



Wydanie polskie

## Informacje i zawiadomienia

Rocznik 60

10 marca 2017

### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### OPINIE

##### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

##### 521. sesja plenarna EKES-u w dniach 14 i 15 grudnia 2016 r.

|               |                                                                                                                                                                                    |    |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/01 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Gospodarka oparta na funkcjonalności” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .                                               | 1  |
| 2017/C 075/02 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .                | 6  |
| 2017/C 075/03 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Odpowiednie ramy dla przejrzystości przedsiębiorstw” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .                                | 14 |
| 2017/C 075/04 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Główne czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r.” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .                    | 21 |
| 2017/C 075/05 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku uwzględnienia koncepcji łagodnej sugestii w strategiach politycznych UE” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . . | 28 |

#### III Akty przygotowawcze

##### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 521. sesja plenarna EKES-u w dniach 14 i 15 grudnia 2016 r.

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/06 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się” [COM(2016) 356 final] . . . . .  | 33 |
| 2017/C 075/07 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Roczny program prac Unii w zakresie normalizacji europejskiej na 2017 r.«” (COM(2016) 357 final) . . . . . | 40 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/08 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania” [COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)] . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 44 |
| 2017/C 075/09 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital i rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej” [COM(2016) 461 final] . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 48 |
| 2017/C 075/10 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 99/2013 w sprawie Europejskiego programu statystycznego 2013–2017 poprzez przedłużenie go na lata 2018–2020” (COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD)) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 53 |
| 2017/C 075/11 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu oraz Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego” (COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD)) . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 57 |
| 2017/C 075/12 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Śródkokresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Budżet UE ukierunkowany na wyniki” [COM(2016) 603 final] – „Rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020” [COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)] – „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2012/2002 oraz rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE” [COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD)] . . . | 63 |
| 2017/C 075/13 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich” [COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)] . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 70 |
| 2017/C 075/14 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich umiejętności” [COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 75 |
| 2017/C 075/15 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług” [COM(2016) 128 final – 2016-70-COD] . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 81 |
| 2017/C 075/16 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)” [COM(2016) 465 final] oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi” [COM(2016) 466 final] oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE” [COM(2016) 467 final] . . . . .                   | 97 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |     |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2017/C 075/17 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu” [COM(2016) 479 <i>final</i> – 2016/0230(COD)] oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rocznych wiążących ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021–2030 na rzecz stabilnej unii energetycznej i w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego, oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu” [COM(2016) 482 <i>final</i> – 2016/0231(COD)] | 103 |
| 2017/C 075/18 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wieloletniego planu w odniesieniu do stad dennych w Morzu Północnym oraz połowów eksploatujących te stada, uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 676/2007 i rozporządzenie Rady (WE) nr 1342/2008” [COM(2016) 493 <i>final</i> – 2016/0238 (COD)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 109 |
| 2017/C 075/19 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Pakietu lotniczego II, w którego skład wchodzi: „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008” [COM(2015) 613 <i>final</i> – 2015/0277 (COD)] oraz „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Europejski program bezpieczeństwa lotniczego” [COM(2015) 599 <i>final</i> ]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 111 |
| 2017/C 075/20 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Platformy internetowe i jednolity rynek cyfrowy. Szanse i wyzwania dla Europy” [COM(2016) 288 <i>final</i> ]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 119 |
| 2017/C 075/21 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Wzmacnianie europejskiego systemu odporności cybernetycznej oraz wspieranie konkurencyjnego i innowacyjnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego” [COM(2016) 410 <i>final</i> ]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 124 |
| 2017/C 075/22 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie dwustronnych stosunków handlowych UE–Turcja i modernizacja unii celnej”                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 129 |
| 2017/C 075/23 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności” [COM(2016) 234 <i>final</i> ]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 138 |
| 2017/C 075/24 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zintegrowana polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki” [JOIN(2016) 21 <i>final</i> ]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 144 |



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

521. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 14 I 15 GRUDNIA 2016 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Gospodarka oparta na funkcjonalności”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 075/01)

Sprawozdawca: **Thierry LIBAERT**

|                                   |                                                  |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------|
| Podstawa prawna                   | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego           |
|                                   | Opinia z inicjatywy własnej                      |
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 21.1.2016                                        |
| Organ odpowiedzialny              | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 4.10.2016                                        |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 15.12.2016                                       |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                              |
| Wynik głosowania                  | 169/0/3                                          |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                  |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Opracowując niniejszą opinię EKES wyraża pragnienie, by społeczeństwo wkroczyło na drogę transformacji gospodarczej, odchodząc od nadmiernej eksploatacji zasobów i marnotrawstwa i przechodząc na etap bardziej zrównoważony, ukierunkowany na docenianie raczej jakości niż ilości, a także charakteryzujący się bardziej intensywnym zatrudnieniem. EKES potwierdza, że pragnie, by Europa wykazała się inicjatywą w zakresie tworzenia nowych form gospodarki.

1.2. EKES uważa, że gospodarkę opartą na funkcjonalności należy wspierać, ponieważ umożliwia ona stawienie czoła wszystkim lub części wymienionych wyzwań. Nie jest ona celem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia nowych celów związanych z modelem konsumpcji.

1.3. Ponieważ wiele korzyści gospodarczych, środowiskowych i społecznych przypisywanych gospodarce opartej na funkcjonalności wzbudza liczne wątpliwości lub jest nieznanych, należy przeprowadzić kompleksową ocenę rodzajów produktów lub usług, z myślą o określeniu atutów tejże gospodarki, a także, w stosownych przypadkach, warunków niezbędnych do jej odpowiedniego rozwoju.

1.4. Należy również wspierać informowanie o wpływie (środowiskowym, społecznym, gospodarczym itd.) towaru lub usługi nabytych dzięki rozwiązaniu oferowanemu w ramach gospodarki opartej na funkcjonalności – „dostęp” lub „użytkowanie” zamiast „własności”. W ten sposób konsument będzie mógł zdecydować, czy bardziej odpowiada mu zakup produktu czy też usługi oraz dokonać świadomego wyboru. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma jakość i wiarygodność informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa. Dlatego należy określić, jakie organy i mechanizmy będą gwarantami takich informacji w oczach konsumentów.

1.5. EKES zaleca, by państwa członkowskie i zainteresowane strony działały na rzecz odpowiedzialnej konsumpcji, przede wszystkim na etapie kształcenia, kładąc szczególny nacisk na gospodarkę opartą na funkcjonalności. Może ona przyczynić się do realizacji wielu aktualnych zadań związanych z konsumpcją, pod warunkiem że jej rozwój zostanie inteligentnie poprowadzony.

1.6. Ogólnie rzecz biorąc, EKES zaleca przyspieszenie badań oraz działań dotyczących nowych modeli produkcji i konsumpcji powiązanych z gospodarką opartą na funkcjonalności:

- ekoprojektu produktów, który pozwala od samego początku zapewnić trwałość wykorzystywanych zasobów z uwzględnieniem wpływu środowiskowego towarów przez cały ich cykl życia. Gospodarka oparta na funkcjonalności może pociągnąć za sobą potrzebę nowych rodzajów produktów, nadających się do naprawy, zbudowanych w sposób bardziej modułowy itp.,
- gospodarki o obiegu zamkniętym, omówionej w opinii EKES-u w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>(1)</sup>, w której Komitet opowiada się za podejściem „od kołyski do kołyski” (ang. *cradle to cradle*) z myślą o przekształceniu odpadów jednego przedsiębiorstwa w surowiec dla innych przedsiębiorstw; Gospodarka oparta na funkcjonalności może prowadzić do lepszego wykorzystania przez przedsiębiorstwa produktów ubocznych i efektów zewnętrznych powstałych podczas działalności innych przedsiębiorstw,
- konsumpcji współdzielonej, w szczególności z uwzględnieniem opinii EKES-u z dnia 21 stycznia 2014 r.<sup>(2)</sup>, której podstawy teoretyczne czerpią z gospodarki opartej na funkcjonalności. Rozwój tych form handlu może, wspólnie i pod pewnymi warunkami, przyspieszyć korzyści płynące z gospodarki opartej na funkcjonalności, w szczególności pod względem środowiskowym,
- gospodarki na rzecz dobra wspólnego (zob. opinia EKES-u z dnia 17 września 2015 r.<sup>(3)</sup>),
- konsumpcji współdzielonej, której poświęcono szczególną uwagę w opinii EKES-u z dnia 13 maja 2016 r.<sup>(4)</sup>.

1.7. Europejski pakiet ustawodawczy umożliwiłby zorganizowanie ofert gospodarki opartej na funkcjonalności, zwłaszcza w powiązaniu z nową problematyką dotyczącą konsumpcji – konsumpcją współdzieloną, zużyciem, zrozumieniem tych modeli przez konsumenta oraz kontekstem prawnym i fiskalnym w większym stopniu sprzyjającym przedsiębiorstwom innowacyjnym.

1.8. Dążenie do decentralizacji gospodarki opartej na funkcjonalności pozwala sprostać nowym wyzwaniom w zakresie zrównoważonego rozwoju regionów, poprzez eksperymentowanie z nowymi modelami biznesowymi. Gospodarka oparta na funkcjonalności umożliwia uwydatnić atuty regionów, wyjść poza standaryzację produkcji seryjnej, częściowo odpowiedzialnej za rozczerwanie wynikające z obecnego modelu konsumpcji, a także uwzględnić wszystkie koszty zewnętrzne systemu produkcyjnego. Również miasta, ze względu na swoją gęstość, sprzyjającą łączeniu zasobów i dzieleniu się kosztami, są jednym z obszarów najlepiej przygotowanych do opracowywania rozwiązań w dziedzinie gospodarki opartej na funkcjonalności.

1.9. Aby rozwiązać problem zasadniczego przejścia na nowy model gospodarczy, co spowoduje poważne konsekwencje systemowe w wielu dziedzinach, zaleca się, aby w EKES-ie powstała nowa stała przekrojowa struktura w celu analizowania tego procesu.

1.10. Przydatna mogłaby okazać się platforma wymiany na poziomie europejskim, służąca eksponowaniu inicjatyw w dziedzinie gospodarki opartej na funkcjonalności, jako że pozytywne przykłady wciąż są nieliczne i nie zawsze cieszą się widocznością, na jaką zasługują. Platformę taką można by włączyć w projekt europejskiej platformy w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym, zatwierdzonej przez Komitet podczas głosowania nad opinią w sprawie pakietu gospodarki o obiegu zamkniętym przedstawionego przez Komisję Europejską.

1.11. Gospodarka oparta na funkcjonalności może umożliwić reorganizację poszczególnych wartości wchodzących w skład wartości danego towaru. Należy bowiem znaleźć sposób współlistnienia w ramach gospodarki opartej na funkcjonalności nie tylko wartości użytkowania, lecz również wartości w kategoriach pracy.

1.12. Zasadnicze znaczenie będzie miało doprecyzowanie i uproszczenie wyzwań w dziedzinie ubezpieczenia modeli gospodarki opartej na funkcjonalności, dlatego powinno one być bardziej jednoznaczne dla konsumenta końcowego, z myślą o rozwijaniu nowych ofert tej gospodarki.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 26.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36.

## 2. Definicja i treść – od własności do użytkowania

2.1. Gospodarka oparta na funkcjonalności ma na celu propagowanie użytkowania towarów zamiast ich posiadania. Chodzi jednak o wykroczenie poza zwykłe połączenie „usług” dodanych z „produktem” i o uznanie wszystkich zmian dotyczących konsumpcji a związanych z lepszym uwzględnieniem użytkownika końcowego i bardziej zasobooszczędnymi modelami gospodarczymi, przy osiąganiu nawet dodatkowych korzyści dla regionów. Rozumując w ten sposób, przedsiębiorstwa nie sprzedają już produktu, lecz jego funkcję, za którą konsument płaci w zależności od użytkowania. W związku z tym producenci a priori powinni być zainteresowani tym, by tworzyć w ramach swojego modelu biznesowego produkty trwałe, dające się naprawić i łatwe w utrzymaniu, oraz by zapewnić odpowiedni łańcuch produkcji i logistyki.

2.1.1. Wpisany w taką sytuację paradygmat gospodarczy nadal opiera się na koncepcji, że wartość wynika z korzyści odniesionych z użytkowania, ale także z samego produktu czy usługi lub z ich postrzegania przez innych, a więc ich wartości w kategoriach pracy lub wymiany.

2.1.2. W tradycyjnym modelu gospodarczym producenci tworzą wartość, a konsumenci, poprzez samą konsumpcję, niszczą ją. W gospodarce opartej na funkcjonalności interesy obu stron powinny być takie same, albo przynajmniej zbieżne, by obie strony mogły zachować wartość, a nawet ją tworzyć. W kontekście obecnej rewolucji cyfrowej, uzyskiwanie i wykorzystywanie danych pozyskanych dzięki znajomości sposobów, na jakie wykorzystują je konsumenci i producenci, to niektóre z nowych zasobów i wartości stworzonych przed obie strony.

2.1.3. Nowa sytuacja powstająca wokół wciąż jeszcze teoretycznej postaci „prosumenta” (neologizm wiążący dwie historycznie odrębne role producenta i konsumenta) odzwierciedla tę zmianę stosunków gospodarczych, wcześniej w znacznym stopniu liniowych lub wertykalnych, w bardziej rozgałęzione lub horyzontalne modele i organizacje.

2.1.4. Gospodarka oparta na funkcjonalności może sprzyjać dematerializacji gospodarki poprzez uwzględnienie wszystkich kosztów w cenie końcowej. Powinna sprzyjać rozdzieleniu działalności gospodarczej od wpływu na środowisko.

2.2. Dwie szkoły teoretyczne opracowały dwa mniej lub bardziej udane modele zastosowania koncepcji gospodarki opartej na funkcjonalności. Pierwszy z nich nawiązuje do oferty usługi, w ramach której kładzie się największy nacisk na użytkowanie, a także odnosi się do ogólnej koncepcji gospodarki usługowej. Choć ponownie definiuje stosunki własności, w żadnym stopniu nie kwestionuje produktów. Drugi model skupia się na efektach zewnętrznych gospodarki opartej na funkcjonalności, pozwalających znaleźć nowe rozwiązania, w ramach których sprzedaż towarów i usług postrzega się jako całość (zadając pytanie o pracę, a nawet produkcję zasobów niematerialnych, zwłaszcza z punktu widzenia regionu), i w ramach których nieodłączną częścią rozwiązania jest konsument.

2.3. EKES pragnie przyjąć wyważone podejście. Nie chodzi tutaj o powszechne promowanie gospodarki opartej o funkcjonalności, lecz o upowszechnianie jej tam, gdzie może stanowić odpowiedź na nowe, wspomniane już wyzwania.

## 3. Wyzwania

3.1. Gospodarka oparta na funkcjonalności jest interesująca, ponieważ może teoretycznie, a przynajmniej pod pewnymi warunkami, stanowić odpowiedź na wiele wyzwań związanych z obecną konsumpcją, zarówno gospodarczych, jak i społecznych, środowiskowych czy kulturowych.

3.2. W ramach zintegrowanego podejścia, a w szczególności na szczeblu regionalnym, gospodarka oparta na funkcjonalności może przynieść dodatkowe korzyści lub pozytywne efekty zewnętrzne. Za przykład może tu posłużyć sytuacja, w której niektóre samorządy terytorialne – za pomocą przekrojowych i opartych na współpracy metod pracy – uwzględniają w swoich usługach oświetlenia publicznego wyniki gospodarcze i bezpieczeństwo przestrzeni publicznych, a także zmniejszenie zanieczyszczenia świetlnego i zużycia energii. Połączenie tych różnych celów zamiast optymalizacji jednego tylko parametru umożliwia stawienie czoła licznym wyzwaniom przy zachowaniu kontroli nad kosztami.

3.2.1. Poprzez łączenie inwestycji gospodarka oparta na funkcjonalności jest sposobem na upowszechnianie innowacji na rzecz zrównoważonego rozwoju, w szczególności jeśli chodzi o ekologiczne lub czyste innowacje technologiczne. Te ostatnie często wymagają większych nakładów kapitałowych niż rozwiązania konwencjonalne i dlatego sprzyja im model gospodarczy służący upowszechnianiu ich za pośrednictwem konsumentów, którzy w ujęciu indywidualnym nie dysponowaliby wystarczającymi środkami finansowymi. Na przykład umowa o poprawę efektywności energetycznej pozwoli użytkownikowi na dysponowanie często drogimi technologiami i usługami w zakresie efektywności energetycznej za skromną, uiszczaną co miesiąc, opłatę.

3.3. Jeśli chodzi o środowisko, obecne modele konsumpcji oparte na własności indywidualnej prowadzą do niepełnego wykorzystania dóbr i w związku z tym do znacznego marnotrawstwa zasobów naturalnych (np. obecnie samochód pozostaje niewykorzystany się przez 95 % czasu, a w mieście jest on zazwyczaj wykorzystywany przez niewiele więcej niż jedną osobę (1,2 osoby)).

3.3.1. Nabywanie usług w zakresie mobilności (miejsce w samochodzie przez daną liczbę kilometrów, pojazd na określony czas i kilometrów itp.) pozwala lepiej wykorzystać te zasoby. Dlatego gospodarka oparta na funkcjonalności może zwiększyć użytkowanie wielu dóbr konsumpcyjnych, a tym samym stworzyć większą wartość przy mniejszym śladzie środowiskowym.

3.3.2. Ceny usług gospodarki opartej na funkcjonalności, przy których ustalaniu uwzględnia się wszystkie koszty produktów i usług, a nie tylko koszt krańcowy, pozwalają użytkownikowi lepiej zrozumieć rzeczywiste koszty. Umożliwia to wysłanie sygnału cenowego bardziej zbliżonego do rzeczywistych skutków produkcji i zachęcanie do bardziej odpowiedzialnych zachowań (np. płacąc za jedną godzinę współdzielenia pojazdu użytkownik pokrywa koszt amortyzacji samochodu oraz płaci za jego ubezpieczenie, parking, paliwo itp., a więc pokrywa proporcjonalną część wszystkich kosztów. Dzięki temu konsument będzie bardziej wyczulony na rozsądne korzystanie z pojazdu, w przeciwieństwie do eksploatacji go przez „właścicieli”, którzy jako jedyny koszt użytkowania postrzegają powszechnie wyłącznie paliwo).

3.4. Ze społecznego punktu widzenia gospodarka oparta na funkcjonalności, poprzez obniżenie kosztów dostępu do produktu lub usługi, niezależnie od tego, czy ma to miejsce dzięki połączonej inwestycji czy poprzez ograniczenie kosztów pożądanego użytkowania jedynie do kosztu dostępu, może umożliwić większej liczbie konsumentów dostęp do usług, które do tej pory pozostawały dla nich niedostępne. Kluczowym zagadnieniem zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i prawnego czy związanego z ubezpieczeniem, jest zatem postać inwestora i właściciela kapitału udostępnionego użytkownikom. W tej kwestii zasadnicze znaczenie wydają się mieć wyzwania związane z nowymi przepisami, które będzie trzeba opracować.

3.4.1. Mamy do czynienia z wieloma wyzwaniami społecznymi, które, podobnie jak wyzwania w obszarze ochrony środowiska, należy dokładnie przeanalizować, aby zdecydować, czy w danej dziedzinie warto korzystać z rozwiązań gospodarki opartej na funkcjonalności, czy też nie, a zwłaszcza by określić warunki wdrażania gospodarki opartej na funkcjonalności na rzecz postępu społecznego.

3.5. Nie bez znaczenia jest zmiana paradygmatu wiążąca się z przejściem od „własności” do „dostępu”. Chodzi o zmianę modelu konsumpcji z modelu opartego na ostentacji i pragnieniu naśladowania na konsumpcję spokojniejszą, w mniejszym stopniu opierającą się na mechanizmach kompulsywnych, a w każdym razie mniej zależną od własności dóbr materialnych.

3.6. Technologia cyfrowa może poszerzyć zakres gospodarki opartej na funkcjonalności umożliwiając jej wyjście z domeny zarezerwowanej dla przedsiębiorców, a przynajmniej dla nich stworzonej. Poprzez obniżenie kosztów rozpowszechniania i wdrażania, możliwości w obszarze cyfrowym mogą przynieść rozwiązania w zakresie gospodarki opartej na funkcjonalności wszystkim i w różnych dziedzinach (muzyka, mobilność, sprzęt, mieszkalnictwo itp.). Z tej perspektywy i z myślą o ułatwieniu współistnienia z istniejącym modelem gospodarczym, należy szybko opracować i wdrożyć odpowiednie ramy podatkowe i regulacyjne.

3.7. Z ostatnich prac i wniosków z doświadczeń wynika, że praktyki w dziedzinie gospodarki opartej na funkcjonalności sprawdzają się i są przyjmowane wtedy, gdy rozwiązania takie ulepszają doświadczenie użytkownika i jakość życia konsumenta, a nie tylko na podstawie kryteriów ekonomicznych i środowiskowych. Za przykład mogą tu posłużyć systemy współdzielenia pojazdów w powiązaniu z kluczowym problemem parkowania w centrum miasta, który to problem systemy te umożliwiają rozwiązać, a także strumieniowa transmisja wideo dająca prawie natychmiastowy dostęp do bogatego katalogu.

#### 4. Bariery i ograniczenia

4.1. Gospodarka oparta na funkcjonalności może w określonych przypadkach prowadzić do przyspieszenia tempa konsumpcji i wymiany produktów. W sektorach telefonii komórkowej oraz sprzedaży pojazdów będących w wynajmie długoterminowym nie można intuicyjnie stwierdzić, czy modele te (wynajem długoterminowy, z reguły z opcją zakupu) przyczyniają się do wydłużenia okresu eksploatacji produktów lub ulepszenia recyklingu po wycofaniu z eksploatacji.

4.2. Choć realizacji konkretnych przykładów podejmują się najczęściej duże grupy producenckie, to bardziej tradycyjne sektory, takie jak rolnictwo, np. poprzez zakupy grupowe, lecz także przedsiębiorstwa typu start-up, mają do odegrania ważną rolę w ugruntowaniu pozycji gospodarki opartej na funkcjonalności w społeczeństwie i jej upowszechnianiu. Wydaje się ponadto, że dzięki tej koncepcji i jej realizacji również MŚP mogą znaleźć nowe rozwiązania dla swoich klientów. Z kolei struktury zorganizowane na zasadzie spółdzielni mogą sprzyjać bardziej horyzontalnym sposobom zarządzania, w które w pełni zaangażowany jest użytkownik.

4.3. Poprzez obniżenie kosztów dostępu do produktu lub usługi, gospodarka oparta na funkcjonalności może przynieść korzyści obywatelom o najniższych dochodach. Umożliwia ona zwłaszcza pewną swobodę i elastyczność w dostępie do usług i produktów. Jednocześnie jednak może pogorszyć sytuację tych najuboższych obywateli, jeżeli nie byłoby w stanie opłacić praw dostępu, użytkowania czy abonamentu na usługę. Z tego punktu widzenia oraz w kontekście rosnącej niepewności w wielu krajach europejskich, osoby najuboższe mogą preferować własność jako formułę oferującą większe bezpieczeństwo. Ponadto jeśli chodzi o dostęp do pewnych produktów lub usług, jego nierówny charakter nie wynika jedynie z kapitału gospodarczego (zasoby finansowe), lecz również z kapitału kulturowego lub związanego z wykształceniem (pochodzenie społeczne, szkolenia).

4.4. Z perspektywy społecznej, gospodarka oparta na funkcjonalności może jeszcze bardziej uzależnić konsumenta, a więc i obywatela, od organizacji gospodarczych lub od pewnego systemu technicznego i gospodarczego. Po zarejestrowaniu się w charakterze użytkownika danej usługi trudno jest udostępnić produkt naprawić, zmienić, zmodyfikować itp., lub wręcz jest to niemożliwe. Jeżeli usługi nie będą w wystarczającym stopniu włączać użytkowników w opracowywanie rozwiniętych rozwiązań, gospodarka oparta na funkcjonalności może zwiększyć kontrolę zewnętrzną. Należałoby poszukiwać modeli gospodarczych i modeli zarządzania sprzyjających upodmiotowieniu konsumentów (w ich wyborach, praktykach i użytkowaniu produktów), a także je upowszechniać.

4.5. Technologia cyfrowa może umożliwić rozszerzenie zakresu stosowania gospodarki opartej na funkcjonalności na ogół konsumentów. Budzi jednak również szereg wątpliwości dotyczących przechwytywania wartości przez niektóre platformy, optymalizacji opodatkowania lub jego unikania, poszanowania prawa do prywatności (zwłaszcza jeśli chodzi o wykorzystanie zgromadzonych danych), koncentracji gospodarczej (monopol platform), a także zagadnień związanych z pracą (o czym była już mowa w pkt 1.6).

4.6. Zwykłe przejście na gospodarkę usługową nie może uchronić gospodarki opartej na funkcjonalności przed takimi zagrożeniami. Przewyciężenie tych trudności może umożliwić bardziej zintegrowane podejście do gospodarki opartej na funkcjonalności, w ramach którego kwestionowano by zarówno zarządzanie przedsiębiorstwem, jak i pracę i stosunek do terytorium, a także uwzględniano by konsumenta na etapie projektowania i całego cyklu życia produktu.

4.7. Jednak w przypadku niektórych z tych zagadnień, w szczególności w zakresie konkurencji lub poszanowania prywatności, z pewnością konieczna jest interwencja prawna.

## **5. Na rzecz europejskiej dynamiki gospodarki opartej na funkcjonalności**

5.1. Unia Europejska powinna zająć się zagadnieniem gospodarki opartej na funkcjonalności z wielu powodów. Mają one charakter środowiskowy, społeczny, kulturowy, a także gospodarczy. W ramach tej refleksji ważne są ponadto wyzwania cyfrowe i, ogólnie rzecz biorąc, powiązania z nowymi modelami biznesowymi, takimi jak konsumpcja współdzielona, gospodarka o obiegu zamkniętym itp., zwłaszcza w odniesieniu do szybkości wprowadzanych zmian na dużą skalę.

5.2. W Europie gospodarka oparta na funkcjonalności zdaje się otwierać przed przedsiębiorstwami możliwości tworzenia wartości dodanej i upowszechniania zdecydowanych rozwiązań w zakresie zatrudnienia (zwłaszcza na późniejszych etapach, w sektorach konserwacji, naprawy itp., ale także na etapach wczesnych – w opracowywaniu innowacyjnych modeli gospodarczych i projektowaniu usług powiązanych), a w szczególności wzmocnienia konkurencyjności niektórych sektorów. Gospodarka oparta na funkcjonalności, w ramach której zamiast standardowej i niedostosowanej produkcji rozwijane są oferty usług najlepiej odpowiadających potrzebom konsumentów, może pomóc przywrócić więź zaufania między przedsiębiorstwami a konsumentami oraz nadać nowe znaczenie konsumpcji.

5.3. Podczas gdy działy innowacji dużych przedsiębiorstw, samorządy i liczni eksperci nawołują do upowszechniania gospodarki opartej na funkcjonalności, ze zdumieniem obserwujemy słaby odzew na poziomie europejskim. Mimo że gospodarka oparta na funkcjonalności znajduje się w samym sercu gospodarki o obiegu zamkniętym, w żaden sposób nie nawiązuje się do niej w niedawnym sprawozdaniu Komisji pt. „Zamknięcie obiegu”.

5.3.1. Mimo wspomnianych wątpliwości i ograniczeń, w niepewnej sytuacji politycznej i gospodarczej panującej obecnie w Europie, gospodarka oparta na funkcjonalności jest dla kontynentu szansą na docenienie i pogłębienie fachowej wiedzy oraz kompetencji licznych podmiotów.

Bruksela, dnia 15 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 075/02)

Sprawozdawca: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

|                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 21.1.2016                                                                         |
| 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       | 29.11.2016                                                                        |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                        |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                               |
| Wynik głosowania                  | 220/1/8                                                                           |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                                   |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES zachęca Komisję do kontynuowania działań na rzecz opracowania wniosków dotyczących strategii politycznych mających na celu powstawanie innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw oraz zaleca, aby inicjatywy te były prowadzone, kierowane i koordynowane przez pojedynczą jednostkę odpowiedzialną za ocenę, monitorowanie i osiąganie synergii między innowacyjnymi strategiami politycznymi realizowanymi przez różne dyrekcje generalne. Takie wnioski dotyczące strategii politycznych powinny wzmacniać jednolity rynek, wspierać klastry i ekosystemy, w których tworzone są innowacyjne przedsiębiorstwa typu start-up, rozwijać element kapitałowy europejskich rynków kapitałowych, zachęcać do uwzględniania w programach akademickich perspektywy przyszłościowych zawodów oraz minimalizować koszty i biurokrację związane z rozpoczynaniem nowego przedsięwzięcia.

1.1.1. Komisja powinna kontynuować swoje prace, egzekwując obowiązujące przepisy dotyczące jednolitego rynku: długoterminowe projekty harmonizacji, na przykład standardów w zakresie rachunkowości i upadłości, automatyczne uznawanie kwalifikacji zawodowych i stopni naukowych, przyspieszone wdrażanie strategii jednolitego rynku cyfrowego oraz pełna realizacja unii rynków kapitałowych<sup>(1)</sup> znacząco pomogłyby UE w pełni wykorzystać potencjał prawdziwego jednolitego rynku. Proste i skuteczne przepisy dotyczące umów transgranicznych powinny wpłynąć stymulująco na transgraniczny handel elektroniczny, zmniejszając rozdrobnienie przepisów prawa konsumenckiego i ograniczając koszty przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa.

1.1.2. Należy dalej zwiększać finansowanie kapitałem własnym w celu wspierania przedsiębiorstw typu start-up w fazie rozwoju. Oprócz innych czynników wiąże się to z większą neutralnością systemu podatkowego, w którym finansowanie dłużne i kapitałowe traktowane będzie jednakowo przez umożliwienie odliczania zarówno odsetek, jak i wypłaty dywidend<sup>(2)</sup>. Przedsiębiorstwa typu start-up powinny mieć możliwość korzystania z pakietów „opcji na akcje” do przyciągania i zatrzymywania talentów.

<sup>(1)</sup> EKES wyraził poparcie dla inicjatyw dotyczących unii rynków kapitałowych w opiniach dotyczących planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17), sekurytyzacji (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 1) i prospektu emisyjnego (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 9).

<sup>(2)</sup> EKES wielokrotnie wzywał do podjęcia środków w celu zlikwidowania preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemach podatkowych, na przykład w opinii „Finansowanie przedsiębiorstw/alternatywne mechanizmy podaży” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 20).

1.1.3. Należy stworzyć i krzewić kulturę kapitałową, w tym przez inicjatywy edukacyjne i inicjatywy o charakterze nieustawodawczym. W europejskim systemie finansowym trzeba opracować płynne produkty inwestycyjne odpowiednie dla inwestorów detalicznych, tak by zachęcić ich do inwestowania w innowacyjne małe przedsiębiorstwa.

1.1.4. Ograniczenie biurokracji i nadmiernie rygorystycznego wdrażania ma również kluczowe znaczenie dla minimalizacji obciążeń administracyjnych i unikania zbędnych kosztów oraz nieefektywności czasowej przedsiębiorców.

1.1.5. Należy wzmocnić i przyspieszyć rozwój nowych rodzajów współpracy w państwach członkowskich między uczelniami wyższymi a przedsiębiorstwami reprezentującymi zarówno duży przemysł, jak i mniejsze firmy, podejmując nowatorskie środki polityczne, tak by UE stała się magnesem dla talentów.

1.1.5.1. EKES zachęca Komisję, by eliminować wszelkie ograniczenia prawne dotyczące wymian studentów i młodych przedsiębiorców<sup>(3)</sup>, na przykład przez utworzenie programu Erasmus dla młodych przedsiębiorców.

1.1.5.2. W celu polepszenia dostępu do informacji o obiecujących przedsiębiorstwach, EKES zaleca utworzenie opartej na platformie bazy informacji, zintegrowanej z Europejskim Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) oraz Europejskim Portalem Projektów Inwestycyjnych (EPPI)<sup>(4)</sup>. Zawierałaby informacje o szybko rozwijających się przedsiębiorstwach europejskich z różnych sektorów, wybieranych w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria, pozwalające na porównywanie przedsiębiorstw i benchmarking.

1.1.6. EKES uważa, że wymiana i ocena dobrych praktyk zapewnia cenne źródło informacji umożliwiające eksperymentowanie z nowymi strategiami politycznymi<sup>(5)</sup>.

1.2. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zostały poproszone o wspieranie innowacyjnych przedsiębiorstw za pomocą specjalnego kapitału wysokiego ryzyka i kapitału zaangażowanego, tak by ułatwiać transfer technologii z uniwersytetów i ośrodków badawczych. Może to być zorganizowane w formie gwarancji pierwszego kredytu, które mogłyby pomóc przezwyciężyć początkowy opór wobec finansowania prywatnego.

1.3. Kluczową rolę we wspomaganiu innowacyjnych projektów we wzroście i wchodzeniu na rynek powinien odgrywać Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) wielkości 21 mld EUR, utworzony z gwarancji UE i kapitału Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponadto EFIS może być wzorem dla przyszłych budżetów UE w przechodzeniu z tradycyjnego sposobu finansowania opartego na dotacjach na bardziej skuteczny model inwestycyjny, w którym „przyciąga się” fundusze na projekty. EFIS z powodzeniem finansuje projekty z dziedzin stosunkowo ryzykownych, które mogły zostać z łatwością przeoczone<sup>(6)</sup>.

1.4. EKES apeluje o stworzenie szerszego zestawu narzędzi do stymulowania inwestycji w fazie wzrostu, obejmującego fundusze asymetryczne, zakładające różne stopy zwrotu dla różnych grup inwestorów, oraz alternatywne instrumenty finansowania, takie jak finansowanie społecznościowe<sup>(7)</sup>. Aby ułatwić europejskim MŚP dostęp do rynków, należałoby także rozważyć tworzenie alternatywnych systemów obrotu.

1.5. Komisja powinna zająć się kwestią różnic regulacyjnych między UE i USA w odniesieniu do traktowania inwestycji w oprogramowanie i usunąć przeszkody prawne, które utrudniają europejskiemu sektorowi finansowemu inwestowanie w rozwój cyfrowy.

## 2. Analiza obecnej sytuacji

2.1. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są kluczowym elementem europejskiej gospodarki, istotnie przyczyniającym się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego<sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie zaangażowanych uczelni wyższych w procesie kształtowania Europy (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 11).

<sup>(4)</sup> Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>.

Informacje o Europejskim Portalu Projektów Inwestycyjnych: [http://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index_en.htm).

<sup>(5)</sup> Zob. punkt 4.

<sup>(6)</sup> „From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy” („Przechodzenie od start-up do scale-up: Wzrost europejskiej gospodarki cyfrowej”), Sergey Filippov i Paul Hofheinz, Europejskie Forum Cyfrowe 2016, s. 3–5.

<sup>(7)</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>(8)</sup> Unijna definicja MŚP (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36).

2.1.1. W 2015 r. ponad 22,3 mln MŚP w Unii Europejskiej stanowiło 99,8 % wszystkich przedsiębiorstw niefinansowych, zatrudniało 90 mln osób (66,9 % ogółu zatrudnionych), wytwarzało 57,8 % całkowitej wartości dodanej<sup>(9)</sup> i zapewniało 85 % nowych miejsc pracy. Europa musi dbać o tworzenie nowych MŚP, które zajmą miejsce 200 tys. przedsiębiorstw ogłaszających każdego roku upadłość<sup>(10)</sup>, co dotyka 1,7 mln pracowników. Z punktu widzenia przyszłego wzrostu gospodarczego ważniejsze są jednak przedsiębiorstwa, które chcą wprowadzać innowacje, rozwijać się i eksportować.

2.2. Tworzenie szybko rozwijających się przedsiębiorstw typu start-up ma kluczowe znaczenie ze względu na ich ukierunkowanie na innowacje w szybko rozwijających się sektorach o wysokiej wartości dodanej. Właśnie te przedsiębiorstwa będą tworzyć w przyszłości miejsca pracy i pobudzać większą wydajność, co ma podstawowe znaczenie dla poprawy poziomu życia. Mimo iż Europa odnotowuje sukcesy w niektórych dziedzinach, pozostaje w tyle, jeśli chodzi o przechodzenie z etapu start-up do etapu scale-up, które ostatecznie powinno prowadzić do wzrostu i tworzenia miejsc pracy, których Europa potrzebuje<sup>(11)</sup>.

2.3. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej koncentruje się na przedsiębiorstwach typu scale-up: szybko rozwijających się przedsiębiorstwach o średnim rocznym wzroście zatrudnienia (lub obrotów) wynoszącym powyżej 20 % w okresie trzech lat oraz zatrudniających 10 lub więcej pracowników na początku okresu obserwacji<sup>(12)</sup>. Podstawową cechą przedsiębiorstw scale-up jest to, że realizują modele biznesowe, które są wysoce skalowalne. Skalowalność to zdolność do rozwoju pod względem dostępu do rynku, przychodów i struktury budowana na przykład poprzez szybkie powielanie modelu biznesowego na różnych rynkach lub nowe sposoby zarządzania.

2.3.1. Badanie OECD obejmujące 11 krajów<sup>(13)</sup> wykazało, że choć przedsiębiorstwa typu scale-up stanowiły mniej niż 10 % firm we wszystkich 11 krajach, to stworzyły do dwóch trzecich wszystkich nowych miejsc pracy<sup>(14)</sup>.

2.4. Przedsiębiorstwa typu start-up są z reguły mniej rentowne w perspektywie krótkoterminowej i są uzależnione od finansowania zewnętrznego. Jeśli te innowacyjne przedsiębiorstwa nie będą w stanie finansować swoich planów rozwoju, nie uda im się rozwinąć, a podstawowy potencjał w zakresie wzrostu produktywności i tworzenia miejsc pracy zostanie prawdopodobnie zahamowany.

2.4.1. Według analizy Banku Światowego<sup>(15)</sup> średni odsetek zagrożonych kredytów MŚP na rynkach rozwiniętych w 2007 r. wynosił 6,93 %, czyli ponad dwa razy więcej niż w przypadku kredytów dla dużych przedsiębiorstw (2,54 %). Liczba kredytów zagrożonych dramatycznie wzrosła podczas kryzysu w Portugalii, Hiszpanii, we Włoszech i w Irlandii, do poziomu między 10 % a 25 %.

2.4.1.1. Polityki zachęcające banki do udzielania kredytów firmom obciążonym większym ryzykiem, w szczególności spółkom na wczesnym etapie rozwoju z ograniczonym zabezpieczeniem, mogłyby doprowadzić do stworzenia grupy ryzykownych banków, ograniczenia kredytów i rosnącej niestabilności finansowej<sup>(16)</sup>.

2.5. Europa musi skupić się na sprawnym funkcjonowaniu szwankującego obecnie procesu przechodzenia do kolejnych etapów finansowania.

2.5.1. Przechodzenie do kolejnych etapów finansowania dzieli się na cztery fazy: faza start-up (finansowanie z grantów, kapitałów zaangażowanych, przez rodzinę i przyjaciół), budowanie kapitału własnego (finansowanie społecznościowe, mikrofinansowanie, anioły biznesu), trwały wzrost (sekurytyzacja, private equity, kapitał wysokiego ryzyka, inwestorzy instytucjonalni, emisje długu na rynku niepublicznym) i faza wyjścia (przejęcie, publiczne rynki kapitałowe).

<sup>(9)</sup> [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_annual\\_report\\_2015.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf).

<sup>(10)</sup> „Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs – the European Commission’s policy” („Upadłość i druga szansa dla uczciwych przedsiębiorców, którzy zbankrutowali – polityka Komisji Europejskiej”), Dzień Przedsiębiorcy, 12 listopada 2015 r.

<sup>(11)</sup> Przedsiębiorstwo typu start-up definiuje się powszechnie jako przedsiębiorstwo rozpoczynające działalność, zaprojektowane na poszukiwanie powtarzalnego i skalowalnego modelu biznesowego. Te nowo tworzone firmy są zazwyczaj wysoce innowacyjne, zwykle oparte na pomysłach, technologiach i modelach biznesowych, które nie istniały wcześniej. Przedsiębiorstwa typu scale-up z kolei to takie, które dynamicznie rozwijają się i rosną pod względem dostępu do rynku, dochodów lub liczby pracowników. Zob. „Octopus High Growth Small Business Report 2015” („Sprawozdanie Octopus dotyczące szybko rozwijających się małych przedsiębiorstw za 2015 r.”), Londyn, Octopus, 2015.

<sup>(12)</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>.

<sup>(13)</sup> Zjednoczone Królestwo, Finlandia, Hiszpania, Włochy, USA, Kanada, Norwegia, Nowa Zelandia, Dania, Niemcy, Austria.

<sup>(14)</sup> Supporting investors and growth firms [„Wspieranie inwestorów i rozwijających się przedsiębiorstw”] – T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015, s. 11.

<sup>(15)</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemircucKuntMartinezPeria.pdf>.

<sup>(16)</sup> Supporting investors and growth firms [„Wspieranie inwestorów i rozwijających się przedsiębiorstw”] – T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015, s. 21.

### 3. Główne elementy rozwoju innowacyjnego ekosystemu przyjaznego przedsiębiorstwom typu scale-up

3.1. Dobrze funkcjonujące innowacyjne ekosystemy, które wspierają rozwój przedsiębiorstw typu scale-up, charakteryzują się silnymi, wzajemnie powiązanymi sieciami instytucji badawczych i edukacyjnych, dużych przedsiębiorstw i inwestorów kapitału wysokiego ryzyka, a także obecnością talentów w dziedzinie kreatywności i przedsiębiorczości <sup>(17)</sup>.

3.1.1. Zazwyczaj przedsiębiorstwa typu start-up powstają w ośrodkach technologicznych tworzonych przy wysokiej klasy uniwersytetach, które odgrywają kluczową rolę w rozwijaniu dynamicznego otoczenia biznesu, ponieważ są źródłem talentów zarówno pod postacią studentów, jak i pracowników naukowych. Potężne, dobrze połączone klastry zwiększają wydajność przedsiębiorstw, kierują innowacjami i napędzają je oraz stymulują powstawanie nowych przedsiębiorstw. USA i Chiny, a także niektóre ośrodki w Europie, prowadzą długoterminową batalię o przyciąganie talentów i kapitału oraz wspieranie innowacji.

3.1.2. Jednakże rozdrobnienie europejskich rynków pracy utrudnia spontaniczne przechodzenie od etapu start-up do etapu scale-up. W tym kontekście niezmiennie istotne wydaje się zarówno zwiększanie mobilności pracowników w obrębie UE, jak i przyciąganie z krajów trzecich talentów, które posłużą potem za magnes, tworząc w ten sposób pozytywne sprzężenia zwrotne.

3.1.3. Należy zachęcać do uruchomienia programu Erasmus dla młodych przedsiębiorców. Program ten wpasowuje się w wytyczną wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ułatwiałby mobilność i zostałyby dobrze odebrany przez przedsiębiorstwa.

3.1.3.1. Niedawno przyjęto pewne strategie polityczne w celu przyciągnięcia talentów spoza UE. Wprowadzony w 2009 r. system niebieskiej karty przyspieszył przyływ wykwalifikowanych pracowników pracujących dla unijnego pracodawcy <sup>(18)</sup>. Na szczeblu krajowym niektóre państwa europejskie utworzyły już specjalne procedury wizowe dla przedsiębiorców, a inne zaczynają wdrażać takie procedury <sup>(19)</sup>.

3.1.4. Wyjątkowo udanym przykładem ośrodka technologicznego jest Oxbridge, która to nazwa odnosi się do regionu wpływów obejmującego uniwersytety w Oxford i Cambridge w Zjednoczonym Królestwie. Środowisko zaangażowane w działania w obszarze zaawansowanych technologii w Zjednoczonym Królestwie nie przestało rozwijać się i wprowadzać innowacji w przedłużającym się okresie recesji gospodarczej i stagnacji w latach 2008–2012 <sup>(20)</sup>.

3.1.4.1. Jednak wiele uniwersytetów w Europie nie ma pozycji, struktury ani woli, by tworzyć warunki do rozwoju przedsiębiorstw na terenie kampusów lub orędownać na rzecz takiego programu u rządów <sup>(21)</sup>. Władze uczelni i rządy powinny tworzyć powiązania z przemysłem, inwestować w biura transferu technologii na terenie kampusów i w kształcenie w dziedzinie przedsiębiorczości <sup>(22)</sup>.

3.1.5. Przedsiębiorstwa typu spin-off utworzone w wyniku transferu technologii z uniwersytetów napotykają trudności w rozwoju z powodu braku pieniędzy i wyspecjalizowanego zarządzania. Istotne jest zatem, by mogły liczyć na instytucjonalne wsparcie publiczne, aby przezwyciężyć początkową niechęć inwestorów prywatnych do inwestowania w przedsiębiorstwa typu spin-off o profilu technicznym, jako że są one postrzegane jako ryzykowne i o zbyt technicznym charakterze, a ich istota często nie jest zbyt dobrze rozumiana.

3.2. Mimo podobnego poziomu wykształcenia Europejczycy znacznie rzadziej zakładają nowe przedsiębiorstwa niż Amerykanie. Wielorakie przyczyny tego stanu rzeczy obejmują dużą niechęć do ryzyka, wysoki poziom obciążeń administracyjnych, niewystarczająco rozwinięte programy kształcenia związanego z przedsiębiorczością, niewystarczającą rozwiniętą kulturę drugich szans oraz brak kultury inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym. Należy również zwrócić uwagę na wczesne rozwijanie kultury przedsiębiorczości na poziomie szkoły podstawowej i średniej.

<sup>(17)</sup> Tataj, D. *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis* [„Innowacje i przedsiębiorczość: model rozwoju dla Europy po kryzysie”], Tataj Innovation Library, Nowy Jork, 2015.

<sup>(18)</sup> <https://www.apply.eu/directives/>.

<sup>(19)</sup> <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>.

<sup>(20)</sup> [www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf](http://www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf).

<sup>(21)</sup> „Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe” [Klastry na rzecz rozwoju. Jak budować dynamiczne klastry innowacji w Europie?], s. 11.

<sup>(22)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie zaangażowanych uczelni wyższych w procesie kształtowania Europy (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 11).

3.2.1. Zakładając nowe przedsiębiorstwo, Europejczycy najbardziej boją się upadłości: 43 % w porównaniu do 19 % w Stanach Zjednoczonych. W Stanach Zjednoczonych<sup>(23)</sup> gotowości do podejmowania ryzyka sprzyja dość skuteczny i bezsankcyjny system procedur upadłościowych dotyczących przedsiębiorstw, a także ogólnie większa akceptacja dla porażek ponoszonych przez przedsiębiorstwa. Krzewienie bardziej przedsiębiorczych postaw powinno stać się priorytetem dla decydentów politycznych i instytucji edukacyjnych.

3.2.1.1. Niedawne badanie pokazuje, że przedsiębiorstwa zakładane przez osoby po raz kolejny podejmujące działalność gospodarczą odnotowują większy obrót i wzrost zatrudnienia, a także mają większe szanse na uzyskanie zewnętrznego finansowania<sup>(24)</sup>. W Hiszpanii sukces odnosi tylko 20 % przedsiębiorców, którzy tworzą pierwsze przedsiębiorstwo typu start-up; w przypadku tych, którzy podejmują drugą próbę, współczynnik sukcesu wzrasta do zaskakujących 80 %.

3.3. Szybko rozwijającym się i innowacyjnym przedsiębiorstwom częściej odmawia się finansowania kredytami bankowymi, ponieważ brakuje im kapitału stanowiącego kluczową część ocen kredytowych banków<sup>(25)</sup>. Finansowanie kapitałem własnym ma zatem fundamentalne znaczenie dla przedsiębiorstw typu start-up oraz dla przedsiębiorstw planujących znaczną ekspansję, ale objętych prognozami niepewnych lub ujemnych przepływów pieniężnych. Należy zatem uzupełniać kredyty bankowe, zwiększając różnorodność i elastyczność źródeł finansowania, ze szczególnym uwzględnieniem roli finansowania kapitałem własnym.

3.4. W Europie należy stworzyć i krzewić kulturę kapitałową, a w europejskich systemach finansowych należy opracować produkty inwestycyjne odpowiednie dla inwestorów detalicznych i zapewnić im płynność niezbędną do inwestowania w innowacyjne małe przedsiębiorstwa.

3.4.1. Ze względu na brak finansowania na późniejszym etapie europejskie przedsiębiorstwa typu start-up nie mogą utrzymać tempa wzrostu swoich odpowiedników ze Stanów Zjednoczonych i aby przetrwać, muszą wcześniej generować przychody albo są sprzedawane na przedwczesnym etapie po obniżonej cenie. W istocie, do 2009 r. tylko 5 % europejskich przedsiębiorstw nowo utworzonych od 1980 r. znalazło się wśród 1 000 spółek o największej kapitalizacji. W USA ten odsetek wynosił 22 %<sup>(26)</sup>.

3.4.1.1. Warto zauważyć, że ponad połowa łącznego kapitału wysokiego ryzyka na świecie jest dystrybuowana w Stanach Zjednoczonych, podczas gdy w Europie tylko 15 %. W 2013 r. w Stanach Zjednoczonych zapewniono 26 mld EUR kapitału wysokiego ryzyka, podczas gdy w Europie kwota ta wyniosła 5 mld EUR, natomiast inwestorzy działający w charakterze aniołów biznesu udzielili przedsiębiorstwom typu start-up wsparcia w wysokości 6 mld EUR w Europie oraz 20 mld EUR w Stanach Zjednoczonych.

3.4.1.2. UE odczuwa więc duże niedobory kapitału w finansowaniu ze strony aniołów biznesu i kapitału wysokiego ryzyka, które w Stanach Zjednoczonych jest odpowiednio trzy i pięć razy wyższe. Jest to kluczowa różnica, ponieważ to ten rodzaj kapitału potrzebny jest do przekształcania firm w większe i lepiej prosperujące przedsiębiorstwa.

3.4.1.3. Główną tego przyczyną jest duże rozdrobnienie sektora kapitału wysokiego ryzyka na poszczególne kraje UE. Przeciętny europejski fundusz kapitału wysokiego ryzyka dysponuje około 60 mld EUR i jest o połowę mniejszy od średniej wielkości funduszu tego typu w USA, a 90 % inwestycji kapitału wysokiego ryzyka skupiona jest zaledwie w ośmiu państwach członkowskich UE (Danii, Finlandii, Francji, Niemczech, Niderlandach, Hiszpanii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie)<sup>(27)</sup>. Ze względu na różnorodność przepisów w państwach członkowskich fundusze kapitału wysokiego ryzyka ponoszą wysokie koszty w pozyskiwaniu środków w całej Europie, są zatem małe i posiadają mniej kapitału na wspieranie rozwoju przedsiębiorstw. Gdyby europejskie rynki wysokiego ryzyka były tak rozwinięte, jak rynki w USA, w latach 2008–2013 przedsiębiorstwa mogłyby mieć dostęp do funduszy większych o 90 mld EUR<sup>(28)</sup>.

3.4.1.4. Problem stanowi także niewystarczające zaangażowanie inwestorów prywatnych. Przez ostatnie dziesięć lat europejski sektor kapitału wysokiego ryzyka zaczął w coraz większym stopniu zależeć od instytucji sektora publicznego, które dokonały 31 %<sup>(29)</sup> wszystkich inwestycji w 2015 r., w porównaniu z zaledwie 15 %<sup>(30)</sup> w roku 2007. Celem nie powinno być ograniczanie pieniędzy publicznych, ale zwiększanie prywatnych źródeł. Jeśli ten sektor ma stać się samowystarczalny w perspektywie długoterminowej, należy rozszerzyć i zdywersyfikować bazę inwestorów.

<sup>(23)</sup> „Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs – the European Commission’s policy” („Upadłość i druga szansa dla uczciwych przedsiębiorców, którzy zbankrutowali – polityka Komisji Europejskiej”).

<sup>(24)</sup> Badania prof. Kathryn Shaw, Stanford Graduate School of Business.

<sup>(25)</sup> *Supporting investors and growth firms* [„Wspieranie inwestorów i rozwijających się przedsiębiorstw”], T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015, s. 40.

<sup>(26)</sup> <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>.

<sup>(27)</sup> Komisja Europejska, zielona księga w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych, op. cit.

<sup>(28)</sup> Ibidem.

<sup>(29)</sup> <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>.

<sup>(30)</sup> [http://www.investeurope.eu/media/340371/141109\\_EVCA\\_FOF\\_scheme.pdf](http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf).

3.4.1.5. Jako zachętę do zawiązywania partnerstw publiczno-prywatnych można by rozważyć fundusze asymetryczne. Są to fundusze kapitału wysokiego ryzyka, w których inwestorzy korzystają z różnych warunków i stóp zwrotu, w zależności od swoich celów inwestycyjnych, z uwzględnieniem różnych interesów partnerów w różnych formach współpracy. Tego typu fundusze istnieją już w Finlandii, Grecji, Zjednoczonym Królestwie i Niemczech.

3.4.2. Aby ułatwić europejskim MŚP dostęp do rynków, należałoby także rozważyć tworzenie alternatywnych systemów obrotu. Powinny one pozwalać na niskie koszty notowań i elastyczne podejście do potrzeb mniejszych, dynamicznych przedsiębiorstw. Dobrymi przykładami są londyński Alternative Investment Market (AIM), paryski Nouveau Marché lub madrycki Mercado Alternativo Bursatil (MAB). Taki elastyczny system może stać się mieczem obosiecznym. Małym przedsiębiorstwom łatwiej jest wprowadzać akcje na giełdę, ale z drugiej strony niedoświadczonym inwestorom może być trudno oceniać dokładny profil ryzyka danego przedsiębiorstwa.

3.4.3. Zdolność przedsiębiorstw unijnych do inwestowania w rozwój technologii w porównaniu z ich odpowiednikami w USA ograniczają niekiedy szczegółowe regulacje dotyczące danego sektora. Na przykład istnieje asymetria uregulowań prawnych między europejskimi, amerykańskimi a szwajcarskimi podmiotami finansowymi w zakresie niezbędnych inwestycji w oprogramowanie i inne wartości niematerialne i prawne, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju cyfrowego.

3.4.3.1. Sektor bankowy jest zdecydowanie największym sektorem IT na świecie: na innowacje IT przeznacza się 700 mld USD – sektor finansowy wydaje jedną piątą z tej kwoty i odpowiada za 5–10 % inwestycji<sup>(31)</sup>. W rezultacie banki są jednym z głównych podmiotów w kontekście cyfryzacji oraz głównym źródłem finansowania gospodarki cyfrowej.

3.4.3.2. Niemniej jednak ramy regulacyjne penalizują te bardzo potrzebne inwestycje w IT. Rozporządzenie finansowe powinno traktować oprogramowanie jak zwykłe aktywa i nie powinno zmuszać banków UE do potrącania tych inwestycji ze względu na wymogi kapitałowe.

3.5. Różne zasady opodatkowania obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich i w odniesieniu do poszczególnych rodzajów finansowania stanowią przeszkodę w rozwoju ogólnoeuropejskich rynków kapitałowych, co wpływa zarówno na inwestorów, jak i na emitentów.

3.5.1. Większość systemów opodatkowania osób prawnych w Europie faworyzuje raczej finansowanie dłużne niż kapitałowe, umożliwiając odliczanie kosztów odsetek od podatku; nie stosuje się odliczeń z tytułu wypłat dywidendy w przypadku kapitału własnego. Taka nierównowaga na korzyść długu mogłaby zostać zniwelowana przez ulgi podatkowe dotyczące kosztów zarówno finansowania kapitałowego, jak i finansowania dłużnego<sup>(32)</sup>.

3.5.1.1. Zachęty podatkowe odgrywają istotną rolę w zapewnianiu finansowania dla szybko rozwijających się przedsiębiorstw na wczesnym etapie rozwoju i kilka rządów na świecie ustanowiło ulgi podatkowe dla osób i firm, które inwestują w przedsiębiorstwa typu start-up zajmujące się zaawansowaną technologią lub kwalifikowane fundusze kapitału wysokiego ryzyka<sup>(33)</sup>.

3.5.1.2. Tradycyjnie atrakcyjną formą korzyści dla pracowników i przedsiębiorców w firmach typu start-up jest tworzenie programów opcji na akcje, ponieważ wielu z nich zrezygnowałoby wówczas z dodatkowego wynagrodzenia. W większości państw członkowskich zasady opodatkowania opcji na akcje są bardzo niekorzystne, ponieważ takie opcje są traktowane jako dochód i opodatkowane według krajowej stopy podatkowej. Należałoby zachęcać do stosowania preferencyjnych zasad opodatkowania opcji na akcje, podobnie jak traktuje się pakiety motywacyjne (*Incentive Stock Options*)<sup>(34)</sup> w Stanach Zjednoczonych.

3.5.2. Przestrzeganie zobowiązań wynikających z podatku VAT jest kosztowne dla przedsiębiorstw, w szczególności jeśli przedsiębiorstwo prowadzi transgraniczną sprzedaż towarów lub usług. EKES z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości, że w ramach swojej strategii jednolitego rynku cyfrowego Komisja zapowiedziała przedstawienie do końca 2016 r. wniosków legislacyjnych w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, wynikających z różnych systemów podatku VAT. Jednym ze środków proponowanych przez Komisję jest wprowadzenie progu wolnego od podatku VAT, aby pomóc przedsiębiorstwom typu start-up i mikroprzedsiębiorstwom<sup>(35)</sup>.

<sup>(31)</sup> Europejska Federacja Bankowa, 16 września 2016 r.

<sup>(32)</sup> Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn i Gaëtan Nicodème, „The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions” („Nierównowaga systemu podatkowego w kontekście kapitału i zadłużenia: Konsekwencje i rozwiązania”), Komisja Europejska, Taxation Papers/Working Paper 33-2012: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_33\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf).

<sup>(33)</sup> Np. punkt 4.3.

<sup>(34)</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>.

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1024\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm).

3.6. Uwolnienie pełnego potencjału jednolitego rynku ma kluczowe znaczenie dla możliwości oferowania przez przedsiębiorstwa typu start-up swoich usług i produktów w całej UE na wczesnym etapie działalności, a także szybkiego rozwoju umożliwiające im konkurowanie na światowych rynkach.

3.6.1. Priorytetem w strategii jednolitego rynku cyfrowego są proste i skuteczne przepisy dotyczące umów transgranicznych dla konsumentów i przedsiębiorców. Sprzyjałyby rozwojowi transgranicznego handlu elektronicznego w UE, eliminując rozdrobnienie przepisów w dziedzinie prawa umów konsumenckich. Likwidacja barier wynikających z różnic w prawie umów zwiększyłaby konsumpcję w UE o 18 mld EUR, a produkt krajowy brutto wzrósłby w porównaniu z obecnym poziomem o 4 mld EUR <sup>(36)</sup>.

3.7. Niepotrzebne obciążenia administracyjne są również przyczyną dodatkowych kosztów i nieefektywności czasowej po stronie przedsiębiorców.

3.7.1. W latach 2013–2015 średni koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej w UE wynosił 4,1 % PKB na mieszkańca, natomiast w Stanach Zjednoczonych 1,17 % <sup>(37)</sup>.

3.7.2. Jeśli chodzi o czas potrzebny na założenie przedsiębiorstwa, w UE cała procedura trwa średnio 11,6 dnia. W Stanach Zjednoczonych założenie działalności gospodarczej zajmuje tylko sześć dni.

3.8. Kolejnym powodem, dla którego w Europie nie powstaje wystarczająco dużo szybko rosnących firm, jest asymetria informacyjna. Inwestorzy nie mają pełnego obrazu wszystkich możliwości inwestycyjnych. Ponadto inwestorzy spoza Europy napotykać dodatkowe ograniczenia, próbując zrozumieć specyfikę poszczególnych rynków krajowych. Specjalny portal, zintegrowany z Europejskim Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) i Europejskim Portalem Projektów Inwestycyjnych (EPPI) <sup>(38)</sup>, pomagałby zauważać szybko rozwijające się projekty i zmniejszać asymetrię informacyjną.

#### 4. Przykłady dobrych praktyk wśród wielu obecnie istniejących

4.1. Niektóre kraje opracowały dobre praktyki wspierania przedsiębiorstw typu start-up i scale-up. EKES zaleca Komisji uważne przeanalizowanie możliwości zastosowania tych praktyk w skali europejskiej.

4.1.1. Niemcy wymagają, by przedsiębiorstwa przystępowały do niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej (IHK), która zapewnia w zamian wsparcie i doradztwo <sup>(39)</sup>.

4.1.2. Należy także zbadać rządowe programy gwarancji kredytowych, takie jak we Włoszech, Zjednoczonym Królestwie, Polsce i Francji, a także przeanalizować państwowe współfinansowanie, takie jak w Niemczech i Szwecji <sup>(40)</sup>.

4.1.3. Zjednoczone Królestwo organizuje programy zachęt podatkowych w celu zwiększenia przepływu funduszy do bardziej ryzykownych aktywów w ramach swoich programów EIS, SEIS i VCT <sup>(41)</sup>.

4.1.4. Region Piemont we Włoszech utworzył sieci w 12 klastrach przemysłowych, skupiające przedsiębiorstwa, uczelnie wyższe i władze lokalne <sup>(42)</sup>.

4.1.5. W Kraju Basków w Hiszpanii spółdzielnia Elkar-lan promuje tworzenie kolejnych spółdzielni poprzez pełną analizę rentowności projektu, szkolenie oraz dostęp do dotacji i pomocy finansowej <sup>(43)</sup>.

<sup>(36)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6264\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_pl.htm).

<sup>(37)</sup> [www.theglobaleconomy.com/USA/Cost\\_of\\_starting\\_business](http://www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business).

<sup>(38)</sup> Zob. przypis 4.

<sup>(39)</sup> <http://www.dihk.de/en>.

<sup>(40)</sup> *Supporting investors and growth firms* [„Wspieranie inwestorów i rozwijających się przedsiębiorstw”], T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015, s. 36.

<sup>(41)</sup> System inwestycji w przedsiębiorstwo (Enterprise Investment Scheme, EIS), system inwestycji w przedsiębiorstwo na wczesnym etapie rozwoju (Seed Enterprise Investment Scheme, SEIS) oraz fundusz podwyższonego ryzyka (Venture Capital Trust, VCT).

<sup>(42)</sup> [cordis.europa.eu/piedmont/infra-science\\_technology\\_en.html](http://cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html).

<sup>(43)</sup> [www.elkarlan.coop](http://www.elkarlan.coop).

4.1.6. Cyfryzacja usług rządowych, jak wskazuje przykład Estonii, mogłaby być przełomem we wspieraniu rozwoju zaawansowanych technologicznie innowacyjnych przedsiębiorstw. Rozwój administracji elektronicznej wywarłby ogromny wpływ w skali ogólnoeuropejskiej.

4.1.7. W dobie gospodarki opartej na danych, przewaga konkurencyjna może opierać się na wartościach niematerialnych, które są trudne do oszacowania i wyceny z wykorzystaniem tradycyjnych mechanizmów finansowania. Brytyjski urząd ds. własności intelektualnej opracował sposoby identyfikacji i pomiaru tych aktywów w kategoriach przepływu środków pieniężnych<sup>(44)</sup>.

4.1.8. W Zjednoczonym Królestwie specjalny zespół w ramach Tech City UK o nazwie Future Fifty wspiera 50 najlepszych przedsiębiorstw cyfrowych kraju, znajdujących się w fazie wzrostu. Program zapewnia dostęp do wiedzy fachowej w sektorze instytucji rządowych i samorządowych i w sektorze prywatnym, tworzy powiązania z bazą inwestorów instytucjonalnych Zjednoczonego Królestwa i oferuje odpowiednio dostosowane wsparcie, by pomóc przedsiębiorstwom szybko wzrastać i tworzyć podstawy do gotowości do IPO<sup>(45)</sup>, połączeń i przejęć oraz globalnego rozwoju<sup>(46)</sup>.

4.1.9. W 2015 r. amerykański rząd federalny wprowadził program STEM, który ma zachęcać dzieci do studiowania nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki (Science, Technology, Engineering, Maths). Kluczowym elementem jest przygotowanie uczniów do przyszłych potrzeb rynku pracy<sup>(47)</sup>. Rośnie zainteresowanie przekazywalnymi umiejętnościami i programem STEAM, gdzie A dotyczyłoby sztuki (Arts).

## **5. Inicjatywy podjęte przez Komisję Europejską na rzecz promowania zakładania przedsiębiorstw typu start-up i ich rozwoju**

5.1. Komisja Europejska podjęła znaczne wysiłki w celu wspierania przedsiębiorców, realizując w ciągu ostatnich kilku lat wiele inicjatyw, które były prowadzone przez różne dyrekcje generalne, w szczególności DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii<sup>(48)</sup>, DG ds. Edukacji i Kultury<sup>(49)</sup>, DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP<sup>(50)</sup>, DG ds. Badań i Innowacji<sup>(51)</sup> i DG ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych<sup>(52)</sup>.

5.2. Wiele z tych inicjatyw wprowadzono niedawno i jest jeszcze zbyt wcześnie, by oceniać ich efekty. Niemniej EKES uważa, że działania Komisji zmierzają we właściwym kierunku i zachęca ją do dalszych prac w tym względzie, w konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami na poziomie europejskim i krajowym.

Bruksela, 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(44)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>.

<sup>(45)</sup> Pierwsza oferta publiczna lub wejście na giełdę.

<sup>(46)</sup> <http://futurefifty.com/>.

<sup>(47)</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>.

<sup>(48)</sup> Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r.

<sup>(49)</sup> Program Erasmus.

<sup>(50)</sup> Strategia jednolitego rynku.

<sup>(51)</sup> „Horyzont 2020” – program w zakresie badań naukowych i innowacji.

<sup>(52)</sup> Unia rynków kapitałowych.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Odpowiednie ramy dla przejrzystości przedsiębiorstw”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 075/03)

Sprawozdawca: **Vladimíra DRBALOVÁ**

|                                   |                                                                                      |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 21.1.2016                                                                            |
| Podstawa prawna                   | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej                |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności<br>Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 29.11.2016                                                                           |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                           |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                                  |
| Wynik głosowania                  | 219/3/14                                                                             |
| (za/przeciw/wstrzymało się):      |                                                                                      |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Komitet uważa za kluczowe, by przedsiębiorstwa były przejrzyste, i wspiera wszelkie inicjatywy prowadzące do stabilnego i przewidywalnego rozwoju przedsiębiorstw. Przejrzystość jest ważna dla wszystkich zainteresowanych stron, dla samych przedsiębiorstw i poprawy ich wizerunku oraz dla wzmocnienia zaufania pracowników, konsumentów i inwestorów.

1.2. Komitet uznaje, że większość przedsiębiorstw działających w UE jest rzeczywiście przejrzysta. Mimo to szereg niedawnych skandali pokazuje, że należy jeszcze ulepszyć przejrzystość, by stała się, ogólnie rzecz biorąc, częścią strategii zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw. W coraz większym stopniu inwestorzy i akcjonariusze zwracają uwagę nie tylko na wskaźniki rentowności przedsiębiorstw, ale także na wskaźniki jakościowe z zakresu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw<sup>(1)</sup>, które pomagają ograniczyć zagrożenia społeczne oraz zapewnić zrównoważony rozwój przedsiębiorstwa. Aby zaspokoić potrzeby przedsiębiorstw i pozostałych zainteresowanych stron, informacje powinny być istotne, zaś ich pozyskiwanie nie powinno być kosztowne.

1.3. Komitet zauważa, że rządy państw członkowskich powinny motywować i zachęcać przedsiębiorstwa do uczynienia z przejrzystości atutu i wspierać je w spełnianiu wymagań dotyczących przejrzystości, ponieważ stanowi ona również doskonałą szansę dla biznesu.

1.4. Komitet jest zdania, że należy skupić się zarówno na celowości, jak i zakresie podawanych informacji oraz ich jakości i prawdziwości. Poprawa przejrzystości powinna być zorientowana zarówno na osiąganie celów, jak i na proces sprawozdawczości i publikowania informacji. Oprócz podawania informacji na temat wyników osiągniętych w przeszłości sprawozdawczość powinna wybiegać w przyszłość.

1.5. Komitet zaleca, by Komisja określiła dalsze kroki, które umożliwiłyby przedsiębiorstwom spełnienie obowiązków w zakresie przejrzystości i zachowanie globalnej konkurencyjności.

1.6. Ogólnie EKES rozumie, że małe i średnie przedsiębiorstwa działają w odmiennych warunkach. W związku z tym należy uprościć stosowane wobec nich zasady, by umożliwić im prowadzenie sprawozdawczości w bardziej odpowiedni sposób, aby zapewnić pełną przejrzystość. EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt wspierający budowanie zdolności, który ma pomóc MŚP sprostać tym wyzwaniom.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 681 final.

1.7. Komitet jest zdania, że jakakolwiek następna inicjatywa dotycząca ujawniania informacji powinna skupić się na informacjach rzeczywiście potrzebnych zainteresowanym stronom, które powinny obejmować wspólny zestaw wskaźników, a jednocześnie uwzględniać rodzaj firmy i sektor, w którym działa.

1.8. Komitet podkreśla, że społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (SOP) oraz polityka przejrzystości wewnątrz przedsiębiorstwa nie będą skuteczne bez zaangażowania pracowników. W związku z tym powinni oni uczestniczyć w konsultacjach z partnerami społecznymi.

1.9. W miarę jak rośnie rzesza odbiorców sprawozdawczości przedsiębiorstw, coraz więcej grup zainteresowanych podmiotów pragnie zapoznać się z większą liczbą aspektów dotyczących spraw korporacyjnych. Komitet uważa w związku z tym, że istotne jest zweryfikowanie obecnego modelu sprawozdawczości i uczynienie go adekwatnym do jego celu.

## 2. Kontekst ogólny

2.1. W 2010 r. Komisja opublikowała **komunikat zawierający 50 propozycji na rzecz poprawy rynku wewnętrznego**. Stwierdzono w nim, że także przedsiębiorstwa muszą dołączyć do wspólnych wysiłków przez wykazanie swojej odpowiedzialności oraz przejrzystości, i to zarówno wobec swoich pracowników i akcjonariuszy, jak i wobec społeczeństwa ogółem. Komisja podkreśliła, że zarządzanie przedsiębiorstwami można jeszcze poprawić, zwłaszcza w odniesieniu do składu zarządów i zróżnicowania tego składu, w tym udziału kobiet, w celu poprawy zatrudnienia, przedsiębiorczości i handlu <sup>(2)</sup>. Etykę i wartości biznesowe uznano za czynnik ożywienia gospodarczego.

2.2. W 2011 r. Komisja opublikowała **odnowioną strategię UE na lata 2011–2014 dotyczącą społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (SOP)** <sup>(3)</sup>. Przedstawiła w niej nową definicję SOP, określając ją jako „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo”. Jednym z elementów tej strategii jest plan działania dążący do zintegrowania sprawozdawczości finansowej i społecznej.

2.3. W 2012 r. Komitet przyjął opinię w sprawie odnowionej strategii UE dotyczącej społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw <sup>(4)</sup>. Podkreślił w niej, że w trudnym klimacie gospodarczym i politycznym inicjatywa polityczna dotycząca SOP jest szansą na pozytywną współpracę ze światem biznesu. Ważne jest rozpoznanie różnych motywów działalności w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. W komunikacie przedstawia się rozmaite korzyści, które powinno się bardziej popularyzować, wraz z przykładami sprawdzonych rozwiązań, aby informować i zachęcać przedsiębiorstwa do podejmowania większych zobowiązań na rzecz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

2.4. W ostatnich latach EKES sporządził wiele innych opinii, które są wymienione w niniejszym dokumencie. Podkreśla w nich znaczenie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, przejrzystości, ujawniania informacji niefinansowej oraz zaangażowania w ten proces odpowiednich zainteresowanych stron – inwestorów, konsumentów, pracowników, przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pozarządowych. W niniejszej opinii Komitet pragnie skupić się na właściwych ramach dla całego tego procesu.

## 3. W kierunku społecznie odpowiedzialnych i przejrzystych przedsiębiorstw

3.1. Kryzys gospodarczy z 2008 r. i jego skutki społeczne w pewnym stopniu podważyły zaufanie obywateli do przedsiębiorstw. Uwaga opinii publicznej i inwestorów skupiła się na społecznych i etycznych aspektach działalności firm. Więcej grup zainteresowanych podmiotów pragnie się obecnie zapoznać z większą liczbą aspektów dotyczących spraw korporacyjnych.

3.2. Inwestorom zależy na przejrzystości i kontroli nad inwestycjami. Chcą wiedzieć, jaki negatywny lub pozytywny wpływ mają ich pieniądze na środowisko i społeczeństwo. Najważniejszymi źródłami informacji niefinansowych dla inwestorów są sprawozdania dotyczące stabilności/SOP i sprawozdania roczne. Jakościowe oświadczenia dotyczące strategii są ważne dla oceny wynagrodzenia finansowego, ale za niezbędne uważa się kluczowe wskaźniki skuteczności działania (KWSD).

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 77.

3.3. Pracownicy są pierwszymi ofiarami przedsiębiorstw, które zwracają bardzo małą uwagę na przepisy prawne. Są także pierwszymi ofiarami ich braku przejrzystości. A przecież pracownicy odgrywają kapitalną rolę w rozwoju przedsiębiorstw: ich bezpieczeństwo zatrudnienia, wynagrodzenie, zdrowie i warunki pracy są od niego zależne. Mają oni prawo domagać się przejrzystości, a także informowania ich o decyzjach dotyczących finansowej sytuacji przedsiębiorstwa i jego polityki społecznej, środowiskowej i gospodarczej. Mają także prawo domagać się udziału w podejmowaniu tych decyzji.

3.4. Konsumenci chcą przejrzystości i oczekują jej w określonych, istotnych dla siebie obszarach. Prowadzenie polityki przejrzystości zdecydowanie leży w interesie przedsiębiorstw tam, gdzie w grę wchodzi stosunki z innymi zainteresowanymi stronami (pracownikami, obywatelami i konsumentami). Często oznacza to po prostu dostarczanie klientom faktów i pomaganie im w podejmowaniu świadomych decyzji kupna. W końcowym efekcie lojalność bardziej świadomych klientów <sup>(5)</sup> zaskarbia sobie te przedsiębiorstwa, które tak właśnie postępują. Przemysł spożywczy jest wysoce wrażliwy na kwestię przejrzystości. Najnowsze badanie przeprowadzone przez Centre for Food Integrity (CFI) <sup>(6)</sup> [Ośrodek Integralności Żywności] dowodzi, że większa przejrzystość wzmacnia zaufanie konsumentów do żywności, i wskazuje wyraźną drogę ku osiągnięciu tego celu.

3.5. W kontekście globalizacji wielu partnerom biznesowym i zainteresowanym podmiotom zależy na uzyskiwaniu więcej informacji z wielu krajów na temat szerszego zakresu spraw korporacyjnych.

3.6. Przejrzystość przyczynia się do budowania zaufania, a przedsiębiorstwa potrzebują zaufania społeczeństwa. Często jednak istnieje rozdźwięk między oczekiwaniami obywateli a tym, jak odbierają działania przedsiębiorstw. Różnicę tę można częściowo przypisać nieodpowiedzialnemu zachowaniu niektórych przedsiębiorstw, a także wyolbrzymianiu przez niektóre firmy swoich zasług w sferze społecznej lub środowiskowej. Niewystarczające uświadomienie społeczeństwu sukcesów odnoszonych przez przedsiębiorstwa oraz ograniczeń, jakie napotykają w swojej działalności, również przyczynia się do powstawania tej rozbieżności.

3.7. **Dlatego też Komisja Europejska zainicjowała w 2009 r. serię warsztatów na temat przejrzystości przedsiębiorstw.** Europejskie przedsiębiorstwa odebrały to jako inicjatywę, która pojawiła się w odpowiednim momencie, czyli w trakcie kryzysu, kiedy to przejrzystość i ogólnie rzecz biorąc społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw mogłyby pomóc w przywróceniu społecznego zaufania do biznesu, częściowo nadszarpniętego przez trwający kryzys. Inicjatywa była skierowana do różnych grup zainteresowanych stron (pracodawców, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i mediów) i miała posłużyć ukierunkowaniu dalszych działań Komisji.

3.7.1. Wnioski wyciągnięte z inicjatywy:

- Wiele przedsiębiorstw osiąga już pozytywne wyniki w zakresie przejrzystości. Społeczna odpowiedzialność biznesu jest obecnie częścią strategii biznesowej przedsiębiorstw.
- Dostęp do informacji jest istotny dla wielu zainteresowanych stron, które jednak potrzebują różnych informacji, w różnych celach. W poszczególnych sektorach zachodzą różne warunki i istnieją różne potrzeby.
- Różnice zdań dotyczą zwłaszcza kluczowych wskaźników skuteczności działania (KWSD). Większość pozostałych zainteresowanych podmiotów w państwach członkowskich preferuje jasne wskaźniki kluczowe, w tym dotyczące pracy i kwestii ekologicznych. Przedsiębiorcy są zdania, że konieczna jest elastyczność, a jeden ogólnie stosowany model nie jest właściwym rozwiązaniem.
- Podstawową kwestią dla MŚP jest potencjał w zakresie udostępniania informacji. W przypadku szerokiego spektrum zainteresowanych podmiotów, z których każdy żądać będzie innych informacji i mieć inne oczekiwania, obciążenia administracyjne przedsiębiorstw mogą być duże.
- Proces przejrzystości powinien koncentrować się zarówno na wynikach, jak i na samym procesie opracowania sprawozdań i ujawniania informacji. Zasada społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw powinna zostać włączona do strategii biznesowych, a zintegrowana sprawozdawczość jest jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu.

<sup>(5)</sup> <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

<sup>(6)</sup> „A clear view of transparency and how it builds consumer trust” [„Jasny obraz przejrzystości i tego, w jaki sposób buduje to zaufanie konsumentów”], 2015 Consumer trust research, The Centre for Food Integrity [Badania dotyczące zaufania konsumentów, Ośrodek Integralności Żywności].

- Przejrzystość i regularne publikowanie sprawozdań w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw jest dodatkowym atutem dla przedsiębiorstw i pracowników, dla beneficjentów ich produktów i usług – czyli konsumentów i obywateli – i dla inwestorów.

#### 4. Komisja zwiększa wymagania w zakresie przejrzystości i sprawozdawczości niefinansowej

4.1. W strategii UE dotyczącej społecznej odpowiedzialności biznesu Komisja stwierdza, że ujawnianie informacji społecznych i środowiskowych, w tym informacji dotyczących klimatu, może ułatwić komunikację z zainteresowanymi stronami oraz identyfikację istotnych zagrożeń dotyczących zrównoważonego rozwoju. Chodzi tutaj o istotny element odpowiedzialności, który może wywrzeć pozytywny wpływ na budowanie zaufania społecznego do przedsiębiorstw. Aby potrzeby przedsiębiorstw i pozostałych zainteresowanych stron zostały zaspokojone, podana informacja musi być istotna.

4.1.1. Komisja stwierdza również, że informacje społeczne i środowiskowe ujawniane są przez coraz większą liczbę spółek. Małe i średnie przedsiębiorstwa często udostępniają tego rodzaju informacje w sposób nieformalny i na zasadzie dobrowolności. Jedno ze źródeł szacuje, że około 2 500 przedsiębiorstw europejskich publikuje sprawozdania dotyczące odpowiedzialności społecznej bądź zrównoważonego rozwoju, co w skali ogólnoświatowej stawia UE na wiodącej pozycji<sup>(7)</sup>.

4.2. W 2013 r. z inicjatywy Parlamentu Europejskiego Komisja opracowała wniosek ustawodawczy w sprawie **przejrzystości informacji dotyczących kwestii społecznych i środowiskowych przekazywanych przez przedsiębiorstwa ze wszystkich sektorów**<sup>(8)</sup>. Celem zmiany tzw. dyrektyw o rachunkowości było określenie w stosunku do niektórych dużych spółek (do których zalicza się obecnie ok. 6 tys. spółek i podmiotów w UE) wymagań w odniesieniu do ujawniania w sprawozdaniu rocznym istotnych informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności.

4.2.1. Transpozycja dyrektywy do prawa krajowego odbywa się w niektórych państwach w konsultacji z przedsiębiorstwami, by przy jej wprowadzaniu wykorzystać elastyczność dyrektywy, nie wykroczyć poza jej zakres, zapewnić przedsiębiorstwom pewność prawa i zadbać o to, by odpowiadała rzeczywistym potrzebom przedsiębiorstw. W związku z powyższym EKES opracował opinię<sup>(9)</sup>, w której podkreśla prawo do wykorzystania tego elastycznego i odpowiedniego mechanizmu do poprawy komunikacji z akcjonariuszami, inwestorami, pracownikami i innymi zainteresowanymi stronami. Wyraża w niej również zadowolenie, że wniosek dotyczy tylko dużych spółek, aby uniknąć dodatkowego obciążania mniejszych przedsiębiorstw.

4.2.2. Komisja opracowuje obecnie niewiążące wytyczne w sprawie sprawozdawczości niefinansowej na podstawie wyników konsultacji publicznych. W celu ułatwienia dalszych konsultacji z zainteresowanymi stronami<sup>(10)</sup> Komisja opublikowała przykładowy dokument informacyjny określający kluczowe zasady ujawniania informacji niefinansowych. Zgłaszane informacje niefinansowe powinny być istotne, wiarygodne, wyważone i zrozumiałe, kompleksowe i zwięzłe, strategiczne i perspektywiczne, jakościowe i ilościowe oraz spójne. Powinny być także skierowane do zainteresowanych stron i dostosowane do konkretnych przedsiębiorstw i sektorów.

4.3. Zgodnie ze strategią „Europa 2020”, wzywającą do poprawy otoczenia biznesowego w Europie, Komisja opublikowała w 2014 r. **wniosek dotyczący dyrektywy mającej na celu wspieranie stworzenia nowoczesnych i skutecznych ram ładu korporacyjnego dla europejskich przedsiębiorstw, inwestorów i pracowników**<sup>(11)</sup>, które muszą być dostosowane do potrzeb współczesnego społeczeństwa oraz do zmieniającego się otoczenia gospodarczego.

4.3.1. Wniosek powinien wesprzeć długofalową stabilność spółek w UE oraz perspektywę długoterminową dla akcjonariuszy, zapewniając lepsze warunki działania spółkom, których akcje notowane są na regulowanych giełdach UE. W swojej opinii<sup>(12)</sup> Komitet podkreśla, że wniosek doprowadzi do stworzenia bardziej stabilnego i zrównoważonego ładu korporacyjnego i środowiska inwestycyjnego w Europie. Zwraca ponadto uwagę, że w części poświęconej ocenie skutków Komisja argumentuje, że jej propozycje jedynie nieznacznie zwiększą obciążenie administracyjne spółek notowanych na rynku regulowanym. Oszacowanie, w jakim stopniu udało się tę równowagę zachować, będzie istotnym elementem ewaluacji tej dyrektywy.

4.4. W październiku 2015 r. Komisja opublikowała swoją nową strategię „Handel z korzyścią dla wszystkich: w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej UE”, która zawiera wizję kierunku polityki UE odzwierciedlającą konieczność prowadzenia bardziej odpowiedzialnej i przejrzystej polityki handlowej.

<sup>(7)</sup> CorporateRegister.com.

<sup>(8)</sup> COM(2013) 207 final.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 47.

<sup>(10)</sup> Warsztaty z udziałem zainteresowanych stron na temat niewiążących wytycznych dotyczących ujawniania informacji niefinansowych, zorganizowane dnia 27 września 2016 r. w Brukseli przez DG FISMA Komisji Europejskiej.

<sup>(11)</sup> COM(2014) 213 final.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 87.

4.4.1. W rozdziale poświęconym polityce handlowej i inwestycyjnej opartej na wartościach Komisja deklaruje wzmocnienie praw konsumentów przez rozwój inicjatyw w obszarze odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i należytej staranności w łańcuchach produkcji, z naciskiem na przestrzeganie praw człowieka – włącznie z prawami pracowniczymi – oraz środowiskowe aspekty łańcuchów wartości. Komisja chce iść drogą wzmocnienia wymiaru zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu.

4.4.2. W opinii w sprawie godnej pracy w światowych łańcuchach dostaw<sup>(13)</sup> EKES stwierdza, że „posiada bogate doświadczenie w obszarze zrównoważoności, gdyż uczestniczył we wdrażaniu i monitorowaniu określonych rozdziałów w ramach umów o wolnym handlu oraz był zaangażowany w działania wielu komitetów społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwia mu występowanie z propozycjami w zakresie sprawiedliwej równowagi między niezbędnymi wymogami prawnymi w dziedzinie praw człowieka i praw pracowniczych, przejrzystości i walki z korupcją a niezbędnym zakresem elastyczności dla przedsiębiorstw wielonarodowych, jeśli chodzi o skuteczne organizowanie i rozwijanie ich światowych łańcuchów dostaw dostosowanych do rozmaitych uwarunkowań lokalnych”.

4.4.3. Wyższe standardy dotyczące publikowania sprawozdań na temat kwestii niefinansowych mogą być istotną kwestią w polityce handlowej. Regulacje na szczeblu światowym, w tym porozumienia handlowe, powinny zwiększyć przejrzystość w zakresie publikowania informacji niefinansowych w krajach takich, jak Stany Zjednoczone i Chiny, aby zapewnić równe warunki działania dla przedsiębiorstw europejskich.

4.4.4. Komisja Europejska planuje zwiększenie środków zachęcających do ujawniania informacji dotyczących należytej staranności, zwłaszcza skierowanych do przedsiębiorstw wielonarodowych. Zamierza także przyjąć **bardziej ambitne podejście do wydobywania minerałów na obszarach dotkniętych konfliktami**<sup>(14)</sup>, poszukiwać nowych obszarów wzmocnionego partnerstwa na rzecz odpowiedzialnych łańcuchów wartości oraz opublikować przegląd sprawozdań przedsiębiorstw na temat odpowiedzialnych łańcuchów wartości.

4.4.5. Ponadto można się spodziewać sformułowania nowych wymogów wobec przedsiębiorstw w związku z wymaganiami Komisji dotyczącymi etycznego handlu oraz wspierania i ochrony praw człowieka. Jest to związane z wdrażaniem planu działania Komisji w zakresie praw człowieka 2015–2018<sup>(15)</sup>. W konkluzjach Rady do Spraw Zagranicznych (czerwiec 2016 r.) podkreśla się istotną rolę przejrzystości przedsiębiorstw w umożliwianiu rynkom uznawania praw człowieka, zachęcania do ich poszanowania i nagradzania takich postaw.

4.5. W styczniu 2016 r. Komisja przedłożyła swój **pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania**, którego celem jest zagwarantowanie efektywnego opodatkowania i zwiększenie przejrzystości podatków.

4.5.1. Jednym z monitorowanych obszarów, który **dotyczyć będzie przedsiębiorstw i grup wielonarodowych**, jest tzw. **sprawozdawczość w podziale na kraje** (country-by-country reporting – obowiązek opracowania i przekazania administracji podatkowej wykazu realizowanych w ramach grupy transakcji, wraz z danymi o dochodach, zyskach, zapłaconych podatkach dochodowych itp.). Na obecnym etapie pakiet obejmuje udostępnianie sobie informacji przez administracje podatkowe państw członkowskich.

4.6. Na początku kwietnia 2016 r.<sup>(16)</sup> Komisja zaproponowała, by przedsiębiorstwa wielonarodowe publikowały osobne sprawozdanie na temat płaconego przez nie podatku dochodowego, wraz z innymi informacjami podatkowymi. Przedsiębiorstwa wielonarodowe o skonsolidowanym obrocie netto przewyższającym 750 mln EUR będą musiały – bez względu na to, czy ich siedziba znajduje się na terenie UE, czy poza nią – spełnić te dodatkowe wymagania w zakresie przejrzystości. Obowiązek ten odnosi się również do ich oddziałów i jednostek zależnych. W tym kontekście EKES przyjął właśnie opinię w sprawie zwalczania oszustw podatkowych<sup>(17)</sup>, w której zachęca Komisję do podjęcia bardziej ambitnych działań w zakresie wymogu przejrzystości podatkowej spółek poprzez obniżenie progu obrotów, wynoszącego obecnie 750 mln EUR, lub przygotowanie harmonogramu przewidującego stopniowe zmniejszanie tego progu.

4.6.1. Komisja powinna jednak wziąć pod uwagę zasady dotyczące rynku wewnętrznego UE i konkurencyjność Unii. Jednostronne wymagania w ramach UE mogłyby prowadzić do niezamierzonych skutków, w przypadku gdyby przedsiębiorstwa spoza UE były wolne od tego obowiązku. W związku z tym obowiązek ten powinien objąć przedsiębiorstwa spoza UE w ramach negocjacji dotyczących międzynarodowych umów handlowych.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 17.

<sup>(14)</sup> JOIN(2014) 8 final.

<sup>(15)</sup> SWD(2015) 144 final.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 198 final.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

4.7. Komisja Europejska współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), WHO i Bank Światowy, a także wzmacnia synergię z ich instrumentami w celu zapewnienia dobrego ładu korporacyjnego, przejrzystości i odpowiedzialności przedsiębiorstw<sup>(18)</sup>. Narzędzia te są poddawane regularnym przeglądom i stawiają wymogi dotyczące odpowiedzialności i przejrzystości przedsiębiorstw w obszarach ich polityki społecznej, środowiskowej oraz w zakresie praw człowieka, skłaniają do działań zapobiegawczych oraz analizowania ryzyka, jak również definiowania środków stosowanych w ramach polityki ostrożności. Narzędzia te są ukierunkowane przede wszystkim na przedsiębiorstwa wielonarodowe, mają jednak również służyć jako podpowiedź dla spółek na szczeblu krajowym. Wszelkie zmiany do tych instrumentów powinny skupić się zwłaszcza na ich lepszym stosowaniu.

4.8. Rosnące światowe i europejskie wymagania w zakresie przejrzystości przedsiębiorstw przenoszą się na przedsiębiorstwa działające w poszczególnych państwach członkowskich. Rola Komisji Europejskiej powinna polegać na prowadzeniu i koordynowaniu polityk państw członkowskich UE, ograniczając tym samym ryzyko rozbieżnego podejścia<sup>(19)</sup>.

4.8.1. Strategia Komisji w zakresie odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz jej zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich często prowadzą do przyjęcia na szczeblu krajowym założenia, że to państwo powinno kierować odpowiedzialną przedsiębiorczością i przejrzystością i ją nadzorować.

4.8.2. Przedsiębiorstwa uznają, że to one same dostarczają impulsu do działania w sposób przejrzysty i odpowiedzialny. Zostało to także uznane w komunikacie Komisji pt. „Realizacja partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw”<sup>(20)</sup>.

4.8.3. Podstawowym obowiązkiem każdego przedsiębiorstwa jest kreowanie wartości nie tylko dla swoich udziałowców, lecz także pracowników, otoczenia i społeczności, a także tworzenie i utrzymanie miejsc pracy. Dlatego też państwa członkowskie powinny zapewniać im sprzyjające warunki i wspierać je w ich wysiłkach na rzecz odpowiedzialności i przejrzystości.

## 5. Znalezienie odpowiednich ram sprawozdawczości przedsiębiorstw

5.1. Komitet przyznaje, że sprawozdawczość niefinansowa ma bardzo duże znaczenie dla sprawozdawczości przedsiębiorstw, ponieważ pomaga w tworzeniu kompletnego obrazu spraw korporacyjnych.

5.2. Otoczenie regulacyjne dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa staje się coraz bardziej złożone. Aby lepiej zaspokajać potrzeby zainteresowanych stron należy określić odpowiednie ramy sprawozdawczości przedsiębiorstw, a jednocześnie unikać niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i finansowych. Należy również promować społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw i przejrzystość i wykorzystywać je jako okazję dla przedsiębiorstw do unikania ryzyka społecznego i zapewnienia sobie zrównoważonego rozwoju.

5.3. W ostatniej dekadzie kładzie się coraz większy nacisk na różne aspekty informacji niefinansowych. Istnieje szereg ram międzynarodowych regulujących ujawnianie informacji społecznych i środowiskowych, np. Globalna Inicjatywa Sprawozdawcza (Global Reporting Initiative – GRI).

5.4. Powstaje pytanie, czy wszystkim zainteresowanym podmiotom wystarczy takie samo sprawozdanie, czy potrzebują raczej zestawu sprawozdań. Czy powinno istnieć wiele różnych sprawozdań, czy też należy przyjąć koncepcję pojedynczego kompleksowego sprawozdania – taką jak koncepcja Core&More<sup>(21)</sup> zaproponowana przez Europejską Federację Księgowych (FEE) w 2015 r.?

5.5. Dyskusje na temat przyszłych potrzeb w zakresie sprawozdawczości przedsiębiorstw powinny uwzględnić różne potrzeby informacyjne różnych grup zainteresowanych podmiotów, w zależności od wielkości i charakteru danego podmiotu raportującego.

<sup>(18)</sup> Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, trójstronna deklaracja MOP-u dotycząca przedsiębiorstw wielonarodowych oraz polityki społecznej.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(20)</sup> COM(2006) 136 final.

<sup>(21)</sup> The future for corporate reporting – creating the dynamics for change [Przyszłość sprawozdawczości przedsiębiorstw – tworzenie dynamiki zmian], FEE, październik 2015 r.

5.6. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził w opinii w sprawie ujawniania informacji niefinansowych, że „należy zwrócić się do Komisji o zainicjowanie lub ułatwienie procesu obejmującego podejście »wielopodmiotowe«<sup>(22)</sup>, aby lepiej określić główne wytyczne i normy odniesienia ułatwiające porównywanie, a w dłuższej perspektywie czasowej także harmonizację”.

5.6.1. Komitet w tym względzie podkreślił już potrzebę zastosowania środków naprawczych przeciwdziałających wypaczeniu wartości przedsiębiorstw z powodu myślenia w kategoriach krótkoterminowych. Ponadto EKES wezwał w opinii w sprawie udziału pracowników<sup>(23)</sup> do wskazania kierunków polityki europejskiej, które służyłyby pokonaniu dominującego obecnie podejścia polegającego na jednostronnym zapewnieniu przejrzystości przedsiębiorstwa akcjonariuszom, poprzez szersze postrzeganie przedsiębiorstwa jako „zrównoważonego” w interesie jego długofalowego rozwoju.

5.7. Nawet jeżeli przyszłość zrównoważonych przedsiębiorstw będzie ściśle powiązana ze środowiskiem społecznym i poszanowaniem konsumentów, wszelkie dalsze inicjatywy dotyczące ujawniania informacji powinny skupiać się na realnych potrzebach zainteresowanych stron.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

---

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 47.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 35.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Główne czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r.”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 075/04)

Sprawozdawca: **Simo TIAINEN**

|                                   |                                                                       |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 21.1.2016                                                             |
| Podstawa prawna                   | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 24.11.2016                                                            |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 15.12.2016                                                            |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                   |
| Wynik głosowania                  | 188/2/8                                                               |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                       |

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Wspólna polityka rolna (WPR) od półwiecza pomaga tworzyć Unię Europejską. W chwili obecnej powrót do spraw podstawowych powinien stwarzać okazję do opracowania nowej długofalowej wizji WPR, która zapewni jasne i konkretne wytyczne nie tylko rolnikom, ale też milionom obywateli. Jak Komitet konsekwentnie stwierdzał, przyszła WPR powinna bronić europejskiego modelu rolnictwa, który opiera się na zasadach suwerenności żywnościowej, zrównoważonego rozwoju oraz dostosowywania się do rzeczywistych potrzeb europejskich obywateli – rolników, pracowników rolnictwa i konsumentów.

1.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem wstępne dyskusje i przemyslenia dotyczące przyszłości WPR po 2020 r. Choć cele WPR, w 1957 r. określone w Traktacie i od tamtej pory nie zmieniane, a także nowe wyzwania, którym WPR musi stawić czoła, nigdy nie były równie aktualne jak dzisiaj, ogromne znaczenie ma dokonanie dogłębnej analizy obecnej WPR i skutków poprzednich reform. Celem niniejszej opinii jest przedstawienie sugestii i wzięcie udziału w refleksji nad przyszłością WPR.

1.3. Przede wszystkim, ze względu na złożoność WPR i trudności z wdrożeniem ostatniej reformy, rolnicy potrzebują stabilności politycznej i długofalowej wizji polityki rolnej. Zwłaszcza w ramach tworzonych przez traktat z Lizbony bez wątplenia potrzebne będzie wiele lat na refleksję, omówienie celów i wyzwań oraz znalezienie rozwiązań. Dlatego instytucje europejskie powinny szybko uzgodnić wydłużenie okresu obowiązywania obecnej WPR o co najmniej dwa lata.

1.4. WPR powinna silniej wspierać rozpoczynanie działalności przez młodych i nowych rolników i rolniczki – nie tylko poprzez specjalne narzędzia, ale także dzięki prawdziwej stabilności polityki. Rolnicy potrzebują więcej stabilności, aby móc dokonywać inwestycji na dziesięciolecia i stawiać czoła wyzwaniu wymiany pokoleń.

1.5. Przyszła WPR powinna uwzględniać, z jednej strony, różnorodność modeli rolnictwa i regionalną specyfikę, a z drugiej, różnorodność swych celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Krajowa produkcja żywności i krajowe rolnictwo są ważne dla każdego narodu na świecie i stanowią element jego kultury. Europejska polityka żywnościowa powinna opierać się na zdrowej i wysokiej jakości żywności oraz tworzyć synergie ze wspólną polityką rolną. Jedną z głównych zasad WPR powinno być utrzymanie żywotnego i zrównoważonego rolnictwa we wszystkich regionach UE.

1.6. Uproszczenie powinno być pierwszym podstawowym priorytetem przyszłej reformy WPR. Wdrażanie WPR powinno przebiegać płynniej i trzeba opracować bardziej racjonalne systemy kontroli i sankcji. Niezwykle ważne jest zapewnienie terminowości płatności dla rolników.

1.7. Jako że WPR jest jedyną polityką obejmującą bezpośrednie interwencje na poziomie unijnym, a osłabienie preferencji wspólnotowej spowoduje spadek cen producentów, przyszła WPR musi być w stanie reagować na wszystkie stojące przed nią wyzwania, w tym zawirowania na rynku. Konieczne jest zatem nowe ukierunkowanie polityki tak, aby stawić czoła wszystkim tym nowym wyzwaniom oraz zapewnić odpowiednie narzędzia na poziomie europejskim.

1.8. W 2017 r. Komisja Europejska będzie kontynuować prace i prowadzić szerokie konsultacje w sprawie uproszczenia i modernizacji WPR. Ważne jest, by europejskie społeczeństwo obywatelskie odgrywało aktywną rolę w tym procesie. EKES powinien powołać grupę analityczną w celu śledzenia tego procesu i wnoszenia w niego wkładu.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Rolnictwo ma kluczowe znaczenie dla stawienia czoła przyszłym wyzwaniom strategicznym, gospodarczym, środowiskowym i społecznym. WPR była i jest udanym przedsięwzięciem UE, przede wszystkim z uwagi na to, że europejscy konsumenci od dziesięcioleci mogą korzystać z bezpieczniejszej żywności po malejących cenach. Jednakże na niektórych obszarach pojawiły się problemy związane z różnorodnością biologiczną, środowiskiem i krajobrazami, które trzeba rozwiązać. Produkcja wysokiej jakości żywności w ramach zrównoważonego rolnictwa to zagadnienie bardzo ważne dla obywateli i konsumentów. Aby można było spełnić te oczekiwania, potrzebna jest wspólna polityka rolna gwarantująca zdrową i bezpieczną żywność, wysoką jakość po uczciwych cenach, ochronę środowiska, ochronę krajobrazową i dynamiczną gospodarkę na obszarach wiejskich.

2.2. Kiedy rolnicy produkują żywność w naszym rynkowo zorientowanym społeczeństwie, a tym samym zapewniają bezpieczeństwo żywnościowe, wywierają także wpływ na dostępność i jakość wody oraz jakość powietrza i gleby, czy też całe środowisko naturalne, a także zapewniają miejsca pracy na obszarach wiejskich i utrzymują wiejskie krajobrazy. Wiele tych efektów ubocznych należy postrzegać jako dobra publiczne.

2.3. Rolnictwo i leśnictwo są ściśle ze sobą powiązane jako sposoby użytkowania gruntów obejmujące dużą część terytorium. Dlatego też leśnictwo często ma udział w dostarczaniu dóbr publicznych.

2.4. Czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r. to przede wszystkim wyzwania, przed jakimi stoi rolnictwo, ale także fakt, że jest to problematyka europejska, wiążąca się z określonym procesem reform i dostępnością określonych środków budżetowych, a przede wszystkim jasną wizją na następne dekady.

2.5. Wspólna polityka rolna zawsze była jedną z głównych strategii politycznych UE. WPR jest zasadniczo przedmiotem zainteresowania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego ważne jest, by EKES aktywnie zaangażował się w przygotowywanie kolejnej reformy WPR, odnoszącej się do okresu po 2020 r.

## 3. Rolnictwo stoi przed istotnymi wyzwaniami

### *Wyzwanie związane z bezpieczeństwem żywnościowym*

3.1. Biorąc pod uwagę przewidywane światowe trendy demograficzne, w 2050 r. do wyżywienia będzie około 9 mld osób. Wraz z poprawą poziomu życia w szeregu regionów świata obserwujemy wzrost zapotrzebowania na żywność i przestawianie się na sposób żywienia obejmujący więcej produktów pochodzenia zwierzęcego. W rezultacie zapotrzebowanie na żywność będzie w 2050 r. dwa razy większe niż obecnie. UE musi przyjąć swą odpowiedzialność za światowe bezpieczeństwo żywnościowe, jednak eksport europejskich produktów rolnych nie rozwiąże problemu głodu na świecie. Warto zauważyć, że bezpieczeństwo żywnościowe powinno opierać się na zrównoważonych lokalnych systemach żywnościowych. Każdy naród musi ponosić odpowiedzialność za swe własne bezpieczeństwo żywnościowe, co zaleca także FAO. EKES uznaje za niezbędne, by UE koncentrowała się także na transferze wiedzy i wymianie doświadczeń na temat tego, jak w innych częściach świata można lokalnie i w sposób zrównoważony produkować większą ilość lepszej żywności.

3.2. Jednocześnie przewiduje się, że zapotrzebowanie na żywność w Europie pozostanie na tym samym poziomie, ale będzie zróżnicowane z punktu widzenia jakości, cech zdrowotnych, etyki, pochodzenia itd.

### *Wyzwania środowiskowe*

3.3. We wszystkich regionach rolnictwo i środowisko są na wiele różnych sposobów ściśle ze sobą powiązane. Rolnictwo i leśnictwo są niezbędne dla ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, dobrej jakości wody i gleby oraz ograniczania zanieczyszczenia środowiska.

### *Wyzwania energetyczne*

3.4. W ramach polityki klimatyczno-energetycznej UE ustanowiono cel dotyczący dalszego zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużywanej energii do przynajmniej 27 % do 2030 r. Udział ten ma wzrosnąć w przyszłości. Rolnictwo i leśnictwo mogą zapewnić biomasę potrzebną, by osiągnąć ten cel w kontekście gospodarki opartej na zielonym wzroście. Same muszą też zwiększyć swą efektywność energetyczną.

### *Zmiana klimatu: łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej*

3.5. Dnia 20 lipca 2016 r. Komisja przedstawiła pakiet wniosków ustawodawczych określających szczegółowe zasady dotyczące ram polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 r. Będzie to stanowić odpowiedź UE dotyczącą łagodzenia zmiany klimatu, zgodnie z ustaleniami z COP 21 z grudnia 2015 r. Rolnictwo i leśnictwo są częścią rozwiązania, gdyż pozwalają ograniczyć emisje i magazynować dwutlenek węgla w glebie lub drewnie. Aby stawić czoła wyzwaniu dotyczącemu bezpieczeństwa żywnościowego i łagodzić zmianę klimatu, niezbędne będą zielony wzrost, agroekologiczne podejście oraz zrównoważona intensyfikacja w ramach wydajnej produkcji rolnej. Ponadto przystosowanie się do zmiany klimatu będzie miało kluczowe znaczenie dla przyszłości rolnictwa.

### *Harmonijny rozwój obszarów wiejskich*

3.6. Rolnictwo i leśnictwo oraz wszystkie związane z nimi formy biogospodarki są niezwykle ważne dla utrzymania dynamiki obszarów wiejskich i wzmocnienia harmonijnego rozwoju tych obszarów. Są one istotne z punktu widzenia zatrudnienia, kultury, spójności terytorialnej i turystyki na obszarach wiejskich w całej UE. Wyludnianie się terenów i starzenie się społeczeństwa to nadal dominujące tendencje demograficzne na wielu obszarach oddalonych, w regionach górskich czy na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Polityki publiczne, a zwłaszcza WPR, powinny przewidywać działania mające na celu utrzymanie rolnictwa i wspieranie producentów w całej UE, w tym w regionach o szczególnych problemach. Płatności dla gospodarstw rolnych na obszarach wiejskich o naturalnych utrudnieniach są niezbędne dla rozwoju obszarów wiejskich. Przy braku takich płatności działalność rolnicza na tych obszarach nie byłaby rentowna.

3.7. Synergie między dwoma filarami WPR są ważne i należy je wzmocnić. Najnowsza reforma wzmocniła powiązania i spójność między wszystkimi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi i należy podtrzymać tę tendencję.

3.8. EKES popiera szersze i obowiązkowe stosowanie metody CLLD (rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność) w ramach wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z myślą o harmonijnym rozwoju obszarów wiejskich. Korzystanie z lokalnych grup działania (LGD) jako partnerstw lokalnych, z udziałem rolników, w celu wyszukiwania i finansowania lokalnych projektów pozytywnie wpływa na jakość życia ludności. Pomogłoby to skutecznie zapobiegać wyludnianiu się wiejskich obszarów UE i starzeniu się ludności je zamieszkującej.

3.9. Wymiana pokoleń jest kluczowa dla utrzymania działalności rolniczej, zatem należy poprzez wszystkie dostępne narzędzia wspierać podejmowanie działalności przez młodych i nowych rolników i rolniczki. Płatności powiązane z produkcją także są niezbędne w tych sektorach lub regionach, w których określone rodzaje działalności rolniczej lub określone sektory rolnictwa są szczególnie ważne z powodów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych. WPR powinna też być wyraźnie nastawiona na wspieranie produkcji i rolników aktywnych zawodowo.

### *Zmienność cen i dochodów*

3.10. Rolnictwo jest szczególnym rodzajem działalności gospodarczej, który nie podlega normalnym prawom ekonomicznym. W gospodarce rynkowej zmiany cen i dochodów wynikają ze zmian podaży i popytu. Jednak żywność ze swej natury należy do artykułów pierwszej potrzeby, a co za tym idzie ceny żywności nie są elastyczne. Ani też podaż żywności nie jest w stanie szybko reagować na zmiany cen. W związku z tym w razie nieoczekiwanych zmian w wielkości produkcji często niezbędny jest dłuższy okres czasu i duże zmiany cen, aby przewrócić równowagę na rynku. Z tych powodów rynki rolne uważane są za charakteryzujące się dużą zmiennością. Można by również przetestować inne innowacyjne mechanizmy rynkowe.

### *Oczekiwania konsumentów*

3.11. Konsumentci oczekują bezpiecznej, zrównoważonej i pożywnej żywności wysokiej jakości. Chcą także przystępnych cen żywności, zwłaszcza po kryzysie gospodarczym. Wielu konsumentów docenia identyfikowalność żywności oraz żywność produkowaną lokalnie. Specjalne badanie Eurobarometru 410 pokazuje, że znaczna większość ankietowanych we wszystkich państwach członkowskich uważa za niezbędne informacje o pochodzeniu mięsa. Stawienie czoła temu wyzwaniu jest obowiązkiem wszystkich zainteresowanych stron w łańcuchu żywnościowych.

*Zrównoważony rozwój*

3.12. Przyszła WPR, podobnie jak inne strategie polityczne UE, powinna być zgodna z celami zrównoważonego rozwoju. WPR jest istotna w kontekście wielu tych celów, ale najbardziej istotna dla celu 2 „Eliminacja głodu, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego wyżywienia oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa”.

*Niepewność w handlu międzynarodowym*

3.13. Rola handlu międzynarodowego bez wątpienia wzrośnie w przyszłości. Niemniej niedawny rosyjski zakaz przywozu produktów spożywczych pochodzących z Unii Europejskiej doprowadził do istotnej niepewności w handlu międzynarodowym. Rosyjskie embargo postawiło unijne rynki rolne pod ogromną presją, szczególnie w niektórych państwach członkowskich. Stawienie czoła wyzwaniom związanym z niepewnością w handlu międzynarodowym będzie miało kluczowe znaczenie dla przyszłości rolnictwa.

*Zmiany układu sił przetargowych w łańcuchach dostaw żywności*

3.14. W ostatnich latach nastąpiła zmiana układu sił przetargowych w łańcuchu dostaw żywności, głównie na korzyść sektora detalicznego oraz kilku firm transnarodowych, ze szkodą dla dostawców, zwłaszcza rolników. Przyszła WPR powinna zwiększyć siłę przetargową rolników.

**4. W UE rolnictwo jest sprawą europejską**

4.1. Rolnictwo ma kluczowe znaczenie dla UE. Cele wspólnej polityki rolnej zostały określone w pierwotnym traktacie rzymskim w 1957 r. Nadal są ważne. Doszły do tego nowe wyzwania – takie jak kwestie ochrony środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, a także jakości i zdrowia, oraz problematyka głodu na świecie – a mimo tego traktaty wciąż nie zostały dostosowane, by je uwzględnić.

4.2. WPR jest podstawową europejską i zintegrowaną polityką, która jest coraz bardziej powiązana z innymi strategiami politycznymi dotyczącymi np. zatrudnienia, środowiska, klimatu, konkurencji, budżetu, handlu i badań naukowych o określonej europejskiej wartości dodanej.

4.3. WPR jest warunkiem koniecznym urzeczywistnienia jednolitego rynku w sektorze spożywczym w UE. Europejski przemysł spożywczy jest największym sektorem przemysłowym w UE i zapewnia ponad 5 mln miejsc pracy.

*Przygotowania do następnej reformy WPR*

4.4. Złożoność i pomocniczość to kluczowe słowa, jeśli chodzi o dostosowywanie się do potrzeb wszystkich sektorów i obszarów. Cechy te jeszcze wzmocniła ostatnia reforma. Przygotowywanie i negocjowanie wspólnych zasad na podstawie traktatu lizbońskiego oraz przy udziale 28 państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego było szczególnie skomplikowanym zadaniem.

4.5. Nie przeprowadzono jeszcze oceny obecnie obowiązujących środków z zakresu WPR. Ocena pierwszego roku wdrażania obowiązku zazieleniania jeszcze trwa, podobnie jak ocena dotycząca obszarów proekologicznych. Ważne jest zatem, aby nie rozpocząć zbyt szybko kolejnej reformy WPR bez jasnej i dokładnej oceny obecnej WPR, umożliwiającej zbadanie, w jakim stopniu środki polityczne pozwoliły osiągnąć wytyczone cele. Niezbędna jest zatem odpowiednia ocena, zwłaszcza tych środków, w przypadku których potrzeba więcej czasu, by zobaczyć rezultaty (chodzi np. o wymogi dotyczące zazieleniania).

4.6. Ostatnia reforma została zapoczątkowana w 2010 r., a jej wdrożenie rozpoczęto w 2015 r., zatem przeprowadzenie reformy zajęło pięć lat. W obecnej kadencji Komisji i Parlamentu Europejskiego nie będzie dość czasu na zakończenie kolejnej reformy WPR, która mogłaby być wdrażana od 2021 r. Potrzeby jest okres przejściowy, aby obecna WPR mogła obowiązywać przez wystarczający czas po 2020 r.

*Pomocniczość i europejska wartość dodana*

4.7. WPR od 1962 r. opiera się na trzech podstawowych zasadach: jedności rynku, preferowaniu produktów wspólnotowych i solidarności finansowej. Jednolity rynek jest dziś faktem, ale preferencję dla rolnictwa wspólnotowego i solidarność finansową trzeba potwierdzić na poziomie politycznym.

4.8. W kontekście globalizacji USA wykorzystuje wsparcie finansowe, by promować swe rolnictwo za pośrednictwem konsumentów dzięki programowi bonów żywnościowych i „Buy American Act” (ustawie „Kupuj amerykańskie”). Unia Europejska powinna wdrożyć środki wzajemne i mogłaby podkreślić strategiczne znaczenie preferencji dla produktów europejskich, przyjmując ustawę „Kupuj europejskie”.

## 5. Uwagi ogólne

### *Brexit*

5.1. Wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE będzie miało ogromny wpływ na UE, a zwłaszcza jednolity rynek i handel międzynarodowy, a zatem także na przyszłość WPR. Podczas negocjacji w sprawie Brexitu, jeśli Zjednoczone Królestwo miałyby opuścić unię celną UE, należy wykorzystać obecne przepływy handlowe jako kluczowe kryterium przy podziale kontyngentu UE 28 w ramach WTO między Zjednoczone Królestwo a nową UE.

### *Konkurencyjność, wydajność i zrównoważoność*

5.2. Od czasu reformy z 1992 r., wraz z wprowadzeniem płatności bezpośrednich, konkurencyjność stała się najważniejszym priorytetem WPR. Jednak aby zwiększać konkurencyjność, wydajność i zrównoważoność, potrzebne są nowe zachęty koncentrujące się na promowaniu innowacji (rozwoju, upowszechniania i wykorzystywania nowych technologii).

5.3. Sektor rolny potrzebuje dużych inwestycji, które można osiągnąć, jeśli oczekiwane dochody są wystarczające, a ryzyko gospodarcze do przyjęcia. W obecnej sytuacji wspieranie dochodów gospodarstw rolnych poprzez płatności bezpośrednie jest niezbędne.

### *Zarządzanie ryzykiem i kryzysami w rolnictwie*

5.4. Producenci unijni nie są już odizolowani od rynku światowego i panującej na nim większej zmienności cen. Ponadto z uwagi na nasiloną mobilność towarów i osób rolnictwo narażone jest na ekstremalne zjawiska przyrodnicze oraz więcej problemów związanych ze zdrowiem (pandemie), co może oznaczać znaczne straty w produkcji. WPR powinna zapewnić specjalne narzędzia umożliwiające sektorowi rolnemu ograniczenie tych zagrożeń i radzenie sobie z nimi.

5.5. W obecnej WPR dostępne są pewne narzędzia zarządzania ryzykiem. Ceny interwencyjne, prywatne przechowywanie, propagowanie rynków terminowych oraz narzędzia dostępne w ramach jednolitej wspólnej organizacji rynku należy utrzymać, względnie dalej rozwijać.

5.6. Wyrażna jest jednak potrzeba opracowania nowych narzędzi:

- Trzeba dalej rozwijać **mechanizmy monitorowania rynków**. Komisja Europejska powinna określić różne poziomy kryzysów, aby móc skuteczniej im zapobiegać. Większa przejrzystość rynku w odniesieniu do wielkości produkcji i cen ma kluczowe znaczenie dla należytego funkcjonowania łańcucha dostaw.
- Należy dalej eksperymentować z systemami wzajemnego pokrywania ryzyka czy z **systemami ubezpieczeń** (upraw, obrotów lub dochodów), aby zbadać, czy zakłady ubezpieczeń lub inne organy są w stanie zapewnić skuteczne rozwiązania. Komitet odnotowuje, że w ostatniej amerykańskiej ustawie rolnej wprowadzono możliwość korzystania z systemów ubezpieczeniowych, ale żaden z naszych partnerów handlowych nie korzysta z kategorii zielonej, by notyfikować takie narzędzia ubezpieczeniowe WTO. Jakikolwiek krok w tym kierunku nie powinien w żadnym razie prowadzić do wzrostu zakłóceń konkurencji między producentami. Konieczne jest również ustalenie kosztu tego mechanizmu.

### *Środowiskowy wymiar WPR*

5.7. Kwestie dotyczące środowiska są jednoznacznie priorytetem w rolnictwie. W związku z tym podczas ostatniej reformy wprowadzono zazielenianie. Decydenci często podkreślają tę ważną zmianę w WPR. Środowiskowy wymiar WPR jest zarówno globalny, jak i złożony, gdyż rolnictwo wpływa na glebę, wodę, różnorodność biologiczną, leśnictwo i emisje CO<sub>2</sub>. Bardziej skuteczna polityka powinna być bardziej zrozumiała, wykonalna i prostsza dla rolników.

5.8. Potrzebne są płatności wynagradzające rolników za zapewnianie dóbr publicznych (a zwłaszcza usług ekosystemowych).

### *Wspólna polityka żywnościowa*

5.9. Szczególnie niderlandzka prezydencja UE promowała ideę wspólnej polityki żywnościowej. Nowa WPR dowodzi uznania przez UE tego, że rolnictwo europejskie musi osiągnąć wyższy poziom zrównoważonej produkcji wysokiej jakości bezpiecznej żywności. WPR wspiera dystrybucję owoców i mleka w szkołach w celu promowania dobrych nawyków żywieniowych od najmłodszych lat. Promuje również produkcję ekologiczną poprzez umożliwienie świadomego wyboru dzięki jasnym zasadom etykietowania oraz specjalnym systemom wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich.

5.10. Obecnie promowanie zdrowia publicznego, zdrowego odżywiania się i zdrowego stylu życia należy do kompetencji krajowych. UE musi jednak zapewnić wszystkim obywatelom Europy dostęp do zdrowej żywności o wysokiej jakości za pomocą zrównoważonych systemów żywnościowych. Mając na uwadze, że europejskie działania uzupełniają i koordynują działania krajowe, trzeba stworzyć więcej synergii między WPR a przyszłą europejską polityką żywnościową.

5.11. Biorąc pod uwagę oczekiwania obywateli i popyt wśród konsumentów, należy podjąć szczególne działania, aby opracować lokalne systemy żywnościowe, a więc krótkie łańcuchy dostaw, zwłaszcza w dziedzinie żywienia zbiorowego.

### *Polityka przeciwdziałania zmianie klimatu a WPR*

5.12. Od 1990 r. ślad środowiskowy rolnictwa się zmniejszył. Niemniej nadal istnieje potrzeba ograniczenia do 2030 r. emisji z rolnictwa. Trzeba to zrobić zgodnie z europejskim modelem rolnictwa oraz stosując racjonalną pod względem kosztów strategię redukcji emisji. Istnieje możliwość zwiększenia zawartości węgla organicznego w glebie oraz zastąpienia energii ze źródeł kopalnych i produktów petrochemicznych produktami rolnymi i leśnymi.

5.13. Należy dostrzec wielorakie cele sektora rolnego i sektora użytkowania gruntów (z ich mniejszym potencjałem łagodzenia skutków emisji) oraz konieczność zapewnienia spójności między unijnymi celami w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i celami z zakresu zmiany klimatu <sup>(1)</sup>.

### *Badania naukowe, innowacje i systemy doradztwa*

5.14. Na poziomie gospodarstw, w stacjach doświadczalnych i w laboratoriach stale odkrywane są ważne innowacje. Trzeba nasilić działania z zakresu badań i rozwoju, aby pokierować przemianami w rolnictwie w kierunku bardziej zrównoważonych systemów. Kluczowe znaczenie ma także zaznajamianie innych zainteresowanych stron z tymi innowacjami. Należy promować usługi upowszechniania wiedzy, współpracę między zainteresowanymi stronami oraz inne środki rozprzeczowywania innowacji i dzielenia się najlepszymi praktykami.

5.15. W następnym okresie programowania należy wzmocnić unijny program badawczy w dziedzinie rolnictwa, aby uwzględnić wyzwania związane z żywnością i geostrategiczne znaczenie żywności w XXI wieku. Gospodarka cyfrowa mogłaby oznaczać kolejną rewolucję w rolnictwie po zielonej rewolucji z XX wieku.

### *Funkcjonowanie łańcucha dostaw*

5.16. Istnieją wyraźne dowody nieprawidłowego działania łańcucha dostaw w prawie każdym państwie członkowskim ze względu na wysoką koncentrację na dalszych etapach łańcucha. Wartość dodana nie rozkłada się sprawiedliwie między podmiotami łańcucha dostaw żywności.

5.17. UE ma kompetencje w dziedzinie konkurencji i jednolitego rynku, zatem problem ten należałoby rozwiązać na poziomie unijnym. Komisja Europejska powinna zaproponować europejskie ramy prawne dotyczące nawiązywania stosunków umownych w łańcuchu dostaw i prawnych możliwości organizacji działań zbiorowych przez rolników. Organizacje producentów są faktycznie ważnymi podmiotami w łańcuchu dostaw żywności i przyczyniają się do wzmocnienia pozycji producentów. Przyszła WPR powinna zwiększyć siłę przetargową organizacji producentów. Należy również uwzględnić wyniki prac grupy zadaniowej ds. rynków rolnych (AMTF).

5.18. WPR musi być dostosowana do rzeczywistości i szybkości następowania zmian w gospodarce. Odnosnie do WPR, należy dopracować artykuły 219–222 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 tak, aby były one praktyczne i wykonalne dla Komisji i producenta.

---

<sup>(1)</sup> Punkt 2.14 konkluzji Rady Europejskiej, 23–24 października 2014 r.

*Handel międzynarodowy*

5.19. Handel światowy i otwarte rynki wzmacniają konkurencyjność i mogą obniżyć ceny żywności. Niemniej sprawiedliwy handel ma dla UE ogromne znaczenie, aby móc konkurować, stosując takie same metody produkcji i przepisy, jakie obowiązują w państwach trzecich. Bariery pozataryfowe mogą zagrozić międzynarodowemu rozwojowi. W licznych i różnorodnych rozwiązaniach mających pozwolić osiągnąć globalne bezpieczeństwo żywnościowe, handel ma do odegrania swoją rolę, jeśli chodzi o zwiększanie eksportu produktów rolnych.

5.20. Tym niemniej WPR i polityka handlowa powinny umożliwić europejskim producentom równe szanse w konkurowaniu z produktami importowanymi. UE powinna zatem wymagać, by produkty przywożone do UE spełniały te same standardy co produkty unijne.

*Budżet europejski*

5.21. Do tej pory WPR była finansowana na poziomie europejskim. Na WPR przeznaczona jest duża część budżetu UE (38 % w 2015 r.), ale stanowi to jedynie 0,4 % europejskich wydatków publicznych. Budżet WPR jest niższy niż analogiczny budżet USA czy Chin. Ponadto przez wiele lat pozostawał na tym samym poziomie lub malał pomimo rozszerzenia UE. WPR musi stawić czoła wielu istotnym wyzwaniom, które pojawiają się w przyszłości. Konieczne jest zatem zwiększenie budżetu na politykę rolną na poziomie europejskim.

5.22. Niektóre aspekty budżetu europejskiego, takie jak jednoroczność, stanowią duże przeszkodę w kształtowaniu WPR. Przeszkody te są ograniczeniem dla funduszy wspólnego inwestowania czy środków kryzysowych. Ponadto podział środków budżetowych jest źródłem napięć politycznych i może powodować nieefektywność.

*Uproszczenie*

5.23. Uproszczenie było priorytetem w odniesieniu do WPR od wielu lat, a zwłaszcza w pierwszych latach wdrażania reformy WPR z 2013 r. Niemniej uproszczenie powinno też być pierwszym podstawowym priorytetem przyszłej reformy WPR. W szczególności trzeba ulepszyć odpowiednie systemy kontroli i proporcjonalnych sankcji. Obecnie płatności na środki z zakresu zazieleniania i wzajemnej zgodności bywają obniżane w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny. Niezwykle ważne jest zapewnienie terminowej wypłaty wsparcia bezpośredniego dla rolników.

*Struktura WPR*

5.24. W ostatnich dziesięcioleciach struktura WPR opierała się na dwóch filarach. Filar I jest finansowany w całości przez UE, a filar II jest współfinansowany i dostosowywany do potrzeb każdego państwa za pomocą programów wieloletnich. Zróżnicowanie państw członkowskich i regionów oraz ich różne potrzeby sprawiają, że konieczne jest utrzymanie dwufilarowej struktury w przyszłej WPR.

*Przygotowania do WPR po 2020 r.*

5.25. W programie prac na 2017 r. opublikowanym 25 października 2016 r. Komisja stwierdza, że będzie prowadzić prace i szerokie konsultacje w sprawie uproszczenia i modernizacji WPR w celu maksymalizacji jej wkładu w realizację dziesięciu priorytetów Komisji oraz celów zrównoważonego rozwoju. Ważne jest, by europejskie społeczeństwo obywatelskie było aktywnie zaangażowane w ten proces.

Bruksela, dnia 15 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku uwzględnienia koncepcji łagodnej sugestii w strategiach politycznych UE”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 075/05)

Sprawozdawca: **Thierry LIBAERT**

|                                   |                                                                       |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 21.1.2016                                                             |
| Podstawa prawna                   | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 24.11.2016                                                            |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 15.12.2016                                                            |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                   |
| Wynik głosowania                  | 162/3/3                                                               |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                       |

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Łagodna sugestia [ang. *nudges*, tj. impulsy] jest dodatkowym narzędziem polityki publicznej w stosunku do narzędzi już używanych przez europejskie organy publiczne (informowanie i podnoszenie świadomości, bodźce finansowe, ustawodawstwo i wzorcowość). Jawi się jednak jako narzędzie wyjątkowo użyteczne, jeśli chodzi o podejmowanie niektórych wyzwań społecznych, środowiskowych i gospodarczych.

1.2. **Należy zachęcać do stosowania łagodnej sugestii w polityce publicznej** w uzupełnieniu do tradycyjnych narzędzi, a w szczególności wykorzystywać proponowaną przez nią zmianę podejścia do indywidualnych zachowań. Łagodna sugestia mogłaby zatem stać się częścią ogólnych strategii polityki publicznej i przyspieszać ich wdrażanie mniejszym kosztem. Elastyczność i prostota łagodnej sugestii sprawiają, że można ją stosować w różnych sytuacjach i przez różne kategorie podmiotów jednocześnie: przez organ międzyrządowy, jednostki wewnętrzne poszczególnych ministerstw, samorządy terytorialne, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne itp.

1.3. **W szczególności należy nadać priorytet łagodnej sugestii, która odpowiada celom środowiskowym, społecznym itp.** (transformacja sektora energetycznego, transformacja ekologiczna, walka z marnotrawstwem zasobów, dobrostan społeczny, poprawa stanu zdrowia ludności itp.). Łagodna sugestia może stanowić element środków odpowiadających wcześniej określonym celom zbiorowym, w przypadku których tradycyjne narzędzia polityki publicznej okazują się nieskuteczne lub zbyt kosztowne.

1.4. **Należy sprzyjać wymianie informacji i dobrych praktyk w zakresie łagodnej sugestii** między wszystkimi kategoriami potencjalnie zainteresowanych podmiotów (organy publiczne, samorządy, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe itd.) na szczeblu europejskim. Można by zaplanować stworzenie platformy zbierającej informacje na temat takich inicjatyw lub powołanie poświęconego im centrum monitorowania.

1.5. **Należy prowadzić pogłębioną analizę zróżnicowanego oddziaływania łagodnej sugestii** w zależności od kultury, profilu społeczno-gospodarczego, warunków lokalnych itp. Pozwoliłoby to lepiej zrozumieć korzyści i ograniczenia rozpowszechniania i transpozycji impulsów w poszczególnych państwach, sektorach itd. Warto by zwłaszcza gruntowniej zbadać kwestię tego, jak długo trwa oddziaływanie łagodnej sugestii na zachowanie.

1.6. **Określenie ogólnych warunków stosowania łagodnej sugestii** pozwoliłoby ograniczyć jej negatywny wpływ i zagwarantować jej akceptowalność etyczną. Można by ująć łagodną sugestię w karcie dobrych praktyk współtworzonej z różnymi zainteresowanymi stronami i przyjętej na szczeblu europejskim, a następnie wdrożonej przez państwa członkowskie. Można by również opublikować wskazówki i rozprzestrzenić je wśród zainteresowanych podmiotów.

1.7. **Wskazane byłoby prowadzenie procedur informacyjnych** na temat używania różnych rodzajów impulsów, gwarantujących ich przejrzystość dla osób, wobec których są stosowane. Aby impulsy zostały jak najlepiej przyjęte, muszą zostać zrozumiane, przedyskutowane i być podzielane. Pozwoliłoby to uniknąć „nadużyć” i ryzyka manipulacji w ich stosowaniu.

1.8. **Trzeba zadbać o stworzenie rzeczywistego kodeksu etycznego dotyczącego stosowania łagodnej sugestii**, aby uniknąć jej nieodpowiedzialnego wykorzystywania do niewłaściwych celów. Przy wprowadzaniu łagodnej sugestii należy spełnić cztery warunki dotyczące: przejrzystości procesu; elastyczności względem zainteresowanych osób, które powinny zawsze mieć swobodę wyboru takiego czy innego zachowania; wiarygodności podawanych im informacji oraz niewzbudzania poczucia winy w jednostkach.

1.9. **Należy opracować mechanizmy nadzorowania i oceny łagodnej sugestii** w zależności od różnych kryteriów (społecznych, środowiskowych, gospodarczych). W tym kontekście można by przewidzieć pierwszy etap eksperymentu, aby zrozumieć dokładny wpływ danego impulsu w zależności od jego charakteru, zakładanych odbiorców, kontekstu itp. Taki pierwszy etap umożliwiłby szybkie dostosowanie, jeżeli wyniki łagodnej sugestii okazałyby się rozczarowujące, bądź nawet rezygnację z niej, jeśli uzna się ją za nieskuteczną.

1.10. **Należy zachęcać do uwzględniania w toku kształcenia** (podstawowego i ustawicznego) dyscyplin należących do ekonomii behawioralnej. Pozwoliłoby to poprawić znajomość tego narzędzia i zachęcać do jego racjonalnego i krytycznego stosowania przez różne grupy (urzędnicy publiczni, pracownicy przedsiębiorstw, osoby wyłonione w wyborach itp.). Wiąże się to także z otwarciem dyscyplin akademickich, ponieważ łagodna sugestia opiera się na podejściu przekrojowym.

1.11. **Konieczne jest zapewnienie pewnego stopnia elastyczności w stosowaniu impulsów**, aby można było jak najlepiej wykorzystać ich potencjał. Podobnie jak inne narzędzia, którymi dysponują organy publiczne, łagodna sugestia nie jest ani cudownym środkiem, ani narzędziem zupełnie nowym, może jednak okazać się doskonałym uzupełnieniem i być bardzo przydatna w zmianie niektórych zachowań. Jej głównym atutem jest zachęcanie do uwzględnienia wymiaru psychologicznego zachowań podczas opracowywania publicznych strategii politycznych, zamiast ograniczania się do ich „racjonalności ekonomicznej”.

1.12. **Należy zorganizować z inicjatywy EKES-u pierwszą europejską konferencję w sprawie łagodnej sugestii**, która stanowiłaby niepowtarzalną okazję do wymiany doświadczeń między podmiotami zainteresowanymi tym narzędziem w Unii Europejskiej.

1.13. **Należy utworzyć w EKES-ie** – by móc reagować na radykalne przestawienie się na nowy model gospodarczy, które będzie miało znaczące skutki systemowe w wielu dziedzinach – **nowy stały organ o charakterze przekrojowym, którego zadaniem będzie analizowanie tych zmian**, w tym koncepcji impulsu i innych, pokrewnych kwestii, takich jak gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarka dzielenia się i gospodarka oparta na funkcjonalności.

## 2. Piąte narzędzie dla organów publicznych

2.1. Organy publiczne mają tradycyjnie do dyspozycji cztery rodzaje narzędzi umożliwiających zmianę zachowań jednostek: informowanie i podnoszenie świadomości, bodźce finansowe, ustawodawstwo (zakaz lub obowiązek) i wzorcowość. Jednak te cztery narzędzia mają swoje ograniczenia, zwłaszcza jeżeli chodzi o odpowiedzialne zachowanie i odpowiedzialną konsumpcję, które zakładają mniejsze zużycie zasobów naturalnych. W konsekwencji często występuje rozdźwięk między świadomością jednostek a ich codziennym zachowaniem.

2.2. Nauki ekonomiczne i behawioralne, dyscypliny zajmujące się zrozumieniem czynników wpływu na zachowania jednostek, zbadały przyczyny tego rozdźwięku między zamierzeniami a działaniem. Według badaczy z tych dziedzin wiele czynników determinuje indywidualne działania. Jesteśmy istotami złożonymi, o ograniczonej racjonalności, w znacznej mierze kierującymi się emocjami, ulegającymi wpływom innych osób i poddającym się interakcjom społecznym, lecz również kontekstowi i środowisku, w którym podejmujemy decyzje.

2.3. W ostatecznym rozrachunku nasze decyzje i zachowania wynikają w większości przypadków z tego, co Daniel Kahneman, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, określa mianem naszego „systemu 1”: sposobu myślenia w znacznej mierze nieświadomego, automatycznego, niezwykle szybkiego, który pozwala nam podejmować rozliczne codzienne decyzje przy minimalnym wysiłku i bez rozpraszania uwagi, lecz który opiera się na stereotypach i powiązaniach i jest częstokroć daleki od matematycznej racjonalności.

## 3. Uwzględnianie zachowań, aby ukierunkowywać wybory

3.1. W ekonomii behawioralnej (ang. *behavioral economics*) uważa się zatem, że tradycyjne dzwignie polityki publicznej mogą okazać się niedostateczne, aby zmienić zachowania, ponieważ nie uwzględniają różnych wymiarów mających potencjalny wpływ na podejmowanie decyzji. Wychodząc z takiego założenia, dwóch profesorów amerykańskich, Richard

Thaler (profesor ekonomii z Chicago i ekspert w dziedzinie ekonomii behawioralnej) oraz Cass Sunstein (profesor prawa na Harvardzie), wydało w 2008 r. pierwszą publikację na temat łagodnej sugestii<sup>(1)</sup>, w której zaprezentowano pogląd, że zmiany zachowania muszą opierać się na „łagodnych bodźcach”. Autorzy definiują łagodną sugestię jako „każdy aspekt struktury wyboru, który w sposób przewidywalny zmienia zachowanie ludzi bez zakazywania żadnej opcji lub bez istotnej zmiany bodźców finansowych”. Aby działanie można było uznać za łagodną sugestię, powinno ono być łatwe do uniknięcia, gdyż impulsy nie mają przymusowego charakteru.

3.2. Celem impulsu jest stworzenie „struktur wyboru”, które opierają się na wyborze uznawanym za korzystny dla jednostki lub społeczności, bez zmiany ani liczby, ani charakteru dostępnych opcji. Chodzi o ukierunkowanie konsumenta lub użytkownika na dokonanie wyboru uznawanego za lepszy. Łagodna sugestia łączy w sobie trzy cechy: całkowitą wolność wyboru pozostawioną jednostkom, prostotę zastosowania i ograniczony koszt interwencji.

3.3. Impulsy wzbudzają coraz większe zainteresowanie organów publicznych w niektórych krajach, ponieważ mają dwie podstawowe zalety: nie ograniczają indywidualnych swobód i mają ograniczony koszt, a ich oddziaływanie może być znaczne. Mogą zatem stanowić dodatkowe narzędzie wpisujące się w ramy polityki publicznej mającej na celu nadanie indywidualnym zachowaniom rysu większej „odpowiedzialności” za zdrowie, środowisko itp. Łagodna sugestia umożliwia jednostce uproszczony wybór ułatwiający podjęcie decyzji.

#### 4. Łagodna sugestia – jedna koncepcja, różne dźwięgnię

4.1. Wybór domyślny. Chodzi o zaproponowanie domyślnego wyboru automatycznego, który jest uznawany za najbardziej pożądany przez organ wdrażający, lecz również jest najprostszy w zastosowaniu. Opiera się na bezwładności zachowań jednostek. Dotyczy to na przykład deklaracji dotyczących podatku od dochodu we Francji, gdzie od 2005 r. uznaje się domyślnie, że każde gospodarstwo domowe posiada telewizor. Szacuje się, że w ten sposób odsetek nadużyć spadł z 6 % do 1 %. Wybór domyślny jest również coraz częściej stosowany przez banki, dostawców energii i inne przedsiębiorstwa, które proponują raczej faktury elektroniczne niż papierowe, domyślnie stosują druk dwustronny itp.

4.2. Siła normy społecznej jest uważana przez zwolenników łagodnej sugestii za potężny czynnik determinujący zachowanie. Może być zatem wykorzystywana do zachęcania jednostek do podejmowania działań w określonym kierunku. Chodzi zwłaszcza o podkreślenie zachowania występującego u większości jednostek w bliskim otoczeniu (sąsiedzi, koledzy itp.). Tego rodzaju sygnał ma skłonić jednostki do zachowywania się w ten sam sposób, aby podporządkować się normie społecznej. W 2011 r. dostawca energii Opower w Stanach Zjednoczonych przeprowadził eksperyment. Na podstawie informacji na temat zużycia energii w 600 000 gospodarstwach domowych przesłano im pisma z informacją typu: „w ostatnim miesiącu zużyli Państwo o 15 % energii elektrycznej więcej niż Pana/Pani najoszczędniejsi sąsiedzi”. Wykresy umożliwiały porównanie zużycia energii elektrycznej w swoim domu ze zużyciem sąsiadów i innych konsumentów wraz z uściśnietą buźką w przypadku spadku zużycia. Zdaniem Opower po wysłaniu takich pism średni spadek zużycia energii elektrycznej wyniósł 2 % w gospodarstwach uczestniczących w eksperymencie, co dało łącznie oszczędności na kwotę 250 mln USD<sup>(2)</sup>. Wiele tego rodzaju doświadczeń pokazuje, że osiągnięte wyniki wahają się od 1 do 20 % oszczędności w zużyciu energii.

4.3. Ryzyko straty ma za zadanie wskazać stratę (przede wszystkim finansową), którą może ponieść jednostka, jeżeli nie zmieni swojego zachowania, na przykład w dziedzinie zużycia energii. Chodzi na przykład o wskazanie orientacyjnej kwoty, którą jednostka traci, nie zmieniając swoich praktyk, lub odwrotnie, kwoty, którą może zyskać, jeżeli zmieni praktyki. Straty te można także zilustrować za pomocą wskaźników niefinansowych (kalorii, emisji CO<sub>2</sub> itd.).

4.4. Współzawodnictwo, które polega na przykład na organizowaniu konkursów, aby zachęcić do niektórych praktyk, takich jak walka z marnotrawstwem. Francuska organizacja pozarządowa Prioriterre chce zwiększyć świadomość na temat oszczędzania energii. W tym celu organizuje każdego roku konkurs pt. „Rodziny z pozytywną energią”, w którym w 2014 r. wzięło udział około 7 500 rodzin. Ich zadanie polegało na zmniejszeniu zużycia energii o 8 %, aby zdobyć różne nagrody<sup>(3)</sup>.

4.5. Wykorzystywanie zabawy i prezentacji o charakterze rozrywkowym. Jednym z najbardziej znanych impulsów, zastosowanym przez port lotniczy w Amsterdamie, było namalowanie much w środku pisuarów, aby zachęcić mężczyzn do lepszego celowania. W 2009 r. Volkswagen przekształcił w Sztokholmie schody prowadzące do wyjścia ze stacji Odenplant w gigantyczne klawisze pianina. Każde nadeptnięcie na stopień uruchamiało dźwięk muzyki<sup>(4)</sup>. Celem było zachęcenie użytkowników do używania tych schodów zamiast schodów ruchomych. W Korei Południowej oznakowanie poziome informuje o ryzyku nadwagi u osób używających schodów ruchomych.

<sup>(1)</sup> Richard Thaler, Cass Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (przetłumaczona na język polski jako „Impuls. Jak podejmować właściwie decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia”, Poznań 2012).

<sup>(2)</sup> Opower.com.

<sup>(3)</sup> <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

<sup>(4)</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.

4.6. Łagodna sugestia może również mieć na celu zmianę prezentacji wyborów lub wyglądu niektórych produktów, aby zwrócić uwagę na te, które uznaje się za najzdrowsze, najbardziej ekologiczne itp. Impulsy tego typu mogą czasami zbliżać się do koncepcji etykietowania. W stołówkach przeprowadzono wiele eksperymentów mających zachęcić klientów do zdrowszego jedzenia. W tym celu zdrowe potrawy umieszczano na początku lady, co w niektórych przypadkach pozwalało dwukrotnie zwiększyć ich spożycie w stosunku do sytuacji, gdy znajdowały się w środku lub na końcu lady. W innych stołówkach podejmowano działania na rzecz ograniczenia marnotrawstwa, ograniczając wielkość talerzy: talerze są również wypełnione, lecz podana ilość jest mniejsza (przy założeniu, że klienci zawsze mogą nałożyć sobie dokładkę, jeżeli sobie tego życzą) <sup>(5)</sup>.

## 5. Narzędzie coraz częściej stosowane przez organy publiczne

5.1. Od 2008 r. coraz więcej krajów interesuje się potencjałem narzędzi polityki publicznej w postaci łagodnej sugestii, która łączy w sobie potrójną obietnicę: że jest lepiej akceptowana przez opinię publiczną niż normy lub opłaty, że jest mało kosztowna i wreszcie, że jest skuteczna. W następnych punktach przytoczono pewne ich przykłady.

5.2. W 2010 r. brytyjski rząd Davida Camerona utworzył Zespół ds. Analizy Behawioralnej (*Behavioural Insights Team*) z Davidem Halpernem na czele, którego zadanie polegało na zastosowaniu nauk behawioralnych w brytyjskich strategiach polityki publicznej. Zespół zmienił na przykład stronę rządowej witryny internetowej umożliwiającą dawstwo organów. Na stronie informowano: „Każdego dnia tysiące ludzi, którzy widzą tę stronę, decydują się zarejestrować” i umieszczono logo NHS (*National Health Service*), brytyjskiego zakładu ubezpieczeń społecznych. W ciągu roku odsetek osób, które przystąpiły do programu, wzrósł z 2,3 % do 3,2 % (+ 96 000 osób). Od 2014 r. Jednostka ds. Łagodnej Sugestii (*Nudge Unit*) działa w sposób niezależny, doradza rządowi zagranicznemu, samorządom terytorialnym, przedsiębiorstwom itp. <sup>(6)</sup>.

5.3. W 2014 r. również administracja Baracka Obamy uruchomiła Zespół ds. Łagodnej Sugestii (*Nudge Squad*) pod dyktando Mayi Shankar. W dekreście opublikowanym we wrześniu 2015 r. prezydent Obama „zachęca” departamenty i agencje rządowe do wykorzystywania osiągnięć nauk behawioralnych <sup>(7)</sup>. Rządy Singapuru, Australii i Niemiec również powołały zespoły ekspertów z zakresu ekonomii behawioralnej.

5.4. We Francji, Sekretariat Generalny ds. Modernizacji Działań Publicznych (SGMAP) i Dyrekcja Generalna ds. Finansów Publicznych (DGFIP) <sup>(8)</sup> przeprowadzają od 2013 r. liczne eksperymenty powiązane z łagodną sugestią.

5.5. Komisja Europejska utworzyła we Wspólnym Centrum Badawczym Jednostkę ds. Prognozowania i Analizy Behawioralnej pod kierownictwem Xaviera Troussarda. Jednostka ta opublikowała między innymi w 2016 r. sprawozdanie, w którym podkreśliła, że polityka publiczna w Unii Europejskiej w coraz większym zakresie wykorzystuje osiągnięcia ekonomii behawioralnej <sup>(9)</sup>. Uznała ona za pożądane rozwijanie wymiany opinii na ten temat między światem polityki a środowiskami uniwersyteckimi. Przede wszystkim zaleciła, aby zwiększyć wykorzystanie narzędzi ekonomii behawioralnej na wszystkich etapach prowadzenia polityki publicznej przy jednoczesnej poprawie komunikacji w zakresie ich wykorzystywania i wiedzy na temat ich oddziaływania.

## 6. Ryzyko i ograniczenia, których nie można ignorować

6.1. Łagodna sugestia ma swoje ograniczenia. Wymaga ogromnej skrupulatności na etapie opracowywania i wdrażania oraz budzi pytania zarówno techniczne, jak i etyczne. Nie może zastępować konieczności informowania obywateli i działań pedagogicznych mających na celu uświadamianie wyborów ani też klasycznych form działania organów publicznych, jakimi są prawo i dzwignie bodźców ekonomicznych. Ponadto nie można lekceważyć ryzyka i ograniczeń związanych z jej stosowaniem.

6.2. Obecnie nie ma wielu badań dotyczących skuteczności impulsów, zwłaszcza w perspektywie średnio- i długoterminowej. W niektórych położono nacisk na niejednorodność indywidualnych reakcji na to narzędzie. W eksperymencie przeprowadzonym przez Opower gospodarstwa, których zużycie energii było i tak już niższe od średniej, miały na przykład tendencję do zwiększania zużycia energii elektrycznej, kiedy otrzymały informację o swojej pozycji. Natomiast u mieszkańców, którzy dowiadują się, że zużywają dużo więcej energii elektrycznej niż sąsiedzi, impuls może wywoływać poczucie winy lub niższości. Według niektórych badań reakcje na łagodną sugestię mogą również różnić się

<sup>(5)</sup> Liebig Georg, *Nudging to Reduce Food Waste* [Impulsy na rzecz ograniczenia marnotrawstwa żywności], URL: [http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging\\_to\\_reduce\\_food\\_waste\\_Georg\\_Liebig.pdf](http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf).

<sup>(6)</sup> Witryna internetowa jednostki: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

<sup>(7)</sup> *Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People* [„Dekret wykonawczy – wykorzystywanie analizy nauk behawioralnych, by lepiej służyć amerykańskim obywatelom”, dekret wykonawczy z dnia 15 września 2015 r. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

<sup>(8)</sup> Zob. np. dokument pt. *Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique* [Łagodna sugestia. Nowe narzędzie prowadzenia działań publicznych], 13 marca 2014 r. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-l'action-publique>.

<sup>(9)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf).

w zależności od uznawanych wartości i od opinii jednostek<sup>(10)</sup>, lecz także w zależności od kontekstu politycznego i kulturowego. Ogólnie rzecz biorąc, przeprowadzone badania pokazują, że oddziaływanie impulsów jest zróżnicowane w zależności od grup adresatów, od kultur i konkretnych uwarunkowań. Konieczne jest zatem bezpośrednie lub wyrzawkowe oszacowanie skutków łagodnej sugestii.

6.3. Rodzi się również pytanie o to, jak długo trwa oddziaływanie impulsów. Jeżeli chodzi o zużycie wody i energii elektrycznej, badania pokazują, że powtarzalność norm społecznych spada wraz z upływem czasu, nawet jeśli po kilku latach wciąż utrzymuje się w jakimś stopniu<sup>(11)</sup>. Długofalowy efekt impulsów zależy od ich zdolności do dogłębnej zmiany nawyków. Nie ma powodu, aby sądzić, że po zmianie opcji domyślnej, jeżeli zostanie ona utrzymana, zachowania nie utrzymają się. Problem dotyczy raczej możliwości osiągnięcia dalszych postępów lub dostosowań. Wydaje się bowiem, że łatwiej jest stopniowo dostosować opłatę lub normę niż opcję domyślną.

6.4. Impulsy mogą wywołać negatywne skutki, które wyrażają się w tym, że jednostka może mieć tendencję do działania w sposób bardziej szlachetny po tym, jak zachowała się źle, i odwrotnie. Na przykład z eksperymentów wynika, że po zakupie „ekologicznych” dóbr konsumpcyjnych może, w pewnych okolicznościach, nastąpić wzrost częstotliwości zachowań negatywnych, takich jak oszustwo lub kradzież<sup>(12)</sup>. Wysiłki mające na celu zachęcenie do szlachetnych zachowań w niektórych dziedzinach mogą zatem mieć negatywne konsekwencje w innych dziedzinach. Takie przewrotne skutki, jeżeli się potwierdzą, bardzo utrudnią ocenę ogólnego oddziaływania łagodnej sugestii. Są one zapewne dosyć rzadkie i nie podważają korzyści wynikających ze stosowania impulsów. Jednak nie należy wykluczać możliwości wystąpienia takich skutków.

6.5. Skuteczność impulsu ustala się w stosunku do pożądanego zachowania, co rodzi pytanie o definicję i pomiar tego, co jest pożądane. Może być bowiem bardzo trudno poznać oceny obywateli w kwestii ich własnego szczęścia. Łagodna sugestia wiąże się zatem z pytaniem, kto podejmuje decyzję o osiąganym celu, a zatem o to, co jest pożądane dla jednostki lub dla społeczeństwa. Decydent publiczny może ukierunkować ten cel oraz impuls w oportunistyczny sposób, lecz również w sposób mniej zamierzony, na przykład z powodu braku informacji.

6.6. Wreszcie niekiedy trudno jest określić granicę między informowaniem, komunikowaniem a manipulacją. Na przykład spośród licznych hoteli zachęcających swoich klientów do ponownego używania ręczników, niektóre przedstawiają w tym celu świadomie „naciągane” dane dotyczące liczby użytkowników, którzy już to robią<sup>(13)</sup>. Celem takich komunikatów nie jest oszukanie odbiorców, lecz stworzenie w pewnym sensie samospełniającej się przepowiedni, tak aby komunikaty te stały się prawdą. Niemniej w ten sposób skłania się klientów do opierania zachowań na kłamstwie. Takie wykorzystywanie kłamstwa, nawet jeżeli prowadzi do bardziej szlachetnych zachowań, nie wydaje się być akceptowane moralnie, zwłaszcza wśród decydentów politycznych. Może również zaszkodzić reputacji decydenta i docelowo ograniczyć skuteczność łagodnej sugestii w wyniku paternalistycznego traktowania konsumentów.

Bruksela, dnia 15 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Dora L. Costa, Matthey E. Kahn, *Energy conservation „nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment* [Impulsy na rzecz oszczędzania energii i światopogląd ukierunkowany na ochronę środowiska. Dane z randomizowanego badania terenowego w dziedzinie zużycia energii elektrycznej w budynkach mieszkalnych], *Journal of European Economic Association*, 2013 r.

<sup>(11)</sup> Paul J. Ferraro, Juan Jose Miranda, Michael K. Price, *The persistence of treatment effects with norm-based policy* [Trwałość efektów działania polityki opartej na normach], *American Economic Review*, t. 101, nr 3, maj 2011 r.

<sup>(12)</sup> Mazar Nina, Zhong Chen-Bo, *Do green products make us better people?* [Czy produkty ekologiczne czynią nas lepszymi ludźmi?], *Psychological Science*, 2010 r.

<sup>(13)</sup> Simon Stephanie, *The Secret to Turning Consumers Green* [Tajemnica skłaniania konsumentów do ekologicznego zachowania], *The Wall Street Journal*, 18 października 2010 r. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 521. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 14 I 15 GRUDNIA 2016 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się”**

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Sprawozdawca: **Carlos TRIAS PINTÓ**Współsprawozdawca: **Mihai MANOLIU**

|                                   |                                                      |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 8.12.2016                        |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji     |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 17.11.2016                                           |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 15.12.2016                                           |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                  |
| Wynik głosowania                  | 157/1/4                                              |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                      |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Wyłaniający się kształt zdecentralizowanej gospodarki cyfrowej sugeruje, że znaczna część nowej wymiany gospodarczej peer-to-peer będzie ściśle związana z kontaktami społecznymi i zakorzeniona w społecznościach, co doprowadzi do zmiany charakteru takich doświadczeń jak podjęcie działalności czy wykonywanie pracy zgodnie z zasadą „demokratyzacji sposobu, w jaki produkujemy, konsumujemy, rządymy czy też rozwiązujemy nasze problemy społeczne”. Jednocześnie nie można dopuścić do tego, by temu procesowi towarzyszyły niepewność zatrudnienia i unikanie opodatkowania i by wartość dodana przeszła masowo od podmiotów przemysłowych do właścicieli prywatnych platform cyfrowych <sup>(1)</sup>.

1.2. Z uwagi na ten nowy paradygmat EKES zachęca Komisję do opracowania bardziej szczegółowej i kompleksowej koncepcji gospodarki dzielenia się, by uniknąć zniekształconej wizji utożsamiającej ją z gospodarką cyfrową. Gospodarka dzielenia się, która podobnie jak gospodarka społeczna cechuje się demokratyczną i partycypacyjną dynamiką, wykazuje następujące cechy:

- a) nie zawsze rozwija się w środowisku cyfrowym, lecz również w sąsiedztwie, co oznacza, że nacisk można położyć na kontakty międzyludzkie (na przykład wymiana dóbr);

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

- b) często nie wiąże się z dążeniem do zysku, niejednokrotnie opiera się na zasadach współpracy i solidarności (na przykład niektóre rodzaje finansowania społecznościowego, takie jak finansowanie społecznościowe oparte na darowiznach);
- c) nie zawsze umiejscowiona jest w kontekście globalnym czy ponadnarodowym, gdyż jej ekosystem często ogranicza się do mniejszych obszarów lokalnych (na przykład grup produkcji własnej);
- d) nie ogranicza się wyłącznie do sfery gospodarczej, lecz obejmuje również kwestie środowiskowe i społeczne (na przykład mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju);
- e) nie dotyczy tylko nowej formy świadczenia usług na żądanie, w ramach których dobrem, które podlega dzieleniu, jest zdolność do pracy, lecz kładzie nacisk na dostęp do nich (na przykład wspólne korzystanie z dóbr);
- f) nie ogranicza się do dóbr materialnych, o wysokiej wartości finansowej, lecz dotyczy wszelkich rodzajów produktów lub usług (na przykład banki czasu).

1.3. W ogólnym rozrachunku gospodarka dzielenia się obejmuje różne modele, które cechują za każdym razem odrębne formy wnoszenia wkładu i odrębne wyzwania. Na przykład „gospodarka dostępu” wnosi na rynek właściwości niedostatecznie wykorzystywane oraz umożliwia większy wybór konsumentom i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, niesie jednak ze sobą ryzyko pobudzenia produkcji światowej z powodu „efektu odbicia”. W ramach „gospodarki na żądanie” następuje rozdrobnienie siły roboczej, co powoduje wprowadzić większą elastyczność, ale jednocześnie zwiększa zagrożenie niepewnością zatrudnienia. Z kolei „gospodarka prezentów” (ang. *gift economy*), w ramach której społeczności bezinteresownie dzielą się dobrami i usługami, choć umożliwia wzmocnienie wspólnot, często pozostaje niezauważona przez organy administracji.

1.4. Platformy cyfrowe, zwłaszcza te wspierające działalność zarobkową, zasługują na wnikliwą uwagę ze strony Komisji Europejskiej, gdyż pozwoli to uregulować i zharmonizować ich działalność, a także zagwarantować równe szanse w oparciu o przejrzystość, informowanie, pełny dostęp, niedyskryminację i odpowiednie wykorzystanie danych. Konkretnie, konieczne jest przededefiniowanie koncepcji zależności prawnej w odniesieniu do zależności ekonomicznej pracowników i zagwarantowanie praw pracowniczych niezależnie od formy działalności.

1.5. Zadanie polega zatem na rozróżnieniu poszczególnych form tej gospodarki i zaproponowaniu zróżnicowanych podejść regulacyjnych<sup>(2)</sup>, z preferencją dla tych inicjatyw cyfrowych, które opierają się na demokratycznym, solidarnym i pluralistycznym zarządzaniu, zgodnie z innowacją społeczną. W związku z tym konieczne jest informowanie konsumentów o wartościach określających tożsamość, a także o przyjętych formach organizacji i zarządzania. W tym względzie EKES zaleca przeprowadzenie badań jakościowych w sieci kontaktów nawiązanych przez jego przedstawicieli w samym środowisku gospodarki dzielenia się.

1.6. EKES opowiada się zatem za opracowaniem konkretnej metodologii w celu uregulowania i zmierzenia nowej gospodarki za pomocą innych norm. W związku z tym, z punktu widzenia symetrii informacyjnej, kluczową wagę ma wartość zaufania. Konieczne jest również zaostrzenie kryteriów przejrzystości, uczciwości i obiektywności na etapie oceny produktu lub usługi, co umożliwi wyjście poza samo automatyczne zastosowanie algorytmów.

1.7. EKES zaleca również powołanie niezależnej europejskiej agencji ratingowej platform cyfrowych, której kompetencje zostałyby ujednolicone we wszystkich państwach członkowskich i która mogłaby ocenić zarządzanie nimi pod względem konkurencji, zatrudnienia i opodatkowania.

1.8. Jednocześnie podejście do gospodarki dzielenia się przyjęte w komunikacie pomija zasadnicze kwestie z nią związane, takie jak waluty wirtualne i społeczne jako instrumenty operacyjne tejże gospodarki, wiedza, informacja i energia jako jej przedmioty, a także rola, między innymi, współtworzenia i innowacji technologicznej w tejże gospodarce.

1.9. Wziąwszy pod uwagę złożony sposób podejmowania kwestii gospodarki dzielenia się w obecnym kontekście, EKES zaleca, by zadbano o zrównoważone współistnienie modeli gwarantujących jej pełny rozwój bez negatywnych skutków ubocznych na rynku, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony **konkurencji, opodatkowania i** wysokiej jakości **zatrudnienia**. W tym celu niezbędne jest opracowanie odpowiednich ram śledzenia i monitorowania nowych parametrów gospodarki dzielenia się z udziałem zainteresowanych stron (organizacji przedsiębiorców, organizacji związkowych, organizacji konsumentów itd.).

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 51 z 10.2.2016, s. 28.

1.10. Wreszcie, by sprostać przejściu na **nową gospodarkę** o istotnych konsekwencjach systemowych, zaleca się, by EKES utworzył stały organ o charakterze horyzontalnym, który zajmowałby się analizą tych nowych zjawisk i który dołączyłby do wysiłków Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów i Parlamentu Europejskiego.

## 2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Kultura społeczna, nawyki konsumpcyjne i formy zaspokajania potrzeb konsumentów podlegają procesowi głębokich przemian. Konsumpcja ulega zmianie i racjonalizacji w oparciu o szerszą partycypację, podczas gdy czynniki cenowe przeplatają się z oddziaływaniem środowiskowym i społecznym produktów i usług, na co wszystko dodatkowo oddziałują internet i sieci społecznościowe.

2.2. Posiadanie dóbr do użytku osobistego, twarda waluta oraz stałe zatrudnienie **na miejscu** za wynagrodzeniem ustąpią miejsca wymianie wirtualnej, wspólnemu dostępowi, pieniądзом cyfrowym oraz większej elastyczności siły roboczej.

2.3. Na etapie przejścia do nowych form produkcji i konsumpcji niektóre sektory działalności gospodarczej zostały zrównane z ziemią przez potężne tsunami spowodowane pojawieniem się nowych podmiotów. Dla niektórych z tych podmiotów motywacją jest współpraca i zaangażowanie na rzecz wspólnoty, a niektóre kierują się po prostu możliwościami biznesowymi (nie zawsze respektując zasadę równych szans).

2.4. Ze względu na to, że pojawiło się wiele głosów opowiadających się za nowymi ramami planowania <sup>(3)</sup> konsumpcji współdzielonej (która sprzyja zastosowaniu technologii cyfrowej w celu wykorzystania zdecentralizowanych, wolnych mocy przerobowych zamiast tworzenia nowych scentralizowanych monopolii), Komisja Europejska postanowiła wprowadzić europejski program dotyczący gospodarki dzielenia się, gdy zaobserwowała, że władze lokalne i krajowe w UE radzą sobie z tą sytuacją za pomocą wielu różnych środków regulacyjnych. Jest to związane z tym, że konsumpcja współdzielona przybiera wiele różnych form stosownie do danego sektora.

2.5. To niejedolite podejście do nowych modeli biznesowych wywołuje brak bezpieczeństwa (pod względem gospodarczym lub prawnym, w odniesieniu do siły roboczej itd.) i niepewność (co się dotyczy zaufania, nowych instrumentów cyfrowych, takich jak *blockchains*, sieci bezpieczeństwa i prywatności) wśród tradycyjnych operatorów, nowych usługodawców i konsumentów, ograniczając innowację, tworzenie miejsc pracy i wzrost.

2.6. W związku z tym Komisja Europejska opublikowała następujące wytyczne w celu wspomożenia podmiotów rynkowych i władz publicznych w różnych państwach członkowskich:

- **Wymogi związane z dostępem do rynku:** usługodawcy powinni być zobowiązani wyłącznie do uzyskania zezwoleń lub licencji umożliwiających realizację odpowiednich celów interesu publicznego. Całkowity zakaz danej działalności można wprowadzić wyłącznie jako środek ostateczny. Platformy współpracy nie powinny podlegać obowiązkowi uzyskania zezwoleń lub licencji, jeżeli działają wyłącznie jako pośrednicy między konsumentami a podmiotami oferującymi usługi (na przykład, transportu lub zakwaterowania). Państwa członkowskie powinny również wprowadzić rozróżnienie między obywatelami oferującymi usługę okazjonalnie a usługodawcami, którzy trudnią się nią profesjonalnie, na przykład poprzez ustanowienie pułapów opartych na poziomie działalności.
- **Systemy odpowiedzialności:** platformy współpracy mogą zostać wyłączone z odpowiedzialności za informacje przechowywane w imieniu podmiotów oferujących usługę. Jednak nie powinny zostać wyłączone z odpowiedzialności za usługi, które same oferują, na przykład usługi płatnicze.
- **Ochrona użytkowników: państwa członkowskie** powinny zagwarantować, że konsumenci otrzymają maksymalną ochronę przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, nie nakładając nieproporcjonalnych obowiązków informacyjnych na osoby indywidualne, które świadczą usługi okazjonalnie.
- **Stosunki pracy (na własny rachunek lub pracy najemnej):** prawo pracy leży w dużej mierze w kompetencji krajowej; uzupełniają je orzecznictwo i minimalne normy socjalne na szczeblu UE. Podejmując decyzję, czy dana osoba może zostać uznana za pracownika platformy, państwa członkowskie mogą uwzględnić takie kryteria jak stosunek podporządkowania platformie, charakter pracy lub wynagrodzenie.

<sup>(3)</sup> Jeden z pierwszych postulatów został wysunięty przez EKES (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1).

- **Opodatkowanie:** usługodawcy w gospodarce dzielenia się muszą płacić podatki. Stosowne podatki obejmują podatek od dochodów osób fizycznych, opodatkowanie przedsiębiorstw i podatek od wartości dodanej. Zachęca się państwa członkowskie, by nadal upraszczały i wyjaśniały zastosowanie przepisów podatkowych w gospodarce dzielenia się. Platformy współpracy powinny być skłonne w pełni współpracować z władzami krajowymi w celu zarejestrowania działalności gospodarczej i ułatwienia poboru podatków.

### 3. Uwagi ogólne do wniosku Komisji

3.1. Komisja wprowadza dezorientację, traktując tak samo platformy cyfrowe i gospodarkę dzielenia się i nie podejmując kwestii powiązania gospodarki dzielenia się z interesem ogólnym poprzez uznanie pozytywnych skutków wynikających z zastosowania wartości współpracy i solidarności.

3.2. W komunikacie Komisji pominięto kwestię, która powinna być jego głównym przedmiotem. Nie uwzględniono mianowicie uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych stron, by opracować model i parametry jasnych i przejrzystych ram prawnych, w obrębie których różnorakie formy gospodarki dzielenia się będą się mogły rozwijać i funkcjonować na obszarze europejskim, będą wspierane i wdrażane oraz będą się cieszyć większą wiarygodnością i zaufaniem.

3.3. Model gospodarki cyfrowej cechuje się czterema elementami: delokalizacją działalności, kluczową rolę platform cyfrowych, znaczeniem sieci i masowym wykorzystaniem danych<sup>(4)</sup>. Chociaż chodzi o odmienne obszary, przeplata się ona z gospodarką dzielenia się, gdyż często działają one w podobnym środowisku: sieci partycypacyjne, o zacierających się granicach między sferą osobistą a zawodową, między stabilnym i okazjonalnym zatrudnieniem, a także pracą na własny rachunek i pracą najemną itd.

3.4. By ułatwić definicję tych koncepcji, EKES proponuje, by Komisja Europejska uwzględniła pojęcie **nieodwzajemnionego działania prospołecznego** gospodarki dzielenia się, w którym wyraźnie wyróżnia się wspólne wykorzystanie nienastawione na zysk i tworzy przestrzeń interakcji w celu konsumpcji, produkcji, finansowania i wymiany wiedzy.

3.5. Krótko mówiąc, model gospodarki dzielenia się zakłada sam w sobie zmianę o charakterze nie tylko gospodarczym, lecz również społecznym i środowiskowym. Tak stwierdza się w komunikacie, odnosząc się do zrównoważenia i przedstawienia się na gospodarkę o obiegu zamkniętym czy też opisując rynki społeczne jako przestrzeń właściwe dla gospodarki dzielenia się.

3.6. Pominięcie tych okoliczności oznacza połowiczne omówienie obecnego znaczenia inicjatyw dzielenia się, jak zdarza się również wtedy, gdy analizę ogranicza się do wymiany usług lub do platform współpracy, nie uwzględniając takich aspektów, jak recyrkulacja i wymiana dóbr, optymalizacja wykorzystania aktywów czy też tworzenie więzi społecznych.

3.7. Jeżeli chodzi o kwestie związane z niepewnością co do zastosowania ram prawnych w celu regulacji inicjatyw gospodarki dzielenia się, wspomniane przez Komisję trudności są oczywiste, lecz równie niewątpliwe jest dążenie do normalizacji i dostosowania nowego modelu gospodarczego do tradycyjnych kryteriów oceny. Może to wymagać wysiłków na rzecz opracowania nowych kryteriów i norm postępowania prawnego, podatkowego i dotyczącego zatrudnienia, zwłaszcza z punktu widzenia przejścia do nowego modelu produkcji i konsumpcji, który wiąże się z przedefiniowaniem zaangażowanych podmiotów.

3.8. Jednocześnie będzie można mówić o **nowej, bardziej integrującej gospodarce sprzyjającej spójności społecznej** dopiero wtedy, gdy wszystkich obywateli wyposaży się w umiejętności cyfrowe i finansowe umożliwiające dostęp do niej i korzystanie z niej. Ponadto polityka publiczna powinna zapewniać pełny dostęp dla osób najbardziej narażonych na wykluczenie cyfrowe, w tym szczególnie dla osób niepełnosprawnych.

3.9. Wreszcie, EKES nie może pominąć następujących aspektów, które nie zostały omówione w komunikacie Komisji:

- Z debaty poświęconej gospodarce dzielenia się nie można usunąć kwestii instrumentów działania takich jak waluta cyfrowa, wirtualna i społeczna. Ze względu na czynnik *blockchains* drugie pokolenie użytkowników internetu, przedsiębiorców i tradycyjnych podmiotów opracowuje nowe formy wykonywania ośmiu podstawowych funkcji pośredników finansowych za pomocą zdecentralizowanych na skalę światową ksiąg rachunkowych, technologii i waluty *bitcoin*.
- Jeżeli uznamy, że podstawą przedstawienia się na gospodarkę dzielenia się jest połączenie energii i informacji, w żadnym razie nie można sporządzić analizy na temat tejże gospodarki, pomijając sektor energii czy też transfer własności intelektualnej wynikający z dzielenia się wiedzą i z otwartych kodów dostępu.

<sup>(4)</sup> Charrié J., Janin L. *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*, 2015 r.

- Trzeba wnikliwiej omówić skutki związane ze światem pracy, takie jak tendencja do tworzenia nadmiernie elastycznego rynku pracy, osłabienie zdolności pracowników do negocjacji zbiorowych w gospodarce dzielenia się, ryzyko indywidualizacji na rynku pracy, brak szkoleń, ewentualne (negatywne) skutki systemów oceny oraz kwestia stosowania algorytmów.

#### 4. Uwagi szczegółowe do wniosku Komisji: kluczowe kwestie

##### 4.1. Wymogi dostępu do rynku, korzyści skali i lokalne efekty sieciowe

4.1.1. EKES uważa, że zgodnie z obowiązującymi przepisami UE, zwłaszcza z dyrektywą usługową i dyrektywą o handlu elektronicznym, państwa członkowskie muszą promować dostęp do rynków opartych na współpracy, gdyż bardziej zróżnicowana oferta stymuluje konsumpcję, i w razie konieczności wprowadzić ograniczenia uzasadnione wyłącznie przez interes publiczny, które należałoby należycie umotywować. Można się spodziewać, że dojdzie do kolizji przepisów, gdyż gospodarka dzielenia się tworzy nowe formy świadczenia już znanych usług, które tradycyjnie były w dużym stopniu regulowane.

4.1.2. Trzeba w tym kontekście zaznaczyć, że ze względu na to, iż gospodarka dzielenia się jest mozaiką różnych inicjatyw nieograniczonych ani przestrzennie, ani czasowo, muszą one podlegać otwartemu i zdelokalizowanemu traktowaniu, w związku z czym wszelkie ograniczenia oparte na surowych kryteriach terytorialnych mogą prowadzić do konkurencji podatkowej i socjalnej zakłócającej jej korzystne oddziaływanie.

4.1.3. Zatem zamiast szafować argumentem transgranicznym dotyczącym dostępu do rynku, gospodarkę dzielenia się należy rozpatrywać jako wyraz upodmiotowienia obywateli (wzmocnienie kapitału ludzkiego), któremu muszą towarzyszyć dwa podstawowe aspekty: z jednej strony, zasada harmonizacji zapobiegająca zróżnicowanemu traktowaniu wywołującemu nową asymetrię rynku, a z drugiej strony, potrzeba poczynienia postępów w odniesieniu do praktyk wspólnej regulacji <sup>(5)</sup> (modele: regulacja peer-to-peer, organy samoregulujące się i regulacja delegowana za pomocą danych).

4.1.4. Podobnie jak Komisja, EKES opowiada się za elastyczniejszym uregulowaniem rynków usług (nowe definicje pracy w gospodarce dzielenia się) i dlatego też apeluje, by w każdym państwie członkowskim oceniono zasadność i proporcjonalność przepisów stosujących się do gospodarki dzielenia się zgodnie z celami **interesu publicznego** (przepisy mające na celu zaradzenie niedoskonałościom rynku, prowadzące do wzrostu zaufania), z uwzględnieniem specyficznych cech różnych modeli biznesowych i instrumentów związanych z dostępem, jakością i bezpieczeństwem.

4.1.5. EKES podkreśla również, że specyfika modelu wiąże się z zastosowaniem narzędzi oceny usługodawców i ich reputacji. Chociaż spełniają one cel interesu publicznego polegający na zmniejszeniu ryzyka konsumentów związanego z niesymetrycznością informacji, to mogą także prowadzić do negatywnej selekcji i ryzyka moralnego. W tym względzie władze publiczne i zarządzający platformami cyfrowymi powinni zadbać o jakość i wiarygodność informacji, ocen i opinii dotyczących platform współpracy, posługując się niezależnymi organami kontroli.

4.1.6. EKES popiera ideę, że ustanowienie pułapów w celu odróżnienia, sektor po sektorze, świadczenia usług profesjonalnych od nieprofesjonalnych może prowadzić do sporządzenia metodologii przydatnej do pokonania rozdrobnienia rynków UE. Jednak może to nie być tak skuteczne jak się przypuszcza, jeżeli chodzi o włączenie działalności nieprofesjonalnej peer-to-peer.

##### 4.2. Systemy odpowiedzialności i ubezpieczenia

4.2.1. EKES uważa, że utrzymanie obecnego systemu odpowiedzialności <sup>(6)</sup> pośredników ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki cyfrowej w Unii Europejskiej.

4.2.2. Zwiększenie wiarygodności i zaufania ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki dzielenia się, w związku z czym EKES nalega, podobnie jak Komisja w komunikacie, by przyjęto restrykcyjne środki dobrowolne w celu zwalczania nielegalnych treści online za pomocą powiązanych lub podstawowych działań, nie rezygnując z korzyści związanych ze zwolnieniem z odpowiedzialności.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36.

<sup>(6)</sup> Zgodnie z dyrektywą o handlu elektronicznym.

4.2.3. Jednak EKES podkreśla, że stosowne jest wyczerpujące zajęcie się kwestią działalności współdzielonej, niezależnie od kluczowej wartości, jaką przypisuje się platformom cyfrowym, tak by nie oddalić jej za bardzo od leżącego u jej podstaw ducha obywatelskiego.

#### 4.3. *Ochrona użytkowników*

4.3.1. W nowym scenariuszu, w którym dochodzi do zatarcia się granic między producentem a konsumentem („generujący upodmiotowienie osób, współtwórcy, fundatorzy finansowania crowdingowego, peers, klienci”), EKES opowiada się za systemem gwarantującym prawa konsumentów. Jednak, zważywszy na specyfikę gospodarki dzielenia się, nie należy ograniczać wielości oferowanych przez nią inicjatyw.

4.3.2. W związku z tym do generowanych przez nią kontaktów wielostronnych należy włączyć kontakty związane z pojawieniem się postaci **prosumenta** (jest to największy wkład finansowy w gospodarkę dzielenia się, który wymaga ochrony, zabezpieczenia i doprecyzowania), który ma odgrywać znaczącą rolę w gospodarce dzielenia się, podobnie jak procesy tworzenia wspólnej wartości, przede wszystkim z punktu widzenia gospodarki o obiegu zamkniętym i funkcjonalności.

4.3.3. EKES zawsze opowiadał się za równymi warunkami konkurencji. Zgodnie z zasadami stosowanymi w wypadku nieuczciwych praktyk handlowych czynnikami, które trzeba wziąć pod uwagę przy nierestrykcyjnym rozróżnieniu na konsumenta i handlowca <sup>(7)</sup>, są: **częstość usług, cel zarobkowy i łączny obrót**.

4.3.4. EKES popiera to podejście, chociaż ostrzega, że konieczne będzie dokonanie przeglądu związanej z tym perspektywy, a także zastanowienie się nad stosownością innych czynników w zakresie zastosowania kryteriów odpowiedniej kategoryzacji. Nie będzie ono miało wyczerpującego charakteru, wzięwszy pod uwagę złożoność i różnorodność form gospodarki dzielenia się, a także trudność z określeniem jej przyszłości (model, który powinien być niezależny, możliwy do przeniesienia, uniwersalny i korzystny dla innowacji).

4.3.5. EKES podkreśla, że najlepszym sposobem zwiększenia zaufania konsumentów jest wzrost wiarygodności i zaufania do świadczenia usług peer-to-peer („bezpieczna przystań” dla specyficznych platform współkonsumpcji, która umożliwia świadczenia, szkolenia, ubezpieczenie i inne formy ochrony) za pomocą odpowiednich <sup>(8)</sup> usług oceny online i zewnętrznych certyfikatów (znak jakości) oraz nowego systemu „postępowań arbitrażowych w sprawach cywilnych”. To stwierdzenie jest ściśle związane z pewnością i reputacją harmonijnego rozwoju gospodarki dzielenia się w nowym systemie współrzędnych gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

#### 4.4. *Pracownicy najemni i samozatrudnieni w gospodarce dzielenia się*

4.4.1. W ramach europejskiego filaru praw socjalnych EKES popiera jednoznacznie przegląd dorobku prawnego w celu zagwarantowania sprawiedliwych warunków pracy i odpowiedniej ochrony socjalnej w oparciu o skumulowane kryteria podporządkowania usługodawcy, charakteru pracy i wynagrodzenia.

4.4.2. Konkretniej rzecz ujmując, trzeba ustanowić z poszanowaniem krajowych kompetencji przepisy prawne dla pracowników, które dokładnie określałyby ich status: godziwe wynagrodzenie i prawo do udziału w negocjacjach zbiorowych, ochronę przed arbitralnością i prawo do wylogowania się w celu utrzymania czasu pracy cyfrowej w granicach zapewniających godność itd.

4.4.3. Ponadto EKES opowiada się za wnikliwszym przeanalizowaniem modeli pracy gospodarki dzielenia się, które są związane z nieodwzajemnionym działaniem prospołecznym.

4.4.4. Specyfika gospodarki dzielenia się jako czynnika zatrudnienia musi zostać podobnie omówiona we wszystkich państwach członkowskich, tak by promowana polityka nie podważała praktyki współpracy i była oparta na silniejszym duchu przedsiębiorczości w zakresie tworzenia nowych przedsiębiorstw, niezależności i infrastruktury.

#### 4.5. *System podatkowy*

4.5.1. Mając świadomość ryzyka związanego z agresywnym planowaniem podatkowym i brakiem przejrzystości podatkowej w dziedzinie gospodarki cyfrowej, EKES opowiada się za umocnieniem systemu kontroli przepływów handlowych przez platformy cyfrowe, gdyż mogą one przesłedzić produkt lub usługę i ułatwić uzyskiwanie dochodów podatkowych. Przykład Estonii, w której używa się platform wspólnych pojazdów, mógłby zostać wykorzystany przez resztę państw członkowskich.

<sup>(7)</sup> Jak sygnalizuje Komisja, żaden z tych czynników nie byłby sam w sobie wystarczający, by usługodawca mógł zostać uznany za handlowca.

<sup>(8)</sup> Powinny one podlegać ścisłemu nadzorowi i kontroli.

4.5.2. Dostosowanie podatków, szczególnie VAT, do modeli gospodarki dzielenia się będzie wymagać znacznych zmian. Jednocześnie platformy cyfrowe, których dochody pochodzą głównie ze sprzedaży danych osób indywidualnych przedsiębiorstwom handlowym, powinny całkowicie podlegać podatkowi od osób prawnych tam, gdzie prowadzona jest działalność, co zapobiegłoby konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

4.5.3. Mając świadomość wagi dobrego zarządzania podatkowego, EKES opowiada się za stworzeniem instrumentów *ad hoc* (punktów kompleksowej obsługi i wymiany informacji online), a także środków uproszczenia procedur administracyjnych, harmonizacji, przejrzystości i współpracy między organami administracji podatkowej.

#### 4.6. **Monitorowanie**

4.6.1. Zaproponowane w komunikacie działania monitorujące są dostosowane do realizowanego celu. EKES opowiada się zwłaszcza za pogłębieniem dialogu między zainteresowanymi stronami (organizacjami związkowymi, organizacjami przedsiębiorców, organizacjami konsumentów itd.) w celu wskazania dobrych praktyk i rozwinięcia inicjatyw samoregulacji i wspólnej regulacji dotyczących nowych aspektów gospodarki dzielenia się <sup>(9)</sup> w skali europejskiej (na przykład w sektorze zakwaterowania, transportu, nieruchomości komercyjnych, opieki zdrowotnej i dostaw energii).

Bruksela, dnia 15 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Roczny program prac Unii w zakresie normalizacji europejskiej na 2017 r.«”**

(COM(2016) 357 final)

(2017/C 075/07)

Samodzielny sprawozdawca: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

|                                   |                                                      |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 17.8.2016                        |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji     |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 17.11.2016                                           |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                           |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                  |
| Wynik głosowania                  | 206/0/3                                              |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                      |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje roczny program prac Unii w zakresie normalizacji europejskiej na rok 2017, który jest częścią kompleksowego pakietu w sprawie normalizacji.

1.2. Przedstawiony przez Komisję roczny plan jest kontynuacją i uzupełnieniem działań przewidzianych w planie na rok 2016, co do których Komitet już przedstawił uwagi w swoich poprzednich opiniach <sup>(1)</sup>.

1.3. Komitet nie po raz pierwszy podkreśla znaczenie norm dla wzrostu konkurencyjności jednolitego rynku i rozwoju innowacyjnych produktów i usług oraz podnoszenia ich jakości i bezpieczeństwa z korzyścią dla konsumentów, pracowników, przedsiębiorstw i środowiska.

1.4. Komitet, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, popiera taki system normalizacyjny, który odpowiada na potrzeby zarówno społeczeństwa, jak i gospodarki.

1.5. Komitet ponownie przypomina, że zapewnienie pluralizmu europejskiego systemu normalizacji poprzez włączenie organizacji, o których mowa w załączniku III do rozporządzenia (UE) nr 1025/2012, jest gwarancją zwiększenia przejrzystości i dostępu do tego systemu. Uczestnictwo przedstawicieli społeczeństwa w systemie normalizacji nie powinno ograniczać się do poziomu unijnego, ale krajowe systemy normalizacyjne również powinny być otwarte dla tych interesariuszy.

1.6. Opracowywane są normy wspierające przepisy i politykę UE (normy związane z „nowym podejściem legislacyjnym”, unia energetyczna itp.). Ponadto rozwój cyfryzacji w przemyśle, łańcuchu dostaw i usługach sprawia, że normy ICT i normy dotyczące usług są kluczowe dla prowadzenia działalności w różnych sektorach gospodarki. Komisja uznała w związku z tym, że działania w tych dwóch obszarach będą priorytetem, co spotkało się z poparciem Komitetu.

1.7. Jednocześnie Komitet zwraca uwagę, że konieczne jest wsparcie konkurencyjności MŚP poprzez ich udział w procesie opracowywania i wdrażania norm, jak również poprzez odpowiednie działania edukacyjne podnoszące świadomość na temat korzyści płynących z norm.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 81, opinia w sprawie norm europejskich dla XXI wieku (INT/794, Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 86) i opinia w sprawie priorytetów w normalizacji ICT na jednolitym rynku cyfrowym (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 92).

1.8. Prowadzone aktualnie przez Komisję negocjacje TTIP oraz zakończone negocjacje CETA pokazują, że normalizacja, ze względu na różne systemy, stanowi główny punkt dyskusji. Dlatego zdaniem Komitetu należy informować interesariuszy o różnicach pomiędzy systemami normalizacyjnymi stron negocjujących oraz wskazywać na potencjalne zagrożenia, jak i korzyści wynikające z tych różnic.

1.9. Komitet popiera propozycję nawiązania dialogu międzyinstytucjonalnego w sprawie normalizacji, czemu dał już wyraz w poprzedniej opinii <sup>(2)</sup>.

1.10. Również za godną poparcia uznaje propozycję Komisji przeprowadzenia badania nad wpływem norm na gospodarkę i społeczeństwo.

## 2. Propozycje Komisji Europejskiej

2.1. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1025/2012 Komisja w komunikacie przedstawiła roczny program prac Unii na 2017 r. w zakresie normalizacji europejskiej.

2.2. Roczny program stanowi część kompleksowego pakietu obejmującego komunikat Komisji „Normy europejskie dla XXI wieku”, dokument roboczy służb Komisji poświęcony normalizacji usług oraz komunikat w sprawie określonego w art. 24 wymogu przedstawienia sprawozdania z wykonania rozporządzenia.

2.3. Program prac w zakresie normalizacji na rok 2017 uzupełnia działania przedstawione w planie na rok 2016, z których większość jest na etapie wdrażania.

2.4. Wśród strategicznych priorytetów normalizacji europejskiej na rok 2017 znalazły się:

- normalizacja ICT na jednolitym rynku cyfrowym <sup>(3)</sup>,
- normalizacja usług,
- opracowanie przez europejskie organizacje normalizacyjne norm i dokumentów normalizacyjnych w obszarze połączonego jednolitego rynku cyfrowego, stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce klimatycznej oraz pogłębionego i bardziej sprawiedliwego rynku wewnętrznego opartego na wzmocnionej bazie przemysłowej,
- współpraca międzynarodowa w zakresie normalizacji,
- wsparcie normalizacji przez badania naukowe.

2.5. Komisja podejmie ponadto następujące działania służące powiększeniu bazy dowodowej rocznego cyklu zarządzania unijną polityką normalizacyjną:

- zbada gospodarczy i społeczny wpływ normalizacji,
- nawiąże dialog międzyinstytucjonalny.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje kolejny roczny program prac w zakresie normalizacji, gdyż jak już wielokrotnie podkreślał, zastosowanie norm w produkcji i usługach przyczynia się do wzrostu konkurencyjności na jednolitym rynku.

3.2. Komitet pozytywnie ocenia fakt kontynuacji działań Komisji przedstawionych w planie ubiegłorocznym, co pozwala na zachowanie ciągłości i realizację priorytetów strategii jednolitego rynku.

<sup>(2)</sup> Opinia INT/794 w sprawie norm europejskich w XXI wieku (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 86).

<sup>(3)</sup> Przedmiot komunikatu Komisji COM(2016) 176 final z 19 kwietnia 2016 r., w sprawie którego EKES wydał opinię (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 92).

3.2.1. Roczny program prac na 2017 rok uszczegółowia i uzupełnia realizowane już priorytety. Celem takiego działania jest dostosowanie systemu normalizacji europejskiej do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej i wyzwań na rynku globalnym.

#### 4. Strategiczne priorytety normalizacji europejskiej

4.1. W epoce szybkiego rozwoju technik informatycznych konieczne jest opracowanie odpowiednich norm, które zapewnią interoperacyjność i bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni.

4.1.1. Takie technologie, jak: łączność 5G, przetwarzanie w chmurze, internet rzeczy (IoT), technologie dużych zbiorów danych są wykorzystywane w takich obszarach, jak: e-zdrowie, inteligentna energia, inteligentne miasta, zaawansowane technologie i inteligentne fabryki, zintegrowane z siecią i zautomatyzowane pojazdy i wymagają norm bezpieczeństwa cybernetycznego, zarządzania ryzykiem i wytycznych kontrolnych dla organów nadzorczych i regulatorów.

4.1.2. Poziom bezpieczeństwa, ochrony danych i dostępność w internecie rzeczy wymagają jeszcze poprawy. Normalizacja w tej dziedzinie może być warunkiem wstępnym dla interoperacyjności IoT oraz zapewnienia konsumentom bezpieczeństwa w sieci, ochrony danych i dostępności.

4.2. Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja, zanim skieruje do europejskich organizacji normalizacyjnych wnioski o opracowanie nowych norm w zakresie usług, zwróci się o dokonanie kontroli odpowiednich norm już istniejących.

4.2.1. Równocześnie Komitet uważa, że korzystna dla przyszłych prac jest praktyka informowania zainteresowanych stron, nad którymi z mandatów Komisji wciąż trwają prace, a które dobiegły końca lub zostały uchylone.

4.2.2. Przeprowadzając ocenę istniejących norm, należy brać pod uwagę, czy odpowiadają one szczególnym potrzebom grup wrażliwych, jak na przykład osoby niepełnosprawne. Przykładem mogą być normy dotyczące podpisu elektronicznego, które nie spełniają potrzeb konsumentów niepełnosprawnych. W takim przypadku zalecenie opracowania nowej normy byłoby uzasadnione.

4.2.3. Podczas uruchamiania nowych procesów normalizacji należy w stosownych przypadkach uwzględniać szczególne potrzeby grup wrażliwych, takich jak osoby niepełnosprawne, w ramach definicji pojęć dotyczących procesu normalizacji. Należy także przyjąć nową procedurę, która w razie potrzeby umożliwiłaby ekspertom ds. dostępności i organizacjom działającym w dziedzinie niepełnosprawności bezpłatny udział w procesach normalizacji.

4.3. Komitet wielokrotnie podkreślał istotny wpływ norm na jakość produktów i usług na jednolitym rynku, dlatego też pozytywnie ocenia plany Komisji zmierzające do usprawnienia opracowywania norm dla usług w oparciu o monitorowanie norm krajowych i potrzeb rynku oraz identyfikowanie obszarów, w których występuje potrzeba nowych norm.

4.3.1. Komitet zgadza się z sugestią Komisji, aby krajowe jednostki normalizacyjne podejmując decyzje o opracowaniu normy krajowej dotyczącej usług, wzięły pod uwagę wymiar europejski i zastanowiły się, czy nie korzystniej byłoby opracować normę europejską. Mogłoby się to przyczynić do usunięcia barier i potencjalnych konfliktów w obszarze usług.

4.4. Coraz większa powszechność usług online, zarówno prywatnych, jak i publicznych (szpitale, placówki opiekuńcze, inteligentny transport itp.), wymaga takich rozwiązań technicznych, które zapewnią konsumentom większą anonimowość i ograniczą ryzyko nadmiernego przetwarzania ich danych.

4.5. Przyszłe prace normalizacyjne powinny przyczynić się do podniesienia jakości, dostępności i bezpieczeństwa usług transportowych, jak również ograniczenia zanieczyszczenia środowiska powodowanego przez środki transportu.

4.6. W obszarze energetyki działania Komisji będą zmierzały do łączenia infrastruktury, zróżnicowania źródeł energii, ograniczenia zużycia energii i promowania technologii przyjaznych dla klimatu.

4.6.1. Komitet przychylił się do opinii, że opracowanie jednolitych norm dla inteligentnych sieci energetycznych poprawi interoperacyjność sieci, a optymalizacja wszystkich jej elementów przyczyni się do obniżenia kosztów i zwiększenia efektywności oraz zintegrowania rozproszonych źródeł energii, w tym energii odnawialnej. W efekcie pozwoli to końcowym użytkownikom na pełne korzystanie z inteligentnych systemów energetycznych.

4.7. Komitet z zadowoleniem odnotowuje fakt, iż w dokumencie Komisji podniesiono problem biodegradowalności opakowań z tworzyw sztucznych, produkcji zrównoważonych chemikaliów z surowców wtórnych oraz metod oceny ryzyka dla substancji nie ujętych w wykazie, a stosowanych przy produkcji wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

4.7.1. Biorąc pod uwagę wysokie ryzyko, normy dotyczące powyższych obszarów powinny zawierać surowe wymagania chroniące zarówno zdrowie konsumentów, jak i środowisko.

## **5. Współpraca międzynarodowa**

5.1. Komisja zachęca europejskie organizacje normalizacyjne do światowej promocji norm międzynarodowych i europejskich, jako wsparcie dla przemysłu europejskiego i ułatwienie dostępu do rynku.

5.2. W sytuacji, gdy wynegocjowane porozumienie CETA z Kanadą budzi w państwach członkowskich kontrowersje, a negocjacje TTIP wciąż trwają, konieczne jest stałe podkreślanie roli norm w światowym obrocie handlowym.

5.2.1. Dialog z pozaeuropejskimi partnerami (Chiny, Indie itd.), oprócz korzyści zniesienia barier technicznych w handlu, powinien przyczynić się do popularyzacji europejskiego modelu normalizacji, wymiany informacji pomiędzy europejskimi i krajowymi organizacjami normalizacyjnymi oraz implementacji norm ISO i IEC, a w sektorach, gdzie normalizacja międzynarodowa jest niewystarczająca lub nieistniejąca – do rozwoju i wdrażania norm europejskich.

## **6. Normalizacja wsparciem dla innowacji**

6.1. Komitet popiera ideę ścisłego powiązania normalizacji z badaniami naukowymi i przełożenia wiedzy na normy.

6.2. Dialog pomiędzy instytutami badawczymi a komitetami technicznymi CEN i CENELEC oraz ETSI w ramach programu „Horyzont 2020” powinien zaowocować zwiększeniem innowacyjności.

Bruksela, 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania”**

[COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Sprawozdawca generalny: **Daniel MAREELS**

|                                   |                                                      |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Rada, 17.11.2016<br>Parlament Europejski, 21.11.2016 |
| Podstawa prawna                   | Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji     |
| Data decyzji Przewodniczącego     | 17.11.2016 (art. 57 – tryb pilny)                    |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                           |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                  |
| Wynik głosowania                  | 152/1/2                                              |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                      |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES może, w okolicznościach i pod warunkami określonymi poniżej, poprzeć propozycję Komisji, by datę wejścia w życie rozporządzenia w sprawie PRIIP<sup>(1)</sup> odroczyć o jeden rok, tj. do dnia 1 stycznia 2018 r.

1.2. Rozporządzenie w sprawie PRIIP zawiera środki mające na celu zwiększenie ochrony klientów i inwestorów indywidualnych oraz przywrócenie zaufania konsumentów do sektora usług finansowych poprzez zwiększenie przejrzystości na rynku inwestycji detalicznych. Zobowiązuje ono twórców detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) do sporządzenia dokumentu zawierającego kluczowe informacje (KID<sup>(2)</sup>).

1.3. O odroczenie zaapelował Parlament Europejski i większość państw członkowskich po odrzuceniu przez Parlament dnia 14 września 2016 r. aktu delegowanego<sup>(3)</sup> Komisji dotyczącego PRIIP. Ten akt delegowany miał na celu określenie regulacyjnych standardów technicznych dotyczących dokumentów zawierających kluczowe informacje dla PRIIP, w oparciu o propozycje opracowane przez wspólne europejskie urzędy nadzoru.

<sup>(1)</sup> PRIIP to skrótowiec angielskiego terminu „packaged retail and insurance-based investment products”. W języku polskim odpowiednikiem są „detaliczne produkty zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowe produkty inwestycyjne”.

<sup>(2)</sup> KID to skrótowiec angielskiego terminu „key information document”. W języku polskim odpowiednikiem jest „dokument zawierający kluczowe informacje”.

<sup>(3)</sup> Akty delegowane to nowość wprowadzona traktatem lizbońskim. Zgodnie z artykułem 290 TFUE unijny prawodawca (przeważnie są to Parlament Europejski i Rada) może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty delegowane mogą zatem wprowadzać nowe (inne niż istotne) przepisy lub obejmować późniejsze zmiany niektórych elementów aktu ustawodawczego. Dzięki temu prawodawca może skoncentrować się na kierunku i celu polityki, bez potrzeby uczestnictwa w zbyt szczegółowych debatach, często o wysoce technicznym charakterze. Przekazywanie uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych podlega jednak ścisłym ograniczeniom. Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych można przekazać jedynie Komisji. Ponadto istotne elementy danego obszaru nie mogą podlegać przekazywaniu uprawnień. Dodatkowo akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Wreszcie prawodawca musi wyraźnie określić w akcie ustawodawczym warunki, na jakich można dokonać przekazania uprawnień. Parlament i Rada mają prawo do odwołania przekazanych uprawnień lub wyrażenia sprzeciwu względem aktu delegowanego. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.

1.4. EKES już we wcześniejszej opinii<sup>(4)</sup> pozytywnie odniósł się do utworzenia PRIIP oraz podkreślił znaczenie aktu ustawodawczego, w którym po raz pierwszy reguluje się wszystkie typy złożonych produktów finansowych i zapewnia ich porównywalność niezależnie od rodzaju twórcy produktu inwestycyjnego (banku, zakładu ubezpieczeń lub spółki inwestycyjnej).

1.5. Przy tej samej okazji Komitet apelował też o stworzenie jednolitego rynku finansowego, na którym przekazywane byłyby jasne, dokładne, proste i porównywalne informacje. Jednolity, uproszczony i ustandaryzowany system informacji umożliwi ich porównywalność i zrozumiałość, a przez to zwiększa przejrzystość rynku i jego skuteczność<sup>(5)</sup>.

1.6. Zdaniem Komitetu, jeśli nie zostanie wybrane odroczenie, pod znakiem zapytania może stać realizacja najważniejszych celów wyznaczonych w tym obszarze (zob. uwagi powyżej i poniżej), co zdecydowanie byłoby niepożądane. Komitet zgadza się, że przewidziane w rozporządzeniu w sprawie PRIIP większa przejrzystość i harmonizacja informacji, których udostępnianie jest obowiązkowe, przyniosą korzyści wewnętrznemu rynkowi usług finansowych poprzez zapewnienie równych warunków działania w przypadku różnych produktów i kanałów dystrybucji. Tym samym rozporządzenie to będzie korzystne nie tylko dla konsumentów i inwestorów detalicznych, ale przyczyni się również do dalszej odbudowy zaufania konsumentów do sektora usług finansowych. Ponadto odrzucenie aktu delegowanego mniej niż 4 miesiące przed wejściem w życie tekstów dla podmiotów rynkowych prowadziło do niepewności prawnej i bardzo poważnych problemów z wdrażaniem.

1.7. Jeśli chodzi o wybrany okres jednego roku, Komitet uważa, że z tych samych powodów można go poprzeć, zwłaszcza że moment wejścia w życie pokryje się w ten sposób z wejściem w życie nowych uregulowań MiFID II. Zdaniem Komitetu niezbędne jest, by odroczenie to pozostało wyjątkiem i było jednorazowe, a uzyskany tak okres został wykorzystany do opracowania i opublikowania ostatecznego aktu delegowanego, i to w możliwie najkrótszym czasie. Rzeczywiście ważne jest jak najszybsze stworzenie jasnych i pewnych warunków, zarówno dla podmiotów rynkowych, jak i dla klientów i inwestorów detalicznych.

1.8. Zdaniem Komitetu działania te nie mogą stanowić zagrożenia dla celów i wdrażania rozporządzenia w sprawie PRIIP. Dlatego konieczne jest, aby ewentualne dostosowania aktu delegowanego wpisywały się w te ramy. Jest to tym ważniejsze, że przegląd rozporządzenia w sprawie PRIIP będzie miał miejsce już po jednym roku i będzie można wówczas zwrócić uwagę na ewentualne problemy w oparciu o pierwsze doświadczenia z praktyki i nadzoru. Dostosowania te muszą od samego początku przyczyniać się do skutecznego zwiększenia zaufania konsumentów. Jednocześnie powinny być zgodne z zasadami przewidzianymi w przyszłych uregulowaniach MiFID.

## 2. Kontekst

2.1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie PRIIP<sup>(6)</sup> wprowadziło środki mające na celu zwiększenie przejrzystości na detalicznym rynku inwestycyjnym. W szczególności rozporządzenie to zobowiązuje twórców PRIIP do sporządzania dokumentu zawierającego kluczowe informacje.

2.2. Rozporządzenie to przyznaje europejskim urzędom nadzoru<sup>(7)</sup> uprawnienia do opracowywania regulacyjnych standardów technicznych precyzujących elementy dokumentów zawierających kluczowe informacje.

2.3. Po przedstawieniu przez europejskie urzędy nadzoru wspólnego projektu regulacyjnych standardów technicznych Komisji przyjęła pod koniec czerwca 2016 r. akt delegowany służący faktycznemu urzeczywistnieniu tychże standardów.

2.4. Parlament Europejski w rezolucji z dnia 14 września 2016 r. zgłosił sprzeciw wobec aktu delegowanego przyjętego przez Komisję<sup>(8)</sup>. Parlament wezwał Komisję do dokonania przeglądu przepisów dotyczących PRIIP o większej liczbie opcji, scenariuszy wyników oraz ostrzeżenia przed błędnym zrozumieniem.

2.5. Ponadto Parlament Europejski i zdecydowana większość państw członkowskich zwróciły się o odroczenie daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia.

<sup>(4)</sup> Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 59, punkt 1.2).

<sup>(5)</sup> Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 3.2 i 2.3.

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz.U. L 352 z 9.12.2014, s. 1).

<sup>(7)</sup> Chodzi o następujące europejskie urzędy nadzoru: Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

<sup>(8)</sup> Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//PL>.

2.6. W omawianym w niniejszej opinii wniosku dotyczącym rozporządzenia proponuje się odroczenie wejścia w życie całego rozporządzenia o jeden rok, do dnia 1 stycznia 2018 r.

### 3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, rozporządzenie w sprawie PRIIP ma na celu zwiększenie ochrony klientów i inwestorów indywidualnych, zwłaszcza tych inwestujących w PRIIP. Przewidziana w rozporządzeniu większa przejrzystość i harmonizacja informacji, których udostępnianie jest obowiązkowe, przyniosą też korzyści wewnętrznemu rynkowi usług finansowych poprzez zapewnienie równych warunków działania w przypadku różnych produktów i kanałów dystrybucji. Przyczyni się to również do odbudowy zaufania konsumentów do sektora usług finansowych.

3.2. Dla osiągnięcia tych celów w rozporządzeniu nakłada się wymóg, by twórcy PRIIP spełniali jednolity zbiór wymogów w zakresie ujawniania informacji o produkcie oraz by inwestorzy i klienci indywidualni otrzymywali dokument zawierający kluczowe informacje na temat oferowanych PRIIP. Powinno to umożliwić inwestorom indywidualnym lepsze zrozumienie gospodarczego charakteru danego produktu oraz związanego z nim ryzyka w celu porównania różnych ofert.

3.3. W pierwotnym tekście rozporządzania przewidziano, że wejdzie ono w życie pod koniec 2016 r. Termin ten zasadniczo obowiązuje także w odniesieniu do środków wykonawczych, które Komisja przyjęła w połowie tego roku poprzez akt wykonawczy, na podstawie projektu regulacyjnych standardów technicznych europejskich urzędów nadzoru. Regulacyjne standardy techniczne dotyczą prezentacji i treści dokumentów zawierających kluczowe informacje, standardowego formatu dokumentów zawierających kluczowe informacje, metody prezentacji ryzyka i zysku oraz obliczania kosztów, a także warunków i minimalnej częstotliwości dokonywania przeglądu informacji zawartych w dokumentach zawierających kluczowe informacje oraz warunków spełniania wymogów dotyczących przekazywania inwestorom indywidualnym dokumentów zawierających kluczowe informacje.

3.4. W okresie analizy wniosku Rada nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń do aktu delegowanego, ale Parlament Europejski odrzucił jego tekst w rezolucji z dnia 14 września 2016 r.<sup>(9)</sup>.

3.5. Chociaż rozporządzenie w sprawie PRIIP jest bezpośrednio stosowane od końca grudnia 2016 r., a sporządzanie dokumentów zawierających kluczowe informacje nie jest uzależnione od przyjęcia aktu delegowanego, Parlament wezwał jednocześnie do odroczenia wejścia w życie tego rozporządzenia. Znaczna większość państw członkowskich również zgłosiła taki wniosek. Zwrócono przy tym uwagę, że brak standardów technicznych mógłby utrudnić sprawne stosowanie tego rozporządzenia.

3.6. W tych okolicznościach Komitet może zasadniczo zgodzić się z odroczeniem wejścia w życie rozporządzenia. W przeciwnym wypadku powstałoby ryzyko, że główne cele (zob. uwagi powyżej i poniżej) nie zostałyby zrealizowane lub zostałyby zrealizowane w niewystarczającym stopniu. Ponadto odrzucenie aktu delegowanego miało miejsce mniej niż 4 miesiące przed wejściem w życie tekstów, co prowadziłoby do niepewności prawnej dla podmiotów rynkowych i bardzo poważnych problemów z wdrażaniem.

<sup>(9)</sup> W rezolucji podano następujące powody odrzucenia aktu delegowanego:

- „A. mając na uwadze, że niezwykle istotne jest zapewnienie konsumentom porównywalnych informacji dotyczących produktów inwestycyjnych w celu wspierania równych warunków działania na rynku, niezależnie od rodzaju pośrednika finansowego, który tworzy te produkty lub wprowadza je do obrotu;
- B. mając na uwadze, że usunięcie ryzyka kredytowego z obliczania klasyfikacji ryzyka produktów ubezpieczeniowych byłoby mylące dla inwestorów;
- C. mając na uwadze, że nadal konieczne jest wyjaśnienie, jak traktować produkty o większej liczbie opcji, szczególnie w kontekście wyraźnego wyłączenia przyznanego funduszm UCITS na mocy rozporządzenia (UE) nr 1286/2014;
- D. mając na uwadze, że metodologia obliczania przyszłych scenariuszy wyników zastosowana w akcie delegowanym przyjętym przez Komisję zawiera błędy, w związku z czym nie spełnia wynikającego z rozporządzenia (UE) nr 1286/2014 wymogu przekazywania informacji, które są »dokładne, rzetelne, jasne [...] i nie wprowadzają [...] w błąd«, i w szczególności nie pokazuje w przypadku niektórych PRIIP – nawet w scenariuszu niekorzystnym i nawet dla produktów, które regularnie powodowały straty w zalecanym minimalnym okresie utrzymywania – że inwestorzy mogą stracić pieniądze;
- E. mając na uwadze, że brak w rozporządzeniu delegowanym szczegółowych wytycznych dotyczących »ostrzeżenia przed błędnym zrozumieniem« stwarza poważne ryzyko niespójnego wdrożenia elementu w dokumencie zawierającym kluczowe informacje na całym jednolitym rynku;
- F. mając na uwadze, że Parlament nadal uważa, iż konieczna jest dalsza standaryzacja sytuacji, w których należy stosować ostrzeżenie przed błędnym zrozumieniem, w formie dodatkowego mandatu upoważniającego do wprowadzania regulacyjnych standardów technicznych;
- G. mając na uwadze, że jeżeli zasady określone w rozporządzeniu delegowanym pozostaną niezmienione, istnieje ryzyko, iż staną się one sprzeczne z duchem i celem przepisów mających zapewnić inwestorom indywidualnym jasne, porównywalne i zrozumiałe informacje na temat PRIIP, które nie będą wprowadzały ich w błąd;
- H. mając na uwadze, że w piśmie z dnia 30 czerwca 2016 r. skierowanym do Komisji przez przewodniczącego Komisji Gospodarczej i Monetarnej zespół negocjacyjny Parlamentu zwrócił się do Komisji o ocenę, czy konieczne jest odroczenie wdrożenia rozporządzenia (UE) nr 1286/2014;”;

3.7. Ponadto EKES przypomina swą wcześniejszą opinię w sprawie PRIIP, w której pozytywnie odniósł się do przedłożonych propozycji i przyjętego podejścia<sup>(10)</sup>. EKES przy tej okazji podkreślił znaczenie aktu ustawodawczego, w którym po raz pierwszy reguluje się wszystkie typy złożonych produktów finansowych i zapewnia ich porównywalność niezależnie od rodzaju twórcy produktu inwestycyjnego (banku, zakładu ubezpieczeń lub spółki inwestycyjnej).

3.8. Komitet apelował też o stworzenie jednolitego rynku finansowego, na którym przekazywane byłyby jasne, dokładne, proste i porównywalne informacje<sup>(11)</sup>. Zauważył też, że jednolity, uproszczony i ustandaryzowany system informacji umożliwia ich porównywalność i zrozumiałość, a przez to zwiększa przejrzystość rynku i jego skuteczność<sup>(12)</sup>. Komitet dodaje obecnie, że przyszłe regulacyjne standardy techniczne muszą już od samego początku skutecznie przyczyniać się do zwiększenia zaufania konsumentów. Musi zatem być jasne, które produkty są złożone, konsumenci muszą móc podejmować świadome decyzje i trzeba mieć na uwadze aspekty dotyczące kosztów i zysku. Aby uniknąć niespójności, należy uwzględnić tutaj zasady, jakie mają znaleźć się w przyszłych uregulowaniach MiFID<sup>(13)</sup>.

3.9. Komitet jest ponadto zdania, że można poprzeć wybrany okres jednego roku, o ile odroczenie to pozostanie wyjątkiem i będzie jednorazowe, a zyskany tak okres zostanie wykorzystany do opracowania i opublikowania ostatecznego aktu delegowanego. Należy tego dokonać w możliwie najkrótszym czasie, aby jak najszybciej zapewnić jasność i pewność dla podmiotów rynkowych, klientów i inwestorów detalicznych.

3.10. Co więcej, wybrany okres jednego roku oznacza, że moment wejścia w życie rozporządzenia w sprawie PRIIP ponownie pokryje się z wejściem w życie uregulowań MiFID II<sup>(14)</sup>, które też przynoszą korzyści konsumentom. Wejście w życie MiFID II również zostało wcześniej odroczone o jeden rok<sup>(15)</sup>, co Komitet poparł<sup>(16)</sup>.

3.11. Przy tym działania te nie mogą stanowić zagrożenia dla wcześniej wytyczonych celów, które Komitet popiera. Dlatego konieczne jest, aby ewentualne dostosowania aktu delegowanego wpisywały się w obecne ramy PRIIP.

3.12. Poza tym, i w stosownych przypadkach, właściwe wydaje się, by poczekać na przegląd rozporządzenia w sprawie PRIIP, który w związku z obecnie proponowanym odroczeniem wejścia w życie będzie miał miejsce zaledwie rok po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie PRIIP<sup>(17)</sup>. Będzie można wówczas uwzględnić pierwsze doświadczenia z praktyki i nadzoru.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 1.2.

<sup>(11)</sup> Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 3.2.

<sup>(12)</sup> Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 2.3.

<sup>(13)</sup> Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

<sup>(14)</sup> Nowe uregulowania MiFID II wejdą w życie dnia 3 stycznia 2018 r., czyli dwa dni po dacie przewidzianej w omawianym wniosku dotyczącym zmiany nowych uregulowań PRIIP.

<sup>(15)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych, rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku oraz rozporządzenie (UE) nr 909/2014 w sprawie usprawnienia rozrachunku papierów wartościowych w Unii Europejskiej i w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych w odniesieniu do niektórych dat [COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD)].

<sup>(16)</sup> EKES poparł odroczenie wejścia w życie MiFID II – zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 91).

<sup>(17)</sup> Zob. art. 33 rozporządzenia w sprawie PRIIP, który nie jest zmieniany w omawianym wniosku. W artykule tym przewidziano przeprowadzenie przeglądu rozporządzenia „do dnia 31 grudnia 2018 r.”.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital i rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej**

”[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Sprawozdawca **Giuseppe GUERINI**

Współsprawozdawca **Michael IKRATH**

|                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 27.7.2016<br>Parlament Europejski, 12.9.2016              |
| Podstawa prawna                   | Artykuł 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                     |
| Decyzja Prezydium                 | 12.7.2016                                                                         |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 29.11.2016                                                                        |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                        |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                               |
| Wynik głosowania                  | 117/1/2                                                                           |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                                   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej i państw członkowskich podejmowane w ostatnich latach w celu pokonania stagnacji gospodarczej. Zarazem jednak domaga się od instytucji UE, by opracowując i wdrażając kompleksową strategię finansowania gospodarki realnej, wykazywały się większą stanowczością.

1.2. Zdaniem Komitetu trzeba zadbać o to, by europejskie inwestycje przynosiły korzyści przede wszystkim gospodarce realnej, która wyróżnia się zdolnościami innowacyjnymi, wzrostem i odpowiedzialnością społeczną.

1.3. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są ważnymi filarami europejskiej gospodarki. Zapewnienie zadowalającego dostępu MŚP i szybko rozwijających się przedsiębiorstw do finansowania jest zatem decydującym warunkiem zarówno ich rozwoju, jak i innowacji, wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, gwarantowania europejskiej konkurencyjności i przyjęcia na siebie odpowiedzialności społecznej. W UE kredyty są istotnym źródłem finansowania dla MŚP. W związku z potrzebą rozwinięcia nowych dziedzin wzrostu i zapewnienia Europie pozycji lidera innowacji konieczne jest znalezienie nowych dróg finansowania w celu wsparcia przedsiębiorstw typu start-up, innowacyjnych MŚP i szybko rozwijających się przedsiębiorstw typu scale-up.

1.4. EKES opowiada się za rozwojem europejskiego funduszu venture capital (EuVECA) i europejskiego funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej (EuSEF) i wskazuje, że konieczne jest przy tym zapewnienie ochrony inwestorów.

1.5. EKES jest przekonany, że tradycyjne finansowanie pożyczkowe przedsiębiorstw wymienionych w pkt 1.2 wymaga uzupełnienia o alternatywne metody finansowania, takie jak kapitał wysokiego ryzyka, finansowanie społecznościowe, kapitał private equity itd. W związku z tym UE musi przedsięwziąć konkretne i konsekwentne środki, by z jednej strony umożliwić ponownie bankom wypełnienie swej podstawowej misji, którą jest finansowanie gospodarki realnej, a z drugiej strony, znacznie poprawić możliwości finansowania za pomocą kapitału własnego i przez rynki kapitałowe, a także – dzięki budowie unii rynków kapitałowych – wyeliminować utrudniające to przeszkody.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje więc inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą przyspieszenia przeglądu rozporządzeń w sprawie europejskich funduszy venture capital (EuVECA) i w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (EuSEF).

1.7. EKES jest zdania, że wybór instrumentu rozporządzenia zmniejsza zasadniczo ryzyko rozbieżnych interpretacji na poziomie krajowym, co może ułatwić stworzenie unii rynków kapitałowych. Ponadto opowiada się za wyeliminowaniem różnic w interpretacji występujących na szczeblu krajowym.

1.8. EKES wzywa ponadto Unię Europejską, by podjęła starania w celu umocnienia synergii między celami strategii „Europa 2020” takimi jak jednolity rynek cyfrowy i unia energetyczna oraz COP 21 a siedemnastoma celami rozwoju zrównoważonego ONZ, by zapewnić inwestycje długoterminowe o większej skuteczności. Pogłębienie integracji gospodarczej w celu zapewnienia globalnej konkurencyjności UE musi mieć priorytetowe znaczenie we wszystkich strategiach inwestycyjnych.

1.9. EKES stwierdza, że zamiast inwestować w gospodarkę realną pewne części sektora finansowego preferują alternatywne cele inwestycyjne. Wziąwszy pod uwagę, że są one ukierunkowane na maksymalny wzrost zwrotu z inwestycji, są one często związane z wysokim ryzykiem spekulacji. Przyczyniają się do tego również przepisy dotyczące kapitału własnego europejskich banków, które wyraźnie dają pierwszeństwo inwestycjom w papiery wartościowe, zwłaszcza obligacje skarbowe, a nie finansowaniu kredytowemu przedsiębiorstw. Należy ponadto stwierdzić, że prawodawstwo UE do tej pory w niepokojąco małym stopniu przyczyniło się do uregulowania czysto spekulacyjnych przedsiębiorstw finansowych (funduszy hedgingowych, równoległych podmiotów bankowych). Dlatego też EKES zaleca organom UE zdecydowane promowanie inwestycji produkcyjnych w gospodarkę realną i przeciwdziałanie spekulacjom finansowym o wysokim profilu ryzyka. Aktualnym przykładem tego trendu jest fakt, że na tegorocznym spotkaniu MFW w Waszyngtonie głównym tematem było finansowanie zielonej gospodarki (*green finance*). Chiny uznały już wcześniej tę nową dziedzinę i podkreśliły ją w ramach swego przewodnictwa w G20. Zachęca się zatem UE, by również w ramach EuVECA/EuSEF przedsięwzięła środki mające na celu przeforsowanie i wzmocnienie finansowania zielonej gospodarki (w następstwie COP21) w celu wczesnego przeciwdziałania spekulacjom finansowym w tej dziedzinie (*green finance*)<sup>(1)</sup>.

1.10. W przypadku omawianego rozporządzenia EKES wskazuje, że na szczeblu UE istnieje obecnie wiele znaczących źródeł finansowania, takich jak na przykład InnovFin w ramach programu „Horyzont 2020”, COSME czy EaSI, by wymienić zaledwie te najważniejsze oprócz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). EKES oczekuje zatem, że ukierunkowując na nowo EuVECA i EuSEF, zapewni się ścisłą koordynację. Trzeba zadbać o to, by Komisja znacznie złagodziła dotąd bardzo ograniczone kryteria dostępu i inne restrykcyjne warunki, by wyraźnie zwiększyć skuteczność funduszy w zakresie realizacji celów. Należy się kierować dążeniem do dużej elastyczności.

1.11. EKES żywi nadzieję, że przegląd doprowadzi również do zmian przepisów kredytowych zawartych w pakiecie Bazylea III, przy tym obok tak zwanego współczynnika wsparcia MŚP („SME Supporting Factor”) do CRR musi zostać włączony również współczynnik dotyczący wsparcia przedsiębiorstw społecznych („Social Enterprises Supporting Factor”). W ten sposób powinno się zmniejszyć wymogi w zakresie funduszy własnych w odniesieniu do ryzyka kredytowego przy zaangażowaniu finansowym w przedsiębiorstwa społeczne.

1.12. EKES zachęca, by umożliwiono tworzenie funduszy funduszy w celu poszerzenia udziału w takich funduszach inwestycyjnych. Może się on przyczynić do wzrostu zaangażowania inwestorów nieinstytucjonalnych – również w formie stowarzyszeń zainteresowanych stron – tworząc fundusze gwarancyjne wspierane za pomocą środków publicznych i zarządzane na szczeblu europejskim. Takie fundusze powinny wspierać inwestycje w przedsiębiorstwa i instytucje o silniejszym ukierunkowaniu społecznym.

1.13. Zdaniem EKES-u równie ważne jest stworzenie warunków ramowych, w których mogłyby się pozytywnie rozwijać cele finansowania społecznych funduszy inwestycyjnych, takie jak przedsiębiorstwa społeczne i organizacje sektora społecznego. Wymaga to wyeliminowania przeszkód, które poważnie utrudniają tym podmiotom działanie na rynku na równych zasadach. Szczególnie konieczne są innowacyjne instrumenty, które umożliwiają sektorowi publicznemu podejmowanie inicjatyw ukierunkowanych społecznie w ramach współpracy biznesowej z przedsiębiorstwami społecznymi lub organizacjami sektora społecznego.

<sup>(1)</sup> [www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf](http://www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf).

1.14. Zgodnie z opinią TEN/584 w sprawie potencjału e-seniorów EKES apeluje, by w ramach przeglądu EuVECA i EusSEF ułatwić dostęp do finansowania dla tzw. srebrnej gospodarki. Miałoby to pozytywny wpływ na budżety poszczególnych krajów, w których aktywne starsze osoby zakładające przedsiębiorstwa odciążąłyby system emerytalny. W ten sposób powstaje nowy łańcuch wartości, który zapewnia państwu nowe źródła dochodów. Dotyczy to również kobiet <sup>(2)</sup>, które zakładają i prowadzą przedsiębiorstwa typu start-up, przedsiębiorstwa społeczne itd.

## 2. Istotny temat wniosku Komisji

2.1. Celem wniosku jest skoordynowanie funduszy EuVECA i EusSEF ze środkami, które przedsięwzięto już na szczeblu UE w celu przyspieszenia ożywienia gospodarczego (np. z planem inwestycyjnym dla Europy, planem działania dotyczącym unii rynków kapitałowych, Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych).

2.2. Zdaniem Komisji dostęp do kapitału wysokiego ryzyka i kapitału przedsiębiorczości społecznej jest kluczem do tego, by sfinansować wzrost przedsiębiorstw typu start-up, innowacyjnych MŚP i przedsiębiorstw społecznych.

2.3. Jednak jeżeli chodzi o kapitał podwyższonego ryzyka, UE pozostaje daleko w tyle za USA, zamiast nadrobić dystans.

2.4. Dlatego też Komisja zmienia ramy EuVECA i EusSEF już przed początkowo planowanym przeglądem (w 2017 r.), by zadbać o to, że – w koordynacji z innymi środkami – przyczynią się one znacznie do wsparcia kapitału wysokiego ryzyka i inwestycji społecznych w całej UE.

2.5. Propozycja zmiany skupia się na następujących postanowieniach: (i) w jaki sposób inwestować fundusze w aktywa; (ii) w jaki sposób zarządzający zarządzają funduszami; (iii) interakcje między rozporządzeniami a innymi istniejącymi aktami normatywnymi w zakresie funduszy inwestycyjnych; (iv) wymogi, które fundusze muszą spełniać, by mogły korzystać z paszportu umożliwiającego działalność transgraniczną.

2.6. Wniosek Komisji opiera się na art. 114 TFUE i na kompleksowej ocenie skutków <sup>(3)</sup>.

## 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą przeprowadzenia przeglądu rozporządzeń w sprawie europejskich funduszy venture capital (EuVECA) i w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (EusSEF); w odniesieniu do obu EKES wypowiedział się już pozytywnie przy okazji pierwszych wniosków dotyczących ich wprowadzenia w 2012 r. w swoich opiniach w sprawie europejskich funduszy venture capital <sup>(4)</sup> i europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej <sup>(5)</sup>, w szczególności w świetle opinii w sprawie planu działania UE na rzecz unii rynków kapitałowych <sup>(6)</sup>.

3.2. EKES aprobuje i popiera propagowanie finansowania nowych przedsiębiorstw. Grupą docelową są MŚP, przede wszystkim przedsiębiorstwa typu start-up, przedsiębiorstwa jednoosobowe, o zdolnościach innowacyjnych, nie tylko w fazie początkowej, lecz przede wszystkim w 2. i 3. fazie wzrostu. W szczególności priorytetem muszą być te MŚP, które mogą szybko rosnąć, ale są zbyt małe dla rynku kapitałowego i nie spełniają kryteriów uzyskania kredytu. Równie ważny jest nacisk na przedsiębiorstwa realizujące cele społeczne i mające zrównoważony model działalności gospodarczej (przedsiębiorca społeczny).

3.3. EKES uważa za konieczne, aby organy UE i państwa członkowskie ustanowiły środki na rzecz rozwoju instrumentów kapitałowych, inwestycyjnych i finansowych dla działalności gospodarczej, służące uzupełnieniu kredytów bankowych. Należy również przyznać, że liczne banki europejskie – szczególnie regionalne banki detaliczne, takie jak spółdzielnie i instytucje oszczędnościowe w państwach członkowskich – przedsięwzięły środki wspierające nowe przedsiębiorstwa i zaliczają się do najważniejszych kapitałodawców dla przedsiębiorców społecznych i innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up <sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>.

<sup>(3)</sup> Wniosek opiera się na wcześniejszych konsultacjach publicznych na temat zielonej księgi w sprawie tworzenia rynków kapitałowych (od 18 lutego 2015 r. do 13 maja 2015 r.), na temat przeglądu rozporządzenia (UE) nr 345/2013 oraz rozporządzenia (UE) nr 346/2013 (od 30 września 2015 r. do 6 stycznia 2016 r.), a także na konsultacjach publicznych przeprowadzonych w formie ankiety dotyczącej ram regulacyjnych UE w dziedzinie usług finansowych (od 30 września 2015 r. do 31 stycznia 2016 r.) oraz na odnośnych warsztatach technicznych (27 stycznia 2016 r.).

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 72.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 55.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

<sup>(7)</sup> Zob. sprawozdanie włoskiego ministerstwa rozwoju gospodarczego, zgodnie z którym notuje się znaczny wzrost środków finansowych udostępnianych przez małe banki, a w szczególności banki spółdzielcze innowacyjnym przedsiębiorstwom typu start-up (dane liczbowe poniżej w tekście).

3.4. Należy jednak stwierdzić, że często nie tylko MŚP, lecz także przedsiębiorcy społeczni i przedsiębiorstwa typu start-up dysponują zbyt małymi zasobami kapitałowymi. Nie mogą więc spełnić kryteriów zdolności kredytowej, skrajnie zaostrożonych w szczególności przez CRD IV/CRR, w odniesieniu do kredytów bankowych. Ten niezadowalający stan może się jeszcze pogorszyć w wyniku pakietu Bazylea IV.

3.5. W tym kontekście EKES jest zdania, że aktualizacja rozporządzeń EuVECA i EuSEF jest racjonalnym, lecz nie jedynym koniecznym środkiem. Oprócz poprawy tych rozporządzeń muszą zostać podjęte dalsze kroki, aby stworzyć bardziej dynamiczną kulturę inwestowania, nastawioną na wszystkie formy przedsiębiorstw obecne aktualnie na rynku. Służy to z jednej strony umocnieniu przedsiębiorczości, a z drugiej pomaga w urzeczywistnieniu filaru socjalnego UE.

3.6. Należy krytycznie stwierdzić, że część świata finansowego nie jest w żadnym stopniu zainteresowana zrównoważonym finansowaniem gospodarki realnej, lecz inwestuje wyłącznie tam, gdzie bezpośrednio można uzyskać wysoki zysk, i to często w bardzo krótkim okresie, jak na przykład między kupnem a odsprzedażą przedsiębiorstw. Organy UE nie zrobiły wiele, aby ograniczyć skutki działalności tego rodzaju czysto spekulacyjnych funduszy czy banków inwestycyjnych (fundusze hedgingowe, banki pośredniczące) i poddać je konsekwentnemu systemowi regulacji.

3.7. Instytucje UE powinny zwiększyć atrakcyjność inwestowania w przedsiębiorczość w gospodarce realnej – a nie tylko w instrumenty finansowe – na przykład poprzez zachęty podatkowe, i przedłożyć ambitną agendę rozwoju.

3.8. Podobnie jak Komisja, EKES jest zdania, że dzięki dalszemu rozwojowi funduszy EuVECA i EuSEF innowacyjne przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy społeczni, a także MŚP w ogóle uzyskają dostęp do kredytów bankowych, a finansowanie kredytem i kapitałem wysokiego ryzyka będzie mogło zostać połączone, z pozytywnym efektem dźwigni. EKES zaleca rozwijanie „europejskiej drogi funduszy venture capital”.

3.9. W analizie europejskiego funduszu venture capital należy ponadto stwierdzić, że 8 z 11 najaktywniejszych funduszy jest wspieranych ze środków publicznych lub w każdym razie przy znacznym udziale instytucji publicznych, przy czym poszczególne państwa członkowskie postępują w różny sposób. EKES zaleca zatem, aby przy ukierunkowaniu funduszy uwzględnić centralne projekty europejskie, takie jak plan działania na rzecz jednolitego rynku cyfrowego, unii energetycznej, a także utworzenie filaru socjalnego UE.

3.10. Konieczne jest, aby skoordynować nowe ukierunkowanie środków w ramach EuVECA i EuSEF z następującymi instrumentami: a) Europejskim Funduszem Inwestycyjnym; b) inicjatywą na rzecz unii rynków kapitałowych; c) europejskim funduszem inwestycji strategicznych (który coraz bardziej zyskuje na znaczeniu, jednak być może powinien być silniej uwzględniony przez krajowe systemy gospodarcze i bankowe, które nie wykorzystują jeszcze w pełni jego potencjału).

3.11. Wniosek dotyczący przeglądu rozporządzeń w sprawie EuVECA i EuSEF przyczynia się do urzeczywistnienia głównego celu polityki UE – poprawy możliwości dostępu do kredytu dla MŚP i przedsiębiorstw społecznych. EKES jest zatem zdania, że dotyczące tej dziedziny przepisy kredytowe zawarte w pakiecie Bazylea III, które UE wdrożyła za pomocą dyrektywy (CRD 4) i rozporządzenia (CRR) muszą zostać zmienione; przy tym obok tak zwanego współczynnika wsparcia MŚP („SME Supporting Factor”) do CRR musi zostać włączony również współczynnik dotyczący wsparcia przedsiębiorstw społecznych („Social Enterprises Supporting Factor”), aby radykalnie zmniejszyć wymogi dotyczące funduszy własnych na potrzeby ryzyka kredytowego przy zaangażowaniu finansowym przedsiębiorstw społecznych. Chodzi o łatwe do wyznaczenia współczynniki, które nie generują żadnych kosztów dla finansów publicznych państw członkowskich. EKES uważa to za niezbędne, gdyż MŚP są kręgosłupem gospodarki UE i stanowią gwarancję globalnej konkurencyjności UE. Są tym samym kluczem do wzrostu i zatrudnienia.

3.12. Należy pamiętać, że w bardzo wielu innych przypadkach nie tylko przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, lecz także różne MŚP, charakteryzują się silnym powiązaniem ze społecznością lokalną; mogą one być zainteresowane inwestowaniem na przykład w instytucje społeczne lub w spółdzielcze dostawy energii ze źródeł odnawialnych<sup>(8)</sup>. Obecna konfiguracja rozporządzeń dotyczących funduszy EuVECA i EuSEF dopuszcza jedynie udział inwestorów branżowych. Jednak jeżeli dąży się do rozpowszechnienia inwestycji, zdaniem EKES-u warto poszerzyć krąg potencjalnie zainteresowanych inwestorów.

<sup>(8)</sup> Na przykład we Włoszech banki spółdzielcze (Banche di credito cooperativo – BCC) poprzez swoją krajową organizację patronacką powołały do życia konsorcjum energetyczne „Consorzio BCC Energia”, w które zaangażowanych jest 110 spółdzielczych banków kredytowych i które na wolnym rynku – w drodze zamówień publicznych – kupuje po kosztach o 5–10 % niższych energię wytwarzaną wyłącznie ze źródeł odnawialnych. Energia ta jest obecnie oferowana również członkom spółdzielni i klientom (gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom, władzom lokalnym) w społeczności lokalnej, w której działają poszczególne spółdzielcze banki kredytowe.

3.13. Nie kwestionując konieczności zagwarantowania należytej ochrony inwestorom, można by umożliwić uczestnictwo w tych funduszach również zmotywowanym inwestorom nieinstytucjonalnym. Zyskują już popularność alternatywne procedury pozyskiwania kapitału, jak na przykład finansowanie społecznościowe, które często ma miejsce w sposób całkowicie nieformalny i bez wyraźnych przepisów. Umiarkowane otwarcie funduszy EuVECA i EuSEF również na inwestorów nieinstytucjonalnych mogłoby być jednak interesujące, przy czym mogłaby zostać nawet przewidziana możliwość zorganizowania inwestorów nieinstytucjonalnych w jednolite grupy.

3.14. Trzeba też poświęcić uwagę średnim przedsiębiorstwom (do 499 pracowników); w żadnym razie nie mogą one zostać zaniedbane, tak aby ich wzrost – który jest często skutkiem rozwoju przedsiębiorstw pierwotnie rozpoczynających działalność jako MŚP – został skonsolidowany i w miarę możliwości był dalej umacniany.

3.15. We wniosku należyte uwzględnia się zasadę pomocniczości; działania na poziomie UE (zamiast na poziomie poszczególnych państw) wykorzystujące fundusze EuVECA i EuSEF są pożądane po to, aby stworzyć zharmonizowane ramy na poziomie europejskim, nie ograniczając zbytnio swobody państw członkowskich w zakresie ogólnego podejścia do tematyki kapitału wysokiego ryzyka. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje formę rozporządzenia. Silniej zharmonizowane ramy mogłyby pomóc zapobiegać koncentracji kapitału wysokiego ryzyka w kilku państwach członkowskich i przyczynić się do większego rozpowszechnienia geograficznego i silniejszego oddziaływania. Obecnie inwestycje dokonane w formie kapitału wysokiego ryzyka stanowią tylko 0,1 % PKB UE i koncentrują się na kilku państwach członkowskich.

3.16. Zapewnienie zarządzającym alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi zgodnie z dyrektywą 2011/61/UE dostępu do funduszy EuVECA i EuSEF wydaje się odpowiednim rozwiązaniem, służącym rzeczywistemu stosowaniu i oddziaływaniu tych funduszy poprzez nawiązanie do już istniejących przepisów na poziomie europejskim.

3.17. Jakościowe i ilościowe rozpowszechnienie możliwości dostępu przedsiębiorstw do funduszy jest zatem w pełni zgodne z przyjętym przez Komisję ogólnym podejściem do wzmocnienia obu funduszy.

3.18. Racjonalna wydaje się też decyzja, aby w odniesieniu do dostępu do funduszy utrzymać minimalny próg inwestycji. Jednak powinny być promowane mechanizmy rozpowszechniania uczestnictwa; możliwa propozycja polegałaby na tym, aby umożliwić utworzenie funduszu funduszy, która to możliwość jest zresztą też wymieniona w analizie Komisji Europejskiej, dołączonej do wniosku dotyczącego przeglądu tych rozporządzeń.

3.19. Godne uznania jest proponowane ograniczenie kosztów administracyjnych rejestracji, w szczególności w zakresie, w jakim ma ono na celu usuwanie przeszkód biurokratycznych na rzecz pełnej realizacji działań promowanych przez Komisję, aby uniknąć odstraszenia oddziaływania kosztów dostępu na potencjalnie zainteresowanych inwestorów. Ci ostatni powinni móc się skupić na potencjale rozwojowym przedsiębiorstw, które uzyskują dostęp do kapitału wysokiego ryzyka, a nie na kosztach dostępu do nadmiernie skomplikowanego systemu.

3.20. Techniczna regulacja dotycząca zasobów własnych, którymi muszą dysponować inwestorzy, aby uzyskać dostęp do funduszy zostaje słusznie powierzona organowi technicznemu, jakim jest ESMA. Jest on w stanie najlepiej zagwarantować wysoki poziom regulacji w bardzo technicznym obszarze. EKES oczekuje, że te wtórne przepisy wykonawcze będą mogły zostać wydane w oparciu o dialog z zainteresowanymi stronami i z zaangażowaniem partnerów społecznych, tak aby mieli oni okazję wnieść uwagi i komentarze do wstępnej wersji tekstów, m.in. w kontekście uproszczenia nadmiernie rozbudowanych regulacji.

3.21. Fundusze EuVECA i EuSEF mogłyby odgrywać ważną rolę podczas ukierunkowania i klasyfikacji inwestycji, przede wszystkim w obszarze innowacji, innowacji społecznych i zrównoważenia środowiskowego zgodnie z obecnymi priorytetami Komisji Europejskiej. W tym kontekście bardzo racjonalne mogłoby być wprowadzenie funduszu gwarancji, w celu wsparcia i promocji inwestycji w obszarach o bardzo dużej wartości społecznej i środowiskowej, a także o wartości w dziedzinie zatrudnienia, utrzymywanych ze środków publicznych i najlepiej zarządzanych na poziomie europejskim. EKES podkreśla na koniec, że Komisja Europejska musi podjąć wysiłki w celu zapewnienia kompleksowych środków wspierających opracowanie ogólnej, całościowej strategii. Zastosowanie pojedynczych środków jest już niewystarczające do podniesienia konkurencyjności gospodarek europejskich w coraz bardziej złożonym globalnym otoczeniu.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 99/2013 w sprawie Europejskiego programu statystycznego 2013–2017 poprzez przedłużenie go na lata 2018–2020”**

(COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD))

(2017/C 075/10)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

|                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Parlament Europejski, 15.9.2016<br>Rada Unii Europejskiej, 26.10.2016             |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 i 338 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                        |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 29.11.2016                                                                        |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                        |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                               |
| Wynik głosowania                  | 221/1/4                                                                           |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                                   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera propozycję Komisji, aby przedłużyć obecny Europejski program statystyczny (EPS) na lata 2018–2020.

1.2. Zdaniem Komitetu preferowany wariant polityczny wybrany przez Komisję najlepiej zaspokaja wymogi użytkowników danych. Przyczyni się również do rozwoju produktów statystycznych przydatnych dla decydentów politycznych, którzy tym samym będą dysponować większym wsparciem statystycznym podczas kształtowania polityki w ramach europejskiego semestru.

1.3. EKES uważa, że ulepszenie istniejących produktów i opracowanie nowych jest konieczne dla pomiaru postępów UE w zakresie 17 celów i 169 zadań strategii zrównoważonego rozwoju ONZ i musi stanowić priorytet Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS).

1.4. Komitet ponawia swoją wcześniejszą propozycję<sup>(1)</sup> i zaleca, by Komisja wykorzystała stworzoną przez rozporządzenie okazję do wprowadzenia środków umożliwiających rozwinięcie na poziomie UE i państw członkowskich badań statystycznych, które pozwoliłyby ocenić ekonomiczną wartość pracy wolontariackiej. EKES uważa, że podejście metodologiczne powinno opierać się na podręczniku Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącym mierzalnej oceny pracy wolontariuszy.

1.5. Komitet jest zdania, że nowe produkty statystyczne zaproponowane przez Komisję w celu oceny stopnia globalizacji powinny obejmować badania statystyczne mierzące pozytywne lub negatywne skutki dla jednolitego rynku, takie jak skutki delokalizacji dla unijnego rynku pracy lub presja wywierana na stosunki pracy, szczególnie w europejskim sektorze przemysłu i usług, przez nieuczciwą konkurencję opartą na taniej sile roboczej i nieprzestrzeganiu standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

1.6. EKES popiera propozycję Komisji, by rozpocząć prace badawcze nad przyszłym unijnym sondażem społecznym. Sondaż ten powinien również uwzględnić dane na temat adekwatności i zrównoważoności systemów zabezpieczenia społecznego w nowej sytuacji demograficznej.

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wykorzystania narzędzi statystycznych do badania wolontariatu (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 11).

1.7. Z uwagi na wzrost przepływów migracyjnych EKES zaleca, by szybko określono i usunięto uchybienia w badaniach statystycznych dotyczących migracji i azylu. Należy w pełni wdrożyć, we współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi, program prac w zakresie włączenia w główny nurt statystyki dotyczącej migracji.

1.8. EKES zaleca państwom członkowskim zwiększenie inwestycji w rozwój ESS, tak by system ten mógł sprostać coraz większemu zapotrzebowaniu na dane statystyczne, które musi również być w stanie szybko opracowywać i rozpowszechniać.

1.9. EKES przypomina o wysuniętej we wcześniejszych opiniach<sup>(2)</sup> propozycji dotyczącej dysponowania przez Eurostat i krajowe urzędy statystyczne możliwie najlepszymi zasobami ludzkimi, finansowymi i IT, ponieważ jest to niezbędne do realizacji coraz bardziej wymagających zadań związanych z zapewnieniem wysokiej jakości informacji statystycznych w coraz krótszych terminach.

1.10. EKES zwraca uwagę, że wysiłki Komisji i ESS na rzecz poprawy jakości danych statystycznych i opracowania nowych produktów statystycznych nie mogą prowadzić do nadmiernego zwiększenia obciążenia administracyjnego dla dostawców danych, gospodarstw domowych ani przedsiębiorstw.

1.11. EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą regularnego dialogu, który powinien mieć miejsce między użytkownikami danych a ESS, gdyż partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wnieść istotny wkład w poprawę produktów statystycznych, tak aby można było lepiej reagować na wnioski o dane.

## 2. Sporządzony przez Komisję Europejską wniosek dotyczący rozporządzenia

2.1. Przedłożony przez Komisję wniosek dotyczący rozporządzenia<sup>(3)</sup> zmienia rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 99/2013 w sprawie Europejskiego programu statystycznego 2013–2017 poprzez przedłużenie go na lata 2018–2020.

2.2. Rozporządzenie (WE) nr 223/2009 stanowi, że Europejski program statystyczny musi zapewniać ramy w zakresie opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej na okres odpowiadający okresowi wieloletnich ram finansowych. Rozporządzenie (UE) nr 99/2013 obejmuje tylko lata 2013–2017, podczas gdy obecne wieloletnie ramy finansowe sięgają roku 2020. W związku z tym należy przedłużyć Europejski program statystyczny do 2020 r.

2.3. Celem wniosku jest przedłużenie EPS na lata 2018–2020 oraz zapewnienie wsparcia finansowego, które jest niezbędne, aby ESS mógł:

- zapewnić wysokiej jakości informacje statystyczne oraz wypełnić luki statystyczne, które należy zlikwidować jak najszybciej, kładąc nacisk na szereg obszarów priorytetowych odzwierciedlających dziesięć politycznych priorytetów Komisji,
- stworzyć stałą zdolność niezbędną do szybszego reagowania na pojawiające się potrzeby oraz dostosowania infrastruktury statystycznej w celu wykorzystania potencjału nowych źródeł danych, a także
- umocnić partnerstwo wewnątrz ESS i poza nim w celu dalszego zwiększania wydajności i wzmocnienia wiodącej roli systemu w statystyce publicznej na świecie.

2.4. Po przeprowadzeniu oceny skutków i konsultacji z zainteresowanymi stronami<sup>(4)</sup> Komisja wybrała spośród pięciu pierwotnych opcji preferowany wariant strategiczny. Wybrany wariant 2c miałby najbardziej korzystny wpływ na aktualność, a nowe działania skupiałyby się na ulepszonej aktualności statystyk dotyczących nierówności, ubóstwa, deprivacji materialnej, a także energii i środowiska.

2.5. Budżet przeznaczony na przedłużenie programu (2018–2020) wynosi 218,1 mln EUR.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 (Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 8).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 557 final.

<sup>(4)</sup> Konsultacje społeczne prowadzono za pośrednictwem platformy internetowej „Your Voice in Europe” od dnia 23 lipca do dnia 15 października 2015 r. Uzyskane opinie udostępniono publicznie poprzez kanały komunikacyjne Eurostatu oraz krajowych urzędów statystycznych (KUS).

### 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Zważywszy na konieczność dopasowania Europejskiego programu statystycznego do wieloletnich ram finansowych, EKES popiera propozycję Komisji, aby rozszerzyć obecny EPS na lata 2018–2020.

3.2. Preferowany wariant wybrany przez Komisję powinien ściślej dostosować wskaźniki statystyczne do 10 priorytetów politycznych Komisji poprzez poprawę obecnych narzędzi statystycznych i opracowanie nowych produktów. Zdaniem Komitetu opcja ta najlepiej zaspokaja wymogi użytkowników danych, przyczyni się ona również do rozwoju produktów statystycznych przydatnych dla decydentów politycznych, którzy tym samym będą dysponować większym wsparciem statystycznym podczas kształtowania polityki w ramach europejskiego semestru.

3.3. EKES popiera inicjatywę mającą na celu włączenie do nowych produktów statystycznych badań pomiaru postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Ulepszenie istniejących produktów i opracowanie nowych jest konieczne dla pomiaru postępów UE w zakresie 17 celów i 169 zadań strategii zrównoważonego rozwoju ONZ i musi stanowić priorytet Europejskiego Systemu Statystycznego.

3.4. Przez długi czas produkt krajowy brutto (PKB) był wskaźnikiem statystycznym stosowanym do pomiaru rozwoju na szczeblu światowym. Komisja uznała ograniczenia tego wskaźnika w odniesieniu do właściwej oceny rozwoju społecznego czy środowiskowego w komunikacie z 2009 r.<sup>(5)</sup> EKES powtarza propozycje wysunięte w opiniach przygotowanych zarówno w tamtym czasie, jak i później<sup>(6)</sup>, uważając je za niezwykle istotne dla wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia.

3.5. Komitet ponawia swoją wcześniejszą propozycję<sup>(7)</sup> i zaleca, by Komisja wykorzystwała stworzoną przez rozporządzenie okazję do wprowadzenia środków umożliwiających rozwinięcie na poziomie UE i państw członkowskich badań statystycznych, które pozwoliłyby ocenić ekonomiczną wartość pracy wolontariackiej. Podejście metodologiczne powinno opierać się na podręczniku MOP dotyczącym mierzalnej oceny pracy wolontariuszy. Opisowo zdefiniowano w nim tę formę pracy i wskazano na jej trzy główne cechy charakterystyczne. Pracę wolontariacką określa się mianowicie jako działania, które mają produktywny charakter, są nieodpłatne, nieobowiązkowe i nie przynoszą korzyści gospodarstwu domowemu wolontariusza.

3.6. Rachunki narodowe muszą w większym stopniu uwzględniać wskaźniki społeczne i środowiskowe. EKES wzywa Komisję do kontynuowania prac w tej dziedzinie w ramach EPS 2018–2020.

3.7. W odniesieniu do nowych produktów statystycznych mierzących globalizację, zdaniem EKES-u powinny one obejmować badania statystyczne mierzące pozytywne lub negatywne skutki dla jednolitego rynku, takie jak skutki delokalizacji dla unijnego rynku pracy lub presja, jaką dla stosunków pracy, szczególnie w europejskim sektorze przemysłu i usług, wywiera nieuczciwa konkurencja wiążąca się z wykorzystaniem taniej siły roboczej i nieprzestrzeganiem standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

3.8. EKES sądzi, że zaufanie użytkowników danych statystycznych może wzrosnąć, jeśli rządy państw członkowskich wdrożą przedstawione przez Europejską Radę Konsultacyjną ds. Zarządzania Statystyką (ESGAB) zalecenie<sup>(8)</sup> w sprawie zobowiązań dotyczących zaufania do statystyki.

3.9. EKES popiera propozycję Komisji, by rozpocząć prace badawcze nad przyszłym unijnym sondażem społecznym. Biorąc pod uwagę starzenie się społeczeństwa w Europie, sondaż ten powinien również zawierać dane na temat adekwatności i zrównoważoności systemów zabezpieczenia społecznego w nowej sytuacji demograficznej. Należy jak najszybciej wskazać i zniwelować niedociągnięcia w badaniach statystycznych dotyczących migracji i azylu.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wyjść poza PKB: pomiar postępu w zmieniającym się świecie”, COM (2009) 433 final.

<sup>(6)</sup> Zob. opinie EKES-u w sprawie: „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających” (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14) oraz „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie” (Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 64).

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>.

3.10. EKES przypomina o wysuniętej we wcześniejszych opiniach<sup>(9)</sup> propozycji dotyczącej dysponowania przez Eurostat i krajowe urzędy statystyczne możliwie najlepszymi zasobami ludzkimi, finansowymi i IT, ponieważ jest to niezbędne do realizacji coraz bardziej wymagających zadań związanych z zapewnieniem wysokiej jakości informacji statystycznych w coraz krótszych terminach. EKES zaleca państwom członkowskim zwiększenie inwestycji w rozwój ESS, tak by system ten mógł sprostać coraz większemu zapotrzebowaniu na statystyki, które musi również być w stanie szybko opracowywać i rozpowszechniać.

3.11. EKES zwraca uwagę, że wysiłki Komisji i ESS na rzecz poprawy jakości danych statystycznych i opracowania nowych produktów statystycznych nie mogą prowadzić do znacznego zwiększenia obciążenia administracyjnego dla dostawców danych, gospodarstw domowych ani przedsiębiorstw.

3.12. EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą regularnego dialogu, który powinien mieć miejsce między użytkownikami danych a ESS. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wnieść kluczowy wkład w poprawę produktów statystycznych, tak aby można było lepiej reagować na wnioski o dane. Propozycję w tej sprawie przedstawiła ESGAB w swoim rocznym sprawozdaniu za rok 2016.

Bruksela, 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 2.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu oraz Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego”**

(COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD))

(2017/C 075/11)

Sprawozdawca: **Alberto MAZZOLA**

|                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 26.9.2016 oraz Parlament Europejski, 3.10.2016            |
| Podstawa prawna                   | Art. 172, 173, 175 i 182 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej              |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 29.11.2016                                                                        |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 15.12.2016                                                                        |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                               |
| Wynik głosowania                  | 172/0/3                                                                           |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                                   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zdecydowanie popiera inicjatywę Komisji dotyczącą przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz uznaje jego cel i znaczenie dla zapewnienia stabilności i pewności dla inwestorów i promotorów projektów. Komitet przychylnie odnosi się również do przedłużenia ram czasowych i finansowania EFIS, tak aby uwzględnić nawet dłuższą perspektywę i mieć pewność, że interwencje są systematyczne i nieprzerwane.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje pozytywne wyniki pierwszego roku EFIS, jeżeli chodzi o bezpośrednie uruchomienie przewidzianej kwoty inwestycji, i w szczególności uznaje za sukces segment inwestycyjny MŚP. Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku działające przy Komitecie powinno stale monitorować, przy użyciu wskaźników wpływu, wykorzystanie środków EFIS na rzecz MŚP.

1.3. Zdaniem Komitetu, EFIS 2.0 powinien dążyć do jeszcze większego zaangażowania prywatnego kapitału, aby przekroczyć osiągnięty w pierwszym roku poziom 62 %. W związku z tym Komitet proponuje, aby dogłębnie rozważyć rozszerzenie zakresu funduszu na inne branże finansów niż banki, tj. rynek obligacji oraz fundusze ubezpieczeniowe i emerytalne. Europejskie i międzynarodowe fundusze ubezpieczeniowe i emerytalne mogłyby odgrywać kluczową rolę w inwestycjach.

1.4. EKES podkreśla znaczenie utrzymania ukierunkowania na rynek, poważnego rozważenia społecznych skutków EFIS i jego wpływu na zatrudnienie, wzmocnienia dodatkowości EFIS w porównaniu z innymi instrumentami UE i normalnej działalności EBI. EKES ubolewa, że EFIS nie zapewnia inwestowania funduszy w krajach o największych potrzebach. Komitet apeluje, aby EFIS zapewniał zrównoważony geograficznie zasięg w UE, przy uwzględnieniu całej działalności gospodarczej każdego kraju, tworzenia nowych miejsc pracy oraz ukierunkowanego na popyt i na rynek charakteru inicjatyw, bez wyznaczania kwot z góry i przy utrzymaniu dostatecznej elastyczności wśród sektorów, w których jest wykorzystywany.

1.5. EKES stoi na stanowisku, że EFIS 2.0 powinien koncentrować się na własnych interwencjach w sektorach przyszłości, takich jak czwarta rewolucja przemysłowa, inteligentna energia, sieci infrastruktury cyfrowej i transportowej, ochrona środowiska oraz projekty transgraniczne, w tym wielkoskalowe projekty europejskie w sektorach o najwyższych mnożnikach ekonomicznych PKB, w oparciu o potencjał inwestycyjny i z uwzględnieniem rolnictwa, tak aby maksymalnie zwiększyć wpływ wzrostu i zatrudnienia, włącznie z możliwością otwarcia innych funduszy UE; opowiada się także za tym, by w EFIS 2.0 uwzględniono technologie podwójnego zastosowania związane z sektorem bezpieczeństwa i obrony oraz by odpowiednio zmieniono listę sektorów wykluczonych z EBI.

1.6. Komitet zaleca wzmocnienie Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego, które powinno usprawnić swoją działalność w różnych krajach i odgrywać proaktywną rolę (zwłaszcza w regionach najmniej uprzywilejowanych), wzmocnienie roli krajowych banków prorozwojowych, a także utworzenie terytorialnych platform pomocy. Należy również rozważyć możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do współfinansowania projektów EFIS w sposób płynny i bez obciążeń biurokratycznych oraz do zapewnienia lepszego dialogu z władzami lokalnymi i regionalnymi.

1.7. EKES wzywa do wzmocnienia społecznego wymiaru wdrażania EFIS, np. w sektorze kształcenia, szkolenia i szkolenia zawodowego na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie, w kontekście rozwijania sektorów związanych z twórczością i kulturą, innowacji w dziedzinie opieki zdrowotnej i medycyny oraz usług społecznych, budownictwa socjalnego i opieki na dziećmi, a także turystyki i infrastruktury środowiskowej. Plan inwestycyjny dla Europy powinien wyraźnie wspierać zobowiązania podjęte na konferencji COP 21.

1.8. EKES zaleca lepsze eksponowanie finansowania EFIS za pomocą szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej na terenie całej UE, rozpoczęcie umieszczania logo EFIS na finansowanych inicjatywach – zwłaszcza dotyczących MŚP – oraz wzmocnienie dialogu z władzami lokalnymi i regionalnymi.

1.9. Mając na uwadze znaczenie sukcesu EFIS dla społeczeństwa obywatelskiego i wizerunku Europy, Komitet zwraca się z wnioskiem o regularne konsultowanie się z nim, tak aby mógł przedstawiać raporty informacyjne na temat operacji finansowych i inwestycyjnych oraz funkcjonowania funduszu gwarancyjnego. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na kwestie tworzenia miejsc pracy i oddziaływania na środowisko oraz na przeprowadzaną przez niezależnych ekspertów ocenę stosowania rozporządzenia w sprawie EFIS i wprowadzonych zmian. Zostaną przy tym wykorzystane jasne wskaźniki społeczno-gospodarcze i środowiskowe i zostanie wyjaśniony dodatkowy charakter tej inicjatywy.

1.10. Biorąc po uwagę wielorakie pozytywne skutki inwestycji społecznych, zwłaszcza dla rynku pracy i finansów publicznych, EKES uważa, że należy dogłębniej rozważyć to, jak połączyć „plan Junckera 2” z celami pakietu dotyczącego inwestycji społecznych.

## 2. Kontekst rozwoju EFIS: obecna sytuacja

2.1. W dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska stwierdziła, że „plan inwestycyjny dla Europy, w szczególności Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), już przyniósł konkretne rezultaty; stanowi też istotny krok mający pomóc uruchomić inwestycje prywatne, przy jednoczesnym inteligentnym wykorzystaniu ograniczonych zasobów budżetowych”.

2.2. Od czasu przedstawienia planu inwestycyjnego dla Europy w listopadzie 2014 r. zauważono częściowy powrót zaufania do gospodarki i wzrostu. Jednak wciąż 22 mln osób nie ma pracy, inwestycje pozostają na poziomie 15 % poniżej poziomu odnotowywanego przed kryzysem z 2008 r., a powrót do sytuacji sprzed kryzysu wymagałby co roku dalszych 300 mld EUR inwestycji. Przez czwarty rok z rzędu UE odnotowuje umiarkowane ożywienie, przy wzroście PKB wynoszącym 2 % w 2015 r.: chociaż większe projekty inwestycyjne nie mogą wywołać natychmiast skutków makroekonomicznych, zobowiązanie znajdujące pełne odzwierciedlenie w planie inwestycyjnym już przynosi wymierne wyniki.

2.3. W pierwszym roku działania EFIS dowiódł solidności pierwotnego planu: wdrażany i współfinansowany przez grupę EBI fundusz jest na najlepszej drodze do osiągnięcia zakładanego celu uruchomienia co najmniej 315 mld EUR na dodatkowe inwestycje w gospodarkę realną do połowy 2018 r. Działania zatwierdzone w pierwszym roku były warte ponad 115 mld EUR, a 62 % z tej kwoty sfinansowali prywatni inwestorzy; na dzień 15 listopada 2016 r. było to zaś 154 mld EUR i 49 % oczekiwanej kwoty całkowitej<sup>(1)</sup>.

2.4. Jeżeli chodzi o segment MŚP, absorpcja przez rynek była bardzo szybka, jako że wyniki EFIS zdecydowanie przekroczyły oczekiwania. Z tego względu w lipcu 2016 r. segment został zasilony 500 mln EUR w ramach istniejących parametrów rozporządzenia (UE) 2015/1017. Na koniec pierwszego roku zatwierdzono ponad 47 mld EUR dla MŚP – to 64 % wszystkich środków na okres trzech lat.

<sup>(1)</sup> Dane grupy EBI, 12 października 2016 r.

2.5. EFIS jako wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, lecz z własnym zarządem, pomaga również w finansowaniu projektów innowacyjnych i infrastrukturalnych w szeregu sektorów, takich jak (stan na 15 listopada 2016 r.): badania i rozwój (20 %), energia (22 %), cyfryzacja (12 %), transport (7 %), efektywne wykorzystanie zasobów zgodnie z wymogami w zakresie ochrony środowiska (4 %) oraz infrastruktura społeczna (4 %).

2.6. Komitet wyraził zadowolenie z powodu uruchomienia planu inwestycyjnego dla Europy i docenił „zmianę nastawienia polegającą na odejściu od oszczędności i konsolidacji budżetowej”. Podkreślił, że „plan inwestycyjny jest krokiem we właściwym kierunku, budzi jednak szereg poważnych wątpliwości co do jego rozmiarów w stosunku do ogromnych potrzeb inwestycyjnych Europy, wysokości przewidywanego efektu dźwigni, potencjalnego napływu odpowiednich projektów inwestycyjnych, udziału MŚP – ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw – oraz zakładanych ram czasowych”<sup>(2)</sup>. EKES ubolewa jednak, że w ramach EFIS nie zadbano o to, by inwestycje dokonywane były w najbardziej potrzebujących krajach. Państwa członkowskie przechodzące procedurę nadmiernego deficytu w ramach części naprawczej paktu stabilności nie mogą korzystać z jakichkolwiek możliwości elastyczności (ECOFIN 2012 i ECOFIN 2014).

2.7. Na wysłuchaniu, które odbyło się 10 listopada 2016 r., Komitet wykorzystał doświadczenie i opinie, w przeważającym stopniu pozytywne, przedstawicieli partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na temat EFIS.

### 3. Propozycje Komisji

3.1. Komisja proponuje, aby przedłużyć okres obowiązywania EFIS o dwa dodatkowe lata do 2020 r. i zwiększyć kwotę gwarancji z 16 do 26 mld EUR oraz wkład EBI z 5 do 7,5 mld EUR, mając na uwadze, że celem jest pobudzenie inwestycji na kwotę ok. 500 mld EUR w całym okresie obowiązywania. W tym celu Komisja proponuje zwiększenie funduszu gwarancyjnego o 1,1 mld EUR do 9,1 mld EUR. Wzrost zostanie sfinansowany przede wszystkim z funduszy instrumentu „Łącząc Europę” i dochodów z operacji EBI powiązanych z EFIS.

3.2. Wieloletnie cele strategiczne EFIS 2.0 służące wspieraniu inwestycji na rzecz wzrostu zgodnie z priorytetami budżetu UE zostały opracowane dla następujących sektorów priorytetowych:

- strategicznej infrastruktury z inwestycjami w technologie cyfrowe i energię zgodnie z politykami UE,
- infrastruktury transportowej w ośrodkach przemysłowych, środowiska, kształcenia, badań i innowacji,
- inwestycji pobudzających zatrudnienie, w szczególności poprzez finansowanie MŚP i środki na zatrudnianie ludzi młodych,
- kapitału ludzkiego, kultury i zdrowia.

3.3. Według Komisji Europejskiej inicjatywa powinna umożliwić EBI i EFIS przeprowadzanie w tych obszarach operacji inwestycyjnych i finansowych na większą skalę oraz, w przypadku EBI, operacji dotyczących bardziej ryzykownych, lecz zrównoważonych gospodarczo projektów dzięki uzyskanej gwarancji UE. Efekt mnożnikowy jest w stanie zapewnić kwotę 15 EUR z inwestycji w projekty za każde 1 EUR gwarancji, co daje łącznie co najmniej 500 mld EUR od teraz do końca aktualnych wieloletnich ram finansowych.

3.4. Główne zmiany w rozporządzeniu (UE) 2015/1017 zaproponowane przez Komisję dotyczą:

- większej dodatkowości projektów, w tym transgranicznych projektów infrastruktury i usług powiązanych, które zostały wyraźnie oznaczone jako gwarantujące dodatkowość,
- lepszego wykorzystania EFIS w regionach słabiej rozwiniętych i/lub regionach w okresie przejściowym oraz ułatwienia łączenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, programu Horyzont 2020 oraz instrumentu „Łącząc Europę” ze wsparciem z EFIS,
- wsparcia dla regionów słabiej rozwiniętych i regionów w okresie przejściowym poprzez wyraźne odniesienie do sektora przemysłu, który w innym przypadku nie zostałby uwzględniony w ogólnych celach,
- większego skupienia EFIS na projektach służących osiągnięciu celów COP 21 i priorytetów z zakresu zmiany klimatu,

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie planu inwestycyjnego dla Europy (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 27).

- możliwości włączenia do EFIS projektów inwestycyjnych powiązanych z sektorem obrony, ze względu na znaczny gospodarczy efekt mnożnikowy,
- promowania celów dywersyfikacji sektorowej i geograficznej przy jednoczesnym zachowaniu ukierunkowania na rynek,
- większej przejrzystości w procesie zarządzania EFIS.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera inicjatywę Komisji dotyczącą zarówno przedłużenia okresu obowiązywania, jak i zwiększenia środków Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), uznając jego cel i znaczenie dla promowania rozwoju inwestycji w Unii Europejskiej. Komitet podtrzymuje przyjęte wcześniej stanowisko<sup>(3)</sup> w sprawie potrzeby takiego planu na rzecz europejskiego wzrostu i zatrudnienia, który obejmowałby bardziej ambitny EFIS wraz z innymi wspólnotowymi programami na rzecz wzrostu, zwłaszcza programem Horyzont 2020, instrumentem „Łącząc Europę” i funduszami strukturalnymi. EKES popiera wykorzystanie innych funduszy UE, aby finansowo wesprzeć gwarancję inwestycyjną w poszczególnych sektorach.

4.2. Należy utrzymać programy dotacji oraz inwestycje publiczne, a nie kwestionować ich specyfiki odnośnie do ich znaczenia i zakresu dla wzrostu i zatrudnienia.

4.3. EKES pochwała pozytywne wyniki pierwszego roku EFIS, jeżeli chodzi o bezpośrednie uruchomienie przewidzianej kwoty inwestycji, chociaż wciąż czeka na bardziej precyzyjną analizę jakościowo-ilościową wyników, i uznaje za sukces segment inwestycyjny MŚP. Rezultaty te potwierdzają to, co Komitet stwierdził na temat roli EFIS w odniesieniu do kapitału wysokiego ryzyka i potrzeby finansowania wzrostu zatrudnienia i przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP<sup>(4)</sup>.

4.4. Komitet stoi na stanowisku, że sukces EFIS w przypadku MŚP jest po części wynikiem utrzymujących się problemów z mechanizmem przenoszenia środków z banków do przedsiębiorstw, czego dowodzą nienaruszone depozyty w EBC. W związku z tym Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku działające przy Komitecie powinno stale monitorować, przy użyciu wskaźników wpływu, wykorzystanie funduszy EFIS na rzecz MŚP.

4.5. Zdaniem Komitetu, EFIS 2.0 powinien dążyć do jeszcze większego zaangażowania prywatnego kapitału, w miarę możliwości przekraczającego 62 % osiągnięte w pierwszym roku. W związku z tym Komitet proponuje, aby dogłębnie rozważyć rozszerzenie zakresu funduszu na inne branże finansów niż banki, tj. sektory finansów, rynek obligacji oraz fundusze ubezpieczeniowe i emerytalne<sup>(5)</sup>. EKES uznaje potrzebę dodatkowego funduszu ukierunkowanego przede wszystkim na uruchomienie inwestycji prywatnych. Na szczeblu europejskim inwestorzy instytucjonalni zarządzają aktywami w wysokości 13 500 mld EUR<sup>(6)</sup>, z czego mniej niż 1 % inwestuje się w infrastrukturę.

4.6. EKES zwraca się do instytucji europejskich o rozważenie możliwości zapewnienia większej elastyczności dla państw członkowskich znajdujących się w trudnym położeniu, by zwiększyć inwestycje publiczne oraz finansować z EFIS infrastrukturę, badania naukowe, wysokiej jakości kształcenie, opiekę nad dziećmi, opiekę zdrowotną i usługi społeczne.

4.6.1. Zwiększenie środków wymaga zmiany przepisów dotyczących jednolitego rynku kapitałowego, takich jak Solwency II, które hamują inwestycje infrastrukturalne w ramach europejskich funduszy ubezpieczeniowych i emerytalnych. Na przykład w Kanadzie udział takich funduszy w inwestycjach infrastrukturalnych – w tym dotyczących infrastruktury europejskiej – sięga 15 % zarządzanych aktywów. Utworzenie platformy finansowanej ze środków instrumentu „Łącząc Europę”, EBI i funduszy ubezpieczeniowych mogłoby złagodzić te problemy i zagwarantować odpowiednie wykorzystanie tych funduszy.

4.7. Zdaniem Komitetu, sukces EFIS 2.0 wymaga utrzymania jego ukierunkowanego na rynek charakteru oraz poprawy dodatkowości w stosunku do innych instrumentów UE i głównej działalności EBI: każdy poszczególny projekt powinien być nie tylko spójny ze strategiami politycznymi UE, lecz również oceniany na podstawie jego mocnych stron i oczekiwanych wyników.

<sup>(3)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje” (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10).

<sup>(5)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(6)</sup> Optymalne wykorzystanie nowych systemów finansowych w ramach planu działania UE.

4.8. EKES uznaje konieczność zwiększenia dodatkowości projektów wspieranych z EFIS i zwiększenia w ten sposób zdolności bardziej ryzykownych projektów do uzyskania obsługi bankowej/finansowania. Dodatkowo kryteria dopuszczalności muszą obejmować wymóg, zgodnie z którym wspierane projekty powinny przeciwdziałać niedośkonaleści rynku i nieoptymalnej sytuacji w zakresie inwestycji, a transgraniczne projekty infrastrukturalne i powiązane usługi zostaną wyraźnie oznaczone jako projekty samoistnie spełniające kryterium dodatkowości, dzięki czemu plan inwestycji będzie mógł skutecznie napędzać europejską gospodarkę i promować tworzenie miejsc pracy oraz spójność gospodarczą i społeczną.

4.9. EKES zdecydowanie wzywa do bardziej intensywnego wdrażania EFIS w sektorze kształcenia, szkolenia i szkolenia zawodowego na rzecz zdobywania kwalifikacji i uczenia się przez całe życie, w ramach rozwijania sektorów twórczości i kultury, opieki zdrowotnej oraz infrastruktury społecznej i turystycznej.

4.10. Komitet utrzymuje, że EFIS musi zmierzać w kierunku zrównoważonego geograficznie zasięgu w UE, który uwzględni całą działalność gospodarczą każdego kraju oraz ukierunkowany na popyt i na rynek charakter inicjatyw, bez wyznaczania kwot z góry i przy utrzymaniu dostatecznej elastyczności alokacji środków między sektorami. EKES uznaje wzmocnienie Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego za sensowne posunięcie, tak aby mogło ono natężyć działania w różnych krajach. Popiera również możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do współfinansowania projektów EFIS w sposób płynny i bez obciążeń biurokratycznych.

4.10.1. Należy rozszerzyć rolę Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i krajowych banków prorozwojowych nie tylko w celu świadczenia usług bardziej ukierunkowanej pomocy technicznej na szczeblu lokalnym w całej UE, lecz również w celu zapewnienia lepszej komunikacji między władzami lokalnymi i regionalnymi oraz EFIS 2.0.

4.10.2. Powodzenie EFIS zależy też w zasadniczym stopniu od krajowych banków prorozwojowych. UE i rządy krajowe za pośrednictwem EFIS wspierały – i powinny nadal w coraz większym stopniu wspierać – inwestycje od podstaw oraz projekty na terenach zdegradowanych, które to przedsięwzięcia w przeciwnym wypadku nie byłyby wykonalne pod względem finansowym. Dotyczy to zwłaszcza projektów, w wypadku których nie da się oszacować ryzyka związanego ze stopniem wykorzystania lub popytem. Niektóre z tych rodzajów ryzyka można by ograniczyć poprzez częściowe korzystanie z gwarancji udzielanych przez krajowe banki prorozwojowe, co w wielu przypadkach pozwoliłoby przekształcić niezbywalną transakcję w taką, którą można sprzedać inwestorom instytucjonalnym.

4.11. EKES popiera pomysł, że „składki na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) nie będą uwzględniane przy obliczaniu deficytu budżetowego”, i chciałby rozszerzyć tę zasadę na programy inwestycji, np. w formie pełnej złotej reguły w odniesieniu do strategicznych inwestycji publicznych.

4.12. W opinii Komitetu pobudzanie europejskich inwestycji i przyciąganie inwestycji zagranicznych<sup>(7)</sup> – przewidziane w rozporządzeniu na zasadzie wzajemności – oraz skuteczne osiągnięcie dźwigni od 1 do 15 między gwarancją a inwestycją wymaga nie tylko restartu gospodarki i wzrostu w Europie, lecz także przyspieszenia pełnego wdrożenia trzeciego filaru planu inwestycyjnego dzięki przeprowadzeniu reform strukturalnych, usunięciu przeszkód dla inwestycji i uwzględnieniu wkładu EFIS.

4.13. EKES zaleca większe wyeksponowanie finansowania EFIS za pomocą szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej w terenie i umieszczania logo EFIS, zwłaszcza w przypadku MŚP, na każdej umowie o finansowanie obejmującej wsparcie EFIS. Monitorowanie finansowania i operacji inwestycyjnych oraz funkcjonowania funduszu gwarancyjnego jest istotne dla całego społeczeństwa obywatelskiego reprezentowanego przez EKES oraz dla władz lokalnych i regionalnych, podobnie jak istotna jest ocena stosowania rozporządzenia EFIS i jego zmian dokonywana przez niezależnych ekspertów. Komitet domaga się zatem, aby sprawozdania tego rodzaju były prezentowane nie tylko Parlamentowi i Radzie, lecz również EKES-owi i KR-owi.

<sup>(7)</sup> Zob. np. chiński program „Jeden pas, jedna droga”.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. Jeżeli chodzi o sektory priorytetowe, EFIS 2.0 powinien zapewniać wyważone i elastyczne finansowanie, w zależności od wielkości potencjalnych inwestycji, w różnych sektorach gospodarki, a zwłaszcza w sektorze energetyki i cyfryzacji, w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym i celów COP 21, zrównoważonego transportu i sieci transgranicznych, a także w sektorach takich, jak rolnictwo, biogospodarka, produkcja i usługi w regionach słabiej rozwiniętych i regionach w okresie przejściowym, aby wywołać możliwie jak największy wpływ na zatrudnienie; w EFIS 2.0 należy także uwzględnić technologie podwójnego zastosowania związane z sektorem bezpieczeństwa i obrony, wspierając stworzenie jednolitej, mocnej i jaśniej określonej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB), co wymaga „większej koordynacji i wspólnego planowania w perspektywie przyszłej europejskiej unii obronnej”<sup>(8)</sup>.

5.1.1. EKES zaleca szczególnie wspieranie cyfryzacji przemysłu wytwórczego (czwarta rewolucja przemysłowa) oraz zapewnienie bezpiecznego i jednolitego rozwoju sieci i ośrodków danych w chmurze.

5.2. Odnośnie do zarządzania EFIS, Komitet uważa, że zasadna byłaby rotacyjna reprezentacja Komisji Europejskiej (z wyjątkiem DG ECFIN) oraz EBI w Komitecie sterującym, tak by wprowadzić przedstawicieli dyrekcji generalnych w sektorach takich, jak transport, cyfryzacja i środowisko i tym samym promować wyważone finansowanie we wszystkich sektorach. Komisja inwestycyjna, która podejmuje decyzję w sprawie projektów, które uzyskają wsparcie w ramach gwarancji UE, musi być również całkowicie niezależna i podejmować przejrzyste decyzje bez udziału EBI, Komisji Europejskiej lub innych płatników publicznych lub prywatnych. Należałoby również rozszerzyć skład komisji, tak aby wchodził do niej eksperci z poszczególnych sektorów, którzy mogą zapewnić specjalistyczną wiedzę z zakresu sytuacji na geograficznych rynkach wybranych do interwencji.

5.3. EFIS dysponuje znacznie większymi środkami niż inne inicjatywy wspólnotowe i dzięki temu umożliwia inwestowanie w wielkoskalowe projekty europejskie o wartości ponad 10 mld EUR wspierane głównie przez kapitał prywatny<sup>(9)</sup>. Komitet uważa, że wdrożenie tych projektów wymaga umocnienia proaktywnej roli Komisji, tak aby mogła ona wspierać wspólne uruchamianie różnych programów europejskich, a także określać odpowiednie ramy finansowe, zwłaszcza w sektorze transportu, energii i sieci ICT, które mają największe mnożniki ekonomiczne PKB.

5.4. Zdaniem Komitetu, EFIS powinien w większym stopniu koncentrować się na cyfrowej gospodarce dzielenia się w Europie, wspierając europejskie platformy inwestycyjne w celu pobudzenia wzrostu przedsiębiorstw typu start-up w tym sektorze, tworzących wysokiej jakości miejsca pracy. Konieczne jest zagwarantowanie praw pracowniczych i ochrony konsumentów.

Bruksela, dnia 15 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie nowej strategii na rzecz polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 1).

<sup>(9)</sup> Na przykład europejski system kontroli ruchu lotniczego, europejski system zarządzania ruchem kolejowym, systemy automatycznego kierowania połączonym pojazdem, sieć przesyłowa morskiej energii wiatrowej na Morzu Północnym, przemysłowy przesył danych z prędkością rzędu kilku gigabajtów, systemy obliczeń o wysokiej wydajności oraz rozwój łączności szerokopasmowych w Europie.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Śródkresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Budżet UE ukierunkowany na wyniki”**

[COM(2016) 603 final]

**„Rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020”**

[COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)]

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2012/2002 oraz rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE”**

[COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD)]

(2017/C 075/12)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

|                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 20.4.2016<br>Rada, 9.12.2016                                  |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                              |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Decyzja Prezydium                 | 20.9.2016                                                                         |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                        |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                               |
| Wynik głosowania                  | 169/5/9                                                                           |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                                   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uznaje wysiłek, który podjęła Komisja, proponując śródkresowy przegląd wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, i z zadowoleniem przyjmuje przepisy w zakresie elastyczności przyjęte, aby stawić czoła nieoczekiwanym kryzysom, które pojawiały się w ostatnich latach. Niemniej uważa, że zaproponowane ramy są niewystarczające, by sprostać wyzwaniom oraz priorytetom UE, w szczególności w odniesieniu do europejskiego projektu politycznego, który jest obecnie poważnie kwestionowany.

1.1.1. Obecnie odpowiedzi na wyzwania i kryzysy ogólnoswiatowe należy koniecznie szukać na szczeblu europejskim. W związku z powyższym EKES uważa, że w obowiązujących WRF oraz WRF na okres po roku 2020 należy odpowiednio skonsolidować zasoby własne i ukierunkować je na programy, które są w stanie:

- ożywić rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy (uwzględniając przy tym porozumienie klimatyczne z Paryża), a także wzrost zatrudnienia, innowacje oraz konkurencyjność,
- reagować na kryzys migracyjny i uchodźczy oraz kwestie związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, zagrożeniami zewnętrznymi oraz kryzysami w sektorze rolnictwa.

1.2. Zdaniem EKES-u śródkresowy przegląd WRF na lata 2014–2020 oraz debatę na temat WRF na okres po roku 2020 należy prowadzić z pełnym poszanowaniem art. 3 Traktatu z Lizbony, który gwarantuje, że państwa członkowskie zapewniają obywatelom UE godne warunki życia w trosce o ich dobrobyt, oraz art. 311 TFUE, zgodnie z którym „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”.

1.3. EKES potępia w szczególności kryzys solidarności wewnątrz UE, któremu należy stawić czoła i który należy przezwyciężyć. Niedopuszczalne jest, że niektóre państwa członkowskie stosują się do słusznej zasady solidarności, gdy chodzi o dystrybucję środków w WRF na lata 2014–2020, wyrzekają się jej natomiast, gdy trzeba stawić czoła zagrożeniom związanym z kryzysem uchodźczym i migracyjnym.

1.4. Zdolność UE do reagowania na bieżące oraz przyszłe wyzwania będzie zależeć od wymiaru jakościowego i ilościowego unijnych strategii politycznych. W debacie na temat WRF należy skupić się na ich funkcjonalności – zarówno pod względem przeznaczonych środków, jak i struktury budżetu – tak aby wyposażać UE w niezbędne środki do osiągnięcia ustalonych strategicznych celów bez zwiększania obciążenia podatkowego dla obywateli oraz przedsiębiorstw, a w szczególności należy skupić się na zdolności do zapewnienia „wartości dodanej” na szczeblu europejskim przy równym obciążeniu obywateli. Chodzi przy tym o europejską wartość dodaną, co do której istniałoby szerokie poparcie polityczne dla działań UE i która mogłaby zagwarantować rzeczywiste korzyści obywatelom Unii.

Spośród elementów o największej europejskiej wartości dodanej EKES wskazuje: wkład w finansowanie dużych inwestycji oraz innowacyjności (Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych); podkreślanie potencjalnego pozytywnego wkładu migrantów i uchodźców w gospodarkę, rynek pracy oraz przężność społeczeństwa; monitorowanie i wspieranie wdrożenia okresu programowania na lata 2014–2020 europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; wzmocnienie filaru socjalnego. Użyteczny i niezbędny mógłby być konkretny instrument na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodych, niepewnego zatrudnienia i zjawiska młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET).

1.4.1. W odniesieniu do przeglądu WRF w aspekcie ilościowym EKES popiera zwiększenie puli środków na niektóre rozdziały dotyczące wydatków, które okazały się wysoce skuteczne, a w szczególności na program „Horyzont 2020”, instrument „Łącząc Europę”, programy Erasmus+, COSME oraz Wifi4EU, a także popiera rozszerzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

1.4.2. EKES popiera również nowe środki przyjęte, by stawić czoła kryzysowi migracyjnemu (Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, Europol, Agencja ds. Azylu, dubliński wspólny europejski system azylowy, wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych wewnątrz UE oraz system wjazdu/wyjazdu) oraz niestabilnej sytuacji politycznej i gospodarczej w UE i krajach sąsiadujących (ramy partnerstwa, Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, pomoc makrofinansowa, udzielenie mandatu Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI) do zapewniania finansowania zewnętrznego, techniczne dostosowanie dotacji w ramach polityki spójności).

1.5. W odniesieniu do przeglądu WRF w aspekcie jakościowym EKES zgadza się z zamiarem wprowadzenia możliwie najprostszych i najbardziej elastycznych ogólnych zasad finansowych oraz zasad sektorowych i docenia w szczególności uproszczenie wymogów administracyjnych, o które wnioskowali beneficjenci środków unijnych, jak również uproszczenie kontroli, audytów oraz sprawozdawczości.

1.5.1. Niemniej EKES uważa, że wprowadzenie zasad lepszego wydatkowania środków (ang. „better spending”) oraz budżetowania wynikowego (ang. „performance based budgeting”) nie powinno w nadmiernym stopniu służyć jako sposób na cięcie wydatków w sektorach lub programach, których ocena jest trudniejsza niż innych, czy to dlatego, że korzyści pojawiają się tutaj dopiero w perspektywie długoterminowej, czy to dlatego, że trudniej jest je określić ilościowo. Mogłoby to być szczególnie szkodliwe dla takich programów, jak „Horyzont 2020”, instrument „Łącząc Europę” oraz COSME.

1.5.2. EKES popiera zachęty promujące odpowiedzialne wydatkowanie środków, a jednocześnie popiera ustanowienie odpowiedniego i terminowego systemu monitorowania celów w odniesieniu do różnych obszarów działania w budżecie UE.

1.6. EKES apeluje, aby z myślą o debacie nad propozycją dotyczącą WRF na okres po roku 2020 starannie już teraz ocenić wyniki uzyskane w ramach obecnego budżetu – również w świetle śródkresowego przeglądu – oraz przedyskutować priorytetowe kwestie, którym należy stawić czoła, i zmiany, które należy wprowadzić.

1.7. EKES uważa, że korzystne było dostosowanie okresu obowiązywania najbliższych WRF do cyklu politycznego Komisji i Parlamentu. Popiera wniosek, by ustanowić okres obowiązywania WRF na 5 + 5 lat – z obowiązkowym przeglądem śródkresowym – w odniesieniu do tych pozycji budżetu, które wymagają długoterminowego planowania (w szczególności polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich), w odniesieniu do wszystkich innych pozycji budżetu natomiast wprowadzić średnioterminowy okres obowiązywania wynoszący 5 lat, dostosowany do wyborów europejskich.

1.8. EKES wspiera wysiłki Komisji zmierzające do wprowadzenia nowych rodzajów zasobów własnych oraz prace prowadzone przez Grupę Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. Niemniej byłoby korzystne, gdyby wnioski w sprawie systemu zasobów własnych, które Komisja opracuje, omówiono i rozpatrywano – z odpowiednim udziałem EKES-u – w trakcie roku 2017 z myślą o opracowaniu WRF na okres po roku 2020.

1.8.1. W tym kontekście EKES zwraca uwagę, że UE powinna zapewnić sobie niezależny, przejrzysty i sprawiedliwy system zasobów własnych, ograniczając jednocześnie system oparty na składkach krajowych państw członkowskich, jednak nie zwiększając obciążenia podatkowego, zwłaszcza w przypadku obywateli znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. Podkreśla znaczenie walki z uchylaniem się od opodatkowania, także dzięki większej przejrzystości<sup>(1)</sup>, oraz z wszelkimi formami nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

1.8.2. EKES wzywa Komisję do niezwłocznego oszacowania strat w budżecie wynikających z wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE.

1.9. EKES popiera stanowisko, według którego w Unii powinno być „więcej (lepiej) Europy, a nie mniej”<sup>(2)</sup>. Kryzys UE wynika z braku strategicznej wizji przyszłości Europy. Kryzys może się pogłębić, jeśli WRF na okres po roku 2020 nie zaradzą jego przyczynom, związanym z deficytem demokracji i praworządności oraz skutkami dla grup społecznych oraz sektorów przemysłowych „przegrywających” w procesie globalizacji. Unia musi powrócić do wzniosłej wizji swojej przyszłości, aby móc rywalizować z głównymi podmiotami na arenie światowej, do czego niezbędne są ambitne WRF na miarę wyzwań, które przed nami stoją.

1.10. Warunkiem skutecznego osiągnięcia celów zdefiniowanych w WRF i nowym budżecie UE jest to, by budżet UE realizowany był w sposób efektywny, przejrzysty i wzorowy, by dawał możliwość odbudowy zaufania w oczach obywateli Europy, by uzmysłowił im korzyści płynące z Europy i koszty braku Europy.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Pakiet zaproponowany przez Komisję Europejską w związku ze śródkresowym przeglądem WRF na lata 2014–2020 przewiduje zmiany ustawodawcze oraz realokacje środków w wysokości 12,8 mld EUR do końca okresu – wliczając w to projekt budżetu na rok 2017 – przeznaczone na wzrost, zatrudnienie, migrację i bezpieczeństwo. W szczególności przegląd dotyczy:

- w aspekcie ilościowym, zwiększenia środków na programy określone jako priorytetowe i skuteczne, takie jak Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS),
- w aspekcie jakościowym, uproszczenia przepisów ogólnych i sektorowych oraz większej elastyczności we wdrażaniu środków unijnych, przy jednoczesnym ukierunkowaniu budżetu na wyniki (BFOR).

2.2. EKES wspominał już wcześniej<sup>(3)</sup> i pragnie powtórzyć w niniejszej opinii, że jest świadomy kompromisu osiągniętego w 2013 r. przez Komisję w kwestii WRF, który to kompromis pogodził dwa przeciwstawne postulaty w złożonym kontekście społecznym, gospodarczym oraz politycznym. Pierwszym postulatem była wola niektórych państw członkowskich, by ograniczyć zaangażowanie środków publicznych w następstwie kryzysu gospodarczego i finansowego. Drugim postulatem była konieczność odpowiedniego i skutecznego sprostania ambitnym celom postawionym przed UE zarówno w Traktacie z Lizbony, jak i w strategii „Europa 2020”.

2.3. Kontekst, w którym przeprowadza się obecnie śródkresowy przegląd WRF, pod pewnymi względami zmienił się w porównaniu z 2013 r. UE nadal doświadcza trudności z uwagi na skutki – wciąż jeszcze silnie odczuwane w niektórych państwach członkowskich – kryzysu finansowego i gospodarczego, dotykające przede wszystkim osób o niskich i średnich dochodach, czemu towarzyszy brak wspólnej reakcji na ten kryzys na szczeblu unijnym. Obok tych trudności pojawiły się nowe obawy o charakterze społecznym, politycznym i instytucjonalnym, włączając w to niedawne ataki terrorystyczne w Europie.

2.3.1. Po pierwsze, do Europy napływa coraz więcej migrantów i uchodźców uciekających przed wojnami i ubóstwem występującymi w Afryce i na Bliskim Wschodzie, które to zjawisko wzbudza niepokój wśród europejskiej opinii publicznej, przede wszystkim w krajach śródziemnomorskich i bałkańskich, które znajdują się na pierwszej linii, oraz w krajach docelowych, które wzywa się do zapewnienia integracji.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u „Publiczna przejrzystość podatkowa (sprawozdawczość w podziale na kraje)” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62).

<sup>(2)</sup> Por.: „[...] ustawienie wskaźników pomocniczości w pozycji »więcej Europy« oraz »lepsz Europa« [...]”, opinia EKES-u „Zaktualizowana analiza kosztów rezygnacji z integracji europejskiej” (Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 36).

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 32).

2.3.2. Po drugie, istnieje powszechny sceptycyzm co do zdolności polityki, a tym samym również zdolności UE, do utrzymania dobrobytu gospodarczego oraz spójności społecznej<sup>(4)</sup>, co pociąga za sobą żądanie, by pozostawić więcej miejsca rządowi narodowemu, i to właśnie w takim momencie historycznym, gdy UE, na odwrót, powinna odgrywać rolę podmiotu globalnego.

2.3.3. Po trzecie, wynik referendum w sprawie wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE (tzw. Brexit) pokazał, że UE nie jest oczywistym i nieodwracalnym wyborem, a ponadto spowodował on niespotykane wcześniej problemy instytucjonalne i finansowe dotyczące WRF – wobec zbliżającego się wyjścia z UE jednego państwa członkowskiego.

2.4. W tym szybko zmieniającym się kontekście ocena skuteczności WRF zależy od pełnego poszanowania prawa wspólnotowego, a w szczególności art. 3 Traktatu z Lizbony, który stawia za cel zagwarantowanie obywatelom UE godnych warunków życia w trosce o ich dobrobyt<sup>(5)</sup>, oraz art. 311 TFUE, na podstawie którego „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”.

2.5. Zdolność UE do reagowania na bieżące oraz przyszłe wyzwania będzie zależała od wymiaru jakościowego i ilościowego unijnych strategii działania. Chodzi o to, aby przeanalizować, w których sektorach lepiej jest ponieść wydatki, aby osiągnąć wzrost gospodarczy, zatrudnienie i zapewnić reagowanie na nowe wyzwania; w jakim kształcie wydatki osiągają największą skuteczność; w jaki sposób przeprowadzić dogłębną – a nie tylko formalną – ocenę inwestycji; w końcu jak informować o działaniach instytucji europejskich w kontekście powszechnego braku zaufania ze strony obywateli<sup>(6)</sup>.

2.6. Z powyższych względów można stwierdzić, że – pomimo uznania dla wysiłków, które poczyniła Komisja, proponując przegląd śródkresowy WRF na lata 2014–2020 – zaproponowane ramy są całkowicie niewystarczające, aby sprostać trudnościom i osiągnąć priorytety UE.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. W odniesieniu do przeglądu WRF w aspekcie jakościowym EKES zgadza się z zamiarem wprowadzenia możliwie jak najprostszych i jak najbardziej elastycznych ogólnych zasad finansowych oraz zasad sektorowych i docenia w szczególności uproszczenie wymogów administracyjnych, o które wnioskowali beneficjenci środków unijnych, jak również uproszczenie kontroli, audytów oraz sprawozdawczości.

3.2. Niemniej EKES uważa, że wprowadzenie zasad lepszego wydatkowania środków (ang. „better spending”) oraz budżetowania wynikowego (ang. „performance based budgeting”) nie powinno w nadmiernym stopniu służyć jako sposób na cięcie wydatków w sektorach lub programach, których ocena jest trudniejsza niż innych, czy to dlatego, że korzyści pojawiają się tam dopiero w perspektywie długoterminowej, czy to dlatego, że trudniej jest je określić ilościowo. Mogłoby to być szczególnie szkodliwe dla takich programów, jak „Horyzont 2020”, instrument „Łącząc Europę” oraz COSME.

3.2.1. EKES popiera zachęty promujące odpowiedzialne i efektywne wydatkowanie środków, a jednocześnie popiera ustanowienie odpowiedniego i terminowego systemu monitorowania celów w odniesieniu do różnych obszarów działania w budżecie UE.

3.3. Niemniej samo to nie wystarczy, aby w sposób konkretny odpowiedzieć na coraz powszechniejsze obawy gospodarcze, społeczne i polityczne, ożywiając wzrost i zatrudnienie oraz wzmacniając filar socjalny. Jest to szczególnie istotne wobec braku środków dodatkowych w sektorach, w których budżet unijny posiada wartość dodaną w porównaniu ze strategiami politycznymi, które mogą wdrażać samodzielnie poszczególne państwa członkowskie.

3.4. Jak już stwierdzono we wcześniejszych opiniach EKES-u, trudności, którym UE stawia czoła, sprawiają, że zwiększenie budżetu unijnego jest nie tylko pożądane, lecz wręcz konieczne<sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Tylko jedna trzecia obywateli europejskich ma zaufanie do UE i jej instytucji. Komisja Europejska, Public opinion in the European Union [„Opinia publiczna w Unii Europejskiej”], Eurobarometr 85, badanie standardowe, maj 2016 r. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>.

<sup>(5)</sup> „The Union’s aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples...”.

<sup>(6)</sup> „Śródkresowy przegląd wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020; budżet UE ukierunkowany na rezultaty” (SWD(2016) 299 final).

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u „Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020” (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 32).

3.5. Odpowiedź na wyzwania powinna przyjąć przede wszystkim formę silnego wsparcia i zachęt na rzecz inwestycji, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W 2014 r. poziom inwestycji był o 15 % niższy niż w roku 2007 – zaraz po wielkim kryzysie finansowym i gospodarczym – co odpowiada spadkowi o 430 mld EUR w porównaniu z poziomem maksymalnym oraz spadkowi o około 300 mld EUR w porównaniu ze średnią z ostatnich lat, przy czym jedynie pięć państw (Hiszpania, Włochy, Grecja, Zjednoczone Królestwo i Francja) odpowiada za 75 % tego spadku<sup>(8)</sup>.

3.6. Aby pośrednio zaradzić luce inwestycyjnej, Komisja zaproponowała i uruchomiła EFIS, który za pośrednictwem EBI powinien prowadzić do udostępniania zasobów prywatnych w uzupełnieniu do unijnych. Ocena EFIS zależy od zdolności do wspierania projektów innych niż te, które uzyskiwałyby finansowanie na normalnych warunkach. Pierwsze analizy pokazują, iż większość projektów w ramach EFIS jest w dużym stopniu podobnych do innych projektów finansowanych na normalnych warunkach przez EBI, przede wszystkim w regionach bardziej rozwiniętych<sup>(9)</sup>. EKES apeluje, by silniej skupiono się na projektach faktycznie innowacyjnych, ryzykownych i niedających się finansować w inny sposób, które mogą prowadzić do rzeczywistego wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia w UE.

3.7. Kryzys migracyjny i uchodźczy nie dotyczy jedynie obowiązku przyjmowania przybywających do UE osób. Środki przyznane przez UE mogłyby również posłużyć do tego, by zamiast na obawy dotyczące zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego zwrócić uwagę na szanse, podkreślając potencjalne korzyści dla gospodarki, rynku pracy oraz rozwoju społecznego. EKES – zgadzając się w tym względzie z Parlamentem Europejskim<sup>(10)</sup> – uważa, że środki przyznane na dział 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”) oraz dział 4 („Globalny wymiar Europy”), w szczególności w odniesieniu do kryzysu uchodźczego i pomocy zewnętrznej, mogą okazać się niewystarczające w najbliższych miesiącach i latach, i w związku z tym wzywa do podniesienia limitów przewidzianych wydatków.

3.7.1. Ponadto EKES w tym kontekście potępia w szczególności kryzys solidarności wewnątrz UE, któremu należy stawić czoła i który należy przezwyciężyć. Niedopuszczalne jest, że niektóre państwa członkowskie stosują się do słusznej zasady solidarności, gdy chodzi o dystrybucję środków w WRF na lata 2014–2020, wyrzekają się jej natomiast, gdy trzeba stawić czoła zagrożeniom związanym z kryzysem uchodźczym i migracyjnym.

3.8. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – dysponujące budżetem 454 mld EUR na okres programowania 2014–2020 – stanowią centralny element strategii „Europa 2020” i powiązanych celów. Jako główny instrument inwestowania w UE mogą przyczyniać się do wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy dzięki zapewnieniu większej spójności społecznej i terytorialnej. Instytucje europejskie muszą starannie monitorować i wspierać wdrożenie nowo uruchomionego cyklu, tak aby zagwarantować w szczególności osiągnięcie oczekiwanych wyników uzgodnionych wspólnie przez Komisję, państwa członkowskie oraz regiony. Zakłada to konieczność ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi reprezentowanymi w EKES-ie.

3.9. Bezrobocie młodzieży (ok. 20 % siły roboczej, przy czym występują znaczące różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi<sup>(11)</sup>), niepewne warunki zatrudnienia i zjawisko młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (19 % ludności w wieku 20–34 lat<sup>(12)</sup>) pozostają na niedopuszczalnym poziomie, co szkodzi poziomowi wykształcenia ludzi młodych i ogólnie kapitałowi ludzkiemu w Europie. Aby stawić czoła tym problemom, inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) musi zostać wzmocniona i sfinansowana większymi środkami, a limity wydatków przewidziane w dziale 1B („Spójność społeczna i terytorialna”) muszą zostać podniesione.

3.10. Wreszcie, konieczne jest rozwiązanie kwestii opóźnień płatności. Powstała w ostatnich latach luka między zobowiązaniami a płatnościami na rzecz państw członkowskich osiągnęła pod koniec 2014 r. prawie 25 mld EUR i powinna zostać pokryta do końca 2016 r. Negatywne skutki zaległych płatności uderzają we wszystkich beneficjentów budżetu UE, włączając przedsiębiorstwa, instytuty badawcze oraz władze lokalne. Biorąc pod uwagę sam bardzo ograniczony – w zestawieniu z PKB Europy – budżet, wydaje się niezbędne, by zapewnić przynajmniej terminowe opłacanie podjętych zobowiązań i przedsięwziąć wszelkie możliwe środki w celu zapobieżenia temu problemowi również w następnych WRF.

<sup>(8)</sup> Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, *Why does the EU need an investment plan?* [„Dlaczego UE potrzebny jest plan inwestycyjny?”], 2015.

<sup>(9)</sup> Claeyes, G; Leandro, A., *Assessing the Juncker Plan after one year* [„Ocena planu Junckera po roku”], Bruegel.org, maj 2016.

<sup>(10)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2016 r. „Przygotowanie powyborczej rewizji WRF na lata 2014–2020: wkład Parlamentu przed wnioskiem Komisji” (P8\_TA-PROV(2016)0309).

<sup>(11)</sup> Eurostat, Statystyki dotyczące bezrobocia, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

<sup>(12)</sup> Eurostat, Statystyki dotyczące młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

3.11. EKES popiera zwiększenie puli środków na niektóre rozdziały dotyczące wydatków, które okazały się wysoce skuteczne, a w szczególności na program „Horyzont 2020”, instrument „Łącząc Europę” w sektorze transportu, programy Erasmus+, COSME oraz Wifi4EU, a także popiera rozszerzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

3.11.1. EKES popiera również nowe środki przyjęte, by stawić czoła kryzysowi migracyjnemu (Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, Europol, Agencja ds. Azylu, dubliński wspólny europejski system azylowy, wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych wewnątrz UE oraz system wjazdu/wyjazdu) oraz niestabilnej sytuacji politycznej i gospodarczej w UE i krajach sąsiadujących (ramy partnerstwa, Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, pomoc makrofinansowa, udzielenie mandatu Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI) do zapewniania finansowania zewnętrznego, techniczne dostosowanie dotacji w ramach polityki spójności).

#### 4. Wieloletnie ramy finansowe na okres po roku 2020

4.1. Komisja przedstawi do dnia 1 stycznia 2018 r. wniosek dotyczący WRF na okres po roku 2020. EKES apeluje, aby już teraz starannie ocenić wyniki uzyskane w ramach obecnego budżetu – również w świetle śródkresowego przeglądu – oraz przedyskutować priorytetowe kwestie, którym należy stawić czoła, i zmiany, które należy wprowadzić. Ma to na celu, by WRF sprostały wyzwaniom i priorytetom długoterminowym UE.

4.2. Kryzys UE wynika z braku strategicznej wizji przyszłości Europy na szczeblu wspólnotowym. Kryzys może się pogłębić, jeśli WRF na okres po roku 2020 nie zaradzą jego przyczynom, związanym z deficytem demokracji i praworządności oraz skutkami dla grup społecznych oraz sektorów przemysłowych „przegrywających” w procesie globalizacji. Podczas gdy reguły fiskalne UE ograniczyły zdolność państw członkowskich do podejmowania niezależnej inicjatywy – powodując niepewność rynku pracy i siatki bezpieczeństwa socjalnego – to jednocześnie do teraz nie zapewniły one obywatelom sieci zabezpieczenia społecznego na szczeblu unijnym, a już zwłaszcza nie stworzyły rzeczywiście innowacyjnego i konkurencyjnego europejskiego systemu gospodarczego, który mógłby skutecznie mierzyć się z globalnymi wyzwaniami.<sup>(13)</sup>

4.3. Jest bardzo istotne, by w nowych WRF, jak również w odniesieniu do nowych zasobów, zwrócić większą uwagę na główne strategiczne priorytety dla Europy, decydujące o istnieniu samej UE, takie jak:

- stymulowanie wzrostu i zatrudnienia przede wszystkim wśród ludzi młodych, w szczególności w odniesieniu do nowych zawodów powiązanych z rozwojem informatycznym i telekomunikacyjnym (poczynając od „internetu przedmiotów” lub przemysłu 4.0),
- stworzenie odpowiednich funduszy na rzecz przekwalifikowania, tak aby zarządzać głębokimi przemianami zachodzącymi w systemie produkcji i na rynku pracy, wywołanymi przez nowe technologie, które to przemiany prowadzą do powstania nowych zawodów i jednoczesnego zanikania innych,
- przezwyciężenie luki inwestycyjnej spowodowanej kryzysem gospodarczym i finansowym oraz przeciwdziałanie utrzymującym się skutkom kryzysu – zwłaszcza w odniesieniu do osób o średnich i niskich dochodach – pogłębionym przez politykę oszczędnościową w państwach strefy euro,
- zrównoważenie środowiskowe, jako następstwo porozumienia klimatycznego z Paryża, wraz ze zwiększeniem zaangażowania środków ze wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz z uwzględnieniem potrzeby realokacji w odniesieniu do pracowników oraz zawodów, które dotknęła postępująca dekarbonizacja gospodarki,
- towarzyszenie w wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE w taki sposób, aby nie ucierpiały gospodarki pozostałych państw członkowskich oraz możliwości zatrudnienia dla obywateli UE,
- zewnętrzna pomoc dla krajów sąsiedzkich oraz rozwijających się, dla których Europa stanowi model odniesienia i globalny podmiot.

<sup>(13)</sup> P. De Grauwe, What Future for the EU After Brexit? [Jaka przyszłość czeka UE po Brexicie?], CEPS, październik 2016 r.

4.4. Co do zmiany okresu obowiązywania WRF EKES – zgadzając się w tym względzie z Parlamentem Europejskim<sup>(14)</sup> – uznaje za potrzebne, aby dostosować ten okres do cyklu politycznego Komisji i Parlamentu, tak aby w centrum dyskusji w toku europejskiej kampanii wyborczej znalazły się priorytety budżetu unijnego. Popiera wniosek, by ustanowić okres obowiązywania WRF na 5 + 5 lat – z obowiązkowym przeglądem śródkresowym – w odniesieniu do tych pozycji budżetu, które wymagają długoterminowego planowania (w szczególności polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich), w odniesieniu do wszystkich innych pozycji budżetu natomiast wprowadzić średnioterminowy okres obowiązywania wynoszący 5 lat, dostosowany do wyborów europejskich.

4.5. Stosowne jest, aby Komisja – również w oczekiwaniu na wnioski dotyczące WRF na okres po roku 2020 – oszacowała dokładnie skutki Brexitu pod względem wpływu na dochody i wydatki UE<sup>(15)</sup>.

4.6. W strefie euro właściwy budżet powinien odpowiadać na konkretne problemy państw członkowskich, które przyjęły euro. Przywołując jeszcze raz propozycję EKES-u, „konieczne jest poczynienie postępów na drodze do odpowiedniego własnego budżetu strefy euro, któremu towarzyszyłyby wspólne przepisy. Jest to jedyne rozwiązanie, które pozwoli podjąć kroki w kierunku wspólnej polityki podatkowej i amortyzacji wstrząsów, które mogą wystąpić w przyszłości”<sup>(16)</sup>.

4.7. Z perspektywy wpływów nowe WRF powinny uwzględniać propozycje Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych (HLGOR) pod przewodnictwem Mario Montiego, która do końca 2016 r. powinna przedstawić sprawozdanie końcowe, któremu towarzyszyć będzie wniosek ustawodawczy w tej sprawie przedstawiony przez Komisję.

4.7.1. Za szczególnie istotny EKES uważa nowy budżet obejmujący w przeważającej mierze środki własne, właściwie ukierunkowane i zrównoważone – w zestawieniu z wkładami krajowymi, które, przeciwnie, wzmacniają niewłaściwą zasadę „sprawiedliwego zwrotu”. Z tego powodu EKES podtrzymuje stanowisko przyjęte w poprzednich opiniach<sup>(17)</sup> i popiera wniosek Komisji dotyczący zasobów własnych, z których dochody zasiląby bezpośrednio budżet UE, bez pośrednictwa państw członkowskich. Tworząc taki nowy system, należy uniknąć podnoszenia obciążeń podatkowych, a w szczególności większego niż obecnie obciążania obywateli znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, jak też małych i średnich przedsiębiorstw.

4.7.2. Należy określić wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania osób prawnych (CCCTB) w celu zwiększenia przejrzystości podatkowej, zwalczania oszustw podatkowych oraz poprawienia tworzenia miejsc pracy, inwestycji i handlu w UE.

4.8. EKES popiera stanowisko, według którego w Unii powinno być „więcej (lepszego) Europy, a nie mniej”. Warunkiem skutecznego osiągnięcia celów zdefiniowanych w WRF jest to, by nowy budżet UE realizowany był w sposób efektywny, przejrzysty i wzorowy, by dawał możliwość odbudowy zaufania w oczach obywateli Europy, by uzmysłowił im korzyści płynące z Europy i koszty braku Europy.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(14)</sup> Zob. przypis 10.

<sup>(15)</sup> Instytut Analiz Podatkowych (ang. Institute for Fiscal Studies) oszacował, iż średnia składka roczna netto Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE wynosi około 8 mld EUR. Zob. Institute for Fiscal Studies, 2016, The Budget of the EU: a guide. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie następnej kadencji prawodawcy europejskiego, „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u, „Przegląd budżetu UE” (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich”**

[COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Sprawozdawca generalny: **Mihai IVAȘCU**

|                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Rada, 21.11.2016                                                                  |
| Podstawa prawna                   | Art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                              |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                        |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                               |
| Wynik głosowania                  | 176/1/4                                                                           |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                                   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia obecne wysiłki Komisji w zakresie zwalczania agresywnego planowania podatkowego, których efektem jest dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania<sup>(1)</sup>, dobrze wpisująca się w projekt OECD dotyczący erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS)<sup>(2)</sup> oraz będąca odpowiedzią na żądania europejskich zainteresowanych stron, takich jak społeczeństwo obywatelskie, państwa członkowskie i Parlament Europejski.

1.2. Chociaż przeprowadzenie dokładnej analizy ekonomicznej wpływu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych jest trudne, co potwierdza również OECD, EKES uważa, że przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich<sup>(3)</sup> (zwanej dalej „dyrektywą”) powinno przyczynić się do znacznego zwiększenia wpływów z podatku od osób prawnych (CIT) we wszystkich państwach członkowskich.

1.3. EKES uważa, że pełne możliwości dyrektywy będzie można wykorzystać tylko pod warunkiem wdrożenia podobnych przepisów w państwach trzecich. Istnienie równych warunków działania i sprawiedliwość w międzynarodowej polityce podatkowej mają pierwszorzędne znaczenie dla skutecznego stosowania przepisów. Bez spełnienia tego warunku jednolity rynek może stracić część swojej atrakcyjności na rzecz słabiej uregulowanych rynków, a pozytywny wpływ dyrektywy będzie minimalny.

1.4. EKES zgadza się, że rozbieżności muszą być regulowane przepisami tylko wówczas, gdy jedno z przedsiębiorstw powiązanych posiada skuteczną kontrolę nad innym przedsiębiorstwem powiązanym poprzez wynoszący co najmniej 50 % udział w prawach głosu, kapitale lub uprawnieniu do otrzymania zysków.

1.5. Komitet uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na importowane rozbieżności, które zmniejszają skuteczność przepisów służących eliminowaniu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, jak również że konieczne są dalsze uściślenia w celu zapewnienia spójnego stosowania przepisów we wszystkich państwach członkowskich.

1.6. Jeśli chodzi o stosowanie przez jurysdykcje podatkowe różnych okresów rozliczeniowych, EKES zgadza się, że fakt istnienia takich różnic czasowych nie powinien być źródłem rozbieżności w wynikach podatkowych. Jednocześnie podatnik musi mieć obowiązek zgłoszenia danej płatności w obydwu jurysdykcjach w odpowiednim terminie.

1.7. EKES popiera obecne podejście w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, uważając przy tym, że państwa członkowskie powinny również przywrócić się przyczynom stosowania struktur hybrydowych, wyeliminować potencjalne luki i zapobiegać agresywnemu planowaniu podatkowemu, zamiast koncentrować się wyłącznie na uzyskiwaniu dochodów podatkowych.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(2)</sup> Zjawisko erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków dotyczy strategii unikania opodatkowania, w których wykorzystuje się luki w przepisach podatkowych i rozbieżności między tymi przepisami w celu sztucznego przenoszenia zysków do krajów z zerowym lub niskim podatkiem, <http://www.oecd.org/ctp/beps/>.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 687 final.

1.8. EKES zaleca wszystkim państwom członkowskim, aby rozważyły możliwości wprowadzenia i stosowania sankcji wobec podatników czerpiących korzyści z rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych w celu zapobiegania takim praktykom lub ich zwalczania.

1.9. EKES proponuje, aby Komisja przystąpiła do opracowywania szeroko zakrojonego sprawozdania opisującego stan wdrożenia dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich i zawierającego globalny obraz sytuacji w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

1.10. EKES uważa, że państwa członkowskie powinny dzielić się odpowiednią wiedzą i najlepszymi praktykami, aby przyspieszyć ten proces i zapewnić jednolite wdrażanie.

## 2. Kontekst opinii, w tym wniosku ustawodawczego, którego dotyczy opinia

2.1. W styczniu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania w ramach planu na rzecz sprawiedliwszego i skuteczniejszego opodatkowania osób prawnych<sup>(4)</sup>. Pakiet ten zawiera konkretne środki służące zapobieganiu agresywnemu planowaniu podatkowemu, zwiększeniu przejrzystości podatkowej oraz stworzeniu równych warunków działania dla wszystkich przedsiębiorstw w UE.

2.2. Pakiet zawiera komunikat przewodni<sup>(5)</sup>, przedstawiający kontekst polityczny, gospodarczy i międzynarodowy walki z agresywnym planowaniem podatkowym, a także główne elementy pakietu, a mianowicie dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania<sup>(6)</sup>, dyrektywę zmieniającą dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej<sup>(7)</sup>, zalecenie Komisji w sprawie wdrażania środków przeciwdziałających nadużyciom postanowień konwencji podatkowych<sup>(8)</sup> oraz komunikat w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania<sup>(9)</sup>, dotyczący współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

2.3. W dniu 12 lipca 2016 r. Rada Ecofin wydała oświadczenie w sprawie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, w którym zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosku w sprawie zasad spójnych z zasadami zalecanymi w sprawozdaniu OECD dotyczącym działania 2 w kontekście erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków oraz nie mniej skutecznych niż te zasady, w odniesieniu do rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych z udziałem państw trzecich. Większość państw członkowskich zobowiązała się do wprowadzenia tych zaleceń w życie.

2.4. Dyrektywa zmienia dyrektywę w sprawie przeciwdziałania opodatkowaniu i jest częścią pakietu obejmującego wniosek w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) i wniosek w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCTB), których przepisy dotyczące rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych są skorelowane z przepisami dyrektywy.

2.5. Biorąc pod uwagę poparcie państw członkowskich i oświadczenia Rady Ecofin w tej kwestii, Komisja przygotowała wniosek dotyczący zmiany dyrektywy (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich, takich jak rozbieżności w kwalifikacji stałych zakładów hybrydowych, przeniesienia hybrydowe, importowane rozbieżności w kwalifikacji i rozbieżności w kwalifikacji związane z podwójną rezydencją podatkową.

2.6. Jednak zważywszy, że wytyczne nie mogą być wiążące dla państw członkowskich, konieczne jest przyjęcie wiążących przepisów, aby zapewnić skuteczne wyeliminowanie tych rozbieżności przez państwa członkowskie. Działania podejmowane niezależnie przez państwa członkowskie doprowadziłyby tylko do zwiększenia fragmentacji rynku wewnętrznego i utrwalenia istniejących rozbieżności oraz uniemożliwiłyby pobór istotnej części podatków.

2.7. Celem wniosku Komisji jest zapobieganie rozbieżnościom wynikającym z różnic w klasyfikacji prawnej podmiotu lub instrumentu finansowego. Ponadto we wniosku tym uwzględniono rozbieżności wynikające z różnic w przepisach dotyczących traktowania obecności handlowej jako stałego zakładu. Zgodnie z przepisami zawartymi we wniosku państwa członkowskie będą miały obowiązek odmowy odliczenia płatności przez podatnika lub nakazania podatnikowi uwzględnienia płatności lub zysku w jego dochodzie podlegającym opodatkowaniu, stosownie do przypadku.

2.8. Dyrektywa nie przewiduje pełnej harmonizacji, ale ogranicza się do zwalczania rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych w ramach agresywnego planowania podatkowego przez reagowanie na sytuacje odliczeń w jednym państwie bez ujęcia dochodu w podstawie opodatkowania w drugim państwie lub nieopodatkowania dochodu w jednym państwie bez włączenia tego dochodu w innym państwie, jak również przez usunięcie przypadków podwójnego opodatkowania.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en).

<sup>(5)</sup> COM(2016) 23 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 25 final.

<sup>(8)</sup> C(2016) 271 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 24 final.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uznaje, że obecne systemy opodatkowania osób prawnych zostały opracowane zgodnie z realiami gospodarczymi minionej ery, w której przedsiębiorstwa były fizycznie i prawnie powiązane z lokalnymi rynkami. Ponieważ takie powiązanie przestało być ogólnym przypadkiem, konieczne jest dostosowanie ram podatkowych do otoczenia międzynarodowego i obecnych wyzwań.

3.2. EKES docenia obecne wysiłki Komisji w tym obszarze, których efektem jest dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, dobrze wpisująca się w projekt OECD dotyczący erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków oraz będąca odpowiedzią na żądania europejskich zainteresowanych stron, takich jak społeczeństwo obywatelskie, państwa członkowskie i Parlament Europejski.

3.3. EKES popiera wnioski OECD i G20 w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków oraz regulacje wprowadzone przez obecną dyrektywę.

3.4. EKES dostrzega, że wniosek służy rozwiązaniu problemu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych wskazanych w sprawozdaniu OECD dotyczącym działania 2 w kontekście erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków<sup>(10)</sup> oraz że nie obejmuje przypadków niepłacenia podatku lub płacenia bardzo niskiego podatku ze względu na niską stopę opodatkowania lub specyfikę systemu podatkowego w danej jurysdykcji podatkowej.

3.5. Rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych uznaje się za powszechną praktykę w zakresie agresywnego planowania podatkowego, stosowaną przez korporacje wielonarodowe rejestrujące siedziby lub biura handlowe w wielu krajach, i to zarówno w państwach członkowskich, jak i w państwach trzecich. Ponieważ dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 obecnie odnosi się tylko do rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych występujących na poziomie państw członkowskich, EKES zgadza się, że istnieje potrzeba jego zmiany poprzez dodanie przepisów regulujących przypadki z udziałem państw trzecich wyłącznie w celu ochrony jednolitego rynku. EKES zwraca jednak uwagę na uzależnienie przepisów obowiązujących w UE od tego, czy państwo trzecie stosuje w danej sytuacji własne przepisy dotyczące rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

3.6. EKES wskazywał już wcześniej, że agresywne planowanie podatkowe pociąga za sobą erozję bazy podatkowej państw członkowskich na poziomie 50–70 mld EUR rocznie<sup>(11)</sup>, gdzie znaczny odsetek tych strat wynika z rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, które znacząco ograniczają wpływy podatkowe i w istotnym stopniu negatywnie oddziałują na konkurencję, sprawiedliwość i przejrzystość. Chociaż przeprowadzenie dokładnej analizy ekonomicznej wpływu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych jest trudne, co potwierdza również OECD, EKES uważa, że przyjęcie dyrektywy przyczyni się do znacznego zwiększenia wpływów z podatku od osób prawnych (CIT) we wszystkich państwach członkowskich.

3.7. Ocena skutków wniosku w odniesieniu do zmienianej dyrektywy nie została przeprowadzona ze względu na silne powiązanie z kompleksowym sprawozdaniem OECD dotyczącym erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków, dokumentem roboczym służb Komisji<sup>(12)</sup>, zawierającym istotną analizę, przeprowadzonymi już konsultacjami oraz oświadczeniem Rady zawierającym postulat, aby dyrektywa w tej sprawie została przedstawiona do października 2016 r. Państwa członkowskie mają obowiązek przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy oraz obowiązek przekazania Komisji tekstu tych przepisów w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r. EKES zgadza się, że na obecnym etapie nie ma potrzeby przeprowadzenia oceny skutków.

3.8. Komisja proszona jest o dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy cztery lata po jej wejściu w życie i przedstawienie Radzie stosownego sprawozdania. EKES sugeruje jednak, aby Komisja dokonywała corocznych ocen stanu wdrożenia dyrektywy i aby przedłożyła Radzie ocenę wdrożenia po roku od upływu proponowanego terminu. Ocena ta powinna zawierać analizę stanu wdrożenia przepisów w państwach członkowskich, jak również kompleksową analizę poświęconą państwom trzecim, które wdrożyły lub są w trakcie wdrażania przepisów OECD dotyczących erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, a także poświęconą pozycji jednolitego rynku UE w ujęciu globalnym. Ponadto EKES zaleca, aby Komisja uwzględniła w sprawozdaniu wszelkie zakłócenia krajowych ram prawnych, tj. odmienne wyniki podatkowe, handlowe lub regulacyjne, gdyby wystąpiły takie sytuacje.

3.9. EKES zaleca, aby po przeprowadzeniu oceny wdrażania Komisja opracowała ogólną ocenę skutków dyrektywy pod kątem wpływu na jednolity rynek. Analizę tę należy przeprowadzić niezwłocznie po udostępnieniu niezbędnych danych przez państwa członkowskie.

<sup>(10)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

<sup>(12)</sup> SWD(2016) 345 final.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Dyrektywa uwzględnia szeroką definicję terminu „przedsiębiorstwo powiązane”, obejmującą podmioty, które do celów rachunkowości wchodzi w skład tej samej skonsolidowanej grupy, przedsiębiorstwa mające znaczący wpływ na zarządzanie podatnikiem, jak również te, na zarządzanie którymi podatnik wywiera znaczący wpływ. EKES zgadza się, że rozbieżności muszą być regulowane przepisami tylko wówczas, gdy jedno z przedsiębiorstw powiązanych posiada skuteczną kontrolę nad innym przedsiębiorstwem powiązanym.

4.2. EKES popiera dodatkowe przepisy wprowadzane przez dyrektywę. Jednakże istnienie równych warunków działania i sprawiedliwość w międzynarodowej polityce podatkowej mają pierwszorzędne znaczenie dla skutecznego stosowania przepisów. Bez spełnienia tego warunku jednolity rynek może stracić część swojej atrakcyjności na rzecz słabiej uregulowanych rynków.

4.3. EKES uważa, że w przypadkach gdy istnieje możliwość występowania rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, preferowane są z pewnością inwestycje transgraniczne, a nie inwestycje krajowe, co prowadzi do oczywistego zakłócenia jednolitego rynku.

4.4. Rada zaproponowała datę 31 grudnia 2018 r. jako termin, do którego państwa członkowskie powinny włączyć dyrektywę do swoich ram prawnych. EKES uważa, że jest to rozsądny termin, zalecając jednocześnie staranne monitorowanie postępów we wdrażaniu, tak aby zapewnić osiągnięcie celów dyrektywy przez państwa członkowskie przed upływem zaproponowanego terminu. Jeśli jednak działania nie będą realizowane w sposób spójny, konkurencyjność przedsiębiorstw na poziomie UE może zostać poważnie osłabiona.

4.5. Biorąc pod uwagę fakt, że plan działania dotyczący BEPS jest ustaleniem w oparciu o konsensus bez wiążących postanowień oraz że nie wszystkie państwa członkowskie UE są członkami OECD, EKES docenia wsparcie państw niebędących członkami OECD w koordynowaniu i wdrażaniu projektu BEPS. EKES zaleca jednak, aby zwrócono szczególną uwagę na proces wdrażania w tych krajach, zarówno w odniesieniu do dyrektywy, jak i samej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

4.6. W dyrektywie nie zaproponowano sankcji dla podatników, ponieważ decyzja o ich stosowaniu leży w gestii państw członkowskich. EKES zaleca państwom członkowskim, aby szczegółowo rozważyły tę kwestię i zastosowały środki przymusu, jeśli stwierdzą, że pozwoli to zapobiec rozbieżnościom w kwalifikacji struktur hybrydowych lub zlikwidować je.

4.7. Ponieważ dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania nie uwzględnia innych rodzajów rozbieżności, takich jak rozbieżności w kwalifikacji stałych zakładów hybrydowych, przeniesienia hybrydowe, importowane rozbieżności w kwalifikacji i rozbieżności w kwalifikacji związane z podwójną rezydencją podatkową, EKES uważa, że rozszerzenie art. 9 jest wystarczająco szczegółowe.

4.8. Jeśli chodzi o stosowanie przez jurysdykcje podatkowe różnych okresów rozliczeniowych, EKES zgadza się, że fakt istnienia takich różnic czasowych nie powinien być źródłem rozbieżności w wynikach podatkowych. Jednak dla uniknięcia odliczenia bez ujęcia przychodu podatnik musi zgłosić daną płatność w obydwu jurysdykcjach w odpowiednim terminie.

4.9. EKES zaleca, aby wszystkie państwa członkowskie przyjrzały się bliżej pierwotnym przyczynom stosowania struktur hybrydowych, wyeliminowały potencjalne luki i zapobiegały agresywnemu planowaniu podatkowemu, zamiast koncentrować się wyłącznie na uzyskiwaniu dochodów podatkowych.

4.10. EKES uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na importowane rozbieżności, które zmniejszają skuteczność przepisów służących eliminowaniu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych. EKES popiera wysiłki Komisji służące zwalczaniu podwójnych odliczeń lub odliczeń bez ujęcia przychodu, będących skutkiem importowanych rozbieżności (zgodnie z art. 9 ust. 4 i 5), uważa jednak, że konieczne są dalsze uściślenia.

4.11. EKES zaleca, aby w okresie wdrażania wszystkie państwa członkowskie dzieliły się odpowiednią wiedzą i najlepszymi praktykami w celu przyspieszenia procesu i zapewnienia jednolitego wdrażania.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich umiejętności”**

[COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Sprawozdawca: **Peter CLEVER**

|                                   |                                                         |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Parlament Europejski, 4.7.2016                          |
| Podstawa prawna                   | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 20.7.2016                       |
| Podstawa prawna                   | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa   |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 22.11.2016                                              |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                              |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                     |
| Wynik głosowania                  | 195/0/7                                                 |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                         |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. W obliczu zmian demograficznych UE, aby zapewnić wzrost gospodarczy i dobrobyt, musi zadbać także o imigrację wysoko wykwalifikowanych pracowników. Sama aktywizacja krajowego potencjału rynku pracy, choć niewątpliwie ważna w kontekście polityki krajowej, tu nie wystarczy. Potrzeba raczej wspólnej europejskiej strategii pozyskiwania specjalistów, ponieważ w konkurencji światowej Europa jako całość jest w stanie zapewnić sobie lepszą pozycję niż pojedyncze państwa członkowskie.

1.2. Wspólna strategia pozyskiwania specjalistów z krajów trzecich powinna opierać się na całościowym podejściu i obejmować wszystkie istotne aspekty – od pierwszego kontaktu z pracownikiem zainteresowanym przyjazdem aż do naliczania praw emerytalnych. Należy przy tym zwrócić uwagę także na imigrantów, którzy najpierw odbędą część studiów wyższych w danym kraju. Ponadto trzeba mieć na uwadze, w jaki sposób imigracja specjalistów wpłynie na kraje pochodzenia. W tym kontekście należy wspierać dalsze rozwijanie systemów kształcenia w tych krajach.

1.3. Ważne jest ponadto osiągnięcie jak najszerzego konsensusu, tak by państwa członkowskie również utożsamiały się z tą strategią i konsekwentnie realizowały działania postanowione na unijnym szczeblu. Trzeba przy tym zadbać o ścisłe włączenie krajowych i europejskich partnerów społecznych. Konieczne jest również zapewnienie równego traktowania i niedyskryminacji przy zatrudnianiu obywateli krajów trzecich.

1.4. Głównym obszarem działania spójnej polityki w zakresie imigracji pracowników jest polityka przyjmowania imigrantów. Wspólne uregulowania mogą ułatwić obywatelom krajów trzecich dostęp do europejskich rynków pracy, ale zarazem stanowią one zawsze ingerencję w suwerenność państwa. Dlatego w tym przypadku należy zasadniczo wyważyć zalety i wady dalej idącej harmonizacji. W obecnej sytuacji pełna harmonizacja nie wydaje się ani uzasadniona, ani konieczna.

1.5. Przedłożony przez Komisję projekt nowych uregulowań dotyczących niebieskiej karty jest w aktualnych okolicznościach zbyt daleko idący, ponieważ odbiera państwom członkowskim możliwość korzystania z własnych, dostosowanych do konkretnych potrzeb dróg dostępu do pracowników wysoko wykwalifikowanych. Niemniej warto dążyć do tego, by niebieska karta w przyszłości była częściej stosowana dla dopuszczenia do państw UE wysoko wykwalifikowanej kadry z krajów trzecich. Podobnie jak amerykańska zielona karta może ona stanowić markę reklamującą UE jako docelowy region pozyskiwania imigrantów o wysokich kwalifikacjach.

1.6. Ogólnie rzecz biorąc, wniosek Komisji w sprawie nowego uregulowania niebieskiej karty należy ocenić pozytywnie, ponieważ zwiększa ona atrakcyjność niebieskiej karty jako drogi dostępu do UE, a przede wszystkim znacznie ułatwia mobilność posiadaczy tej karty już w obrębie UE. W tym kontekście na duże uznanie zasługuje stworzenie lepszych możliwości dla pobytów w celach zawodowych w innych państwach członkowskich.

1.7. Słuszne są także ułatwienia w procedurze przyznawania niebieskiej karty. Należy jednak krytycznie zastanowić się nad obniżeniem progów zarobkowych. W odniesieniu do pracowników o wysokich kwalifikacjach próg ustalony poniżej poziomu średniego dochodu jest nie do przyjęcia.

1.8. To samo dotyczy ewentualnej możliwości zastąpienia wykształcenia wyższego odpowiednim doświadczeniem zawodowym. Należy tu rozważyć ograniczenie z pięciu do trzech lat niezbędnego porównywalnego doświadczenia zawodowego i warto by podać przynajmniej wskazówki, według jakich kryteriów powinno się dokonywać oceny.

## **2. Kontekst – znaczenie migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników dla Unii Europejskiej i konieczność przyjęcia europejskiej strategii pozyskiwania specjalistów**

2.1. Polityce migracyjnej przyświecają rozmaite cele. Jednym z nich jest stabilizacja bazy siły roboczej w krajach szczególnie dotkniętych zmianami demograficznymi. Innym jest wzięcie na siebie odpowiedzialności społecznej na świecie, choćby poprzez przyjęcie uchodźców. **Zdając sobie sprawę ze złożoności tej tematyki, w niniejszej opinii koncentrujemy się na aspekcie imigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich.**

2.2. Bez imigracji z państw trzecich zmiany demograficzne doprowadzą w następnych dwóch dziesięcioleciach do znacznego spadku liczby ludności UE w wieku produkcyjnym. Jednocześnie znacznie zwiększy się liczba ludzi starszych. **Taka tendencja przynosi wielkie wyzwania** dla budżetów publicznych, ponieważ mniejsza liczba osób płacących składki (netto) zostaje skonfrontowana z większą liczbą odbiorców (netto) świadczeń państwowych. Poza tym istnieje groźba niedoborów na rynku pracy.

2.3. Aby stawić czoła tym konsekwencjom przemian demograficznych, należy w pierwszej kolejności zwiększyć istniejący potencjał rynków pracy państw członkowskich UE. Trzeba przy tym podjąć intensywne starania, nastawione zwłaszcza na grupy defaworyzowane, aby pozyskać je dla rynku pracy. Także mobilność na obszarze Unii Europejskiej może w średnim okresie wnieść wkład w stabilizację bazy siły roboczej w państwach szczególnie dotkniętych zmianami demograficznymi. Nie wykorzystuje się jej jeszcze w takim stopniu, jaki byłby możliwy z prawnego i faktycznego punktu widzenia. Jednak oba te elementy w sumie nie wystarczą. **Do tego musi dojść ukierunkowana długoterminowa strategia wspierania legalnej imigracji wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich.**

2.4. **Sytuacja na rynku pracy w państwach członkowskich UE** jest obecnie **bardzo różna**. O ile w niektórych państwach istnieją niedobory specjalistów, w innych panuje wysokie bezrobocie. Wskutek tego fundamentalnie różni się również popyt na napływową siłę roboczą i szanse na integrację imigrantów z państw trzecich. **W związku z tym również strategie migracyjne poszczególnych państw członkowskich muszą być różnie kształtowane.**

2.5. Jednocześnie potrzebna jest większa współpraca przy pozyskiwaniu wysoko wykwalifikowanych pracowników dla europejskich rynków pracy. Inaczej niż osoby o niskich kwalifikacjach mają oni bowiem również możliwość migracji do innych państw, w szczególności anglosaskich, i są przez nie werbowane, zatem Europa musi o takich pracowników konkurować. **Tak więc np. tylko 31 % wysoko wykwalifikowanych imigrantów z państw spoza UE należących do OECD decyduje się na państwo członkowskie UE.** Głównym utrudnieniem dla imigracji wysoko wykwalifikowanych specjalistów do UE jest brak znajomości języka danego kraju. Kolejnym problemem jest to, że zwłaszcza mniejsze państwa członkowskie są często mało znane poza Europą, co sprawia, że są niesłusznie postrzegane jako mniej atrakcyjne.

2.6. W tym kontekście UE przypada ważna rola powiązania i zarazem zwiększenia skuteczności działań państw członkowskich mających na celu pozyskiwanie wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich. Ponadto w rywalizacji o mobilnych międzynarodowo specjalistów dużym atutem jest wspólne prezentowanie się przez państwa członkowskie jako Europa. **Aby zwiększyć atrakcyjność UE jako regionu docelowego dla wysoko wykwalifikowanych migrantów z państw trzecich, potrzebna jest ukierunkowana europejska strategia pozyskiwania specjalistów**, ponieważ tylko w taki sposób UE może utrzymać i poprawić swoją pozycję w globalnej rywalizacji o wysoko wykwalifikowanych pracowników.

2.7. Powodzenie europejskiej strategii pozyskiwania specjalistów zależy jednak znacząco od tego, w jakim stopniu ma ona na względzie uwarunkowania krajowe i **na ile opowiadają się za nią państwa członkowskie UE**. W związku z tym przy odpowiednich działaniach należy zasadniczo dążyć do jak najszerszego konsensusu również w odniesieniu do potrzebnych do tego ram prawnych dotyczących migracji specjalistów.

### 3. Elementy europejskiej strategii pozyskiwania specjalistów

3.1. W ramach wspólnej strategii wspierania legalnej imigracji wysoko wykwalifikowanych osób należy ustalić na szczeblu europejskim działania mające na celu **kontakt ze specjalistami z państw trzecich i pośrednictwo przy ich zatrudnianiu. Europejska baza danych talentów**, na wzór EURES-u, w której mogą się zarejestrować zainteresowani imigracją specjaliści z państw trzecich, podając swoje kwalifikacje, i poprzez którą pracodawcy mogą się z nimi bezpośrednio skontaktować, wydaje się przy tym bardzo obiecującym pomysłem. Kolejnym elementem europejskiej strategii pozyskiwania specjalistów powinno być **zapewnienie oferty informacyjnej** na temat UE, właściwych przepisów migracyjnych oraz sytuacji na rynku pracy w państwach członkowskich. Towarzyszyć temu powinny **odpowiednie ramy na rzecz mobilności** wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich w obrębie UE, **skoordynowana procedura uznawania kwalifikacji** zdobytych w krajach trzecich oraz zbudowanie **europejskiej kultury otwartości**, przeciwdziałającej niechęci miejscowej społeczności wobec imigrantów. Ramy te należy opracować z udziałem krajowych i europejskich partnerów społecznych.

3.2. Przy czym strategia na rzecz legalnej imigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich nie powinna się koncentrować wyłącznie na tych, którzy przyjeżdżają do UE już z pełnym wykształceniem, ale także na tych, którzy dopiero tutaj odbędą całość lub część swoich studiów. W tym kontekście **z dużym uznaniem należy przyjąć** postanowienia wprowadzone przez **nową dyrektywę w sprawie pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych i odbycia studiów (dyrektywa (UE) 2016/801)**, dotyczące ułatwień dla działalności zarobkowej studentów oraz możliwości pozostania w kraju przez przynajmniej dziewięć miesięcy po ukończeniu studiów w celu poszukiwania pracy. Konieczne tu będzie informowanie i doradztwo na uczelniach, adresowane bezpośrednio do studentów z krajów trzecich, na temat perspektyw na rynku pracy w UE.

3.3. **Nie wolno dyskryminować** obywateli krajów trzecich, którym zezwolono na legalny pobyt w UE. Muszą oni przede wszystkim otrzymywać wynagrodzenie takie jak społeczność lokalna, stosownie do miejscowych praktyk, i mieć takie same warunki pracy.

3.4. Przy **kontaktowaniu się z odpowiednio wyszkolonymi specjalistami należy postępować bardzo ostrożnie**, ponieważ w wielu potencjalnych państwach wysyłających również istnieją niedobory wykwalifikowanych specjalistów. Nie można dopuścić tam do drenażu mózgów. Niemniej czasowa imigracja specjalistów w ramach tzw. przepływu mózgów może przyczynić się do rozwoju gospodarczego w tych krajach. W tym wypadku trzeba zadbać o to, by tymczasowy powrót do ojczyzny nie prowadził automatycznie do anulowania pozwolenia na pracę uzyskanego w danym państwie członkowskim. W każdym razie konsekwentnej strategii pozyskiwania specjalistów ze słabiej rozwiniętych krajów powinny towarzyszyć działania w zakresie pomocy rozwojowej, nastawione na to, by kraje pochodzenia wpierać m.in. w doskonaleniu ich systemów kształcenia. Polityka rozwojowa musi zostać ukierunkowana na interesy krajów pochodzenia i jej celem nie może być zwiększenie możliwości dalszej rekrutacji wysoko wykwalifikowanej siły roboczej z tych krajów.

3.5. Aby ograniczyć nielegalną imigrację, UE planuje zawarcie dalszych **ukierunkowanych partnerstw migracyjnych z ważnymi krajami pochodzenia i tranzytu**. Partnerstwa takie mają być również wykorzystywane do wspierania legalnej migracji. Jak dotąd prawie nie robi się z tego użytku w ramach partnerstw migracyjnych. Uzgodnione mogą zostać przy tym ukierunkowane działania mające na celu rozwój specjalistów w krajach partnerskich i ułatwienie imigracji do Europy, w razie potrzeby w kontyngentach. W ten sposób można również przeciwdziałać nielegalnej imigracji, ponieważ dla wielu osób zainteresowanych migracją tworzy się legalną alternatywę, która wymaga z reguły dalszego inwestowania w kształcenie, co może także mieć pozytywny wpływ na poziom edukacji w krajach pochodzenia.

#### 4. Potrzeba i granice jednolitej polityki przyjmowania imigrantów

4.1. Polityka przyjmowania imigrantów jest ważną częścią strategii pozyskiwania specjalistów. Reguluje ona nie tylko dostęp obywateli państw trzecich do rynku pracy danego państwa członkowskiego, lecz również to, w jakim stopniu mogą oni się poruszać po UE i czy mogą zabrać ze sobą lub sprowadzić członków rodziny. Również te obszary tematyczne mają duże znaczenie dla atrakcyjności UE dla specjalistów z państw trzecich.

4.2. **Ustanowienie obowiązujących w całej UE jednakowych regulacji dotyczących przyznawania zezwoleń na pobyt** jest zawsze **poważnym naruszeniem suwerenności narodowej**. Naruszenie jest tym bardziej poważne, im dalej idąca będzie harmonizacja krajowych ram dotyczących prawa pobytu i im mniejsze pole manewru pozostaje przez to dla państw członkowskich. W związku z tym decyzję dotyczącą jednakowych kryteriów przyjęcia imigrantów musi zasadniczo poprzedzać gruntowne rozważenie zalet regulacji obowiązujących w całej UE oraz zróżnicowania potrzeb i interesów narodowych.

4.3. **Zapotrzebowanie na siłę roboczą z państw trzecich różni się bardzo w poszczególnych państwach członkowskich UE.** Art. 79 TFUE słusznie umożliwia w związku z tym opracowanie na szczeblu UE wspólnej polityki migracyjnej, niemniej nie uchyla prawa państw członkowskich do ustanowienia krajowej polityki przyjmowania imigrantów. A to dlatego, że krajowe kryteria przyjęcia migrantów zarobkowych z państw trzecich z reguły lepiej uwzględniają specyfikę krajowych rynków pracy. Także analizy rynku pracy mogą być znaczące dla sterowania imigracją zarobkową i powinny pozostać w gestii państw członkowskich.

4.4. **Absolutnie konieczne są jednak wspólne ramy**, ponieważ gospodarki państw członkowskich UE są bardzo ściśle splecione ze sobą w obrębie jednolitego rynku europejskiego. Tak więc np. wiele przedsiębiorstw posiada zakłady produkcyjne w kilku państwach UE i sprzedaje swoje towary i usługi na obszarze całej Unii. Towarzyszą temu sytuacje, w których przedsiębiorstwa muszą w różnych państwach UE często angażować krótkoterminowo również pracowników z krajów trzecich, którzy mają specjalne kwalifikacje. Jeśli nie podlegają oni zakresowi obowiązywania dyrektywy w sprawie przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, a posiadany przez nich dokument pobytowy nie uprawnia do podjęcia pracy w innym państwie UE, przedsiębiorstwa mają trudności z zatrudnieniem ich. Z podobnymi problemami mają do czynienia również imigranci, którzy chcą lub muszą pracować na własny rachunek w państwie UE i prowadzić działalność w kilku państwach UE. **Tę potrzebę mobilności wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich konieczne trzeba wziąć pod uwagę.**

#### 5. Doświadczenia z niebieską kartą UE i potrzeba reform

5.1. Wraz z innymi instrumentami niebieska karta UE jest ważnym komponentem wspólnej strategii pozyskiwania wysoko wykwalifikowanych pracowników. **Daje ona bardzo duże możliwości pozyskania specjalistów z państw trzecich**, ponieważ podobnie jak amerykańska zielona karta może stanowić narzędzie marketingowe promujące UE jako region imigracji. Poza tym ułatwia zainteresowanym imigracją wysoko wykwalifikowanym osobom ocenę ich szans na dostęp do europejskich rynków pracy, ponieważ we wszystkich państwach członkowskich UE przynajmniej pod względem struktury obowiązują te same kryteria. Dzięki temu może ona również wspierać imigrację do UE.

5.2. **Niebieska karta cieszy się jednak różnym powodzeniem w poszczególnych państwach członkowskich UE.** O ile w jednym państwie, jak np. w Niemczech, jest ona ważnym komponentem strategii pozyskiwania specjalistów, o tyle inne państwa prawie lub w ogóle nie korzystają z niej i nadal posługują się głównie krajowymi zezwoleniami na pobyt. W 2015 r. 14 600 z 16 800 przyznanych po raz pierwszy niebieskich kart zostało wydanych w Niemczech. To niemal 90-procentowy udział. W żadnym innym państwie członkowskim UE liczba ta nie przekroczyła tysiąca. W szeregu państw UE nie wydano nawet dwudziestu niebieskich kart. Zaliczają się do nich również państwa ze stosunkowo dobrą sytuacją na rynku pracy, takie jak Niderlandy i Szwecja.

5.3. Wiele państw członkowskich UE nie używa zatem niebieskiej karty jako strategicznego instrumentu do pozyskiwania wysoko wykwalifikowanych specjalistów z państw trzecich. Wskutek tego niebieska karta przyznawana zainteresowanym imigracją specjalistom z państw trzecich również nie jest postrzegana jako element wspólnej polityki migracyjnej całej UE i nie może rozwinąć swojego potencjału. Dlatego Komisja przedstawiła wniosek o zreformowanie niebieskiej karty UE.

5.4. **Ogólnie rzecz biorąc, wniosek Komisji o przyjęcie nowych regulacji dotyczących niebieskiej karty należy ocenić pozytywnie**, ponieważ stawia on sobie za cel podjęcie ważnych obszarów tematycznych, takich jak zaostrzanie się z innymi krajowymi zezwoleniami na pobyt, mobilność specjalistów z państw trzecich na obszarze UE i ułatwione kryteria przyznawania karty, a jednocześnie proponuje dla nich rozwiązania. **Wskazane jest jednak wprowadzenie ważnych poprawek.**

5.5. Wniosek Komisji przewiduje, że wysoko wykwalifikowanym migrantom przyjeżdżającym z państw trzecich za pracą nie będą już przyznawane inne zezwolenia na pobyt niż niebieska karta UE. Wyjątkiem byłyby tylko szczególne grupy zawodowe, takie jak samozatrudnieni i naukowcy. Sztywność przepisów utrudnia państwom członkowskim kształtowanie polityki imigracyjnej odpowiednio do ich zapotrzebowania na specjalistów i ukierunkowane reagowanie na szczególne sytuacje niedoboru. **Absolutny zakaz innych dróg dostępu do rynku pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników najemnych nie prowadzi w związku z tym do celu. Państwa członkowskie muszą raczej mieć możliwość utrzymania swoich krajowych systemów.**

5.6. **Mimo to niebieska karta musi zostać bardziej umocowana w polityce poszczególnych państw członkowskich UE w zakresie przyjmowania migrantów.** W tym celu powinno się włączyć do motywów dyrektywy zapis, w którym wezwano by państwa członkowskie do tego, by nad krajowe zezwolenia na pobyt przedkładały przyznawanie niebieskiej karty UE, jeżeli odnośny kandydat spełniałby kryteria jej przyznania. Dzięki temu pole manewru państw członkowskich nie byłoby tak mocno ograniczone, jak w przypadku zakazu innych zezwoleń. Poza tym należy zauważyć, że sukces niebieskiej karty nie może zostać osiągnięty wyłącznie odpowiednimi regulacjami w dyrektywie UE, lecz potrzeba do tego wyraźnego poparcia państw członkowskich. Niebieska karta może odnieść sukces tylko wtedy, gdy państwa członkowskie UE dostrzegą jej wartość dodaną.

5.7. Obniżenie progów zarobkowych jest wskazane, jednak wniosek Komisji idzie za daleko.

5.7.1. Dotychczasowe progi zarobkowe wynoszące co najmniej półtorakrotność przeciętnego rocznego wynagrodzenia brutto bądź jego 1,2-krotność w zawodach deficytowych mogą być przeszkodą w poszczególnych państwach UE zwłaszcza dla początkujących w zawodzie. Dlatego też obniżenie progów może być właściwym krokiem, do którego związki zawodowe odnoszą się jednak krytycznie. Zdaniem EKES-u trzeba zadbać o to, by wynagrodzenie wysoko wykwalifikowanych osób początkujących w zawodzie nie było w żadnym wypadku niższe od średniego wynagrodzenia. Przedstawiony we wniosku Komisji próg wynoszący 0,8 jest zbyt niski.

5.7.2. Ocena ta opiera się na fakcie, że obliczanie przeciętnego wynagrodzenia brutto obejmuje wszystkich zatrudnionych, a osoby wysoko wykwalifikowane powinny mieć z reguły możliwość uzyskania ponadprzeciętnych płac już w chwili rozpoczęcia pracy zawodowej przy zatrudnieniu adekwatnym do kwalifikacji. **Jeżeli w państwie członkowskim UE istnieje deficyt specjalistów, miałoby sens ustanowienie stosunkowo niskich progów zarobkowych odnoszących się do przyznania niebieskiej karty, jeśli jednak bezrobocie jest wysokie także wśród osób wykwalifikowanych, wskazane są z reguły wyższe progi.** Poza tym należy zapobiegać powstaniu wrażenia, że niebieska karta służy do sprowadzania do UE „taniej siły roboczej”. Mogłoby to również zaszkodzić niezbędnej akceptacji regulacji.

5.7.3. Poza tym należy zauważyć, że dyrektywa nadal nie reguluje jasno tego, **w jaki sposób ustalany ma być brany za podstawę przeciętny dochód**, co może mieć duży wpływ na obowiązujące ostatecznie progi zarobkowe.

5.8. Z zadowoleniem przyjmuje się planowane dalsze ułatwienia dotyczące przyznawania niebieskiej karty UE.

5.8.1. Proponowane przez Komisję **skrócenie minimalnego okresu obowiązywania** wymaganej do uzyskania niebieskiej karty UE umowy o pracę z 12 do 6 miesięcy jest właściwym krokiem, ponieważ ułatwia pracodawcom, którzy nie mają pewności co do faktycznych umiejętności wysoko wykwalifikowanego obywatela państwa trzeciego, zawarcie umowy o pracę i wspiera w ten sposób imigrację.

5.8.2. Pozytywnie należy ocenić również nadal istniejącą **możliwość zastąpienia wyższego wykształcenia odpowiednim doświadczeniem zawodowym**, przy czym opcja ta nadal powinna być fakultatywna. Należy także **przemyśleć jeszcze skrócenie wymaganego doświadczenia zawodowego z pięciu do trzech lat. W tym kontekście wskazane byłyby też przynajmniej wskazówki**, według jakich kryteriów ma nastąpić ocena, aby wykładnie dokonywane przez państwa członkowskie nie różniły się za bardzo od siebie.

5.8.3. **Rozszerzenie niebieskiej karty UE na osoby objęte ochroną z państw trzecich**, które spełniają wymogi dotyczące pozyskiwania specjalistów, jest wskazane, ponieważ dobrze wykwalifikowanym uchodźcom należy ułatwić dostęp do rynku pracy.

5.9. **Nowe regulacje dotyczące swobody poruszania się posiadaczy niebieskiej karty na obszarze UE** są ważnym krokiem.

5.9.1. Wysoko wykwalifikowani pracownicy powinni w razie potrzeby mieć możliwość również krótkoterminowego wykonywania działalności zawodowej w innych państwach członkowskich UE. W związku z tym zaproponowane przez Komisję jasne **uregulowanie pobytów w innych państwach członkowskich UE w celach zawodowych** jest ważnym krokiem we właściwym kierunku. Proponowany maksymalny okres 90 dni w przedziale 180 dni powinien zostać ponownie przedyskutowany z ekspertami mającymi praktyczną wiedzę w tym temacie.

5.9.2. Możliwość **wnioskowania o niebieską kartę po upływie roku w innym państwie członkowskim UE bez konieczności powtarzania rozległej procedury sprawdzania kwalifikacji** jest właściwym krokiem we wspieraniu mobilności na obszarze UE.

## 6. Polityka integracyjna jako ważna część europejskiej strategii pozyskiwania specjalistów

6.1. Aby w kontekście zmian demograficznych zagwarantować bazę specjalistów w Europie, nie wystarczy namówić do przyjazdu dostateczną liczbę specjalistów z państw trzecich. Należy im również zapewnić **dobre perspektywy integracji**, aby mogli w pełni zademonstrować swój potencjał na europejskich rynkach pracy i zdecydowali się na długoterminowy pobyt w Europie. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje się przedstawiony przez Komisję plan działania na rzecz integracji również w odniesieniu do migracji zarobkowej.

6.2. Każda forma pożądanego imigracji jest również przejawem odrzucenia rasizmu i ksenofobii, co jest zgodne z systemem wartości UE i stanowi wytyczną dla polityki i społeczeństwa.

6.3. To, że plan integracji uwzględnia **czas jeszcze przed przybyciem do Europy**, należy ocenić bardzo pozytywnie, ponieważ już przed przyjazdem do państwa docelowego tworzone są ważne podstawy dla skutecznej integracji. Odnosi się to w szczególności do uczenia się języka. Kursy językowe i inne szkolenia oferowane z myślą o ewentualnym przyjeździe do UE poprawiają perspektywy zawodowe w UE, a przez to i czynią atrakcyjniejszym wizerunek Unii jako regionu docelowego dla uczestników w krajach trzecich. W ten sposób szkolenia te mogą także bezpośrednio przyczynić się do promocji pozyskiwania specjalistów z krajów trzecich.

6.4. Choć plan integracji przewiduje indywidualne działania dotyczące osób wysoko wykwalifikowanych, takie jak bliższa współpraca przy uznawaniu zagranicznych dyplomów, jest on jednak w istocie nastawiony na inne grupy imigrantów o większych potrzebach uzyskania wsparcia. Również to jest słuszne. Wspólna strategia pozyskiwania specjalistów z państw trzecich powinna jednak, wychodząc poza istniejący plan integracji, skupiać **ukierunkowane oferty integracji dla osób wysoko wykwalifikowanych**. W związku z tym zwraca się uwagę na zalecenia Europejskiego Forum Migracji z kwietnia 2016 r.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług”**

[COM(2016) 128 final – 2016-70-COD]

(2017/C 075/15)

Sprawozdawczynie: **Vladimíra DRBALOVÁ** i **Ellen NYGREN**

|                                   |                                                       |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Parlament Europejski, 11.4.2016                       |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej  |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 22.11.2016                                            |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                            |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                   |
| Wynik głosowania                  | 180.84.30                                             |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                       |

## **1. Wnioski i propozycje**

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji Europejskiej do pogłębionego i sprawiedliwszego jednolitego rynku oraz traktowanie tego celu jako jednego z głównych priorytetów jej kadencji, a także wysiłki Komisji, by poprzez jej plan inwestycyjny dla Europy dać dodatkowy bodziec transgranicznemu świadczeniu usług.

1.2. EKES popiera decyzję Komisji Europejskiej o wprowadzeniu dyrektywy 2014/67/UE o egzekwowaniu <sup>(1)</sup> w celu udoskonalenia wspólnej interpretacji i wdrażania dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników <sup>(2)</sup>.

1.3. Dyrektywa o egzekwowaniu oraz obecny wniosek dotyczący ukierunkowanego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników dotyczą różnych aspektów praktyki w zakresie delegowania pracowników. Nie tylko wzajemnie się one uzupełniają, ale spodziewane wyniki wdrażania dyrektywy o egzekwowaniu mogłyby też zapewnić jaśniejszy obraz faktycznej sytuacji.

1.4. EKES popiera co do zasady zaproponowane przez Komisję przekształcenie dyrektywy w sprawie delegowania pracowników. Zasada równego wynagrodzenia za tę samą pracę w tym samym miejscu pracy jest podstawą filaru praw socjalnych w Europie.

1.5. EKES uważa, że układy zbiorowe pracy są punktem odniesienia dla poziomu wynagrodzeń.

1.6. EKES podkreśla, że rola wyłączności partnerów społecznych nie została uszanowana, i zastanawia się, dlaczego nie przeprowadzono odpowiednich konsultacji z nimi zgodnie z art. 154 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

1.7. Ogólnie rzecz biorąc EKES przyjmuje z zadowoleniem wyraźne określenie przez Komisję maksymalnego okresu delegowania. Ustanowienie limitu 24 miesięcy stanowi krok we właściwym kierunku, jednakże limit 6 miesięcy bardziej odpowiadałby rzeczywistym warunkom prowadzenia działalności.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11).

<sup>(2)</sup> Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997 – Polskie wydanie specjalne: rozdział 5, tom 2).

1.8. EKES apeluje, by dyrektywa dotycząca delegowania pracowników zawierała wyjaśnienie, że określa się w niej normę minimalną, a nie maksymalną. W tym celu niezbędne będzie rozszerzenie jej podstawy prawnej.

## 2. Europejskie ramy polityczne

2.1. Swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług stanowią podstawowe zasady Unii Europejskiej.

2.2. Należy dokonać rozróżnienia między swobodnym przepływem pracowników a swobodą świadczenia usług określoną w art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zasada *swobodnego przepływu pracowników* daje każdemu obywatelowi prawo do swobodnego przemieszczania się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy i zamieszkania w tym państwie oraz chroni ich przed dyskryminacją dotyczącą zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy w porównaniu z obywatelami tego państwa członkowskiego.

2.3. *Swoboda świadczenia usług* daje natomiast przedsiębiorstwom prawo do świadczenia usług w innym państwie członkowskim. W tym celu przedsiębiorstwa mogą czasowo delegować swoich pracowników do innego państwa członkowskiego w celu wykonania prac potrzebnych w związku ze świadczeniem usług.

2.4. W dniu 16 grudnia 1996 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły **dyrektywę 96/71/WE** dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług <sup>(3)</sup>.

2.5. Dyrektywa ta ma na celu pogodzenie prawa przedsiębiorstw do świadczenia usług transgranicznych zgodnie z art. 56 TFUE z zapewnieniem właściwej ochrony praw pracowników tymczasowo delegowanych za granicę w celu świadczenia tych usług.

2.6. W październiku 2010 r. w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności – 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany” <sup>(4)</sup> Komisja przedstawiła dwie propozycje mające na celu przywrócenie zaufania publicznego i poparcia obywateli: jedną w sprawie równowagi między podstawowymi prawami socjalnymi i swobodami gospodarczymi, a drugą w sprawie delegowania pracowników.

2.7. W marcu 2010 r. europejscy partnerzy społeczni przedstawili sprawozdanie <sup>(5)</sup> dotyczące skutków orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, które ujawniło duże rozbieżności. Podczas gdy BUSINESSEUROPE sprzeciwia się przeglądowi dyrektywy (ale uznaje potrzebę wyjaśnienia niektórych aspektów związanych z jej wykonaniem), ETUC chce, aby dyrektywa została gruntownie zmieniona.

2.8. W grudniu 2012 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący egzekwowania dyrektywy 96/71/WE. W **dyrektywie o egzekwowaniu** <sup>(6)</sup> ustanawia się wspólne ogólne ramy odpowiednich przepisów, środków i mechanizmów kontroli niezbędnych dla sprawniejszego i bardziej jednolitego wdrażania w praktyce, stosowania i egzekwowania dyrektywy 96/71/WE, w tym środków zapobiegania obchodzeniu i nadużywaniu obowiązujących przepisów oraz karaniu tego typu postępowania. Wniosek zapewnia jednocześnie gwarancje w zakresie ochrony praw pracowników delegowanych oraz usunięcia nieuzasadnionych przeszkód dla swobodnego świadczenia usług.

2.9. Termin transpozycji dyrektywy o egzekwowaniu upłynął 18 czerwca 2016 r., a najpóźniej do 18 czerwca 2019 r. Komisja ma przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi sprawozdanie dotyczące stosowania i wdrożenia tejże dyrektywy i zaproponować w razie potrzeby zmiany i modyfikacje. Podczas przeglądu Komisja, po konsultacji z państwami członkowskimi i europejskimi partnerami społecznymi, dokona oceny adekwatności i stosowności wszystkich wprowadzonych i stosowanych środków, w tym adekwatności dostępnych danych dotyczących delegowania.

<sup>(3)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Dokument ten został przedstawiony podczas konferencji nt. delegowania pracowników i praw pracowniczych, zorganizowanej przez prezydencję hiszpańską 23 marca 2010 r. w Oviedo. Debata ponownie dała wyraz różnicom zdań wśród zainteresowanych stron.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 1.

### 3. Wniosek dotyczący ukierunkowanego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników

3.1. Według najnowszych dostępnych danych w roku 2014 w UE odnotowano 1,9 mln przypadków delegowania, co stanowi 0,7 %<sup>(7)</sup> całkowitej unijnej siły roboczej. Stanowi to wzrost o 10,3 % w stosunku do roku 2013 i o 44,4 % w stosunku do roku 2010. Statystyki te opierają się na liczbie formularzy A1 wydanych przez krajowe organy ds. zabezpieczenia społecznego. Liczba niezarejestrowanych de facto delegowanych pracowników nie jest znana.

3.2. W dyrektywie o delegowaniu pracowników z 1996 r. określono unijne ramy prawne mające na celu osiągnięcie odpowiedniej i sprawiedliwej równowagi między promowaniem i ułatwianiem transgranicznego świadczenia usług, zapewnieniem ochrony pracownikom delegowanym oraz zagwarantowaniem równych warunków działania zarówno lokalnym, jak i zagranicznym konkurentom.

3.3. Komisja przedstawiła obecnie wniosek w sprawie przeprowadzenia ukierunkowanego przeglądu tej dyrektywy w celu rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk<sup>(8)</sup> i promowania zasady, że za tę samą pracę w tym samym miejscu powinno przysługiwać to samo wynagrodzenie.

3.4. Wniosek ten został opublikowany przed upływem terminu transpozycji dyrektywy z 2014 r. o egzekwowaniu i zanim możliwe było przeprowadzenie jakiegokolwiek oceny jej wdrożenia. Wiele wyzwań związanych z delegowaniem pracowników nadal dotyczy niewystarczającego egzekwowania przepisów i braku kontroli w państwach członkowskich. Jednocześnie głównym celem proponowanego przeglądu jest wyjaśnienie zasady równego wynagrodzenia. Można tego dokonać wyłącznie za pomocą przeglądu samej dyrektywy 96/71/WE.

3.5. W tym względzie EKES stwierdzał już, że skuteczne wdrażanie dyrektywy o delegowaniu pracowników nie powinno „wykluczać częściowego przeglądu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników w celu konsekwentnego stosowania zasady miejsca pracy, co umożliwiłoby prawne zagwarantowanie stosowania takich samych warunków zatrudnienia i płacy za taką samą pracę w tym samym miejscu”<sup>(9)</sup>.

3.6. Wniosek został opublikowany bez uprzedniej konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi, którzy przekazali wspólne pismo do Komisji, prosząc o odpowiednie konsultacje z nimi zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE.

3.7. Publikacja wniosku Komisji wywołała różne reakcje i podzieliła państwa członkowskie, partnerów społecznych i same przedsiębiorstwa. Proponowana dyrektywa nie powinna osłabiać konkurencyjności ani tworzyć nowych przeszkód dla dostawców usług transgranicznych. Przegląd powinien jednocześnie gwarantować uczciwą konkurencję na jednolitym rynku i zapobiegać dyskryminacji pracowników na podstawie ich obywatelstwa.

3.8. Czternaście izb parlamentów krajowych przesłało Komisji, zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatów<sup>(10)</sup>, uzasadnione opinie, w których stwierdzono, że wniosek Komisji zmieniający dyrektywę dotyczącą delegowania pracowników nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, uruchamiając tym samym procedurę żółtej kartki. Po przeprowadzeniu oceny zgodności z zasadą pomocniczości, 20 lipca, Komisja uznała<sup>(11)</sup>, że wniosek dotyczący ukierunkowanego przeglądu dyrektywy 96/71/WE jest zgodny z zasadą pomocniczości zapisaną w art. 5 ust. 3 TUE, a zatem wycofanie lub zmiana wniosku nie są konieczne. Komisja podtrzymała zatem wniosek.

3.9. Część kręgów biznesowych uważa, że wniosek narusza zasadę proporcjonalności. Niektóre przedsiębiorstwa są zdania, że proponowane zmiany doprowadzą do niepewności prawa i dodatkowych obciążeń administracyjnych. Uważają one, że przegląd może w szczególności wywrzeć wpływ na przedsiębiorstwa z państw członkowskich, w których poziom wynagrodzeń jest niższy i które zamierzają świadczyć usługi transgraniczne na jednolitym rynku, i że jest to sprzeczne z celem wzmocnienia procesu konwergencji w UE i wysiłkami podejmowanymi w tym kierunku.

<sup>(7)</sup> Zob. Komisja Europejska „Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2014”, grudzień 2015 r. Trzeba pamiętać, że sytuacja różni się w poszczególnych państwach i 0,7 % to jedynie średnia. W rzeczywistości jest to od ok. 0,5 do ok. 3,6 % i konsekwencje dla państw członkowskich też są zróżnicowane.

<sup>(8)</sup> Zob. także opinia EKES-u w sprawie sprawiedliwszej mobilności pracowników w UE, przyjęta 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 11).

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u w sprawie społecznego wymiaru rynku wewnętrznego przyjęta 14 lipca 2010 r., pkt 1.7 (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 90).

<sup>(10)</sup> Protokół nr 2 do traktatów w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>(11)</sup> Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady i Parlamentów Narodowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2, COM (2016) 505 final, 20 lipca 2016 r.

3.10. Inne podmioty, w tym związki zawodowe, uważają, że wniosek w sprawie przeglądu – a w szczególności koncepcja „równego wynagrodzenia za taką samą pracę w tym samym miejscu pracy” – zapewniłyby równe szanse dla przedsiębiorstw oraz bardziej równe prawa dla pracowników w UE. Zintensyfikowałyby także proces pozytywnej konwergencji w UE poprzez m.in. zlikwidowanie różnic w wynagrodzeniach między pracownikami ze starych i nowych państw członkowskich.

3.11. Wnioskowi Komisji towarzyszyła ocena skutków<sup>(12)</sup>, w której stwierdza się, że proponowane środki dotyczące zastosowania zmienionej dyrektywy będą miały różny wpływ na różne państwa członkowskie, sektory i przedsiębiorstwa oraz że poważne braki danych, jeśli chodzi o delegowanie pracowników, nadal stanowią problem.

3.12. W 2010 r. fundacja Eurofound opublikowała sprawozdanie nt. pracowników delegowanych w Unii Europejskiej<sup>(13)</sup>, w którym analizuje to zjawisko w państwach członkowskich UE i w Norwegii. Dokument ten kataloguje dostępne źródła informacji o liczbie pracowników delegowanych i przedstawia dane liczbowe dla tych krajów, dla których takie dane są dostępne. Z badań Eurofound wynika, że brakuje danych dotyczących całkowitej liczby i cech oddelegowanych pracowników w całej UE.

3.13. Po publikacji sprawozdania fundacji Eurofound ukazały się niedawno dwa dokumenty z badań dotyczących sprawiedliwszej mobilności na rynku pracy: „Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers” („Aktualne informacje na temat transpozycji przez państwa członkowskie UE dyrektywy o egzekwowaniu”) oraz „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union” („Analiza dotycząca nieuczciwych form pracy najemnej w Unii Europejskiej”)<sup>(14)</sup>.

#### 4. Główne zmiany ujęte w proponowanym przeglądzie dyrektywy 96/71/WE

##### 4.1. Wynagrodzenie

4.1.1. Komisja proponuje zastąpienie pojęcia „minimalne stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenie”. Zgodnie z wnioskiem Komisji pojęcie „wynagrodzenie” obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, które są obowiązkowe w przyjmującym państwie członkowskim.

4.1.2. Komisja przedłożyła przedmiotowy wniosek jako odpowiedź na liczne wezwania do podjęcia działań w celu zwalczenia przyczyn dysproporcji płacowych. Zdaniem Komisji istnieje rozbieżność pomiędzy warunkami stosowanymi wobec pracowników lokalnych i delegowanych. Według oceny skutków towarzyszącej wnioskowi szacuje się, że dysproporcje płacowe między pracownikami oddelegowanymi i lokalnymi mieszczą się w przedziale od 10 % do 50 % w zależności od kraju i sektora. Zróżnicowane przepisy dotyczące wynagrodzeń zakłócają równe warunki działania przedsiębiorstw. Pojęcie „minimalnych stawek płacy” to nie to samo co obowiązkowe przepisy, które mają zastosowanie do pracowników lokalnych.

4.1.3. Zdaniem Komisji pojęcie „wynagrodzenia” może z tego względu lepiej przyczynić się do osiągnięcia równych warunków działania na jednolitym rynku usług. Pojęcie „wynagrodzenia” obejmuje wszystkie elementy, które są wypłacane pracownikom lokalnym, jeżeli są ustanowione na mocy prawa lub w układach zbiorowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym obszarze geograficznym oraz w danym zawodzie lub sektorze, lub w przypadku braku takiego systemu, w układach zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników na poziomie krajowym oraz są stosowane na całym terytorium kraju. „Wynagrodzenie” może zawierać pewne elementy, które nie są zawarte w pojęciu „minimalnej stawki płacy”, takie jak dodatek za staż pracy, dodatki za pracę w zanieczyszczonym otoczeniu, za pracę ciężką lub niebezpieczną, premie za jakość, trzynasta wypłata, zwrot kosztów podróży, bony na posiłki – chociaż w większości krajów przyjmujących niektóre z tych elementów zostały już uwzględnione w „minimalnej stawce płacy”.

<sup>(12)</sup> Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, SWD(2016) 52 final z 8 marca 2016 r.

<sup>(13)</sup> Sprawozdanie fundacji Eurofound „Posted workers in the European Union” („Pracownicy delegowani w Unii Europejskiej”), Roberto Pedersini i Massimo Pallini, opublikowane w 2010 r.

<sup>(14)</sup> Wstępne wyniki obu projektów badań zostały przedstawione podczas konferencji Centrum Monitorowania Rynku Pracy EKES-u zatytułowanej „W kierunku sprawiedliwszej mobilności w UE”, która odbyła się 28 września 2016 r. Zob. Eurofound (2016) EurWORK aktualne informacje na temat „Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers” oraz Eurofound (2016) „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union”.

4.1.4. Zdaniem Komisji wprowadzenie pojęcia „wynagrodzenia” powinno przyczynić się do zwiększenia jasności w odniesieniu do składników wynagrodzenia i do zmniejszenia istniejących różnic międzysektorowych, jeśli chodzi o obowiązkowe stosowanie układów zbiorowych. Koncepcja wynagrodzenia powinna również rozwiewać wszelkie wątpliwości co do poziomu płacy, jaką należy zagwarantować pracownikom delegowanym. Celem proponowanego przeglądu jest ujednolicenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, co znacznie zwiększy pewność prawa dla pracowników i przedsiębiorstw<sup>(15)</sup>.

4.1.5. Komisja potwierdza, że wniosek nie narusza kompetencji i tradycji państw członkowskich w dziedzinie ustalania wynagrodzeń oraz respektuje silną, autonomiczną rolę partnerów społecznych. W tym kontekście niepokojące jest, że Komisja proponuje skreślenie odniesienia istniejącego w obecnej dyrektywie mówiącego, że „pojęcie minimalnej stawki płacy [...] jest zdefiniowane przez prawo krajowe i/lub praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany”. Przepis ten jest ważny dla zapewnienia poszanowania różnych krajowych systemów stosunków pracy.

4.1.6. Dla celów omawianej dyrektywy pojęcie „wynagrodzenia” definiowane jest przez prawo krajowe, układy zbiorowe pracy i/lub praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.

4.1.7. Omawiana dyrektywa nie stanowi przeszkody dla stosowania warunków zatrudnienia kraju przyjmującego czy kraju pochodzenia pracownika delegowanego, które są korzystniejsze dla pracowników, w szczególności poprzez wykonywanie podstawowego prawa pracowników i pracodawców do negocjowania i zawierania układów zbiorowych na właściwym szczeblu oraz do podejmowania działań zbiorowych w obronie swoich interesów, w tym akcji strajkowej, dla ochrony i poprawy warunków życia i pracy pracowników, w tym prawa do równego traktowania.

4.1.8. W celu zapewnienia właściwego wdrożenia dyrektywy o egzekwowaniu, państwa członkowskie są zobowiązane do opublikowania na jednej stronie internetowej informacji na temat warunków zatrudnienia, które mają zastosowanie do pracowników delegowanych na ich terytorium. Nowe wnioski nie powinny wywierać negatywnego wpływu na ten proces.

4.1.9. Członkowie EKES-u dogłębnie omówili kwestię wynagrodzenia, biorąc pod uwagę wszystkie skutki tej nowej koncepcji.

4.1.10. Niektóre państwa członkowskie uważają, że nowo wprowadzone pojęcie jest jedynym sposobem zapewnienia równych warunków pracy zarówno pracownikom delegowanym, jak i pracownikom lokalnym, gdyż eliminuje dysproporcje płacowe oraz zapewnia przedsiębiorstwom jednakowe warunki działania. By zapewnić pełną skuteczność zasady równego wynagrodzenia, trzeba przestrzegać układów zbiorowych faktycznie stosowanych w miejscu pracy bez względu na to, czy znajdują one powszechne czy ogólne zastosowanie.

4.1.11. Inni członkowie są zdania, że wprowadzenie tej nowej koncepcji może skutkować mniejszą pewnością prawa i jasnością oraz zwiększonymi obciążeniami administracyjnymi i finansowymi. W dyskusjach na temat delegowania zawsze trzeba uwzględnić fakt, że sytuacje przedsiębiorstw zagranicznych i krajowych są różne. Zagraniczny usługodawca, który chce delegować pracowników, ponosi dodatkowe koszty wynikające wyłącznie z wykonywania usług w innym państwie członkowskim – dodatkowe koszty operacyjne<sup>(16)</sup> i pośrednie transgraniczne koszty pracy<sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> W sprawie C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* z 12 lutego 2015 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że „minimalne stawki płacy” nie mogą zależeć od swobodnego wyboru pracodawcy delegującego pracowników wyłącznie w celu oferowania kosztu pracy niższego niż w przypadku pracowników lokalnych. Trybunał orzekł również, że dietyienne stanowiące rekompensatę za oddalenie od miejsca zamieszkania muszą być wypłacane pracownikom delegowanym w takim samym zakresie jak pracownikom lokalnym znajdującym się w podobnej sytuacji. Trybunał odrzuca zatem twierdzenie, że pracodawca może zastosować najniższe zaszeregowanie w kategorii wynagrodzenia bez względu na kwalifikacje lub staż pracy zainteresowanych pracowników.

<sup>(16)</sup> Koszty pośrednie: zapoznanie się z wymogami administracyjnymi i przepisami w innych państwach członkowskich, np. procedurami powiadamiania, tłumaczenie dokumentów, współpraca z organami kontrolnymi.

<sup>(17)</sup> Te pośrednie transgraniczne koszty pracy mogą wynosić nawet 32 %. Informacje te pochodzą z wstępnych wyników badania na temat „Koszty pracy w usługach transgranicznych”, przeprowadzonego przez dr Marka Benio z Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Wyniki te zostały przedstawione podczas konferencji Centrum Monitorowania Rynku Pracy EKES-u pt. „W kierunku sprawliwszej mobilności w UE”, która odbyła się 28 września 2016 r.

#### 4.2. *Okres delegowania przekraczający 24 miesiące*

4.2.1. Komisja podejmuje zagadnienie okresu delegowania, proponując we wniosku, by w sytuacji, gdy zakładany lub rzeczywisty okres delegowania przekracza 24 miesiące, za państwo, w którym wykonywana jest normalnie praca, uważane było państwo członkowskie, na którego terytorium delegowany jest pracownik. Ma to zastosowanie od pierwszego dnia, gdy oddelegowanie faktycznie przekracza okres 24 miesięcy. Komisja wprowadza również pojęcie łącznego czasu trwania delegowania, w przypadku gdy pracownicy są zastępowani.

4.2.2. W pierwotnej dyrektywie nie ustalono żadnych ograniczeń i stwierdza się, że do celów dyrektywy „pracownik delegowany” oznacza pracownika, który przez *ograniczony okres* wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwa, w którym zwyczajowo pracuje.

4.2.3. EKES popiera co do zasady ograniczenie okresu oddelegowania pracowników w obszarze regulowanym dyrektywą dotyczącą delegowania pracowników. W istocie powszechnie praktykuje się delegowanie długookresowe lub wielokrotnie powtarzane lub mające nawet formę wieloletniego stałego oddelegowania. EKES jest jednak zdania, że 24-miesięczny okres delegowania jest w praktyce nierealistyczny i powinien zostać znacznie skrócony. Dla porównania, w 2014 r. średni okres delegowania nie przekraczał 4 miesięcy (103 dni). Dlatego zasada uwzględniania łącznego okresu oddelegowania, która miałaby zastosowanie jedynie do pracowników, których okres delegowania wynosi przynajmniej sześć miesięcy, byłaby nieefektywna. Maksymalny okres delegowania powinien zostać ograniczony do 6 miesięcy łącznie.

4.2.4. W związku z tym EKES domaga się wprowadzenia zasady, w myśl której okresy delegowania byłyby sumowane od pierwszego dnia ich trwania. Aby zapewnić, że zasada ta nie doprowadzi do wymiany delegowanych pracowników, ważne jest, by uwzględniano odniesienie do konkretnego miejsca pracy. Należy zobowiązać pracodawcę do zapewnienia przejrzystości w odniesieniu do miejsc pracy oraz na przykład do informowania pracowników oraz właściwych organów o liczbie zatrudnionych pracowników i o okresie ich zatrudnienia w danym miejscu pracy.

4.2.5. EKES popiera zasadę, w myśl której to prawo przyjmującego państwa członkowskiego ma co do zasady zastosowanie w przypadku przekroczenia maksymalnego okresu delegowania. Niemniej dla EKES-u problematyczne jest umieszczenie w motywie 8 odniesienia do rozporządzenia Rzym I („Pracownik skorzysta zwłaszcza z ochrony i korzyści wypływających z rozporządzenia Rzym I”). Zgodnie z art. 8 rozporządzenia Rzym I indywidualna umowa o pracę podlega prawu wybranemu przez strony.

#### 4.3. *Podwykonawstwo*

4.3.1. Wniosek Komisji daje państwom członkowskim możliwość stosowania dla pracowników w łańcuchu podwykonawstwa takich samych warunków, jakie są stosowane przez głównego wykonawcę. Warunki te musiałyby być stosowane w ten sam sposób w odniesieniu do krajowych i transgranicznych podwykonawców, zgodnie z zasadą niedyskryminacji.

4.3.2. Istnieją znaczne rozbieżności między mającymi zastosowanie w państwach członkowskich przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi lub układami zbiorowymi, które mają zapewnić, by podwykonawstwo nie dawało przedsiębiorstwom możliwości uniknięcia przepisów gwarantujących określone warunki zatrudnienia obejmujące wynagrodzenie. Nie ma danych wykazujących, jak wiele państw członkowskich już stosuje taki system, a Komisja nie przedstawiła w swojej ocenie skutków żadnej pogłębionej analizy ewentualnych skutków tych przepisów.

4.3.3. Jednakże aby ta część wniosku była skuteczna w praktyce, być może warto byłoby zawrzeć odniesienie do przepisu o odpowiedzialności solidarnej w całym łańcuchu podwykonawców, wprowadzonego artykułem 12 dyrektywy o egzekwowaniu<sup>(18)</sup>.

4.3.4. Ponadto sformułowanie „niektóre warunki zatrudnienia obejmujące wynagrodzenie” jest niejasne i spowoduje niepewność prawa, rozbieżne interpretacje i potencjalne konflikty z innymi częściami dyrektywy. Występowałyby również problemy w zakresie porównywania i wiele innych czysto praktycznych problemów, takich jak kwestia dostępu do informacji (również w związku z obowiązkiem rządów do publikowania tych informacji zgodnie z art. 5 dyrektywy 2014/67/UE oraz dostępnością układów zbiorowych).

4.3.5. Niejasne jest także, w jaki sposób Komisja miałaby określać i stosować testy niedyskryminacji i proporcjonalności dla takich przepisów.

---

<sup>(18)</sup> Art. 12 dyrektywy 2014/67/UE dotyczący odpowiedzialności w przypadku podwykonawstwa (zob. przypis 1).

4.3.6. Ponadto konieczne będzie wprowadzenie odpowiednich przepisów w celu sprawdzenia autentyczności statusu samozatrudnienia podwykonawców, zgodnie z normami państw członkowskich.

#### 4.4. Pracownicy tymczasowi

4.4.1. Komisja wprowadza nowe zobowiązanie dla państw członkowskich. Dodaje się nowy ustęp, który określa warunki mające zastosowanie do pracowników wymienionych w art. 1 ust. 3 lit. c) dyrektywy, tj. pracowników wynajętych przez agencję pracy tymczasowej mającą siedzibę w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie siedziby przedsiębiorstwa korzystającego z usług. Przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. c), będą musiały zagwarantować pracownikom delegowanym warunki, które mają zastosowanie zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej<sup>(19)</sup> do pracowników tymczasowych wynajętych przez agencje pracy tymczasowej mające siedzibę w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca.

4.4.2. EKES jest zdania, że ten nowy przepis jest zbędny, ponieważ pierwotna dyrektywa o delegowaniu pracowników przewidywała już taką możliwość w art. 3 ust. 9. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1 muszą zagwarantować pracownikom, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. c) warunki mające zastosowanie do pracowników tymczasowych w państwie członkowskim, na terytorium którego wykonywana jest praca. Możliwość zastosowania dyrektywy 2008/104/WE została już wykorzystana przez większość krajów przyjmujących.

4.4.3. EKES uważa, że Komisja powinna przestrzegać istniejących uzgodnień. Należy uwzględnić fakt, że przepisy dyrektywy 2008/104/WE mają zastosowanie do sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, podczas gdy dyrektywa 96/71/WE ma zastosowanie do działalności transgranicznej. Przyznała to sama Komisja w sprawozdaniu ze stosowania dyrektywy 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej<sup>(20)</sup>.

4.4.4. EKES zwraca uwagę na fakt, że art. 5 dyrektywy 2008/104/WE jest znacznie szerszy niż art. 3 ust. 9 dyrektywy 96/71/WE, co może paradoksalnie skutkować różnymi warunkami delegowania pracowników na mocy art. 1 ust. 3 lit. a) i b) oraz art. 1 ust. 3 lit. c) obowiązującego prawa.

#### 5. Działania dodatkowe

5.1. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do transpozycji dyrektywy 2014/67/UE<sup>(21)</sup>, o ile jeszcze tego nie zrobiły, oraz zadbać o to, by wszystkie państwa członkowskie odpowiednio ją wdrożyły. Po upływie dwóch lat Komisja powinna ocenić wpływ dyrektywy i ustalić, czy przyjęte środki przyczyniły się do odpowiedniego i skutecznego wdrażania i egzekwowania prawa, gdyż te elementy mają kluczowe znaczenie dla ochrony praw pracowników delegowanych oraz zagwarantowania równych szans dla usługodawców.

5.2. Komisja powinna przedstawić dogłębną analizę sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich UE, jak również rzeczywiste informacje ilościowe dotyczące pracowników delegowanych oraz sposoby wdrażania i egzekwowania istniejącej dyrektywy.

5.3. Dostępność wiarygodnych danych dotyczących delegowania pracowników jest warunkiem wstępnym skutecznej debaty w sprawie specyfiki tej sytuacji i potrzeby ochrony.

5.4. Jeżeli Komisja chce zapewnić uczciwą konkurencję, następne jej kroki powinny również skupiać się na zwalczaniu nadużyć i na wyeliminowaniu zjawiska nielegalnego lub nierejestrowanego zatrudnienia, zwłaszcza w formie nadużywania firm przykrywek.

5.5. Komisja powinna przyspieszyć pozytywną konwergencję gospodarczą i społeczną w UE przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwej mobilności pracowników w kontekście transgranicznego świadczenia usług.

5.6. Komisja powinna także przeprowadzić konsultacje z partnerami społecznymi, uznać ich autonomię i przestrzegać układów zbiorowych, które są istotne w tym zakresie.

<sup>(19)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 9).

<sup>(20)</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące stosowania dyrektywy 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej, COM(2014) 176 final.

<sup>(21)</sup> Zob. przypis 1.

5.7. EKES wzywa do tego, by w ramach przeglądu wyraźnie zaznaczono, że dyrektywa dotycząca delegowania pracowników nie jest wyłącznie instrumentem dotyczącym rynku wewnętrznego, lecz także narzędziem służącym ochronie pracowników. Wymaga to rozszerzenia podstawy prawnej, by uwzględnić przepisy dotyczące polityki społecznej (art. 153 i 155 TFUE). Przegląd dyrektywy powinien także służyć skorygowaniu jej błędnej interpretacji, w myśl której określa ona normę maksymalną. Ta mylna interpretacja powstała w związku z szeregiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości (Laval, Rüffert, Komisja przeciw Luksemburgowi). Należy przywrócić właściwą interpretację dyrektywy jako ustanawiającą normę minimalną.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

## ZAŁĄCZNIK

Następująca kontropinia, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

**Kontropinia:**

**Zastąpić cały tekst opinii poniższym tekstem** (uzasadnienie na końcu dokumentu):

**1. Wnioski i propozycje**

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji Europejskiej do pogłębionego i sprawiedliwszego jednolitego rynku oraz traktowanie tego celu jako jednego z głównych priorytetów jej kadencji, a także wysiłki Komisji, by poprzez jej plan inwestycyjny dla Europy dać dodatkowy bodziec transgranicznemu świadczeniu usług.

1.2. EKES popiera decyzję Komisji Europejskiej o wprowadzeniu dyrektywy 2014/67/UE o egzekwowaniu<sup>(1)</sup> w celu udoskonalenia wspólnej interpretacji i wdrażania dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników<sup>(2)</sup>, która stanowi jednakże dobrze wyważony instrument gwarantujący zarówno prawa do świadczenia usług, jak i prawa pracowników delegowanych.

1.3. Dyrektywa o egzekwowaniu oraz obecny wniosek dotyczący ukierunkowanego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników dotyczą różnych aspektów praktyki w zakresie delegowania pracowników, przy czym nie tylko wzajemnie się uzupełniają, ale spodziewane wyniki wdrażania dyrektywy o egzekwowaniu mogłyby też zapewnić jaśniejszy obraz faktycznej sytuacji.

1.4. Na chwilę obecną nie wszystkie państwa zakończyły transpozycję tej dyrektywy do prawa krajowego. EKES oczekuje, że sprawozdanie Komisji, które ma się ukazać najpóźniej 18 czerwca 2019 r., powinno zapewnić wiarygodny ogłód stosowania i wdrażania dyrektywy. Część członków EKES-u zaleca, by nie proponować poprawek ani zmian przed ukazaniem się tego sprawozdania.

1.5. Część członków EKES-u jest zdania, że przeprowadzenie ukierunkowanego przeglądu jest przedwczesne i narusza zasadę lepszego stanowienia prawa. Takie podejście mogłoby doprowadzić do spowolnienia procesu transpozycji dyrektywy z 2014 r., gdyż dojdzie do wymieszania środków dotyczących egzekwowania i nowych propozycji.

1.6. EKES uważa, że nadal brak jest materiału dowodowego dotyczącego delegowania w Europie i może to wywołać obawy dotyczące zgodności z zasadą proporcjonalności, a mianowicie tego, czy ocena skutków towarzysząca zamierzonemu przeglądowi przedstawia jasny obraz rzeczywistej sytuacji.

1.7. Wprowadzanie jakichkolwiek nowych zmian – przy jedynie bardzo powierzchownej ocenie skutków, braku wystarczających danych i bez odpowiedniego uwzględnienia poziomów wyników gospodarczych w różnych częściach UE – może jedynie doprowadzić do kolejnych podziałów wśród państw członkowskich i postawić pod znakiem zapytania wysiłki Komisji, by promować spójność, integrację i zaufanie w Europie.

1.8. EKES podkreśla, że rola wyłączności partnerów społecznych nie została uszanowana, i zastanawia się, dlaczego nie przeprowadzono odpowiednich konsultacji z nimi zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE.

1.9. Kluczowym aspektem ukierunkowanego przeglądu zaproponowanego przez Komisję Europejską jest nadal pojęcie „wynagrodzenia”. Członkowie EKES-u nie są tu osamotnieni, jeśli chodzi o dogłębne ponowne przemyślenie zarówno wariantu „minimalnego wynagrodzenia” wyjaśnionego w orzecznictwie, jak i nowego sposobu wyliczania wynagrodzenia. Niektórzy członkowie postrzegają to nowe podejście jako sposób poprawy warunków pracy pracowników delegowanych oraz zagwarantowania takich samych warunków zarówno pracownikom delegowanym, jak i pracownikom lokalnym. Jednocześnie inni członkowie uważają, że propozycja ta nie jest dostosowana do rzeczywistości gospodarczej, ponieważ tworzy niepewność i zwiększa obciążenia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11).

<sup>(2)</sup> Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997 – Polskie wydanie specjalne: rozdział 5, tom 2).

1.10. EKES nie jest przekonany co do potrzeby wprowadzenia jakichkolwiek rygorystycznych przepisów dotyczących długości okresów delegowania. Doświadczenie pokazuje, że bardzo długi okres delegowania nie jest istotnym problemem w faktycznej działalności europejskich przedsiębiorstw.

## 2. Europejskie ramy polityczne

2.1. Swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług stanowią podstawowe zasady Unii Europejskiej.

2.2. Należy dokonać rozróżnienia między swobodnym przepływem pracowników a swobodą świadczenia usług określoną w art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zasada swobodnego przepływu pracowników daje każdemu obywatelowi prawo do swobodnego przemieszczania się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy i zamieszkania w tym państwie oraz chroni ich przed dyskryminacją dotyczącą zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy w porównaniu z obywatelami tego państwa członkowskiego.

2.3. Swoboda świadczenia usług daje natomiast przedsiębiorstwom prawo do świadczenia usług w innym państwie członkowskim. W tym celu przedsiębiorstwa mogą czasowo delegować swoich pracowników do innego państwa członkowskiego w celu wykonania prac potrzebnych w związku ze świadczeniem usług.

2.4. W dniu 16 grudnia 1996 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły **dyrektywę 96/71/WE** dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>(3)</sup>.

2.5. Dyrektywa ta ma na celu pogodzenie prawa przedsiębiorstw do świadczenia usług transgranicznych zgodnie z art. 56 TFUE z zapewnieniem właściwej ochrony praw pracowników tymczasowo delegowanych za granicę w celu świadczenia tych usług.

2.6. W październiku 2010 r. w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności – 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany”<sup>(4)</sup> Komisja przedstawiła dwie propozycje mające na celu przywrócenie zaufania publicznego i poparcia obywateli: jedną w sprawie równowagi między podstawowymi prawami socjalnymi i swobodami gospodarczymi, a drugą w sprawie delegowania pracowników.

2.7. W marcu 2010 r. europejscy partnerzy społeczni przedstawili sprawozdanie<sup>(5)</sup> dotyczące skutków orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, które ujawniło duże rozbieżności. Podczas gdy BUSINESSEUROPE sprzeciwia się przeglądowi dyrektywy (ale uznaje potrzebę wyjaśnienia niektórych aspektów związanych z jej wykonaniem), ETUC chce, aby dyrektywa została gruntownie zmieniona.

2.8. W grudniu 2012 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący egzekwowania dyrektywy 96/71/WE. W **dyrektywie o egzekwowaniu**<sup>(6)</sup> ustanawia się wspólne ogólne ramy odpowiednich przepisów, środków i mechanizmów kontroli niezbędnych dla sprawniejszego i bardziej jednolitego wdrażania w praktyce, stosowania i egzekwowania dyrektywy 96/71/WE, w tym środków zapobiegania obchodzeniu i nadużywaniu obowiązujących przepisów oraz karania tego typu postępowania. Wniosek zapewnia jednocześnie gwarancje w zakresie ochrony praw pracowników delegowanych oraz usunięcia nieuzasadnionych przeszkód dla swobodnego świadczenia usług.

2.9. Termin transpozycji dyrektywy o egzekwowaniu upłynął 18 czerwca 2016 r., a najpóźniej do 18 czerwca 2019 r. Komisja ma przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi sprawozdanie dotyczące stosowania i wdrożenia tejże dyrektywy i zaproponować w razie potrzeby zmiany i modyfikacje. Podczas przeglądu Komisja, po konsultacji z państwami członkowskimi i europejskimi partnerami społecznymi, dokona oceny adekwatności i stosowności wszystkich wprowadzonych i stosowanych środków, w tym adekwatności dostępnych danych dotyczących delegowania.

<sup>(3)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Dokument ten został przedstawiony podczas konferencji nt. delegowania pracowników i praw pracowniczych, zorganizowanej przez prezydencję hiszpańską 23 marca 2010 r. w Oviedo. Debata ponownie dała wyraz różnicom zdań wśród zainteresowanych stron.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 1.

### 3. Wniosek dotyczący ukierunkowanego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników

3.1. Według najnowszych dostępnych danych w roku 2014 w UE odnotowano 1,9 mln przypadków delegowania, co stanowi 0,7 % <sup>(7)</sup> całkowitej unijnej siły roboczej. Stanowi to wzrost o 10,3 % w stosunku do roku 2013 i o 44,4 % w stosunku do roku 2010. Statystyki te opierają się na liczbie formularzy A1 wydanych przez krajowe organy ds. zabezpieczenia społecznego. Liczba niezarejestrowanych de facto delegowanych pracowników nie jest znana.

3.2. W dyrektywie o delegowaniu pracowników z 1996 r. określono unijne ramy prawne mające na celu osiągnięcie odpowiedniej i sprawliwej równowagi między promowaniem i ułatwianiem transgranicznego świadczenia usług, zapewnieniem ochrony pracownikom delegowanym oraz zagwarantowaniem równych warunków działania zarówno lokalnym, jak i zagranicznym konkurentom.

3.3. Jednak Komisja przedstawiła właśnie wniosek w sprawie przeprowadzenia ukierunkowanego przeglądu tej dyrektywy w celu rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk <sup>(8)</sup> i promowania zasady, że za tę samą pracę w tym samym miejscu powinno przysługiwać to samo wynagrodzenie.

3.4. Wniosek ten został opublikowany przed upływem terminu transpozycji dyrektywy z 2014 r. o egzekwowaniu i zanim możliwe było przeprowadzenie jakiegokolwiek oceny jej wdrożenia. Wiele wyzwań związanych z delegowaniem pracowników nadal dotyczy niewystarczającego egzekwowania przepisów i braku kontroli w państwach członkowskich.

3.5. Wniosek został również opublikowany bez uprzedniej konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi, którzy przekazali wspólne pismo do Komisji, prosząc o odpowiednie konsultacje z nimi zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE. „Zwracamy się do Komisji z prośbą, by poświęciła odpowiedni czas na przeprowadzenie należytych konsultacji z partnerami społecznymi przed przedstawieniem wniosku <sup>(9)</sup>”.

3.6. Publikacja wniosku Komisji wywołała różne reakcje i podzieliła państwa członkowskie, partnerów społecznych i same przedsiębiorstwa. Proponowana dyrektywa nie powinna osłabiać konkurencyjności ani tworzyć nowych przeszkód dla dostawców usług transgranicznych.

3.7. Czternaście izb parlamentów narodowych przesłało Komisji, zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatów <sup>(10)</sup>, uzasadnione opinie, w których stwierdzono, że wniosek Komisji zmieniający dyrektywę dotyczącą delegowania pracowników nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, uruchamiając tym samym procedurę żółtej kartki. Po przeprowadzeniu oceny zgodności z zasadą pomocniczości, 20 lipca, Komisja uznała <sup>(11)</sup>, że wniosek dotyczący ukierunkowanego przeglądu dyrektywy 96/71/WE jest zgodny z zasadą pomocniczości zapisaną w art. 5 ust. 3 TUE, a zatem wycofanie lub zmiana wniosku nie są konieczne. Komisja podtrzymała zatem wniosek.

3.8. Część kręgów biznesowych uważa, że wniosek narusza zasadę proporcjonalności. Niektóre przedsiębiorstwa są zdania, że proponowane zmiany doprowadzą do niepewności prawa i dodatkowych obciążeń administracyjnych. Przegląd może w szczególności wywrzeć wpływ na przedsiębiorstwa z państw członkowskich, w których poziom wynagrodzeń jest niższy i które zamierzają świadczyć usługi transgraniczne na jednolitym rynku, co jest sprzeczne z celem wzmocnienia procesu konwergencji w UE i wysiłkami podejmowanymi w tym kierunku.

3.9. Inne podmioty, w tym związki zawodowe, uważają, że wniosek w sprawie przeglądu – a w szczególności koncepcja „równego wynagrodzenia za taką samą pracę w tym samym miejscu pracy” – zapewniłaby równe szanse dla przedsiębiorstw oraz bardziej równe prawa dla pracowników w UE.

<sup>(7)</sup> Trzeba pamiętać, że sytuacja różni się w poszczególnych państwach i 0,7 % to jedynie średnia. W rzeczywistości jest to od ok. 0,5 do ok. 3,6 % i konsekwencje dla państw członkowskich też są zróżnicowane.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie sprawiedliwej mobilności pracowników w UE, przyjęta 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 11).

<sup>(9)</sup> Wspólne pismo europejskich partnerów społecznych (ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) do przewodniczącego Junckera z dnia 2 marca 2016 r.

<sup>(10)</sup> Protokół nr 2 do traktatów w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>(11)</sup> Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady i Parlamentów Narodowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2, COM (2016) 505 final, 20 lipca 2016 r.

3.10. Wnioskowi Komisji towarzyszyła ocena skutków<sup>(12)</sup>, w której stwierdza się, że proponowane środki dotyczące zastosowania zmienionej dyrektywy będą miały różny wpływ na różne państwa członkowskie, sektory i przedsiębiorstwa oraz że poważne braki danych, jeśli chodzi o delegowanie pracowników, nadal stanowią problem.

3.11. Porównywalne dane oparte są na dokumentach przenośnych A1 wymagających szczegółowych informacji od przedsiębiorstwa delegującego pracowników do innego kraju. Ze względu na brak urzędowych kontroli przeprowadzanych przez stosowne organy w krajach, z których oddelegowano pracowników, nie można zagwarantować ścisłości informacji zawartych w dokumentach A1. W związku z tym liczby przedstawione w ocenie skutków stanowią jedynie szacunkowe dane dotyczące faktycznej liczby pracowników delegowanych, jednak nie dają jasnego obrazu rzeczywistej sytuacji.

3.12. W 2010 r. fundacja Eurofound opublikowała sprawozdanie nt. pracowników delegowanych w Unii Europejskiej<sup>(13)</sup>, w którym analizuje to zjawisko w państwach członkowskich UE i w Norwegii. Dokument ten kataloguje dostępne źródła informacji o liczbie pracowników delegowanych i przedstawia dane liczbowe dla tych krajów, dla których takie dane są dostępne. Z badań Eurofound wynika, że brakuje danych dotyczących całkowitej liczby i cech oddelegowanych pracowników w całej UE.

3.13. Po publikacji sprawozdania fundacji Eurofound ukazały się niedawno dwa dokumenty z badań dotyczących sprawiedliwszej mobilności na rynku pracy: krótka analiza transpozycji dyrektywy o egzekwowaniu 2014/67/EU ulepszającej egzekwowanie dyrektywy 96/71/WE w sprawie delegowania pracowników oraz analiza dotycząca nieuczciwych form pracy najemnej i samozatrudnienia<sup>(14)</sup>.

#### **4. Główne zmiany ujęte w proponowanym przeglądzie dyrektywy 96/71/UE**

##### **4.1. Wynagrodzenie**

4.1.1. Komisja proponuje zastąpienie pojęcia „minimalne stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenie”. Zgodnie z wnioskiem Komisji pojęcie „wynagrodzenie” obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, które są obowiązkowe w przyjmującym państwie członkowskim.

4.1.2. Komisja przedłożyła przedmiotowy wniosek jako odpowiedź na liczne wezwania do podjęcia działań w celu zwalczania przyczyn dysproporcji płacowych. Zdaniem Komisji istnieje rozbieżność pomiędzy warunkami stosowanymi wobec pracowników lokalnych i delegowanych. Według oceny skutków towarzyszącej wnioskowi szacuje się, że dysproporcje płacowe między pracownikami oddelegowanymi i lokalnymi mieszczą się w przedziale od 10 % do 50 % w zależności od kraju i sektora. Zróżnicowane przepisy dotyczące wynagrodzeń zakłócają równe warunki działania przedsiębiorstw. Pojęcie „minimalnych stawek płacy” to nie to samo co obowiązkowe przepisy, które mają zastosowanie do pracowników lokalnych.

4.1.3. Zdaniem Komisji pojęcie „wynagrodzenia” może z tego względu lepiej przyczynić się do osiągnięcia równych warunków działania na jednolitym rynku usług. Pojęcie „wynagrodzenia” obejmuje wszystkie elementy, które są wypłacane pracownikom lokalnym, jeżeli są ustanowione na mocy prawa lub w układach zbiorowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym obszarze geograficznym oraz w danym zawodzie lub przemyśle, lub w układach zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników na poziomie krajowym oraz są stosowane na całym terytorium kraju. „Wynagrodzenie” może zawierać pewne elementy, które nie są zawarte w pojęciu „minimalnej stawki płacy”, takie jak dodatek za staż pracy, dodatki za pracę w zanieczyszczonym otoczeniu, za pracę ciężką lub niebezpieczną, premie za jakość, trzynasta wypłata, zwrot kosztów podróży, bonusy na posiłki – chociaż w większości krajów przyjmujących niektóre z tych elementów zostały już uwzględnione w „minimalnej stawce płacy”.

4.1.4. Zdaniem Komisji wprowadzenie pojęcia „wynagrodzenia” powinno przyczynić się do zwiększenia jasności w odniesieniu do składników wynagrodzenia i do zmniejszenia istniejących różnic międzysektorowych, jeśli chodzi o obowiązkowe stosowanie układów zbiorowych.

<sup>(12)</sup> Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, SWD(2016) 52 final z 8 marca 2016 r.

<sup>(13)</sup> Sprawozdanie fundacji Eurofound „Posted workers in the European Union” („Pracownicy delegowani w Unii Europejskiej”), Roberto Pedersini i Massimo Pallini, opublikowane w 2010 r.

<sup>(14)</sup> Wstępne wyniki obu projektów badawczych zostały przedstawione podczas konferencji Centrum Monitorowania Rynku Pracy EKES-u poświęconej sprawiedliwszej mobilności w UE, która odbyła się dnia 28 września 2016 r.

4.1.5. Niemniej samo pojęcie „wynagrodzenia” może być postrzegane jako nieprecyzyjne i daje możliwość różnych interpretacji, co powoduje brak pewności prawa. Pojęcie „minimalnej stawki płacy”, mimo różnorodnych wątpliwości, jakie budzi, jest bardziej precyzyjne i łatwiejsze do zdefiniowania.

4.1.6. Komisja potwierdza, że wniosek nie narusza kompetencji i tradycji państw członkowskich w dziedzinie ustalania wynagrodzeń oraz respektuje silną, autonomiczną rolę partnerów społecznych. W tym kontekście niepokojące jest, że Komisja proponuje skreślenie odniesienia istniejącego w obecnej dyrektywie mówiącego, że „pojęcie minimalnej stawki płacy [...] jest zdefiniowane przez prawo krajowe i/lub praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany”. Przepis ten jest ważny dla zapewnienia poszanowania różnych krajowych systemów stosunków pracy.

4.1.7. Dla celów omawianej dyrektywy pojęcie „wynagrodzenia” definiowane jest przez prawo krajowe lub praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.

4.1.8. Omawiana dyrektywa nie stanowi przeszkody dla stosowania warunków zatrudnienia kraju przyjmującego czy kraju pochodzenia pracownika delegowanego, które są korzystniejsze dla pracowników, w szczególności poprzez wykonywanie podstawowego prawa pracowników i pracodawców do negocjowania i zawierania układów zbiorowych na właściwym szczeblu oraz do podejmowania działań zbiorowych w obronie swoich interesów, w tym akcji strajkowej, dla ochrony i poprawy warunków życia i pracy pracowników, w tym prawa do równego traktowania.

4.1.9. W celu zapewnienia właściwego wdrożenia dyrektywy o egzekwowaniu, państwa członkowskie są zobowiązane do opublikowania na jednej stronie internetowej informacji na temat warunków zatrudnienia, które mają zastosowanie do pracowników delegowanych na ich terytorium. Państwa członkowskie mogą opóźnić wprowadzenie jednej strony internetowej, gdyż obowiązujące warunki prawdopodobnie ulegną zmianie. Nowe wnioski nie powinny wywierać negatywnego wpływu na ten proces.

4.1.10. Członkowie EKES-u dogłębnie omówili kwestię wynagrodzenia, biorąc pod uwagę wszystkie skutki tej nowej koncepcji.

4.1.11. Niektóre państwa członkowskie uważają, że nowo wprowadzone pojęcie jest jedynym sposobem zapewnienia równych warunków pracy zarówno pracownikom delegowanym, jak i pracownikom lokalnym, gdyż eliminuje dysproporcje płacowe oraz zapewnia przedsiębiorstwom jednakowe warunki działania.

4.1.12. Inni członkowie są zdania, że wprowadzenie tej nowej koncepcji może skutkować mniejszą pewnością prawa i jasnością oraz zwiększonymi obciążeniami administracyjnymi i finansowymi. W dyskusjach na temat delegowania zawsze trzeba uwzględniać fakt, że sytuacje przedsiębiorstw zagranicznych i krajowych są różne. Zagraniczny usługodawca, który chce delegować pracowników, ponosi dodatkowe koszty wynikające wyłącznie z wykonywania usług w innym państwie członkowskim – dodatkowe koszty operacyjne<sup>(15)</sup> i pośrednie transgraniczne koszty pracy<sup>(16)</sup>.

4.1.13. Jeśli chodzi o rozszerzenie zakresu stosowania powszechnie stosowanych układów zbiorowych na wszystkie sektory, EKES zaleca ponowne rozważenie, czy zachodzi potrzeba automatycznego rozszerzenia źródeł norm zatrudnienia mających zastosowanie do pracowników delegowanych także w sektorach, w których nie odnotowano żadnych istotnych problemów związanych z delegowaniem pracowników.

#### 4.2. Okres delegowania przekraczający 24 miesiące

4.2.1. Komisja podejmuje zagadnienie okresu delegowania, proponując we wniosku, by w sytuacji, gdy zakładany lub rzeczywisty okres delegowania przekracza 24 miesiące, za państwo, w którym wykonywana jest normalnie praca, uważane było państwo członkowskie, na którego terytorium delegowany jest pracownik. Ma to zastosowanie od pierwszego dnia, gdy oddelegowanie faktycznie przekracza okres 24 miesięcy. Komisja wprowadza również pojęcie łącznego czasu trwania delegowania, w przypadku gdy pracownicy są zastępowani.

<sup>(15)</sup> Koszty pośrednie: zapoznanie się z wymogami administracyjnymi i przepisami w innych państwach członkowskich, np. procedurami powiadamiania, tłumaczenie dokumentów, współpraca z organami kontrolnymi.

<sup>(16)</sup> Te pośrednie transgraniczne koszty pracy mogą wynosić nawet 32 %. Informacje te pochodzą z wstępnych wyników badania pilotażowego na temat kosztów pracy w przypadku transgranicznego świadczenia usług, przeprowadzonego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Wyniki te zostały przedstawione podczas konferencji Centrum Monitorowania Rynku Pracy EKES-u poświęconej sprawiedliwszej mobilności w UE, która odbyła się 28 września 2016 r.

4.2.2. W pierwotnej dyrektywie nie ustalono żadnych ograniczeń i stwierdza się, że do celów dyrektywy „pracownik delegowany” oznacza pracownika, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwa, w którym zwyczajowo pracuje.

4.2.3. Aby uniknąć niejasnych sytuacji, w których trudno jest stwierdzić, czy dochodzi do delegowania w rozumieniu dyrektywy o delegowaniu pracowników, w art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy o egzekwowaniu przedstawiony jest niewyczerpujący wykaz kryteriów jakościowych, które wskazują zarówno tymczasowy charakter delegowania w celu świadczenia usług, jak i istnienie faktycznego związku między pracodawcą a państwem członkowskim, z którego pracownik jest delegowany.

4.2.4. Jednym z głównych zgłaszanych zastrzeżeń było, że ani w TFUE, ani w rozporządzeniu (WE) nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (rozporządzenie Rzym I) <sup>(17)</sup> nie ma podstaw do przyjęcia okresu 24 miesięcy jako okresu referencyjnego dla ustalenia państwa, w którym praca jest zazwyczaj wykonywana. Ponadto nie jest właściwe zmienianie stosowania rozporządzenia za pomocą dyrektywy ani definiowanie pojęć użytych w rozporządzeniu Rzym I w inny sposób dla celów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników. Zgodnie z wyjaśnieniami podanymi w opinii Służby Prawnej Komisji Europejskiej: „[Nowy art. 2a] nie wpływa na prawo przedsiębiorstwa delegującego pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego do powołania się na swobodę świadczenia usług również w okolicznościach, kiedy okres delegowania przekracza 24 miesiące. Chodzi tu jedynie o stworzenie pewności prawa w stosowaniu rozporządzenia Rzym I do konkretnej sytuacji, a nie o jakąkolwiek zmianę tego rozporządzenia” <sup>(18)</sup>.

4.2.5. EKES nie popiera ustalania takiego stałego ograniczenia czasowego. Jest to sprzeczne z charakterem delegowania pracowników i z celem dyrektywy. Średni okres delegowania w UE wynosi 103 dni <sup>(19)</sup> (jedynie 4–5 % wszystkich przypadków delegowania przekracza 12 miesięcy <sup>(20)</sup>). Nie ma dowodów na to, że okresy delegowania przekraczające dwa lata są rozpowszechnioną i problematyczną praktyką prowadzącą do naruszania przepisów dotyczących delegowania pracowników.

4.2.6. Wręcz przeciwnie, wprowadzenie terminu „zakładany okres delegowania” i określenie zasad zastępowania pracowników mogłoby prowadzić do niepewności i do niejednolitego stosowania przepisów dotyczących delegowania pracowników. Zwłaszcza w sektorze budowlanym trudno będzie przewidzieć czas wykonywania pracy, a organy kontrolne będą mieć kłopot z jego udowodnieniem.

4.2.7. Istniejąca definicja jest wystarczająca, a jakiekolwiek ustalenie limitu czasowego delegowania pracowników jest sprzeczne z zasadą sprawdzania, co jest przypadkiem rzeczywistego i uzasadnionego oddelegowania. Co więcej, Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie potwierdzał, że termin „tymczasowy” musi być rozpatrywany oddzielnie w każdym przypadku.

4.2.8. Komisja twierdzi, że taka zmiana sprawi, iż dyrektywa o delegowaniu pracowników zostanie dostosowana do przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego ustanowionych rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 <sup>(21)</sup>. Jednakże rozporządzenie (WE) nr 883/2004 daje państwom członkowskim możliwość przedłużenia – na drodze umów dwustronnych – początkowego dwuletniego okresu, w którym składki na ubezpieczenie społeczne w płacone są w kraju pochodzenia. Wniosek Komisji w sprawie przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników stanowi, że jeśli zakładany lub rzeczywisty czas trwania oddelegowania przekracza 24 miesiące, wszystkie warunki pracy kraju przyjmującego musiałyby być stosowane od pierwszego dnia oddelegowania. Nie jest to konieczne ani spójne.

#### 4.3. Podwykonawstwo

4.3.1. Wniosek Komisji daje państwom członkowskim możliwość stosowania dla pracowników w łańcuchu podwykonawstwa takich samych warunków, jakie są stosowane przez głównego wykonawcę. Warunki te musiałyby być stosowane w ten sam sposób w odniesieniu do krajowych i transgranicznych podwykonawców, zgodnie z zasadą niedyskryminacji.

<sup>(17)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6).

<sup>(18)</sup> Opinia Służby Prawnej Komisji Europejskiej – instytucjonalny numer referencyjny 2016/0070 (COD), z dnia 28 maja 2016 r.

<sup>(19)</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD (2016)52 final, s. 39, J. Paolet i F. De Wispelaere, „Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014”, grudzień 2015 r.

<sup>(20)</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD (2016)52 final, s. 39, I&R Sozialforschung, „Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings”, maj 2014 r.

<sup>(21)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1).

4.3.2. Istnieją znaczne rozbieżności między mającymi zastosowanie w państwach członkowskich przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi lub układami zbiorowymi, które mają zapewnić, by podwykonawstwo nie dawało przedsiębiorstwu możliwości uniknięcia przepisów gwarantujących określone warunki zatrudnienia obejmujące wynagrodzenie. Nie ma danych wykazujących, jak wiele państw członkowskich już stosuje taki system, a Komisja nie przedstawiła w swojej ocenie skutków żadnej pogłębionej analizy ewentualnych skutków tych przepisów.

4.3.3. Jednakże aby ta część wniosku była skuteczna w praktyce, być może warto byłoby zawrzeć odniesienie do przepisu o odpowiedzialności solidarnej w całym łańcuchu podwykonawców, wprowadzonego artykułem 12 dyrektywy o egzekwowaniu<sup>(22)</sup>.

4.3.4. Ponadto sformułowanie „niektóre warunki zatrudnienia obejmujące wynagrodzenie” jest niejasne i spowoduje niepewność prawa, rozbieżne interpretacje i potencjalne konflikty z innymi częściami dyrektywy. Występowałyby również problemy w zakresie porównywania i wiele innych czysto praktycznych problemów, takich jak kwestia dostępu do informacji (również w związku z obowiązkiem rządów do publikowania tych informacji zgodnie z art. 5 dyrektywy (UE) nr 2014/67 oraz dostępnością układów zbiorowych).

4.3.5. Niejasne jest także, w jaki sposób Komisja miałaby określać i stosować testy niedyskryminacji i proporcjonalności dla takich przepisów.

4.3.6. Ponadto konieczne będzie wprowadzenie odpowiednich przepisów w celu sprawdzenia autentyczności statusu samozatrudnienia podwykonawców, zgodnie z normami państw członkowskich.

#### 4.4. Pracownicy tymczasowi

4.4.1. Komisja wprowadza nowe zobowiązanie dla państw członkowskich. Dodaje się nowy ustęp, który określa warunki mające zastosowanie do pracowników wymienionych w art. 1 ust. 3 lit. c) dyrektywy, tj. pracowników wynajętych przez agencję pracy tymczasowej mającą siedzibę w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie siedziby przedsiębiorstwa korzystającego z usług. Przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. c), będą musiały zagwarantować pracownikom delegowanym warunki, które mają zastosowanie zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej<sup>(23)</sup> do pracowników tymczasowych wynajętych przez agencje pracy tymczasowej mające siedzibę w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca.

4.4.2. EKES jest zdania, że ten nowy przepis jest zbędny, ponieważ pierwotna dyrektywa o delegowaniu pracowników przewidywała już taką możliwość w art. 3 ust. 9. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1 muszą zagwarantować pracownikom, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. c) warunki mające zastosowanie do pracowników tymczasowych w państwie członkowskim, na terytorium którego wykonywana jest praca. Możliwość zastosowania dyrektywy 2008/104/UE została już wykorzystana przez większość krajów przyjmujących.

4.4.3. EKES uważa, że Komisja powinna przestrzegać istniejących uzgodnień. Należy uwzględnić fakt, że przepisy dyrektywy 2008/104/UE mają zastosowanie do sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, podczas gdy dyrektywa 96/71/WE ma zastosowanie do działalności transgranicznej. Przyznała to sama Komisja w sprawozdaniu ze stosowania dyrektywy 2008/104/UE w sprawie pracy tymczasowej<sup>(24)</sup>.

4.4.4. EKES zwraca uwagę na fakt, że art. 5 dyrektywy 2008/104/UE jest znacznie szerszy niż art. 3 ust. 9 dyrektywy 96/71/WE, co może paradoksalnie skutkować różnymi warunkami delegowania pracowników na mocy art. 1 ust. 3 lit. a) i b) oraz art. 1 ust. 3 lit. c) obowiązującego prawa.

#### 5. Na co Komisja powinna przede wszystkim zwrócić uwagę

5.1. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do transpozycji dyrektywy o egzekwowaniu<sup>(25)</sup>, o ile jeszcze tego nie zrobiły, oraz zadbać o to, by wszystkie państwa członkowskie odpowiednio ją wdrożyły. Po upływie dwóch lat Komisja powinna ocenić wpływ dyrektywy i ustalić, czy przyjęte środki przyczyniły się do odpowiedniego i skutecznego wdrażania i egzekwowania prawa, gdyż te elementy mają kluczowe znaczenie dla ochrony praw pracowników delegowanych oraz zagwarantowania równych szans dla usługodawców.

<sup>(22)</sup> Art. 12 dyrektywy 2014/67/WE dotyczący odpowiedzialności w przypadku podwykonawstwa (zob. przypis 1).

<sup>(23)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 9).

<sup>(24)</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące stosowania dyrektywy 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej, COM(2014) 176 final.

<sup>(25)</sup> Zob. przypis 1.

- 5.2. Komisja powinna przedstawić dogłębną analizę sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich UE, jak również rzeczywiste informacje ilościowe dotyczące pracowników delegowanych oraz sposoby wdrażania i egzekwowania istniejącej dyrektywy.
- 5.3. Dostępność wiarygodnych danych dotyczących delegowania pracowników jest warunkiem wstępnym skutecznej debaty w sprawie specyfiki tej sytuacji i potrzeby ochrony.
- 5.4. Jeżeli Komisja chce zapewnić uczciwą konkurencję, następne jej kroki powinny skupiać się na zwalczaniu nadużyć i na wyeliminowaniu zjawiska nielegalnego zatrudnienia, zwłaszcza w formie nadużywania firm przykrywek.
- 5.5. Komisja powinna przyspieszyć konwergencję gospodarczą i społeczną w UE przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwej mobilności pracowników w kontekście transgranicznego świadczenia usług.
- 5.6. Wprowadzenie nowego pojęcia takiego jak „wynagrodzenie” mogłoby wywołać pytania zarówno od państw członkowskich w Radzie, jak i od przedsiębiorstw w trakcie konsultacji publicznych. Komisja powinna przeprowadzić dogłębną analizę skutków społeczno-gospodarczych dla konsumentów, przedsiębiorstw i ogólnie dla konkurencyjności UE i zatrudnienia.
- 5.7. Komisja powinna także przeprowadzić konsultacje z partnerami społecznymi, uznać ich autonomię i przestrzegać układów zbiorowych, które są istotne w tym zakresie.

### Uzasadnienie poprawki

Celem poprawki jest zaproponowanie wyważonego podejścia do omawianego wniosku Komisji, opinie co do którego różnią się zarówno wśród państw członkowskich, jak i partnerów społecznych i przedsiębiorców. Poprawka ma odpowiednio odzwierciedlić te różnice poglądów w wiarygodny i wyważony sposób, wskazując jednocześnie punkty, co do których istnieje konsensus. Niniejsza poprawka, która odpowiada tekstowi przedłożonemu przez dwóch sprawozdawców sekcji SOC po trzecim posiedzeniu grupy analitycznej, lepiej oddaje tę równowagę między różnymi poglądami niż tekst, na który naniesiono poprawki i który przyjęła sekcja.

### Wynik głosowania

Za: 94  
Przeciw: 175  
Wstrzymało się: 23

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)”**

[COM(2016) 465 final]

**oraz**

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi”**

[COM(2016) 466 final]

**oraz**

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE”**

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Współsprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

|                                   |                                                                     |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 7.9.2016<br>Parlament Europejski, 12.9.2016 |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa               |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 22.11.2016                                                          |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                          |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                 |
| Wynik głosowania                  | 211/2/5                                                             |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                     |

## **1. Wnioski i zalecenia**

### **1.1. Wnioski ogólne i zalecenia**

1.1.1. Zdaniem EKES-u niezbędna jest sprawiedliwa, sprawna i skuteczna reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) oraz ustanowienie prawdziwie wspólnej procedury, która będzie wiarygodna, elastyczna i skuteczna i która pomoże usprawnić legalne sposoby dotarcia do Unii Europejskiej w oparciu o poszanowanie praw prześladowanych osób.

1.1.2. Trzeba także pamiętać, że art. 2 TUE wyraźnie stwierdza, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te powinny być wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

1.1.3. Ponadto, zgodnie z art. 78 TFUE, Unia powinna opracować wspólną politykę azylową. W tym celu należy zaproponować faktyczny wspólny system, obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich i prowadzący do harmonizacji przepisów krajowych. Jeśli nie udałoby się tego osiągnąć, należałoby wprowadzić przynajmniej wspólny system wzajemnego uznawania decyzji dotyczących udzielenia azylu między państwami członkowskimi UE. Sprzyjałoby to urzeczywistnieniu wspólnego europejskiego systemu azylowego. W przeciwnym wypadku nie uda się uniknąć tzw. wtórnych przepływów, kiedy osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową wybierają kraje o najlepszych warunkach w UE.

1.1.4. Trzeba podkreślić, że liczba ludności w 28 państwach członkowskich UE wynosi ok. 510 mln. Przedstawione przez KE jesienią 2015 r. propozycje relokacji ok. 160 tys. osób ubiegających się o ochronę międzynarodową odpowiadałyby zaledwie 0,03 % populacji UE, gdy tymczasem inne kraje przyjęły miliony osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

1.1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje udoskonalenia systemu, takie jak wyjaśnienie praw i obowiązków dotyczących dostępu do procedury, zastąpienie koncepcji podatności na zagrożenia koncepcją szczególnych potrzeb oraz jasne kryteria jej oceny, wprowadzenie większych gwarancji dla nieletnich oraz rozszerzenie koncepcji rodziny.

1.1.6. EKES wyraża zaniepokojenie ograniczeniem praw podstawowych, np. ograniczeniem swobodnego przepływu, ograniczeniem prawa nieletnich do nauki, zastosowaniem procedury względem małoletnich bez opieki na granicy, ewentualnym brakiem indywidualnego podejścia podczas analizy koncepcji bezpiecznego kraju, ograniczeniem gwarancji w odniesieniu do kolejnych wniosków i procedur przyspieszonych, automatyczną oceną statusów ochrony oraz represyjnym podejściem w zakresie ograniczeń warunków przyjmowania.

1.1.7. Komitet zaleca ustandaryzowanie statusów ochrony, wyeliminowanie różnic między statusem uchodźcy a ochroną uzupełniającą w odniesieniu do okresu ważności dokumentu pobytowego, jego odnowienia i ograniczenia pomocy społecznej dla osób korzystających z ochrony uzupełniającej.

## **1.2. Zalecenia odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie norm dotyczących kwalifikowania**

1.2.1. Komitet zaleca włączenie kryteriów UNHCR dotyczących oceny alternatywy ucieczki wewnętrznej, innymi słowy analizy adekwatności i analizy słuszności, z wyraźnym wyłączeniem zastosowania art. 8 w przypadku prześladowania przez państwo.

1.2.2. Ciężar dowodu powinien spoczywać zarówno na osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową, jak i na organie rozstrzygającym, jak przewiduje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z zachowaniem obowiązku „aktywnej współpracy z osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową” przez organ rozstrzygający.

1.2.3. EKES zaleca wprowadzenie badania proporcjonalności podczas oceny podstaw dla wykluczenia statusu uchodźcy oraz podczas oceny restrykcyjnego charakteru stosowania tych klauzul, poprzez skreślenie art. 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie kwalifikowania, tak aby uniknąć automatycznego stosowania klauzul wyłączających, które nie biorą pod uwagę szczególnej sytuacji wnioskodawców.

1.2.4. Należy zagwarantować indywidualną analizę w ramach procedur przeglądu statusów ochrony międzynarodowej, uwzględniając szczególne okoliczności i udzielając gwarancji proceduralnych w kontekście tych procedur, które nie mogą być stosowane automatycznie.

1.2.5. W odniesieniu do przeglądu statusu uchodźcy, każda nowa procedura będzie się wiązać z dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi i większym poziomem uznaniowości. Z uwagi na dużą liczbę uchodźców w jednym państwie służby administracyjne mogą łatwo zostać przeciążone, co może prowadzić do podejmowania pośpiesznych, potencjalnie arbitralnych decyzji. Właściwe organy muszą zatem dysponować odpowiednim personelem i być przeszkolone w celu przeprowadzania kontroli i przeglądu statusu uchodźcy.

1.2.6. Konieczne jest rozróżnienie między ustaniem, wykluczeniem, cofnięciem, brakiem odnowienia i końcem obowiązywania statusów ochrony. Trzeba unikać powtórzeń i nieporozumień w odniesieniu do faktycznych okoliczności prowadzących do każdej z tych sytuacji oraz uwzględnić restrykcyjne kryteria ich stosowania.

1.2.7. Należy znieść ograniczenie swobody przemieszczania się osób, którym udzielono ochrony międzynarodowej, na obszarze państwa członkowskiego, gdyż jest to niezgodne z art. 26 konwencji genewskiej.

1.2.8. Należy skreślić art. 44 rozporządzenia w sprawie kwalifikowania zmieniającego dyrektywę w sprawie rezydentów długoterminowych. Dotyczy on ponownego rozpoczęcia 5-letniego okresu pobytu, jeśli osoba przebywa nielegalnie w innym państwie członkowskim niż to, które udzieliło jej ochrony międzynarodowej. Jest to jednak niezgodne z celem Europejskiego programu w zakresie migracji z maja 2015 r.

### **1.3. Zalecenia odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę**

1.3.1. Komitet przypomina, że ustanawianie przepisów w formie rozporządzeń nie może prowadzić do obniżenia poziomu norm ochrony poprzez wprowadzenie restrykcyjnych kryteriów kwalifikowalności oraz ograniczenie praw i gwarancji proceduralnych.

1.3.2. EKES zaleca wyeliminowanie automatycznego stosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, kraju pierwszego azylu i bezpiecznego kraju pochodzenia oraz ograniczeń dotyczących limitów czasowych, a także zagwarantowanie automatycznego skutku zawieszającego odwołań.

1.3.3. Należy zwiększyć gwarancje oceny indywidualnej, na podstawie kryteriów proporcjonalności, konieczności i wyjątkowych okoliczności, w przypadkach ograniczenia wolności lub zatrzymania.

1.3.4. Podobnie, należy zwiększyć gwarancje w kontekście środków detencyjnych poprzez ustanowienie jasnych limitów czasowych dla zatrzymań i ograniczanie ich do wyjątkowych przypadków.

1.3.5. Trzeba wyeliminować wyłączenie prawa do bezpłatnej pomocy prawnej w przypadku wniosków uznanych za bezpodstawne lub kolejnych wniosków, które nie zawierają żadnych nowych dowodów lub argumentów, jako że stanowi to naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego przewidzianego w art. 13 EKPC.

1.3.6. Należy ustanowić takie same gwarancje proceduralne dla procedur przyspieszonych, punktów kontroli granicznej i kolejnych wniosków jak dla zwykłych procedur.

1.3.7. Przed faktycznym złożeniem wniosku osoba powinna mieć czas na odpoczynek i odzyskanie równowagi.

### **1.4. Zalecenia odnośnie do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie norm dotyczących przyjmowania**

1.4.1. Konieczne jest przyjęcie podejścia obejmującego pozytywne zachęty w celu zapobiegania wtórnym przepływowi, zamiast represyjnego stanowiska przewidującego wyłączenie, ograniczanie, cofanie lub zastępowanie warunków przyjmowania itp. Jest to szczególnie nieproporcjonalne w wypadku osób, które nie ubiegają się o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym kraju nieuregulowanego wjazdu lub legalnego pobytu.

1.4.2. Ten sam instrument prawny powinien być wykorzystywany w celu regulowania warunków przyjmowania, procedur i kryteriów kwalifikowalności, tak aby uniknąć rozbieżności w bezpośrednim stosowaniu powiązanych przepisów.

1.4.3. Niezdefiniowane pojęcia prawne takie jak „godny poziom życia” lub „ryzyko ucieczki” powinny zostać ograniczone lub wyeliminowane w związku z poważnymi konsekwencjami, jakie za sobą pociągają, oraz uznaniowością w ustanawianiu definiujących kryteriów przez państwa członkowskie.

1.4.4. Należy uwzględnić innych członków rodziny, takich jak rodzeństwo i inni krewni, zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia dublińskiego.

1.4.5. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową pochodzące z bezpiecznych krajów nie powinny być pozbawione dostępu do zatrudnienia, gdyż stanowiłoby to dyskryminację ze względu na narodowość.

1.4.6. Konieczne jest wyeliminowanie warunków dotyczących prawa dostępu do zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.

1.4.7. Trzeba także zapewnić nieletnim bezwzględne prawo do nauki, podobnie jak prawo do zdrowia.

## 2. Uwagi dotyczące rozporządzenia w sprawie kwalifikowania

2.1. EKES wspiera dalszą harmonizację norm dotyczących procedur udzielania azylu, uznawania i ochrony na szczeblu UE. Istnieją istotne różnice między państwami członkowskimi pod względem stosowanych procedur, wskaźników przyznawania azylu, zakresu zapewnianej ochrony oraz warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób z niej korzystających.

2.2. Z różnych względów państwa członkowskie opracowały szczególne praktyki instytucjonalne dotyczące azylu. Zachęca to do wtórnych przepływów osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz narusza zasadę ich równego traktowania na terytorium Unii. Różnice między państwami członkowskimi mogą mieć istotny wpływ na ochronę praw podstawowych, w tym ochronę godności ludzkiej, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi i informacji, prawo do nauki, wolność wyboru zawodu i prawo do dostępu do zatrudnienia, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do azylu, niedyskryminacji, prawa dziecka, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną, a także opiekę zdrowotną, zgodnie z definicją zawartą w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

2.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie systemu do pozyskiwania, organizowania i rozpowszechniania informacji dotyczących sytuacji w państwach pochodzenia i tranzytu pod auspicjami Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. Stanowi on podstawę dla prawdziwej harmonizacji decyzji w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej. Nie jest jednak jasne, w jakim zakresie organy krajowe będą brały pod uwagę przekazane informacje ani też jak dopilnować, by to czyniły. Aby uniknąć znacząco rozbieżnych decyzji, system powinien w prosty i jasny sposób wskazywać państwa uznawane za niebezpieczne.

2.4. W odniesieniu do art. 7 dotyczącego podmiotów udzielających ochrony, ważne jest dokonanie prawidłowej oceny zdolności podmiotów prywatnych i organizacji międzynarodowych do udzielania ochrony. Ze względu na ograniczone zasoby i niepewność prawa bardzo trudno jest obydwu rodzajom podmiotów zapewnić solidną i długoterminową ochronę, zwłaszcza w sytuacji wojny domowej lub dotkliwych represji ze strony rządu.

2.5. Możliwa ochrona wewnętrzna, jaką może otrzymać osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, stanowi ważny czynnik w podejmowaniu decyzji o udzieleniu ochrony. Właściwe organy muszą brać pod uwagę pełny zakres zagrożeń, jakie wewnętrzne przesiedlenie może stwarzać dla bezpieczeństwa jednostki. Bezpieczne terytoria mogą szybko stać się niebezpieczne z różnych względów – porażki militarnej, pomocy i interwencji zagranicznej, sabotażu i ataków terrorystycznych. Chociaż art. 8 jasno definiuje pojęcie bezpieczeństwa, w tym bezpiecznej podróży i dostępności ochrony, interpretacja dostępnych danych i faktów leży w gestii europejskich organów krajowych.

2.6. Definicja aktów prześladowania zawarta w art. 9 jest wyczerpująca i zgodna z art. 1 ust. A Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (konwencji genewskiej). Artykuł ten, wraz z art. 10 dotyczącym powodów prześladowania i art. 6 dotyczącym podmiotów dopuszczających się prześladowania lub wyrządzających poważną krzywdę, powinien być interpretowany w sposób uwzględniający akty prześladowania popełniane zarówno przez organy państwowe, jak i podmioty niepaństwowe. Praktyka stosowania represji politycznych i toczenia wojen wewnętrznych pokazuje, że akty przemocy są przeprowadzane przez różne grupy paramilitarne i straż obywatelską pod ochroną organów państwowych, które zwykle wypierają się zaangażowania w te działania.

2.7. EKES od dawna opowiadał się za harmonizacją zakresu ochrony udzielanej uchodźcom oraz osobom objętym ochroną uzupełniającą<sup>(1)</sup>. Zakres ochrony był kolejnym kluczowym czynnikiem napędowym dla wtórnych przepływów w ramach Unii. Co ważne, Komitet opowiadał się jednak za harmonizacją zmierzającą do zapewnienia jak najwyższego, a nie jak najniższego poziomu ochrony. Wniosek Komisji przewiduje szereg odpowiednich działań w tym kierunku.

2.8. Konieczne są wyjaśnienia dotyczące przekazywania informacji, dotyczące dokumentów pobytowych i dokumentów podróży. Należy zwrócić uwagę, iż wyjaśniona została kwestia dostępu do zatrudnienia oraz podniesiono poziom ochrony, na przykład w dziedzinie warunków pracy, wolności zrzeszania się i możliwości kształcenia związanego z zatrudnieniem, w których to dziedzinach osoby korzystające z ochrony międzynarodowej posiadają takie same prawa jak obywatele państw członkowskich. Ma to także miejsce w odniesieniu do uznawania kwalifikacji, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i opieki zdrowotnej.

---

<sup>(1)</sup> Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz zakresu udzielanej ochrony (COM(2009) 551 wersja ostateczna/2 – 2009/0164 (COD)) (Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 80).

2.9. Dostęp do środków integracyjnych – kursów językowych, programów kształtujących świadomość obywatelską i programów integracyjnych oraz szkolenia zawodowego – stanowi kluczowy element skutecznej integracji. Środki ułatwiające integrację są bardzo mile widziane i powinny być wspierane.

2.10. Jednocześnie potraktowanie udziału w środkach integracyjnych jako warunku wstępnego dla dostępu do innych usług, takich jak pomoc społeczna (zob. art. 34), może być problematyczne i przepis taki trzeba formułować z rozważą. Środki integracyjne muszą charakteryzować się bardzo dużą dostępnością i użytecznością, aby ułatwić udział w nich. Osoby objęte ochroną międzynarodową mogą zostać wykluczone ze środków integracyjnych oraz usług, w odniesieniu do których wymagane jest korzystanie ze środków integracyjnych, np. nauki języka, kształcenia i zatrudnienia.

### 3. Uwagi dotyczące rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski i jego cel, jakim jest ustanowienie prawdziwie wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową, która to procedura będzie skuteczna, sprawiedliwa i wyważona. Wybór instrumentu, a mianowicie rozporządzenia, mającego bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, jest konieczny dla osiągnięcia wyższego stopnia harmonizacji i większej jednolitości wyników procedur udzielania azylu we wszystkich państwach członkowskich. EKES uważa, że rozporządzenie stanowi krok w odpowiednim kierunku, gdyż ogranicza wtórne przepływy między państwami członkowskimi, a zatem ułatwia egzekwowanie zasady solidarności.

3.2. Procedury muszą być jasne i muszą zapewniać przewidywalność. Uzasadnione jest utrzymanie sześciomiesięcznego limitu czasowego dla osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w odniesieniu do dostępu do procedury oraz zakończenia rozpatrywania wniosków zarówno na etapie administracyjnym, jak i sądowym.

3.3. W odniesieniu do wyjątków, należy wyjaśnić definicję nieuzasadnionych lub niedopuszczalnych wniosków.

3.4. EKES w pełni popiera pomoc udzielaną przez Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu państwom członkowskim, które otrzymują naraz nieproporcjonalnie wysoką liczbę wniosków.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje gwarancje proceduralne zabezpieczające prawa wnioskodawców. W tym obszarze stanowisko Komitetu zawsze było jasne. Wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które docierają do państwa członkowskiego, są w szczególnie trudnej sytuacji, gdyż prawie wszystkie z nich przebyły duże odległości, doświadczyły trudności i niebezpieczeństw. Muszą one pokonać bariery językowe, kulturowe i psychologiczne, aby móc dostosować się i współpracować z organami. Chociaż nowe zaproponowane procedury są bardziej przejrzyste, za ich wdrożenie odpowiadać będą organy państw członkowskich. Jeśli organy będą miały trudności ze stosowaniem nowych procedur, konieczne będzie określenie form pomocy i wsparcia.

3.6. W odniesieniu do zamiaru harmonizacji przepisów w sprawie bezpiecznych krajów, EKES zasadniczo popiera stopniowe dążenie do pełnej harmonizacji poprzez zastąpienie krajowych wykazów bezpiecznych krajów wykazami europejskimi lub oznaczeniami na szczeblu unijnym w ciągu pięciu lat od wejścia rozporządzenia w życie<sup>(2)</sup>.

3.7. Jeśli chodzi o procedurę odwołania, propozycja KE ustanawia prawo do skutecznego środka odwoławczego, z wyraźnie określonymi limitami czasowymi i z automatycznym skutkiem zawieszającym, z wyjątkiem przypadków odmowy w procedurach przyspieszonych, odmowy zgody na wjazd przez kraj pierwszego azylu oraz kolejnych wniosków, odmowy ze względu na wyraźne lub dorozumiane wycofanie i decyzji w sprawie wcześniejszego podjęcia działań.

3.8. Okres, na który udzielono ochrony, ma bezpośredni wpływ na perspektywę integracji. Okres ten powinien być wystarczająco długi, aby stworzyć zachęty dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, władz i pracodawców.

---

<sup>(2)</sup> Stanowisko EKES-u w tym obszarze zostało przedstawione w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych (opinia rozpoznawcza) (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82).

#### 4. Uwagi dotyczące dyrektywy w sprawie norm dotyczących przyjmowania

4.1. EKES aktywnie promował harmonizację warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową nie tylko w celu ograniczenia ich wtórnych przepływów, ale przede wszystkim w celu zwiększenia szans na ich pomyślną integrację i pełną ochronę praw podstawowych.

4.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wymóg, by państwa członkowskie posiadały gotowe plany awaryjne w celu zapewnienia odpowiedniego przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w wypadku nieproporcjonalnie dużej liczby wniosków.

4.3. EKES w pełni popiera cel ustanowiony przez Komisję przewidujący zwiększenie niezależności osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz ich szans na integrację. Cel ten jest zgodny ze stanowiskiem Komitetu, który opowiadał się za szybszym dostępem do zatrudnienia, a także za dostępem do usług i programów z myślą o ułatwieniu integracji (np. kursy językowe). W związku z tym ograniczenie limitu czasowego dla uzyskania dostępu do zatrudnienia z nie więcej niż dziewięciu miesięcy do nie więcej niż sześciu miesięcy od złożenia wniosku stanowi krok we właściwym kierunku.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu”**

[COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)]

oraz

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rocznych wiążących ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021–2030 na rzecz stabilnej unii energetycznej i w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego, oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu”**

[COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD)]

(2017/C 075/17)

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

Współsprawozdawca: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

|                                   |                                                                                     |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Rada, 25.8.2016<br>Parlament Europejski, 12.9.2016<br>Komisja Europejska, 20.7.2016 |
| Podstawa prawna                   | Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej              |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                              |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 24.11.2016                                                                          |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                          |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                                 |
| Wynik głosowania                  | 210/0/2                                                                             |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                                     |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje terminowe wnioski przedstawione przez Komisję dotyczące wywiązania się przez UE ze zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. we wszystkich sektorach gospodarki i społeczeństwa. EKES podkreśla jednak potrzebę jednoczesnego uwzględnienia globalnego długoterminowego wyzwania związanego z łagodzeniem zmiany klimatu. Wymaga to przeprowadzenia dogłębnej oceny, czy aktualne podejście UE do polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, w odniesieniu do wysiłków na szczeblu globalnym, unijnym i krajowym, jest odpowiednie dla utworzenia drogi dla świata neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla.

1.2. W odniesieniu do wspólnego wysiłku redukcyjnego EKES w pełni zgadza się z opinią, że należy wziąć pod uwagę różnice między państwami członkowskimi w celu zapewnienia sprawiedliwości i efektywności pod względem kosztów. Aby zapewnić rzeczywistą efektywność pod względem kosztów w sprawiedliwy sposób, przy obliczeniach dotyczących wspólnego wysiłku redukcyjnego należy jednak uwzględnić jednocześnie oba aspekty we wszystkich państwach członkowskich i wyznaczyć cele w taki sposób, aby względne koszty były takie same dla każdego kraju. Ze względu na niedociągnięcia związane ze wspólnym wysiłkiem redukcyjnym EKES uważa, że ważne jest wprowadzenie mechanizmów elastyczności i ich dalsze rozwijanie.

1.3. Włączenie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (UGZUGL) w ramy do 2030 r. stanowi szczególnie nowy element unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. EKES uważa, że włączenie to musi zostać koniecznie przeprowadzone w sposób zwiększający długoterminową neutralność emisyjną. Zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych pochodzenia biologicznego oraz aktywne gospodarowanie nimi, tj. zrównoważona biogospodarka –

w tym także zrównoważona gospodarka leśna i przyjazna dla klimatu produkcja żywności – stanowi kluczowy element tej transformacji, którym należy starannie się zająć, aby osiągnąć wzrost zrównoważony pod względem środowiskowym, gospodarczym i społecznym.

1.4. Rola rolnictwa i leśnictwa wymaga całościowego podejścia w ramach unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. Należy uwzględnić zarówno redukcję emisji, jak i pochłanianie dwutlenku węgla, a także wyzwania związane z adaptacją i bezpieczeństwem żywnościowym. Porozumienie paryskie wprowadza zdecydowane zobowiązanie do działania w celu ograniczenia globalnego ocieplenia „do poziomu znacznie niższego niż 2 °C [...] oraz [podejmowania] wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C”, „[zwiększenia] zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz [wspierania] odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności”. Ważne jest zatem, aby zaspokoić potrzebę zapewnienia większej odporności w sektorze rolnym, a zarazem łagodzić skutki zmiany klimatu.

1.5. EKES wnosi, by Komisja i państwa członkowskie uznały zasadniczą rolę i potencjał lasów i zrównoważonej gospodarki leśnej jako pochłaniacza dwutlenku węgla oraz związane z nimi korzyści społeczne, środowiskowe i gospodarcze.

1.6. Pochłanianie dwutlenku węgla zależy nie tylko od powierzchni obszarów leśnych, ale przede wszystkim od wspierania intensywnej fotosyntezy i przyrostu zasobów leśnych poprzez aktywną gospodarkę leśną oraz od zwiększonego wykorzystania biomasy drzewnej na produkty i energię. Ograniczanie wykorzystania zasobów leśnych skutkowałoby w perspektywie długoterminowej zmniejszaniem pochłaniaczy dwutlenku węgla ze względu na starzenie się, a zatem powolny wzrost zasobów leśnych. Podobnie na gruntach uprawnych i obszarach trawiastych cykl wzrostu roślin i ich pozyskiwania gwarantuje, że usuwanie dwutlenku węgla jest możliwie najskuteczniejsze.

1.7. EKES uważa za istotne, aby emisje i usuwanie gazów cieplarnianych zostały poddane naukowej ocenie, z zachowaniem przejrzystości i z użyciem wspólnych parametrów. Wzywa Komisję do opracowania zasad rozliczania w odniesieniu do gospodarowania gruntami i lasami w taki sposób, aby odzwierciedlały faktyczne wskaźniki emisji i pochłaniania. Ponadto państwa członkowskie powinny określić krajowe poziomy referencyjne dla lasów w zgodności z przewidywanym zrównoważonym wykorzystaniem zasobów leśnych. UE powinna także opracować precyzyjne satelitarne narzędzie globalnego monitorowania lasów. Należy ponadto opracować odpowiednie metody rozliczania dla pochłaniania dwutlenku węgla przez rośliny inne niż drzewiaste w glebie rolniczej. Ważne jest również, aby uniknąć uniknąć podwójnego rozliczania związanych z biomasą emisji z sektora UGZUGL w innych sektorach.

1.8. EKES zachęca poszczególne państwa członkowskie do tego, by przyjmowały ambitne oddolne krajowe strategie polityczne dla sektora UGZUGL, ściśle angażując w ten proces społeczeństwo obywatelskie na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.9. EKES przyznaje, że do skutecznej realizacji omawianych ambitnych wniosków niezbędne są znaczne zasoby finansowe, i zachęca Komisję, aby dodatkowo do istniejących instrumentów finansowych stworzyła wspólnie z EBI odrębny instrument finansowy z myślą o wspieraniu osiągnięcia tych celów. Potrzeba także intensywnych badań naukowych i innowacji w celu opracowania i przyjęcia nowych metod łagodzenia skutków zmiany klimatu.

## 2. Wstęp

2.1. W dniu 20 lipca 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021–2030 (wspólnego wysiłku redukcyjnego do 2030 r.) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (UGZUGL) do ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. Równocześnie Komisja wydała komunikat w sprawie europejskiej strategii na rzecz mobilności niskoemisyjnej. W niniejszej opinii EKES wyraża swoje poglądy dotyczące proponowanych rozporządzeń, podczas gdy spostrzeżenia na temat komunikatu w sprawie transportu są przedstawione w odrębnej opinii (TEN/609).

2.2. Wnioski stanowią element wywiązania się przez UE ze zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. Jak UE uzgodniła, cel na 2030 r. wymaga redukcji emisji o 43 % w sektorach objętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) oraz o 30 % w innych sektorach (nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji) w porównaniu z poziomami z 2005 r. Przegląd dyrektywy w sprawie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji jest aktualnie przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie. EKES zawarł swoje spostrzeżenia na temat tego przeglądu w opinii NAT/675.

2.3. Proponowane rozporządzenia mają zastosowanie do sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji oraz do rodzajów działalności takich, jak transport, budynki, rolnictwo i odpady, a także użytkowanie gruntów i leśnictwo. Cele państw członkowskich w zakresie redukcji emisji stanowią kontynuację obowiązującej obecnie decyzji w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego w celu osiągnięcia celów klimatycznych do 2020 r., podczas gdy użytkowanie gruntów i leśnictwo są po raz pierwszy włączane do ram unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Dotychczas były one uwzględniane w kontekście protokołu z Kioto.

2.4. Komisja proponuje zróżnicowane krajowe cele w zakresie redukcji emisji z myślą o tym, by zapewnić zgodność z zasadami sprawiedliwości i opłacalności, które postuluje Rada Europejska. Cele poszczególnych państw członkowskich do 2030 r. wahają się od 0 do 40 %. W odniesieniu do użytkowania gruntów i leśnictwa Komisja proponuje, aby emisje i pochłanianie, kalkulowane w oparciu o zasady rozliczania, równoważyły się w każdym państwie członkowskim.

2.5. Komisja proponuje kontynuowanie systemu elastyczności, który umożliwia przekazywanie limitów emisji między państwami członkowskimi oraz na przestrzeni czasu. Komisja proponuje ponadto nowe formy elastyczności, dzięki którym sektor objęty decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego może w pewnym zakresie wymieniać uprawnienia z sektorami podlegającymi ETS i z sektorem UGZUGL.

2.6. Proponowane rozporządzenia poruszają także kwestię monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do gazów cieplarnianych, w tym zasad rozliczania w odniesieniu do użytkowania gruntów i do leśnictwa.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. W ujęciu ogólnym EKES z zadowoleniem przyjmuje terminowo przedstawione przez Komisję wnioski dotyczące wywiązania się przez UE ze zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. we wszystkich sektorach gospodarki i społeczeństwa. EKES podkreśla jednak potrzebę jednoczesnego uwzględnienia globalnego długoterminowego wyzwania związanego z łagodzeniem zmiany klimatu. Oznacza to, że polityka i środki muszą być zgodne z długoterminowym celem, jakim jest świat neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla.

3.2. W swojej niedawnej opinii (NAT/690) EKES wezwał UE do zwiększania swojego pozytywnego wpływu na globalny klimat („śladu węglowego”) zamiast skupiania się wyłącznie na redukcji własnych emisji. Należy zatem także zachęcać do zapewniania rozwiązań klimatycznych dla państw trzecich i wdrażania wspólnych projektów we współpracy z nimi w kontekście ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r., biorąc pod uwagę, że porozumienie paryskie przewiduje nowy mechanizm współpracy międzynarodowej na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu.

3.3. W wyżej wspomnianej opinii EKES wezwał także do zapewnienia skuteczniejszej „unii klimatycznej”, w ramach której aspekty dotyczące klimatu są wyraźnie uwzględniane w powiązanych strategiach politycznych z zakresu jednolitego rynku. Podział wspólnych celów w zakresie redukcji emisji na krajowe cele cząstkowe może prowadzić w kierunku większej fragmentaryczności działań i osłabienia ich integracji. EKES wzywa zatem Komisję także do oceny opcji i możliwości dotyczących bardziej spójnego podejścia wspólnotowego w sektorze nieobjętym systemem handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu na okres po 2030 r.

3.4. Podejście sektorowe, w przeciwieństwie do wspólnego wysiłku redukcyjnego podejmowanego przez państwa członkowskie, jest kolejną możliwą metodą rozwoju polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. Na tym podejściu oparty jest komunikat w sprawie transportu. EKES uważa, że istotne znaczenie ma rozróżnienie między pojedynczymi kwestiami związanymi z jednolitym rynkiem a kwestiami o charakterze krajowym. Ogólnie rzecz biorąc, podejście sektorowe bardziej pasuje do jednolitego rynku, podczas gdy podejście dostosowane do poszczególnych krajów ma zastosowanie do kwestii takich jak gospodarowanie krajowymi zasobami naturalnymi. Jest to w szczególności prawdziwe w odniesieniu do polityki leśnej.

3.5. Włączenie użytkowania gruntów i leśnictwa w ramy do 2030 r. stanowi szczególny nowy element unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. EKES uważa, że włączenie to musi zostać koniecznie przeprowadzone w sposób wzmacniający długoterminową neutralność emisyjną i zrównoważony wzrost, a nie w sposób skupiający się wyłącznie na krótko- i średnioterminowych działaniach.

3.6. Potrzeba redukcji emisji i zwiększenia pochłaniania dwutlenku węgla stanowi bodziec do wykorzystywania biomasy jako surowca dla różnego rodzaju bioproduktów oraz jako źródła energii odnawialnej, w tym także do wykorzystywania zrównoważonej bioenergii w powiązaniu z dekarbonizacją transportu. Zrównoważona biogospodarka, tj. zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych pochodzenia biologicznego oraz gospodarowanie nimi, stanowi zatem kluczowy element transformacji w kierunku neutralności emisyjnej.

3.7. Sektor leśny może odgrywać kluczową rolę w redukcji emisji dwutlenku węgla, zwiększając energię ze źródeł odnawialnych i promując zrównoważoną konsumpcję. Zasoby leśne UE rosną dzięki długoterminowym inwestycjom w gospodarkę leśną, mającym na celu zwiększanie zrównoważonych poziomów pozyskiwania w przyszłości. Rosnące wykorzystanie biomasy także będzie wymagać aktywnej gospodarki leśnej w przyszłości.

3.8. EKES pragnie podkreślić, że unijna polityka przeciwdziałania zmianie klimatu nie może ustanawiać ograniczeń dla wykorzystania zasobów leśnych, pod warunkiem że wielkość pozyskiwania nie będzie przekraczać skali przyrostu zasobów leśnych oraz stosowane będą zasady zrównoważonej gospodarki leśnej. Krótkoterminowe ograniczenia w wykorzystaniu zasobów leśnych skutkowałyby zmniejszaniem pochłaniaczy dwutlenku węgla w ujęciu długoterminowym.

3.9. Zmiana klimatu jest także ściśle powiązana z bezpieczeństwem żywnościowym, w szczególności na szczeblu globalnym. Ogromne znaczenie ma zatem zdolność jednoczesnego podejmowania wyzwań związanych zarówno z bezpieczeństwem żywnościowym, jak i łagodzeniem zmiany klimatu. Dostępność gruntów pod uprawę oraz presja urbanizacji powinny prowadzić do trwałego wzrostu wydajności, tak aby Europa mogła wnieść swój wkład w rozwiązywanie globalnego problemu bezpieczeństwa żywnościowego.

3.10. Co się tyczy emisji netto sektora rolnego, EKES przypomina, że istnieje również podobnie ambitny wniosek dotyczący krajowych pułapów emisji, i apeluje o zachowanie spójności i uniknięcie powielania obciążeń w zakresie opracowywania i wdrażania różnych aktów prawnych.

#### **4. Uwagi szczegółowe dotyczące wniosku w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego**

4.1. Komisja wzięła pod uwagę apel Rady Europejskiej i uwzględniła w swoim wniosku zasady sprawiedliwości i efektywności pod względem kosztów. EKES w pełni zgadza się z opinią, że należy wziąć pod uwagę różnice między państwami członkowskimi w celu zapewnienia zarówno sprawiedliwości, jak i efektywności pod względem kosztów. Odnosi się to do różnic pod względem szczególnych cech charakterystycznych i punktów wyjściowych poszczególnych krajów, a także pod względem potencjału ekonomicznego i społecznego w zakresie redukcji emisji.

4.2. EKES zwraca jednak uwagę na fakt, że zaproponowane podejście nie prowadzi do najsukcesywniejszych wyników na poziomie UE, jako że sprawiedliwość i efektywność pod względem kosztów są rozpatrywane niezależnie od siebie. Aby zapewnić rzeczywistą efektywność pod względem kosztów w sprawiedliwy sposób, obliczenia powinny obejmować jednocześnie oba aspekty we wszystkich państwach członkowskich.

4.3. W optymalnym scenariuszu najbardziej opłacalne rozwiązanie znajdowano by poprzez obliczanie krzywych kosztów redukcji emisji w każdym kraju, a cele wyznaczano w punkcie, w którym koszty krańcowe względem PKB są takie same. Pozwoliłoby to również wyeliminować ewentualny problem nadmiernych przydziałów. Inną opcją byłoby ustanowienie takiego samego względnego celu dla każdego kraju, a następnie zastosowanie mechanizmów elastyczności w celu znalezienia najlepszego rozwiązania.

4.4. W odniesieniu do wyników wspólnego wysiłku redukcyjnego EKES zauważa, że trudno jest je zweryfikować. EKES podkreśla zatem znaczenie przejrzystości w prezentowaniu danych i założeń w ramach obliczeń, a także w przedstawianiu zastosowanej metodyki.

4.5. EKES uważa, że aby zwiększyć przewidywalność, istotne znaczenie ma uwzględnienie możliwych skutków Brexitu dla wspólnego wysiłku redukcyjnego oraz przygotowanie się na te skutki. Z drugiej strony Norwegia i Islandia wyraziły chęć uczestnictwa we wspólnym działaniu UE, co także może mieć wpływ na wdrażanie wspólnego wysiłku redukcyjnego.

4.6. Ze względu na nieuniknione niedociągnięcia związane ze wspólnym wysiłkiem redukcyjnym ważne jest wprowadzenie mechanizmów elastyczności i zasad, które pozwoliłyby zapewnić maksymalne korzyści pod względem wydajności. Należy też rozważyć nowe rodzaje elastyczności międzysektorowej. Ponadto musi istnieć skuteczny, przejrzysty system monitorowania wyników elastyczności.

4.7. Elastyczność gwarantowana przez możliwość handlu rocznymi limitami emisji między państwami członkowskimi oraz wdrażania środków w innym państwie przyczynia się do zwiększonej efektywności zarówno pod względem kosztów, jak i sprawiedliwości. Opcja przekazywania limitów emisji na przestrzeni czasu jest także konieczna i powinna być w mniejszym stopniu ograniczona, gdyż w praktyce charakterystyka środków redukcji emisji nie podlega z roku na rok linearnemu spadkowi.

4.8. Propozycja Komisji dotycząca możliwości wykorzystania uprawnień do emisji z sektora objętego systemem handlu uprawnieniami do emisji w celu kompensowania emisji z innych sektorów jest przyjmowana z zadowoleniem, gdyż ma ona także na celu optymalizację redukcji emisji. Jednocześnie należy zauważyć, że anulowanie uprawnień do emisji w jednym kraju ma także wpływ na inne kraje ze względu na ogólnounijny system handlu uprawnieniami do emisji.

4.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość wykorzystania pochłaniania dwutlenku węgla i redukcji emisji w sektorze UGZUGL do kompensowania emisji w innych sektorach. Ewentualne włączenie gospodarki leśnej do mechanizmów elastyczności trzeba zaplanować w sposób, który będzie zachęcał do zrównoważonej gospodarki leśnej i sprzyjał wzrostowi zasobów leśnych oraz nie będzie osłabiał wykorzystania zasobów leśnych jako surowca w biogospodarce.

## 5. Uwagi szczegółowe dotyczące wniosku w sprawie UGZUGL

5.1. Rola rolnictwa i leśnictwa wymaga całościowego podejścia w ramach unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. Ponadto obok kwestii związanych z łagodzeniem zmiany klimatu rolnictwo i leśnictwo napotyka także wyzwania związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu, są bowiem sektorami najsilniej dotkniętymi niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi. Z tego powodu należy zachęcać do obrania takiej drogi przeciwdziałania zmianie klimatu, która miałaby najmniej negatywny wpływ na produkcję. Jak wspomniano we wniosku Komisji, ważne jest, by uwzględnić stanowisko UE na arenie międzynarodowej oraz wziąć pod uwagę globalną ocenę porozumienia paryskiego, zwłaszcza w odniesieniu do integralności środowiskowej i ewentualnych negatywnych skutków ucieczki emisji.

5.2. Zgodnie z porozumieniem paryskim wywoływane przez człowieka emisje gazów cieplarnianych pochodzące ze źródeł oraz pochłanianie przez pochłaniacze dwutlenku węgla takie jak lasy powinny zostać zrównoważone do drugiej połowy wieku. Kluczowe jest zatem utrzymanie lasów jako pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz unikanie nasycenia starzejących się lasów dwutlenkiem węgla.

5.3. Zrównoważona gospodarka leśna w powiązaniu z wykorzystaniem drewna jako surowca na produkty oraz zastępowaniem paliw kopalnych bioenergią stanowi skuteczny sposób kontrolowania bilansu dwutlenku węgla. Z myślą o tym, by nie narażać na szwank integralności środowiskowej, pochodzące z paliw kopalnych emisje z innych sektorów nie powinny być rekompensowane przez leśne pochłaniacze dwutlenku węgla w sposób, który zmniejszałby dostępność drewna do celów biogospodarki.

5.4. Gospodarowanie leśnymi pochłaniaczami dwutlenku węgla nie zależy wyłącznie od powierzchni obszarów leśnych, ale przede wszystkim od wspierania przyrostu zasobów leśnych przez aktywną gospodarkę leśną oraz od zwiększonego wykorzystania produktów drzewnych. Dlatego EKES uważa za istotne, aby w UGZUGL uwzględniono pozyskane produkty drzewne i aby państwa członkowskie w pełni wykorzystały potencjał tych produktów w zakresie pochłaniania dwutlenku oraz stworzone w ten sposób uprawnienia. Ponadto należy umożliwić kompensowanie emisji powodowanych przez wylesianie za pomocą zwiększonych zasobów leśnych osiągniętych dzięki zrównoważonej gospodarce leśnej.

5.5. Aby wykorzystać istotny potencjał zrównoważonej gospodarki leśnej<sup>(1)</sup> w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, EKES wzywa Komisję do skoncentrowania intensywnych wysiłków na opracowywaniu zasad rozliczania w odniesieniu do gospodarki leśnej. Zasady te muszą odzwierciedlać faktyczne wskaźniki przyrostu zasobów leśnych oraz pochłaniania, tak aby uniknąć problemów wynikających z obecnie obowiązujących zasad, według których w pewnych przypadkach faktyczne pochłaniacze dwutlenku węgla są definiowane jako źródła emisji.

5.6. Proponowane zasady rozliczania dotyczące poziomów referencyjnych dla lasów są bardziej skomplikowane niż wcześniej i nie zachęcają wystarczająco do wzmocnienia przyrostu zasobów leśnych czy biogospodarki. EKES proponuje, by – zamiast ustanawiania zbyt szczegółowych kryteriów – krajowe poziomy referencyjne dla lasów były ustanawiane przez państwa członkowskie zgodnie z przewidywanym wykorzystaniem zasobów leśnych, przy jednoczesnym zadbanie o to, by roczna wielkość pozyskiwania nie przekraczała ich rocznej skali wzrostu w perspektywie długoterminowej.

5.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje, iż Komisja zauważa, że aby unikać podwójnego rozliczania emisji, wykorzystanie biomasy w sektorze energetycznym musi być uznawane za neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla, zgodnie z wytycznymi IPCC. Ponadto należy unikać wszelkich innych form podwójnego rozliczania emisji.

5.8. EKES wzywa Komisję, by dążyła do ustanowienia usprawnionych globalnych zasad rozliczania dla sektora UGZUGL. Z myślą o tym, by zachęcić inne państwa do zaangażowania się w ów proces, zasady te powinny być jak najprostsze. Na szczeblu międzynarodowym UE powinna też wnieść własną wiedzę w dziedzinie wykazów zasobów leśnych i metod monitorowania tych zasobów, a zwłaszcza opracować precyzyjny system satelitarny UE, którego zdolności pozwolą dostarczać rzeczywiste dane z całego świata.

5.9. Podobnie jak gospodarka leśna, aktywna gospodarka gruntami uprawnymi i obszarami trawiastymi także wnosi wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu, przyczyniając się jednocześnie do zapewnienia globalnego bezpieczeństwa żywnościowego. Poprawa gospodarki gruntami uprawnymi i obszarami trawiastymi, w tym wydajności gleby, pozyskiwania i ponownego sadzenia, zwiększa pochłanianie dwutlenku węgla, a w związku z tym należy przewidzieć w odniesieniu do niej odpowiednie uprawnienia. Ograniczenie produkcji biomasy prowadziłoby w dłuższej perspektywie do coraz mniejszego pochłaniania gazów cieplarnianych z atmosfery wskutek osłabionej fotosyntezy. Należy też wziąć pod uwagę szczególny charakter gleb organicznych i zapewnić możliwości dalszego uprawiania takich gleb.

<sup>(1)</sup> Nabuurs i in., *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets*, 2015.

5.10. Z myślą o tym, by w pełni wykorzystać znaczny potencjał gospodarki gruntami uprawnymi i obszarami trawiastymi w celu zwiększenia pochłaniania dwutlenku węgla przez glebę oraz wskazać potencjalne możliwości poprawy wydajności tych terenów, EKES apeluje o rozważenie i opracowanie zasad rozliczania dla biomasy związanej z jednorocznymi i wieloletnimi roślinami innymi niż drzewiaste. Potencjał dynamicznego podejścia do gospodarki glebą, które koncentruje się na optymalizacji funkcji gleby, biorąc pod uwagę warunki lokalne – nie tylko byłby korzystny dla klimatu i środowiska, lecz także przyczyniłby się do stabilności gospodarczej i społecznej sektora rolnego, zwłaszcza zaś niewielkich gospodarstw rodzinnych.

5.11. Ogólnie rzecz biorąc, sukces w Paryżu osiągnięto dzięki zastosowaniu podejścia oddolnego do określania celów krajowych, w oparciu o atuty i możliwości oferowane przez poszczególne państwa. EKES dostrzega także różnice między państwami członkowskimi w sektorze UGZUGL. Polityka powinna zatem być dostosowana na szczeblu krajowym zgodnie z zasadą pomocniczości, a sektor UGZUGL należy traktować jako odrębny filar polityki przeciwdziałania zmianie klimatu.

5.12. EKES zachęcałby poszczególne państwa członkowskie, by opracowały ambitne strategie polityczne na rzecz łagodzenia zmiany klimatu w sektorze UGZUGL, a zarazem stworzyły długoterminową wizję zrównoważonego użytkowania gruntów oraz leśnictwa, angażując w ten proces w szczególności społeczeństwo obywatelskie i partnerów społecznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

5.13. Aby ambitną politykę można było wprowadzić w życie, konieczne są znaczne zasoby finansowe. W związku z tym EKES wzywa Komisję, żeby dodatkowo do istniejących instrumentów finansowych stworzyła wraz z EBI odrębny instrument finansowy z myślą o wspieraniu osiągnięcia tych celów. Poza tym istnieje wyraźna potrzeba zwiększenia inwestycji w badania i rozwój ukierunkowane na nowe metody łagodzenia zmiany klimatu.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wieloletniego planu w odniesieniu do stad dennych w Morzu Północnym oraz połowów eksploatujących te stada, uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 676/2007 i rozporządzenie Rady (WE) nr 1342/2008”**

[COM(2016) 493 final – 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

|                                   |                                                                       |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Parlament, 12.9.2016                                                  |
|                                   | Rada, 26.9.2016                                                       |
| Podstawa prawna                   | Art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Decyzja Prezydium                 | 20.9.2016                                                             |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 24.11.2016                                                            |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                            |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                   |
| Wynik głosowania                  | 211/1/3                                                               |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                       |

## 1. Uwagi ogólne i szczegółowe oraz zalecenia

1.1. Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) została wprowadzona w latach 60. i 70. ubiegłego wieku i wymaga ciągłej rewizji. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ten proces aktualizacji WPRyb mający zapewnić dotrzymanie kroku zmianom technologicznym, by umożliwić lepsze zachowanie i ochronę stad ryb. EKES popiera zaproponowane przez Komisję działania, z których wiele zostało zasugerowanych w sprawozdaniu WGNSSK z 2016 r.<sup>(1)</sup>. Przyczynią się one do uaktualnienia europejskiego prawa w dziedzinie rybołówstwa i do ochrony bardzo cennego przemysłu.

1.2. Połowy w Morzu Północnym i wodach z nim sąsiadujących są bardzo złożone; prowadzą je statki z co najmniej siedmiu nadbrzeżnych państw członkowskich oraz Norwegii, a wykorzystuje się w nich różnorodne narzędzia połowowe do połowu różnych gatunków ryb oraz skorupiaków, mięczaków i innych bezkręgowców wodnych. Główny problem polega na tym, że wiele spośród najważniejszych stad dennych (tj. występujących na dnie morza lub blisko dna morza) zostaje złowione w połowach wielogatunkowych. W praktyce oznacza to, że za każdym razem, gdy statek wyciąga narzędzie połowowe, połów będzie składał się z wielu różnych gatunków. Skład tego wielogatunkowego połowu będzie zmieniał się w zależności od zastosowanego narzędzia połowowego oraz czasu i miejsca jego użycia.

1.3. W przypadku statków, które prowadzą połowy ryb należących do stad objętych całkowitym dopuszczalnym połowem (TAC), oznacza to, że powinny one zaprzestać połowów z chwilą wykorzystania kwot połowowych odnoszących się do danego stada. Przed przyjęciem rozporządzenia podstawowego<sup>(2)</sup> statki nie musiały zaprzestawać połowów z chwilą wykorzystania kwot połowowych dla danego gatunku. Zamiast tego mogły kontynuować połowy innych gatunków docelowych i w rezultacie nadal łowiły gatunki, których kwoty połowowe zostały już wykorzystane, mimo tego że nie mogły dokonywać legalnego wyładunku tych połowów. Połowy wykraczające poza kwoty połowowe należało odrzucić. Wraz z wykorzystaniem kwot połowowych dla danego stada zablokowana zostałaby możliwość prowadzenia dalszych połowów innych stad. W związku z tym przy ustanawianiu TAC dla danego stada należy wziąć pod uwagę fakt, że niektóre stada są łowione w połowach wielogatunkowych. Takie podejście powinno przynieść korzyści zarówno pod względem ochrony, jak i eksploatacji stad. Podejście to zastosowano w omawianym wniosku.

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie grupy roboczej ds. oceny stad dennych w Morzu Północnym i cieśninie Skagerrak (WGNSSK), która spotkała się w Hamburgu (Niemcy) w dniach od 26 kwietnia do 5 maja 2016 r. w ramach ICES (Międzynarodowej Rady Badań Morza).

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 22).

1.4. Rozporządzenie podstawowe ma na celu rozwiązanie problemów w zakresie przełowienia i odrzucania ryb w sposób skuteczniejszy niż poprzednie przepisy. Należy zatem przedsięwziąć właściwe środki, aby uniknąć negatywnych konsekwencji gospodarczych i społecznych dla branży rybackiej. Pierwszym krokiem w stronę takiego adaptacyjnego zarządzania byłoby objęcie wszystkich odnośnych stad jednolitym wielogatunkowym planem zarządzania. Plan ten obejmowałby docelowe wartości śmiertelności połowowej wyrażone w postaci przedziałów określonych dla każdego ze stad – jeżeli byłyby one dostępne – które stanowiłyby podstawę ustalania wielkości rocznych TAC w odniesieniu do tych stad.

## 2. Inne uwagi i zalecenia

2.1. Należy ustanowić niezależną komisję w celu dokonania przeglądu kwot krajowych. Jednak odbudowa stad ryb nie jest uzależniona jedynie od śmiertelności połowowej, ale także od innych czynników, takich jak zmiana klimatu. Wszelkie działania w kierunku przestawienia się na zrównoważone rybołówstwo będą wymagały dostosowania statków rybackich i narzędzi (co jest drogie), solidnych danych naukowych i nieustannych starań na rzecz szkolenia rybaków i podnoszenia świadomości wśród rybaków. Trzeba też mieć na uwadze społeczny aspekt rybołówstwa, gdyż drobni rybacy są wypierani z rynku. Priorytetem jest utrzymanie istniejących miejsc pracy w społecznościach zamieszkujących liczne obszary przybrzeżne UE, które są uzależnione od rybołówstwa.

2.2. Konieczne są dalsze badania nad skutkami chowu i hodowli ryb dla dziko żyjących stad. Dzikie łosoś jest zagrożony wyginieciem – głównie z powodu przełowienia oraz braku odpowiednich uregulowań – lecz nieznanym jest wpływ gospodarstw rybackich na dzikiego łososa. Przy odpowiednim marketingu dziki łosoś powinien osiągać ceny wyższe niż łosoś hodowlany. Wędkarstwo sportowe wnosi istotny wkład w gospodarkę na obszarach bardziej oddalonych – szacuje się, że każdy złowiony dziki łosoś przynosi lokalnej gospodarce średnio 1 200 EUR w postaci wynagrodzenia dla przewodnika wędkarskiego, opłat za zakwaterowanie, transport itd.

2.3. Należy podjąć działania, by odwrócić spadek połowów węgorza europejskiego. Problem połowu ryb młodych trzeba rozwiązać poprzez zwiększenie minimalnego rozmiaru oczek sieci. Powinny też istnieć ograniczenia w stosowaniu sieci z przędzy jednowłóknowej.

2.4. Należy zaostrzyć kary za naruszanie przepisów połowowych. Trzeba podjąć zdecydowane działania skierowane przeciwko zatrudnianiu nielegalnych imigrantów na statkach rybackich; wielu z nich nie otrzymuje wynagrodzenia i staje się *de facto* więźniami, gdyż zabiera się im paszporty (znane są takie przypadki dotyczące osób z Ameryki Środkowej). Warunki życia i pracy na morzu muszą być zgodne z najwyższymi unijnymi standardami. Dotyczy to także pracowników spoza UE.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Pakietu lotniczego II,****w którego skład wchodzi:****„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008”***[COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD)]***oraz****„Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Europejski program bezpieczeństwa lotniczego”***[COM(2015) 599 final]**(2017/C 075/19)*Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**Współsprawozdawca: **Stefan BACK**

|                                   |                                                                           |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 19.1.2016                                         |
| Podstawa prawna                   | Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej               |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 15.11.2016                                                                |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                       |
| Wynik głosowania                  | 184/1/2                                                                   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                           |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES pozytywnie odnosi się do nowego podejścia opartego na ocenie ryzyka i skuteczności działania, o ile przepisy nakazowe zostaną utrzymane tam, gdzie są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa. Uważa, że skuteczne wdrożenie tej zmiany metod i kultury działania wymaga czasu i odpowiednich zasobów. Podkreśla też, że zmiana ta musi mieć miejsce przy ścisłym zaangażowaniu pracowników i zainteresowanych stron.

1.2. EKES zgadza się, że EASA powinna ponosić większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo – we współpracy z państwami członkowskimi i za ich zgodą – w tym w odniesieniu do specjalnych przepisów dotyczących sytuacji nadzwyczajnych, pod warunkiem że przyznane zostaną odpowiednie zasoby, by umożliwić EASA skuteczne wykonywanie jej zadań w tej dziedzinie. EKES sądzi też, że rozporządzenie (WE) nr 300/2008 powinno zostać poddane przeglądowi w celu uwzględnienia zmian, jakie miały miejsce od 2008 r.

1.3. EKES zwraca uwagę na szybko zmieniający się kontekst działania lotnictwa cywilnego, co wynika zarówno z szybkich zmian technicznych, w tym cyfryzacji, jak i z rozwoju nowych modeli biznesowych oraz nowych modeli zatrudnienia i świadczenia usług. EKES przywiązuje dużą wagę do przewidzianej we wniosku regularnej oceny nowego rozporządzenia co pięć lat. Ważne jest, by potencjalne aspekty takich zmian związane z bezpieczeństwem i ochroną były gruntownie badane w ocenie skutków. Należy zaplanować i wdrożyć w odpowiednim czasie właściwe środki.

1.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem uwzględnienie w omawianym rozporządzeniu obsługi naziemnej i sugeruje rozważenie wymogu certyfikacji dla podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej i pracowników obsługi naziemnej wykonujących zadania o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa.

1.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem opracowanie wymogów certyfikacji dla personelu pokładowego, ale ubolewa nad tym, że Komisja nie proponuje systemu licencjonowania tego personelu.

1.6. EKES popiera włączenie bezzałogowych statków powietrznych w zakres rozporządzenia i podkreśla znaczenie określenia wysokich standardów.

1.7. EKES przestrzega przed nadmierną złożonością i dublowaniem certyfikacji lub wymogów w zakresie kontroli w odniesieniu do wyposażenia lotniska, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to wyraźnie uzasadnione względami bezpieczeństwa.

1.8. EKES pozytywnie odnosi się do przedstawionych we wniosku zadań organów krajowych w zakresie nadzoru, współpracy i pomocy i ma nadzieję, że doprowadzą one do trwałego stosowania wysokich, zharmonizowanych i skutecznych norm dotyczących bezpieczeństwa, ulepszonej wymiany informacji i analizy porównawczej, co zapewni bardziej efektywne gospodarowanie zasobami. W tym kontekście odnotowuje europejski plan bezpieczeństwa lotniczego i europejski program bezpieczeństwa lotniczego oraz możliwości, jakie zapewnią one w zakresie rozwoju i wdrożenia wyższych, zharmonizowanych norm bezpieczeństwa.

1.9. EKES popiera proponowany mechanizm dobrowolnego przekazania zadań organów krajowych do EASA, w tym specjalne przepisy dotyczące sytuacji nadzwyczajnych.

1.10. EKES jest zdania, że stworzona możliwość wyboru EASA jako organu właściwego przez europejskie organizacje działające w wielu państwach UE musi wymagać poinformowania właściwego organu krajowego lub właściwych organów krajowych. Możliwość, by wspomniane organizacje wybierały EASA jako organ właściwy, nie może mieć zastosowania do środków objętych artykułami 59 i 60.

1.11. EKES odnotowuje znaczenie wymiany informacji i podkreśla, że informacje uzyskane z myślą o poprawie bezpieczeństwa nie powinny być wykorzystywane w systemie sądowym, poza wyjątkowymi przypadkami, jak np. umyślne naruszenie przepisów. Należy zapewnić stosowanie zasady „just culture” i Komitet powtarza swą propozycję, by opracować i wdrożyć kartę „just culture”.

1.12. EKES przyjmuje też do wiadomości propozycję wprowadzenia opłat za usługi w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej jako środka finansowania działań EASA, pomimo że przepisy prawa materialnego dotyczące tych opłat zostaną dodane do przepisów, które jeszcze nie obowiązują. Ponadto nie jest jasne, jak planowane opłaty mają się do systemu opłat trasowych zarządzanego obecnie przez Eurocontrol w imieniu państw stron umowy wielostronnej. Mając to na uwadze, EKES sądzi, że przedwczesne byłoby przyjęcie przepisów dotyczących wykorzystywania opłaty, której jeszcze nie ma i w przypadku której istnieje szereg możliwych wariantów jej konfiguracji. EKES proponuje zatem odrzucenie tej propozycji.

1.13. Z uwagi na to, że EASA ma ustanawiać przepisy dotyczące certyfikacji i kryteriów bezpieczeństwa, które mogą interesować ogół społeczeństwa, EKES proponuje, by teksty tego rodzaju były tłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE. Ze względu na potrzebę przejrzystości strona internetowa EASA powinna być dostępna także w językach innych niż język angielski. W tym kontekście EKES chciałby też zwrócić uwagę na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej art. 21.

1.14. Jeżeli chodzi o propozycję ograniczenia formalności dotyczących leasingu statków powietrznych z załogą, EKES zauważa, że wniosek odnosi się w pierwszym rzędzie do bezpieczeństwa, podczas gdy kwestie leasingu z załogą wiążą się z działalnością zarobkową, dostępem do rynku i konkurencją. Mogą także mieć istotny wymiar społeczno-ekonomiczny. Na tym etapie EKES odradza zatem zmianę przepisów prawa materialnego dotyczących leasingu z załogą i uważa, że kwestię tę należy poruszyć podczas przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

1.15. Jeśli chodzi o trwającą obecnie ocenę rozporządzenia (UE) nr 996/2010, EKES zwraca uwagę na znaczenie Europejskiej Sieci Organów ds. Badania Zdarzeń w Lotnictwie Cywilnym (ENCASIA) i za niezbędne uważa zapewnienie odpowiednich zasobów na tę ważną działalność. Komitet odsyła też do swego stwierdzenia dotyczącego zasady „just culture” przedstawionego w pkt 1.11 powyżej.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Wniosek dotyczący przepisów w zakresie bezpieczeństwa<sup>(1)</sup> (zwany dalej „wnioskiem”) ma zastąpić rozporządzenie z 2008 r.<sup>(2)</sup> Wniosek utrzymuje lub aktualizuje niektóre przepisy rozporządzenia z 2008 r. i wprowadza nowe rozwiązania. Jest oparty na standardach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) oraz na konsultacjach publicznych wśród państw członkowskich i zainteresowanych stron, w tym partnerów społecznych. Opiera się także na sprawozdaniu Komisji i europejskim programie bezpieczeństwa lotniczego<sup>(3)</sup>, a także na szeregu innych analiz. Stanowi krok w kierunku wdrożenia komunikatu „Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa”<sup>(4)</sup>.

2.2. Wniosek wprowadza podejście do zasad bezpieczeństwa oparte na przewidywaniu, ocenie ryzyka i skuteczności działania, z myślą o bardziej efektywnym gospodarowaniu zasobami i lepszej kontroli osiąganych wyników na wszystkich poziomach. Celem wniosku jest zatem likwidacja istniejących luk w dziedzinie bezpieczeństwa oraz lepsze uwzględnienie współzależności między bezpieczeństwem lotniczym a innymi dziedzinami, takimi jak ochrona lotnictwa czy też ochrona środowiska.

2.3. Wniosek ma na celu zapewnienie wysokiego stopnia egzekwowania przepisów i nadzoru na całym terytorium UE poprzez ścisłą współpracę między organami na szczeblu europejskim i krajowym, obejmującą wymianę informacji oraz skuteczną kontrolę i skuteczne monitorowanie. Aktualizuje rozporządzenie z 2008 r., aby uwzględnić postęp techniczny, np. wykorzystywanie bezzałogowych statków powietrznych.

2.4. Komisja przeprowadza właśnie ocenę rozporządzenia (UE) nr 996/2010 w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im i zwróciła się do EKES-u o przedstawienie opinii (dokument roboczy służb Komisji w sprawie wykonania rozporządzenia (UE) nr 996/2010). W 2010 r. Komitet wydał opinię w sprawie wniosku dotyczącego tego rozporządzenia<sup>(5)</sup>.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera cele wniosku, czyli wzmocnienie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony w lotnictwie cywilnym oraz wyjaśnienie roli Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego Unii Europejskiej (EASA) w dziedzinie ochrony. EKES zgadza się również z propozycją, by EASA udzielała Komisji pomocy technicznej we wdrażaniu przepisów dotyczących bezpieczeństwa oraz by była uprawniona do wprowadzania niezbędnych powiązanych środków, za zgodą Komisji i po zasięgnięciu opinii państw członkowskich.

3.2. Komitet zgadza się, że EASA powinna ponosić większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo – we współpracy z państwami członkowskimi i za ich zgodą – w tym w odniesieniu do specjalnych przepisów dotyczących sytuacji nadzwyczajnych, pod warunkiem że przyznane zostaną odpowiednie zasoby, by umożliwić EASA skuteczne wykonywanie jej zadań w tej dziedzinie. Ponadto EKES uważa, że rozporządzenie (WE) nr 300/2008 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego nie spełnia swojej roli w obliczu zmian, jakie nastąpiły od 2008 r., i z tego względu powinno zostać poddane przeglądowi.

3.3. Celem wniosku jest przygotowanie unijnych ram prawnych dotyczących bezpieczeństwa lotniczego w świetle wyzwań, jakie mogą się pojawić w najbliższych kilkunastu latach. EKES uważa, że prognozy na tak długi okres szybko okazały się nieaktualne wskutek postępu technologicznego i ciągle zmieniających się zagrożeń dla bezpieczeństwa, związanych np. z pojawieniem się bezzałogowych statków powietrznych, nowymi formami cyberprzestępczości, ryzykiem zakłócenia manewrów lądowania przez lasery itp. W związku z tym jest zdania, że przeglądu przepisów dotyczących bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym należy dokonywać regularnie i często. Popiera zatem propozycję oceny nowego rozporządzenia co pięć lat.

3.4. EKES ponownie stwierdza<sup>(6)</sup>, że bezpieczeństwo stanowi podstawę zrównoważonej strategii w dziedzinie lotnictwa oraz że nie ma miejsca na samozadowolenie w tym względzie. Należy zatem ocenić podejście zaproponowane we wniosku pod kątem tych wymogów, zwłaszcza w świetle celu Komisji<sup>(7)</sup> dotyczącego określenia i uwzględnienia ryzyka dla bezpieczeństwa w sposób szybszy i bardziej skuteczny poprzez wprowadzenie podejścia opartego na ocenie ryzyka i skuteczności działania, przy utrzymaniu przynajmniej takiego samego poziomu bezpieczeństwa ogólnego.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 613 final.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 79 z 19.3.2008, s. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 599 final.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 598 final; Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 62.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 169.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 598 final.

3.5. Zaproponowana metoda to „bardziej proporcjonalne i elastyczne podejście do przepisów bezpieczeństwa”. Chodzi o to, by szybciej i skuteczniej określać i ograniczać ryzyko dla bezpieczeństwa dzięki wprowadzeniu podejścia opartego na ocenie ryzyka i skuteczności działania, które pozwoli zapewnić wyższy poziom bezpieczeństwa ogólnego. EKES przyjmuje to podejście z zadowoleniem, ale zauważa, że niektóre nakazowe przepisy trzeba utrzymać, aby zagwarantować równe warunki działania. Ponadto tak istotna zmiana wymaga udostępnienia odpowiednich zasobów oraz procesu transformacji przejrzystego dla wszystkich zainteresowanych stron, w tym personelu, zapewniającego czas potrzebny do koniecznej zmiany kultury działania, po to by w pełni wdrożyć nowe podejście.

3.6. W zleconym przez Komisję badaniu dotyczącym dostępności, efektywności wykorzystania i rozwoju zasobów kadrowych władz lotniczych, jak również finansowania europejskiego systemu bezpieczeństwa lotniczego (badanie pomocnicze dotyczące zasobów) ustalono, że stosunek ilości zasobów do obciążenia pracą uległ w ciągu ostatnich dziesięciu lat zaburzeniu oraz że występują niedostatki w kwalifikacjach personelu. W badaniu przedstawiono szereg możliwości sprostania temu problemowi. EKES podkreśla konieczność znalezienia rozwiązania w ramach dialogu społecznego.

3.7. W drugim badaniu, dotyczącym systemów skuteczności działania oraz podejścia opartego na skuteczności działania, przeanalizowano możliwości wprowadzenia elementów skuteczności działania do systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniczym (badanie pomocnicze dotyczące skuteczności działania). Uznano, że jest to wykonalne, lecz ostrzeżono, że zbyt szybkie wprowadzenie takiego systemu byłoby niekorzystne z przyczyn technicznych. Stwierdzono, że niemożliwe jest ilościowe określenie korzyści płynących ze stosowania podejścia opartego na skuteczności działania przed wdrożeniem takiego podejścia. Zdaniem EKES-u wnioski z tego badania podkreślają znaczenie wdrażania nowego podejścia w sposób ostrożny i spójny.

3.8. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na kwestię rozwoju społecznego i socjalnego, w tym nowych form zatrudnienia i nowych form modeli biznesowych często powiązanych z gospodarką cyfrową także na rynku lotniczym oraz konsekwencji tych nowych elementów dla bezpieczeństwa. W komunikacie „Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa”<sup>(8)</sup> oraz w szeregu opinii EKES-u<sup>(9)</sup> zauważono, że trzeba należycie uwzględnić te kwestie. EKES sądzi, że trzeba je mieć na uwadze także podczas wdrażania wniosku, w tym podczas oceny skutków środków wykonawczych.

3.9. EASA ma oceniać skuteczność działania organów w kontekście europejskiego planu bezpieczeństwa lotniczego, ale jak dotąd nie określiła parametrów docelowych skuteczności działania dla organów, które wchodzą w zakres jej kompetencji. Pokazuje to raz jeszcze znaczenie szybkiego znalezienia skutecznego rozwiązania problemów związanych z zasobami, o których mowa w pkt 3.6 powyżej.

3.10. Zasady, działania i procedury stanowiące część europejskiego programu bezpieczeństwa lotniczego powinny być monitorowane w celu oceny ich stosowności oraz skuteczności. Monitorowanie powinno opierać się na wskaźnikach, które mogą obejmować przestrzeganie uregulowań, częstotliwość pewnych rodzajów zdarzeń związanych z bezpieczeństwem, liczbę wypadków i ofiar śmiertelnych oraz dojrzałość systemów zarządzania bezpieczeństwem. Wskaźniki te są wykorzystywane przez państwa w celu określenia krajowych dopuszczalnych poziomów skuteczności działania w dziedzinie bezpieczeństwa, wymaganych przez ICAO. We wniosku położono nacisk na współpracę między EASA a organami krajowymi, w tym rolę EASA jako podmiotu zarządzającego nowym repozytorium informacji, o których mowa w art. 61–63. EKES podkreśla znaczenie tego kroku dla poprawy systemu nadzoru i egzekwowania.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. *Ochrona środowiska*

EKES z zadowoleniem przyjmuje dodanie nowego przepisu dotyczącego ochrony środowiska, w którym przewidziano publikowanie przez EASA przeglądu środowiskowego co trzy lata.

##### 4.2. *Uznawanie certyfikatów wydanych przez państwo trzecie*

EKES podkreśla znaczenie umów o wzajemnym uznawaniu certyfikatów zawieranych z ważnymi państwami partnerskimi w celu wsparcia przemysłu awionicznego w UE oraz handlu międzynarodowego w tym sektorze.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final, sekcja 2.3.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 169, pkt 3.1.3, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 110, pkt 2.7 oraz Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86, pkt 1.3.

#### **4.3. Obsługa naziemna**

4.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że obsługa naziemna, która stanowi ważną część łańcucha bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, została objęta zakresem omawianego rozporządzenia.

4.3.2. EKES sugerowałby jednakże rozważenie wymogu certyfikacji dla podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej i pracowników obsługi naziemnej wykonujących zadania o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa. Należy rozwinąć i uszczegółowić zasadnicze wymogi określone w załączniku VII, głównie w zakresie standardów szkolenia i kwalifikacji.

4.3.3. Dalsze kwestie do rozpatrzenia obejmują m.in.:

- liczbę członków personelu i poszczególnych podmiotów świadczących usługi dotyczące statków powietrznych w stosunku do czasu postoju na ziemi i obsługi między rejsami,
- zagrożenia dla zdrowia wynikające z ekspozycji na zanieczyszczenie powietrza na płycie lotniska.

#### **4.4. Wyposażenie lotniska**

4.4.1. Jeśli chodzi o wymóg certyfikacji wyposażenia lotniska, o którym mowa w art. 31, EKES odnotowuje, że wyposażenie lotniska zazwyczaj podlega certyfikacji w ramach programów certyfikacji sprzętu elektrycznego i innych systemów. Dodatkowy system certyfikacji oznaczałby podwójne uregulowania przy braku korzyści bądź nieznacznych korzyściach. EKES sugeruje zatem zastąpienie proponowanego art. 31 tekstem mówiącym, że EASA podejmie odpowiednie działania, gdy dane dotyczące bezpieczeństwa wykażą, że sprzęt wykorzystywany lub przeznaczony do wykorzystania na lotniskach zgodnie z nowym rozporządzeniem stanowi ryzyko dla bezpieczeństwa.

#### **4.5. Personel pokładowy**

EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe zasadnicze wymogi określone w załączniku IV oraz konsolidację przepisów dotyczących personelu pokładowego w art. 21. Ubolewa nad tym, że we wniosku użyto terminu „świadectwo”, a nie „licencja”, mimo że wymogi określone w pkt 4 załącznika IV odnośnie do personelu pokładowego są równoważne z tymi uzasadniającymi wydanie licencji lub certyfikatu. Aby zapewnić spójność, personel pokładowy powinien zatem uzyskiwać licencje wydawane przez krajowe władze lotnicze lub EASA.

#### **4.6. Przepisy dotyczące środków zabezpieczających i elastyczności podejścia, środki stosowane przez Agencję**

4.6.1. EKES zwraca uwagę na rozszerzenie zakresu przepisów dotyczących środków nadzwyczajnych oraz elastyczności podejścia zawartych w art. 59 i art. 60 wniosku w porównaniu z obecnym brzmieniem art. 14 i 22 rozporządzenia (WE) nr 216/2008, w szczególności w odniesieniu do ograniczeń czasu lotu i innych środków wpływających na warunki pracy personelu.

4.6.2. Komitet jest zdania, że nie należy wydłużać okresu dwóch miesięcy, w przypadku którego nie powiadamia się EASA o środkach zabezpieczających (art. 59) albo środkach z zakresu elastyczności (art. 60). Podobnie EKES sprzeciwia się wydłużeniu do ośmiu miesięcy wspomnianego w art. 65 ust. 4 okresu dotyczącego środków Agencji.

4.6.3. Zdaniem EKES-u przed podjęciem decyzji o środkach związanych z pilnością i elastycznością, które wpływają na warunki pracy, obowiązkowe powinno być uzyskanie zgody personelu, którego te środki dotyczą. W przypadku podjęcia takiej decyzji bez takiej zgody, EASA powinna natychmiast wszczynać procedurę oceny, o której mowa w art. 59 ust. 2 i art. 60 ust. 2.

#### **4.7. Współpraca pomiędzy właściwymi organami a EASA, przekazanie obowiązków**

4.7.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozszerzenia współpracy pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich, Komisją i EASA w odniesieniu do certyfikacji, nadzoru i egzekwowania przepisów. Popiera też środki takie, jak utworzenie puli inspektorów i przekazywanie obowiązków do EASA w sytuacjach nadzwyczajnych, pod warunkiem że nie wpłynie to negatywnie na warunki zatrudnienia objętych tymi środkami pracowników. Należy jasno udokumentować zarówno kryteria przekazywania obowiązków w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i wymogi dotyczące powrotu nadzoru do państwa członkowskiego.

4.7.2. EKES podkreśla dobrowolny charakter przekazania EASA obowiązków przez państwo członkowskie na mocy art. 53, z wyjątkiem przekazania w sytuacji nadzwyczajnej zgodnie z art. 55 w celu zaradzenia brakom w zakresie bezpieczeństwa wymagającym pilnej reakcji. Art. 52 ust. 2 akapit ostatni gwarantuje, że przekazanie odbywa się z poszanowaniem prawa krajowego i za zgodą danego państwa. EKES uważa, że środki proceduralne i inne środki zabezpieczające zapewniają odpowiednie przekazanie z należyтым uwzględnieniem pewności prawa. Dlatego też popiera proponowany mechanizm przekazania obowiązków.

4.7.3. Przekazanie przez państwo członkowskie nadzoru innemu państwu członkowskiemu musi mieć charakter dobrowolny, z możliwością odzyskania przekazanych uprawnień przez dane państwo.

4.7.4. EKES odnotowuje wprowadzenie możliwości wyboru EASA jako organu właściwego przez organizacje działające w wielu państwach. Mając na uwadze swe poglądy dotyczące dobrowolności przekazania obowiązków, EKES może poprzeć tę propozycję, z zastrzeżeniem zgody zainteresowanego organu krajowego czy zainteresowanych organów krajowych i pod warunkiem, że środek ten nie wpłynie negatywnie na warunki zatrudnienia pracowników, których będzie dotyczyć.

#### **4.8. Gromadzenie, wymiana i analiza informacji**

4.8.1. Podobnie jak w przypadku propozycji dotyczących rozszerzenia współpracy pomiędzy EASA a krajowymi organami lotniczymi, EKES popiera rozbudowane przepisy o gromadzeniu, wymianie i analizie informacji. Jednocześnie zwraca się jednak o podjęcie dalszych działań w celu zapewnienia ochrony danych osobowych, np. przez włączenie tej kwestii do systemu audytu informatycznego lub zwiększenie stopnia anonimowości zbieranych danych. Z myślą o poprawie przejrzystości wszystkim zainteresowanym stronom należy udostępniać dane zanonimizowane.

4.8.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie repozytorium obejmującego certyfikaty, akredytacje, środki, decyzje Komisji, decyzje państw członkowskich, przypadki przekazania obowiązków, powiadomienia, wnioski i inne informacje.

#### **4.9. Zarządzanie bezpieczeństwem lotniczym**

4.9.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem dodanie odniesienia do europejskiego programu bezpieczeństwa lotniczego (EASP) oraz krajowych programów bezpieczeństwa lotniczego, ale zwraca uwagę na wyzwanie, jakim jest uczynienie środków i materiałów zrozumiałymi dla pracowników pierwszego kontaktu. Dlatego też istotne jest, aby europejski program bezpieczeństwa lotniczego i plany krajowe opierać w miarę możliwości na podejściu oddolnym. W przeciwnym razie teksty te mogą nie być pomocne w osiągnięciu pożądaných zmian.

#### **4.10. Bezzałogowe statki powietrzne (drony)**

4.10.1. EKES popiera włączenie bezzałogowych statków powietrznych w zakres wniosku, ale powtarza apel o ostrożność przy wdrażaniu podejścia opartego na skuteczności działania.

4.10.2. Dlatego też konieczne jest opracowanie kompleksowych regulacji w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. EKES uważa, że wyzwaniem będzie zapewnienie kompatybilności nowej działalności lotniczej związanej z dronami z ogólnym ruchem lotniczym; regulacje w tym zakresie są koniecznością. Zarządzanie ruchem lotniczym już teraz jest skomplikowaną dziedziną, w której na kontrolerach ruchu lotniczego spoczywa duża odpowiedzialność. EKES apeluje, aby osobom tym nie przydzielać nieuzasadnionych obowiązków w celu dostosowania się do sytuacji przemieszczania się bezzałogowych statków powietrznych. Trzeba wdrożyć spójne podejście do licencjonowania eksploatacji i posiadania dronów, w tym ich rejestracji. Obowiązek uzyskania licencji – zależnie od cech drona – stworzyłby odpowiednią świadomość, wymagałby znajomości mających zastosowanie uregulowań i ograniczeń oraz pomógłby w rozwijaniu niezbędnych umiejętności.

#### **4.11. Zagrożenia cybernetyczne**

4.11.1. EKES jest szczególnie zaniepokojony kwestiami związanymi z cyberbezpieczeństwem. Pomimo trwającej cyfryzacji, czynnik ludzki pozostanie elementem kluczowym w weryfikacji danych i ochronie przed bezprawną ingerencją. Chociaż dostępność istotnych danych na pokładzie zwiększa bezpieczeństwo, EKES zauważa, że załoga lotnicza musi mieć kontrolę nad samolotem. Należy też opracować solidny system ochrony dronów przed zagrożeniami cybernetycznymi.

#### **4.12. Przystawienie się na podejście oparte na skuteczności działania**

4.12.1. Jedną z głównych zalet systemu opartego na zachowaniu zgodności jest gwarancja równego traktowania operatorów. EKES uważa, że przystawienie się na system oparty na ocenie ryzyka i skuteczności działania musi ułatwiać dostosowywanie się do nowej kultury działania i musi podtrzymać zaufanie do systemu bezpieczeństwa i jego zdolności do zapewnienia stałej poprawy poziomów bezpieczeństwa w systemie opartym na skuteczności działania. Wymaga to dostosowania i adaptacji na wszystkich poziomach. Rozwijając ogólne uwagi przedstawione w pkt 3.4 i 3.5 powyżej, EKES zauważa, że dla skutecznego przystawienia się niezbędne są następujące elementy:

- muszą być dostępne wystarczające zasoby, by zagwarantować odpowiednie poziomy bezpieczeństwa w każdym momencie,
- transformacja musi być realizowana w taki sposób, by warunki pracy personelu mogły być planowane z wyprzedzeniem; musi istnieć przejrzystość co do planowanych zmian,
- wdrażaniu nowego systemu musi stale towarzyszyć dialog z zainteresowanymi stronami, w tym dialog społeczny,
- tempo wdrażania musi umożliwiać bezpieczne przejście na nowy system, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia zmiany kultury działania.

4.12.2. EKES sądzi, że stopniowe przejście na nowy system i nową kulturę działania będzie wymagało czasu. Obecnie nie jest pewne, czy regulacja oparta na skuteczności działania w pełni zagwarantuje bezpieczeństwo.

#### **4.13. Zgłaszanie zdarzeń i zasada „just culture”**

4.13.1. Podobnie jak we wcześniejszych opiniach<sup>(10)</sup>, EKES jest zdania, że zasada „just culture” musi być stosowana w całym sektorze lotnictwa. Komitet ma wątpliwości co do tego, czy omawiany wniosek lub jakikolwiek inny istniejący akt prawny UE sam w sobie jest wystarczający do zapewnienia zgodności z zasadą „just culture”. Trzeba poczynić wiele wysiłków w państwach członkowskich, aby promować zasadę „just culture” i utrzymać jasne i przewidywalne rozgraniczenie między sprawozdawczością związaną z bezpieczeństwem a systemem sądowym. EKES powtarza zatem swą propozycję dotyczącą karty lub kodeksu postępowania wspierających dobre praktyki.

#### **4.14. Grzywny i kary**

4.14.1. EKES uważa, że aktualny system grzywn i okresowych kar pieniężnych okazał się nieskuteczny. W art. 72 ust. 1, który stanowi, że „Komisja może nałożyć na osobę prawną lub fizyczną [...] grzywnę”, wyrażenie „może nałożyć” należy zastąpić słowem „nakłada”. Należy zauważyć, że art. 72 ust. 3 nadal przyznaje pewien margines swobody. Rozważając, czy nałożyć karę, Komisja musi działać w porozumieniu z właściwymi organami krajowymi, tak by zapewnić stosowanie podejścia spójnego z egzekwowaniem prawa na szczeblu krajowym.

#### **4.15. Finansowanie EASA**

EKES uważa, że propozycja uwzględnienia opłat dokonywanych zgodnie z przepisami, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, jest przedwczesna i zbyt niejasna. Na przykład nie jest jasne, czy zostanie utworzony oddzielny system opłat jednolitej przestrzeni powietrznej, czy celem jest zmiana obecnego systemu opłat trasowych, którym obecnie zajmuje się Eurocontrol (Umowa wielostronna w sprawie opłat trasowych – wersja nieoficjalna – październik 2006 r.; dostępna na stronie internetowej Eurocontrol). Nie jest też jasne, czy planowane opłaty będą pobierane tylko za usługi w ramach jednolitej przestrzeni powietrznej ani czy będą przeznaczone na finansowanie budżetu ogólnego Agencji. Dlatego też EKES uważa, że wniosek jest przedwczesny i powinien zostać odrzucony.

#### **4.16. Metody pracy i zaangażowanie zainteresowanych stron**

4.16.1. Zaangażowanie zainteresowanych stron jest i musi pozostać istotnym elementem prac EASA. Dlatego też EKES sugeruje usunięcie sformułowania „w każdym przypadku, gdy jest to niezbędne” z art. 104 ust. 1 lit. b), co pozwoli uniknąć arbitralnych decyzji co do tego, czy zainteresowane strony będą zaangażowane w działania Agencji czy nie.

---

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 62 oraz Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 73.

#### 4.17. *System językowy*

Pomimo tego że społeczność lotnicza zasadniczo porozumiewa się w języku angielskim, w niektórych obszarach geograficznych i dziedzinach działania nadal przeważa korzystanie z języków narodowych. EKES uważa, że zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na język zapisanym w art. 21 Karty praw podstawowych przynajmniej specyfikacje certyfikacji i akceptowalne sposoby spełnienia wymagań powinny zostać przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE i opublikowane w tych językach. Ponadto strona internetowa EASA powinna być dostępna we wszystkich językach UE, a nie tylko w języku angielskim, aby zwiększyć przejrzystość i świadomość publiczną.

#### 4.18. *Struktura wewnętrzna*

Proponowane brzmienie art. 90 przyznaje znacznie większe uprawnienia Komisji, kosztem Parlamentu Europejskiego. EKES nalega zatem, by w zarządzie zasiadał jeden przedstawiciel Komisji Europejskiej i jeden przedstawiciel Parlamentu Europejskiego.

#### 4.19. *Leasing*

EKES zdecydowanie sprzeciwia się propozycji zmiany przepisów rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 dotyczących leasingu. Ponieważ ocenę tego rozporządzenia zaplanowano na lata 2017–2018, kwestię tę należy poruszyć oddzielnie.

### 5. *Ocena rozporządzenia (UE) nr 996/2010 w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im*

Jak już wspomniano w pkt 4.13 powyżej, EKES ponownie zwraca uwagę na konieczność zagwarantowania zasady „just culture” i powtarza swoją propozycję opracowania odpowiedniej karty. EKES popiera podejście oparte na zastosowaniu prawa miękkiego i udaną współpracę z ramach ECANSIA jako forum tworzenia puli zasobów i wiedzy, inicjowania badań, wydawania zaleceń dotyczących bezpieczeństwa oraz ustanawiania poziomów referencyjnych. Aby to osiągnąć, fundamentalne znaczenie ma dostępność odpowiednich zasobów.

Zdaniem EKES-u przyszłe prace w dziedzinie regulowanej omawianym rozporządzeniem powinny skupiać się raczej na właściwym wdrażaniu niż na zmianie ram prawnych.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Platformy internetowe i jednolity rynek cyfrowy. Szanse i wyzwania dla Europy”**

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

|                                   |                                                                           |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 25.5.2016                                             |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                      |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 15.11.2016                                                                |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                       |
| Wynik głosowania                  | 175/0/3                                                                   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                           |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje plan działania przedstawiony przez Komisję, który obejmuje przegląd zarówno dyrektywy telekomunikacyjnej jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej w odniesieniu do pozycji internetowych usług komunikacyjnych OTT („over-the-top”), przegląd dobrowolnych środków stosowanych przez platformy (którego efektem może być dokument zawierający wytyczne), proces gromadzenia danych o praktykach B2B, finansowanie projektów dotyczących otwartych danych oraz, ostatecznie, strategię, która ma ułatwiać i wspierać powstawanie konkurencyjnych platform z siedzibą w UE.

1.2. EKES podkreśla, że wiele platform internetowych stanowi istotne elementy gospodarki dzielenia się, i potwierdza swoje ustalenia w sprawie konsumpcji współdzielonej, zwłaszcza dotyczące ochrony konsumentów, pracowników i osób pracujących na własny rachunek.

1.3. EKES wyraża jednak obawy, że tempo, w jakim opracowywane są przepisy oraz strategie UE, nie wspominając już o ich wdrażaniu na poziomie państw członkowskich, może nie nadążać za zmianami zachodzącymi na rynkach cyfrowych. EKES chciałby dowiedzieć się, w jaki sposób można poprawić koordynację między różnymi służbami Komisji a państwami członkowskimi oraz jakie mechanizmy mogłyby być pomocne.

1.4. Komitet podkreśla potrzebę zwalczania ryzyka fragmentacji oraz konieczność stosowania spójnego podejścia UE. W przeciwnym wypadku różne przepisy krajowe spowodują brak pewności, utrudnią rozwój przedsiębiorstw rozpoczynających działalność oraz mogą ograniczyć dostępność usług cyfrowych. Jest to tym bardziej pilne w świetle faktu, że niektóre państwa członkowskie już wprowadzają lub rozważają wprowadzenie konkretnych środków w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym, co grozi rozdrobnieniem jednolitego rynku cyfrowego.

1.5. W komunikacie nie zawarto konkretnych wniosków i określono niewiele jasnych rozwiązań. Wprawdzie zarysowano w nim pewne rozwiązania, jednak nadal brakuje odpowiedzi na najważniejsze pytania dotyczące ewentualnych szkód wyrządzonych przez platformy ich dostawcom na niektórych rynkach.

1.6. Rozpowszechnienie platform internetowych przyniosło wielkie korzyści dostawcom i konsumentom oraz, w sensie ogólnym, gospodarce i stylowi życia. Niemniej problemy występują i będą występować, przez co EKES zaleca szczegółowe określenie najistotniejszych szkód wyrządzonych przedsiębiorstwom i konsumentom, a następnie skuteczne i dokładne zbadanie stopnia, w jakim są one wspólne dla wszystkich platform internetowych, poszczególnych sektorów lub poszczególnych przedsiębiorstw. EKES wzywa także do współpracy międzysektorowej i monitorowania rozwoju platform internetowych, tak by rozwiązać pojawiające się z czasem problemy.

1.7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza rozważyć środki mające na celu ułatwienie przenoszenia się podmiotów i przenoszenia danych między różnymi platformami internetowymi i usługami z zakresu chmury obliczeniowej, zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla użytkowników prywatnych.

1.8. EKES apeluje o programy na rzecz zwiększania świadomości i poprawy umiejętności cyfrowych wszystkich obywateli niezależnie od ich wieku, wśród których w szczególnie trudnej sytuacji są najmłodsi i najstarsi. EKES z zadowoleniem przyjąłby wprowadzenie systematycznej edukacji w tej dziedzinie, która stałaby się normą na poziomie europejskim.

1.9. EKES wzywa Komisję do przeanalizowania potrzeby zamieszczania przez platformy streszczeń przyjaznych dla użytkowników aby wyjaśnić, kiedy ma miejsce zindywidualizowanie opłat i jaka jest podstawa rankingu wyników, a także umożliwić bezwarunkowe i administracyjnie łatwe korzystanie z prawa do bycia zapomnianym.

1.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapewnienie ze strony Komisji, że współpracuje ona z platformami internetowymi w zakresie kodeksu postępowania w celu zwalczania nawoływania do nienawiści w internecie i treści szkodliwych dla małoletnich. Komitet uważa jednak, że należy również wprowadzić pewien rodzaj sankcji wobec podmiotów zaniedbujących usuwanie takich treści, jeżeli są one tego świadome.

1.11. Komitet wyraża ubolewanie, że Komisja po raz kolejny nie uwzględniła społecznego wymiaru platform internetowych. EKES podkreśla, że należy dokładniej zdefiniować odpowiedzialność społeczną platform wobec ich pracowników, zarówno zatrudnionych w sposób regularny jak i pracujących w ramach nowych form zatrudnienia. Uznając wyzwania spowodowane przez platformy internetowe w gospodarce dzielenia się, szczególną uwagę należy zwrócić na odpowiedzialność społeczną oraz na zapewnienie wszystkim pracownikom platform sprawiedliwych warunków pracy i odpowiedniej ochrony socjalnej, bezpieczeństwa i higieny pracy, szkoleń, układów zbiorowych oraz praw związków zawodowych<sup>(1)</sup>.

1.12. Wbrew ocenie Komisji, według której istniejące ramy prawne są w dużej mierze wystarczające, Komitet apeluje o ramy unijne w sprawie crowdworkingu, w celu zapobiegania podważeniu lub obchodzeniu minimalnych stawek wynagrodzenia, przepisów regulujących czas pracy oraz przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego.

1.13. EKES wzywa Komisję do zbadania aspektów budżetowych związanych z działalnością platform internetowych, w celu zwalczania praktyk sprzecznych z równymi warunkami działania.

## 2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1. Poprzez swój niedawny komunikat i dokument roboczy służb Komisji oraz, bardziej ogólnie, poprzez strategię jednolitego rynku cyfrowego Komisja dąży do wspierania innowacji i skutecznej konkurencji między platformami internetowymi, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw konsumentów i prywatności.

2.2. W komunikacie przedstawiono **najważniejsze problemy zidentyfikowane w trakcie oceny platform internetowych oraz określono podejście Komisji do przyszłości tych platform.**

2.3. W komunikacie nie proponuje się całościowego zestawu nowych przepisów UE dotyczących platform.

2.4. Komisja proponuje jedynie wprowadzenie środków regulacyjnych odnoszących się do wyraźnie określonych problemów z zakresu konkretnej kategorii lub działalności platform internetowych, w przeciwieństwie do prewencyjnych zasad, które mogą hamować innowacje.

2.5. Komisja przyznaje, że platformy internetowe przybierają różne formy i mają różne rozmiary oraz stale ulegają zmianom, co oznacza, że nie ma konsensusu w sprawie jednolitej definicji platform internetowych.

2.6. Zdaniem Komisji przyjęcie uniwersalnego podejścia do uregulowania platform nie byłoby właściwym sposobem sprostanania różnym wyzwaniom związanym z różnego rodzaju platformami internetowymi.

2.7. Komisja uznaje, że obowiązujące ramy prawne są zasadniczo wystarczające do regulowania platform, chociaż ramy te nie wchodzą wyraźnie w zakres kompetencji jednego organu regulacyjnego.

---

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65.

2.8. W komunikacie przedstawiono plan działania i zasady interwencji w przyszłości:

- **równe szanse dla porównywalnych usług cyfrowych,**
- **odpowiedzialne zachowanie platform internetowych w celu ochrony podstawowych wartości,**
- **przejrzystość i sprawiedliwość w celu utrzymania zaufania użytkowników oraz ochrony innowacji,**
- **otwartość i niedyskryminacyjny charakter rynków gospodarki opartej na danych.**

2.9. Komisja będzie starała się stworzyć jednolite regulacyjne warunki prowadzenia działalności w sektorze **telekomunikacji** ewentualnie przez deregulację i szczegółowe zasady dotyczące dostawców usług łączności OTT.

2.10. Komisja rozważy rozszerzenie zakresu **dyrektywy o prywatności elektronicznej** na internetowe usługi komunikacyjne.

2.11. Komisja proponuje, aby w ramach nowej **dyrektywy o medialnych usługach audiowizualnych (AVMS)** platformy udostępniania plików wideo miały nowe obowiązki związane z eliminowaniem szkodliwych treści.

2.12. Komisja dokona oceny systemu **odpowiedzialności** pośredników internetowych, na co składa się:

- konieczność opracowania wytycznych w sprawie odpowiedzialności podczas wdrażania dobrowolnych środków służących zwalczaniu nielegalnych treści w internecie,
- potrzeba formalnych procedur zgłaszania i podejmowania działań.

2.13. Komisja będzie nadal zachęcać do skoordynowanych ogólnounijnych wysiłków w zakresie **samoregulacji** podejmowanych przez platformy internetowe w celu zwalczania nielegalnych treści w internecie (oraz regularnie dokonywać przeglądu ich skuteczności).

2.14. Będzie zachęcać platformy internetowe do zwalczania fałszywych i wprowadzających w błąd recenzji.

2.15. Komisja wyda wytyczne dotyczące zasad interoperacyjności i identyfikacji elektronicznej w 2017 roku.

2.16. Celem nowych propozycji w sprawie **przepisów dotyczących praw autorskich**, przyjętych ostatnio przez Komisję, jest dążenie do osiągnięcia sprawiedliwszego podziału wartości wytwarzanej przy internetowej dystrybucji treści chronionych prawem autorskim za pomocą platform internetowych umożliwiających dostęp do takich treści.

2.17. Wraz z omawianym komunikatem przedstawione zostaje **rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów** w celu ułatwienia skuteczniejszego egzekwowania unijnych przepisów ochrony konsumentów w sytuacjach transgranicznych.

2.18. Komisja dokonała przeglądu wytycznych w sprawie **dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych**, która ma zostać przyjęta razem z omawianym komunikatem. Komisja oceni także w 2017 r. ewentualne dodatkowe potrzeby w zakresie uaktualnienia obowiązujących przepisów dotyczących ochrony konsumentów w odniesieniu do platform w ramach kontroli sprawności regulacyjnej unijnego prawa konsumenckiego i przepisów dotyczących obrotu.

2.19. Do wiosny 2017 r. Komisja zamierza prowadzić ukierunkowane działania na temat praktyk **B2B**, które występują w środowisku platform internetowych, w celu „ustalenia, czy konieczne są dodatkowe działania UE”.

2.20. Komisja zamierza przeanalizować potencjalne bariery dla jednolitego unijnego rynku danych, które mogą wynikać z niepewności prawnej w odniesieniu do własności i użytkowania lub dostępu do danych oraz – w ramach **inicjatywy dotyczącej swobodnego przepływu danych**, zaplanowanej na koniec 2016 r. – rozważy środki mające na celu ułatwienie przenoszenia się podmiotów i przenoszenia danych.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Prężna gospodarka cyfrowa będzie miała decydujące znaczenie dla przełamania przez Europę w ciągu najbliższych dziesięciu lat bariery 1,5 % rocznego wzrostu PKB (zob. sprawozdanie Global Agenda Council on Europe Światowego Forum Ekonomicznego).

3.2. Platformy internetowe stały się jednymi z najcenniejszych i najbardziej wpływowych przedsiębiorstw na świecie a ich rola w gospodarce światowej będzie w dalszym ciągu rosła.

3.3. Na UE przypada tylko 4 % całkowitej kapitalizacji rynkowej platform internetowych <sup>(2)</sup>.

3.4. Około pięćdziesięciu dużych europejskich operatorów handlu elektronicznego podlega 28 odrębnym krajowym ramom regulacyjnym, podczas gdy sześciu dużych operatorów na rynku amerykańskim i trzech gigantów z rynku chińskiego jest objętych jednolitymi ramami regulacyjnymi <sup>(3)</sup>.

3.5. Kwestie związane z platformami internetowymi zwiększyły potrzebę działań na szczeblu państw członkowskich oraz spowodowały większą fragmentację.

3.6. Harmonizacja prawa zobowiązań i ochrona konsumentów mają zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego rozwoju i rozszerzania platform internetowych.

3.7. EKES apeluje o skoncentrowanie się na inicjatywach ustawodawczych i nieustawodawczych, które mają zostać zgłoszone do końca 2016 r., w celu utworzenia w pełni zintegrowanego jednolitego rynku cyfrowego. Lata 2016 i 2017 zadecydują o tym, czy Europa opracuje cyfrowy plan działania na rzecz wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego, czy też pogrąży się w „cyfrowej bylejakości”.

3.8. W komunikacie określono szereg obszarów, w których Komisja dostrzega wprawdzie istnienie problemu, ale nie widzi podstaw aby stwierdzić, jakie działania, jeśli w ogóle, są potrzebne. Chodzi tu przede wszystkim o kwestie B2B. Przed podjęciem decyzji wiosną 2017 r. Komisja proponuje sześć miesięcy dalszej analizy.

3.9. Komitet oczekuje kolejnej ważnej debaty, kiedy na początku przyszłego roku Komisja przedstawi wyniki swoich badań w tej dziedzinie.

3.10. Nadmierne lub sztywne uregulowania zakłóciłyby pozytywny wkład platform internetowych w gospodarkę cyfrową UE, a zmian w przepisach nie powinno wprowadzać się kosztem ochrony konsumentów i pracowników.

3.11. Równe warunki działania dla porównywalnych usług cyfrowych na jednolitym rynku cyfrowym nie mogą mieć negatywnego wpływu na wpływy z podatków i nie mogą ułatwiać dalszej erozji podstawy opodatkowania osób prawnych, umożliwiając płacenie podatków w jednej jurysdykcji podatkowej, podczas gdy wartość jest tworzona w innej jurysdykcji. Podatek od zysków powinno się płacić tam, gdzie faktycznie prowadzona jest działalność gospodarcza.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zgodnie z definicją Komisji platformy są powszechnie znane jako dwustronne lub wielostronne rynki, na których operator platformy łączy użytkowników ułatwiając interakcję.

4.2. Jednakże wykaz Komisji, który rozciąga się od mediów społecznościowych i wyszukiwarek internetowych aż po systemy płatności i platformy reklamowe, nie uwzględnia tradycyjnych przedsiębiorstw, które prowadzą obecnie działalność w internecie, niemniej obejmuje on pewne platformy cyfrowe, które nie są wielostronne.

---

<sup>(2)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(3)</sup> Zob. przypis 1.

4.3. Ponadto w wykazie własnym Komisji brakuje rosnącej liczby platform, za pośrednictwem których oferowana jest siła robocza. W związku z tym nie uwzględnia się w nim specyficznych problemów tych platform, w szczególności w odniesieniu do uczciwych warunków pracy i odpowiedniej ochrony socjalnej. W celu zapewnienia przestrzegania praw pracowników i norm pracy oraz zagwarantowania tych norm EKES wzywa do podjęcia działań legislacyjnych w sprawie praw pracowniczych i ochrony osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych, zwłaszcza jeśli ich praca odbywa się w ramach nowych form zatrudnienia<sup>(4)</sup>. W ramach tych działań powinno się określić osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych jako pracowników, wprowadzić domniemanie, że pozostają one w stosunku pracy, zagwarantować im prawo do równego traktowania w stosunku do osób posiadających tradycyjne zatrudnienie oraz zapewnić skuteczne wdrożenie tych przepisów (przykładowo: Appjobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Występuje przewaga wynikająca z pozycji pioniera na rynku („*first mover advantage*”), przez co trudne może okazać się konkurowanie z platformami, które skutecznie wykorzystują efekt sieciowy, co sprawia, że stają się one nieodzownym partnerem handlowym dla przedsiębiorstw.

4.5. Internetowa platforma rozstrzygania sporów może być wykorzystywana do alternatywnego rozstrzygania sporów między przedsiębiorstwami, jednak najpierw należy zapewnić skuteczne wdrożenie internetowego mechanizmu rozstrzygania sporów między przedsiębiorstwami a konsumentami.

4.6. Obawy przed odwetem handlowym ze strony platform internetowych, od których przedsiębiorstwa są uzależnione, mogą zniechęcać do kierowania skarg do organów ds. konkurencji. EKES zaleca nowe środki mające na celu ochronę na tych rynkach podmiotów składających skargę.

4.7. Właściciele stron internetowych i dostawcy usług internetowych, którzy zapewniają im dostęp, często działają poza Europą lub ukrywają swoją tożsamość. Nakazy blokowania nielegalnych treści, zaprojektowane pierwotnie w odniesieniu do internetowych dostawców usług internetowych oferujących hosting stron internetowych zawierających treści pirackie, mogą być cennym narzędziem dla posiadaczy praw, zaś nakazy blokowania stron internetowych mogą być i były stosowane w walce o ochronę znaków towarowych i klientów przed sprzedażą podrabianych towarów w internecie.

4.8. Silna pozycja amerykańskiego rynku kapitału typu *venture* w porównaniu z UE jest dodatkową zachętą dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność do przeniesienia działalności do USA.

4.9. Nabycie przedsiębiorstw o niskim obrocie towarowym nie jest uwzględnione w obecnych obowiązkach zgłoszenia nawet wówczas, gdy nabywane przedsiębiorstwo posiada dane o wartości handlowej lub ma znaczący potencjał rynkowy. Istniejący system kontroli koncentracji można zmienić poprzez uzupełnienie progów ustalanych na podstawie wysokości obrotów o dodatkowe wymogi w zakresie powiadamiania na podstawie wielkości transakcji.

4.10. Organy ochrony konkurencji mogłyby w większym stopniu wykorzystywać środki tymczasowe i obowiązujące terminy w celu przyspieszenia działań w zakresie egzekwowania prawa na szybko zmieniających się rynkach.

4.11. Platformy internetowe często zwracają się do użytkowników o różne informacje, które nie dotyczą bezpośrednio treści tych platform oraz zobowiązują ich do zaakceptowania warunków, na które nie zgodziliby się w normalnych okolicznościach, lecz są do tego zmuszeni, aby móc korzystać z usług platform.

4.12. Dane osobowe są walutą dzisiejszego rynku cyfrowego, jednak konsumenci wydają się nie być świadomi udostępniania swoich danych osobowych w zamian za dostęp do licznych tzw. bezpłatnych usług oraz faktu, że ich dane mogą być sprzedawane lub przekazywane osobom trzecim. Ponadto niezależnie od wszystkich istniejących i planowanych środków ochrony konsumentów korzystanie z internetu oraz poszanowanie prywatności jest, w sensie technicznym, sprzecznością, gdyż zawsze istnieje możliwość, że wysoko wykwalifikowani specjaliści uzyskają dostęp do praktycznie wszystkich danych. Konieczne jest zatem uświadomienie wszystkim obywatelom niezależnie od wieku – wśród których najbardziej narażeni są najmłodsi i najstarsi – takich zagrożeń.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Wzmacnianie europejskiego systemu odporności cybernetycznej oraz wspieranie konkurencyjnego i innowacyjnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego”**

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

|                                   |                                                                           |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 18.8.2016                                             |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                      |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 15.11.2016                                                                |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                                                |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                                       |
| Wynik głosowania                  | 148/0/1                                                                   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                                           |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie wzmocnienia europejskiego systemu odporności cybernetycznej oraz wspierania konkurencyjnego i innowacyjnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego. Komitet podziela obawy Komisji w kwestii utrzymującej się wrażliwości Europy na ataki cybernetyczne, stwierdzając, że co najmniej 80 % europejskich przedsiębiorstw doświadczyło przynajmniej raz w ciągu ostatniego roku incydentu cybernetycznego, a liczba incydentów w zakresie bezpieczeństwa we wszystkich branżach na całym świecie wzrosła w 2015 r. o 38 % (The Global State of Information Security Survey, 2016 r., PWC). Zgadza się z Komisją, że do wzmocnienia europejskiego systemu odporności cybernetycznej i do wspierania konkurencyjności i innowacyjności sektora bezpieczeństwa cybernetycznego w Europie niezbędny jest szeroki wachlarz środków.

1.2. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje omawiany wniosek w kontekście niedawno przyjętej dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji<sup>(1)</sup>, poprzez którą dąży się do ujednolicenia podejścia do bezpieczeństwa cybernetycznego w Unii Europejskiej, oraz szerszej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego<sup>(2)</sup>, w której nakreślono obecną wizję tego, w jaki sposób można najskuteczniej zapobiegać atakom w sieci oraz reagować na nie, propagować europejskie wartości, takie jak wolność i demokracja, oraz zapewnić bezpieczny wzrost gospodarki cyfrowej.

1.3. EKES zgadza się, że konieczne są szeroko zakrojone działania na rzecz dalszej ochrony europejskiej infrastruktury i usług o kluczowym znaczeniu przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa, i wyraża zadowolenie z faktu, że proponowane obecnie środki stanowią duży krok w kierunku wdrożenia licznych zaleceń Komitetu zawartych w wielu wcześniejszych opiniach<sup>(3)</sup> w sprawie zwiększania bezpieczeństwa cybernetycznego w całej Unii.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 194 z 19.7.2016, s. 1.

<sup>(2)</sup> JOIN(2013) 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 21;  
Dz.U. C 175 z 28.7. 2009, s. 92;  
Dz.U. C 255 z 22.9. 2010, s. 98;  
Dz.U. C 54 z 19.2. 2011, s. 58;  
Dz.U. C 107 z 6.4. 2011, s. 58;  
Dz.U. C 229 z 31.7. 2012, s. 90;  
Dz.U. C 218 z 23.7. 2011, s. 130;  
Dz.U. C 24 z 28.1. 2012, s. 40;  
Dz.U. C 229 z 31.7. 2012, s. 1;  
Dz.U. C 351 z 15.11. 2012, s. 73;  
Dz.U. C 76 z 14.3. 2013, s. 59;  
Dz.U. C 271 z 19.9. 2013, s. 127;  
Dz.U. C 271 z 19.9. 2013, s. 133;  
Dz.U. C 451 z 16.12 2014, s. 31.

1.4. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja podpisała umowne partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego, które ma uruchomić inwestycje w wysokości 1,8 mld EUR w przemyśle bezpieczeństwa cybernetycznego w UE z myślą o rozwijaniu współpracy na wczesnym etapie procesu badań i innowacji oraz o tworzeniu rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego w różnych sektorach, takich jak sektory energii, zdrowia, transportu i finansów. Komitet jest szczególnie zainteresowany tym, by to PPP wykorzystano do wsparcia rozwoju przedsiębiorstw sektora bezpieczeństwa cybernetycznego w całej Unii, znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju.

1.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby ocenić, czy należy zmienić lub rozszerzyć mandat Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) do końca 2017 r., i oczekuje, że Komisja zwróci się w tej sprawie do niego o konsultacje. EKES uważa, że wszelkie przedłużanie mandatu agencji ENISA powinno obejmować zwiększenie roli operacyjnej tej agencji, tak aby skuteczniej podnieść świadomość zagrożenia atakami cybernetycznymi i usprawnić reagowanie na nie w całej Unii, jak również poszerzyć zakres bezpośredniej odpowiedzialności za kształcenie i programy upowszechniania wiedzy w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego skierowane w szczególności do obywateli oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

1.6. Aby zapewnić silne przywództwo i integrację na poziomie UE konieczne do zajęcia się złożonym wdrażaniem skutecznej polityki bezpieczeństwa cybernetycznego na szczeblu europejskim, Komitet zwraca się do Komisji o dokonanie oceny możliwości zmiany statusu agencji ENISA na unijny organ ds. bezpieczeństwa cybernetycznego, na podobieństwo centralnego organu w lotnictwie, jakim jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA). Jeśli taka zmiana mandatu agencji ENISA jest niewykonalna, wówczas EKES opowiada się za utworzeniem takiego organu od zera.

1.7. EKES zwraca się do Komisji, by rozważyła opracowanie krajowego modelu rozwoju i systemu oceny bezpieczeństwa cybernetycznego analogicznie do modelu oceny procesu wytwórczego (CMM) w przemyśle IT, tak by obiektywnie oszacować odporność każdego państwa członkowskiego pod względem bezpieczeństwa cybernetycznego.

1.8. Komitet odnotowuje, że Komisja zamierza rozważyć potrzebę aktualizacji strategii bezpieczeństwa cybernetycznego UE z 2013 r. w najbliższej przyszłości i liczy na to, że w odpowiednim czasie się z nim w tej sprawie skonsultuje.

1.9. Biorąc pod uwagę znaczenie bezpieczeństwa cybernetycznego i zwiększające się zagrożenie cyberprzestępczością, EKES wzywa do przeznaczenia odpowiedniego finansowania i zasobów Europejskiemu Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością przy Europolu i Europejskiej Agencji Obrony.

1.10. Zważywszy na duże znaczenie ochrony danych osobowych obywateli, przechowywanych przez instytucje i agencje administracji publicznej, Komitet apeluje o przeprowadzenie specjalnych szkoleń na temat zarządzania informacją, ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa cybernetycznego dla pracowników administracji publicznej.

1.11. EKES uważa, że jeśli chcemy kompleksowo zająć się ochroną UE przed cyberprzestępczością i atakami cybernetycznymi, jak również doprowadzić do rozwoju silnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego w Europie, polityka UE w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego musi w szczególności skupić się na wynikach w następujących dziedzinach: silne przywództwo UE; polityka bezpieczeństwa cybernetycznego, która podnosi bezpieczeństwo przy jednoczesnej ochronie prywatności oraz innych praw podstawowych; podnoszenie świadomości wśród obywateli i wspieranie ochrony proaktywnej; kompleksowe sprawowanie rządów w państwach członkowskich; świadome i odpowiedzialne działania przedsiębiorstw; ścisłe partnerstwo między władzami, sektorem prywatnym i obywatelami; odpowiedni poziom inwestycji; wysokie standardy techniczne i wystarczające inwestycje w B+R+I, a także zaangażowanie międzynarodowe.

## 2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. W komunikacie przedstawiono środki mające na celu wzmocnienie europejskiej odporności na zagrożenia cybernetyczne oraz wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu bezpieczeństwa cybernetycznego w Europie, jak zapowiedziano w strategii UE w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i w strategii jednolitego rynku cyfrowego.

2.2. Aby osiągnąć ten cel, środki zaproponowane przez Komisję wykorzystują przepisy dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji w celu wzmocnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego, wymiany informacji oraz organizacji szkoleń i bezpieczeństwa w całej Unii. Komisja ukończy także ocenę agencji ENISA do końca 2017 r. i rozważy potrzebę zmiany lub rozszerzenia jej mandatu.

2.2.1. Komisja będzie ściśle współpracować z państwami członkowskimi, agencją ENISA, ESDZ oraz innymi właściwymi organami UE w celu ustanowienia platformy szkoleń o cyberprzestępczości.

2.2.2. Proponuje się liczne środki w celu zmniejszenia zależności między sektorami zwiększenia odporności kluczowej publicznej infrastruktury sieciowej, w tym rozwijanie europejskich ośrodków wymiany informacji i analizy sektorowej oraz ich współpracę z CSIRT. Komisja proponuje również, aby organy krajowe mogły zwracać się CSIRT o przeprowadzanie regularnych kontroli kluczowej infrastruktury sieciowej.

2.3. Środki proponowane przez Komisję będą również dotyczyły konieczności zwiększenia wsparcia dla wzrostu i rozwoju silnego europejskiego przemysłu bezpieczeństwa cybernetycznego łącznie ze szkoleniem, inwestycjami, wymogami jednolitego rynku oraz utworzeniem nowego partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, które ma stymulować inwestycje o wartości 1,8 mld EUR do roku 2020.

2.3.1. Proponuje się również opracowanie wniosku dotyczącego europejskich ram certyfikacji bezpieczeństwa ICT, który miałby być przedstawiony do końca 2017 r., oraz dokonanie oceny wykonalności i skutków lekkich europejskich ram etykietowania w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego.

2.3.2. Aby zwiększyć inwestycje w bezpieczeństwo cybernetyczne w Europie i wesprzeć MŚP, Komisja będzie w środowisku związanym z bezpieczeństwem cybernetycznym podnosiła świadomość na temat istniejących mechanizmów finansowania; będzie zwiększała wykorzystanie narzędzi i instrumentów UE do wspierania innowacyjnych MŚP w poszukiwaniu synergii pomiędzy cywilnymi i obronnymi rynkami bezpieczeństwa (na przykład Europejska Sieć Przedsiębiorczości i Europejska Sieć Regionów Związanych z Obronnością stworzy regionom nowe szanse zbadania możliwości współpracy transgranicznej w dziedzinie produktów podwójnego zastosowania, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego, a MŚP – możliwość zaangażowania w działania matchmakingowe); będzie badała możliwość ułatwienia inwestycji za pomocą specjalnej platformy inwestycji w bezpieczeństwo cybernetyczne oraz innych narzędzi; oraz stworzy platformę inteligentnej specjalizacji w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, która wesprze państwa członkowskie i regiony zainteresowane inwestycjami w sektorze bezpieczeństwa cybernetycznego (RIS3).

2.3.3. Ponadto, aby stymulować i wesprzeć europejski sektor bezpieczeństwa cybernetycznego poprzez innowacje, Komisja podpisze z tym sektorem umowne partnerstwo publiczno-prawne w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego; zainicjuje zaproszenia do składania wniosków związanych z umownym PPP w ramach programu „Horyzont 2020” oraz zapewni koordynację tego partnerstwa z odpowiednimi strategiami sektorowymi, instrumentami programu „Horyzont 2020” i sektorowymi PPP.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Gospodarka internetowa wytwarza ponad jedną piątą wzrostu PKB w UE, a każdego roku większość Europejczyków robi zakupy w Internecie. Jesteśmy zależni od Internetu i związanych z nim technologii cyfrowych, dzięki którym funkcjonują kluczowe usługi energetyczne, zdrowotne, administracji państwowej i finansowe. Jednakże najważniejsza infrastruktura i usługi cyfrowe, które odgrywają tak istotną rolę w naszym życiu gospodarczym i społecznym, są narażone na rosnące zagrożenie cyberprzestępczością i atakami cybernetycznymi zagrażającymi naszemu dobrobytowi i jakości życia.

3.2. Wiele danych osobowych dotyczących wszystkich obywateli przechowywanych jest obecnie w formie elektronicznej przez rządy, a także instytucje i agencje publiczne. Dlatego też dobre zarządzanie informacjami, bezpieczeństwo cybernetyczne i ochrona danych osobowych mają kluczowe znaczenie dla obywateli w całej Unii, których należy zapewnić, że ich dane osobowe i prywatność są chronione zgodnie z dyrektywami i przepisami UE. Dotyczy to zwłaszcza danych odnoszących się do kwestii zdrowotnych, finansowych, prawnych itd., które mogą zostać wykorzystane do kradzieży tożsamości lub nieodpowiednio ujawnione stronom trzecim. Bardzo istotne jest, by wszyscy pracownicy sektora publicznego byli dobrze przeszkoleni w zakresie zarządzania informacjami, bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych.

3.3. Uczenie obywateli zasad osobistego bezpieczeństwa cybernetycznego, w tym bezpieczeństwa danych, powinno stanowić zasadniczy element wszystkich programów nauczania umiejętności cyfrowych. Program edukacyjny prowadzony przez UE może wspierać wysiłki mniej aktywnych państw członkowskich, a także zapewnić właściwe rozumienie strategii, co zmniejszy obawy dotyczące prywatności i zwiększy zaufanie do gospodarki cyfrowej. Taki program może zostać zrealizowany z udziałem stowarzyszeń konsumentów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całej Unii, w tym placówek oświatowych zaspokajających potrzeby starszych obywateli.

3.4. Każde państwo członkowskie powinno upoważnić swe istniejące organizacje rozwoju przemysłowego do informowania, kształcenia i wspierania sektora MŚP w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Duże przedsiębiorstwa z łatwością mogą zdobyć potrzebną wiedzę, natomiast MŚP potrzebują jednak wsparcia w tym zakresie.

3.5. Przydatne byłoby opracowanie obiektywnego kryterium oceny poziomu odporności każdego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, tak by można wykorzystać porównania do zaradzenia niedociągnięciom i wprowadzenia ulepszeń. Być może można by stworzyć krajowy model rozwoju i system oceny bezpieczeństwa cybernetycznego analogicznie do modelu oceny procesu wytwórczego (CMM) w przemyśle IT, tak by ocenić krajową ochronę i odporność pod względem bezpieczeństwa cybernetycznego.

3.6. Kompleksowa strategia bezpieczeństwa cybernetycznego powinna obejmować następujące działania:

- silne przywództwo UE ustanawiające polityki, prawa i instytucje w celu wspierania wysokiego poziomu bezpieczeństwa cybernetycznego w całej Unii,
- polityki bezpieczeństwa cybernetycznego, które zwiększałyby bezpieczeństwo zbiorowe i indywidualne, przy jednoczesnym zachowaniu prawa obywateli do prywatności i chronieniu innych podstawowych wartości i wolności,
- wysoka świadomość wszystkich obywateli o ryzyku związanym z korzystaniem z Internetu oraz zachęcanie do proaktywnego podejścia do ochrony swoich urządzeń cyfrowych, tożsamości, prywatności i transakcji on-line,
- kompleksowy system zarządzania we wszystkich państwach członkowskich gwarantujący bezpieczeństwo i odporność krytycznej infrastruktury teleinformatycznej,
- przemysłane i odpowiedzialne działania wszystkich przedsiębiorstw w celu zapewnienia, że ich systemy ICT są bezpieczne i odporne, aby chronić ich działalność i interesy klientów,
- proaktywne podejście dostawców usług internetowych do ochrony swoich klientów przed atakami cybernetycznymi,
- podejście do bezpieczeństwa cybernetycznego oparte na ścisłym partnerstwie w całej UE między rządami, sektorem prywatnym i obywatelami, na poziomie strategicznym i operacyjnym,
- oparte na projektowaniu podejście do wbudowanego bezpieczeństwa cybernetycznego przy opracowywaniu technologii i usług internetowych,
- odpowiedni poziom inwestycji w rozwój wiedzy i umiejętności dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego, aby wykształcić silną grupę specjalistów od bezpieczeństwa cybernetycznego,
- dobre normy techniczne bezpieczeństwa cybernetycznego i wystarczające inwestycje w B+R+I, aby wspierać rozwój silnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego oraz tworzenie rozwiązań światowej klasy,
- aktywne zaangażowanie międzynarodowe wraz z państwami spoza UE w prace nad skoordynowaną globalną polityką i systemem reagowania wobec zagrożeń cybernetycznych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Opierając się na ramach zarządzania bezpieczeństwem cybernetycznym, określonych w dyrektywie w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji oraz na innych środkach zawartych w komunikacie, UE powinna rozważyć zarządzenie fragmentarycznemu podejściu do poprawy bezpieczeństwa cybernetycznego w całej Unii za pomocą stworzenia silnego scentralizowanego organu bezpieczeństwa cybernetycznego na wzór Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) lub Federalnego Głównego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Informacji, niedawno utworzonego w Stanach Zjednoczonych (krajowy plan w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, Biały Dom, dnia 9 lutego 2016 r.), który byłby odpowiedzialny za nadzorowanie wdrażania polityki bezpieczeństwa cybernetycznego na szczeblu UE oraz za połączenie wysiłków różnych agencji działających w tej dziedzinie.

4.2. Komitet jest pod wrażeniem kompetencji agencji ENISA, zdobytych na przestrzeni lat i uważa, że agencja ta w jeszcze większym stopniu może przyczynić się do zwiększenia odporności i bezpieczeństwa Europy w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Należy wzmocnić mandat operacyjny agencji ENISA, tak aby skuteczniej zwiększać świadomość zagrożenia atakami cybernetycznymi i usprawniać reagowanie na nie w całej Unii. Należałoby także dokonać przeglądu mandatu, zważywszy na zmianę warunków w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego od momentu ustanowienia agencji ENISA. Na podstawie dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji operacyjnych być może można by rozszerzyć rolę agencji ENISA, tak aby zwiększyć wartość, jaką może ona przynieść UE, państwom członkowskim, obywatelom i przedsiębiorstwom poprzez współdziałanie jej kompetencji i synergii z działaniami innych podmiotów UE i instytucji, agencji i organów państw członkowskich, takich jak CERT-UE, Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością oraz Europejska Agencja Obrony. Agencji ENISA należy także przyznać bardziej bezpośrednią odpowiedzialność za kształcenie i programy upowszechniania wiedzy w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego skierowane w szczególności do obywateli i MŚP.

4.3. Gdy w 2013 r. zostało utworzone Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (EC3), dysponowało budżetem operacyjnym w wysokości jedynie 7 mln EUR, co stanowi mniej niż 10 % całkowitego budżetu Europolu (notatka Komisji Europejskiej/13/6 z dnia 9 stycznia 2012 r.). W 2014 r. dyrektor EC3 powiedział, że cięcia bardzo ograniczyły zasoby przydzielone jego działowi i że z trudem próbują oni dotrzymać kroku szybko zmieniającym się zagrożeniom związanym z cyberprzestępczością (Security Magazine, dnia 1 listopada 2014 r.). EKES uważa, że należy znacząco zwiększyć zasoby przydzielone Europolowi na rzecz zwalczania cyberprzestępczości, tak aby możliwe było nadążanie za zmieniającymi się zagrożeniami. Budżet Europolu na rok 2016 nadal wynosi jedynie 100 mln EUR <sup>(4)</sup>.

4.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przepisy dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji oraz działania zaproponowane w komunikacie, których celem jest usprawnienie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Aby zapewnić bezpieczeństwo wszystkich obywateli i osiągnąć wysoką odporność cybernetyczną w całej UE, gdzie systemy informacji o kluczowej infrastrukturze są często powiązane ze sobą, ważne jest, aby środki współpracy dotyczyły rosnącej przepaści między krajami z najbardziej zaawansowanymi kompetencjami w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i innymi krajami członkowskimi o mniej rozwiniętych kompetencjach.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

---

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 113z 30.3.2016, s. 144.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie dwustronnych stosunków handlowych UE–Turcja i modernizacja unii celnej”**

(2017/C 075/22)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

|                                   |                                                      |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, pismo roczne 2016, 20.4.2016     |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Stosunków Zewnętrznych                        |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 16.11.2016                                           |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                           |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                  |
| Wynik głosowania                  | 252/4/7                                              |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                      |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zdaniem EKES-u bieżące wydarzenia sprawiają, że umowa w sprawie unii celnej staje się przestarzała; Komitet uważa też, że strony umowy będą musiały rozpocząć poważne negocjacje w sprawie wzmocnienia swoich więzi gospodarczych poprzez stworzenie nowego rodzaju umowy handlowej, która odzwierciedlałaby obecne potrzeby.

1.2. EKES nadal uważa, że Turcja pozostaje bardzo ważnym partnerem oraz że istnieje polityczna wola podniesienia poziomów współpracy, jednak pod warunkiem że zagwarantowane będzie przestrzeganie podstawowych europejskich wartości, zasad demokracji, rządów prawa oraz praw człowieka.

1.3. EKES jest zdania, że procedurę dotyczącą unii celnej można przeprowadzić w drodze przeglądu decyzji nr 1/95, w drodze nowej decyzji Rady Stowarzyszenia lub ostatecznie w drodze nowego protokołu do umowy w sprawie przystąpienia.

1.4. EKES potępia próbę zamachu stanu z dnia 15 lipca, lecz jest też bardzo zaniepokojony reakcją rządu tureckiego i wydarzeniami politycznymi zaistniałymi w Turcji po tym nieudanym puczu, które znacznie wykraczają poza postępowanie karne wobec uczestników zamachu stanu, nie odpowiadają środkom zgodnym z praworządnością i są sprzeczne z zasadami demokracji.

1.5. EKES wzywa Turcję, by jako kraj kandydujący do UE zapewniła ochronę i przestrzeganie powszechnych praw człowieka, a także spełnienie standardów demokracji i praworządności. EKES potępia próbę obalenia demokratycznie wybranego rządu tureckiego, a także wyraża zaniepokojenie reakcją władz tureckich i stanowczo apeluje o pełne poszanowanie i zastosowanie praw człowieka w sposób niedyskryminacyjny, zwłaszcza wolności słowa i szczególnego sposobu, w jaki przejawia się ona w wolności prasy, oraz domaga się całkowitego przywrócenia państwa prawa.

1.6. Zdaniem EKES-u Turcja musi przekonująco wykazać, że nadal jest przywiązana do swojego statusu państwa przystępującego – który na mocy prawa i zgodnie z Traktatami wciąż jej przysługuje – poprzez kontynuowanie negocjacji z UE oraz poprzez ścisłe przestrzeganie dorobku prawnego UE i spełnienie wszystkich wymagań, jakie do tej pory uzgodniono.

1.7. Nowe warunki, jakie w ostatnich latach ukształtowały się w handlu światowym, skłoniły UE do zapoczątkowania nowej rundy globalnych umów handlowych koncentrujących się na ulepszonych przepisach w szerokiej gamie dziedzin z myślą o tym, by wspierać nowoczesne formy handlu oraz stosować unijne zasady i dorobek prawny. Bazę do negocjacji między UE a Turcją powinien stanowić komunikat Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”. Modyfikacje i najlepsze praktyki wprowadzone niedawno w różnych umowach handlowych przyniosły ze sobą przekształcenie modeli w zakresie zrównowagości, przejrzystości oraz zaangażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w międzynarodowych umowach handlowych.

1.8. EKES uważa, że przeprowadzane w związku z negocjacjami oceny skutków i wykonalności, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, powinny mieć miejsce z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby można było oszacować wpływ na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo. W procedury te należy włączyć partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. EKES sądzi ponadto, że Komisja powinna nadal uważnie monitorować bieżącą sytuację społeczną i gospodarczą w Turcji na każdym etapie negocjacji.

1.9. Należy pamiętać, że w ciągu 20 lat, jakie upłynęły od czasu wejścia w życie unii celnej, dorobek prawny UE rozszerzył się na obszary, które wcześniej nie były uregulowane.

1.10. EKES wyraża przekonanie, że potrzebna jest nowa, zmodernizowana umowa w sprawie unii celnej, i odrzuca – jako nierealistyczny – pomysł utrzymania status quo lub przekształcenia tej umowy w regionalną umowę handlową. Sądzi, że nowa umowa powinna zawierać nowe rozdziały, które odzwierciedlać będą owe dodane przepisy i praktyki UE, w dalszym ciągu przecież rozwijane i poddawane zmianom, a zarazem obejmować będą zaktualizowane przepisy dotyczące dziedzin, które okazały się problematyczne w toku wdrażania unii celnej z Turcją i realizacji wstępnych wymogów.

1.11. EKES uważa ponadto, że te nowe negocjacje powinny skupiać się szczególnie na niezwłocznym przeprowadzeniu koniecznych radykalnych reform tureckiego ustawodawstwa.

1.12. EKES proponuje, by do ram regulacyjnych nowej umowy włączyć następujące obszary:

- rolnictwo (z wszystkimi wymogami określonymi w dalszej części opinii),
- usługi,
- zamówienia publiczne,
- produkty nieprzetworzone i surowce,
- ochrona konsumentów,
- ochrona środowiska i rozwój zrównoważony,
- równowaga systemów regulacyjnych w zakresie środków weterynaryjnych, sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) oraz równowaga polityki bezpieczeństwa żywności,
- skuteczna ochrona praw pracowników i godne miejsca pracy,
- ochrona zdrowia i bezpieczeństwo w miejscu pracy,
- ułatwienia w prowadzeniu handlu elektronicznego oraz wprowadzenie agendy cyfrowej, która ustanawiałaby swobodny przepływ danych cyfrowych,
- polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne,
- wspieranie innowacji i ochrona własności intelektualnej,
- zwalczanie korupcji i prania pieniędzy,
- lepsze zachęty dla MŚP,
- uproszczenie procedur administracyjnych i ograniczenie kosztów administracyjnych,
- inwestycje i aktualizacja przepisów w ich zakresie w celu ochrony inwestorów oraz równoczesne wprowadzenie procedury bezstronnego rozstrzygania sporów,
- ulepszenie procedury transpozycji prawodawstwa europejskiego i jego włączenia do prawodawstwa tureckiego,
- wzmocnione przepisy z myślą o zapewnieniu zgodności treści zmienionej umowy i przepisów wykonawczych z dorobkiem prawnym Unii.

1.13. Jeśli chodzi o asymetrię dotyczącą stosunków handlowych Turcji z państwami trzecimi, z którymi UE zawiera nowy rodzaj umowy handlowej, EKES sądzi, że stosownej klauzuli nie można ulepszyć bardziej niż poprzez zapewnienie zachęt politycznych dla krajów partnerskich UE, a dodatkową możliwością byłoby oferowanie przez Komisję faktycznych usług pośrednictwa.

1.14. EKES uważa, że w przypadku jakiegokolwiek rodzaju umowy handlowej między UE a Turcją trzeba będzie uwzględnić rzeczywiste konsultacje z partnerami społecznymi (pracodawcami i pracownikami) i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz włączenie ich w prace na etapie zarówno negocjacji, jak i wdrażania umowy.

## 2. Stosunki handlowe UE–Turcja

2.1. W 1959 r. Turcja złożyła wniosek o członkostwo – na zasadach członka stowarzyszonego – w ówczesnej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG), która później stała się Unią Europejską (UE). W 1963 r. podpisano układ o stowarzyszeniu<sup>(1)</sup>, który przewidywał też utworzenie unii celnej między EWG a Turcją.

2.2. W 1970 r. sporządzono Protokół dodatkowy znoszący taryfy i kontyngenty na towary i podjęto dalsze kroki w kierunku **unii celnej**, której pełne ustanowienie zakończyło się w 1995 r.<sup>(2)</sup> i wymagało zniesienia barier w handlu. W tym samym roku podpisano także, z ówczesną EWWiS, **umowę o wolnym handlu**<sup>(3)</sup> dotyczącą węgla i stali.

2.3. Zwrócono się również do Turcji o przyjęcie zewnętrznych taryf celnych UE<sup>(4)</sup> w odniesieniu do przywozu z państw trzecich i przyjęcie wszystkich wcześniejszych i przyszłych umów preferencyjnych.

2.4. Unia celna była w chwili jej przyjęcia przełomową i oryginalną ideą i oferowała duże możliwości pogłębienia dwustronnych stosunków, jako że była jedną z pierwszych umów przewidujących harmonizację ustawodawstw z państwem niebędącym państwem członkowskim.

2.5. W 1997 r. UE wszczęła równoległy proces na podstawie art. 2 i 49 Traktatu o Unii Europejskiej w następstwie wniosku Turcji o stowarzyszenie z 1987 r.

2.6. Negocjacje w sprawie członkostwa rozpoczęły się w 2005 r. i obejmują 34 rozdziały dotyczące unijnego dorobku prawnego oraz jeden rozdział dotyczący spraw różnych, tj. łącznie 35 rozdziałów.

2.7. Uwzględniając apele odpowiednich zainteresowanych stron, EKES pozytywnie odnosi się do umowy o wolnym handlu dotyczącej węgla i stali, która powinna pozostać niezmieniona, ale podkreśla potrzebę zreformowania unii celnej w celu modernizacji stosunków handlowych.

## 3. Sytuacja polityczna w Turcji po 15 lipca

3.1. Sytuacja zaistniała w Turcji po próbie obalenia rządu w dniu 15 lipca, którą EKES stanowczo potępia, jest powodem do dużego zaniepokojenia. Sposób traktowania przez władze osób podejrzanych o udział w zamachu stanu, a także sił opozycyjnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy nie uczestniczyli w zamachu stanu, oraz prasy i mediów niepopierających rządu jest niezgodny z europejskimi standardami i stanowi utrudnienie w negocjacjach Turcji z UE.

<sup>(1)</sup> Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją i Protokół dodatkowy z dnia 12 września 1963 r. (Dz.U. 217 z 29.12.1964): [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association\\_agreement\\_1964\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf).

<sup>(2)</sup> Decyzja nr 1/95 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie wprowadzenia ostatniej fazy unii celnej (96/142/WE).

<sup>(3)</sup> 96/528/EWWiS: Decyzja Komisji z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie zawarcia umowy między Europejską Wspólnotą Węgla i Stali a Republiką Turcji o handlu produktami objętymi Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (Dz.U. L 227 z 7.9.1996): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=EN>.

<sup>(4)</sup> Nomenklatura scalona, Wspólna Taryfa Celna i Zintegrowana Taryfa Unii Europejskiej (TARIC) – rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.U. L 256 z 7.9.1987): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003>.

3.2. Po wydarzeniach z 15 lipca oficjalne stanowisko Ankary uległo zmianie: tureccy negocjatorzy wymagają bezpośrednich zobowiązań od UE, która jak dotąd w odniesieniu do kilku kwestii **wyказywała się niezdecydowaniem oraz brakiem woli politycznej i celu politycznego**; z drugiej strony, Turcja także nie okazała dobrej woli, jeśli chodzi o wykonanie przyjętych tekstów (np. dotyczących protokołu do Układu z Ankary), co dodatkowo utrudnia tworzenie niezbędnego klimatu porozumienia.

3.3. EKES z wielką uwagą i dużym niepokojem monitoruje i śledzi nadal wydarzenia następujące po nieudanym zamachu stanu i postrzega rozpoczęcie negocjacji w sprawie unii celnej jako okazję do rozpoczęcia normalizacji stosunków między UE i Turcją oraz do ożywienia trapiącej przez kłopoty tureckiej gospodarki.

3.4. Dlatego też w obecnym trudnym momencie Turcja ma interes w tym, aby wziąć na siebie długoterminowe zobowiązanie się do realizacji programu reform obejmującego radykalne zmiany w gospodarce i polityce.

#### 4. Gospodarka Turcji

4.1. W 2015 r. Turcja osiągnęła niewiarygodnie wysoki produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej (PKB wg PPP) wynoszący 1 576 mld USD (dane szacunkowe za 2015 r.), dzięki czemu kraj ten uplasował się na 18. pozycji w rankingu gospodarek świata. Jeżeli chodzi o szacunkowe dane na temat wzrostu, kraj odnotował wprawdzie spadek do 3,8 % w 2015 r., jednak poziom ten był wciąż satysfakcjonujący i dawał Turcji 102. miejsce na świecie. Krajowy dług publiczny spadł do umiarkowanego poziomu 33,1 % PKB, podczas gdy wskaźnik inflacji wciąż jest wysoki i w 2015 r. wyniósł około 7,7 % <sup>(5)</sup>.

4.2. W ostatnich kilku latach turecka gospodarka przeszła przemianę z gospodarki o tradycjach rolniczych w gospodarkę opartą na usługach i turystyce z sektorem wytwórczym ukierunkowanym na wywóz. Można to po części przypisać unii celnej, która stworzyła znaczne, natychmiast wykorzystane możliwości w związku z przyjęciem nowych ram prawnych i wdrożeniem norm unijnych.

4.3. Jednakże od 2012 r. tempo wzrostu zmalało z uwagi na spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz zmiany sytuacji politycznej i gospodarczej, które w wielu przypadkach hamowały wzrost gospodarczy i były źródłem niepewności. W latach 2013–2016 poziom zaufania spadł z powodu niepokojów politycznych, zmian geopolitycznych, zarzutów korupcyjnych i napięć w stosunkach z sąsiednimi państwami, jako że kraj ten starał się odgrywać bardziej centralną rolę polityczną w regionie. Miało to niekorzystny wpływ na gospodarkę i położyło się cieniem na bezprecedensowym wzroście tureckiej gospodarki, ponieważ wskutek deficytu obrotów bieżących stała się ona podatna na fluktuacje kursów walutowych i wahania rynkowe, wszystko to zaś zniechęciło inwestorów i osłabiło napływ inwestycji. Próba zamachu stanu okazała się kolejnym ciosem dla gospodarki, przyniosła dalsze spowolnienie gospodarcze i dramatyczne załamanie w turystyce.

4.4. Niepokojące wypadki polityczne i ich bezpośrednie skutki spowodowały znaczne szkody w gospodarce, zarówno z punktu widzenia wiary rynków w stabilność, jak i pod kątem solidności otoczenia gospodarczego i inwestycyjnego w Turcji <sup>(6)</sup>; istnieją wątpliwości co do zdolności tureckiego rządu do przywrócenia gospodarki na ścieżkę wzrostu, a wiarygodność i wartość liry tureckiej znacznie ucierpiała <sup>(7)</sup>.

#### 5. Skutki unii celnej dla tureckiej gospodarki, niedociągnięcia ram regulacyjnych i przeszkody we wdrażaniu

5.1. W ujęciu ogólnym prognozy dotyczące unii celnej okazały się dość pesymistyczne, tymczasem rzeczywistość zadała im kłam: przewidywano, że wzrost PKB Turcji nie wyniesie więcej niż 1–1,5 %, co uznano za znaczną wartość, lecz co ma się nijak do rzeczywistego wzrostu.

<sup>(5)</sup> Dane statystyczne pochodzące z publikacji *The World Factbook* amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA) i sprawozdań krajowych Banku Światowego w połączeniu z danymi statystycznymi z Banku Centralnego Republiki Turcji.

<sup>(6)</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>,  
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>,  
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>.

<sup>(7)</sup> <https://www.ft.com/content/5bbbce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>,  
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>.

5.2. UE jest pierwszym partnerem importowym i eksportowym Turcji, natomiast Turcja zajmuje 7. miejsce na liście rynków przywozowych oraz 5. w rankingu rynków eksportowych UE. Turecki wywóz do UE to głównie maszyny i urządzenia transportowe; kolejną pozycję w zestawieniu zajmują wyroby gotowe. Unijny wywóz do Turcji jest zdominowany przez maszyny i urządzenia transportowe, produkty chemiczne i wyroby gotowe.

5.3. Wartość wymiany handlowej z UE wzrosła w latach 1995–2014 o 22 %. Sugerowano również, że unia celna spowodowała przesunięcie handlu<sup>(8)</sup>, jednak ten aspekt jest mało istotny, jeśli zestawić go z całkowitym odsetkiem wymiany handlowej<sup>(9)</sup>.

5.4. W każdym razie ograniczyło to stosowanie cel przez Turcję w odniesieniu do produktów przemysłowych i sprawiło, że wprowadzanie reguł pochodzenia w handlu dwustronnym stało się niepotrzebne.

5.5. Niektóre z głównych niedogodności nierozłącznie związanych z unią celną można podsumować następująco:

- nadmierne i niepotrzebne wykorzystywanie instrumentów ochrony handlu, takich jak środki nadzoru oraz wyrównawcze, antydumpingowe i ochronne, które mają wpływ na handel dwustronny<sup>(10)</sup>,
- brakuje efektywnego mechanizmu zgodności i procedury rozstrzygania sporów, a bez nich nie da się skutecznie zaradzić problemowi wybiórczego wdrażania unii celnej w niektórych wypadkach i przyjmowania niebezpośrednich środków dyskryminacyjnych ze szkodą dla produktów z UE. Stosowana przeważnie procedura rozstrzygania sporów jest ograniczona do konkretnych sporów (w szczególności jurysdykcja obowiązuje tylko w okresie ważności danych środków protekcyjnych)<sup>(11)</sup>, które mogą być rozpatrywane przez Radę Stowarzyszenia, która jest przede wszystkim organem politycznym podejmującym decyzje w drodze konsensusu,
- ograniczony zakres unii celnej, obejmujący wyłącznie produkty przemysłowe, w tym komponenty i przetworzone produkty rolne produkowane w UE lub Turcji, jak też towary całkowicie lub częściowo wytworzone z produktów pochodzących z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obiegu w Unii lub w Turcji; dokładniej, produkty rolne stanowią 10 %, a usługi – 60 % PKB Turcji, ale oba te sektory są poza zakresem stosowania unii celnej,
- problemy występują także w związku z procesem harmonizacji z prawem UE, jak również w odniesieniu do skuteczności metod podawania informacji o tym procesie; w rezultacie kręgi biznesowe mają do czynienia z legislacyjną huśtawką w procesie przywozu lub wywozu tych samych produktów, tak że ani one same nie są w stanie uzyskiwać aktualnych informacji za pośrednictwem organów oficjalnie je reprezentujących (izb handlowych, organizacji pracodawców itd.), ani aktualnych informacji nie posiadają właściwe władze (urzędy celne, agencje eksportowe, organy nadzoru rynku)<sup>(12)</sup>.

5.6. Obok problematycznych dziedzin w strukturze regulacyjnej unii celnej wątpliwości budzi także niewłaściwe wdrażanie unii celnej czy jednostronne podejmowanie decyzji przez stronę turecką w odniesieniu do spraw celnych lub też praktyk taryfowych **stanowiących jednoznaczne pogwałcenie uzgodnionych warunków**; wątpliwości rodzi ponadto fakt, że Turcja odmawia zgody na swobodne prowadzenie handlu z Republiką Cypryjską, państwem członkowskim UE, co stanowi rażące naruszenie prawa unijnego i umów handlowych UE–Turcja.

<sup>(8)</sup> C.S.P. Magee, „Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union” (Handel produktami niebędącymi wcześniej przedmiotem handlu, zmiany w handlu i ogólne skutki w zakresie osiągnięcia równowagi wynikające z regionalnych umów handlowych: studium na temat unii celnej UE–Turcja), *Review of World Economics*, maj 2016, t. 152, nr 2, s. 383–399.

<sup>(9)</sup> „Evaluation of the EU-Turkey Customs Union” (Ocena unii celnej UE–Turcja), raport nr 85830-TR, 28 marca 2014 r., dostępny na stronie <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>.

<sup>(10)</sup> W 2013 r. w Turcji istniało 13 instrumentów ochrony handlu przed towarami unijnymi. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (dostęp w dniu 30 maja 2016 r.).

<sup>(11)</sup> Inaczej niż w przypadku mechanizmu rozstrzygania sporów na mocy Układu z Ankary, który obejmuje szerszy zakres sporów, ale wymaga jednomyslności obu stron dla wejścia w życie uzgodnień.

<sup>(12)</sup> Zob. przypis 9.

5.7. W niektórych obszarach, takich jak swobodny przepływ towarów, polityka konkurencji i pomoc państwa, energetyka, polityka gospodarcza i walutowa, polityka w zakresie przemysłu i przedsiębiorstw, Turcja osiągnęła postępy w dostosowaniu do unijnego prawa rynku wewnętrznego, lecz Komisja Europejska podkreśla, że Turcja regularnie ignoruje kluczowe aspekty umowy, przyjmując ogólne środki protekcyjnistyczne wbrew postanowieniom, na których opiera się unia celna.

5.8. Turcja jednak nie wdraża należycie przepisów w zakresie pomocy państwa i ustanowienia systemów monitorowania i wydaje się niechętna umożliwieniu swobodnego przepływu towarów w pełnym zakresie poprzez zniesienie ukrytych ograniczeń; wreszcie, nie przyjęła i nie przeprowadziła skutecznego wdrożenia środków egzekwowania w przypadku naruszeń prawa własności intelektualnej.

5.9. Podczas oceny ogólnych korzyści unii celnej jako jej największą zaletę moglibyśmy wskazać, że była wykorzystywana jako narzędzie reformy gospodarczej, które wsparło integrację Turcji z globalnymi rynkami, że pomogła przywrócić wiarygodność kraju, a wreszcie wzmacniała środki podejmowane w celu ograniczenia inflacji i ustabilizowania wartości liry tureckiej.

5.10. Także modernizacja tureckiego handlu postępowała w szybkim tempie i pobudzana była konkurencja między tureckimi producentami i sprzedawcami, którzy za pośrednictwem unijnego rynku uzyskali dostęp do przynoszącego większe korzyści i bardziej wymagającego globalnego otoczenia handlowego.

## 6. Porównanie między unią celną a nowszymi umowami o wolnym handlu

6.1. Nadchodzące lata przyniosą nową erę gospodarczą, a jej początkiem będzie stworzenie i wdrożenie szeregu inicjatyw regulacyjnych na poziomie międzynarodowym, które wywrą wpływ na stosunki gospodarcze między UE i Turcją i będą wymagały uaktualnienia unii celnej; równocześnie Unia skoncentrowała się na zacieśnieniu zewnętrznych stosunków gospodarczych z państwami trzecimi w celu poprawy poziomu życia i zwiększenia dobrobytu. **Transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne (TTIP), kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa UE–Kanada (CETA) i porozumienie w sprawie handlu usługami (TiSA)** oraz negocjacje w sprawie **umowy handlowej z Japonią** to najważniejsze aktualnie realizowane inicjatywy <sup>(13)</sup>.

6.2. Wskutek zaistnienia tych nowych warunków – przestarzała unia celna już postawiła turecką gospodarkę w niekorzystnym położeniu, a to ze względu na wpisaną w swoje mechanizmy asymetrię <sup>(14)</sup>: unia celna pozwala Turcji negocjować umowy handlowe z państwami trzecimi tylko wtedy, gdy UE sfinalizowała i podpisała już z nimi nowe umowy o wolnym handlu; zarazem jednak unia celna nie daje Turcji możliwości interweniowania na żadnym etapie w trakcie negocjacji. Z drugiej strony, „klauzula turecka” stanowi polityczną wytyczną i nie obliguje państw trzecich do tego, by zgadzały się na prowadzenie negocjacji, nie mówiąc już o podpisaniu umowy. Nawet zaś jeśli umowa zostanie zawarta, owo opóźnienie czasowe stwarza tureckim przedsiębiorstwom niekorzystne warunki konkurencji.

6.3. Ponadto Turcja została zobowiązana do przyjęcia zewnętrznych taryf celnych UE, przez co musiała dostosowywać się do zmian – głównie obniżek – wprowadzanych przez UE w związku z zawieraniem umów o wolnym handlu, zarazem jednak tureckie produkty nie korzystały z tego przywileju na innych rynkach wobec braku umowy. Doprowadziło to do stopniowej liberalizacji tureckiego systemu taryfowego.

6.4. Wspomniane niedociągnięcia w strukturze unii celnej stały się bardziej widoczne dzisiaj, ponad 20 lat po jej ustanowieniu.

6.5. W 2014 r. spośród 48 partnerów handlowych UE tylko 17 miało podpisane umowy z Turcją, tymczasem spośród państw, które zawarły umowy o wolnym handlu nowej generacji, tylko Korea Południowa zgodziła się zawrzeć umowę z Turcją, akceptując zaproszenie wyrażone w „klauzuli tureckiej” umowy Korea Południowa–UE.

<sup>(13)</sup> Podpisano także porozumienia z państwami Afryki Wschodniej, Ekwadorem, Singapurem, Wietnamem i Afryką Zachodnią. Żadna z tych umów nie została jednak wprowadzona w życie, nawet jeśli zostały sfinalizowane.

<sup>(14)</sup> Badanie Global Economics Dynamics, „Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?”, Bertelsmann Stiftung, kwiecień 2016 r.

## 7. Wzmocnienie dwustronnych stosunków handlowych

7.1. Współpraca gospodarcza i polityczna między UE a Turcją jest warunkiem koniecznym i wystarczającym do osiągnięcia stabilności w szczególnie niestabilnej części świata; a aktualizacja unii celnej byłaby jasnym pozytywnym sygnałem współpracy i stabilności.

7.2. Gruntownie omówione zostały różne alternatywne rozwiązania dla stosunków handlowo-gospodarczych między UE a Turcją, w tym potencjalne (i) utrzymanie status quo; (ii) zastąpienie lub uzupełnienie unii celnej regionalną umową handlową; albo (iii) aktualizacja unii celnej. Z tych możliwości EKES uznaje ostatni wariant za idealny pod względem promowania i pogłębiania stosunków dwustronnych w oparciu o wzajemne korzyści.

7.3. Scenariusz „bez zmian” – także przy uwzględnieniu długiej perspektywy negocjacji akcesyjnych – nie stanowi realistycznej alternatywy, ponieważ uznaje się, że kluczową sprawą jest zajęcie się opisanymi wyżej problemami i niezwłoczne uruchomienie niewykorzystanego potencjału stosunków handlowych.

## 8. Główne elementy zmienionej umowy

8.1. W kontekście nowej polityki handlowo-inwestycyjnej UE zapoczątkowanej w 2015 r. publikacją komunikatu Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”<sup>(15)</sup> jest już jasne, że Unia jest zaangażowana w wykorzystywanie swej przywódczej pozycji w dziedzinie handlu, by reagować na nowe wyzwania zglobalizowanego rynku i potrzeby współczesnego otoczenia handlowego, wspierać rozwój i działać na rzecz przemian instytucjonalnych poprzez określanie priorytetów reform<sup>(16)</sup>.

8.2. W odniesieniu do tych wysiłków jest oczywiste, że nowa polityka handlowa nie może być jednowymiarowa, ale musi być wielopoziomowa i złożona oraz uwzględniać wiele różnych obszarów działalności, jeśli ma być uznawana za skuteczną i korzystną dla większej liczby osób i podmiotów, na które wywiera wpływ, takich jak pracownicy, konsumenci i MŚP.

8.3. W szczególności włączenie europejskich wartości do tych samych ram zasad jest istotne na wielu poziomach, jako że negocjacje dotyczące umów handlowo-inwestycyjnych obecnie jednoznacznie **nie mają charakteru wyłącznie gospodarczego, ale są szerszym projektem społeczno-gospodarczym dotyczącym wprowadzenia wielowymiarowych i wielopoziomowych reform.**

8.4. Równie ważne z punktu widzenia tych wartości i integralnie z nimi związane są dziś także **zrównoważony rozwój i ochrona środowiska**, szczególnie od czasu przyjęcia porozumienia paryskiego (COP 21) przez UE i nowych celów zrównoważonego rozwoju przez Radę Gospodarczo-Społeczną ONZ<sup>(17)</sup>.

8.5. Aspekt ten jest oczywiście jeszcze bardziej widoczny w przypadkach, gdy kraje, z którymi negocjowana jest umowa, są w trakcie rozmów na temat przystąpienia do UE, czego doskonałym przykładem jest Turcja.

8.6. Zmieniona umowa musi też opierać się na międzynarodowych normach i konwencjach służących ochronie praw pracowniczych<sup>(18)</sup>.

8.7. Dlatego też UE postanowiła działać, trzymając się trzech podstawowych zasad, aby osiągnąć powyższe założenia. Zasady te są następujące:

a) **skuteczność**: tak by brać pod uwagę potrzeby zarówno makroekonomiczne (np. sytuację gospodarczą państw pogrążonych w kryzysie), jak i mikroekonomiczne (np. MŚP), co zapewni optymalną zdolność dostosowania się do nowych projektów handlowych;

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf).

<sup>(16)</sup> EKES (sprawozdawca: J. Peel), opinia w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, COM(2015) 497 final (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

<sup>(17)</sup> Zbiór zobowiązań obejmuje oczywiście także Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz protokół z Kioto. Jeśli chodzi o porozumienie paryskie, zob. FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

<sup>(18)</sup> Podstawowe normy pracy MOP, wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka.

- b) **przejrzystość**: poprzez większą widoczność i udział jak największej liczby zainteresowanych stron w negocjacjach;
- c) **europejskie wartości i modele**: jest to ewoluująca koncepcja, która została poszerzona, by objąć dzisiaj takie kwestie, jak ochrona praw człowieka i podstawowych wolności (m.in. pracowników), zrównoważony rozwój i walka z korupcją.

8.8. Zatem wszelkie próby osiągnięcia konwergencji z partnerami handlowymi muszą obejmować:

1. przeprowadzenie analiz na wysokim szczeblu dotyczących istniejących globalnych łańcuchów wartości i globalnych łańcuchów dostaw;
2. nowoczesne środki wspierania handlu i usług, tak by odzwierciedlić obecną światową sytuację rozdrobnienia produkcji w oparciu o podwykonawstwo (outsourcing), przenoszenie produkcji poza granice kraju (offshoring) i tworzenie oddziałów (branching);
3. środki służące ułatwieniu handlu elektronicznego i mobilności oraz oczywiście skuteczne poszerzenie formalnej współpracy zarówno na etapie negocjacji, jak i podczas oceny i monitorowania wdrażania umów.

## 9. Procedura zawarcia umowy i treść nowej umowy

9.1. Zakres stosowania nowej umowy należy rozszerzyć, aby objąć nią inne obszary, takie jak:

- a) **rolnictwo** (przy rygorystycznym przestrzeganiu norm europejskich i zasad identyfikowalności produktów, a zarazem po zbadaniu skutków liberalizacji przywozu dla europejskich rolników), przy czym należy też rozważyć możliwość utrzymania lub wprowadzenia tymczasowych środków protekcyjnych po okresie przejściowym, jeśli uzna się to za bezzwłocznie konieczne do ochrony europejskich produktów;
- b) **inwestycje**;
- c) **regulacja zamówień publicznych**;
- d) **usługi**;
- e) **dziedziny bardziej dotyczące aktualnych problemów, jak zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, sektor energetyczny, a także surowce i produkty nieprzetworzone itd.**
- f) **ochrona praw autorskich i patentów.**

Umowa powinna także zawierać wiążące postanowienia dotyczące bezzwłocznej transpozycji prawodawstwa europejskiego i jego włączenia do prawodawstwa tureckiego, jak również przepis szczególnie dotyczący obowiązkowego rozstrzygania sporów, jakie pojawią się w toku wdrażania umowy, za pośrednictwem mechanizmu, **którego uruchomienie nie będzie wymagało decyzji politycznej**; mechanizm taki pozwoliłby odwrócić obecny stan rzeczy, w którym bardzo trudno jest rozstrzygać spory skutecznie i w przejrzysty sposób.

9.2. Uważa się również, że jest rzeczą nader ważną, aby całe przedsięwzięcie opierało się na zmienionym podejściu UE w dziedzinie handlu, zgodnie z którym UE w rozmowach podnosi żądania poszanowania nienegocjowalnych wartości, jakimi są demokratyzacja i przejrzystość w procesie decyzyjnym, zarówno w polityce międzynarodowej, jak i krajowej, jak też kładzie nacisk na rolę partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w procesach dialogu publicznego i negocjacjach, tak aby zapewnić skuteczniejsze wdrażanie zmienionej umowy w sposób bardziej nakierowany na społeczeństwo.

9.3. Wzmocnienie stosunków handlowych za pośrednictwem nowej umowy w sprawie unii celnej może mieć szereg pozytywnych następstw, takich jak:

- liberalizacja nowo uregulowanych sektorów będzie generowała dochody oraz spowoduje wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych,

- dwustronna liberalizacja zamówień publicznych poprzez zniesienie barier dla obywateli innych państw, którzy pragną wziąć udział w przetargach, będzie przynosić korzyści przedsiębiorstwom europejskim, ponieważ stanowią one 7 % PKB kraju,
- stworzone zostaną możliwości dla małych i średnich przedsiębiorstw, co zwiększy średni dochód w Turcji, a zarazem przyczyni się do tworzenia nowych miejsc pracy i zwiększenia wydajności.

9.4. Proces zawierania umowy musi się rozpocząć od negocjacji, które trzeba podjąć natychmiast, musi obejmować udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego i przebiegać w oparciu o przejrzyste procedury.

9.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje konsultacje publiczne i zaleca przeprowadzenie porównywalnych analiz wskaźników społecznych i wskaźników dobrostanu oraz w innych dziedzinach, takich jak prawa konsumentów i prawa pracownicze.

9.6. EKES uważa, że od samego początku powinno być jasne, że proces ten jest częścią szerszych negocjacji akcesyjnych, a nie tylko monolitycznym pogłębieniem współpracy handlowej UE–Turcja, a także że pomyślne zakończenie rozmów będzie wymagało pełnej harmonizacji aspektów do tej chwili uzgodnionych.

9.7. W nowej umowie powinny zostać poruszone nie tylko aktualne sprawy, ale należy ją poszerzyć, by uwzględnić osobne rozdziały dotyczące ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa energetycznego i współpracy w dziedzinie energetyki (źródła odnawialne i konwencjonalne).

9.8. EKES sądzi, że konieczne jest także sporządzenie nowych ram współpracy inwestycyjnej, przewidujących wzmocnione standardy ochrony inwestorów oraz zapisy dotyczące mechanizmu bezstronnego rozstrzygania sporów, co jest aspektem, który zwiększy wiarę rynków w zdolność gospodarki do poradzenia sobie z szokami politycznymi w przyszłości. Takie ramy powinny uwzględniać obawy dotyczące ochrony inwestorów <sup>(19)</sup>.

9.9. Nowa umowa musi oczywiście zawierać rygorystyczne postanowienia dotyczące środków protekcyjnych i dyskryminacyjnych skierowanych przeciwko produktom zagranicznym oraz dodatkowych lub ukrytych ceł, których zabraniają zmienione unijne przepisy handlowe. Wzmocnione przepisy prawne będą także potrzebne w dziedzinie zwalczania prania pieniędzy, korupcji i szarej strefy, a ponadto konieczna będzie ściślejsza współpraca instytucjonalna z myślą o walce z przestępczością transgraniczną.

Bruksela, 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

<sup>(19)</sup> Niektóre z tych obaw wskazano w punkcie 8.8 opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stanowiska EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad transatlantyckim partnerstwem handlowo-inwestycyjnym (TTIP) (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 30).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności”**

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Sprawozdawca: **Michael MCLOUGHLIN**

|                                   |                                                      |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska 21.6.2016                         |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Stosunków Zewnętrznych                        |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 16.11.2016                                           |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                           |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                  |
| Wynik głosowania                  | 203/0/1                                              |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                      |

## **1. Wnioski i zalecenia**

### Godne życie – zalecenia

1.1. Komitet jest zdania, że komunikat w sprawie godnego życia jest ambitnym i o czasie wydanym dokumentem uwzględniającym najlepsze praktyki dotyczące pomocy rozwojowej i humanitarnej. UE musi być świadoma wyzwań związanych z jego urzeczywistnieniem.

1.2. EKES uważa, że jasne określenie regionów geograficznych, z których pochodzą przymusowi wysiedleńcy, pozwala zindywidualizować i ukierunkować działania podejmowane w celu zaradzenia tej sytuacji i zapewnić wspólną reakcję całej Komisji Europejskiej i innych instytucji.

1.3. Komitet zaleca, by Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) opracowała w porozumieniu z państwami członkowskimi strategię polityczną wysokiego szczebla w celu nawiązania współpracy z państwami i organizacjami międzynarodowymi w związku z komunikatem w sprawie godnego życia, zważywszy, że odnosi się on do pewnych kluczowych wyzwań geopolitycznych.

1.4. EKES poleca, by równolegle do komunikatu opracować ukierunkowane podejście do kwestii o kluczowym znaczeniu dla kobiet i młodych ludzi. Wspomniane grupy muszą być konsultowane i zaangażowane we wdrażanie.

1.5. Komitet jest zdania, że podczas gdy ukierunkowane na rozwój podejście może przynieść istotne rezultaty przy wykorzystaniu obecnego budżetu, to nie należy przy tym wykluczyć potrzeby zapewnienia dodatkowych środków.

1.6. EKES popiera propozycję zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, beneficjentów końcowych, partnerów rozwoju oraz organizacji pozarządowych w urzeczywistnianie tego podejścia i wdrażanie komunikatu.

1.7. Komitet zaleca wzmocnienie i ulepszenie struktur i procesów dialogu społecznego i obywatelskiego w krajach partnerskich i przyjmujących, by wesprzeć wdrażanie komunikatu.

1.8. EKES poleca również podjęcie działań gospodarczych w dotkniętych regionach w celu wspierania i rozwijania przedsiębiorczości jako realnej ścieżki rozwoju dla wielu przymusowo przesiedlonych osób.

1.9. Komitet zaleca, by działania w dziedzinie zdrowia szczególnie uwzględniały zdrowie psychiczne oraz choroby psychiczne i były zgodne z art. 11 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

1.10. EKES postuluje, by działania w dziedzinie edukacji i szkoleń oparte były na podejściu zakładającym uczenie się przez całe życie. Ponadto należy w stosownych przypadkach rozważyć zapewnienie przymusowym przesiedlencom dostępu do programów UE.

1.11. Komitet poleca stosowanie najwyższych standardów rozliczalności i przejrzystości podczas przechodzenia na podejście oparte na rozwoju.

1.12. EKES wzywa do zapewnienia parlamentarnej rozliczalności na poziomie unijnym i krajowym i nadzoru ze strony innych odpowiednich organów w ramach przechodzenia na ukierunkowane na rozwój podejście.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Liczba przymusowo wysiedlonych osób (uchodźców, osób przesiedlonych wewnętrznie i osób ubiegających się o azyl) jest jedną z kluczowych kwestii dla wspólnoty międzynarodowej, zważywszy na toczące się w Syrii, niektórych częściach Afryki i innych regionach konflikty, których końca nie widać. Zasadniczym elementem tego wyzwania politycznego jest pojawienie się trwałej klasy ludzi wysiedlonych, którzy pozostają w danym miejscu wiele lat po opuszczeniu swojego miejsca zamieszkania.

2.2. Z sytuacją tą wiąże się szereg kwestii, z których najważniejsza dotyczy tego, że reakcje międzynarodowej społeczności mogą być zdominowane przez „reagowanie kryzysowe”, podczas gdy odpowiedniejszy byłby bardziej długofalowy system oparty na rozwoju. Rozwiązanie tego dylematu jest trudne, gdyż zmiany mogą wiązać się z wieloma wyzwaniami dla krajów przyjmujących, darczyńców, organizacji pozarządowych i samych przesiedlonych, w zależności od obranego podejścia.

2.3. W 2015 r. ponad 65 mln osób zostało uznanych za przymusowo wysiedlone, z czego 21,2 mln stanowili uchodźcy, 40,8 mln osoby wewnętrznie przesiedlone, a 3,2 mln stanowiły osoby ubiegające się o azyl. Znakomita większość osób przymusowo wysiedlonych pochodzi z Syrii, Afganistanu, Somalii, Sudanu, Sudanu Południowego i Demokratycznej Republiki Konga. Kraje sąsiadujące przyjmują najwięcej uchodźców, zaś osoby wewnętrznie przesiedlone pozostają w granicach tych państw.

2.4. Dla uchodźców głównymi krajami sąsiadującymi są Pakistan, Iran, Turcja, Liban, Jordania i Etiopia. Turcja jest państwem o największej liczbie uchodźców na świecie. Również wiele innych krajów przyjmuje ogromną liczbę uchodźców w przeliczeniu na jednego mieszkańca, na przykład Jordania i Liban. Najwięcej osób przesiedlonych wewnętrznie liczy Syria (6,6 mln), Kolumbia (3,6 mln), Irak (3,3 mln), Sudan (3,2 mln), Jemen (2,5 mln) i Nigeria (2,1 mln).

2.5. Unia Europejska jest głównym podmiotem udzielającym pomocy rozwojowej i doraźnej na świecie. Stanowi to charakterystyczny element wartości UE i państw członkowskich. UE dąży również do zwiększenia spójności i skuteczności swojej pomocy i działań w sytuacjach nadzwyczajnych poprzez ich lepszą koordynację w krajach, do których kierują swoje wysiłki państwa członkowskie i do których UE adresuje swoje podejście.

2.6. W 2015 r. UE przeznaczyła ponad 1 mld EUR na pomoc humanitarną dla osób przymusowo wysiedlonych. W kwietniu 2016 r. Komisja Europejska przyjęła, w porozumieniu z ESDZ, ukierunkowane na rozwój podejście do przymusowych wysiedleń. Komunikat w sprawie godnego życia po raz pierwszy nakreśla nowe kierunki w obszarze wspierania osób przymusowo wysiedlonych.

2.7. W komunikacie przedstawiono wyzwania, przed jakimi stoją osoby przymusowo wysiedlone. Wyraźnie argumentuje się w nim, że podstawowym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, jest podatność na zagrożenia osób przesiedlonych, a nie ich status prawny. Komunikat opiera się na kompleksowym podejściu do pomocy rozwojowej i na podejściu UE do kwestii odporności na zagrożenia, a tym samym na odejściu od podejścia liniowego. Dąży się w nim do zrezygnowania z wyizolowanego podejścia do różnych dziedzin polityki i do zmniejszenia niekiedy istotnych luk między wymiarem humanitarnym a rozwojowym.

2.8. Komisja jest zdania, że to nowe podejście nie powinno wiązać się z żadnymi dodatkowymi kosztami, gdyż jest ono sposobem na połączenie istniejących środków. Duży nacisk kładzie się na rządy państw przyjmujących oraz partnerów wykonawczych. Zaleca się też wprowadzanie systemów wczesnego ostrzegania i angażowanie wszystkich podmiotów na wczesnym etapie. Podaje się przykłady istniejących już praktyk dotyczących wspólnego planowania przez państwa i programowania strategicznego. Trzeba uszeregować według ważności wspólne cele i programowanie.

2.9. Planuje się dwa elementy nowych ram polityki uzupełnione działaniami pomocniczymi – chodzi tu mianowicie o wzmocnienie związku między pomocą humanitarną a rozwojową oraz o strategiczne zaangażowanie partnerów, w tym sektora prywatnego. Przewidziano także specjalizację sektorową obejmującą działania w zakresie edukacji, rynku pracy (w tym dialog społeczny) oraz dostęp do różnych usług, takich jak mieszkalnictwo, dostawy wody, infrastruktura sanitarna itp.

### 3. Uwagi ogólne

#### Kwestie geopolityczne

3.1. Komunikat w sprawie godnego życia jest ogólnie bardzo cenną inicjatywą nakreślającą śmiałą wizję strategicznego dopasowania polityki w celu sprostania rzeczywistym problemom i skoncentrowania się na potrzebnie zmiany, która przyniesie korzyści osobom najbardziej jej potrzebującym. Jest to w dużej mierze zgodne z rozwojem sposobu myślenia w tym sektorze i stanowiskiem działających w nim podmiotów i przyczynia się do budowania pomostów między działalnością humanitarną a rozwojową i do skupiania się na bardziej długofalowych potrzebach, takich jak opieka zdrowotna i edukacja. Unia jest tu ważnym podmiotem, posiada duże możliwości w tym obszarze i wraz z państwami członkowskimi może wywierać realny wpływ na sytuację. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ambitne propozycje poczynione w komunikacie. UE i inne podmioty muszą mieć jasność co do zakresu zadań, zachowując jednocześnie ambitne podejście.

3.2. Trzeba odpowiednio uwzględnić znaczenie geopolityki w tym obszarze. W istocie byliśmy świadkami, jak w samej UE rozpadały się przygotowane w dobrej wierze plany dotyczące przesiedlenia znacznie mniejszej liczby uchodźców. Osoby wysiedlone pojawiają się w wyniku złożonych i drażliwych konfliktów i niestety konflikty te nie przestają mieć na nie wpływu po opuszczeniu przez nie miejsca zamieszkania. Wszelkie zmiany w polityce czy podejściu, nawet wprowadzane w jak najlepszej wierze czy szeroko popierane przez darczyńców, mogą mieć potencjalnie niespodziewane skutki bądź wywrzeć nieoczekiwany wpływ na sam konflikt. Wpływ ten może dotyczyć sąsiadujących krajów czy regionów bądź niezwykle delikatnej równowagi etnicznej, równowagi władzy czy geopolityki. Może tak być zwłaszcza w wypadku, gdy ludność postrzegana nawet teoretycznie jako „tymczasowa” zostaje uznana nagle za „mieszkającą na stałe”. Takie kraje jak Liban i Jordania już odczuwają związaną z tym presję. Wymienione w komunikacie pozytywne przykłady, takie jak zapewnienie dostępu do ziemi w Ugandzie, mogą być w tym względzie pomocne.

3.3. Kraje, które przyjmują dużą liczbę przymusowo wysiedlonych osób, to często państwa niestabilne lub słabe, co tylko nadaje większe znaczenie kwestii wrażliwości geopolitycznej. W innych wypadkach państwo przyjmujące może być systemem autorytarnym, niemniej wrażliwość pozostaje. Nie da się zaprzeczyć, że sąsiedzi, państwa przyjmujące i strony konfliktu mogą stanowić kategorie trudne do rozróżnienia bądź rozmyte. Często istnieją powiązania między samym konfliktem a krajami sąsiadującymi czy grupami ludności w obydwu państwach. Państwo przyjmujące, sąsiadujące bądź region mogą „zyskać” lub „stracić” na każdej zmianie statusu osób przymusowo wysiedlonych i zareagować na nią.

3.4. Uwzględnianie opinii lokalnej jest powracającym tematem w komunikacie, co należy przyjąć z zadowoleniem. Niemniej w ograniczonej liczbie przypadków opinie te mogą być stronnicze bądź formułowane pod wpływem konfliktu lub szerszych okoliczności, które do niego doprowadziły. Nie sposób przecenić wyzwania, jakim jest zachęcanie wielu regionów, by przejawiały chęć zapewnienia bardziej długotrwałego pobytu wysiedleńców na swoim terytorium. Niedawna decyzja dotycząca zamknięcia istniejącego od 24 lat obozu w Dadaab w Kenii oraz oferowanie zachęt finansowych uchodźcom afgańskim w Pakistanie ilustruje związane z tym wyzwania. Nieuniknionym, choć być może smutnym faktem jest to, że suwerenność państwa przyjmującego nadal ma prymat w prawie międzynarodowym, mimo potrzeby skupienia się na osobach przymusowo przesiedlonych.

3.5. Kluczowe znaczenie ma poruszona w komunikacie kwestia wczesnego ostrzegania, gdyż bezpieczeństwo jest nadal postrzegane jako główny motyw decyzji o pozostaniu lub wyjechaniu. Wiele przepliwów uważa się za przewidywalne. Jeszcze silniej uwypukla to potrzebę bardziej zdecydowanych działań politycznych i zaangażowania we wspieranie celów przedstawionych w komunikacie.

### Zintegrowana polityka

3.6. W komunikacie słusznie wspomina się o potrzebie zintegrowanej polityki i wspólnych przemysłów, zwłaszcza w kontekście powiązań między reagowaniem kryzysowym a polityką rozwojową. EKES przyjmuje to z zadowoleniem i zachęca do dalszego zwiększenia poziomu ambicji w tym obszarze. Można by się przyjrzeć jeszcze szerszemu wachlarzowi strategii, dzięki którym UE i państwa członkowskie mogłyby poprawić życie osób przymusowo wysiedlonych. Mając na uwadze grupę państw, o których mowa w komunikacie, obszary te mogłyby obejmować handel, pomoc, zbrojenia i prawa człowieka. W komunikacie bardzo dużą uwagę poświęca się także synergii i wspólnym przemysłom, które muszą wykraczać poza tradycyjne obszary reagowania kryzysowego i pomocy rozwojowej. Warto byłoby usłyszeć, co inne dyrekcje generalne Komisji, np. DG ds. Handlu, mogłyby wnieść w tej dziedzinie. W komunikacie podano pewne pozytywne przykłady, takie jak wspólne ramy rozwoju działalności humanitarnej, który to dokument jest podstawą walki z niedożywieniem w północnej części Nigerii, ale ważne byłoby pokazanie, że tego rodzaju podejście stosuje się systematycznie, zwłaszcza w Brukseli.

3.7. Niektóre organizacje pozarządowe zajmujące się działalnością humanitarną wyraziły wątpliwość, czy takie zadania są odpowiednie dla organizacji humanitarnych i czy w takiej sytuacji możliwe będzie zachowanie odrębnego charakteru pomocy humanitarnej. Z drugiej strony, mający siedzibę w Londynie Instytut Rozwoju Zagranicznego (ang. Overseas Development Institute, ODI) jest zdania, że system pomocy humanitarnej wymaga radykalnej zmiany ze względu na nowe okoliczności i na fakt, że w większości przypadków mamy do czynienia z ograniczoną liczbą darczyńców i beneficjentów.

Choć Komisja twierdzi w komunikacie, że zapewnianie godnego życia nie powinno wiązać się z żadnymi nowymi kosztami, nie należy wykluczyć możliwości przyciągnięcia nowych środków finansowych lub stworzenia większych synergii.

### Polityka UE w zakresie uchodźców i osób ubiegających się o azyl

3.8. Poruszone w komunikacie w sprawie godnego życia kwestie mają oddzielny i odrębny charakter w stosunku do unijnej polityki dotyczącej uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Niemniej istnieją pewne powiązania, zwłaszcza w odniesieniu do realizowania wymiernej i trwałej polityki przesiedleń w stosunku do określonej liczby przymusowo wysiedlonych osób. Ponadto autorytet moralny UE i niektórych państw członkowskich w tej dziedzinie może ulec osłabieniu po osiągnięciu porozumienia z Turcją. Tym ważniejsze dla realizacji komunikatu staje się przestrzeganie najwyższych standardów prawa międzynarodowego i najlepszych praktyk. Istotne jest zaangażowanie użytkowników końcowych we wdrażanie polityki. Dialog społeczny i obywatelski oferuje tu ogromne możliwości. Należy także usprawnić politykę integracyjną w UE, która jest ważna w kontekście przymusowego wysiedlenia, zważywszy, że jedną z opcji będzie musiało być przesiedlenie wielu przymusowych wysiedleńców. Polityka ta obejmuje prawo do pracy, wsparcie językowe i środki przeciwdziałania dyskryminacji. Niedawne otwieranie pilotażowych „korytarzy humanitarnych”, zwłaszcza przez rząd włoski, ale również w innych krajach UE, Szwajcarii, Kanadzie i USA, jest godne polecenia z punktu widzenia przesiedleń.

### Monitorowanie, nadzór, rozliczalność

3.9. Nie trzeba uzasadniać potrzeby zapewnienia najwyższych standardów rozliczalności i przejrzystości w odniesieniu do wszelkiego finansowania humanitarnego i rozwojowego. Każde działanie w kierunku przyjęcia nowego podejścia do przymusowych wysiedleńców musi spełniać najwyższe standardy rozliczalności. Wszelkie wydatkowanie środków powinno być nadzorowane przez Parlament Europejski, Trybunał Obrachunkowy, OLAF i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a także, w stosownych przypadkach, przez ekwiwalentne organy krajowe.

## **4. Uwagi szczegółowe**

4.1. Komunikat skupia się na zapomnianych konfliktach i rejonach o dużej liczbie osób przymusowo wysiedlonych, a zarazem uwypukla obszary, które mają największą liczbę osób długotrwale przymusowo wysiedlonych. Niezależnie od politycznej drażliwości pewnych konkretnych sytuacji niektóre konflikty mogą zasługiwać na szczególną uwagę ze względu na ich wyjątkowo długotrwały charakter. Trafny wydaje się tu przypadek Sahary Zachodniej i Palestyny. Na szczególną uwagę zasługuje także sytuacja Ukrainy, jako że kraj ten leży w bezpośrednim sąsiedztwie UE.

4.2. W komunikacie słusznie wspomina się, że status prawny osób przymusowo wysiedlonych nie powinien mieć znaczenia w odniesieniu do udzielania pomocy humanitarnej i długofalowej pomocy rozwojowej, co należy przyjąć z zadowoleniem. Niemniej w niektórych okolicznościach może on wiązać się z korzyścią, jeśli status prawny zapewnia pewne bezpieczeństwo i jest użyteczny dla osoby wysiedlonej, np. gdy osoba ta spełnia kryteria konwencji z 1951 r. bądź posiada obywatelstwo państwa przyjmującego lub państwa trzeciego, gdy jej dzieci posiadają takie obywatelstwo lub gdy osoba ta sama jest niepełnoletnia lub znajduje się w innej sytuacji mającej znaczenie w tym kontekście. Byłoby to szczególnie zasadne w odniesieniu do nieletnich pozbawionych opieki.

4.3. Poddanie przyjętego w komunikacie podejścia zewnętrznej bądź niezależnej ocenie i intelektualnej dyscyplinie nauk społecznych czy psychologii mogłoby być z korzyścią dla niego. Można by tu na przykład zastosować piramidę potrzeb Masłowa czy też model opartego na zasobach rozwoju społeczności. Można tu wskazać liczne przykłady, jednak konieczne jest skoncentrowanie się na ludzkich potrzebach wykraczających poza przeżycie.

4.4. Jeśli chodzi o wykazanie operacyjnego wymiaru pożądaných zmian, to główne podejście przyjęte w komunikacie polega na przedstawieniu aktualnych przykładów. Są one niezwykle cenne. Nawet jeśli wymiar operacyjny dotyczy przyszłości, to warto go wyjaśnić i rozwinąć. Jak będzie on wyglądał? Jakie są faktyczne instrumenty w tym obszarze? Czy będzie się on opierał jedynie na pomocy? To ważne pytania dla wielu zainteresowanych stron, takich jak państwa członkowskie, organizacje pozarządowe, pracownicy pomocy humanitarnej i oczywiście sami wysiedleni. Wszelki proces zmian może wywoływać strach. Bez względu na dysfunkcjonalność danego systemu alternatywne rozwiązanie wiąże się zazwyczaj z wygranymi i przegranymi. Wczesne przygotowanie aspektów operacyjnych może tu pomóc.

4.5. Należałoby także przedstawić pożądane sposoby realizacji nowego podejścia i komunikowania o nim, zwłaszcza w odniesieniu do właściwych organizacji wielostronnych, państw spoza UE i organizacji pozarządowych. Chociaż UE jest ważnym podmiotem, a wręcz uznanym liderem w tej dziedzinie, to nie jest przecież podmiotem jedynym. Zainteresowane strony mogą mieć inne, konkurencyjne priorytety. Wspólny program ma fundamentalne znaczenie z uwagi na połączenie funduszy i wysiłków niezbędnych do przeprowadzenia większości operacji.

4.6. Demokracja i dobre rządy są niezbędne, jeśli pomoc ma być skuteczna i rzeczywiście trafiać do zamierzonych beneficjentów. Praworządność ma tu kluczowe znaczenie, podobnie jak środki na rzecz zwalczania korupcji. Szacuje się, że w przeszłości nawet 40 % funduszy trafiało albo na zakup broni, albo było wykorzystywanych do osobistego wzbogacania się politycznych liderów. Praworządność jest również niezbędna do zapewnienia społeczeństwu obywatelskiemu skutecznych możliwości zabierania głosu i odgrywania ważnej roli monitorującej, bez obawy o zastraszanie czy nawet uwięzienie.

4.7. W komunikacie słusznie kładzie się istotny nacisk na planowanie. Niemniej wydarzenia w tej dziedzinie mogą następować bardzo szybko, a czynnik czasu może mieć zasadnicze znaczenie. Trzeba być w stanie szybko wdrożyć w praktyce każde podejście czy plany operacyjne.

4.8. Podobnie jak w innych dziedzinach także w tym obszarze można stworzyć specyficzny język i terminologię zarówno w komunikacie, jak i w pozostałych kontekstach. Przy rozwijaniu polityki trzeba w jak największym stopniu unikać żargonu. Sporo uwagi poświęca się także takim aspektom, jak synergia, strategie, plany i wspólne przemyślenia. W tych obszarach można by zadbać o konkretniejsze sposoby podejścia czy wytyczne.

4.9. Umieszczenie w komunikacie odniesień do dialogu społecznego należy przyjąć z zadowoleniem i uwzględnić we wszystkich związanych z nim stosownych przepisach. Elementy proponowanych działań związane z kształceniem i rynkiem pracy powinny kłaść większy nacisk na samozatrudnienie i przedsiębiorczość. Działalność taka jest często bardzo widoczna w obozach dla wysiedlonych, a kreatywność może być nieuchronnym wynikiem sytuacji, w jakiej znaleźli się ci ludzie. Znajduje to odzwierciedlenie w sprawozdaniu Banku Światowego w sprawie przymusowych wysiedleń.

4.10. Sensowne jest zapytanie o to, jakie podejście zostanie przyjęte w przyszłości. Podobnie jak w wypadku wszystkich zmian polityki także i tu nastąpi okres przejściowy. Czy wystąpią zaległości? Czy stosowany będzie system dualistyczny? Aktualnie uznaje się, że 25,1 mln osób to osoby długotrwale wysiedlone. Jak będziemy sobie radzić w przypadku zmienionych okoliczności, jeśli tego rodzaju sytuacja będzie się utrzymywać?

4.11. Ważną kwestią jest lokalne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz użytkowników końcowych (osób wysiedlonych). Struktury doradcze zazwyczaj istnieją w obozach, ale jak wygląda sytuacja w krajach przyjmujących? Może to stanowić poważne wyzwanie, jednak powinno być częścią każdej zmiany politycznej. Łatwo sobie wyobrazić, jak trudne może to być dla osób wewnętrznie przesiedlonych w wypadku wielu konfliktów.

4.12. Podobnie jak przy wszelkiej dużej zmianie polityki, a zwłaszcza z uwagi na potrzebę przejrzystości, należy przewidzieć środki nadzoru nad tym nowym podejściem – między innymi przy udziale odpowiednich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych. Pomocny może tu być przykład mechanizmów monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w istniejących porozumieniach handlowych zawartych przez UE.

4.13. Potrzebna będzie gospodarcza rewitalizacja regionów, jeśli zamieszkujące w nich przymusowo wysiedlone osoby mają odnieść korzyści. Jednakże regiony o największym skupieniu osób przymusowo wysiedlonych należą do najbiedniejszych na świecie i nie zapewniają korzystnego otoczenia biznesowego i zabezpieczenia społecznego. Geograficzny charakter przymusowych wysiedleń powinien oferować tu pewne rozwiązania, takie jak plany inwestycji w regionie, polityka podatkowa i rozwój infrastruktury. Wszelkie podejście do rozwoju gospodarczego powinno uwzględniać większe wsparcie dla przedsiębiorczości. Trzeba także wysunąć na pierwszy plan godne warunki zatrudnienia i jakość miejsc pracy, a także zaangażowanie partnerów społecznych.

4.14. Wiele regionów i krajów przyjmujących przymusowych wysiedleńców wykazuje słabe wyniki w odniesieniu do większości wskaźników gospodarczych i może być w związku z tym postrzeganych jako oferujące trudne warunki do działalności przedsiębiorstw. Bank Światowy i inne podmioty podkreślają także potrzebę zapewniania jakościowych danych. W centrum opartej na rozwoju reakcji na przymusowe wysiedlenia muszą znajdować się szanse gospodarcze. Zwiększa to potrzebę aktywnego wspierania komunikatu przez inne podmioty unijne.

4.15. Zatrudnienie osób wysiedlonych przez lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i w obozach oraz w kontekście różnych działań podejmowanych w reakcji wysiedlenia to obecnie popularna praktyka i ogólnie uważana za najlepsze rozwiązanie. Powinno to stanowić ważny i wyraźny aspekt działań dotyczących zatrudnienia.

4.16. Przy podejmowaniu działań dotyczących zdrowia należy zwracać szczególną uwagę na zdrowie psychiczne i choroby psychiczne – kwestia ta, niezwykle istotna z punktu widzenia osób przymusowo wysiedlonych, jest często pomijana. Ogromna większość przymusowych wysiedleńców cierpi na zespół stresu pourazowego (ang. *post-traumatic stress disorder*, PTSD) oraz inne zaburzenia psychiczne na skutek stresujących przeżyć. Objęcie ich systematyczną i długofalową opieką psychiatryczną w krajach przyjmujących jest utrudnione z powodu niedoboru wykwalifikowanych pracowników opieki zdrowotnej. Niedobór ten można by nadrobić poprzez objęcie przymusowo wysiedlonych osób z zaburzeniami psychicznymi publiczną opieką psychologiczną i poprzez wspieranie inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego mających na celu świadczenie osobom wysiedlonym usług doradztwa psychologicznego na poziomie lokalnym.

4.17. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, zwłaszcza jej art. 11, powinna być decydującym dokumentem przy opracowywaniu przepisów dotyczących przymusowo wysiedlonych osób niepełnosprawnych.

4.18. Przymusowe wysiedlenia są szczególnie trudne dla kobiet i dziewczynek. Chociaż konieczne jest dysponowanie większą ilością informacji, głównym problemem jest tu zwiększone ryzyko przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć oraz handlu ludźmi. Należy także przestrzegać wrażliwości na problematykę płci podczas świadczenia usług, np. w odniesieniu do takich kwestii jak prywatność. Zaobserwowano także większe ryzyko powikłań w ciąży.

4.19. Zapewnienie edukacji jest ewidentnie kluczowe. Wszelkie wysiłki w kierunku bardziej długoterminowego i skuteczniejszego podejścia powinny zostać odzwierciedlone w rodzaju, poziomie i wielkości wsparcia w zakresie kształcenia. Uczenie się przez całe życie może być pomocne w rozpoznawaniu zróżnicowanych potrzeb. Mając na uwadze liczbę dzieci i młodzieży wśród przymusowo wysiedlonych oraz znaczenie tej kwestii, należy rozważyć rozszerzenie programów UE, by objąć nimi przymusowo wysiedlone młode osoby – chodzi tu np. o program Erasmus+ oraz inne odpowiednie programy.

4.20. Przymusowe wysiedlenia to w coraz większym stopniu problem miejski, nieograniczony jedynie do obozów. Trzeba zmienić percepcję społeczeństwa i darczyńców. Jest oczywiste, że różne polityki zmierzające do przedstawiania się na podejście oparte na rozwoju muszą to odzwierciedlać w odniesieniu do planowania oraz takich zagadnień jak mieszkalnictwo, transport, zdrowie i kształcenie.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zintegrowana polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki”**

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Sprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**

|                                   |                                                      |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 27.4.2016                        |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Stosunków Zewnętrznych                        |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 16.11.2016                                           |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 14.12.2016                                           |
| Sesja plenarna nr                 | 521                                                  |
| Wynik głosowania                  | 218/1/4                                              |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |                                                      |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES jest w pełni świadomy znaczenia regionu arktycznego dla Unii Europejskiej, w szczególności dla Królestwa Danii, Finlandii i Szwecji, które to państwa członkowskie są członkami Rady Arktycznej.

1.2. Jest jednak również świadomy faktu, że Unia Europejska działa w Radzie Arktycznej jedynie jako obserwator, nawet jeśli jej pozycja *de facto* wykracza poza rolę obserwatora. Komitet wyrażał już życzenie wzmocnienia roli UE w regionie Arktyki (zob. opinia REX/371; sprawozdawca: Filip Hamro-Drotz) <sup>(1)</sup>.

1.3. EKES podkreśla, że UE zasiada lub bierze udział w innych forach międzynarodowych również zajmujących się kwestiami Arktyki, oraz że może ona zwiększyć wywierany przez siebie wpływ. Jest to możliwe zwłaszcza w odniesieniu do zmiany klimatu, konwencji morskich, prawa morza, rybołówstwa, a nawet niektórych aspektów polityki kosmicznej.

1.4. Biorąc pod uwagę, z jednej strony, że komunikat opiera się na trzech filarach, którymi są zmiana klimatu, zrównoważony rozwój i współpraca międzynarodowa, lecz że z drugiej strony warunkiem skuteczności są rezultaty wspomnianej współpracy międzynarodowej i że priorytetem przedstawicieli społeczności zamieszkujących ten region jest zrównoważony rozwój, EKES proponuje, by odwrócić kolejność przedstawiania celów UE z myślą o przejrzystości i skuteczności, zwłaszcza ze względu na fakt, że cele czy projekty, do których odnosi się Komisja, są godne pochwały i raczej nie można krytykować związanych z nimi zamierzeń.

1.5. Jedną z konsekwencji zmiany klimatu jest otwarcie nowych dróg wodnych na północy, a więc tzw. Przejścia Północno-Zachodniego, którego pod koniec XVIII wieku poszukiwał już bezskutecznie Chateaubriand. Zmiany te niosą ze sobą nowe, konkretne perspektywy z punktu widzenia dróg wodnych, rybołówstwa czy nawet górnictwa, które prowadzą z kolei do zwiększenia ryzyka związanego z nieprzewidywalnością morza lub wypadkami wiertniczymi, wymagającymi infrastruktury, której tam nie ma. Dlatego też Komitet zaleca poświęcenie większej uwagi zagadnieniom bezpieczeństwa i zabezpieczeń, nie tylko w dziedzinie transportu, lecz również wierceń, a także podkreśla, że wciąż nie są znane konsekwencje, jakie może wyrzucić na środowisko otwarcie dróg wodnych związane z topnieniem lodu.

1.6. EKES podkreśla wkład, jaki w tej dziedzinie może stanowić rozmieszczenie systemu Galileo z punktu widzenia monitorowania i zapobiegania katastrofom morskim i zanieczyszczeniom, a także fakt, że w konkretnym przypadku Arktyki system ten będzie mógł wykazać swoją użyteczność. Komitet podkreśla również, że ważne jest, by inne europejskie strategie polityczne – nie tylko polityka w dziedzinie klimatu i środowiska – uwzględniały kwestie związane z regionem arktycznym, w tym zwłaszcza politykę strukturalną UE, wspólną politykę rolną, politykę rybołówstwa i politykę morską.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 198 z 10.7. 2013, s. 26.

1.7. EKES uważa, że w regionie Arktyki mają zastosowanie zasady odpowiedzialnego rybołówstwa oraz że ewentualny rozwój turystyki powinien opierać się na zasadach odpowiedzialności i ochrony tego tak ważnego a zarazem delikatnego środowiska, na które w znacznym stopniu wpływa już ocieplenie na półkuli północnej.

1.8. Podkreśla także, że choć społeczności lokalne zamierzają chronić swoją kulturę, pragną mieć również możliwość wykorzystania szans oferowanych przez zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny, polegających między innymi na ulepszeniu materialnych i niematerialnych środków komunikacji. EKES wnosi o umożliwienie społeczeństwu obywatelskiemu odgrywania aktywnej roli w propagowaniu interesów i komunikowaniu obaw lokalnych społeczności, które to społeczności nie powinny być jedynie widzami, lecz stronami strategii politycznych odnoszących się do Arktyki. EKES opowiada się za wzmożeniem ochrony zasobów Arktyki jako naturalnego kapitału przyszłych pokoleń oraz za traktowaniem zachodzących przekształceń środowiska tego obszaru jako wskaźnika europejskich i globalnych postępów w zakresie ochrony klimatu. Ochrona obszarów arktycznych i przeciwdziałanie zmianie klimatu nie może odbywać się w oderwaniu od mieszkańców tego regionu ani pogarszać ich sytuacji.

1.9. Nie można zrealizować celów zintegrowanej polityki Unii Europejskiej wobec Arktyki bez zgody i wsparcia ze strony państw, które nie są i nigdy nie będą członkami UE. Niektóre z nich to światowe mocarstwa gospodarcze i polityczne, których cele gospodarcze i strategiczne niekoniecznie pokrywają się z interesami UE. Powodzenie polityki wobec Arktyki i jej konkretne efekty będą więc zależały od zręczności dyplomatycznej UE, od unijnej zdolności włączenia tych celów w główny nurt działań dyplomatycznych w dziedzinach wykraczających poza Arktykę sensu stricto, a także od umiejętności wpłynięcia na inne państwa tak, by ich stanowiska ewoluowały w kierunku zbliżnym ze stanowiskiem UE. Współpraca międzynarodowa ma i będzie miała kluczowe znaczenie z punktu widzenia wszystkich aspektów polityki wobec Arktyki.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Osiem krajów jest państwami arktycznymi, wśród nich są trzy państwa członkowskie UE: Dania, Finlandia i Szwecja. Ponadto do państw arktycznych zaliczyć należy również Islandię i Norwegię, dwa państwa niebędące członkami UE i należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, oraz Kanadę, Stany Zjednoczone i Rosję. W następstwie deklaracji z Ottawy z 1996 r. tych osiem państw utworzyło Radę Arktyczną, której celem jest upowszechnianie zrównoważonego rozwoju w regionie z punktu widzenia społeczeństwa, gospodarki i środowiska.

2.1.1. Dlatego też bez uszczerbku dla kompetencji krajowych UE nie mogła ignorować ważnego obszaru strategicznego, jakim jest Arktyka. Komisja Europejska kładzie jednak bardzo silny nacisk na zagadnienie klimatu, wychodząc z założenia, że ten region świata zarówno odgrywa pierwszoplanową rolę w tej dziedzinie, jak i odczuwa skutki zmiany klimatu. Z najnowszych badań wynika, że region Arktyki ociepla się dwa razy szybciej niż reszta świata. Ponadto Arktyka nie tylko odczuwa skutki zmiany klimatu, lecz również silnie na nią wpływa. Należy również zauważyć, że obszar ten zamieszkuje ludność tubylcza.

2.1.2. Unia Europejska nie jest jednak członkiem Rady Arktycznej, lecz otrzymała stałe zaproszenie do udziału w charakterze obserwatora. Status obserwatora mają także: Chiny, Francja, Hiszpania, Indie, Japonia, Korea Południowa, Niderlandy, Niemcy, Polska, Singapur, Włochy i Zjednoczone Królestwo. W 2008 r. UE złożyła wniosek o status stałego obserwatora; obecnie ten wniosek oczekuje na ostateczną decyzję. Duża liczba państw zasiadających w tej radzie w charakterze obserwatorów świadczy o znaczeniu zagadnienia Arktyki dla wspólnoty międzynarodowej.

2.1.3. „Stałymi uczestnikami” Rady Arktycznej są natomiast instytucje przedstawicielskie i stowarzyszenia ludów tubylczych (Saamowie, Aleuci, rdzenni mieszkańcy północy Rosji, Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu, Rada Arktyczna Alaski itp.), co wyraźnie świadczy o rzeczywistej gotowości do uwzględnienia ich życia i ich życzeń dotyczących rozwoju. Choć społeczności te są nieliczne, to są w Arktyce obecne, a ich kultury mają silny charakter.

2.2. Unijna polityka mająca na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i ograniczenie wzrostu temperatur wydaje się w sposób uprzywilejowany odnosić do regionu Arktyki. UE nie działa jednak na tych terenach w odizolowaniu i będzie musiała liczyć się z mocarstwami, których priorytety wiążą się raczej ze strategiami wojskowymi, gospodarką czy transportem morskim. Ponadto do tej pory Rada Arktyczna zajmowała się przede wszystkim kwestią zrównoważonego, rzecz jasna, rozwoju regionu.

2.3. Zmiana klimatu może mieć bardzo duży wpływ na warunki życia ludności zamieszkującej te tereny. Oczywiście jest, że strategie polityczne w zakresie zmiany klimatu nie powinny być wymierzone w tę ludność, ale prowadzone wraz z nią i dla niej.

2.4. Nie należy także bagatelizować znaczenia gospodarczego Arktyki dla UE. Unia konsumuje bowiem wiele produktów pochodzących z regionu Arktyki, zwłaszcza produktów rybołówstwa, a także korzysta ze źródeł energii. Należy również pamiętać o skutkach gospodarczych, społecznych i ekologicznych otwarcia nowych dróg wodnych. Co więcej, zagadnienia odnoszące się do UE dotyczą również państw obecnych się na tym obszarze. Dlatego właśnie Stany Zjednoczone udzieliły zezwoleń na wiercenia w regionie Arktyki.

2.5. Dokument Komisji koncentruje się wokół trzech osi nawiązujących do jej priorytetów. Należy zdecydować, czy są one istotne:

- przeciwdziałanie zmianie klimatu i ochrona środowiska naturalnego Arktyki,
- propagowanie zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie międzynarodowej współpracy w sprawach dotyczących Arktyki.

2.6. Należy podkreślić, że zasadnicze znaczenie ma ostatni punkt i że, ostatecznie, warunkuje on dwa pierwsze punkty, ponieważ UE jest zaangażowana bezpośrednio w tym regionie jedynie jako grupa trzech państw członkowskich i musi porozumiewać się ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Kanadą, trzema głównymi mocarstwami, które mają istotne interesy gospodarcze i strategiczne w regionie Arktyki. Trzeba odnotować, że bardzo duże zainteresowanie regionem wyraziły państwa azjatyckie, takie jak Chiny, Japonia, Korea Południowa i Singapur.

2.7. Można także zakwestionować rolę nadaną kwestiom klimatu i środowiska, na których koncentruje się Komisja i na których niekoniecznie koncentrują się nasi międzynarodowi partnerzy, dla których zrównoważony rozwój jest ważny, ale nie stanowi priorytetu.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Oczywiście priorytetem Komisji jest zwalczanie skutków zmiany klimatu w regionie Arktyki. Komisja jest szczególnie zaniepokojona rozmarzaniem wiecznej zmarzliny (co mogłoby mieć katastrofalne skutki pod względem emisji metanu i CO<sub>2</sub>) oraz ochroną lokalnych ekosystemów. Niepokój ten jest uzasadniony, jednak UE nie ma środków, by w pojedynkę rozwiązać te problemy.

3.2. Aby lepiej stawić czoła tym wyzwaniom, Komisja podkreśla znaczenie badań i wysiłków na rzecz monitorowania Arktyki oraz przypomina o podjętych w tym celu wysiłkach finansowych. Stwierdza potrzebę zwiększenia współpracy międzynarodowej i wzywa do ponadnarodowego dostępu do infrastruktury badawczej i do danych.

3.2.1. Uwaga ta pokazuje jednak, o ile było to w ogóle konieczne, że skuteczność polityki UE zależy od skuteczności współpracy międzynarodowej.

3.2.2. Komisja wyznacza swoje cele w zakresie „polityki klimatycznej” w odniesieniu do konkretnego przypadku Arktyki. W praktyce Komisja stoi przed następującym ogólnym wyzwaniem: jeżeli jej cele nie są wspólne dla całego świata, a zwłaszcza dla państw arktycznych, jest ona niezdolna do skutecznego działania, nawet podejmując konkretne działania w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Skuteczność działań i strategii politycznych w regionie Arktyki powinna wzrosnąć w wyniku ratyfikacji porozumienia paryskiego w sprawie zmiany klimatu.

3.3. Komisja słusznie nawołuje do wysokiego stopnia ochrony różnorodności biologicznej oraz do utworzenia chronionych obszarów morskich, a także do zwalczania emisji metali ciężkich i zanieczyszczeń. Jednak należy podkreślić, że ochrona obszarów morskich na pełnym morzu jest bardzo mało skuteczna, z wyjątkiem zakazu połowów. W istocie z definicji niemożliwa jest ich kontrola i ochrona, ponieważ znajdują się one w ciągłym ruchu, zarówno jeśli chodzi o samą wodę, jak i o żyjące w niej gatunki.

3.4. Komisja podkreśla również konieczność współpracy międzynarodowej w dziedzinie działalności związanej z gazem i ropą naftową, zwłaszcza z myślą o zapobieganiu poważnym wypadkom. Również w tym przypadku skuteczność zależy od siły stosunków międzynarodowych utrzymywanych z pozostałymi państwami zaangażowanymi w regionie Arktyki. W tym kontekście należy podkreślić, że trudne stosunki z Rosją nie wywarły negatywnych skutków na Arktykę, gdzie współpraca przebiega w sposób satysfakcjonujący.

3.5. W rozległym i słabo zaludnionym regionie arktycznym nie jest łatwo o połączenia transportowe, a przecież obszar ten obfituje w liczne i atrakcyjne zasoby – ryby, minerały, ropę naftową i gaz ziemny. Komisja wzywa do rozwijania zrównoważonej gospodarki, która jest konieczna tym bardziej, że obszary naturalne są delikatne i narażone na skutki zmiany klimatu. Zasoby naturalne Arktyki należy chronić z myślą o zachowaniu ich na przyszłość, dbając jednocześnie o interesy społeczności lokalnych. EKES opowiada się za wzmoczeniem ochrony zasobów Arktyki jako naturalnego kapitału przyszłych pokoleń oraz za traktowaniem zachodzących przekształceń środowiska tego obszaru jako wskaźnika europejskich i globalnych postępów w zakresie ochrony klimatu. Ochrona obszarów arktycznych i przeciwdziałanie zmianie klimatu nie może odbywać się w oderwaniu od mieszkańców tego regionu ani pogarszać ich sytuacji.

3.6. UE powinna wspierać tworzenie innowacyjnych technologii, zwłaszcza z myślą o stawianiu czoła surowej arktycznej zimie. Możliwe byłoby wdrożenie programu InnovFin w regionie Arktyki. Komisja opowiada się również za skutecznym dostępem do jednolitego rynku. Obecnie kwestia ta wciąż pozostaje odległą perspektywą. Tymczasem chodzi tu także o inne polityki europejskie – wspólną politykę rolną, politykę rybołówstwa czy politykę morską.

3.7. Komisja zastanawia się nad utworzeniem forum mającego na celu zacieśnienie współpracy i koordynacji działań w ramach różnych unijnych programów finansowania. Forum to określiłoby priorytety w dziedzinie inwestycji i badań.

3.7.1. Jednocześnie w ramach programu INTERREG ustanowiono by sieć organów zarządzających oraz zainteresowanych podmiotów, która mogłaby doprowadzić do zorganizowania corocznej konferencji zainteresowanych stron w regionie Arktyki. To interesująca koncepcja pod warunkiem że jej realizacja byłaby elastyczna oraz ułatwiająca reakcję, a także dająca się dostosowywać.

3.8. Jeśli chodzi o inwestycje, Komisja kładzie nacisk szczególnie na sieci transportowe, które są niezbędne dla przezwyciężenia izolacji regionów arktycznych i przypomina, że północna część Finlandii, Szwecji i Norwegii stanowi część transeuropejskiej sieci transportowej. Transport ma bez wątpienia kluczowe znaczenie dla otwarcia tego regionu na świat.

3.9. Rozmiary Arktyki i jej niska gęstość zaludnienia sprawiają, że szczególnie wskazane wydaje się wykorzystanie technologii kosmicznych. Niezwykle cenne dla regionu będą programy Copernicus i Galileo. Można tylko poprzeć podejście Komisji w tej dziedzinie.

3.10. Topnienie lodu spowodowało otwarcie Przejścia Północno-Zachodniego; należy zapewnić bezpieczeństwo nawigacji na nowych trasach. EKES może tylko poprzeć podejście Komisji w tej dziedzinie. Należy rozważyć koncepcję utworzenia forum arktycznej straży przybrzeżnej.

3.11. Powodzenie wdrażanych strategii politycznych będzie zależało od powodzenia współpracy międzynarodowej.

3.11.1. Komisja wymienia różne instrumenty prawne i odpowiednie organy oraz podkreśla, że UE powinna zdecydowanie się w nie zaangażować, lecz przypomina również o konieczności współpracy dwustronnej, w szczególności z głównymi podmiotami w tej dziedzinie, którymi są Stany Zjednoczone, Rosja i Kanada, lecz także Grenlandia i niektóre państwa azjatyckie bardzo zainteresowane Arktyką.

3.12. Komisja podkreśla potrzebę dialogu z ludnością tubylczą, która, o czym należy przypomnieć, jest szczególnie zainteresowana tym zagadnieniem i nie powinna odczuwać skutków politycznych strategii, które nie byłyby dla niej korzystne, w szczególności z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego tego regionu. Rzeczywiste uwzględnienie ludności tubylczej z gospodarczego i społecznego punktu widzenia wymaga więc tego, by kluczową rolę odegrało społeczeństwo obywatelskie. Z tego punktu widzenia EKES mógłby odegrać rolę jego rzecznika w Unii Europejskiej.

3.13. W tym duchu i z ekonomicznego punktu widzenia Komisja z zadowoleniem przyjmuje deklarację w sprawie połowów podpisaną przez pięć państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego, ale słusznie podkreśla, że kwestia ta nie dotyczy wyłącznie państw nadbrzeżnych.

3.14. Wreszcie, jeśli chodzi o badania, Komisja staje w obronie koncepcji wzmocnionej współpracy naukowej, zwłaszcza w ramach transatlantyckiego stowarzyszenia badań oceanów (i Arktyki) oraz wnosi o opracowanie do 2020 r. mapy całego dna morskiego. Choć cel ten ma znaczące znaczenie naukowe i należy ocenić go pozytywnie, wywoła on również wykraczające poza wiedzę naukową skutki w dziedzinie bezpieczeństwa, transportu i działalności gospodarczej.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---







ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)  
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**