choć projekt pilotażowy, w ramach którego przetestowano funkcjonowanie systemu w szeregu lokalizacji, nie wywołał znaczącego oporu czy niechęci ze strony użytkowników, wyniki badania przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej wskazują, że jego stosowanie stworzy trudności dla niektórych kategorii osób oraz będzie negatywnie postrzegane przez opinię społeczną. Należy również pamiętać o niechęci, jaką wzbudza wśród niektórych osób pobieranie danych biometrycznych z powodów kulturowych, religijnych lub wynikających z braku zaufania do sposobu, w jaki dane te będą wykorzystywane i chronione przez władze.

4.6. Komitet uważa, że wprowadzeniu nowego systemu muszą towarzyszyć kampanie uświadamiające mające na celu jak najbardziej zrozumiałe wyjaśnienie jego funkcjonowania, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony danych osobowych. Wszystkie środki zapobiegawcze związane z pozyskiwaniem, przechowywaniem i wykorzystywaniem danych należy podawać do wiadomości publicznej, by pokonać w ten sposób ewentualną niechęć i ułatwić mobilność bez przeszkód.

4.7. Komitet uważa za niezbędne informowanie i odpowiednie szkolenie pracowników odpowiedzialnych za działanie systemu. Jak wynika z projektu pilotażowego, personel pracujący na granicach zwrócił uwagę na potrzebę szkoleń pozwalających zaznajomić się z nowym sprzętem i procedurami⁽⁶⁾. Ze swej strony państwa członkowskie są odpowiedzialne za stworzenie dobrych warunków do funkcjonowania systemu. W tym względzie należy wziąć pod uwagę normy i procedury określające zasady odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu szkód wynikających z wszelkich przypadków naruszenia przepisów rozporządzenia.

4.8. Zdaniem Komitetu przekazanie lub udostępnienie danych osobowych uzyskanych przez państwa członkowskie w ramach systemu EES państwu trzeciemu, organizacji międzynarodowej lub podmiotowi prywatnemu mającemu siedzibę w Unii Europejskiej lub poza nią powinno być ograniczone i należycie uzasadnione.

4.9. Komitet uważa, że wyznaczone organy i Europol powinny żądać dostępu do EES jedynie pod warunkiem, że miałyby racjonalne powody, by uznać, że umożliwi im to zdobycie informacji, które znacząco przyczynią się do zapobiegnięcia popełnieniu przestępstwa terrorystycznego lub innego poważnego przestępstwa kryminalnego, a także jego wykrycia lub prowadzenia dochodzenia w danej sprawie. Choć wykorzystanie EES wniesie wartość dodaną w działania policyjne, ważne jest, by dostęp do systemu został opatrzony ścisłymi przepisami.

4.10. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zmniejszenie oczekiwanych kosztów systemu (z 1,1 mld EUR do 480 mln EUR).

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”. Sprawozdanie na temat wniosków technicznych uzyskanych dzięki projektowi pilotażowemu, część I, s. 14.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010

(COM(2016) 52 final – 2016/0030 (COD))

(2016/C 487/11)

Sprawozdawca: **Graham WATSON**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska: 16/09/2016 Parlament Europejski: 07/03/2016 Rada Unii Europejskiej: 09/03/2016
Podstawa prawna	Art. 194 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	07/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22/09/2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	133/4/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Za sprawą polityki UE w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw gazu po części zdołano zachęcić państwa członkowskie do myślenia w kategoriach solidarności i wspólnego bezpieczeństwa. Większość zagadnień polityki energetycznej wciąż traktuje się jednak głównie w kategoriach interesów krajowych. Do zaspokojenia oczekiwań Europejczyków w zakresie bezpieczeństwa niezbędne jest bardziej spójne podejście do kwestii dostaw energii na szczeblu UE.

1.2. Uregulowanie tej kwestii na poziomie ogólnounijnym powinno uwzględniać szerszy kontekst globalnych wysiłków na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, ambitne cele ustalone w porozumieniu paryskim, strategię UE na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu oraz rozmaite napięcia geopolityczne w Europie i na świecie, takie jak przepływy uchodźców czy kryzysy w pobliżu granic UE, w tym ostatnio na Ukrainie, w Turcji, Libii i Gruzji, a także wzrost regionalizmu zagrażający integracji europejskiej.

1.3. Zabezpieczenie dostaw gazu w Europie wymaga znacznych inwestycji. Istotne jest, by były one finansowane głównie ze źródeł prywatnych; z uwagi na dużą rentowność przemysłu naftowego i gazowego pomoc publiczna nie powinna być potrzebna. Potrzeba przewidywalnych i wiarygodnych ram politycznych, aby zdobyć zaufanie inwestorów, a tym samym zapewnić stabilne i niezawodne dostawy gazu.

1.4. Proponowane rozporządzenie ma zapobiec kryzysom w dostawach gazu podobnym do tych z lat 2006 i 2009. Ogrzewanie budynków ma największy udział w zapotrzebowaniu na gaz. Szeroko rozpowszechniony program modernizacji budynków w celu poprawy ich efektywności energetycznej, zgodnie z zaleceniami dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (2010/31/UE) i dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE), przyczyniłby się – zwłaszcza, jeśli byłby ukierunkowany na budynki ogrzewane gazem – do znacznego spadku zapotrzebowania na gaz, szczególnie w miesiącach zimowych, kiedy to dochodziło do kryzysów.

1.5. Gaz ziemny pozostaje ważnym przejściowym źródłem energii, które przyczynia się w znacznym stopniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych, substancji chemicznych oraz groźnych substancji toksycznych, takich jak pyły PM10 i PM2,5. Ponieważ wskaźniki poziomu emisji w wypadku gazu ziemnego są znacznie niższe niż wskaźniki dla węgla, większy udział gazu ziemnego w koszyku energetycznym państw członkowskich ma szczególne znaczenie dla poprawy jakości powietrza, a tym samym zdrowia obywateli w państwach członkowskich i w krajach sąsiednich. Niemniej należy przyspieszyć przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i uwzględnić to w polityce dotyczącej zakupu gazu.

1.6. Odbiorcy energii mogą odegrać ważną rolę w rozwoju podaży i zarządzaniu nią. Metody aktywizacji konsumentów powinny być opracowywane we współpracy z nimi samymi i obejmować innowacyjne wykorzystanie ICT. Problem ubóstwa energetycznego należy rozwiązywać przede wszystkim środkami polityki społecznej. Środki takie powinny obejmować specjalne plany krajowe służące pobudzaniu inwestycji w programy renowacji budynków, zgodnie z art. 4 dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej (2012/27/UE). Należy przy tym priorytetowo traktować konsumentów dotkniętych ubóstwem energetycznym i podatnych na zagrożenia oraz promować współpracę między partnerami społecznymi.

1.7. Wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, w połączeniu z przyspieszeniem elektryfikacji (przechodzenia na zastosowanie elektryczności), może znacznie ograniczyć zużycie gazu w UE, a tym samym jego import; im szybciej będzie następować wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, tym bardziej będzie tracić na znaczeniu zewnętrzna polityka UE w dziedzinie zabezpieczenia dostaw gazu. Komitet apeluje do Komisji o ocenę tego, na ile precyzyjna była do tej pory koordynacja między prognozami zużycia gazu w UE, bezpieczeństwem dostaw gazu dla UE, rozwojem odnawialnych źródeł energii i poprawą efektywności energetycznej w różnych sektorach.

2. Wprowadzenie (streszczenie wniosku Komisji)

2.1. W świetle perturbacji gospodarczych oraz indywidualnych szkód spowodowanych zakłóceniami dostaw gazu Komisja Europejska zamierza oprzeć się na wcześniejszych działaniach UE w celu zapewnienia lepszej łączności międzysystemowej infrastruktury dostaw gazu i większej solidarności między państwami członkowskimi w kwestii wspólnego ponoszenia obciążeń wynikających z tych zakłóceń.

2.2. Wniosek dotyczący rozporządzenia aktualizuje ważną dziedzicę polityki zgodnie z unijnym dążeniem do utworzenia europejskiej unii energetycznej (COM(2015) 80 final). Unia energetyczna musi wpisywać się w kontekst zobowiązań UE do podejmowania działań służących powstrzymaniu, a jeżeli to możliwe odwróceniu, zmiany klimatu spowodowanej działalnością człowieka w wyniku spalania paliw kopalnych.

2.3. Celem projektu rozporządzenia jest zagwarantowanie, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały odpowiednimi narzędziami umożliwiającymi przygotowanie się na niedobory gazu oraz zarządzanie skutkami takiego niedoboru wywołanego zakłóceniami w systemie dostaw lub nadzwyczajnie dużym popytem.

2.4. W projekcie rozporządzenia proponuje się osiągnięcie tego celu poprzez zacieśnienie koordynacji regionalnej, przy czym niektóre zasady i standardy mają być ustalone na szczeblu UE. W proponowanym podejściu państwa członkowskie powinny ściśle współpracować ze sobą w ramach regionów przy przeprowadzaniu ocen ryzyka. Źródła ryzyka określone w regionalnych ocenach ryzyka zostaną uwzględnione w regionalnych planach działań zapobiegawczych i planach na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, które będą poddawane wzajemnej ocenie przez ekspertów i zatwierdzane przez Komisję.

2.5. Aby ocena ryzyka i plany były kompletne i spójne ze sobą, w rozporządzeniu określa się obowiązkowe wzory z wykazem aspektów, które należy wziąć pod uwagę podczas przeprowadzania oceny ryzyka i sporządzania planów.

2.6. W rozporządzeniu wprowadza się również ulepszenia dotyczące stosowania standardu w zakresie dostaw dla odbiorców chronionych (głównie gospodarstw domowych) i standardu w zakresie infrastruktury (możliwość dostawy gazu, nawet jeśli największa infrastruktura nie jest dostępna). Wprowadza się stałą zdolność przepływu w obu kierunkach. Ponadto proponuje się wprowadzenie dodatkowych środków dotyczących przejrzystości w umowach na dostawy gazu, ponieważ umowy te mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo dostaw w UE.

2.7. Potrzeba podjęcia działania na szczeblu UE jest uzasadniona tym, że podejścia krajowe prowadzą do nieoptymalnych środków i nasilenia skutków kryzysu. Środki podejmowane w jednym kraju mogą spowodować niedobór gazu w krajach sąsiadujących.

2.8. Wprowadzenie dobrze funkcjonujących rynków są istotnym czynnikiem bezpieczeństwa dostaw, jednak skoordynowane środki podejmowane przez państwa członkowskie, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, mogą znacznie poprawić bezpieczeństwo dostaw. Dotyczy to nie tylko lepszej koordynacji krajowych środków łagodzących w sytuacjach nadzwyczajnych, ale również krajowych środków zapobiegawczych, takich jak propozycje lepszej koordynacji krajowych polityk w zakresie magazynowania i LNG (COM(2016) 49 final), które mogą mieć strategiczne znaczenie w niektórych regionach.

2.9. W sprawozdaniu monitorującym Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki z 2014 r. wykazano, że nadal istnieją poważne powody do obaw w odniesieniu do współpracy między państwami członkowskimi (wprowadzane przez nie głównie środki krajowe nie są odpowiednie do radzenia sobie z problemami dostaw gazu); ponadto test warunków skrajnych przeprowadzony latem 2014 r. (COM(2014) 654 final) wykazał, że poważne zakłócenie w dostawach gazu ze wschodu nadal miałyby istotny wpływ na terytorium całej UE.

3. Uwagi ogólne

3.1. Główny problem związany z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia tkwi nie w treści, lecz w kontekście wniosku. Choć unijna strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu (COM(2015) 80 final) ma wydźwięk niemal mesjanistyczny, gdy mowa o konieczności przeciwdziałania zmianie klimatu, to omawiany projekt rozporządzenia, jakkolwiek zachowuje spójność z dotychczasowymi rozporządzeniami w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu, nie jest do końca zbieżny z celami wytyczonymi w strategii ramowej.

3.2. Wielu naukowców w dziedzinie klimatu twierdzi, że aby zachować realną szansę na ograniczenie wzrostu globalnej temperatury do 2 °C, należy do 2050 roku zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych niemal do zera. W przypadku celu wynoszącego 1,5 °C należy uczynić to jeszcze szybciej. Aby wyeliminować np. około 4 611 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla, który uwolniliśmy do atmosfery w 2013 r., należy zaspokoić zapotrzebowanie UE na energię pierwotną (1 567 mln ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe) w 2013 r.) za pomocą czystej energii. Ponad dwie trzecie emisji pochodzi z paliw kopalnych, które napędzają naszą cywilizację przemysłową, i to dla tych paliw należy znaleźć rozwiązanie alternatywne.

3.3. Gaz ziemny pozostaje ważnym przejściowym źródłem paliwa, które przyczyniło się do redukcji emisji gazów cieplarnianych z paliw stałych w UE, zwłaszcza w państwach, w których węgiel odgrywa nadrzędną rolę. Niemniej należy przyspieszyć przechodzenie na niskoemisyjne, a docelowo bezemisyjne źródła energii. Stanowi to warunek osiągnięcia długoterminowego celu, jakim jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury na świecie do 1,5 °C, zgodnie z porozumieniem paryskim. Polityka w zakresie dostaw gazu musi uwzględniać ten fakt. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w ocenach ryzyka, o których przeprowadzenie zwrócono się do państw członkowskich. Promowanie efektywnych inwestycji i wytyczenie ram odpornego systemu energetycznego wymaga lepszego dostosowania polityki UE w zakresie dostaw gazu do wymiarów unii energetycznej. Potrzebny jest zwłaszcza w pełni zintegrowany europejski rynek energii, a także poprawa efektywności energetycznej i obniżenie emisyjności.

3.4. Pięć lat po przyjęciu rozporządzenia (WE) nr 994/2010 bezpieczeństwo dostaw gazu jest nadal kwestią niezwykle aktualną, zwłaszcza biorąc pod uwagę utrzymujące się napięcia między Ukrainą a Rosją. Podejmowane są starania na szczeblu krajowym i UE, aby poprawić bezpieczeństwo dostaw gazu zimą 2016/2017 oraz w kolejnych latach. Jednakże położenie stanowczego nacisku na zapewnienie lepszej charakterystyki energetycznej budynków dzięki ich izolacji, zwłaszcza priorytetowe potraktowanie budynków ogrzewanych gazem, istotnie wpłynęłoby na zapotrzebowanie na gaz.

3.5. Gaz ziemny zastąpił paliwa stałe jako drugi najważniejszy rodzaj paliwa dla UE i zaspokoił 23,8 % łącznego zużycia energii pierwotnej w 2013 r. Przyczyniło się to do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE. Jednakże zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych jest uderzające: w 2013 roku energia ze źródeł odnawialnych zaspokoiła 15 % końcowego zużycia energii brutto w UE, odnotowując wzrost w porównaniu z poziomem 8,3 % w 2004 r., dzięki czemu UE znalazła się na właściwej drodze do osiągnięcia celu 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r. Produkcja energii elektrycznej brutto ze źródeł odnawialnych wzrosła ponad dwukrotnie w latach 2000–2013 i stanowiła ponad jedną czwartą całej energii elektrycznej w 2013 r.

3.6. Wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, w połączeniu z przyspieszeniem elektryfikacji (przechodzenia na zastosowanie elektryczności), może znacznie ograniczyć zużycie gazu w UE, a tym samym jego import; im szybciej będzie następować wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, tym bardziej będzie tracić na znaczeniu zewnętrzna polityka UE w dziedzinie zabezpieczenia dostaw gazu. Dlatego niezbędna jest poprawa koordynacji między prognozami zużycia gazu w UE, bezpieczeństwem dostaw gazu dla UE, rozwojem odnawialnych źródeł energii i poprawą efektywności energetycznej w różnych sektorach.

3.7. Koordynacja transportu oraz dostaw różnych rodzajów paliw między państwami UE jest nieodzowna dla zbudowania unii energetycznej i to zarówno na poziomie polityki, jak i strategii długofalowych. Wniosek Komisji zakłada podział UE na siedem „regionów”, w ramach których powinna być koordynowana polityka. Jest to w najlepszym wypadku rozwiązanie połowiczne, gdyż ogólnounijna koordynacja polityki stanie się wkrótce koniecznością, a najkorzystniejsze byłoby rozszerzenie jej również na umawiające się strony Wspólnoty Energetycznej, czyli kraje sąsiednie, z którymi UE zawarła umowy w dziedzinie energii.

3.8. Energia musi pozostać istotną częścią polityki zewnętrznej UE w perspektywie rosnącej konkurencji w zakresie dostaw energii oraz konieczności dywersyfikacji źródeł dostaw. Należy ją jednak coraz bardziej ukierunkowywać na zabezpieczenie dostaw energii ze źródeł odnawialnych, zwłaszcza z wykorzystaniem zaawansowanych technologii, takich jak wytwarzanie energii elektrycznej z energii słonecznej i wiatrowej, w celu uzupełnienia dostaw pochodzących z krajowej produkcji ze źródeł odnawialnych.

3.9. Nowe zarządzanie polityką energetyczną musi zapewniać spójność między różnymi aspektami dostaw energii, a także osiągnięcie celów na poziomie UE. Istotnym aspektem zapewnienia spójności jest wczesne, systematyczne i uporządkowane zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, aby upowszechnić wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego świadomość wyzwań związanych z bezpieczeństwem energetycznym, a także – przede wszystkim – dopilnować, by podmioty kształtujące politykę w Europie miały wiedzę na temat obaw, interesów i zasobów społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz oferowanych przez nich rozwiązań. Umożliwi to stawienie czoła tym wyzwaniom i osiągnięciu celów unijnej polityki energetycznej. W związku z tym Komitet aktywnie promuje koncepcję europejskiego dialogu na temat energii, a Komisja z dużym zadowoleniem przyjęła tę inicjatywę EKES-u.

3.10. Wzajemne wzmocnienie zewnętrznych i wewnętrznych wymiarów polityki energetycznej, jak przewidziano w planie działania w dziedzinie dyplomacji energetycznej (EDAP), powinno stanowić jeszcze jeden ważny element zarządzania polityką energetyczną. EKES wezwał już wcześniej do opracowania i wdrożenia zewnętrznej polityki energetycznej UE w celu zacieśnienia istniejącej i nawiązania nowej współpracy oraz dialogu w zakresie energii z krajami lub regionami będącymi istotnymi producentami energii, krajami i regionami tranzytu, krajami sąsiednimi oraz najważniejszymi globalnymi i regionalnymi partnerami strategicznymi, tak aby zwiększyć dywersyfikację unijnych źródeł energii, dostaw i tras.

3.11. Zewnętrzna polityka energetyczna UE, w tym polityka dotycząca zakupu gazu, musi uwzględniać szeroki kontekst geopolityczny. EKES już wcześniej podkreślał, że aspekty komercyjne projektu nie powinny być jedynym czynnikiem rozważanym przy podejmowaniu decyzji, w szczególności z uwagi na skłonność Rosji do wykorzystywania energii jako narzędzia osiągania celów geopolitycznych. W ramach prowadzonej przez UE dyplomacji energetycznej należy uwzględnić m.in. takie czynniki jak stabilność polityczna krajów leżących na trasie gazociągu oraz ich podatność na zagraniczne wpływy polityczne, dorobek społeczny i środowiskowy podmiotów wdrażających projekty oraz zaangażowanie rosyjskich przedsiębiorstw w wydobycie i produkcję. Przy ocenie nowych projektów należy ponadto rozważyć ich wpływ na bezpieczeństwo energetyczne krajów sąsiednich. Na przykład w wypadku Ukrainy istnieje ryzyko, że projekty mające na celu położenie kresu tranzytowi gazu przez jej terytorium będą miały wpływ na dochody tego kraju, zatrzymają inwestycje w modernizację sieci i osłabią kartę przetargową Ukrainy wobec Moskwy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisje dotyczącą wspólnej definicji „odbiorcy chronionego”.

4.2. EKES pozytywnie ocenia koncepcję „współodpowiedzialności” za bezpieczeństwo dostaw gazu, spoczywającej na przedsiębiorstwach gazowych, państwach członkowskich i UE, oraz koncepcję „podejścia trójpoziomowego”, jak również propozycję, by w razie konieczności Komisja koordynowała podejmowane działania – o co zaapelowano w jednym z wcześniejszych sprawozdań EKES-u⁽¹⁾. Podejście to ma szczególne znaczenie dla zapewnienia przejrzystości umów na dostawy.

Ponadto zdaniem Komitetu odpowiedzialność i uprawnienia władz publicznych opisane w art. 3 należy rozróżnić od obowiązków i uprawnień przedsiębiorstw lub organizacji prywatnych. Dlatego też proponuje się przeformułowanie i wyraźne stwierdzenie, że:

- bezpieczeństwo dostaw gazu należy do zadań właściwych organów państw członkowskich oraz Komisji w granicach kompetencji każdego z tych podmiotów,
- przedsiębiorstwa gazowe i przemysłowi odbiorcy gazu powinni współpracować i stosować środki przyjęte przez właściwe władze.

⁽¹⁾ Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 49.

- 4.3. EKES odnotowuje kryteria zaproponowane w celu utworzenia siedmiu „regionów” w UE. Należałoby przynajmniej przewidzieć rozwiązanie umożliwiające danemu państwu członkowskiemu przynależność do więcej niż jednego „regionu”.
- 4.4. Komitet zwraca uwagę, że proponowany standard infrastruktury pozostał w dużej mierze niezmienny względem rozporządzenia z 2010 r. Z zadowoleniem przyjmuje propozycję dotyczącą zdolności przepływu w obu kierunkach („odwrócenie przepływu”) na połączeniach międzysystemowych między państwami członkowskimi.
- 4.5. EKES zwraca uwagę, że proponowany standard dostaw pozostał w dużej mierze niezmienny względem rozporządzenia z 2010 r. Z zadowoleniem przyjmuje wymóg oceny skutków przed podjęciem jakichkolwiek nowych środków nierynkowych.
- 4.6. EKES odnotowuje propozycję przeprowadzania odtąd oceny ryzyka na szczeblu regionalnym. Przyjmuje ją z zadowoleniem jako krok wiodący w kierunku przeprowadzania w przyszłości ocen ryzyka na szczeblu unijnym. Z zadowoleniem przyjmuje też proponowany przez Komisję wzór oraz uznaje proces wzajemnej oceny za istotny w tym względzie.
- 4.7. EKES pozytywnie ocenia ponadto propozycje dotyczące planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, procedur zarządzania kryzysowego oraz reagowania w przypadku stanu nadzwyczajnego.
- 4.8. Wyraża też zadowolenie w związku z propozycjami dotyczącymi przejrzystości i solidarności między państwami członkowskimi, opartymi na testach warunków skrajnych przeprowadzonych latem 2014 r., uznając je za właściwe mechanizmy zabezpieczenia. W szczególności Komitet odnotowuje z zadowoleniem porozumienie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Tworzenia Gazowych Połączeń Międzysystemowych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej w sprawie wykazu priorytetowych projektów, których wdrożenie umożliwi państwom w tym regionie dostęp do co najmniej trzech źródeł gazu, a tym samym zapewni dywersyfikację i bezpieczeństwo dostaw.
- 4.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję współpracy z państwami trzecimi będącymi stronami umów w ramach Wspólnoty Energetycznej.
- 4.10. Komitet dostrzega wagę propozycji dotyczącej stałego monitorowania środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu oraz apeluje do Komisji o uwzględnienie potrzeby odchodzenia od konsumpcji gazu ziemnego na rzecz energii ze źródeł odnawialnych.
- 4.11. EKES odnotowuje proponowane odstępstwa dla Malty i Cypru oraz zachęca oba kraje, zważywszy na panujące tam korzystne warunki klimatyczne, do dołączenia do liderów w dziedzinie zaspokajania potrzeb energetycznych z odnawialnych źródeł energii, a nie z paliw kopalnych.

Bruksela, dnia 22 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE dotyczącej skroplonego gazu ziemnego i magazynowania gazu

(COM(2016) 49 final)

(2016/C 487/12)

Sprawozdawca: **Marian KRZAKLEWSKI**

Wniosek o konsultację:	Komisja, 16.2.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	7.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	22.9.2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	109/0/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że przedstawiona w komunikacie (COM(2016) 49 final) unijna strategia dotycząca skroplonego gazu ziemnego (LNG) i magazynowania gazu stanowi niezbędny element w projekcie unii energetycznej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i dywersyfikacji dostaw.

1.2. W najbliższych latach wzrośnie światowy potencjał upłynniania gazu, co prawdopodobnie wywoła spadkowy impuls cenowy. Komitet postrzega to jako szansę na wzrost bezpieczeństwa i odporności systemu gazowego UE.

1.3. Komitet uznaje za konieczne uelastyczenie europejskiego rynku gazu poprzez wzrost udziału LNG na tym rynku.

1.4. EKES uważa, że wzrost udziału LNG na rynku gazu UE, zapewnienie odpowiednich rezerw gazu w magazynach oraz rzeczywista dywersyfikacja dostaw energii to czynniki, które zapewnią bezpieczeństwo energetyczne krajów Unii Europejskiej.

1.5. W omawianym komunikacie Komisji słusznie zwraca się uwagę na pozorną wystarczalność zdolności regazyfikacyjnej UE, ponieważ potencjał ten nie jest optymalnie rozłożony regionalnie.

1.6. Komitet podziela przekonanie, iż dążąc do pełnej i zrównoważonej dywersyfikacji dostaw gazu do UE, należy przyjmować zróżnicowane podejście do budowy nowych terminali LNG.

1.6.1. Priorytetowo winny być traktowane inwestycje sprzyjające zrównoważeniu kierunków dostaw. Rozważne wspieranie środkami UE budowy nowych terminali LNG i transgranicznych połączeń przesyłowych powinno uwzględniać regiony obecnie izolowane i uzależnione od jednego dostawcy.

1.6.2. Ważna dla poszerzenia rynku LNG w UE jest sprawna i terminowa realizacja inwestycji w projekty wspólnego zainteresowania. Należy opracować przejrzyste mechanizmy w celu zapewnienia sprawiedliwego podziału kosztów inwestycyjnych i operacyjnych między państwami członkowskimi i podmiotami gospodarczymi.

1.6.3. Komitet uważa, że UE powinna dopilnować, aby rozwój terminali LNG typu „fast-track” oraz FSRU (magazynowanie i regazyfikacja) był wyborem neutralnym technologicznie, w oparciu o najbardziej efektywne inwestycje.

1.7. EKES popiera zamierzenia Komisji dotyczące weryfikacji zgodności z prawem UE umów międzyrządowych dotyczących zakupów LNG od państw spoza UE.

1.8. Komitet zwraca uwagę na brak w komunikacie Komisji wykazania spójności strategii dotyczącej zwiększenia udziału LNG i wzmocnienia magazynowania gazu z aktualnie planowanymi przez sąsiadów UE dużymi inwestycjami sieciowymi, jak na przykład Nordstream2.

1.9. EKES docenia i podkreśla znaczenie gazu ziemnego, w tym istotną rolę LNG, w niskoemisyjnej transformacji energetyki UE i dążeniu do zmniejszenia emisji GHG, ale także emisji toksycznych gazów i pyłów (PM₁₀, PM_{2,5}) groźnych dla zdrowia i życia obywateli krajów członkowskich.

1.9.1. W strategii przedstawionej w komunikacie należałoby mocniej podkreślić ważną rolę gazu ziemnego jako technologii pomostowej w okresie transformacji od energetyki węglowej do niskoemisyjnej. Gaz jako czystsze źródło energii ma szczególnie znaczenie dla radykalnego ograniczenia niskiej emisji, szczególnie w sektorze gospodarstw domowych i w transporcie.

1.9.2. Komitet zaleca, by w okresie transformacji od energetyki węglowej do gospodarki niskoemisyjnej udział gazu ziemnego wzrastał w miksie energetycznym krajów członkowskich, zwłaszcza tych, w których węgiel ma większościowy udział.

1.10. EKES podziela tezę komunikatu, iż zastosowanie LNG w sektorze ciężkiego transportu towarowego, jak również w transporcie morskim, może znacznie ograniczyć szkodliwy wpływ na środowisko.

1.10.1. Jednocześnie Komitet stwierdza, że w komunikacie, w części dotyczącej LNG, za mało uwagi poświęca się intensywnemu rozwojowi europejskiego systemu zaopatrywania i wykorzystania LNG jako paliwa w transporcie, zarówno drogowym, jak i morskim.

1.11. Komitet dostrzega szczególne znaczenie magazynowania gazu w europejskim systemie bezpieczeństwa i w utrzymaniu stabilnego zaopatrzenia w gaz ziemny. Istniejące pojemności magazynowe w UE są znaczące (COM (2016) 49 final), lecz ich rozmieszczenie jest niewystarczające.

1.12. EKES uważa, iż dla osiągnięcia równowagi i bezpieczeństwa energetycznego konieczne jest przyjęcie przez operatorów systemów zasady, iż minimalny poziom zmagazynowanego gazu winien pokrywać 100 % zapotrzebowania rynku krajowego na gaz w okresie zimowym, zaś najlepszą alternatywą byłoby bilansowanie zmagazynowanego gazu w skali regionalnej.

1.13. Komitet wspiera i uznaje za ważne plany Komisji mające na celu usunięcie barier w handlu pomiędzy efektywnymi regionalnymi centrami handlu gazem a rynkami poszczególnych krajów.

1.14. W kontekście podkreślonej w komunikacie kwestii uzupełnienia brakującej infrastruktury, EKES uważa, że należy wykorzystać szansę, jaką stwarza Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) w celu dofinansowania projektów dotyczących energetycznej i teleinformatycznej infrastruktury krytycznej

2. Kontekst opinii

2.1. W marcu 2015 r. Rada UE przyjęła konkluzje w sprawie unii energetycznej. Najistotniejszy fragment tego dokumentu zawiera stwierdzenie: „UE jest zdecydowana zbudować unię energetyczną opartą na przyszłościowej polityce klimatycznej na podstawie przygotowanej przez Komisję ramowej strategii, która obejmuje pięć ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się wzmacniających wymiarów. Są to:

- bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie,
- w pełni zintegrowany europejski rynek energii,
- efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia popytu na energię,
- dekarbonizacja gospodarki,
- badania naukowe, innowacje i konkurencyjność”.

2.2. EKES zwraca uwagę, iż w cytowanym wyżej dokumencie (w punkcie 2 lit. a)) Rada zaapelowała o **przyspieszenie prac nad projektami infrastrukturalnymi w dziedzinie energii elektrycznej i gazu**, w tym nad połączeniami międzysystemowymi – w szczególności nad połączeniami z regionami peryferyjnymi – w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i dobrze funkcjonującego wewnętrznego rynku energii.

2.3. EKES analizuje przedstawioną w komunikacie (COM(2016) 49 final) **unijną strategię dotyczącą skroplonego gazu ziemnego (LNG) i magazynowania gazu**. Strategia ta stanowi ważny element projektu unii energetycznej (COM/2015/80) ze względu na jej wkład w bezpieczeństwo dostaw energii, konkurencyjność rynków energii oraz cele dotyczące klimatu i środowiska realizowane w ramach unii energetycznej i poza nią.

2.4. Gaz ziemny jest ważnym paliwem w bilansie energetycznym UE. W całkowitym zużyciu nośników energii gaz ziemny stanowi 25 %. Należy odnotować, że wydobycie tego surowca w krajach członkowskich zaspokaja 34 % potrzeb dla wytwarzania energii w przemyśle, usługach i dla celów prywatnych.

2.5. **Wydobycie gazu ziemnego na obszarze UE dość szybko spada**. W 2004 r. wynosiło 229,5 mld m³, a w 2014 r. 132,3 mld m³. Co więcej, wystarczalność zasobów jest niewielka i wynosi 11,3 lat. W tym kontekście zrozumiałe jest, dlaczego Unia Europejska jest największym importerem gazu ziemnego na świecie. W 2014 r. zużycie gazu na obszarze UE wyniosło 386,9 mld m³. Był to najniższy poziom od 10 lat, o 11,6 % niższy niż w roku poprzednim, natomiast średnie roczne zużycie gazu w UE w latach 2004–2013 wynosiło 477 mld m³.

2.6. Światowe **wydobywalne zasoby gazu ziemnego są ogromne** (187 000 mld m³), a wskaźnik wystarczalności wynosi 54 lata. Po uwzględnieniu zasobów gazu niekonwencjonalnego wystarczalność zasobów gazu ziemnego wzrasta do 290 lat.

2.7. Do 2020 r. znacząco **wzrośnie światowy potencjał upłynniania gazu** (+ 50 %), zwłaszcza w USA i Australii (ponad 100 mln ton/rocznie), co z pewnością wywoła spadkowy impuls cenowy. To jest szansa dla krajów członkowskich UE na wzrost bezpieczeństwa i odporności systemu gazowego UE na ewentualne przerwy w dostawach.

2.8. W pierwszej dekadzie XXI wieku **import gazu do UE odbywał się głównie poprzez system gazociągów, a gaz w stanie płynnym (LNG) stanowił zaledwie 20 % importu**, mimo iż ciekły gaz ma 600 razy mniejszą objętość, co czyni go bardziej ekonomicznym w transporcie i magazynowaniu.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES docenia znaczenie gazu w niskoemisyjnej transformacji energetyki UE i dążeniu do zmniejszenia emisji. Zapewnienie równomiernego i swobodnego dostępu krajów członkowskich do zróżnicowanych i stabilnych politycznie rynków producentów gazu staje się niezmiernie ważnym, krótko- i średnioterminowym priorytetem, służącym realizacji polityki klimatyczno-energetycznej UE i utworzeniu stabilnej unii energetycznej. Polityka w zakresie udziału gazu w miksie energetycznym powinna uwzględniać ustalony w porozumieniu paryskim (COP21) długoterminowy cel, czyli utrzymanie wzrostu średniej temperatury na świecie poniżej 1,5 °C.

3.2. Komitet stwierdza, że komunikat Komisji (COM(2016) 49 final) jest kontynuacją przyjętego w dniach 23–24 października 2014 r. przez Radę Unii Europejskiej porozumienia w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej UE, w którym określono następujące cele do 2030 r.:

- redukcję emisji CO₂ o 40 %,
- udział odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym UE wynoszący co najmniej 27 %,
- wzrost efektywności zużycia energii o co najmniej 27 %.

3.3. O konkurencyjności ekonomicznej gazu jako paliwa w krajach UE, jak również o tym, czy gaz stanie się realnym konkurentem paliw stałych – zwłaszcza węgla, zadecyduje w najbliższej dekadzie interakcja pięciu czynników:

- polityki energetyczno-klimatycznej, a zwłaszcza dbałości o jakość powietrza,
- cen gazu,

- realizacji europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, a tym samym cen uprawnień do emisji CO₂,
- dynamiki eksportu gazu (LNG) z USA i Australii,
- cen zbytu ropy naftowej i węgla na rynku światowym.

3.4. EKES wspiera i uznaje za ważne plany Komisji mające na celu **usunięcie barier w handlu pomiędzy efektywnymi regionalnymi centrami handlu gazem** a rynkami poszczególnych krajów. W tym celu konieczne jest zakończenie tworzenia wewnętrznych rynków gazu, wyeliminowania barier regulacyjnych, handlowych i prawnych oraz zapewnienie dostępu do tych rynków.

3.4.1. Ponieważ import skroplonego gazu łupkowego z USA może mieć pozytywny wpływ na europejski rynek gazu, EKES zachęca władze unijne do aktywnych negocjacji w ramach TTIP zmierzających do zniesienia barier w imporcie tego gazu z USA.

3.5. Należy zwrócić uwagę, że w **komunikacie Komisji nie wykazano spójności strategii** dotyczącej zwiększenia udziału LNG i wzmocnienia magazynowania gazu z planowaną inwestycją Nordstream 2 (COM(2016) 49 final).

3.6. W strategii przedstawionej w komunikacie należałoby mocniej podkreślić ważną rolę gazu ziemnego jako technologii pomostowej w okresie transformacji od energetyki węglowej do niskoemisyjnej. Gaz jako paliwo jest szczególnie przydatny do szybkiego i stabilnego wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej, a tym samym może być technologią ubezpieczającą dla odnawialnych źródeł energii.

3.7. Komitet zaleca, by w okresie transformacji od energetyki węglowej do gospodarki niskoemisyjnej udział gazu ziemnego wzrastał w koszyku energetycznym krajów członkowskich, zwłaszcza tych, w których przeważa węgiel. Ma to szczególne znaczenie dla poprawy jakości powietrza, co korzystnie wpłynie na zdrowie obywateli tych krajów i ich sąsiadów, a także znacząco ograniczy emisję gazów cieplarnianych i toksycznych.

3.7.1. W niektórych krajach członkowskich średnio 2/3 energii finalnej stanowi ciepło dla ogrzewania mieszkań, które wytwarzane jest w niskosprawnych ciepłowniach węglowych. Inwestycje w elektrociepłownie gazowe małej mocy poprawiłyby stabilność systemu energetycznego i jakość powietrza. Inwestycje tego typu są realizowane w krótkim czasie (2 lata), koszty finansowe (CAPEX) są relatywnie niskie (choć powiększają je koszty operacyjne) i kompensują po części dość wysokie koszty paliwa. Kolejną zaletą elektrociepłowni gazowych małej mocy jest bardzo krótki czas synchronizacji z energetyczną siecią dystrybucyjną, co czyni je znakomitym kompensującym źródłem energii w okresach szczytów energetycznych.

3.8. W kontekście podkreślonej w komunikacie kwestii **uzupełnienia brakującej infrastruktury** należy wykorzystać szansę, jaką stwarza Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). W ramach tego programu mają być, między innymi, dofinansowane następujące projekty dotyczące energetycznej i teleinformatycznej infrastruktury krytycznej:

- rozbudowa połączeń energetycznych między krajami,
- dywersyfikacja źródeł energii i dróg przesyłu,
- opracowanie planów europejskich i regionalnych na wypadek kryzysu energetycznego,
- poprawa efektywności energetycznej gospodarki.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące LNG

4.1. Komitet uznaje za **konieczne uelastyczenie europejskiego rynku gazu** poprzez wzrost udziału LNG na europejskim rynku gazu.

4.2. **Wzrost udziału LNG w rynku gazu UE, zapewnienie odpowiednich rezerw gazu zgromadzonych w magazynach oraz rzeczywista dywersyfikacja kierunków dostaw** to czynniki, które zapewnią zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego krajów Unii Europejskiej.

4.3. Omawiany komunikat Komisji słusznie zwraca uwagę na **pozorną wystarczalność zdolności regazyfikacyjnej UE**. Pozorną – gdyż potencjał ten pod względem geograficznym nie jest rozłożony optymalnie. W krajach Półwyspu Iberyjskiego, Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii potencjał regazyfikacyjny wykorzystywany jest w niewielkim stopniu, natomiast państwa członkowskie w regionach Morza Bałtyckiego, Europy Środkowo-Wschodniej oraz Europy Południowo-Wschodniej w znacznym stopniu uzależnione są od jednego dostawcy.

4.4. Komitet podziela przekonanie, że **w dążeniu do pełnej i zrównoważonej dywersyfikacji dostaw** gazu na rynek europejski konieczne jest zróżnicowane podejście do budowy nowych terminali LNG. Priorytetowo winny być traktowane inwestycje sprzyjającej zrównoważeniu kierunków dostaw.

4.5. Rozważne **wspieranie środkami UE budowy nowych terminali LNG i transgranicznych połączeń przesyłowych** powinno priorytetowo uwzględniać regiony obecnie izolowane i uzależnione od jednego dostawcy. Taki sposób stymulowania inwestycji zmierzałby do zapewnienia wielu dostawcom gazu równego dostępu do tych regionów, na zasadach wolnej i uczciwej konkurencji. W tych ramach szczególnie istotne jest zwiększenie połączeń międzysystemowych ułatwiających handel gazem pomiędzy rynkami wewnętrznymi krajów członkowskich, zwłaszcza w regionach niemających obecnie wystarczającego poziomu bezpieczeństwa dostaw.

4.6. Bardzo istotna dla **poszerzenia rynku LNG w UE** jest sprawna i terminowa realizacja **inwestycji w projekty wspólnego zainteresowania (PCI)**. Muszą być opracowane jasne mechanizmy w celu zapewnienia sprawiedliwego podziału kosztów inwestycyjnych i operacyjnych między państwami członkowskimi posiadającymi różne poziomy infrastruktury LNG oraz zdolności magazynowania gazu.

4.7. UE powinna dopilnować, aby rozwój terminali LNG typu „fast-track” oraz FSRU był wyborem neutralnym technologicznie, w oparciu o najbardziej efektywne inwestycje, które powinny zaowocować możliwie najniższymi taryfami regazyfikacji, skróceniem czasu wprowadzania produktów na rynek, niższym ryzykiem wdrażania oraz większą pewnością na rynku.

4.8. EKES w pełni popiera zamierzenia Komisji Europejskiej polegające na weryfikacji zgodności z prawem UE umów międzyrządowych dotyczących zakupów LNG pomiędzy państwami członkowskimi a państwami spoza UE.

4.9. Komitet podziela tezę komunikatu Komisji, iż zastosowanie LNG w sektorze ciężkiego transportu towarowego jako alternatywnego paliwa wobec oleju napędowego czy zastąpienie ciężkiego oleju opałowego w transporcie morskim może znacznie ograniczyć szkodliwy wpływ na środowisko.

4.9.1. Komitet stwierdza, że w komunikacie, w części dotyczącej LNG, za mało uwagi poświęca się europejskiemu systemowi zaopatrywania i wykorzystania LNG jako paliwa w transporcie, zarówno drogowym jak i morskim. W szczególności chodzi o innowacyjny rozwój systemu zaopatrywania i sieci stacji tankowania w transporcie drogowym i bunkrowania w transporcie morskim. Takie cele realizuje między innymi projekt „Blue Corridor” obejmujący kraje UE, od Francji do Bałtyku.

4.10. W niektórych krajach członkowskich UE, w warunkach niewielkiej dostępności do sieci gazowniczych, masowo wykorzystywane są stałe paliwa kopalne dla wytwarzania energii i ciepła. Zastosowanie LNG jako paliwa alternatywnego w lokalnych układach, gdzie może zastępować paliwa konwencjonalne powodujące znaczne zanieczyszczenia gazowe i pyłowe, może spowodować szybką poprawę jakości powietrza. W tych warunkach, zgodnie z długoterminowymi celami w zakresie zrównoważonego rozwoju, LNG nie może wypierać odnawialnych źródeł energii.

4.11. EKES podziela opinię Komisji wyrażoną w komunikacie, iż odnawialne źródła energii i efektywność energetyczna powinny stanowić opłacalne rozwiązania i przy podejmowaniu decyzji o infrastrukturze LNG należy uważnie przeanalizować warianty, aby uniknąć w przyszłości impasu technologicznego bądź sytuacji osieroconych aktywów. Nie wolno dopuścić do oderwania inwestycji w źródła energii od rozwoju gospodarczego krajów UE.

5. Uwagi szczegółowe dotyczące magazynowania gazu

5.1. Komitet dostrzega **szczególne znaczenie magazynowania gazu w europejskim systemie bezpieczeństwa** i w utrzymaniu stabilnego zaopatrzenia gospodarki UE w gaz ziemny. Istniejące pojemności magazynowe w UE są znaczące, lecz ich rozmieszczenie jest dalece niewystarczające. Ponad 83 % pojemności magazynów gazu znajduje się na obszarze Europy Zachodniej i Południowo-Zachodniej. Istotnymi barierami w transgranicznym korzystaniu z pojemności magazynowych są bariery regulacyjne, taryfowe oraz niedostateczna sieć interkonektorów w niektórych regionach Europy.

5.2. EKES zwraca uwagę, iż dla osiągnięcia równowagi i bezpieczeństwa energetycznego konieczne jest przyjęcie przez operatorów systemów zasady, iż **minimalny poziom zmagazynowanego gazu winien pokrywać 100 %** zapotrzebowania rynku krajowego na gaz w okresie zimowym. Jednakże najbardziej racjonalną ekonomicznie alternatywą byłoby bilansowanie zmagazynowanego gazu w skali regionalnej. Taki optymalny model może zostać osiągnięty po rozbudowie interkonektorów w Europie Północno-Wschodniej (Finlandia, Szwecja, kraje bałtyckie, Polska), Południowo-Wschodniej (Bułgaria, Turcja, Serbia, Chorwacja) i Południowo-Zachodniej (Portugalia, Hiszpania, Francja). Drugim warunkiem jest usunięcie wszelkich barier w przesył transgranicznym, w tym zwłaszcza taryf granicznych.

5.3. Komitet pozytywnie odnosi się do sugestii Komisji Europejskiej, by zapewnić równe warunki działania między konkurującymi instrumentami elastyczności i opracować ogólnoeuropejski kodeks sieci, który uwzględniłby ujednoczenie opłat za przesył gazu „do i z magazynów”, z zastrzeżeniem, że struktury taryfowe powinny odzwierciedlać koszty magazynowania.

5.4. Za niezbędne należy uznać działania mające zapewnić swobodny fizyczny dostęp do magazynów i mocy w systemie przesyłowym, także w układzie transgranicznym. EKES podziela przekonanie Komisji Europejskiej o konieczności optymalizacji wykorzystania istniejących pojemności magazynowych poprzez zakończenie prac nad kodeksami sieci. Z tego punktu widzenia ważną byłaby efektywna współpraca krajów członkowskich z krajami sąsiadującymi w kwestii optymalnego wykorzystania pojemności magazynowych obu stron.

Bruksela, dnia 22 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych i instrumentów niewiążących w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi i uchylającej decyzję nr 994/2012/UE

(COM(2016) 53 final)

(2016/C 487/13)

Sprawozdawca: **Vladimír NOVOTNÝ**

Wniosek o konsultację:	Komisja Europejska, 16.2.2016 Rada, 2.3.2016 Parlament Europejski, 7.3.2016
Podstawa prawna:	Art. 194 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	7.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21.9.2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	139/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji oraz całość jej wniosku dotyczącego nowej decyzji, który postrzega jako krok w kierunku wzmocnienia pewności prawa w dziedzinie inwestycji energetycznych oraz powiązanych projektów infrastrukturalnych, zwiększenia przejrzystości w kwestiach bezpieczeństwa dostaw gazu i usprawnienia funkcjonowania wewnętrznego rynku energii.

1.2. EKES popiera ocenę międzynarodowych umów z państwami trzecimi w dziedzinie energii w ramach mechanizmu *ex ante*, gdyż jest to środek zapobiegania potencjalnej niezgodności zawieranych umów z prawem UE i wymogami wewnętrznego rynku energii. Jednocześnie uważa, że w tym przypadku zapobieganie jest skuteczniejszym podejściem niż późniejsze działania naprawcze.

1.3. EKES proponuje, by procedura powiadamiania i weryfikacji w odniesieniu do umów międzynarodowych w sektorze energetyki przed ich zawarciem (*ex ante*) dotyczyła wyłącznie umów na dostawy do państw członkowskich gazu, który jest najbardziej newralgicznym towarem energetycznym, a umowy jego dotyczące zwykle mają wpływ na kilka państw członkowskich.

1.4. Zdaniem EKES-u zmieniona decyzja powinna odnosić się wyłącznie do koncepcji ramowych umów mających bezpośredni wpływ na unijny rynek wewnętrzny i/lub na bezpieczeństwo dostaw energii, a Komisja powinna badać jedynie zgodność przedstawionego projektu umowy międzyrządowej z prawem UE.

1.5. Warunkiem skutecznego wdrożenia proponowanych procedur powiadamiania i weryfikacji dotyczących przygotowywanych i negocjowanych umów międzynarodowych w dziedzinie energetyki będzie wzmocnienie ochrony informacji poufnych w całym procesie przygotowywania umów międzyrządowych.

1.6. Pozostałe umowy w sektorze energetycznym powinny, zdaniem EKES-u, być oceniane *ex post* zgodnie z dotychczas obowiązującymi procedurami prawnymi i administracyjnymi. EKES zaleca jednak przy tym rozważenie możliwości dobrowolnego przedłożenia takich umów do oceny *ex ante* na podstawie wniosku państwa członkowskiego.

1.7. Ponadto EKES uważa proponowany termin 12 tygodni, przysługujący Komisji na wydanie negatywnej opinii w przypadku niezgodności projektu umowy z prawem UE, za najkrótszy możliwy. Po upływie tego okresu uznaje się, że Komisja akceptuje proponowaną umowę, i negocjacje w sprawie zawarcia umowy międzyrządowej mogą być kontynuowane.

2. Wprowadzenie

2.1. Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi jest częścią tzw. pakietu zimowego Komisji Europejskiej ukierunkowanego na bezpieczeństwo dostaw energii i wpisującego się w ramy przygotowywanej unii energetycznej. Pakiet ten dotyczy przede wszystkim dostaw gazu z krajów trzecich.

2.2. W 2015 r. Komisja przeprowadziła przegląd i ocenę skuteczności aktualnie obowiązującej decyzji nr 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie umów międzyrządowych, która wprowadziła mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

2.3. Z opracowanego przez Komisję sprawozdania z oceny wynika, że jej zdaniem obowiązująca decyzja nie spełnia jednego z głównych celów, jakim jest zapewnienie zgodności umów międzyrządowych z prawem UE. Komisja ustaliła trzy główne przyczyny tego problemu:

- brak uprzedniego zgłaszania umów międzyrządowych do Komisji, przez co istnieje ryzyko przygotowywania umów międzyrządowych, które są niezgodne z prawem UE,
- brak odpowiednich mechanizmów prawnych w niektórych umowach międzyrządowych, które to mechanizmy umożliwiałyby zmianę lub rozwiązanie umowy,
- w wypadku umów międzyrządowych brak przejrzystości co do trwających negocjacji czy efektu substytucyjnego.

2.4. Komisja przygotowała projekt decyzji uchylającej decyzję nr 994/2012/UE i obejmującej szereg istotnych zmian z myślą o uwzględnieniu wniosków płynących z przeglądu decyzji nr 994/2012/UE. Przegląd ma dwa główne cele:

- zapewnienie zgodności umów międzyrządowych z prawem UE, aby zagwarantować prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne UE,
- poprawę przejrzystości umów międzyrządowych ze stronami trzecimi z myślą o zwiększeniu efektywności kosztowej dostaw energii do UE i solidarności pomiędzy państwami członkowskimi.

3. Dokument Komisji

3.1. Projekt zmienionej decyzji zawiera następujące elementy:

3.1.1. Obowiązki w zakresie powiadamiania w odniesieniu do umów międzyrządowych:

- obowiązek państwa członkowskiego dotyczący poinformowania Komisji o zamiarze rozpoczęcia negocjacji z państwem trzecim w sprawie zawarcia nowej umowy międzyrządowej na dostawę gazy lub wprowadzenia zmian do obowiązujących umów,
- Komisja powinna być stale informowana o postępach w przygotowywaniu umowy od momentu zgłoszenia negocjacji,
- jeśli państwo członkowskie powiadomi Komisję o negocjacjach, służby Komisji mogą udzielić mu wskazówek dotyczących sposobu uniknięcia niezgodności umowy międzyrządowej z prawem unijnym, przyjętym przez Radę stanowiskiem Unii lub konkluzjami Rady Europejskiej,
- obowiązek zgłoszenia Komisji projektu negocjowanej umowy międzyrządowej lub zmiany umowy, wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi, w momencie osiągnięcia przez strony w trakcie negocjacji porozumienia we wszystkich podstawowych kwestiach, tak aby Komisja mogła dokonać oceny *ex ante*,

- obowiązek zgłoszenia Komisji umowy międzyrządowej lub zmiany wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi po ich ratyfikacji,
- obowiązek zgłoszenia Komisji wszystkich obowiązujących umów międzyrządowych lub ich zmian wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi,
- umowy między przedsiębiorstwami nie są objęte obowiązkiem zgłoszenia, ale mogą być przedkładane na zasadzie dobrowolności,
- obowiązek, zgodnie z którym Komisja ma przestrzegać przepisów dotyczących poufności informacji, gdy udostępnia otrzymane informacje i dokumenty innym państwom członkowskim.

3.1.2. Ocena dokonana przez Komisję:

- obowiązek przeprowadzenia przez Komisję oceny *ex ante* projektu umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy oraz poinformowania państwa członkowskiego o ewentualnych wątpliwościach co do jej zgodności z przepisami Unii, w szczególności dotyczącymi wewnętrznego rynku energii UE oraz prawa konkurencji, w ciągu sześciu tygodni,
- obowiązek, zgodnie z którym w ciągu 12 tygodni od daty zgłoszenia Komisja powinna przekazać państwu członkowskiemu swoją opinię na temat zgodności z przepisami unijnymi umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy,
- państwo członkowskie nie zawiera negocjowanej umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy, dopóki Komisja nie przekaze mu swojej opinii i nie poinformuje go o ewentualnych wątpliwościach; przy zawieraniu negocjowanej umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy państwo członkowskie uwzględni w najwyższym stopniu stosowne wnioski i zalecenia Komisji,
- obowiązek przeprowadzenia przez Komisję oceny *ex post* obowiązujących umów międzyrządowych lub zmian takich umów oraz poinformowania państw członkowskich o wątpliwościach co do ich zgodności z przepisami unijnymi w ciągu dziewięciu miesięcy od zgłoszenia.

3.1.3. Obowiązki w zakresie powiadamiania i dokonania przez Komisję oceny w odniesieniu do instrumentów niewiążących:

- obowiązek przedłożenia Komisji wszystkich obowiązujących i przyszłych instrumentów niewiążących wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi,
- Komisja może dokonać oceny *ex post* przedłożonych instrumentów niewiążących i poinformować państwo członkowskie, jeśli uznaje, że środki wdrażające instrument niewiążący mogą kolidować z przepisami unijnymi,
- Komisja jako najbardziej opłacalny, skuteczny i proporcjonalny proponuje wariant, w którym wprowadza się obowiązek przeprowadzenia przez Komisję oceny *ex ante* umów międzyrządowych. Państwa członkowskie powinny mieć obowiązek powiadamiania Komisji na wczesnym etapie o wszelkich trwających negocjacjach w sprawie umów międzyrządowych na dostawy gazu oraz przedkładania Komisji projektów umów międzyrządowych do oceny *ex ante*.

3.2. Zdaniem Komisji skutki decyzji powinny przynieść:

- większą pewność prawa, która sprzyja inwestycjom,
- dobrze funkcjonujący wewnętrzny rynek energii cechujący się brakiem segmentacji oraz zwiększoną konkurencją,
- zwiększoną przejrzystość w zakresie bezpieczeństwa dostaw we wszystkich państwach członkowskich.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zajmował się problematyką umów w dziedzinie energii w kontekście decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE w 2012 r. ⁽¹⁾. W swojej opinii podkreślił, że przy zawieraniu umów w dziedzinie energii należy kierować się względami zarówno strategicznymi, jak i handlowymi, przy poszanowaniu zasad proporcjonalności i przejrzystości.

⁽¹⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 65.

4.2. Komitet między innymi wyraził ubolewanie z powodu tego, że projekt decyzji nie obejmuje istotnych umów handlowych zawieranych między podmiotami prywatnymi w sektorze energii i obejmujących swym zakresem kilka państw członkowskich, w przypadku których to umów istnieje ryzyko braku zgodności z prawem UE. Komitet zwrócił uwagę na potencjalne zagrożenia mogące pojawić się w sytuacji, gdy partnerstwa strategiczne wymuszałyby przyjmowanie narzucanych przez pozaunijne interesy praktyk, które mogłyby okazać się szkodliwe.

4.3. Europejskie organizacje pracodawców jako istotni partnerzy dialogu społecznego oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego wyrazili zastrzeżenia co do wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE. Związki pracodawców zwracają uwagę, że dotychczasowy mechanizm oceny *ex post* jest wystarczający. Podkreśliły, że ocena powinna dotyczyć umów mających wpływ na wewnętrzny rynek energii lub na bezpieczeństwo dostaw energii.

4.4. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i kilka państw członkowskich zażądały, by ustanowiono odpowiedzialność za ew. przypadki wycieku szczególnie chronionych informacji handlowych i zapewniono odpowiednią ochronę interesów handlowych. Opowiedziały się też za wyłączeniem umów między podmiotami prywatnymi i umów opartych na mechanizmach Euratomu oraz zaapelowały, by cała zmiana decyzji nr 994/2012/UE została dokonana z poszanowaniem wolności prowadzenia działalności gospodarczej i handlu, ochrony tajemnicy handlowej i prawa do dobrej administracji.

4.5. Podobne zastrzeżenia zgłosiły zainteresowane strony, w tym europejskie stowarzyszenia branżowe i organy regulacyjne, również podczas publicznych konsultacji na temat tej problematyki. Między innymi zwrócono uwagę na fakt, że dodatkowe materiały Komisji (SWD(2016) 28 final) nie zawierają dostatecznie przekonujących dowodów ilościowych i argumentów świadczących o tym, że obecne uregulowania prawne nie spełniają wyznaczonych celów, w związku z czym konieczne jest ich zastąpienie nowym aktem prawnym. Zamiast przyjmowania nowego aktu stwierdzone niedostatki międzynarodowych umów można usunąć przez bardziej rygorystyczne egzekwowanie stosowania obowiązującej decyzji.

4.6. Dążąc do znalezienia dobrego kompromisu, EKES opiera się w niniejszej opinii zarówno na wspomnianych wyżej uwagach i zastrzeżeniach zgłoszonych przez niektóre grupy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jak i na argumentach Komisji oraz konkluzjach Rady UE ds. Energii.

4.7. Mając na uwadze doświadczenia Komisji dotyczące trudności w doprowadzaniu do zmiany już zawartych międzynarodowych umów w dziedzinie energii w razie późniejszego stwierdzenia niezgodności umowy z prawem UE, EKES popiera propozycję stosowania mechanizmu *ex ante* jako formy zapobiegania naruszeniom prawa Unii oraz zasad wewnętrznego rynku energii w przypadkach mających ogólnoeuropejskie znaczenie lub dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego.

4.8. Zmiana decyzji powinna zatem, zdaniem EKES-u, odnosić się wyłącznie do ważnych umów międzyrządowych z państwami trzecimi mających bezpośredni wpływ na unijny rynek wewnętrzny i/lub na bezpieczeństwo dostaw energii, a Komisja powinna badać jedynie zgodność projektu umowy międzyrządowej z prawem UE.

4.9. W procesie negocjacji umów międzyrządowych o mniejszym zasięgu i ograniczonym znaczeniu Komisja nie powinna otrzymać żadnego konkretnego mandatu podczas wspierania państwa członkowskiego w trakcie negocjacji. Jednocześnie należy jednak utrzymać możliwość, by Komisja na wniosek państwa członkowskiego doradzała mu z myślą o uniknięciu niezgodności negocjowanej umowy z prawem UE. W takim przypadku Komisja powinna być związana określonymi terminami na udzielenie istotnych informacji.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES uważa, że mechanizm kontroli powinien nadal stosować się wyłącznie do międzynarodowych umów na dostawę gazu.

5.2. Komitet podziela zdanie Komisji, że zobowiązania wynikające z projektu decyzji nie powinny dotyczyć umów zawieranych przez podmioty prywatne. Zaleca jednak, by rozważyć stosowanie proponowanego mechanizmu *ex ante* w przypadku umów sektora prywatnego mających znaczący wpływ na wewnętrzny rynek energii lub na bezpieczeństwo dostaw energii. Należy jednak określić jasne zasady dla takiej procedury.

5.3. EKES oczekuje ustanowienia odpowiedzialności za ewentualną utratę szczególnie chronionych informacji handlowych, włączając w to ocenę takich przypadków na podstawie prawa karnego.

5.4. EKES uważa, że nie jest konieczne ani celowe stosowanie decyzji do instrumentów niewiążących (art. 2 wniosku).

5.5. Komitet ma wątpliwości co do twierdzenia Komisji, że wniosek nie będzie miał wpływu na budżet UE. Zwłaszcza w przypadku rozszerzenia mechanizmu *ex ante* na umowy podmiotów prywatnych można oczekiwać zwiększenia zarówno kosztów, jak i obciążeń administracyjnych. EKES ubolewa, że nie przedstawiono analizy, jak w związku z nową decyzją przestrzegana będzie zasada pomocniczości i stosowana zasada proporcjonalności.

5.6. EKES popiera propozycję Komisji, by wsparcie ze strony Komisji (art. 4 wniosku) zachowało charakter dobrowolny, jako że pomoc Komisji nie powinna być obowiązkowa w ramach negocjacji państwa członkowskiego z krajem trzecim.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska inicjatywa dotycząca przetwarzania w chmurze – budowanie w Europie konkurencyjnej gospodarki opartej na danych i wiedzy”

(COM(2016) 178 final)

(2016/C 487/14)

Sprawozdawca: **Antonio LONGO**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 19/04/2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	07/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21/09/2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania	149/1/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podziela i popiera strategiczną decyzję Komisji o utworzeniu europejskiej chmury obliczeniowej – otwartej i przeznaczonej dla świata nauki – w ramach silnego zaangażowania politycznego i gospodarczego na rzecz innowacji cyfrowej. Od 2011 r. Komitet kilkakrotnie przedstawiał Komisji szereg zaleceń zamierzających do zapewnienia Europie czołowej pozycji w tej obiecującej dziedzinie, w oparciu o działalność wiodących przedsiębiorstw.

1.2 Kwestia ta stanowi dla EKES-u bezwzględny priorytet i ma strategiczne znaczenie, zarówno jeśli chodzi o pokonanie luki technologicznej, jak i w odniesieniu do postępu gospodarczego, społecznego i kulturalnego społeczeństwa.

1.3 Propozycja EKES-u dotyczy utworzenia europejskiej chmury dostępnej wszystkim obywatelom i przedsiębiorstwom. EKES wnosi przede wszystkim o wyjaśnienie i doprecyzowanie, kiedy i w jaki sposób ma dojść do powiększenia bazy użytkowników, co obiecano innowacyjnym MŚP i przemysłowi.

1.4 EKES zgadza się z analizą Komisji dotyczącą problemów uniemożliwiających Europie wykorzystanie potencjału danych, w szczególności w odniesieniu do braku interoperacyjności, fragmentacji struktur oraz ich zamknięcia na inny wkład i inną wymianę. W komunikacie określono pozytywne kroki na rzecz zniesienia podziałów krajowych, które uniemożliwiają realizację prawdziwego europejskiego jednolitego rynku cyfrowego, przez działania mające na celu rozszerzenie dostępności oraz zwiększenie zaufania między sektorem publicznym a środowiskiem akademickim, które często istnieją zupełnie oddzielnie i nie komunikują się ze sobą.

1.5 EKES domaga się, by działania na rzecz integracji były wdrażane w sposób sprzyjający zmianie mentalności społeczności naukowej poprzez mechanizmy integracji między infrastrukturą akademicką, ośrodkami badań i instytucjami publicznymi oraz zmianę struktury zachęt w celu poprawy udostępniania danych, natomiast te społeczności, w których wymiana danych jest już dość powszechna, powinny być zachęcane do odgrywania kluczowej roli w określaniu szczegółów dotyczących otwartych danych.

1.6 EKES zaleca, by lepiej wyjaśniono, na czym polegać będzie interakcja między europejską infrastrukturą danych, która powinna również wspierać promowanie, rozwój i wdrażanie superkomputerów o wysokiej wydajności (HPC), a ogłoszoną inicjatywą przewodnią mającą na celu przyspieszenie rozwoju technologii kwantowej.

1.7 EKES wnosi, aby w odniesieniu do kluczowego aspektu zarządzania, tak jak i w kwestii stopniowego udostępniania infrastruktury wszystkim użytkownikom oraz sposobów wykorzystywania i przechowywania danych, Komisja zainicjowała szeroko zakrojone konsultacje angażujące bezpośrednio społeczność naukową i obywateli zrzeszonych w stowarzyszeniach reprezentujących ich interesy.

1.8 EKES zaleca, by sprzęt i oprogramowanie niezbędne dla europejskiej chmury były kupowane w Europie i apeluje o większą przejrzystość w odniesieniu do środków finansowych pochodzących z różnych programów ramowych, funduszy strukturalnych, instrumentu „Łącząc Europę” i EFIS.

1.9 EKES wnioskuje, by Komisja – w porozumieniu z państwami członkowskimi – uruchomiła na dużą skalę program rozwoju i podnoszenia rangi nowych zawodów wymagających wysokich umiejętności oferujących nowe szanse na zatrudnienie wysokiej jakości i by wspierała powrót do UE młodych naukowców pracujących w innych krajach.

1.10 Aby ustanowić określone i pewne ramy prawne dla przedsiębiorstw i obywateli w tak strategicznym, ale też złożonym i stale rozwijającym się sektorze jakim jest sektor cyfrowy, EKES wnosi o stworzenie wspólnego portalu cyfrowej Europy, za pośrednictwem którego obywatele i przedsiębiorstwa mogliby uzyskać dostęp do istniejących tekstów unijnych.

1.11 EKES przypomina ponadto, że aby dokonała się prawdziwa rewolucja cyfrowa, konieczne jest kształcenie i szkolenie wszystkich grup wiekowych populacji europejskiej, we wszystkich okresach aktywności i braku aktywności zawodowej. W szczególności ponownie zwraca uwagę na konieczność inwestowania w szkolenia technologiczne dla kobiet oraz w ich zatrudnienie na odpowiedzialnych i decyzyjnych stanowiskach.

2. Kontekst i treść

2.1 Komisja opracowała szereg wytycznych mających na celu stworzenie podstaw europejskiej inicjatywy dotyczącej przetwarzania w chmurze, otwartej i przeznaczonej dla świata nauki, i opublikowała wniosek, w którym wychodząc od uwzględnienia rozwoju dużych zbiorów danych, widzi w chmurze instrument umożliwiający pełne wykorzystanie ogromnych ilości danych generowanych przez podmioty publiczne i prywatne. Uznaje się, że zdolność korzystania z dużych zbiorów danych ma wpływ na gospodarkę światową, ponieważ umożliwia wielkie innowacje w sektorze przemysłowym i społecznym oraz tworzenie nowych usług i produktów finansowych.

2.2 Wniosek, będący częścią pierwszego pakietu dotyczącego polityki przemysłowej w ramach strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego, ogłoszonego 19 kwietnia 2016 r., obejmuje plan finansowy w wysokości 50 mld EUR mający na celu wytyczenie prawdziwej „drogi do cyfryzacji europejskiego przemysłu” oraz przewiduje wprowadzenie „zestawu środków wspierających i łączących krajowe inicjatywy w zakresie cyfryzacji wszystkich sektorów przemysłu i powiązanych usług oraz pobudzających inwestycje za pośrednictwem strategicznych partnerstw i sieci”.

2.3 Inicjatywa dotycząca przetwarzania w chmurze stanowi jedno z najważniejszych zobowiązań zawartych w planie, których celem jest sprawienie, by Europa stała się „światowym liderem w gospodarce opartej na danych”. Przedmiotowa decyzja – jak stwierdził Carlos Moedas, komisarz UE ds. badań, nauki i innowacji – jest również odpowiedzią „na apele społeczności naukowej o stworzenie infrastruktury dla otwartej nauki. [...] Korzyści z otwartych danych dla europejskiej nauki, gospodarki i społeczeństwa będą ogromne”.

2.4 Zdaniem Komisji Europa musi odpowiedzieć na cztery pytania:

— Jak najlepiej wykorzystać wymianę danych?

— W jaki sposób zapewnić możliwość wykorzystywania danych w jak najszerszym zakresie, w różnych dyscyplinach naukowych oraz między sektorem publicznym i prywatnym?

— Jak lepiej połączyć istniejące i nowe infrastruktury danych w całej Europie?

— W jaki sposób najlepiej koordynować wsparcie dostępne na potrzeby europejskich infrastruktur danych?

2.5 Komisja wskazuje na instrument, jakim jest rozwój europejskiej chmury dla otwartej nauki (ang. **European Open Science Cloud**), zaufanego, otwartego środowiska dla społeczności naukowej na potrzeby przechowywania, wymiany i ponownego wykorzystywania danych i wyników naukowych. Ten ważny instrument mający na celu rozwój zdolności obliczeniowej, łączności i rozwiązań dotyczących chmur o dużej pojemności, miałby korzystać z **europejskiej infrastruktury danych** i łączyć początkowo społeczność naukową, a następnie sektor publiczny i przemysł. Powyższe aspekty wymagają otwartej współpracy wszystkich podmiotów zainteresowanych wykorzystaniem rewolucji danych w Europie.

2.6 Komisja wyjaśnia, że inicjatywa zostanie uzupełniona o dalsze działania w ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego obejmujące umowy dotyczące usług w chmurze dla użytkowników biznesowych i zmianę dostawcy usług w chmurze, jak również inicjatywę dotyczącą swobodnego przepływu danych.

2.7 Komisja wyróżnia pięć powodów, dla których Europa nie wykorzystuje w pełni potencjału danych:

- **dane pochodzące z badań finansowanych ze środków publicznych nie zawsze są dostępne,**
- **brak interoperacyjności,**
- **fragmentacja infrastruktury danych i infrastruktury informatycznej,**
- **brak światowej klasy infrastruktury w zakresie obliczeń o wysokiej wydajności (HPC) w celu przetwarzania danych,**
- **konieczność zastosowania zaawansowanych technik analitycznych, takich jak eksploracja tekstów i danych w niezawodnym środowisku.**

2.8 **Europejska chmura dla otwartej nauki** powinna umożliwić Europie przyjęcie wiodącej roli na świecie w zakresie infrastruktury danych naukowych, oferując 1,7 mln europejskich naukowców i 70 mln specjalistów środowisko wirtualne z darmowymi usługami. Rozwój tego instrumentu leżałby w gestii społeczności naukowej i, w dalszej perspektywie, miałby on na celu również kształcenie i szkolenie zawodowe. Wyznaczenie uznanych standardów pozwoliłoby na stworzenie bezpiecznego dla użytkowników środowiska danych.

2.9 Wychodząc od istniejącej infrastruktury, Komisja chce wykorzystać również zaplanowane już działania, takie jak otwarty dostęp do publikacji i danych naukowych w inicjatywie „Horyzont 2020”. Struktura **zarządzania** europejską chmurą dla otwartej nauki zostanie określona po zakończeniu procesu starannych przygotowań, który już się rozpoczął.

2.10 W komunikacie określone zostały następujące konkretne środki służące stworzeniu europejskiej chmury:

- **ustanowienie domyślnie otwartego dostępu do wszystkich danych naukowych wygenerowanych w ramach programu „Horyzont 2020”,**
- zwiększenie świadomości i zmiana **systemów zachęt,**
- rozwój **interoperacyjności i wymiany danych,**
- stworzenie **odpowiedniego, ogólnoeuropejskiego systemu zarządzania,**
- opracowanie **opartych na chmurze usług dla otwartej nauki,**
- powiększenie bazy użytkowników naukowych europejskiej chmury dla otwartej nauki.

2.11 Komisja przewiduje ponadto stworzenie **europejskiej infrastruktury danych** o zintegrowanym, światowej klasy potencjale obliczeń o wysokiej wydajności, która jest konieczna dla Europy i która powstanie do 2022 r. w eksaskali, umożliwiając Europie znalezienie się wśród trzech głównych liderów w tym sektorze.

2.12 Zdaniem Komisji europejska infrastruktura danych przyczyni się również do cyfryzacji przemysłu, do rozwoju innowacji przemysłowych oraz do powstania europejskich strategicznych platform badań naukowych.

2.12.1 Realizację działań w tym zakresie zaplanowano na lata 2016–2020.

2.13 W swoim komunikacie Komisja zapowiada również wdrożenie **inicjatywy przewodniej** mającej na celu przyspieszenie rozwoju technologii kwantowej i wspieranie badań naukowych w tym zakresie.

2.14 Komisja zamierza ponadto **rozszerzyć dostępność oraz zwiększyć zaufanie** między sektorem publicznym a środowiskiem akademickim, otwierając europejską chmurę dla sektora publicznego.

2.15 **Baza użytkowników** miałyby w późniejszym czasie powiększyć się o podmioty świadczące usługi publiczne, innowacyjne MŚP i przedstawicieli przemysłu. Podstawą rozszerzenia tej inicjatywy na usługi publiczne będą istniejące modele doskonałości, takie jak dyrektywa INSPIRE dotycząca informacji przestrzennej, oraz sieć e-zdrowie. Rozszerzenie inicjatywy na przemysł opierać się będzie na bieżących przykładach dotyczących zapewniania kluczowych infrastruktur, takich jak Helix-Nebula, EBI-EMBL i PRACE. W przypadku MŚP, kolejnym krokiem mogłoby być zaangażowanie ich jako dostawców innowacyjnych rozwiązań dla europejskiej chmury dla otwartej nauki (ang. EOSC), jak ma to już miejsce w przypadku programu „Horyzont 2020”.

2.16 Komisja przewiduje różne źródła finansowania:

- program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020”,
- instrument „Łącząc Europę”,
- europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne,
- Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS).

2.16.1 Wartość potrzebnych dodatkowych inwestycji publicznych i prywatnych oszacowano wstępnie na 4,7 mld EUR na okres pięciu lat.

2.17 Z czasem, tj. gdy środowisko naukowe, innowacyjne przedsiębiorstwa typu start-up i sektor publiczny zaczną wykorzystywać inicjatywę, będzie ona generować własne przychody.

3. Uwagi ogólne

3.1 Decyzja Komisji odnosząca się do politycznego i gospodarczego zaangażowania na rzecz innowacji cyfrowej, a w szczególności europejskiej chmury obliczeniowej, ma pełne poparcie EKES-u.

3.1.1 Komisja określiła bardzo ambitną strategię. Chociaż jej poziom złożoności jest bardzo wysoki, cele polityczne są w niej wyraźnie wymienione. Precyzyjnie określono słabości Europy i wyzwania, którym musi stawić czoła w dziedzinie tworzenia usług umożliwiających wykorzystanie dużych zbiorów danych generowanych przez naukę i usługi publiczne. Powinno to być punktem wyjścia wszystkich prac, które zostaną przeprowadzone w nadchodzących latach.

3.2 Od 2011 r. Komitet⁽¹⁾ kilkakrotnie przedstawiał Komisji szereg zaleceń w celu „zachęcenia Europy do zajęcia czołowej pozycji w tej obiecującej dziedzinie, w oparciu o działalność wiodących przedsiębiorstw”.

3.3 Należy na samym początku przypomnieć, że propozycja EKES-u dotyczyła europejskiej chmury dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw. Tytuł komunikatu może wprowadzać czytelnika w błąd, ponieważ nie precyzuje on, że inicjatywa skierowana jest tylko do świata naukowego.

3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji i podkreśla strategiczne znaczenie dokonanych wyborów, zarówno z odniesieniem do pokonania luki technologicznej, jak i w kwestii postępu gospodarczego, społecznego i kulturalnego społeczeństwa Europy. Chmura dla nauki stanowi również odpowiedź na potrzebę korzystania z danych publicznych badań naukowych i udostępniania ich przez społeczność naukową.

3.5 EKES zgadza się z analizą Komisji dotyczącą problemów uniemożliwiających Europie pełne wykorzystanie potencjału danych, w szczególności w odniesieniu do braku interoperacyjności, fragmentacji struktur oraz ich zamknięcia na inny wkład i inną wymianę. EKES przypomina ponadto o konieczności kształcenia i szkolenia wszystkich grup wiekowych populacji europejskiej, we wszystkich okresach aktywności i braku aktywności zawodowej⁽²⁾. W szczególności EKES nalega na konieczność inwestowania w szkolenia technologiczne dla kobiet oraz w zapewnianie im dostępu do odpowiedzialnych i kierowniczych stanowisk.

3.6 Komitet popiera określone w komunikacie cele i środki na rzecz zniesienia podziałów krajowych, które uniemożliwiają stworzenie prawdziwego europejskiego jednolitego rynku cyfrowego. Należy ponadto wziąć pod uwagę, że istnieje obecnie ogólna tendencja, by odchodzić od przechowywania na własnym komputerze swoich danych osobowych i roboczych na rzecz wykorzystywania chmur publicznych lub komercyjnych. Inicjatywa dotycząca chmury zmierza więc w dobrym kierunku.

3.7 Pozytywnie ocenia się też zaangażowanie Komisji w działania mające na celu rozszerzenie dostępności oraz zwiększenie zaufania między sektorem publicznym a środowiskiem akademickim, które często istnieją zupełnie oddzielnie i się ze sobą nie komunikują.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Pewne aspekty wymagają jednak uściślenia. Plan Komisji wydaje się jednocześnie bardzo złożony, jeśli chodzi o cele, i powierzchowny w niektórych kluczowych kwestiach.

⁽¹⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 40; Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 59.

⁽²⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 25.

4.2 Przede wszystkim EKES zaleca, by zakupów sprzętu i oprogramowana niezbędna dla europejskiej chmury dokonywać w Europie. Rozwiązania w zakresie oprogramowania są wysoce rozwinięte w Europie i możliwe powinno być uniknięcie uzależnienia technologicznego od innych regionów świata. Jeśli chodzi o sprzęt to prognozuje się, że przynajmniej jeden z dwóch superkomputerów eksaskalowych będzie wytwarzany w Europie, co będzie zjawiskiem pozytywnym.

4.3 EKES wyraża zaniepokojenie nie tylko co do zasobów finansowych, ale również co do zasobów kompetencji zawodowych niezbędnych do wdrożenia i rozwoju chmury. Dostępność zasobów ludzkich wyposażonych w niezbędne umiejętności będzie miała kluczowe znaczenie dla wykorzystania całego potencjału dużych zbiorów danych dla generowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie. Komitet wzywa ponadto Komisję do uważnego uwzględnienia transgranicznych systemów przetwarzania w chmurze w konkretnych środowiskach naukowych, które już istnieją i dobrze funkcjonują, jak również do uwzględnienia krajowych działań zmierzających do osiągnięcia tego samego celu.

4.3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje założenia programu „Horyzont 2020”, jak również finansowanie projektu EDISON, który przyspiesza proces tworzenia zawodu „mistrz danych”, niemniej wyraża nadzieję, że Komisja – w porozumieniu z państwami członkowskimi – uruchomi na dużą skalę program rozwoju nowych wysoko kwalifikowanych zawodów sprzyjających zatrudnieniu wymagającemu wysokich umiejętności i powrotowi do UE młodych naukowców pracujących w innych krajach. W szczególności istnieje ogromne zapotrzebowanie na „administratorów danych” mogących pomóc naukowcom, przemysłowi w omawianym sektorze i administracji publicznej lepiej wykorzystywać i udostępniać zgromadzone dane. Wspomniane działania Komisji mają bezwzględnie pilny charakter i powinny także mieć na celu wykorzystywanie możliwości zatrudnienia.

4.4 Ponadto nie jest wystarczająco zrozumiałe współdziałanie między proponowaną europejską infrastrukturą danych, która powinna również wspierać promowanie, rozwój i wdrażanie superkomputerów o wysokiej wydajności (HPC), a inicjatywą przewodnią w sprawie przyspieszenia rozwoju technologii kwantowej. Obie inicjatywy są komplementarne, aczkolwiek zróżnicowane. O ile prognozuje się, że superkomputery eksaskalowe zostaną wprowadzone do 2018 r., to strategia dotycząca technologii kwantowej znajduje się wciąż na etapie przygotowań i wpisuje się w podejście długoterminowe.

4.5 Komunikat w bardzo ogólny sposób odnosi się do mechanizmów naturalnej integracji między infrastrukturą akademicką, ośrodkami badań naukowych i instytucjami publicznym w związku z europejską chmurą dla otwartej nauki oraz europejską infrastrukturą danych. Strategia ta nie powiedzie się bez koordynacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Podnoszenie świadomości i zmiana systemów zachęt dla środowiska akademickiego, przemysłu i usług publicznych w celu udostępniania danych stanowią niezbędny krok ku rozwojowi przetwarzania w chmurze dla otwartej nauki. W szczególności kluczowe znaczenie dla określenia szczegółów dotyczących otwartych danych na podstawie oddolnego procesu mogą mieć te społeczności, w których wymiana danych jest już dość powszechna, jak ma to miejsce w przypadku wielu dziedzin badań.

4.5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji, by począwszy od 2017 r. otwarty dostęp do wyników badań naukowych był standardową opcją we wszystkich nowych projektach realizowanych w ramach programu „Horyzont 2020”. EKES zachęca Komisję, by przeanalizowała zalecenia z 2012 r. w sprawie dostępu do informacji naukowej oraz jej ochrony.

4.6 Ponadto należy uściślić mechanizmy poszerzania bazy użytkowników za pośrednictwem centrów doskonałości w dziedzinie danych i oprogramowania oraz ośrodków innowacji usług związanych z danymi dla MŚP, tak jak obiecano to innowacyjnym MŚP i przemysłowi.

4.7 EKES domaga się także lepszej struktury zarządzania chmurą, która według Komisji zostanie określona po zakończeniu rozpoczętego już procesu starannych przygotowań. Społeczność naukowa, przedsiębiorstwa i obywatele mają prawo do udziału w tej strukturze zarządzania, a Komisja ma obowiązek określenia, w jaki sposób i w jakim zakresie jest to możliwe. Korzystanie z platformy polityki na rzecz otwartej nauki (ang. OSPP) może być przydatnym instrumentem.

4.8 EKES wnosi, aby w kwestiach takich jak zarządzanie, stopniowe udostępnianie infrastruktury wszystkim użytkownikom oraz sposoby wykorzystywania i przechowywania danych zainicjowano szeroko zakrojone konsultacje angażujące bezpośrednio społeczność naukową i obywateli zrzeszonych w stowarzyszeniach reprezentujących ich interesy.

4.9 W szczególności Komisja powinna podać bardziej szczegółowe informacje na temat platformy administracyjnej do zarządzania chmurą.

4.10 Biorąc pod uwagę dużą liczbę państw, w których inicjatywa miałaby być wdrożona, ale także kontekst ekonomiczny, czyli niski wzrost gospodarczy w Europie niesprzyjający prywatnym inwestycjom w europejską inicjatywę, która w rzeczywistości miałaby jedynie pośredni i drugorzędny wpływ na przemysł i MŚP, Komitet uważa, że kwestia finansowania jest bezwzględnym priorytetem dla Europy.

4.11 Przedsiębiorstwa mogłyby bowiem korzystać z pozytywnych efektów chmury i infrastruktury danych dopiero po ich wdrożeniu, przy jednoczesnym poszanowaniu wspólnych norm technicznych, które należy jeszcze opracować, i w ramach prawnych dotyczących ochrony prywatności, bezpieczeństwa cybernetycznego i własności intelektualnej, które jeszcze wymagają ujednolicenia, zarówno w odniesieniu do prawodawstwa unijnego, jak i jego transpozycji do ustawodawstw państw członkowskich.

4.12 W związku z tym EKES wnosi o stworzenie wspólnego portalu cyfrowej Europy w celu ułatwienia dostępu obywateli i przedsiębiorstw do istniejących tekstów unijnych.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Priorytety w normalizacji ICT na jednolitym rynku cyfrowym”

(COM(2016) 176 final)

(2016/C 487/15)

Sprawozdawca: **Gundars STRAUTMANIS**

Wniosek o konsultację:	Komisja Europejska, 19.4.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	7.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21.9.2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania	159/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. **EKES ogólnie rzecz biorąc z zadowoleniem przyjmuje** opracowany przez Komisję dokument, ponieważ ustanawia on punkt wyjścia dla planów i inicjatyw, które będą sprzyjały normalizacji ICT. Określono w nim priorytetowe dziedziny oraz podstawowe działania wraz z harmonogramem (planem działania).

1.2. **Komitet jest przekonany**, że normalizacja powinna przyczynić się do zwiększenia wartości dodanej, zapewnienia zatrudnienia we wszystkich dziedzinach i poprawy dobrobytu społeczeństwa jako całości. Jest zatem szczególnie istotne, aby określić priorytetowe dziedziny, w których normalizacja ma zostać przeprowadzona, w tym w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), aby rozwiązać te kwestie, które mają istotne znaczenie dla wszystkich. Dowodzi to, że wniosek Komisji jest rzeczywiście konieczny, a także wyraźnie pokazuje, dlaczego sporządzenie tego dokumentu jest kluczowe dla dalszej normalizacji ICT, a co za tym idzie, dla rozwoju jednolitego rynku cyfrowego.

1.3. **EKES pragnie przedstawić szereg zaleceń**, które mogą przyczynić się do dalszych ulepszeń komunikatów Komisji oraz innych sporządzonych przez nią dokumentów towarzyszących.

1.3.1. Zalecenie nr 1

EKES zaleca, by w przyszłych komunikatach oraz innych powiązanych dokumentach Komisja informowała wszystkie zainteresowane strony o konieczności przyjęcia zrównoważonego podejścia do normalizacji ICT: pojawia się tu kwestia norm jako czynnika ograniczającego kreatywność.

1.3.2. Zalecenie nr 2

EKES zaleca, by dokładano starań, aby zapewnić spójność między priorytetowymi obszarami w normalizacji ICT, które zostały różnie określone w komunikacie Komisji oraz w rocznym kroczącym planie działań na rzecz normalizacji ICT. W celu zapewnienia spójności między różnymi dokumentami i wszystkimi wzajemnie powiązanymi tekstami należy stosować ujednoliconą terminologię.

1.3.3. Zalecenie nr 3

Biorąc pod uwagę, jak ważne jest ustalenie priorytetów w zakresie normalizacji ICT, **EKES zaleca**, by przedstawiono więcej informacji na temat uzasadnienia, metodologii i skutków wyboru priorytetowych obszarów.

1.3.4. Zalecenie nr 4

W trosce o to, by wszystkie zainteresowane strony były lepiej informowane o wdrażaniu komunikatu Komisji i jego spójnym charakterze, **EKES zaleca** rozpowszechnianie informacji o powtarzających się działaniach stanowiących uzupełnienie lub kontynuację prac wszczętych w następstwie dokumentu Komisji.

1.3.5. Zalecenie nr 5

Aby wszystkie zaangażowane strony miały pewność, że przy opracowaniu komunikatu Komisja wyszła poza kwestie związane bezpośrednio z priorytetami w normalizacji ICT i oceniła również wpływ tych priorytetów na różne kwestie społeczne (zob. art. 11 TFUE), **EKES zaleca**, by przyszłe komunikaty Komisji zawierały szczegółowe informacje na temat udziału różnych zainteresowanych stron i społecznych konsekwencji jej podejścia w dziedzinie normalizacji ICT, które już wpływa na całe społeczeństwo.

1.4. Wyrażając ogólne poparcie dla komunikatu Komisji, **EKES sugeruje jednakże** aby rozważyć:

- czy komunikat pod względem formalnym wystarczy do osiągnięcia opisanych celów, przykładowo do zajęcia „przodującej pozycji”, czy też należy skorzystać z form dających większe możliwości działania i podejmowania decyzji,
- czy nie należy ponownie przeanalizować pojęcia „przodującej pozycji” i czy komunikat Komisji nie powinien kłaść nacisku na partnerską współpracę ze światowymi organizacjami normalizacyjnymi raczej niż kierować się zasadami konkurencji, zważywszy że w większości mamy takie same potrzeby wykraczające poza granice UE.

2. Wstęp

2.1. W dniu 19 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Priorytety w normalizacji ICT na jednolitym rynku cyfrowym” (COM(2016) 176 final).

2.2. **Cele** komunikatu Komisji:

- wspieranie i wzmacnianie roli Europy w światowej gospodarce cyfrowej,
- zagwarantowanie, by normy ICT były opracowane w sposób bardziej odpowiadający potrzebom polityki,
- zadbanie o to, aby normy te były dynamiczne, otwarte i ściślej związane z badaniami i innowacjami.

2.3. **Istota** komunikatu Komisji:

- **Wszechstronne podejście strategiczne i polityczne do normalizacji priorytetowych technologii informacyjno-komunikacyjnych.** W komunikacie przedstawiono wszechstronne podejście strategiczne i polityczne do normalizacji priorytetowych technologii informacyjno-komunikacyjnych, które mają zasadnicze znaczenie dla ukończenia tworzenia jednolitego rynku cyfrowego.
- **Sprostanie wyzwaniom związanym z normalizacją ICT.** Dążąc do sprostania wyzwaniom związanym z normalizacją ICT, Komisja zapowiedziała wprowadzenie „zintegrowanego planu normalizacji, aby ustalić i zdefiniować priorytety normalizacji z naciskiem na technologie i dziedziny, które mają fundamentalne znaczenie dla jednolitego rynku cyfrowego”.

2.4. **Kontekst** komunikatu Komisji:

- **Wspólne normy jako podstawa skutecznego jednolitego rynku cyfrowego.** Wspólne normy zapewniają interoperacyjność technologii cyfrowych i są podstawą skutecznego jednolitego rynku cyfrowego. Gwarantują one, że technologie współdziałają ze sobą sprawnie i niezawodnie, zapewniają korzyści skali, sprzyjają badaniom i innowacjom oraz utrzymują otwartość rynków. Natomiast różne normy krajowe mogą znacznie spowalniać innowacje i stawiać przedsiębiorstwa europejskie w niekorzystnej sytuacji w stosunku do reszty świata.

- **Rozporządzenie (UE) nr 1025/2012 w sprawie normalizacji europejskiej.** Niedawne zmiany w unijnej polityce normalizacyjnej zaowocowały przyjęciem rozporządzenia (UE) nr 1025/2012 w sprawie normalizacji europejskiej oraz stworzeniem ram bardziej przejrzystego, wydajnego i skutecznego europejskiego systemu normalizacyjnego dla wszystkich sektorów przemysłu. **Analizowany komunikat opiera się na rozporządzeniu (UE) nr 1025/2012** ⁽¹⁾ i jest związany z planowaną wspólną inicjatywą dotyczącą normalizacji, która jest częścią szerszej strategii jednolitego rynku (COM(2015) 550 final, „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”).

2.5. Kluczowe kwestie poruszone w komunikacie Komisji:

- Normy w technologiach informacyjno-komunikacyjnych fundamentem jednolitego rynku cyfrowego
- Opracowywanie norm w zakresie ICT: szybko zmieniający się i pełen wyzwań kontekst międzynarodowy
- Odpowiedź Europy: dwutorowy plan ustalania priorytetów i zapewnienia norm ICT na potrzeby jednolitego rynku cyfrowego
- Pięć priorytetowych dziedzin: elementy składowe opracowywania norm ICT
- Zobowiązanie na wysokim szczeblu do osiągnięcia wyników i zapewnienia przodującej pozycji w dziedzinie norm

3. Przegląd i ogólne uwagi dotyczące treści komunikatu Komisji

3.1. Normy ICT fundamentem jednolitego rynku cyfrowego

3.1.1. W punkcie 1 komunikatu Komisja stwierdza się, że transformacja gospodarki światowej w gospodarkę cyfrową dotyczy wszystkich sektorów przemysłowych i usługowych. Jednocześnie w punkcie 1 przedstawiono ogólne kwestie dotyczące komunikatu, takie jak:

- cel komunikatu,
- charakter komunikatu,
- kontekst komunikatu.

3.2. Opracowywanie norm w zakresie ICT: szybko zmieniający się i pełen wyzwań kontekst międzynarodowy

3.2.1. W punkcie 2 komunikatu Komisji zauważono, że z opracowaniem norm ICT wiąże się kilka nowych wyzwań, które wymagają konkretnego i wyważonego rozwiązania na szczeblu europejskim.

3.2.2. W tekście komunikatu podkreślono, że potencjalnymi konsekwencjami tych wyzwań mogłoby być rozproszenie ograniczonych zasobów, brak efektywności, a w szerszym ujęciu słabienie potencjału innowacyjnego w Europie.

3.3. Odpowiedź Europy: dwutorowy plan ustalania priorytetów i zapewnienia norm ICT na potrzeby jednolitego rynku cyfrowego

3.3.1. W punkcie 3 komunikatu Komisji przedstawiono plan działań priorytetowych dla następnej fali normalizacji technologii w gospodarce cyfrowej.

3.3.2. Zaproponowane przez Komisję podejście:

- 1) w komunikacie określono **listę priorytetowych elementów składających się** na jednolity rynek cyfrowy, wśród których poprawa normalizacji ICT jest najpilniejsza; do listy dołączono zakładane wyniki i harmonogram realizacji;
- 2) Komisja proponuje procedurę na wysokim szczeblu politycznym, która będzie służyć zatwierdzeniu, monitorowaniu i – w razie konieczności – dostosowywaniu wykazu priorytetów. Planuje się, że w procesie tym będzie można korzystać z instrumentów europejskiego systemu normalizacji, a uczestniczyć w nim będzie szereg zainteresowanych stron, zarówno w UE, jak i na szczeblu międzynarodowym.

3.3.3. Obie części tego planu priorytetów będą musiały być realizowane łącznie, aby zapewnić UE pozycję lidera w globalnej gospodarce cyfrowej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 316 z 14.11.2012, s. 12.

3.4. Pięć priorytetowych dziedzin: elementy składowe opracowywania norm ICT

3.4.1. W pkt 3.1 komunikatu Komisja określiła pięć obszarów priorytetowych, które stanowią **zasadnicze technologiczne elementy składowe** jednolitego rynku cyfrowego (kolejność wymienionych dziedzin nie ma znaczenia):

- przetwarzanie w chmurze,
- internet rzeczy (IoT),
- łączność 5G,
- technologia (dużych) zbiorów danych,
- bezpieczeństwo cybernetyczne.

3.4.2. Obszary priorytetowe zostały wybrane na podstawie opinii europejskiej wielostronnej platformy ds. normalizacji ICT, która zrzesza przedstawicieli branży, organy ustanawiające normy, rządy i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

3.4.3. Transformacja cyfrowa ma znaczący wpływ na różne sektory przemysłu i konsumentów. Wiele ważnych obszarów zastosowań ICT (na przykład e-zdrowie, inteligentne systemy transportowe, inteligentna sieć energetyczna, zaawansowane technologie produkcyjne, inteligentne miasta itp.) opiera się bezpośrednio na pięciu wybranych priorytetach w normalizacji ICT.

3.4.4. **Wybrane priorytety będą uzupełnieniem innych instrumentów normalizacji stosowanych przy wdrażaniu europejskiej polityki w zakresie normalizacji.** Oprócz planowanej wspólnej inicjatywy dotyczącej normalizacji europejskiej, instrumentami tymi są plan działań na rzecz normalizacji ICT oraz roczny program prac Unii.

3.5. Zobowiązanie na wysokim szczeblu do osiągnięcia wyników i zapewnienia przodującej pozycji w dziedzinie norm

3.5.1. W punkcie 3.2 komunikatu Komisji stwierdza się, że samo określenie priorytetów w zakresie norm ICT dla jednolitego rynku cyfrowego nie wystarczy. Sukces zależy od powszechnego zaangażowania w normalizację na wysokim szczeblu wśród zainteresowanych stron: przemysłu, organizacji normalizacyjnych, społeczności naukowej, jak również instytucji UE i organów krajowych.

3.5.2. **Komisja proponuje proces na wysokim szczeblu w celu realizacji priorytetowych działań.** Proces ten będzie opierał się na europejskiej wielostronnej platformie ds. normalizacji, planie działań na rzecz normalizacji ICT oraz rocznym programie prac Unii w zakresie normalizacji europejskiej; będzie on również uzupełnieniem tych mechanizmów służących opracowywaniu norm i osiąganiu wyników w zakresie normalizacji. W swoim komunikacie Komisja opisuje poszczególne elementy procesu i wszystkie związane z nim działania.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Równowaga między normalizacją a kreatywnością

4.1.1. W ujęciu komunikatu Komisji normalizacja nie jest celem samym w sobie, lecz wyłącznie środkiem, którego jednym z celów jest pobudzanie badań naukowych i innowacji w dziedzinie ICT.

4.1.2. Każda norma daje nie tylko możliwości, ale również ustanawia ramy i ograniczenia. Normy mogą sprzyjać rozwojowi, ale mogą go również hamować, w szczególności w sektorach o bardzo szybkim tempie rozwoju, takich jak ICT.

4.1.3. W punkcie 2 komunikatu, zatytułowanym „Opracowywanie norm w zakresie ICT: szybko zmieniający się i pełen wyzwań kontekst międzynarodowy” stwierdza się w odniesieniu do problemów związanych z procesem normalizacji, że „[...] **innowacje może spowalniać** rosnąca złożoność wynikająca z dużej liczby norm, a także różnorodność społeczności technicznych zaangażowanych w tworzenie norm”.

4.1.4. Wyniki konsultacji publicznych („Synopsis report on the public consultation »Standards in the digital single market: setting priorities and ensuring delivery«” – Streszczenie sprawozdania z konsultacji publicznych nt. „Normy mające zastosowanie do jednolitego rynku cyfrowego: ustanowienie priorytetów, zapewnienie wyników”) przedstawiają punkt widzenia zainteresowanych grup podmiotów, takich jak sektor ICT. Sektor ten jest zainteresowany tym, aby proces normalizacji miał charakter oddolny.

4.1.5. Jest oczywiste, że wprowadzenie zbyt rygorystycznych lub przedwczesnych norm może:

- ograniczać kreatywność, co mogłoby opóźnić opracowanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań,
- doprowadzić do sytuacji, w której normy zostały opracowane i zatwierdzone, lecz producenci prowadzą swoją bieżącą działalność według innych „norm”, które sami zdefiniowali.

4.1.6. Oznacza to, że w procesie normalizacji należy uważnie ocenić sytuację w odniesieniu do opracowania, przyjęcia i wdrożenia poszczególnych norm; należy także znaleźć odpowiednią równowagę między normami jako czynnikiem ograniczającym a kreatywnością, czyli pozostawieniem możliwości swobodnego działania przez tworzenie nowych niestandardowych rozwiązań.

4.1.7. *Zalecenie nr 1*

EKES zaleca, by w przyszłych komunikatach oraz innych powiązanych dokumentach Komisja informowała wszystkie zainteresowane strony o konieczności przyjęcia zrównoważonego podejścia do normalizacji ICT: pojawia się tu kwestia norm jako czynnika ograniczającego kreatywność.

4.2. **Brak spójności między priorytetowymi dziedzinami w różnych dokumentach dotyczących normalizacji**

4.2.1. W punkcie 3.1 komunikatu Komisja przedstawia pięć wspomnianych priorytetowych dziedzin dla normalizacji ICT:

- przetwarzanie w chmurze,
- internet rzeczy (IoT),
- **łącność 5G,**
- **bezpieczeństwo cybernetyczne,**
- **technologia (dużych) zbiorów danych.**

4.2.2. Jednocześnie komunikat zawiera odwołania do rocznego kroczącego planu działań na rzecz normalizacji ICT. Poszczególne dziedziny wymienione i opisane w rocznym kroczącym planie działań na rzecz normalizacji ICT na rok 2016 przedstawiono poniżej:

3.5.	Kluczowe czynniki zmian i bezpieczeństwo	95
3.5.1.	Przetwarzanie w chmurze	96
3.5.2.	Informacje sektora publicznego, otwarte dane i duże zbiory danych	101
3.5.3.	e-Administracja	106
3.5.3.1.	DCAT Profil aplikacyjny dla portali danych w Europie	107
3.5.3.2.	Wymiana metadanych dotyczących nadających się do ponownego wykorzystania zasobów interoperacyjności (e-administracja)	107
3.5.3.3.	Podstawowe słownictwo mające ułatwić opracowanie rozwiązań interoperacyjnych	107
3.5.4.	Identyfikacja elektroniczna i usługi zaufania, w tym podpisy elektroniczne	109
3.5.5.	Identyfikacja radiowa (RFID)	112
3.5.6.	Internet rzeczy	114
3.5.7.	Bezpieczeństwo sieci i informacji	120
3.5.8.	e-Prywatność	124
3.5.9.	e-Infrastruktura dla badań naukowych i działalności naukowej wymagającej przetwarzania obliczeniowego	127
3.5.10.	Opracowanie map infrastruktury szerokopasmowej	131
3.5.11.	Ochrona kina cyfrowego	134

4.2.3. Chociaż dwa wspomniane dokumenty – komunikat Komisji i kroczący plan działań na rzecz normalizacji ICT na rok 2016 – są powiązane i wzajemnie się uzupełniają, to stosuje się w nich różną terminologię. W żadnym z tych dwóch dokumentów nie stwarza się powiązań między podobnymi dziedzinami normalizacji.

4.2.4. Zalecenie nr 2

EKES zaleca, by dokładano starań, aby zapewnić spójność między priorytetowymi obszarami w normalizacji ICT, które zostały różnie określone w komunikacie Komisji oraz w rocznym kroczącym planie działań na rzecz normalizacji ICT. W celu zapewnienia spójności między różnymi dokumentami i wszystkimi wzajemnie powiązanymi tekstami należy stosować ujednoliconą terminologię.

4.3. Wybór priorytetów w zakresie normalizacji ICT

4.3.1. W punkcie 3.1 komunikatu Komisji przedstawiono pięć priorytetowych dziedzin dla normalizacji ICT i stwierdzono, że: „Obszary te zostały wybrane w oparciu o opinie europejskiej wielostronnej platformy ds. normalizacji ICT, która zrzesza przedstawicieli branży, organy ustanawiające normy, rządy i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. **W konsultacjach publicznych potwierdził się powszechny konsensus w zakresie proponowanych priorytetów**”.

4.3.2. Konsultacje publiczne trwały od 23 września 2015 r. do 4 stycznia 2016 r. i objęły 168 uczestników. Wyniki konsultacji przedstawiono w dokumencie pt. **Synopsis report on the public consultation „Standards in the digital single market: setting priorities and ensuring delivery”** („Streszczenie sprawozdania z konsultacji publicznych nt. „Normy mające zastosowanie do jednolitego rynku cyfrowego: ustanowienie priorytetów, zapewnienie wyników”).

4.3.3. Biorąc pod uwagę, że wyniki badania są uwzględniane przy wyborze priorytetowych dziedzin strategii w zakresie ICT, które zostały określone w komunikacie Komisji i dotyczą dużej liczby europejskich przedsiębiorców, stosunkowo niski wskaźnik uczestnictwa (168 respondentów) może wymagać dodatkowych informacji na temat składu struktury respondentów.

4.3.4. Sprawozdanie zawiera informacje na temat grup respondentów ⁽²⁾.

4.3.5. Jak można zauważyć, wielu respondentów należy do różnych organizacji normalizacyjnych. Stosunkowo niewielka jest grupa podmiotów opracowujących innowacje i producentów, którzy są wyczerpani na potrzeby rynku, wyznaczają tendencje rozwoju technologicznego lub podążają za nimi i mają własne plany rozwojowe. W wartościach bezwzględnych ich liczba jest niewielka.

4.3.6. Wyniki konsultacji przedstawione w streszczeniu sprawozdania (*Synopsis report*) dostarczają informacji na temat wybranych dziedzin, lecz nie podają liczby rzeczywiście przeanalizowanych dziedzin ani ich nie określają (nie wskazują także dziedzin wymienionych w rocznym planie działań na rzecz normalizacji ICT). Nie podaje się również, kto dokonał wyboru, ani – w przypadku gdy początkowa lista zawierała inne dziedziny – jakie były opinie na ich temat.

4.3.7. Zalecenie nr 3

Biorąc pod uwagę, jak ważne jest ustalenie priorytetów w zakresie standaryzacji ICT, **EKES zaleca**, by przedstawiono więcej informacji na temat uzasadnienia, metodologii i skutków wyboru priorytetowych obszarów.

4.4. Cykl życia komunikatu

4.4.1. W swoim komunikacie Komisja przedstawia wiele konkretnych punktów, które z czasem ulegną zmianie, w tym dziedziny priorytetowe, kluczowe działania, najważniejsze terminy i wiele innych. Oznacza to, że tego rodzaju dokument, tzn. komunikat Komisji, nie może mieć charakteru długoterminowego.

4.4.2. W związku z tym zachodzi potrzeba przewidzenia szczegółowej procedury, która byłaby stosowana w praktyce i która określałaby sposób i częstotliwość przeprowadzania ponownej oceny dokumentu, organizowania konsultacji publicznych, podejmowania decyzji, prowadzenia planowania operacyjnego i realizowania innych działań; oznacza to, że należy zaplanować regularne zarządzanie cyklem życia dokumentu i wszelkie związane z tym działania.

4.4.3. Zalecenie nr 4

W trosce o to, by wszystkie zainteresowane strony były lepiej informowane o wdrażaniu komunikatu Komisji i jego spójnym charakterze, **EKES zaleca** rozpowszechnianie informacji o powtarzających się działaniach stanowiących uzupełnienie lub kontynuację prac wszczętych w następstwie dokumentu Komisji.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-17/synopsis_report_on_the_public_consultation_-_standards_in_the_digital_single_market_setting_priorities_and_ensuring_delivery_15264.pdf

4.5. Niewystarczająco uwzględnione tematy

4.5.1. Komunikat Komisji przywołuje wiele aspektów związanych z wyborem priorytetów w dziedzinie normalizacji ICT oraz z przewidzianymi działaniami mającymi zapewnić postęp w tym zakresie. Niemniej analizując przedmiotowy komunikat i powiązane dokumenty, grupa analityczna EKES-u stwierdziła, że o wielu kwestiach istotnych dla społeczeństwa nigdzie się w nim nie wspomina, lub tylko się o nich napomyka.

4.5.2. Wprawdzie głównym celem komunikatu Komisji jest określenie priorytetowych kierunków dla normalizacji ICT i związanych z nią działań, lecz jego wdrożenie i zastosowanie w praktyce będą mieć również skutki, bezpośrednie lub pośrednie, w takich dziedzinach, jak:

- prawa konsumentów,
- działalność małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),
- zatrudnienie i bezpieczeństwo zatrudnienia,
- czas i warunki pracy,
- możliwości dostępu do ICT osób o specjalnych potrzebach,
- ochrona środowiska naturalnego,
- różne inne kwestie związane z wymiarem społecznym.

4.5.3. EKES zauważa, że w trakcie procesu normalizacji należy zwrócić uwagę na:

- zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom „równych warunków działania”,
- podkreślanie zagadnień dotyczących normalizacji w zawieranych przez UE dwustronnych umowach o wolnym handlu,
- sposób definiowania sektorów działalności,
- kompetencje pracowników w zakresie spełniania wymogów norm,
- podstawowe prawa pracowników,
- zaangażowanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w dialog.

4.5.4. Zalecenie nr 5

Aby wszystkie zainteresowane strony miały pewność, że przy opracowaniu komunikatu Komisja nie tylko uwzględniła zagadnienia związane bezpośrednio z priorytetami w normalizacji ICT, lecz oceniła również wpływ tych priorytetów na różne kwestie społeczne (zob. art. 11 TFUE), **EKES zaleca**, by przyszłe komunikaty Komisji zawierały bardziej szczegółowe informacje na temat udziału różnych zainteresowanych stron i społecznych konsekwencji przyjętego przez Komisję podejścia w dziedzinie normalizacji ICT, którego skutki są już odczuwane przez całe społeczeństwo.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji”

(COM(2016) 179 final)

(2016/C 487/16)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację:	Komisja Europejska, 19.4.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	7.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	22.9.2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania	162/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Cel Unii Europejskiej, aby do 2020 r. administracja elektroniczna świadczyła wolne od granic, spersonalizowane, przyjazne dla użytkownika usługi cyfrowe typu koniec-koniec, wydaje się niemożliwy do zrealizowania przy obecnym tempie wdrażania kolejnych powiązanych planów działania w znacznej liczbie państw członkowskich.

1.2. EKES popiera propozycje zawarte w trzecim planie działania UE (2016–2020) mające na celu przyspieszenie wdrażania skutecznej, interoperacyjnej i powszechnie dostępnej administracji elektronicznej.

1.3. Administracja elektroniczna nie będzie mogła działać do czasu spełnienia pozostałych wymogów wstępnych, takich jak udostępnienie wydajnej sieci i usług cyfrowych, powszechny dostęp w przystępnej cenie oraz odpowiednia edukacja cyfrowa użytkowników na wszystkich szczeblach i we wszystkich grupach wiekowych. Mimo że w perspektywie średnio- lub długoterminowej administracja elektroniczna powinna stać się domyślnym środkiem komunikacji, to jednak w odniesieniu do obywateli, którzy tego sobie życzą, należy utrzymać tradycyjne środki komunikacji z administracją publiczną (korespondencja pocztowa, kontakt osobisty, telefon).

1.4. Co się tyczy praw użytkowników administracji elektronicznej – w szczególności praw w dziedzinie dostępu i niedyskryminacji, wolności słowa i informacji, ochrony prywatności i danych osobowych, kształcenia i wiedzy ogólnej, od edukacji szkolnej aż po uczenie się przez całe życie, środków odwoławczych itp. – EKES proponuje, aby Komisja zebrała na jednym portalu internetowym wszystkie prawa użytkowników administracji elektronicznej.

1.5. Komitet popiera siedem zasad, na których opiera się wniosek Komisji, ale wyraża wątpliwości, czy niektóre z nich mogą zostać wdrożone bez konieczności rozwiązania powiązanych z nimi problemów prawnych i technicznych.

1.6. W przypadku zasady jednorazowości, zgodnie z którą osoby fizyczne i przedsiębiorstwa nie muszą przekazywać administracji tych samych informacji więcej niż jeden raz, EKES stwierdza, że nie rozwiązano problemów prawnych i organizacyjnych, i wzywa Komisję do uruchomienia projektu pilotażowego w przedmiotowej dziedzinie. Proponuje również, aby przewidzieć zasadę całościowego podejścia do administracji polegającą na współpracy między różnymi organami administracji publicznej wykraczającą poza zakres kompetencji poszczególnych organów i mającej na celu udzielenie zintegrowanej odpowiedzi wnioskodawcy przez jedną instancję.

1.7. Komitet ubolewa również, że wśród wybranych zasad nie znalazła się zasada ciągłej aktualizacji, polegająca na modernizacji systemów i technologii informatycznych w organach administracji publicznej, aby zawsze były one dostosowane do postępu technologicznego.

1.8. EKES nalega, aby w ramach zasady otwartości i przejrzystości obywatelom i przedsiębiorstwom wyraźnie przysługiwało prawo kontroli przekazywania ich danych osobowych innym organom administracji publicznej oraz, w stosownych wypadkach, wnioskowania o usunięcie tych danych (prawo do bycia zapomnianym) z poszanowaniem właściwych przepisów i procedur, i wnosi, aby przedstawiono wniosek dotyczący bezpiecznego europejskiego systemu archiwizacji i wymiany dokumentów online.

1.9. Zważywszy, że wielu obywateli musi zaznajomić się z nowym narzędziem administracji elektronicznej, EKES uważa, że państwa członkowskie i ich samorządy regionalne i lokalne powinny zaoferować obywatelom szkolenia z zakresu umiejętności cyfrowych oraz że należy je zachęcać do stworzenia wspomaganej usługi cyfrowej (tj. połączonej z odpowiednim wsparciem dla użytkowników) lub do zapewniania pomocy lokalnej, które będą współfinansowane z funduszy europejskich. Dotyczy to tak samo pracowników administracji publicznej w kontekście ustawicznego szkolenia zawodowego.

1.10. EKES ubolewa głęboko, że plan działania całkowicie pomija konsekwencje i skutki społeczne administracji elektronicznej, podobnie jak oddziaływanie na zatrudnienie, zarówno pod względem utraty miejsc pracy, jak i licznych wakatów wynikających z braku kandydatów mogących wykazać się wymaganymi cyfrowymi kwalifikacjami zawodowymi. W ramach przeniesienia miejsc pracy, uwolnionych w wyniku digitalizacji administracji publicznej, pracownicy, których stanowiska są likwidowane, powinni zostać skierowani do prowadzenia wspomaganej usługi cyfrowej lub przesunięci do wykonywania odpowiednich zadań zawodowych.

2. Wprowadzenie

2.1. Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015 (technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej) ⁽¹⁾ zakończył się w grudniu 2015 r.

2.2. Administracja elektroniczna pozostaje jednak jednym z wielkich projektów agendy cyfrowej i jedną z głównych inicjatyw realizowanych na szczeblu Unii Europejskiej i państw członkowskich, niezbędnych do stworzenia jednolitego rynku cyfrowego.

2.3. Wiele inicjatyw przewidzianych w zakończonym planie nie zostało jeszcze należycie wdrożonych w wielu państwach członkowskich i powinny one zostać wznowione w ramach nowego planu działania na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020.

2.4. Organy administracji publicznej powinny obecnie dopracować koncepcję swoich usług online w większym stopniu ukierunkowaną na potrzeby użytkowników, aby zapewnić działanie skutecznych i wydajnych usług administracji elektronicznej ponad granicami krajowymi.

3. Treść komunikatu

3.1. Nowy plan działania, który kładzie nacisk na przyspieszenie transformacji cyfrowej, ma pełnić funkcję katalizatora i powinien umożliwić koordynację działań i zasobów na rzecz modernizacji sektora publicznego w dziedzinie administracji elektronicznej.

3.2. Na plan składa się 20 działań, ale wykaz ten nie jest wyczerpujący i mogą one być uzupełniane – w miarę jak zmieniać się będzie to bardzo dynamiczne środowisko – innymi środkami, proponowanymi przez Komisję lub przez zainteresowane strony.

3.3. Inicjatywy, które zostaną uruchomione w ramach nowego planu działania, powinny być zgodne z następującymi podstawowymi zasadami:

- Domyslna cyfrowość: świadczenie usług drogą cyfrową powinno stać się normą, przy zachowaniu innych kanałów komunikacji dla osób nieposiadających dostępu do internetu z wyboru lub z konieczności. Usługi publiczne powinny być ponadto świadczone w ramach pojedynczych punktów kontaktowych lub punktów kompleksowej obsługi i za pośrednictwem różnych kanałów.
- Zasada jednorazowości: zgodnie z tą zasadą obywatele i przedsiębiorstwa nie powinni być zmuszeni do podawania tej samej informacji organom administracji więcej niż jeden raz.

⁽¹⁾ COM(2010) 743 final i COM(2010) 744 final.

- **Powszechność i dostępność:** administracje publiczne powinny opracować cyfrowe usługi publiczne tak, aby były one z założenia powszechne i dostosowane do różnych potrzeb, np. potrzeb osób starszych lub niepełnosprawnych.
- **Otwartość i przejrzystość:** administracje publiczne powinny wymieniać się informacjami i danymi oraz zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom dostęp do ich danych, kontrolę nad nimi i możliwość ich poprawiania; powinny też umożliwić użytkownikom monitorowanie procesów administracyjnych, które ich dotyczą; ponadto powinny współpracować z zainteresowanymi podmiotami (takimi jak przedsiębiorstwa, naukowcy i organizacje non-profit) w zakresie opracowywania i świadczenia usług.
- **Domyslna transgraniczność:** administracje publiczne powinny udostępniać odpowiednie cyfrowe usługi publiczne na poziomie transgranicznym i zapobiegać dalszej fragmentacji, wspierając tym samym mobilność w ramach jednolitego rynku.
- **Domyslna interoperacyjność:** usługi publiczne powinny być opracowywane w taki sposób, aby funkcjonowały bezproblemowo w ramach jednolitego rynku i między sztywnymi strukturami organizacyjnymi w oparciu o swobodny przepływ danych i usług cyfrowych w Unii Europejskiej.
- **Niezawodność i bezpieczeństwo:** w przypadku wszystkich inicjatyw należy zapewnić wyższy poziom ochrony danych osobowych, prywatności i bezpieczeństwa informatycznego, niż wynikałoby to ze zwykłej zgodności z ramami prawnymi w tych dziedzinach, uwzględniając wspomniane elementy na etapie projektowania.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES popiera działania Komisji mające na celu przyspieszenie rozwoju i wykorzystania usług administracji elektronicznej. Począwszy od pierwszego planu działania na rzecz administracji elektronicznej z 2006 r., państwa członkowskie angażują się w promowanie skutecznych, wydajnych, interoperacyjnych i powszechnie dostępnych usług administracji elektronicznej, także usług online ponad granicami krajowymi. Zobowiązania te potwierdzono w ramach strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego do 2020 r.

4.2. Należy jednak stwierdzić, że pomimo pewnych poczynionych postępów wynikających z ocen planu działania na lata 2011–2015 i pomimo znacznych udostępnionych, lecz w niewielkim stopniu wykorzystanych przez państwa członkowskie wspólnotowych środków finansowych użytkownicy wciąż muszą zmagać się – w bardzo różnym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich – z fragmentacją w modernizacji administracji publicznej w państwach członkowskich oraz niewystarczającą ofertą transnarodowych usług online. EKES zastanawia się, z jakich przyczyn udostępnione fundusze UE pozostają w znacznym stopniu niewykorzystane, i wnosi, by Komisja przeprowadziła w tym zakresie analizę, usunęła ewentualne bariery i zachęciła państwa członkowskie do skutecznego i wydajnego wykorzystania tych środków, szczególnie w dziedzinie e-administracji.

4.3. Administracja elektroniczna jest jednym z kluczowych elementów strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego. Niemniej inne kluczowe elementy cyfrowe, których nie uwzględniono w omawianym komunikacie, są wymogiem wstępnym wdrożenia administracji elektronicznej. Jest oczywiste, że sieci i usługi cyfrowe najnowszej technologii powinny być dostępne dla obywateli w każdym wieku i dla przedsiębiorstw i że powinni oni mieć do nich powszechny dostęp w przystępnej cenie, niezależnie od lokalizacji geograficznej lub sytuacji finansowej, a w stosownych przypadkach powinni móc także skorzystać ze wsparcia i szkoleń, aby zdobyć niezbędne umiejętności w celu skutecznego i odpowiedzialnego użytkowania aplikacji cyfrowych.

4.4. Inną kluczową kwestią są prawa użytkowników administracji elektronicznej, które w pierwszej kolejności wynikają z praw człowieka i podstawowych wolności mających zastosowanie do użytkowników internetu – w szczególności praw w dziedzinie dostępu i niedyskryminacji, wolności słowa i informacji, ochrony prywatności i danych osobowych, kształcenia i wiedzy ogólnej od edukacji szkolnej aż po uczenie się przez całe życie, środków odwoławczych itp. Dochodzą to tego szczegółowe prawa bezpośrednio związane z administracją elektroniczną. Ze względu na różne źródła praw, z których korzystają użytkownicy administracji elektronicznej, EKES proponuje, aby Komisja zebrała w ramach jednego portalu internetowego wszystkie prawa użytkowników administracji elektronicznej.

4.5. Mając na uwadze, że użytkownikom często trudno jest znaleźć potrzebne im informacje i wsparcie online, Komisja proponuje utworzenie, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, jednego portalu cyfrowego czy też cyfrowego punktu obsługi. Tego rodzaju portale działają już w większości państw członkowskich oraz w samorządach regionalnych i lokalnych. EKES popiera utworzenie takiego punktu dostępu do krajowej, regionalnej lub lokalnej administracji publicznej z myślą o tym, by kierować użytkowników bezpośrednio do organów właściwych do rozpatrywania ich wniosków czy postulatów.

4.6. Plan działania na lata 2016–2020 opiera się na siedmiu zasadach, które w znacznej części dominowały już w poprzednich planach działania. Wprawdzie w ujęciu ogólnym EKES popiera wspomniane zasady, zadaje sobie jednak pytanie co do sposobu ich wdrożenia bez uprzedniego uregulowania wszystkich powiązanych problemów prawnych (zarządzanie danymi osobowymi i ochrona prywatności w kontekście otwartej administracji) i technicznych (technologie wspomagające i przemysłowe, przeniesienie usług do środowiska cyfrowego).

4.7. Nowy plan działania kładzie nacisk na interoperacyjność i ponowne wykorzystywanie danych znajdujących się w posiadaniu organów administracji publicznej, gdyż wiele informacji gromadzonych obecnie przez administrację publiczną przeznaczonych jest wyłącznie do jednego celu lub ma bardzo ograniczone zastosowanie. W ramach zasady jednorazowości użytkownicy nie będą musieli ponownie wprowadzać aktualnych danych w ramach nowych kontaktów z administracją publiczną, która będzie mogła dzielić się nimi z innymi organami administracji, oczywiście z poszanowaniem ochrony danych osobowych i ochrony prywatności. Zgodnie z tą zasadą rejestry handlowe w całej Unii powinny zostać połączone, poszczególne systemy krajowe i transgraniczne powinny współpracować ze sobą, a organy administracji nie będą mogły ponownie wielokrotnie domagać się informacji, które już posiadają. Choć w zakresie e-administracji ma zastosowanie rozporządzenie o ochronie danych, EKES uważa, że należy zapewnić równowagę między kontrolą sprawowaną przez państwo prawa a bezpieczeństwem i wolnością obywateli.

4.8. Nowe podejście Komisji zakłada nadążanie za szybko zmieniającym się środowiskiem. Tymczasem Komitet zauważa, że wśród siedmiu wybranych zasad nie znalazła się zasada ciągłej aktualizacji, polegająca na modernizacji systemów i technologii informatycznych w organach administracji publicznej, aby zawsze były one dostosowane do postępu technologicznego. Oczekuje więc, że Komisja przetestuje tę zasadę w celu jej ewentualnego wdrożenia.

4.9. Komisja twierdzi, że pragnie położyć akcent na zaangażowanie obywateli w opracowanie cyfrowych usług publicznych i w ramach zasady otwartości i przejrzystości zachęca administracje publiczne do podjęcia dialogu z obywatelami, przedsiębiorstwami, przedstawicielami partnerów społecznych i konsumentów, naukowcami i organizacjami non-profit w zakresie opracowywania i świadczenia usług.

4.10. Obywatele będą mogli przedstawiać propozycje i składać bezpośrednio konkretne wnioski do Komisji i państw członkowskich za pośrednictwem „platformy współpracy”, która połączy obywateli i organy władzy w sieć i umożliwi zidentyfikowanie podobnych problemów w różnych państwach, a także dobrych praktyk i rozwiązań wdrażanych przez organy administracji. EKES popiera tę inicjatywę, dzięki której każdy może zgłaszać organom krajowym, regionalnym lub lokalnym problemy napotymane w swoim otoczeniu.

4.11. Zasada otwartości i przejrzystości przewiduje, że administracje publiczne powinny wymieniać się informacjami i danymi oraz zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom dostęp do swoich danych, kontrolę nad nimi i możliwość ich poprawiania. W odniesieniu do danych osobowych EKES nalega, aby obywatelom i przedsiębiorstwom wyraźnie przysługiwało prawo kontroli przekazywania swoich danych innym organom administracji publicznej oraz, w stosownych przypadkach, wniesienia o ich usunięcie (prawo do bycia zapomnianym), przy poszanowaniu przepisów i procedur w tym zakresie.

4.12. EKES uważa, że w tym kontekście, a także aby zapobiec kolejnym brakom kompatybilności, Komisja powinna przedstawić wniosek dotyczący bezpiecznego europejskiego systemu archiwizacji i wymiany dokumentów online.

4.13. Zasadą nieuwzględnioną w planie działania jest zasada całościowego podejścia do administracji polegająca na współpracy między różnymi organami administracji publicznej wykraczającej poza zakres ich kompetencji i mającej na celu udzielenie zintegrowanej odpowiedzi wnioskodawcy przez jedną instancję.

4.14. EKES apeluje do Komisji o przyspieszenie tworzenia punktów kompleksowej obsługi w dziedzinie e-sprawiedliwości, transportu morskiego i innych rodzajów transportu. Przyszła strategia powinna mieć na celu połączenie w miarę możliwości istniejących portali europejskich (takich jak „e-Sprawiedliwość”, [solvit](#), [youreurope](#) itp.) w jeden portal, a następnie przede wszystkim rozszerzenie go na portale krajowe, aby ułatwić wszelkiego rodzaju działania administracyjne.

4.15. Wprawdzie Komitet popiera stwierdzenie, że aby rozwijać usługi elektroniczne, państwa członkowskie oraz ich samorządy regionalne i lokalne powinny zwrócić się w przyszłości w kierunku tych portali, podkreśla jednak, że powinny one pozostać uzupełnieniem fizycznych punktów obsługi i tradycyjnych środków komunikacji (korespondencja pocztowa, osobisty kontakt w urzędzie, telefon).

4.16. Do określenia, w których państwach administracja elektroniczna jest najbardziej rozwinięta, Organizacja Narodów Zjednoczonych stosuje wskaźnik rozwoju oparty na trzech kryteriach: usługi elektroniczne przeznaczone dla obywateli, infrastruktura łączności oraz kapitał ludzki. Należy stwierdzić, że plan działania całkowicie pomija konsekwencje i skutki społeczne administracji elektronicznej, podobnie jak oddziaływanie na zatrudnienie, zarówno pod względem utraty miejsc pracy, jak i licznych wakatów wynikających z braku kandydatów mogących wykazać się wymaganymi cyfrowymi kwalifikacjami zawodowymi.

4.17. Fakt domyślnego oferowania usług elektronicznych nie może zwalniać z konieczności dalszego zwalczania przepaści cyfrowej.

4.18. Wciąż istnieją duże rozbieżności między ofertą usług e-administracji a stopniem ich wykorzystania i akceptacji przez użytkowników. Niechęć użytkowników do korzystania z usług online wynika często z braku umiejętności cyfrowych. Dla wielu obywateli konieczne jest zapoznanie się z nowym narzędziem administracji elektronicznej oraz wspomaganiej usługi cyfrowej lub pomocy lokalnej. Dotyczy to również pracowników administracji publicznej w kontekście ustawicznego szkolenia zawodowego.

4.19. EKES uważa, że należy zachęcać państwa członkowskie oraz ich władze regionalne i lokalne do stworzenia takiej cyfrowej usługi wsparcia obywateli, współfinansowanej z funduszy europejskich. W ramach przeniesienia miejsc pracy, uwolnionych w wyniku digitalizacji administracji publicznej, pracownicy, których stanowiska są likwidowane, powinni zostać skierowani do prowadzenia wspomaganiej usługi cyfrowej lub przesunięci do wykonywania odpowiednich zadań zawodowych.

Bruksela, dnia 22 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Przykładowy program energetyki jądrowej przedstawiony na podstawie art. 40 traktatu Euratom w celu uzyskania opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego”

[COM(2016) 177 final]

(2016/C 487/17)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 4.4.2016
Podstawa prawna	Artykuł 40 traktatu Euratom
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	210/2/11

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W celu wsparcia powstającego programu unii energetycznej w przygotowaniu są obecnie liczne przeglądy ustawodawstwa związanego z energetyką, które zostaną zaprezentowane w ciągu najbliższych 12 miesięcy. W odniesieniu do tego przeglądu strategicznego mogły pojawiać się oczekiwania, że jako wkład do tego kompleksowego pakietu legislacyjnego będzie on określał główne problemy związane z wytwarzaniem energii, badaniami w tym zakresie i likwidacją obiektów jądrowych. Jednakże przykładowy program energetyki jądrowej (PPEJ) nie zapewnia jasnego i kompleksowego podejścia, które wskazywałoby strategiczne rozwiązania złożonych kwestii dotyczących przyszłości energii jądrowej w europejskim koszyku energetycznym.

1.2. Wytwarzanie energii jądrowej jest kwestią politycznie delikatną w większości państw członkowskich i zależy od wahań w sferze społecznej i gospodarczej na szczeblu krajowym. Komitet wzywa Komisję do skorzystania z tej okazji i zaproponowania jasnego procesu analitycznego i metodyki, które mogą zapewnić spójne i dobrowolne ramy dla krajowego systemu podejmowania decyzji na temat ewentualnej roli energii jądrowej w koszyku energetycznym.

1.3. Komitet wzywa więc do dokonania zmian i uzupełnień w projekcie komunikatu, tak jak zostało to wyszczególnione w pkt 4.3, aby zawierał on konkretne rozdziały poświęcone następującym kwestiom:

- konkurencyjność energii jądrowej w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej,
- powiązane aspekty gospodarcze,
- wkład w bezpieczeństwo dostaw,
- zmiana klimatu i cele dotyczące ograniczenia emisji dwutlenku węgla,
- akceptacja społeczna, odpowiedzialność cywilna za szkody jądrowe, przejrzystość oraz skuteczny dialog na poziomie krajowym.

1.4. Przejrzysta procedura monitorowania ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa jądrowego i zaufania publicznego. Dlatego też EKES proponuje, aby w dokumencie w jasny sposób zatwierdzone zostały propozycje dotyczące monitorowania i sprawozdawczości zawarte w krajowych planach działania państw członkowskich, zgodnie z sugestią Europejskiej Grupy Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego. Należy poczynić większe wysiłki na rzecz włączenia sąsiednich krajów nienależących do UE.

1.5. Ponadto, jeśli chodzi o zaufanie publiczne, należy umieścić dalsze odniesienia do szeroko zakrojonych prac dotyczących gotowości poza terenem obiektu i w skali transgranicznej na wypadek sytuacji wyjątkowej (*Review of Current Off-site Nuclear Emergency Preparedness and Response Arrangements in EU Member States and Neighbouring Countries* [Przegląd bieżących ustaleń w zakresie gotowości i reagowania poza terenem obiektu jądrowego na wypadek sytuacji wyjątkowej w państwach członkowskich UE i krajach sąsiadujących]. Euratom, grudzień 2013 r.), a także do konkluzji ze szczytu bezpieczeństwa jądrowego z 2016 r., zwłaszcza w odniesieniu do potencjalnych zagrożeń terrorystycznych.

1.6. W uznaniu znaczącego zaangażowania UE w badania nad energią syntezy jądrowej pomocne byłoby dołączenie programu działań ilustrującego przechodzenie do jej wytwarzania w celach komercyjnych.

1.7. W świetle zagłosowania przez Zjednoczone Królestwo za wystąpieniem z UE należy rozważyć strategiczne skutki tego kroku, w szczególności jego znaczenie dla traktatu Euratom. W PPEJ trzeba wyraźnie stwierdzić, że istnieje potrzeba zastanowienia się nad dalekosiężnymi konsekwencjami tego głosowania.

2. Wstęp

2.1. Zgodnie z art. 40 traktatu Euratom Komisja Europejska „okresowo publikuje informacje na temat przykładowych programów, wskazując określone cele produkcyjne energetyki jądrowej oraz wszelkie typy inwestycji niezbędne do ich osiągnięcia. Przed opublikowaniem tych programów Komisja zasięga opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego” [COM (2003) 370 final]. Od 1958 roku zostało opublikowanych pięć przykładowych programów energetyki jądrowej (PPEJ), ostatni w 2007 r., oraz jedna aktualizacja w 2008 r. Ostateczna wersja zostanie przygotowana i opublikowana, gdy tylko Komisja otrzyma opinię EKES-u.

2.2. Podobnie jak to miało miejsce w przeszłości, Komitet docenia możliwość zaprezentowania swojej opinii na temat projektu dokumentu przed przedstawieniem przez Komisję ostatecznej wersji Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. EKES z naciskiem wzywa Komisję do włączenia zaleceń przedstawionych w części pierwszej niniejszej opinii, dzięki którym PPEJ stanie się dokumentem bardziej wszechstronnym i strategicznym, a tym samym w większym stopniu przyczyni się do stworzenia pakietu dotyczącego unii energetycznej.

2.3. Energia jądrowa jest jednym z głównych źródeł energii w UE. W sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej w 2015 r. zwraca się uwagę, że „UE jest jedną z zaledwie trzech głównych gospodarek na świecie, które generują ponad połowę swojej energii elektrycznej bez emisji gazów cieplarnianych, 27 % energii pochodzi ze źródeł odnawialnych, a kolejne 27 % z energii jądrowej”. W sprawozdaniu tym wskazuje się również, że PPEJ „powinien skutkować większą jasnością w odniesieniu do długoterminowych potrzeb w zakresie inwestycji jądrowych i zarządzania zobowiązaniami wynikającymi z działań w dziedzinie jądrowej” (COM(2015) 572 final).

2.4. Strategia energetyczna UE od poprzedniego PPEJ była szeroko rozwijana i jest obecnie traktowana priorytetowo. Cele na lata 2020, 2030 i 2050 zostały określone, jednak pozostają nadal podstawowe zmienne i niepewność. Chodzi tu m. in. o zakres, w jakim będzie realizowane porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu, zmienność na międzynarodowym rynku paliw kopalnych, tempo, w jakim stosowane będą nowe technologie, kwestia tego, które państwa są członkami UE, wpływ globalnej koniunktury gospodarczej oraz zakres, w jakim będą realizowane przewidywane ogromne inwestycje w całym łańcuchu energetycznym.

2.5. Jednakże niezależnie od polityki energetycznej UE, kluczowe decyzje dotyczące połączenia różnych źródeł zapewniających wytwarzanie energii pozostają w gestii państw członkowskich. Polityka energetyczna UE może być wykorzystywana jako punkt odniesienia dla tego rodzaju decyzji, lecz energetyka jest obszarem bardzo wrażliwym z politycznego punktu widzenia i dlatego podlega zmianom klimatu społecznego i politycznego na szczeblu krajowym. Tworzenie polityki UE wymaga jasnego procesu analitycznego i metodologii, które mogą zaoferować spójne ramy dla krajowych procesów decyzyjnych. PPEJ potencjalnie stwarza okazję dla tych państw członkowskich, które rozważają korzystanie z energii jądrowej, jak również dla tych, które z niej korzystają i zastanawiają się nad jej przyszłością.

3. Streszczenie projektu komunikatu Komisji

3.1. Komunikat Komisji rozpoczyna się uwagą, że „PPEJ stanowi podstawę do dyskusji nad tym, jak energia jądrowa może przyczynić się do osiągnięcia celów UE w zakresie energii”, a kończy się stwierdzeniem, że „energia jądrowa, oparta na niskoemisyjnej technologii i w znacznym stopniu przyczyniająca się do bezpieczeństwa i dywersyfikacji dostaw, pozostanie ważnym składnikiem koszyka energetycznego UE w perspektywie do roku 2050”.

3.2. Komunikat kładzie nacisk na inwestycje przeznaczone na zwiększenie bezpieczeństwa w następstwie awarii w Fukushima i na bezpieczne funkcjonowanie istniejących obiektów. Ponadto zwraca uwagę na szacowane potrzeby finansowe związane z likwidacją elektrowni jądrowych oraz gospodarowaniem odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym.

3.3. W 14 państwach członkowskich eksploatowanych jest 129 reaktorów jądrowych, a w 10 z tych państw przewiduje się budowę nowych. UE posiada najbardziej zaawansowane na świecie, prawnie wiążące normy bezpieczeństwa jądrowego. Są one utrzymywane i aktualizowane dzięki regularnym przeglądom dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądrowego⁽¹⁾.

3.4. Sektor jądrowy UE działa na światowym rynku, którego wartość wyniesie 3 bln EUR do 2050 r. i jest liderem technologicznym zatrudniającym bezpośrednio 400 tys.–500 tys. osób oraz przyczyniającym się do funkcjonowania około 400 tys. dodatkowych miejsc pracy.

3.5. Przedsiębiorstwa europejskie są mocno zaangażowane w światową produkcję paliwa jądrowego, ściśle współpracując z Agencją Dostaw Euratomu i pokrywając zapotrzebowanie reaktorów opartych na zachodnich projektach. Mają także zdolność do opracowania zestawów paliwowych dla reaktorów rosyjskich (z których 19 jest obecnie eksploatowanych w UE).

3.6. Komisja przewiduje spadek obecnych mocy wytwórczych elektrowni jądrowych w UE (120 GWe) do 2025 r. i odwrócenie tej tendencji do 2030 r. Do 2050 r. moce wytwórcze elektrowni jądrowych pozostaną na stałym poziomie między 95 i 105 GWe, przy założeniu, że 90 % istniejących elektrowni jądrowych zostanie w tym czasie zastąpione. Szacowana wielkość inwestycji wyniesie między 350 a 450 mld EUR, co zapewni wytwarzanie energii do końca wieku.

3.7. Znaczne opóźnienia i przekroczenia kosztów w przypadku nowych projektów oraz rozbieżności w podejściu krajowych organów wydających zezwolenia spowodowały trudności inwestycyjne. Standaryzacja projektów i ściślejsza współpraca między krajowymi organami regulacyjnymi postrzegane są jako istotne założenia przyszłej polityki.

3.8. Przygotowywane są programy wydłużenia eksploatacji (o 10–20 lat) wielu reaktorów europejskich, przy szacunkowych kosztach wynoszących 45–50 mld EUR. Należy przy tym przewidzieć i zaplanować związane z tym prace regulacyjne, zgodnie ze zmienioną dyrektywą o bezpieczeństwie jądrowym.

3.9. Do 2025 r. planuje się zamknięcie 50 reaktorów. Choć sprawa jest wrażliwa politycznie, działania i inwestycje związane ze składowaniem geologicznym i długofalowym gospodarowaniem odpadami promieniotwórczymi oraz powiązane zagadnienia odnoszące się do likwidacji wymagają szybkiej decyzji państw członkowskich.

3.10. Istnieje szeroka wiedza specjalistyczna w zakresie składowania i unieszkodliwiania odpadów promieniotwórczych niskoaktywnych i średnioaktywnych, a obiekty głębokiego składowania geologicznego zostaną udostępnione do eksploatacji w Finlandii, Szwecji i we Francji w latach 2020–2030 w celu trwałego składowania odpadów wysokoaktywnych. Potencjał dzielenia się tą wiedzą oraz możliwość budowy wspólnych obiektów trwałego składowania przez państwa członkowskie przyniesie korzyści zarówno w zakresie efektywności, jak i bezpieczeństwa, co zostanie zwiększone przez stworzenie europejskiego centrum doskonałości.

3.11. Operatorzy elektrowni jądrowych szacują, że na likwidację trzeba będzie przeznaczyć 253 mld EUR, przy 133 mld EUR zgromadzonych w specjalnych funduszach. Za zapewnienie, że zobowiązania operatorów będą w całości spełnione i że likwidacja odbędzie się w jasno określonych ramach czasowych, odpowiadają państwa członkowskie.

3.12. Potrzebna jest większa koordynacja w dziedzinie rozwoju technologicznego i wprowadzania do obrotu zastosowań technologii promieniowania niezwiązanych z energetyką. Na przykład wartość rynku sprzętu do obrazowania medycznego w samej Europie wynosi 20 mld EUR rocznie. Obserwuje się również rosnące wykorzystanie tej technologii w rolnictwie, przemyśle i badaniach naukowych. Trwają znaczące inwestycje zarówno w elektrownie nowej generacji i modułowe zakłady rozszczepiania, jak i w zachowanie wiodącej pozycji w badaniach nad syntezą jądrową, co jest postrzegane jako kluczowe dla utrzymania wiedzy specjalistycznej, ścieżek kariery i globalnych wpływów. Jest to szczególnie ważne, ponieważ energetyka jądrowa wciąż się rozwija na całym świecie, chociaż nie w Europie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet regularnie wypowiadał się na temat bezpieczeństwa oraz roli energii jądrowej w koszyku energetycznym UE ⁽²⁾. Przedmiotowy komunikat jest pierwszym ramowym przeglądem energetyki jądrowej dokonany przez Komisję po katastrofie w Fukushima i chociaż w poprzednim PPEJ obiecywano „częściej publikować ramowe programy energetyki jądrowej” (COM(2007) 565 final), tak się nie stało. PPEJ z 2016 r. – choć poparty obszernym dokumentem roboczym służb Komisji – ma połowę długości komunikatu z 2007 r. Komitet proponuje, aby dodać pewne elementy do PPEJ, tak aby stał się on strategicznym dokumentem, w którym są omawiane czynniki kontekstowe wpływające na kształt inwestycji i decyzje dotyczące ustalania celów.

4.2. Komitet docenia obszerną analizę inwestycji w całym jądrowym cyklu paliwowym, którą przedstawia PPEJ, uznając, że definiuje ona zarówno wyzwania, jak i możliwości stojące przed sektorem. Wyraża zadowolenie, że położony został nacisk na najwyższe standardy bezpieczeństwa i konieczność zapewnienia kompleksowego finansowania dla wszystkich aspektów likwidacji. Dokument roboczy zawiera dużą liczbę szczegółowych informacji i podkreśla się w nim znaczenie ciągłych badań. Jednak w innych obszarach wiele kwestii pominięto, co zmniejsza wartość strategiczną dokumentu.

4.3. Projekt PPEJ z 2016 r. zapowiada znaczącą zmianę w podejściu Komisji. Poprzednie programy umieszczały przegląd w kontekście wyzwań energetycznych stojących przed UE i globalną społecznością. Na przykład PPEJ z 2007 r. zawierał rozdziały, które zostały pominięte w 2016 r., a które zapewniały wyraźny wgląd strategiczny. Powinny one zostać dodane do obecnego wniosku i obejmować:

- konkurencyjność – określenie obecnych i przyszłych czynników wpływających na konkurencyjność energii jądrowej, na przykład rola pomocy państwa, zwłaszcza pomocy finansowej i fiskalnej, zmiana spojrzenia na koszty budowy, koszty inwestycyjne, unieszkodliwianie odpadów, procedury udzielania zezwoleń, wydłużenie okresu eksploatacji oraz względne koszty innych źródeł energii,
- aspekty ekonomiczne – struktura rynku energii pozostaje niepewna, co zniechęca do długoterminowych inwestycji, istnieje też istotne ryzyko gospodarcze związane z energią jądrową w dobie niepewności finansowej i politycznej,
- bezpieczeństwo dostaw – zapotrzebowanie na energię na świecie stale rośnie, nawet jeżeli ustabilizowało się ono lub zmniejszyło w Europie; w związku z tym należy poświęcić więcej uwagi skutkom tego zjawiska, a także aspektom politycznym i dotyczącym polityki zagranicznej; zwłaszcza bezpieczeństwo energetyczne jest tym obszarem, do którego energia jądrowa może wnieść swój wkład – i tak się dzieje dzięki źródłom dostaw paliwa (uranu), które wydają się obecnie pewniejsze niż ropa lub gaz ⁽³⁾,
- zmianę klimatu – energia jądrowa zapewnia połowę niskoemisyjnej energii elektrycznej w Europie,
- akceptację społeczną – duże różnice w całej UE w publicznym podejściu do energii jądrowej są mało rozumianym faktem mającym istotny wpływ na akceptację polityczną.

Wszystkie te kwestie zyskały na ważności w ciągu ostatnich dziewięciu lat, jednak aspekty bezpieczeństwa i cyklu paliwowego dominują w PPEJ, a niewiele uwagi poświęcono tym obszarom zarówno w komunikacie, jak i w dokumencie roboczym służb Komisji. Nie nakreślono też charakteru debaty na temat tych zagadnień, z których wiele jest spornych i kontrowersyjnych (np. utrzymanie wysokich standardów w wypadku podwykonawstwa), ani nie zaoferowano zestawu wytycznych lub strategicznego podejścia do dyskusji na temat energii jądrowej w koszyku energetycznym jako całości. Odzwierciedla to podejście w ramach pakietu dotyczącego unii energetycznej, gdzie istnieje podobna niechęć do przedstawiania konsekwencji europejskiej strategii energetycznej dla krajowych debat o stałej roli energii jądrowej (jeśli taka istnieje) w koszyku energetycznym.

4.4. Jak już wspomniano, w komunikacie Komisji stwierdza się, że „stanowi [on] podstawę do dyskusji nad tym, jak energia jądrowa może przyczynić się do osiągnięcia celów UE w zakresie energii” jako „[ważny składnik] koszyka energetycznego UE w perspektywie do roku 2050”. Takie oświadczenia nie znajdują pełnego potwierdzenia w treści tego dokumentu. Poprzednie programy przykładowe stanowiły analityczny przegląd roli energii jądrowej oraz zawierały wytyczne dotyczące przyszłej polityki.

⁽²⁾ Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 92; Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8.

4.5. W szczególności analiza potrzeb inwestycyjnych w odniesieniu do energii jądrowej (jest to z pewnością w obecnych okolicznościach główny problem) na pewno musi być obecnie osadzona w kontekście całości inwestycji wymaganych do osiągnięcia celów unii energetycznej, ponieważ występują interakcje i kompromisy pomiędzy decyzjami inwestycyjnymi w zakresie wszystkich technologii wytwarzania i infrastruktury.

4.6. Ponadto istnieje wiele dodatkowych czynników kontekstowych kształtujących politykę i ekonomikę jądrową, które nie zostały w pełni uwzględnione i o których trudno jest się Komisji wypowiedzieć w bardziej szczegółowy sposób, gdyż są one przedmiotem bieżącego przeglądu lub trwającej reformy. Obejmują one funkcjonowanie systemu handlu emisjami, propozycje dotyczące dotacji do mechanizmów zdolności wytwórczych, rozwój sektora energii ze źródeł odnawialnych itp.

4.7. Obecnie energia jądrowa stanowi 28 % krajowej produkcji energii w UE i 50 % energii elektrycznej produkowanej w technologii niskoemisyjnej (Eurostat, maj 2015 r.). Zmniejszenie emisji CO₂ jest ważnym celem UE i globalnej polityki energetycznej. Aby utrzymać wzrost temperatury w granicach 2 °C, konieczne jest zmniejszenie globalnych emisji CO₂ z produkcji energii średnio o 5,5 % rocznie w latach 2030–2050. Osiągnięcie wkładu UE w realizację tego celu zostało opisane w Planie działania w zakresie energii do roku 2050, w którym przyjęto podejście uwzględniające wiele scenariuszy tego, jak koszyk energetyczny będzie się zmieniać w zależności od różnych czynników politycznych, gospodarczych i społecznych (COM(2011) 885 final). W komunikacie zakłada się, na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie, że moce wytwórcze elektrowni jądrowych wyniosą około 100 GWe w 2050 r., jednak w świetle obecnej debaty założenie to jest niezbyt pewne.

4.8. Komitet odnotowuje niedawny przykład Szwecji, upubliczniony po opublikowaniu PPEJ, a więc nieuwzględniony, gdzie podjęto decyzję o stopniowym zastępowaniu zamykanych elektrowni dziesięcioma nowymi reaktorami, a równolegle zobowiązano się do działań na rzecz dostaw 100 % energii ze źródeł odnawialnych do roku 2040 („Financial Times”, 10 czerwca 2016 r.). Silna polityka w zakresie odnawialnych źródeł energii i dodatkowe zdolności dostaw niskoemisyjnej energii do krajów sąsiadujących są w tym przypadku politycznie akceptowalne dla wszystkich stron i w związku z tym strategicznie ważne w europejskim kontekście. Dlatego też omawiany dokument należy uaktualnić, aby uwzględnić ten fakt.

4.9. EKES przez wiele lat konsekwentnie przekonywał do przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do kwestii energetycznych, a także do położenia większego nacisku na wszechstronny dialog publiczny na temat wytwarzania i zużycia energii⁽⁴⁾. Technologia nie jest oderwana od wartości, a technologia energetyczna poddawana jest szerokiemu wachlarzowi ocen etycznych, społecznych i politycznych. Państwa członkowskie mają swobodę w doborze składu swojego koszyka energetycznego, tylko połowa z nich posiada działające elektrownie jądrowe, a od czasu ostatniego PPEJ nastąpiła polaryzacja poglądów na temat energii jądrowej. Ten ważny dokument zawierający cykliczną ocenę miałby zostać rozszerzony o obiektywną prezentację aktualnych i ważnych zagadnień będących częścią „dyskusji nad tym, jak energia jądrowa może przyczynić się do osiągnięcia celów UE w zakresie energii”. W związku z tym proponuje się, by dokument końcowy zawierał pewną liczbę nowych rozdziałów, jak zostało to wyszczególnione w pkt 4.3, i by strategia jako całość w większym stopniu uwzględniła uwagi szczegółowe przedstawione w pkt 5.3.1–5.3.4 poniżej.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Dokument podkreśla znaczenie lepszej koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi, lepszej współpracy między zainteresowanymi stronami oraz większej przejrzystości i uczestnictwa obywateli w debacie na temat energetyki jądrowej. Zauważa się w tym względzie ważną rolę Europejskiej Grupy Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (ENSREG), jak też dalszego „[wspierania] dialogu między zainteresowanymi stronami w ramach Europejskiego Forum Energii Jądrowej” (ENEF). W grudniu 2015 r. ENSREG wydała oświadczenie na temat postępów w realizacji krajowych planów działania (NAcP) po awarii elektrowni w Fukushima, w której zauważyła, że stan wdrażania jest zróżnicowany i że należy wzmocnić tempo działań na rzecz zwiększania bezpieczeństwa, aby osiągnąć uzgodnione terminy realizacji. Zaleciła również, by „sprawozdanie na temat stanu realizacji NAcP z każdego kraju uczestniczącego było aktualizowane i regularnie publikowane w celu zapewnienia przejrzystego monitorowania, z myślą o opublikowaniu sprawozdania na temat realizacji w 2017 r.” (Czwarte sprawozdanie ENSREG, listopad 2015 r.). EKES sugeruje, że Komisja powinna zamieścić potwierdzenie tego zalecenia w PPEJ.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 8.

5.2. Komunikat zawiera odniesienia do stosunków z państwami sąsiadującymi z UE i EKES uważa, że rozszerzenie aktywnych kontaktów, w szczególności z Białorusią, byłoby pomocne w rozwiązywaniu kwestii dotyczących przejrzystości i bezpieczeństwa, które pojawiły się w związku z budową w Ostrowcu pierwszego reaktora jądrowego w tym kraju. Powiązania za pośrednictwem ENSREG powinny być traktowane priorytetowo.

5.3. W odniesieniu do ogólnie do dialogu i przejrzystości EKES zauważa, że w praktyce rola, zasoby, możliwości i status ENEF uległy znacznemu zmniejszeniu w ciągu ostatnich dwóch lat. Istotne jest, by dokładniej wyjaśnić najważniejsze kwestie poruszane w kontekście dialogu na temat europejskiej polityki jądrowej, a także zaproponować wspólne ramy dla dyskusji na szczeblu krajowym. Jest obecnie mało prawdopodobne, aby kwestia ta była realizowana w ramach ENEF i jest ona nieobecna w PPEJ. Takie ramy będą również pomocne w przyszłym zarządzaniu unią energetyczną i powinny być stosowane konsekwentnie do wszystkich źródeł energii pierwotnej. Aby ułatwić to wyjaśnienie, PPEJ powinien zatem zawierać szczegółowe rozdziały opisujące konsekwencje i znaczenie dla jądrowej polityki inwestycyjnej. Kwestie te, wyszczególnione w czterech poniższych punktach, stanowią istotne obszary debaty niezbędne dla każdej wizji strategicznej.

5.3.1. *Przejście na energię elektryczną i stopień, w jakim stałe dostawy energii elektrycznej mogą być zapewnione ze źródeł pierwotnych.* Energia jądrowa może z jednej strony wspomagać bezpieczeństwo energetyczne, gdyż duże ilości przewidywalnej energii elektrycznej mogą być wytwarzane w sposób ciągły przez dłuższy czas oraz może ona wносить pozytywny wkład w stabilne funkcjonowanie systemów elektroenergetycznych (np. utrzymanie częstotliwości sieci). Z drugiej strony kapitałowe koszty budowy są wysokie, nowe wymogi bezpieczeństwa wymagające, finansowanie jest niepewne, a przyszłe warunki rynkowe są w dużej mierze nieprzewidywalne. Są to problemy, które stoją przed każdym państwem członkowskim posiadającym zdolności wytwórcze energii jądrowej i mogą mieć kluczowe znaczenie dla kwestii tego, czy i jak mogą być spełnione realistyczne plany krajowe przyczyniające się do osiągnięcia ogólnych celów UE w dziedzinie energii i klimatu. PPEJ powinien odnosić się do wspólnych ram omawiania tych kwestii, jak proponowała Komisja w innych komunikatach strategicznych dotyczących energii, oraz przedstawić wyważoną analizę roli energii jądrowej.

5.3.2. *Wiedza, opinia i świadomość publiczna dotyczące ryzyka w wytwarzaniu energii.* Z jednej strony bezpieczeństwo jądrowe, skutki awarii w Czarnobylu i Fukushima oraz nierozstrzygnięte kwestie dotyczące likwidacji i składowania odpadów promieniotwórczych są przedmiotem poważnego zaniepokojenia obywateli w niektórych krajach. Z drugiej strony inne pierwotne źródła energii również łączą się z istotnymi negatywnymi czynnikami, których rolę często się pomniejsza. EKES konsekwentnie podkreśla, jak ważną rolę odgrywa społeczne zrozumienie „dylematu” energetycznego – zasadniczo chodzi tu o pogodzenie wzajemnie połączonych, lecz czasem sprzecznych celów dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, przystępności cenowej i zrównoważenia środowiskowego. Wola polityczna jest w dużej mierze kształtowana przez opinię publiczną, a niski poziom wszechstronnej świadomości energetycznej może spowodować podejmowanie nieoptymalnych decyzji politycznych. Pomocne byłoby zwiększenie zasobów i stworzenie ram prawnych umożliwiających na przykład ustanowienie lokalnych komitetów informacyjnych, jak ma to miejsce we Francji.

5.3.3. *Metodyka oceny kosztów i konkurencyjności.* Przystępna cenowo energia niskoemisyjna jest niezbędna do osiągnięcia uzgodnionych celów w dziedzinie klimatu i energii, jednak obszar ten jest chroniony przed konkurencją rynkową. Nie ma również standardowej lub akceptowalnej metodyki, za pomocą której państwa członkowskie dokonałyby oceny przyszłych kosztów energii ze źródeł alternatywnych w swoim koszyku energetycznym przed podjęciem decyzji politycznych (na które będą miały wpływ inne czynniki).

5.3.4. *Znaczenie aktywnych badań i bazy dla wytwarzania energii dla roli lidera rynkowego i technologicznego i w dziedzinie bezpieczeństwa.* Jak ważne jest zachowanie znaczącego i rozwijającego się sektora energetyki jądrowej, jeśli ma być utrzymane zatrudnienie oraz europejskie wpływy i rola lidera w sektorze, który rozwija się na całym świecie? (Agencja Informacji Energetycznej USA, maj 2016 r. – Światowa produkcja energii jądrowej podwoi się do 2040 roku). Przykładowo Chiny zamierzają podwoić moc wytwórczą swoich elektrowni jądrowych do co najmniej 58 GWe do roku 2020–2021, przy dalszym wzroście do 150 GWe do roku 2030. Odnotowuje się znaczenie dobrze płatnych miejsc pracy wysokiej jakości w UE, a gdyby te miały zostać zlikwidowane, konieczny byłby program zapewniający sprawiedliwą i wspieraną transformację.

5.4. Najważniejszy element finansowania badań jądrowych w UE skupiony jest na rozwijaniu wspólnego programu syntezy jądrowej (ITER). Program działań EFDA (Europejska umowa na rzecz rozwoju syntezy jądrowej) zawiera opis drogi od obecnych doświadczeń z fuzją jądrową do demonstracyjnej elektrowni termojądrowej wytwarzającej energię elektryczną do sieci. EKES zwraca się do Komisji o uwzględnienie potencjalnych dostaw energii elektrycznej z elektrowni termojądrowych we wszystkich racjonalnych pod względem kosztów scenariuszach dotyczących energii po roku 2050. Ponadto należy zachęcać do dalszego wspierania badań dotyczących reaktorów 4. generacji i ich potencjału w zakresie redukcji kosztów i znacznego ograniczenia ilości odpadów wysokoaktywnych.

5.5. Projekt komunikatu został przygotowany jeszcze przed zagłosowaniem przez Zjednoczone Królestwo za wystąpieniem z Unii Europejskiej, a bieżąca opinia prawna sugeruje, że wyjście z UE oznacza również wystąpienie z Euratomu. Ma to poważne konsekwencje strategiczne, między innymi w odniesieniu do celów w dziedzinie energii do roku 2030, ale także dla współpracy w dziedzinie badań naukowych, regulacji, łańcucha dostaw i bezpieczeństwa. W związku z tym należy uwzględnić tę kwestię w omawianym projekcie komunikatu, mimo że przewidywanie konkretnych wyników na tym etapie jest problematyczne.

Bruksela, dnia 22 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych

(COM(2016) 418 final – 2016/0193 (COD))

(2016/C 487/18)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 04/07/2016 Rada Unii Europejskiej, 08/07/2016
Podstawa prawna	Art. 117 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21/09/2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania	169/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i że Komitet wypowiedział się już w tej sprawie w swej wcześniejszej opinii w sprawie „Zmiana rozporządzenia dotyczącego funduszy strukturalnych – szczególne środki dla Grecji” przyjętą w dniu 8 października 2015 r.⁽¹⁾, pt. „Zarządzanie finansowe i zasady umorzenia zobowiązań dla państw członkowskich zagrożonych poważnymi trudnościami” przyjętą w dniu 19 września 2013 r.⁽²⁾ w sprawie „Przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych” przyjęte w dniu 25 kwietnia 2012 r.⁽³⁾ oraz w sprawie „Zmiana przepisów dotyczących zarządzania finansowego funduszami strukturalnymi dla państw członkowskich doświadczających trudności”, przyjętej w dniu 27 października 2011 r.⁽⁴⁾, na 519. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2016 r. (posiedzenie z dnia 21 września 2016 r.) Komitet stosunkiem głosów 169 do 1 (4 osoby wstrzymały się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Zmiana rozporządzenia dotyczącego funduszy strukturalnych – szczególne środki dla Grecji” (Dz.U. C 32 z 28.1.2016, s. 20).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Zarządzanie finansowe i zasady umorzenia zobowiązań dla państw członkowskich zagrożonych poważnymi trudnościami” (Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 27).

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych” (Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 30).

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Zmiana przepisów dotyczących zarządzania finansowego w odniesieniu do funduszy strukturalnych dla państw członkowskich doświadczających trudności” (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 81).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dodatkowych cel przywozowych na niektóre produkty pochodzące ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (tekst jednolity)

(COM(2016) 408 final – 2014/0175 (COD))

(2016/C 487/19)

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 23/06/2016
Podstawa prawna	Artykuł 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21/09/2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania	165/0/8
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 519. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2016 r. (posiedzenie z dnia 21 września 2016 r.) Komitet 165 głosami (8 osób wstrzymało się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku.

Bruksela, dnia 21 września 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 2004/37/WE w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy

(COM(2016) 248 final – 2016/0130 COD)

(2016/C 487/20)

Wniosek o konsultację:	Rada, 24/05/2016 Parlament Europejski, 25/05/2016
Podstawa prawna:	Art. 148 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania	171/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się):	

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swoich opiniach w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych podczas pracy (szósta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 8 dyrektywy 80/1107/EWG) przyjętych dnia 2 czerwca 1988 r. ⁽¹⁾ i 20 października 1999 r. ⁽²⁾, a także w opinii w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategicznych ram UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014–2020, przyjętej dnia 11 grudnia 2014 r., Komitet postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Dz.U. C 208 z 8.8.1988, s. 43.

⁽²⁾ Dz.U. C 368 z 20.12.1999, s. 18.

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL