



### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### OPINIE

##### **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**

##### **529. sesja plenarna EKES-u w dniach 18-19 października 2017 r.**

2018/C 081/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Potencjał małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw w zakresie pobudzania rozwoju i wzrostu gospodarczego w regionach” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	1
2018/C 081/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez UE” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	9
2018/C 081/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wsie i miasteczka katalizatorami rozwoju obszarów wiejskich – wyzwania i możliwości” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	16
2018/C 081/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawiedliwość klimatyczna” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	22
2018/C 081/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Partnerstwa UE na rzecz rozwoju i wyzwania związane z międzynarodowymi umowami podatkowymi” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	29
2018/C 081/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne w regionie eurośródziemnomorskim” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	37
2018/C 081/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	44
2018/C 081/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe zrównoważone modele biznesowe” (opinia rozpoznawcza) . . . . .	57

2018/C 081/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Podatki w gospodarce dzielenia się – analiza możliwych polityk podatkowych w kontekście rozwoju gospodarki dzielenia się” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej) . . . . .	65
2018/C 081/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Użytkowanie gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej) . . . . .	72
2018/C 081/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Kontrola stosowania prawa UE” (Analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	81

### III Akty przygotowawcze

#### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 529. sesja plenarna EKES-u w dniach 18-19 października 2017 r.

2018/C 081/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Pakiet na rzecz przestrzegania przepisów” – a) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz wzmocnienia systemu SOLVIT: zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom korzyści wynikających z jednolitego rynku” [COM(2017) 255 final – SWD(2017) 210 final] – b) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego zapewniającego dostęp do informacji, procedur, usług wsparcia i rozwiązywania problemów oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 1024/2012 [COM(2017) 256 final – 2017/0086 (COD)] – c) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego warunki i procedurę, zgodnie z którymi Komisja może wzywać przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw do udzielenia informacji związanych z rynkiem wewnętrznym i powiązanymi dziedzinami [COM(2017) 257 final – 2017/0087 (COD)] . . . . .	88
2018/C 081/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania i raportowania emisji CO <sub>2</sub> i zużycia paliwa przez nowe pojazdy ciężkie” [COM(2017) 279 final – 2017/0111 (COD)] . . . . .	95
2018/C 081/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu śródkresowego realizacji strategii jednolitego rynku cyfrowego – Połączony jednolity rynek cyfrowy dla wszystkich” [COM(2017) 228 final] . . . . .	102
2018/C 081/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2016«” [COM(2017) 285 final] . . . . .	111
2018/C 081/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych” [COM(2017) 292 final] . . . . .	117
2018/C 081/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej” [COM(2017) 291 final] . . . . .	124
2018/C 081/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE” [COM(2017) 358 final] . . . . .	131
2018/C 081/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)” [COM(2017) 343 final – 2017/0143 (COD)] . . . . .	139

2018/C 081/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę dotyczący społecznego wymiaru Europy” [COM(2017) 206], „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych«” [COM(2017) 250 final] oraz „Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych” [COM(2017) 251 final] . . . . .	145
2018/C 081/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy prawne Europejskiego Korpusu Solidarności i zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1288/2013, (UE) nr 1293/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 oraz decyzję nr 1313/2013/UE” [COM(2017) 262 final – 2017/0102 (COD)] . . . . .	160
2018/C 081/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący odnowionego programu UE dla szkolnictwa wyższego” [COM(2017) 247 final] „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Rozwój szkół i doskonały poziom nauczania warunkiem dobrego startu życiowego«” [COM(2017) 248 final] . . . . .	167
2018/C 081/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1380/2013 w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa” [COM(2017) 424 final – 2017/0190(COD)] . . . . .	174
2018/C 081/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania” [COM(2017) 134 final] . . . . .	176
2018/C 081/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwiania transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii ” [COM(2017) 280 final – 2017/0128 (COD)] . . . . .	181
2018/C 081/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe” [COM(2017) 275 final – 2017/0114 (COD)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe w odniesieniu do niektórych przepisów w dziedzinie opodatkowania pojazdów” [COM(2017) 276 final – 2017/0115 (CNS)] . . . . .	188
2018/C 081/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich” [COM(2017) 283 final] . . . . .	195
2018/C 081/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Umowa o wolnym handlu między UE a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju” . . . . .	201
2018/C 081/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wymiana i ochrona danych osobowych w zglobalizowanym świecie” [COM(2017) 7 final] . . . . .	209
2018/C 081/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1295/2013 ustanawiające program Kreatywna Europa (2014–2020)” [COM(2017) 385 final – 2017/0163 (COD)] . . . . .	215
2018/C 081/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r.” (opinia dodatkowa) . . . . .	216



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

529. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 18-19 PAŹDZIERNIKA 2017 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Potencjał małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw w zakresie pobudzania rozwoju i wzrostu gospodarczego w regionach”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 081/01)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
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	7.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	199/0/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES już w kilku opiniach konsekwentnie wyrażał swój pozytywny stosunek do polityki UE nastawionej na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) <sup>(1)</sup>. Jednakże MŚP to kategoria niezwykle zróżnicowana, a to oznacza, że potrzeba szczególnych starań, by odpowiednio ukierunkować wsparcie na odrębne podgrupy, a zwłaszcza na małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa.

<sup>(1)</sup> Zob. opinie EKES-u: „Środki polityczne na rzecz MŚP”, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 7; „Międzynarodowe zamówienia publiczne”, Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32; „Small Business Act”, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30; „Instrumenty pochodne będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerzy centralni i repozytoria transakcji”, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 44 oraz „Dostęp MŚP do finansowania”, EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA.

1.2. Znaczenie tej podgrupy wynika z faktu, że tego rodzaju przedsiębiorstwa zapewniają zdecydowaną większość miejsc pracy w regionach UE. EKES przypomina swe wnioski i zalecenia przedstawione we wcześniejszych opiniach <sup>(2)</sup>, a zarazem chce dokładniej zbadać i przeanalizować wyzwania, przed którymi stoją małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa. Ma to na celu umożliwienie konstruktywnego wpływania na kształtowanie polityki zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym i regionalnym.

1.3. EKES wzywa Komisję Europejską (KE) do rozważenia sposobów wspierania i promowania małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw, ponieważ mają one kluczowe znaczenie dla powstawania nowych rodzajów działalności i wytwarzania dochodu na obszarach o ograniczonych zasobach. Tworzą one wartość dodaną w procesie rozwoju regionalnego, w szczególności w regionach słabiej rozwiniętych, ponieważ są głęboko zakorzenione w lokalnej gospodarce, w ramach której inwestują i utrzymują zatrudnienie.

1.4. Zdaniem Komitetu w wielu regionach wciąż pozostających w tyle istnieje duży niewykorzystany potencjał rozwoju, który mogłyby realizować lokalne małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa. Wyzwanie to powinno dotyczyć nie tylko Komisji Europejskiej, ale także innych podmiotów, które należy szeroko angażować, w tym samorządów lokalnych i lokalnych pośredników, takich jak organizacje przedsiębiorstw i instytucje finansowe.

1.5. EKES apeluje do Komisji, by zwróciła uwagę na fakt, że ostatnie wydarzenia i tendencje w dziedzinie przemysłu i gospodarki negatywnie odbiły się na małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstwach. Tracą one na konkurencyjności i coraz trudniej im funkcjonować.

1.6. EKES jest zaniepokojony tym, że instrumenty polityki wsparcia nie są nastawione na tę kategorię przedsiębiorstw, a zatem jest mało prawdopodobne, by małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa znacząco zyskały na tej pomocy. Ogólnie rzecz biorąc, wsparcie dla MŚP koncentruje się na zwiększaniu roli badań i innowacji w tego rodzaju przedsiębiorstwach oraz na przedsiębiorstwach typu start-up. EKES nie zamierza bynajmniej kwestionować znaczenia tej polityki, lecz chce podkreślić, że korzysta na niej niewielki ułamek MŚP i że zazwyczaj nie ma wśród nich małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by dokonać przeglądu definicji MŚP, co zostało zapoczątkowane przez DG GROW i wstępnie zaplanowane na początek 2019 r. <sup>(3)</sup>.

1.6.1. Obecna definicja MŚP jest już nieaktualna, i w związku z tym Komitet jest zdania, że planowany przegląd mógłby być pomocny, by precyzyjniej zrozumieć charakter MŚP oraz opracować lepsze, ukierunkowane na nie strategie polityczne. EKES zwraca się do KE o to, by oceniła sposób stosowania obecnej definicji podczas wdrażania środków z zakresu polityki dotyczącej MŚP na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym w procesie konsultacji, ze szczególnym uwzględnieniem małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw.

1.6.2. EKES jest zdania, że przegląd definicji powinien obejmować przynajmniej:

- usunięcie liczby zatrudnionych pracowników <sup>(4)</sup> jako wiodącego kryterium oraz umożliwienie MŚP swobodnego wyboru dwóch spośród trzech kryteriów, które chcą spełnić, zgodnie z najbardziej aktualnym podejściem przedstawionym w dyrektywie 2013/34/UE <sup>(5)</sup>,
- przeprowadzenie dogłębnej analizy pułapów określonych w art. 2 zalecenia i w razie potrzeby ich uaktualnienie, także poprzez ujednoczenie ich z pułapami określonymi w dyrektywie 2013/34/UE,
- ponowną ocenę i przegląd ograniczeń w art. 3 załącznika do zaleceń.

1.7. EKES uważa, że ważne jest, by małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa uznano za specjalną podgrupę, ponieważ to one zazwyczaj najbardziej cierpią z powodu niedoskonałości rynku. W związku z tym Komitet zaleca opracowanie specjalnie opracowanych dla nich polityk wsparcia. Aby takie działania były odpowiedzią na najbardziej palące problemy, muszą dotyczyć przynajmniej następujących obszarów:

- wsparcia w poszukiwaniu i szkoleniu pracowników,
- szkolenia i podnoszenia kwalifikacji menedżerów i właścicieli,
- zapewniania dostępu do usług doradczych i konsultacyjnych,

<sup>(2)</sup> Zob. opinie EKES-u: „Przedsiębiorstwa rodzinne”, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 8; „Przegląd programu »Small Business Act« dla Europy”, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s.51, „Różnorodność form przedsiębiorstw”, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22.

<sup>(3)</sup> Wstępna ocena skutków (2017)2868537 z dnia 8 czerwca 2017 r.

<sup>(4)</sup> Art. 4 załącznika, zalecenie Komisji 2003/361/WE.

<sup>(5)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r.

- poprawy dostępu do finansowania;
- lepszego informowania i szkolenia pracowników lokalnych stowarzyszeń pracodawców, a także pracowników lokalnych oddziałów banków,
- udostępniania punktów kompleksowej obsługi;
- przeanalizowania obciążeń administracyjnych szczebla lokalnego i unijnego,
- udostępnienia większej liczby informacji lepszej jakości o wymogach prawnych, lokalnym otoczeniu biznesowym oraz o możliwościach rynkowych.

## 2. Małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa – kontekst i znaczenie

2.1. Szereg aktualnych rozwiązań i trendów przemysłowych – cyfryzacja, czwarta rewolucja przemysłowa, szybko zmieniające się modele biznesowe, globalizacja, gospodarka dzielenia się i bardziej innowacyjne źródła przewagi konkurencyjnej – stanowią obecnie główny przedmiot zainteresowania w ramach kształtowania polityki w UE. Jednocześnie należy zaakceptować, że ludzie powinni mieć możliwość mieszkania w dowolnym miejscu w UE, w tym w wielu regionach, do których czwarta rewolucja przemysłowa nie dotrze prawdopodobnie w łatwy sposób.

2.2. Nie podważając znaczenia tych nowych tendencji i wspierając polityczne wysiłki mające na celu ich promowanie, trzeba przypomnieć, że przeważająca większość miejsc pracy w regionach UE jest zapewniana obecnie przez bardzo tradycyjne MŚP<sup>(6)</sup> i małe przedsiębiorstwa rodzinne<sup>(7)</sup>, z których większość szczyci się długą historią oraz własnymi tradycjami, doświadczeniami i wieloma sukcesami odniesionymi w przeszłości. Ta grupa przedsiębiorstw obejmuje zazwyczaj następujące podgrupy:

- małe przedsiębiorstwa, mikroprzedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa jednoosobowe,
- bardzo tradycyjne MŚP działające w historycznie i tradycyjnie określonych dziedzinach,
- MŚP na obszarach oddalonych, takich jak małe miasta, wsie, regiony górskie, wyspy itd.,
- małe przedsiębiorstwa rodzinne,
- przedsiębiorstwa rzemieślnicze,
- pracownicy samozatrudnieni.

2.3. Jak stwierdził wcześniej EKES, małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa stanowią szkielet wielu gospodarek na całym świecie, a ich liczba wzrasta w imponującym tempie. Odgrywają one istotną rolę w rozwoju regionalnym i lokalnym oraz specyficzną i konstruktywną rolę w życiu lokalnych społeczności. Przedsiębiorstwa rodzinne są w większym stopniu zdolne do przetrwania okresów recesji i stagnacji gospodarczej. Przedsiębiorstwa te charakteryzują się unikalnym sposobem zarządzania, gdyż ich właściciele bardzo się troszczą o długoterminowe perspektywy działalności, od której w dużej mierze zależą losy, reputacja i przyszłość ich rodzin. Sposób zarządzania tymi przedsiębiorstwami cechuje przeważnie niezwykle oddanie w zapewnianiu ciągłości przedsiębiorstwa i gorliwsze dbanie o społeczność pracowników, a także nawiązywanie bliższych stosunków z klientami, po to by podtrzymać działalność. EKES wezwał uprzednio Komisję Europejską do wdrożenia aktywnej strategii promowania najlepszych praktyk dotyczących przedsiębiorstw rodzinnych w państwach członkowskich<sup>(8)</sup>.

2.4. W ostatnich latach wielu małym rodzinnym i tradycyjnym przedsiębiorstwom było coraz trudniej funkcjonować, ponieważ:

- nie są one odpowiednio wyposażone, aby przewidywać sytuację w szybko zmieniającym się otoczeniu biznesowym i dostosowywać się do niej,

<sup>(6)</sup> Małe tradycyjne przedsiębiorstwa, które utrzymują ten sam model biznesowy przez bardzo długi okres i obsługują stosunkowo niewielkie społeczności – np. małe restauracje i kawiarnie, niezależne stacje benzynowe, piekarnie, rodzinne hotele, małe przedsiębiorstwa transportowe i handlowe itd.

<sup>(7)</sup> Nie ma jednej definicji przedsiębiorstwa rodzinnego, lecz funkcjonuje raczej kilka definicji roboczych, które ewoluowały na przestrzeni lat. W definicjach tych podkreśla się, że w firmach rodzinnych to rodzina kontroluje w dużej mierze działalność poprzez udział w strukturze własności i na stanowiskach kierowniczych. (Sciascia i Mazzola, *Family Business Review*, tom 21, wydanie 4, 2008 r.). Firmy rodzinne stanowią łącznie ponad 85 % wszystkich przedsiębiorstw w krajach OECD. Niektóre z nich osiągają bardzo duże rozmiary, jednak niniejsza opinia dotyczy głównie małych przedsiębiorstw rodzinnych.

<sup>(8)</sup> Zob. opinia EKES-u „Przedsiębiorstwa rodzinne”, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 8.

- ich tradycyjne wzorce prowadzenia działalności nie są już tak konkurencyjne jak w przeszłości ze względu na zmieniające się modele biznesowe – tj. cyfryzację, bardziej skuteczne sposoby prowadzenia przedsiębiorstw, rozwój nowych technologii,
- mają ograniczony dostęp do zasobów, takich jak zasoby finansowe, informacje, kapitał ludzki, potencjał rozwoju rynku itd.,
- napotykają ograniczenia organizacyjne takie jak brak czasu, jakości oraz perspektywicznych form własności i zarządzania, a także wykazują beczynność w zakresie zmiany zachowania,
- charakteryzują się niewielką zdolnością do kształtowania otoczenia zewnętrznego oraz mniejszą siłą przetargową, ale są w większym stopniu od niej uzależnione<sup>(9)</sup>.

2.5. W UE istnieje niemal 23 miliony MŚP, przy czym w południowych krajach UE udział MŚP w łącznej liczbie przedsiębiorstw jest większy<sup>(10)</sup>. MŚP nie tylko stanowią 99,8 % łącznej liczby przedsiębiorstw w niefinansowym sektorze biznesowym w UE<sup>(11)</sup>, ale także zatrudniają prawie 67 % łącznej liczby pracowników i generują prawie 58 % całkowitej wartości dodanej w niefinansowym sektorze biznesowym<sup>(12)</sup>. Mikroprzedsiębiorstwa, w tym firmy jednoosobowe, są zdecydowanie najliczniejsze w tej grupie firm.

### 3. Strategie polityczne i priorytety na szczelb UE

3.1. Zgodnie z ogólną zasadą wsparcie dla MŚP ma przede wszystkim służyć zwiększeniu poziomu badań i innowacji w tych przedsiębiorstwach oraz ich rozwojowi<sup>(13)</sup>. Jednak choć zdolność do wprowadzania innowacji i rozszerzenia działalności na skalę globalną uznaje się za dwa najważniejsze czynniki pobudzające wzrost, to MŚP zasadniczo osiągają słabe wyniki w obydwu obszarach<sup>(14)</sup>. Połowa określonych w ostatnim okresie finansowania rodzajów instrumentów jest ukierunkowana na cele związane prawie wyłącznie z innowacjami. Instrumenty te wspierają innowacje technologiczne i nietechnologiczne, eko-innowacje, tworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw, wsparcie dla projektów B+R oraz transfer wiedzy i technologii.

3.2. W okresie 2007–2013<sup>(15)</sup> „wsparcie z EFRR dla MŚP wyniosło około 47,5 mld EUR (76,5 % na rzecz wsparcia dla przedsiębiorstw oraz 16 % całkowitych środków przydzielonych z EFRR w tym okresie)”. Ponadto „zidentyfikowano około 246 tys. MŚP będących beneficjentami” spośród 18,5 miliona przedsiębiorstw. Porównanie liczby beneficjentów z łączną liczbą przedsiębiorstw wyraźnie wskazuje, że suma ta jest całkowicie niewystarczająca, i dowodzi, że UE nie udało się wesprzeć tej bardzo ważnej kategorii przedsiębiorstw. KE nie porusza tej ważnej kwestii ze względu na brak zasobów oraz ogromną różnorodność cech tych przedsiębiorstw.

3.3. W tym samym okresie zastosowano stosunkowo dużą liczbę instrumentów politycznych z wysokim stopniem zmienności, obejmujących od 1 do 8 000–9 000 beneficjentów. Tworzenie instrumentów mających zastosowanie do bardzo niewielkiej liczby beneficjentów jest wyraźnie nieefektywne. Rodzi to pytanie, czy warto opracowywać tak dużą liczbę instrumentów. Ponadto należy zakwestionować ich skuteczność i efektywność poprzez porównanie zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych w ich zaprojektowanie z osiągniętymi skutkami (jeśli są odnotowywane). Jednocześnie studia przypadków zwróciły uwagę na proces autoselekcji lub „miękkiego ukierunkowania”, w ramach którego już samo zaprojektowanie danego instrumentu politycznego powoduje jego ukierunkowanie na konkretną grupę beneficjentów (zasadniczo charakteryzującą się większą zdolnością absorpcyjną).

<sup>(9)</sup> Różne badania (np. Parlament Europejski, 2011; CSES, 2012; KE, 2008; OECD, 1998).

<sup>(10)</sup> Zalecenie Komisji 2003/361/WE definiuje MŚP i przyporządkowuje je do trzech kategorii: mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa, w zależności od liczby zatrudnionych osób i obrotów. Główne źródła statystyczne nie przekazują danych na temat przedsiębiorstw zdefiniowanych jako MŚP ze względu na rygorystyczne stosowanie wspomnianej definicji MŚP. Dostępne dane opierają się na kryterium wielkości zatrudnienia. Dane statystyczne ujęte w niniejszej opinii opierają się zatem na tej definicji. Należy zauważyć, że podczas gdy włączenie kryteriów obrotów i/lub łącznych aktywów nie powinno w istotny sposób zmienić danych statystycznych, stosowanie zasad dotyczących niezależności przedsiębiorstw mogłoby mieć znaczny wpływ na wyniki; w badaniu przeprowadzonym w Niemczech zastosowanie tej zasady ograniczyło łączną liczbę MŚP o 9 % (CSES, 2012).

<sup>(11)</sup> Niefinansowy sektor biznesowy obejmuje wszystkie sektory gospodarek UE-28 lub państw członkowskich z wyjątkiem usług finansowych, usług administracji, kształcenia, zdrowia, sztuki i kultury, rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa.

<sup>(12)</sup> *Annual Report on European SMEs 2014/2015* (Sprawozdanie roczne w sprawie europejskich MŚP za lata 2014–2015), Komisja Europejska.

<sup>(13)</sup> Sprawozdanie końcowe, pakiet roboczy 2, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)* (Ocena ex post programów polityki spójności w latach 2007–2013, koncentrująca się na Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności), zamówienie: 2014CE16BAT002, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/).

<sup>(14)</sup> *Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development* (Wsparcie dla MŚP – zwiększanie poziomu badań i innowacji w MŚP oraz rozwój MŚP), pakiet roboczy 2, pierwsze sprawozdanie okresowe, tom I: sprawozdanie podsumowujące, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes, 2007-2013, focusing on the European Regional, Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)* (Ocena ex post programów polityki spójności w latach 2007–2013, koncentrująca się na Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności), zamówienie: 2014CE16BAT002, lipiec 2015 r.

<sup>(15)</sup> To samo źródło co w przypisie 13.



3.4. Kompleksowy przegląd<sup>(16)</sup> łącznie 670 instrumentów politycznych w ramach 50 programów operacyjnych wdrożonych w okresie programowania pokazuje, że rozkład między różnymi obszarami polityki jest raczej nierównomierny. Z przeglądu wynika, że mniej niż 30 % wszystkich instrumentów politycznych było ukierunkowanych na potrzeby przedsiębiorstw tradycyjnych. EKES wyraził już swoje poparcie dla innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw<sup>(17)</sup>. Jednocześnie EKES ubolewa, że instrumenty polityczne są w sposób nieproporcjonalny i w głównej mierze ukierunkowane na cele MŚP w zakresie innowacji, gdyż większość MŚP w UE nie posiada – i nie będzie posiadać w bliskiej przyszłości – żadnego potencjału innowacyjnego, a ich podstawowa działalność nie wymaga jego posiadania. Prawdą jest, że innowacyjne produkty mogłyby być opracowywane po ekstremalnie niskich kosztach i mogłyby mieć wysoki potencjał wzrostu, ale ten rodzaj wzrostu wyraźnie stanowi wyjątek, a nie normę dla przedsiębiorstw tradycyjnych i rodzinnych, których działalność opiera się na zupełnie innej filozofii. Pewne innowacje są możliwe i godne zalecenia, a kolejne pokolenia otwartych na nowości przedsiębiorców zaczynają je wprowadzać. Jednak w większości przypadków innowacje są jedynie fragmentaryczne i nie stanowią podstawowej działalności tych przedsiębiorstw<sup>(18)</sup>.

3.5. Instrumenty polityki wsparcia nie są ukierunkowane na małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa, na co wskazuje fakt, iż mniejsza część instrumentów politycznych (tylko 7 % łącznego wkładu publicznego) jest ukierunkowana na MŚP działające w określonych sektorach, z których najpopularniejszym jest turystyka. Ilustruje to także fakt, że około 54 % MŚP będących beneficjentami wywodzi się z sektora produkcji i ICT (10 %), natomiast jedynie 16 % z sektora handlu hurtowego i detalicznego oraz 6 % z sektora zakwaterowania i usług gastronomicznych – które są uważane za sektory tradycyjne. Sytuację tę pogarsza fakt, iż w ostatnim okresie programowania wsparcie dla MŚP było opracowywane w świetle głębokiego kryzysu gospodarczego, z uwzględnieniem potrzeby przeniesienia zasobów z obszaru innowacji do bardziej ogólnego wzrostu gospodarczego.

3.6. Jednocześnie dane pokazują, że w okresie pięciu lat od początku kryzysu w 2008 r. liczba MŚP wzrosła, podczas gdy zmalała wartość dodana i liczba pracowników<sup>(19)</sup>. Takie dane statystyczne sugerują, że w tym okresie „przedsiębiorczość z konieczności” przeważała nad „przedsiębiorczością z wyboru”. Oczywiście ludzie radzili sobie w kryzysie, a przedsiębiorstwa starały się przetrwać, jednak wsparcie nie było ani wystarczające, ani adekwatne<sup>(20)</sup>.

3.7. Wiele niedawnych badań dostarczyło wyraźnych dowodów potwierdzających, iż istnieją znaczne różnice między potrzebami MŚP w północnej i południowej Europie, ze znaczącymi różnicami na szczeblu krajowym. Teza ta uzyskała pełne poparcie także w sprawozdaniu rocznym Komisji Europejskiej w sprawie europejskich MŚP 2014/2015, zgodnie z którym to głównie kraje z południowej Europy osiągają najsłabsze wyniki. Państwa te odnotowują wyjątkowo niski wskaźnik powodzenia projektów, także w ramach komponentu dla MŚP programu „Horyzont 2020”.

3.8. Dodatkowe poważne wyzwanie związane z udzielaniem skutecznego wsparcia dla małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw stanowi fakt, iż polityka wsparcia jest głównie kształtowana w oparciu o wielkość wspieranych przedsiębiorstw, a nie bardziej istotne cechy, które mogłyby wywrzeć większy wpływ na ich działalność. Podejście to może być nieaktualne i zbyt ogólne oraz nie uwzględnia odmiennych potrzeb różnych grup małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw. W związku z tym EKES wielokrotnie podkreślał w swoich opiniach potrzebę lepiej ukierunkowanej i precyzyjniej zdefiniowanej polityki wsparcia MŚP w Europie oraz konieczność aktualizacji definicji MŚP, tak aby lepiej odzwierciedlić ich różnorodność<sup>(21)</sup>.

3.9. EKES jest zaniepokojony faktem, iż do tej pory tylko niewielka część wsparcia z EFRR przyniosła udokumentowane skutki<sup>(22)</sup> potwierdzające, że ma ono rzeczywisty wpływ na gospodarkę. Stawia to pod znakiem zapytania faktyczny wpływ środków finansowych inwestowanych we wsparcie MŚP, dlatego EKES domaga się przeprowadzenia oceny rzeczywistego wpływu, w tym analizy wsparcia udzielonego małym rodzinnym i tradycyjnym przedsiębiorstwom.

<sup>(16)</sup> To samo źródło co w przypisie 14.

<sup>(17)</sup> Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie wspierania innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw, Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 6.

<sup>(18)</sup> Dobrym przykładem jest agroturystyka, gdzie obecnie masowo korzysta się z cyfrowych platform marketingowych.

<sup>(19)</sup> Komisja Europejska, dane na temat oceny skuteczności działania MŚP (wydanie z 2014 r.).

<sup>(20)</sup> „Przedsiębiorca z konieczności” to osoba, która stała się przedsiębiorcą, gdyż nie dysponowała lepszymi możliwościami. „Przedsiębiorca z wyboru” to osoba, która w sposób aktywny zdecydowała się na założenie nowego przedsiębiorstwa w oparciu o przeświadczenie, że istnieją niewykorzystane lub niewystarczająco wykorzystane możliwości rynkowe. Istnieją dowody sugerujące, że wpływ na wzrost gospodarczy i rozwój różni się znacząco między przedsiębiorczością z konieczności i z wyboru. Zasadniczo przedsiębiorczość z konieczności nie ma wpływu na rozwój gospodarczy, podczas gdy przedsiębiorczość z wyboru wywiera pozytywny i istotny wpływ.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64.

<sup>(22)</sup> Według informacji udostępnionych przez system monitorujący i z dodatkowych źródeł (np. oceny *ad hoc*) tylko 12 % wszystkich instrumentów politycznych zapewnia rzetelne dowody potwierdzające ich pozytywne osiągnięcia. Instrumenty polityczne, które można ocenić jako nieskuteczne, stanowią do 5 % wszystkich instrumentów.

3.10. EFRR nie jest jedynym źródłem wsparcia dla małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw. Wsparcia MŚP można udzielić również w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)<sup>(23)</sup>, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>(24)</sup> i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)<sup>(25)</sup>, które to fundusze mogą być wykorzystywane oddzielnie lub poprzez instrumenty terytorialne (rozwoj lokalny kierowany przez społeczność CLLD i zintegrowane inwestycje terytorialne ITI). Nie są one jednak ukierunkowane na małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa, a do przedsiębiorstw tych trafia bardzo mała część środków. Zdaniem przedstawicieli małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw ich potrzeby nie są dobrze znane ani właściwie zaspokajane.

3.10.1. Może to wyjaśniać fakt, iż podczas opracowywania instrumentów polityki wsparcia unijne, krajowe i lokalne podmioty kształtujące politykę oraz organy władz są pod pewnym względem nie dość elastyczne i nie uwzględniają opinii przedsiębiorstw i partnerów społecznych, co umożliwiłoby im zrozumieć prawdziwe potrzeby małych i bardzo małych przedsiębiorstw.

3.10.2. Oczywiście winę za to ponosi nie tylko administracja, ale także organizacje pośredniczące, którym nie udało się skutecznie przekazać informacji na temat prawdziwych potrzeb MŚP. Dobrym przykładem tego jest fakt, iż MŚP wydają się wyraźnie preferować dotacje dla przedsiębiorstw, co stoi w sprzeczności z rosnącym naciskiem w debacie orientacyjnej na finansowanie kapitałowe, wsparcie zwrotne i wsparcie pośrednie.

3.10.3. Partnerstwa przedsiębiorstw i ośrodków badawczych oraz zlecenie podmiotom pośredniczącym udzielania pomocy MŚP także wydają się być mniej rozwinięte niż przewidywano, choć zwracano na to ogromną uwagę. Utrzymuje się, że to niedopasowanie można po części wyjaśnić kryzysem gospodarczym, jednak podczas kryzysu podmioty kształtujące politykę mogły decydować się na bardziej „tradycyjne” instrumenty polityczne w celu wsparcia lokalnych gospodarek w trudnym okresie.

3.10.4. Małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa praktycznie nie mają możliwości korzystania z różnych szczególnych instrumentów finansowych, ponieważ trudno byłoby im je wdrożyć, a poza tym brakuje im niezbędnego doświadczenia i wiedzy.

#### 4. Należy uwzględnić różnorodność MŚP

4.1. Małe przedsiębiorstwa zwykle charakteryzują się niższym poziomem wywozu jako procentowej części obrotu w porównaniu ze średnimi i dużymi przedsiębiorstwami, co sugeruje zależność między rozmiarami firmy a możliwościami w zakresie wywozu.

4.2. Poważnym problemem dla MŚP i przedsiębiorstw typu start-up jest dostęp do finansowania. W swoim raporcie informacyjnym EKES zwrócił uwagę na fakt, że niewystarczające finansowanie ogranicza działalność MŚP od 2008 r.<sup>(26)</sup> Podczas gdy sytuacja uległa w ostatnim czasie poprawie, postępy były tym wolniejsze, im mniejsze były rozmiary firmy, co ponownie sugeruje, iż wielkość przedsiębiorstw ma znaczenie w kształtowaniu jej potrzeb i wyników działalności. Ponadto choć MŚP opierają się głównie na finansowaniu za pomocą kredytów bankowych, to system bankowy nie jest dobrze do nich dostosowany, zwłaszcza do małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw.

4.3. W ostatnim czasie wsparcie finansowe koncentrowało się głównie na przedsiębiorstwach typu start-up, które stanowią bardzo małą część MŚP w UE. Pilna potrzeba zapewnienia kapitału w celu finansowania przedsiębiorstw scale-up nadal nie została jednak odpowiednio zaspokojona, tak samo jak dotycząca zdecydowanej większości przedsiębiorstw tradycyjnych zwykła potrzeba finansowania ich codziennej działalności, która ucierpiała podczas niedawnego kryzysu. Pojawiają się doniesienia o małych firmach, które musiały zaprzestać działalności w wyniku upadłości banków, tylko z powodu trywialnych trudności z zachowaniem płynności finansowej.

4.4. Kolejną bardzo dużą trudnością, której muszą stawić czoła MŚP, w przeciwieństwie do dużych przedsiębiorstw, wiąże się z dostępem do informacji i nowych rynków. Napotykają one także większe trudności z zatrudnianiem i utrzymywaniem wysoko wykwalifikowanej siły roboczej oraz ze spełnianiem rosnących wymogów związanych z przestrzeganiem przepisów i biurokracją. Ta niekorzystna sytuacja jeszcze bardziej się pogarsza w przypadku MŚP w słabiej rozwiniętych regionach UE, które to przedsiębiorstwa borykają się z brakiem możliwości nawiązania współpracy z większymi firmami w ramach swojego łańcucha wartości, mniejszymi możliwościami przyłączania się do konkurencyjnych klastrów, niedostatecznym poziomem dóbr publicznych, dostępem do mniejszej liczby obiektów i instytucji wspierających oraz często ze zmniejszającą się liczbą klientów. Wszystkie te czynniki mogą także skutkować większymi kosztami wprowadzania ich towarów na rynek.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_pl](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pl)

<sup>(24)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en)

<sup>(25)</sup> <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>

<sup>(26)</sup> Zob. raport informacyjny EKES-u, *Dostęp MŚP i spółek o średniej kapitalizacji giełdowej do finansowania w okresie 2014–2020: możliwości i wyzwania*.

4.5. W związku z tym w przypadku MŚP tradycyjnych i zlokalizowanych w słabiej rozwiniętych regionach UE największe znaczenie mają nie instrumenty polityczne skupiające się na wspieraniu innowacji, dostępu do nowych rynków, internalizacji, dostępu do rynków finansowych itd., ale raczej instrumenty, które pomagają MŚP rozwijać się i udoskonalać ich podstawową działalność, np. instrumenty ułatwiające dostęp do powszechnego finansowania bankowego, informacji, wykwalifikowanej siły roboczej i bezpośrednich możliwości rynkowych (poprawa codziennej działalności handlowej). Nie ma także sensu inicjowanie zmiany zachowania w perspektywie krótkoterminowej dla tych przedsiębiorstw, ponieważ najpierw konieczna jest zmiana ogólnego kontekstu, w którym prowadzą działalność.

4.6. Podczas gdy w niektórych krajach inkubatory przedsiębiorczości działają bezproblemowo, w innych ich pozytywne oddziaływanie jest dosyć ograniczone. Kluczowym czynnikiem sukcesu jest kultura dzielenia się zasobami organizacyjnymi i sieciami wsparcia, które zasadniczo nie są dobrze rozwinięte w słabiej rozwiniętych regionach UE.

4.7. Rosnące znaczenie produkcji wymagającej wysokiego poziomu wiedzy jako przewagi konkurencyjnej w dalszym stopniu zwiększa zróżnicowanie MŚP, powodując rozdzwięk między MŚP o dużym wroście a innymi MŚP, których rozwój hamują przeszkody tradycyjnie związane z niewielkimi rozmiarami tych przedsiębiorstw, ich lokalizacją i bazą klientów.

4.8. EKES wzywa KE do poparcia podejścia „najpierw działaj na małą skalę” oraz zwrócenia szczególnej uwagi na małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa podczas opracowywania instrumentów politycznych.

4.9. W Europie 30 czy 40 lat temu wiele było regionów słabiej rozwiniętych, oddalonych pod względem geograficznym lub funkcjonalnym od ośrodków napędzających wzrost gospodarczy. Niektóre z nich dobrze prosperują dzięki otwartym, odpowiedzialnym i nieskorumpowanym samorządom lokalnym, skutecznej pracy organizacji przedsiębiorców oraz utworzeniu dobrze działających lokalnych sieci biznesowych.

## **5. Trudności i sposoby ich pokonywania w celu lepszego promowania rozwoju małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw**

5.1. *Dostęp do finansowania stanowi notoryczny problem.* W porównaniu z większymi firmami małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa wykazują większą zmienność pod względem rentowności, przetrwania i wzrostu, co wiąże się ze szczególnymi problemami z finansowaniem, którym muszą stawić czoła. MŚP zasadniczo mają do czynienia z wyższymi stopami procentowymi oraz mniejszą liczbą udzielanych kredytów ze względu na niedobór zabezpieczeń. Istnieją znaczne różnice w poziomie trudności z finansowaniem między firmami, które rozwijają się powoli a tymi, które rozwijają się szybko.

5.2. Upowszechnienie funduszy wysokiego ryzyka, niepublicznych rynków kapitałowych – w tym rynków nieformalnych i aniołów biznesu – finansowania społecznościowego i, w ujęciu ogólnym, rozwój unii rynków kapitałowych poprawiły dostęp do kapitału wysokiego ryzyka dla szczególnych kategorii MŚP, jednak małe rodzinne i tradycyjne przedsiębiorstwa raczej nie są w stanie czerpać korzyści z tych zmian i pozostają w dużej mierze zależne od tradycyjnych kredytów bankowych. Instrumenty te nie zawsze są łatwe do wykorzystania nawet dla przedsiębiorstw innowacyjnych, przedsiębiorstw typu start-up i średnich przedsiębiorstw, a między poszczególnymi krajami nadal występują w tym względzie istotne różnice wynikające z poziomu rozwoju lokalnych rynków kapitałowych oraz braku odpowiednich regulacji.

5.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje politykę KE ukierunkowaną na ułatwienie dostępu do finansowania dzięki udzielaniu gwarancji. Wybrany system zdaje się jednak wprowadzać zakłócenia w rynku gwarancji, a w rezultacie niesie niezamierzone skutki dla działalności udzielających ich instytucji. Z dowodów empirycznych (zebranych np. w Hiszpanii) wynika, że banki komercyjne wyraźnie sugerują swoim aktualnym kredytobiorcom zwrócenie się o gwarancję wydaną bezpośrednio dla nich przez UE w formie gwarancji bezpośredniej, tak aby bank mógł pokryć istniejące ryzyko za pomocą tej gwarancji bez potrzeby podnoszenia własnej klasy ryzyka. „MŚP w niekorzystnej sytuacji” (tj. mające problemy z uzyskaniem kredytu) są pomijane. Większe wykorzystanie środków publicznych kierowanych w ramach kontrgwarancji zwiększy wydajność ich wykorzystania i wywoła większy efekt mnożnikowy na rynku i ogólnie w gospodarce.

5.4. Główną przeszkodą dla małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw pozostają europejskie i lokalne obciążenia regulacyjne, gdyż firmy te są zazwyczaj słabo przygotowane do rozwiązywania problemów wynikających z nadmiernych regulacji. Wymaga to zapewnienia im łatwego dostępu do informacji na temat regulacji oraz skuteczniejszego przekazywania im informacji na temat norm technicznych i środowiskowych. Podmioty kształtujące politykę muszą zapewnić, by procedury zgodności nie były zbyt kosztowne, złożone lub rozwlekłe. Ponadto odpowiednie lokalne stowarzyszenia przedsiębiorców powinny sprawować systematyczną i dokładną kontrolę nad nowymi regulacjami i ich wdrażaniem.

5.5. Potrzebny jest lepszy dostęp do informacji, nie tylko w odniesieniu do wymogów regulacyjnych. Informacje dotyczące lokalnego otoczenia biznesowego i możliwości rynkowych na szczeblu regionalnym także mają zasadnicze znaczenie dla przedsiębiorstw tradycyjnych i rodzinnych. Nowoczesne technologie, o ile są zaprojektowane w sposób przyjazny dla użytkownika, charakteryzują się ogromnym potencjałem w zakresie wypełniania luki informacyjnej. Niezwykle pomocne byłoby ustanowienie „punktu kompleksowej obsługi”, w którym w jednym miejscu dostępne byłyby wszystkie konieczne informacje mające wpływ na strategię i decyzje firm; takie systemy istnieją już w niektórych krajach. Działania wspierające sieci informacyjne muszą dążyć do dostosowania baz danych i unikania przeciążenia informacjami.

5.6. Niedawno podejmowane działania ułatwiające dostęp do rynków koncentrowały się przede wszystkim na rynkach międzynarodowych. Polityka w tym obszarze ma na celu wyeliminowanie niekorzystnych sytuacji doświadczanych przez MŚP ze względu na brak dostępu do zasobów ludzkich, rynków zewnętrznych i technologii. Jak jednak wspomniano powyżej, dla małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw ma to często niewielkie znaczenie. Należy zatem ukierunkować wysiłki na lepszą koordynację między organizatorami misji handlowych na szczeblu regionalnym oraz na zapewnianie lepszej pomocy w wyszukiwaniu wiarygodnych partnerów handlowych. Kolejną możliwością w tym samym obszarze jest zintensyfikowanie wysiłków w celu zwiększenia „udziału” małych firm w rządowych zamówieniach publicznych.

5.7. Bardzo konkretnym problemem napotykanym w ostatnim czasie przez małe przedsiębiorstwa tradycyjne i rodzinne jest dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej. Sytuacja demograficzna na obszarach oddalonych i w wielu regionach słabiej rozwiniętych ulega pogorszeniu, w wyniku czego w wielu miejscach brakuje wielu wykwalifikowanych pracowników. W związku z tym przedsiębiorstwa te wymagają pomocy w wyszukiwaniu i przyciąganiu zasobów ludzkich oraz w ich szkoleniu. Programy szkoleniowe powinny być organizowane w okresie poza sezonem i dostosowane do potrzeb odbiorców. Należy także zapewnić regularne organizowanie tych programów szkoleniowych, ponieważ małe przedsiębiorstwa mogą borykać się z wysokim odsetkiem przerywania kursów.

5.8. W firmach rodzinnych często pracują dzieci z tejże rodziny lub spoza niej. Ten tradycyjny model służy przedsiębiorstwu, gdyż ułatwia płynne przekazywanie rodzinnego interesu kolejnym pokoleniom lub zapoznanie się z przyszłą pracą. W takich przypadkach jednak menedżerowie i właściciele muszą zawsze zwracać uwagę, by warunki pracy odpowiadały konwencjom MOP nr 182 i MOP nr 138 regulującym pracę dzieci.

5.9. Potrzebne są szkolenia, ale nie tylko dla pracowników małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw. Na wsi i w regionach oddalonych pracownicy banków i stowarzyszeń pracodawców często nie mają pojęcia o różnych programach i możliwościach zapewnianych przez Komisję Europejską ani o związanych z nimi dokumentach i procedurach. Tymczasem taka sieć pośredników jest niezwykle ważna dla skutecznego wspierania małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw. Należy zatem propagować kampanie informacyjne i wymianę najlepszych praktyk pomiędzy tymi pośrednikami. Należy również wprowadzić jeden punkt kontaktowy dla wszystkich rodzajów finansowania i programów.

5.10. Ważnym elementem tych działań powinno być podniesienie poziomu zarządzania i umiejętności u właścicieli i menedżerów małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw, gdyż czynnik ten wpływa na wszystkie aspekty działania tego rodzaju przedsiębiorstw. Można to zrobić zachęcając do udziału w szkoleniach lub zapewniając łatwy dostęp do usług doradczych i konsultacyjnych. Trzeba ponadto promować uczenie się przez całe życie; dobrym rozwiązaniem mogą okazać się narzędzia edukacji online w takich dziedzinach jak planowanie biznesowe, standardy produkcji, prawo dotyczące ochrony konsumenta oraz inne obowiązujące przepisy.

5.11. Innym środkiem jest zachęcanie małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw do ponownego inwestowania swoich zysków. Dzięki tego rodzaju zachętom przedsiębiorstwa te staną się bardziej stabilne, zmniejszą swoją zależność od pożyczek bankowych i będą mniej podatne na kryzysy.

5.12. Bardzo przydatne byłoby podsumowanie najlepszych praktyk w różnych krajach w sektorach o wyjątkowo dużym udziale małych rodzinnych i tradycyjnych przedsiębiorstw, takich jak turystyka, rolnictwo, rybołówstwo itd. oraz przedstawienie ich państwom członkowskim.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez UE”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 081/02)

Sprawozdawca: **Jean-Marc ROIRANT**

Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	30.3.2017
Komisja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	188/15/10
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w promowaniu aktywnego obywatelstwa w Europie. Demokracja uczestnicząca potrzebuje organów pośredniczących w celu angażowania obywateli i wspierania ich we wszystkich przestrzeniach społecznych. Istnienie silnego, niezależnego i zróżnicowanego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zależy od odpowiedniego finansowania ze środków publicznych.

1.2. Oprócz narastających trudności w dostępie do funduszy publicznych największym zagrożeniem dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i demokracji europejskiej jest obserwowane w niektórych krajach UE kurczenie się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego.

1.3. EKES jest zdania, że należy stworzyć ramy polityczne i prawne na szczeblu europejskim i krajowym w celu wspierania rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, których działania stanowią integralną część wartości zakorzenionych w prawach podstawowych.

1.4. Idąc za przykładem niektórych państw członkowskich, które uczyniły to na poziomie krajowym za pomocą „kart wzajemnych zobowiązań” lub „paktów”, instytucje europejskie mogłyby zaangażować się na rzecz prawdziwego europejskiego dialogu obywatelskiego. Należy powrócić do dyskusji nad statutem stowarzyszenia europejskiego oraz nad europejskim statutem fundacji, oraz zapewnić wdrożenie art. 11 TUE w sprawie zorganizowanego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim.

1.5. UE powinna zachęcać państwa członkowskie do utrzymywania lub rozwijania zachęt podatkowych na rzecz prywatnych darowizn oraz przekazywania części dochodów z podatków organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. UE powinna również usunąć przeszkody dla darowizn transgranicznych poprzez koordynację przepisów podatkowych i procedur oraz inwestować w działalność charytatywną w całej UE.

1.6. Instytucje europejskie powinny zapewnić promocję pozytywnego wizerunku organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz dbać o zachowanie ich niezależności, w szczególności przez budowanie ich zdolności do podejmowania działań i angażowania się w innowacje społeczne i uczestnictwo obywatelskie.

1.7. EKES apeluje o opracowanie strategii ułatwiającej rozwój silnego i niezależnego społeczeństwa obywatelskiego w Europie, a także o ustanowienie rzecznika UE ds. przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, któremu organizacje pozarządowe mogłyby zgłaszać incydenty związane z jakimkolwiek napastowaniem lub ograniczaniem ich działalności.

1.8. Jeśli chodzi o przyszłe wieloletnie ramy finansowe, EKES wzywa władzę budżetową do zwiększenia wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności poprzez dotacje na działalność oraz poprzez wieloletnie finansowanie.

1.9. EKES wzywa Komisję do przedstawienia propozycji ustanowienia europejskiego funduszu na rzecz demokracji, praw człowieka i wartości w UE <sup>(1)</sup>, z ambitnymi środkami budżetowymi, otwartego bezpośrednio dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całej Europie, zarządzanego w sposób niezależny, tak jak ma to miejsce w przypadku Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji <sup>(2)</sup>, oraz z udziałem przedstawicieli EKES-u.

1.10. EKES uważa, że w celu wspierania demokracji uczestniczącej należy przyznać programowi „Europa dla Obywateli” budżet w wysokości 500 mln EUR w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF), zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego <sup>(3)</sup>. Podobnie należy zintensyfikować skierowane do społeczeństwa obywatelskiego działania w ramach programu „Erasmus+”.

1.11. EKES wzywa Komisję do monitorowania realizacji kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim w ramach funduszy strukturalnych. Komisja powinna również zaapelować do władz krajowych i regionalnych, by stosowała służące budowaniu potencjału przepisy dotyczące pomocy technicznej z myślą o organizacjach społeczeństwa obywatelskiego.

1.12. EKES apeluje o przeprowadzenie bardziej dogłębnej dyskusji na temat sposobu zapewnienia dalszego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w programy badawcze poprzez wspieranie powiązań między badaczami a społeczeństwem obywatelskim oraz zaproponowanie nowej dziedziny aktywności obywatelskiej i demokracji w ramach filaru „Wyzwania społeczne” w przyszłym ramowym programie badawczym.

1.13. Należy uwzględnić cele zrównoważonego rozwoju i priorytety w zakresie równości kobiet i mężczyzn w przyszłych WRF.

1.14. UE powinna utrzymać i wzmocnić swoją wiodącą pozycję jako darczyńca pomocy humanitarnej i współpracy międzynarodowej i proaktywnie promować w pełni rozwinięte społeczeństwo obywatelskie.

1.15. EKES przyjmuje z satysfakcją propozycję Komisji przedstawioną we wniosku dotyczącym przeglądu rozporządzenia finansowego, by uwzględnić jako wydatki kwalifikowalne godziny pracy wolontariuszy (bezpośrednia odpowiedź na opinię EKES-u w sprawie narzędzi statystycznych do badania wolontariatu <sup>(4)</sup>) oraz ułatwić zaliczanie wkładu rzeczowego do współfinansowania. Wyraża także zadowolenie w związku ze sprawozdaniem Parlamentu, w którym wezwano do uproszczenia procesu nadzorowania funduszy, na przykład poprzez wzajemne uznawanie ocen i audytów, skrócenie czasu potrzebnego na udzielenie odpowiedzi wnioskodawcom oraz podpisywanie umów i płatności. Wzywa instytucje UE, by osiągnęły porozumienie w sprawie proponowanego tekstu, który umożliwi sprawiedliwe oszacowanie wartości godzin pracy wolontariuszy.

1.16. Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego oznacza również zapewnienie lepszego dostępu do finansowania najmniejszym organizacjom i grupom społecznym znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. W związku z tym Komisja powinna zapewnić różne formy finansowania i jeszcze bardziej uprościć formalności administracyjne oraz oferować szkolenia i wytyczne w sprawie wdrażania umów i zobowiązań finansowych, przy jednoczesnym zapewnieniu spójnej wykładni rozporządzenia w sprawie zasad finansowych przez służby Komisji.

1.17. EKES apeluje, by Komisja Europejska zareagowała szybko za pomocą odpowiednich środków, m.in. postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, gdy krajowe przepisy administracyjne lub prawne ograniczają dostęp krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do funduszy UE, w tym gdy nałożone warunki finansowania ograniczają prowadzone przez te organizacje działania z zakresu rzecznictwa.

## 2. Wprowadzenie

2.1. EKES w wielu opiniach przeanalizował kwestię dialogu obywatelskiego i demokracji przedstawicielskiej, definicję tych pojęć, reprezentatywność poszczególnych podmiotów oraz środki, które należy wprowadzić na poziomie europejskim. W szczególności EKES podkreślił, że wprowadzenie w życie art. 11 TUE <sup>(5)</sup> ma bardzo duże znaczenie dla Unii Europejskiej poszukującej demokratycznej legitymacji w oczach swoich obywateli.

<sup>(1)</sup> Fundusz ten realizowałby te same cele co Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

<sup>(2)</sup> Europejski Fundusz na rzecz Demokracji jest niezależną organizacją udzielającą dotacji, założoną w 2013 r. przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie w celu wspierania demokracji w europejskim sąsiedztwie, a także poza nim. Wszystkie państwa członkowskie UE zasiadają w Radzie Gubernatorów Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, wraz z posłami do Parlamentu Europejskiego oraz ekspertami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

<sup>(3)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia rozporządzenia ustanawiającego program „Europa dla Obywateli”.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 11.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 8.

2.2. Jednakże kwestia sposobu, w jaki finansowanie może przyczynić się do promowania aktywności obywatelskiej i demokracji uczestniczącej, nie była jeszcze przedmiotem odrębnej opinii.

2.3. Istnieje pilna potrzeba przeanalizowania kwestii podziału i skuteczności funduszy Unii Europejskiej w tym zakresie, w momencie gdy instytucje unijne przygotowują się do dyskusji nad wnioskiem dotyczącym wieloletnich ram finansowych po roku 2020 i są w trakcie podejmowania decyzji o zmianie rozporządzenia finansowego.

2.4. Kwestia finansowania wiąże się również z przyznaniem poszczególnym podmiotom europejskiego dialogu obywatelskiego odrębnej roli i statusu. EKES wielokrotnie wypowiadał się na temat konieczności ustanowienia statutu stowarzyszenia europejskiego<sup>(6)</sup>.

2.5. Do celów niniejszej opinii termin „organizacje społeczeństwa obywatelskiego” oznacza organizacje pozarządowe non-profit, które są niezależne od instytucji publicznych i interesów handlowych i których działania przyczyniają się do realizacji celów Karty praw podstawowych, takich jak: integracja społeczna, aktywne uczestnictwo obywateli, wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju, edukacja, zdrowie, zatrudnienie, prawa konsumentów, pomoc dla migrantów i uchodźców, prawa podstawowe itd.<sup>(7)</sup>

### 3. Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego

3.1. Zaangażowane, pluralistyczne i niezależne społeczeństwo obywatelskie odgrywa kluczową rolę w promowaniu aktywnego udziału obywateli w procesie demokratycznym oraz w zarządzaniu i przejrzystości na poziomie unijnym i krajowym. Może także przyczynić się do rozwijania sprawiedliwszych i skuteczniejszych polityk oraz sprzyjać rozwojowi zrównoważonemu i włączeniu społecznemu<sup>(8)</sup>. Ponieważ organizacje społeczeństwa obywatelskiego są w stanie „dotrzeć do najsłabszych i najbardziej defaworyzowanych grup ludności i umożliwić wypowiedzenie się tym, których głos [...] nie jest wystarczająco słyszalny”, pozwalają na większe zaangażowanie obywateli oraz przyczyniają się do określania europejskich polityk<sup>(9)</sup>.

3.2. Oprócz funkcji obywatelskich i społecznych, niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego są również zaangażowane w tzw. sektor gospodarki społecznej i solidarnej, a nawet wnoszą znaczący wkład w tworzenie nowych miejsc pracy.

3.3. Charakterystyczną cechą organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest ich zdolność do zgromadzenia wokół różnych projektów zarówno bardzo zmotywowanych wolontariuszy, jak i zaangażowanych pracowników. Wolontariat – jako czynny wyraz zaangażowania obywatelskiego pozwalający na utrwalenie wspólnych europejskich wartości takich jak solidarność i spójność społeczna – zasługuje na przyjazne środowisko<sup>(10)</sup>.

3.4. Rzeczywista demokracja uczestnicząca potrzebuje pośredników (związków zawodowych, organizacji pracodawców i MŚP, organizacji pozarządowych i innych podmiotów non-profit itp.), jeśli ma angażować obywateli, promować powszechne i obywatelskie poczucie odpowiedzialności za stawianie czoła europejskim wyzwaniom oraz budować bardziej sprawiedliwą i sprzyjającą włączeniu społecznemu Europę opartą na większej solidarności. Istnienie silnego i zróżnicowanego społeczeństwa obywatelskiego zależy od odpowiedniego finansowania ze środków publicznych oraz od ram ułatwiających dostęp do różnych form finansowania ze środków prywatnych.

### 4. Różne formy finansowania

4.1. Na poziomie unijnym istnieje wiele programów w wielu sektorach (edukacja, kultura, kwestie socjalne, obywatelstwo, środowisko, prawa podstawowe, badania, współpraca międzynarodowa, pomoc humanitarna, zdrowie itd.), które przewidują osiągnięcie konkretnych celów w zakresie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie w formie projektów. Instytucje wprowadziły także dotacje na działalność, w szczególności w celu wspierania tworzenia sieci różnych organizacji krajowych aktywnych w różnych sektorach i dziedzinach społecznych. To wsparcie finansowe przyczynia się zatem do kształtowania „europejskiej opinii publicznej”.

4.2. Jeśli chodzi o rozszerzenie i politykę zewnętrzną, zwłaszcza w zakresie współpracy międzynarodowej i pomocy humanitarnej, Unia Europejska rozwinęła proaktywną politykę w celu promowania w pełni rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego, między innymi za pomocą ukierunkowanych środków. Unia Europejska jest także jednym z największych darczyńców pomocy rozwojowej i humanitarnej, a obywatele UE zdecydowanie popierają tego rodzaju podejście<sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 163.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 41.

<sup>(8)</sup> Biała księga w sprawie sprawowania rządów w Europie, 25 lipca 2001 r.

<sup>(9)</sup> COM(2000) 11 final.

<sup>(10)</sup> Europejski Rok Wolontariatu (2011).

<sup>(11)</sup> Zob. w szczególności ankietę z 2017 r.: [http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer\\_en](http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_en).

4.3. Jednak w przypadku polityki wewnętrznej nie przeprowadzono już ponownej oceny relacji między UE a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności w kontekście art. 11 TUE) od czasu pierwszego dokumentu otwierającego debatę, opublikowanego przez Komisję w 2000 r. w ramach reformy administracyjnej. W tym pierwotnym dokumencie podkreślano konieczność utrzymania wysokiego poziomu finansowania publicznego w celu wspierania roli organizacji pozarządowych, określenia spójnego podejścia w obrębie służb Komisji oraz poprawy zarządzania dotacjami.

4.4. Środki na finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego pochodzą głównie z dziedziny pomocy humanitarnej i współpracy międzynarodowej. Według danych z 2015 r. na finansowanie organizacji pozarządowych przeznaczono 1,2 mld EUR (co stanowi ok. 15 % działu „Globalny wymiar Europy”) <sup>(12)</sup>, tymczasem finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w innych dziedzinach pozostaje dość ograniczone: 0,08 % działu „Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne”, 2,5 % działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” i mniej niż 0,009 % działu „Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu”. Dlatego należy jak najszybciej zająć się oceną tych kwot finansowania, jak również oceną skuteczności wprowadzonych środków.

## 5. Dostępność środków publicznych a ograniczenie przestrzeni obywatelskiej

5.1. Najnowsze badania i sondaże oraz środki opracowane w niektórych państwach UE również wskazują na pogarszanie się sytuacji przestrzeni obywatelskiej na poziomie krajowym w niektórych państwach członkowskich <sup>(13)</sup>. Należy uwzględnić tę nową sytuację podczas przeglądu ram finansowych po roku 2020 oraz podczas obecnego przeglądu niektórych programów finansowania.

5.2. Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Europy potępiły niedawną, przyjętą w czerwcu 2017 r., ustawę węgierską o przejrzystości organizacji otrzymujących środki z zagranicy. Fakt ten ukazuje konieczność zapewnienia przez Komisję, aby środki podjęte w celu zwalczania finansowania terroryzmu i prania pieniędzy nie miały niepożądanego wpływu na dostęp organizacji społeczeństwa obywatelskiego do finansowania i kredytów.

5.3. W wielu europejskich krajach obserwujemy działania mające na celu wprowadzenie uwarunkowań dotacji dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co w konsekwencji ogranicza ich rolę jako rzecznika lub ich zdolność sądową <sup>(14)</sup>.

5.4. Kryzys finansowy i gospodarczy w wielu krajach wpłynął na ograniczenie pomocy państwa na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub przekierowanie jej na dotacje krótkoterminowe. Formy finansowania skoncentrowane głównie na projektach mogą skłonić organizacje społeczeństwa obywatelskiego do przyjęcia swoich własnych priorytetów i do odstąpienia od swojej pierwotnej misji i potrzeb społecznych. W niektórych krajach rządy wspierają kosztem pozostałych organizacji rozwój organizacji popierających ich linię polityczną i wyznawane zasady. Ponadto obserwuje się coraz mniejszą przejrzystość w przyznawaniu dotacji.

5.5. EKES wzywa Komisję do uważnego monitorowania procesu wdrażania warunków wstępnych podczas oceny programów i w kontekście umów o partnerstwie, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia, włączenia społecznego i niedyskryminacji, ochrony środowiska, równouprawnienia płci i praw osób niepełnosprawnych, zaangażowania i wzmocnienia potencjału instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego <sup>(15)</sup> oraz przejrzystości procedur udzielania zamówień, a także do zawieszenia płatności, jeżeli warunki te nie są przestrzegane. Ponadto przypomina Komisji, żeby monitorowała wdrażanie art. 125, który nakłada na instytucje zarządzające obowiązek stosowania przejrzystych i niedyskryminujących procedur i kryteriów wyboru. Komitet wzywa Europejski Trybunał Obrachunkowy do dokonania w najbliższym sprawozdaniu oceny zgodności z tymi przepisami w odniesieniu do procedur wyboru dla organizacji pozarządowych.

5.6. Wzrost ekstremizmu i populizmu i wszystkie antydemokratyczne ustawy podważają cały demokratyczny dorobek i tworzą wrogą atmosferę dla podmiotów pośredniczących. W związku z tym istnieje potrzeba potwierdzenia roli odgrywanej przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenia finansowego wsparcia dla nich.

<sup>(12)</sup> EuropeAid – DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju.

<sup>(13)</sup> „Civic Space in Europe 2016”, Civicus Monitor.

<sup>(14)</sup> Zob. ustawę o lobbingu w Zjednoczonym Królestwie, która uniemożliwia organizacjom pozarządowym wyrażanie opinii w trakcie kampanii wyborczych lub podczas niedawnego referendum w sprawie członkostwa w UE. Zob. też obecny przegląd (zmienionej) ordynacji wyborczej z 2011 r. w Irlandii [The Electoral (Amendment) Act 2011], która ma uniemożliwić stronom trzecim wpływanie na wyniki kampanii wyborczej, ale której interpretacja w odniesieniu do pojęcia „celów politycznych” i progów dla indywidualnych darowizn na rzecz organizacji pozarządowych wzbudziła kontrowersje, w szczególności w kwestii finansowania kampanii na rzecz aborcji.

<sup>(15)</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.



5.7. EKES apeluje o ustanowienie rzecznika UE ds. przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, któremu organizacje pozarządowe mogłyby zgłaszać incydenty związane z jakimkolwiek napastowaniem lub ograniczaniem ich działalności.

## 6. Możliwe odpowiedzi na poziomie europejskim

6.1. EKES uważa, że na poziomie europejskim i krajowym należy wdrożyć ramy polityki i ramy legislacyjne sprzyjające rozwojowi zróżnicowanego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, włączając jego działalność do wartości zawartych w prawach podstawowych.

6.2. Instytucje europejskie powinny zapewnić promocję pozytywnego wizerunku organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz dbać o zachowanie ich niezależności, w szczególności przez budowanie ich zdolności do podejmowania działań i angażowania się w innowacje społeczne i uczestnictwo obywatelskie, co jest często związane z zapewnieniem środków finansowych.

6.3. Idąc za przykładem niektórych państw członkowskich, które uczyniły to na poziomie krajowym za pomocą „kart o wzajemnych zobowiązaniach” lub „paktów”, instytucje europejskie mogłyby zaangażować się w proces uznawania europejskich stowarzyszeń przedstawicielskich i ustanawiania z nimi partnerstw, stwarzając w ten sposób warunki dla prawdziwego europejskiego dialogu obywatelskiego i wprowadzając w życie art. 11 TUE oraz inne odpowiednie zobowiązania międzynarodowe<sup>(16)</sup>.

6.4. Istnieje również pilna potrzeba wznowienia dyskusji nad statutem stowarzyszenia europejskiego – zaproponowanym przez Komisję w 1992 r.<sup>(17)</sup> – oraz nad europejskim statutem fundacji, który sprzyjałby uznawaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich współdziałaniu na poziomie europejskim i który stanowiłby uzupełnienie statutu spółki europejskiej przyjętego w 2004 r.<sup>(18)</sup>

6.5. EKES uważa, że Unia Europejska powinna zachęcać państwa członkowskie do utrzymywania obecnych zachęt podatkowych i rozwijania nowych zachęt dla prywatnych darczyńców oraz do przekazywania części dochodów podatkowych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, przy jednoczesnym usuwaniu przeszkód dla darowizn transgranicznych przez koordynację prawodawstw krajowych i procedur podatkowych oraz inwestowanie w rozwój filantropii w całej UE.

6.6. Jeśli chodzi o przyszłe wieloletnie ramy finansowe (WRF), EKES wzywa organy budżetowe do zwiększenia wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności poprzez dotacje na działalność oraz poprzez wieloletnie finansowanie w celu zachęcania do podejmowania długoterminowych działań.

6.7. Od czasu przyjęcia Karty praw podstawowych nie ma prawdziwego programu wspierania społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie praw człowieka w państwach członkowskich UE. Istotne wsparcie zapewniane dla społeczeństwa obywatelskiego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w czasie ich przystąpienia do Unii nie zostało utrzymane za pomocą innych systemów finansowania. Ostatnie wydarzenia związane z rozwojem terroryzmu oraz ruchów ekstremistycznych lub populistycznych wskazują na konieczność zwiększenia inwestycji w społeczeństwo obywatelskie i zapewnienia spójności między krajami pod względem rozwijania społeczeństwa obywatelskiego.

6.8. EKES wzywa Komisję do przedstawienia propozycji ustanowienia europejskiego funduszu na rzecz demokracji, praw człowieka i wartości w UE<sup>(19)</sup>, z ambitnymi środkami budżetowymi, otwartego bezpośrednio dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całej Europie, w tym dla obrońców praw człowieka, którzy pragną promować i chronić podstawowe wartości UE. Fundusz powinien pokrywać koszty operacyjne oraz działania w zakresie rozstrzygania sporów i monitorowania i powinien być zarządzany niezależnie, podobnie jak Europejski Fundusz na rzecz Demokracji<sup>(20)</sup>, z udziałem przedstawicieli EKES-u.

6.9. Program „Europa dla Obywateli” jest jedynym programem europejskim, który konkretnie przyczynia się do zmniejszania deficytu demokratycznego poprzez umożliwianie wszystkim Europejczykom bezpośredniego uczestnictwa w projekcie europejskim. Jednak otrzymuje on zbyt małe dotacje. W obecnym kontekście podważania wartości europejskich i demokracji EKES uważa, że zgodnie z propozycją przedstawioną przez Parlament Europejski na program ten należałoby przeznaczyć w następnych ramach finansowych środki budżetowe w wysokości 500 mln EUR<sup>(21)</sup>. Podobnie należy zintensyfikować skierowane do społeczeństwa obywatelskiego działania w ramach programu „Erasmus+”.

<sup>(16)</sup> Zob. np. podjęte w ramach celów zrównoważonego rozwoju i Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązania w odniesieniu do ustrukturyzowanego dialogu, wspieranego odpowiednim dofinansowaniem.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 99 z 21.4.1992, s. 1.

<sup>(18)</sup> Statut spółki europejskiej.

<sup>(19)</sup> Fundusz ten realizowałby te same cele co Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

<sup>(20)</sup> Europejski Fundusz na rzecz Demokracji jest niezależną organizacją udzielającą dotacji, założoną w 2013 r. przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie w celu wspierania demokracji w europejskim sąsiedztwie, a także poza nim. Wszystkie państwa członkowskie UE zasiadają w Radzie Gubernatorów Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, wraz z posłami do Parlamentu Europejskiego oraz ekspertami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

<sup>(21)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia rozporządzenia ustanawiającego program „Europa dla Obywateli”.

6.10. Większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego napotyka problemy w dostępie do funduszy strukturalnych, głównie ze względu na wymogi dotyczące współfinansowania. Przepisy dotyczące pomocy technicznej mające na celu wspieranie budowy potencjału są również niedostatecznie wykorzystywane i często zastrzeżone dla administracji publicznej. Kodeks postępowania w zakresie partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim, który jest kluczowym instrumentem, nie został właściwie wdrożony w większości krajów<sup>(22)</sup>. Nawet jeżeli organizacje społeczeństwa obywatelskiego są zaproszone do udziału w komitetach nadzoru, ich rola jest ograniczona.

6.11. EKES apeluje, by Komisja Europejska zareagowała szybko za pomocą odpowiednich środków, m.in. postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, gdy krajowe przepisy administracyjne lub prawne ograniczają dostęp krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do funduszy UE, w tym gdy nałożone warunki finansowania ograniczają prowadzone przez te organizacje działania z zakresu rzecznictwa.

6.12. Dzięki swym związkom i bieżącym kontaktom ze społeczeństwem i działaniami w terenie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego dobrze znają wyzwania i potrzeby społeczne. Jednak pomimo tego odgrywają one bardzo marginalną rolę w dziedzinie badań naukowych. Program UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) zawiera ponadto bariery utrudniające dostęp organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. EKES apeluje o bardziej szczegółową dyskusję na temat sposobów stymulowania powiązań między badaczami i społeczeństwem obywatelskim oraz proponuje nową dziedzinę aktywności obywatelskiej i demokracji w ramach filaru „Wyzwania społeczne” w przyszłym ramowym programie badawczym.

6.13. Bezrobocie młodzieży utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie i jest jednym z najpilniejszych problemów, przed którymi stoi UE, a coraz więcej młodych ludzi jest zagrożonych wykluczeniem społecznym. W tym kontekście środki europejskie powinny w większym stopniu wspierać organizacje społeczeństwa obywatelskiego inwestujące w rozwój umiejętności i wiedzy młodych ludzi w ramach kształcenia pozaformalnego.

6.14. Większość środków finansowych w dziedzinie kultury nie jest dostosowana do potrzeb organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w tej dziedzinie, co uniemożliwia im korzystanie z dostępnych instrumentów finansowych, takich jak pożyczki. W czasach, gdy poglądy tożsamościowe i populistyczne są wyrażane coraz głośniejszymi, nie są prowadzone żadne rzeczywiste prace na temat europejskiego wymiaru kultury. UE powinna również, w szczególności za pośrednictwem programu „Kreatywna Europa”, zwiększyć wsparcie dla niezależnej produkcji kulturalnej oraz inwestować w rozwój i trwałość lokalnych mediów wspólnotowych, nienastawionych na zysk.

6.15. Jeśli chodzi o współpracę na rzecz rozwoju, UE powinna więcej inwestować w inicjatywy na rzecz współpracy skoncentrowane na ludności, uwzględniające m.in. takie aspekty jak równość płci, sprawowanie rządów, prawa człowieka, prawa środowiskowe, odporność na zmianę klimatu, edukacja i ochrona socjalna, zwłaszcza przez podejście tematyczne w poszczególnych krajach i przy ścisłym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

6.16. Przy opracowywaniu kolejnych wieloletnich ram finansowych należy również uwzględnić cele zrównoważonego rozwoju i priorytety w zakresie równości płci.

6.17. Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego oznacza również poprawę dostępu do finansowania dla najmniejszych organizacji i grup społecznych znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. W związku z tym Komisja powinna zapewnić różne formy finansowania i podejmować bardziej zdecydowane wysiłki zmierzające do uproszczenia formalności administracyjnych. Bardziej systematycznie należy korzystać z mechanizmów finansowania w systemie kaskadowym (ang. sub-granting) stosowanych w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka oraz w ramach finansowania ze źródeł EOG. Dotacje powinny być przyznawane przez niezależny podmiot na szczeblu krajowym w oparciu o procedurę przetargową<sup>(23)</sup>.

6.18. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej nadal mają proporcjonalnie mniejszy dostęp do funduszy. Komisja powinna lepiej informować je o różnych funduszach dostępnych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zapewnić większe wsparcie dla partnerstw między organizacjami.

6.19. Wskazane byłoby także ustanowienie bardziej systematycznego monitorowania i wsparcia dla organizacji będących beneficjentami, a także dla poszczególnych dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za wdrażanie rozporządzenia finansowego, w formie szkoleń w zakresie zobowiązań umownych i audytów.

<sup>(22)</sup> AEIDL – udział w sieci tematycznej.

<sup>(23)</sup> Śródkresowa ocena organizacji pozarządowych – granty EOG.

6.20. Bazy danych zawierające opisy projektów, które zostały już ukończone oraz przykłady dobrych praktyk powinny być dostępne dla potencjalnych kandydatów jako sposób promowania innowacji i partnerstw. Komisja powinna kontynuować starania na rzecz zmniejszenia obciążenia administracyjnego związanego z procesem składania wniosków i zarządzaniem finansowym, w tym poprzez wprowadzenie jednolitej procedury składania wniosków online dla różnych programów.

6.21. Ocena programów prowadzonych bezpośrednio przez Komisję powinna być bardziej przejrzysta, lecz także bardziej wnikliwa, ze względu na dużą liczbę wniosków o finansowanie ze środków UE i niski wskaźnik powodzenia. Ponadto informacje zwrotne pozwoliłyby organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które spotkały się z odmową, dokonać usprawnień i zwiększyłyby zaufanie do procesu wyboru.

6.22. Terminy wydawania powiadomień o umowach, podpisywania umów i dokonywania płatności powinny być znacznie krótsze, aby ograniczyć potrzebę zaciągania kredytów bankowych ze względu na brak gotówki.

6.23. EKES zwraca się ponadto do Komisji o dokonanie ponownej oceny kwoty współfinansowania, zwłaszcza w odniesieniu do najmniejszych organizacji, którym trudno jest pozyskać finansowanie z innych źródeł, a także organizacji zajmujących się obroną praw, jak np. organizacji broniących konsumentów, organizacji ekologicznych, organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka czy promujących postawy obywatelskie. Jest to konieczne tym bardziej, że przepisy dotyczące współfinansowania zwiększają obciążenia administracyjne organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pociągając za sobą ryzyko wynikające z różnic w przepisach umownych i finansowych ze strony darczyńców.

6.24. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje propozycję przedstawioną przez Komisję we wniosku dotyczącym przeglądu rozporządzenia w sprawie zasad finansowych<sup>(24)</sup> w celu uwzględnienia jako wydatków kwalifikowalnych godzin pracy wolontariuszy oraz ułatwienia zaliczania wkładu rzeczowego do współfinansowania. Wniosek ten jest bezpośrednią reakcją na wezwanie EKES-u wyrażone w opinii w sprawie wykorzystania narzędzi statystycznych do badania wolontariatu<sup>(25)</sup>. Z zadowoleniem przyjmuje również sprawozdanie Parlamentu oraz propozycję Rady dotyczącą wprowadzenia wyjątku od zasady braku zysku w przypadku organizacji niekomercyjnych. Wzywa instytucje UE, by osiągnęły porozumienie w sprawie proponowanego tekstu, który umożliwi sprawiedliwe oszacowanie wartości godzin pracy wolontariuszy.

6.25. Przejrzystość w zakresie dostępu i kontrola finansowa powinny zostać poprawione poprzez sporządzenie jasnych wytycznych dotyczących kontroli Komisji, a w przypadku finansowania przez kilku darczyńców, poprzez uwzględnienie oceny *ex ante* i wyboru partnerów, jak również oceny *ex post* i kontroli przeprowadzonych przez innych darczyńców.

6.26. Ponadto należy ułatwić publiczny dostęp do informacji na temat kwot i celu finansowania poprzez zreformowanie systemu przejrzystości finansowej Komisji. Powinno to obejmować płatności roczne, a nie zobowiązania wieloletnie. Należy też zwiększyć wiarygodność poprzez ujednoczenie baz danych dotyczących poszczególnych programów. Jednocześnie organizacje pozarządowe nadal powinny stosować najwyższe normy przejrzystości w zakresie sprawozdawczości na swój temat.

6.27. Ponadto Komisja powinna nawiązać konstruktywny dialog i prowadzić działania następcze między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu oceny dobrych i złych praktyk oraz opracowania bardziej spójnego podejścia.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(24)</sup> COM(2016) 605 final.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 11.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wsie i miasteczka katalizatorami rozwoju obszarów wiejskich – wyzwania i możliwości”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 081/03)

Sprawozdawca: **Tom JONES**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	129/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

### Wnioski

1.1. EKES uważa, że choć w wielu wsiach i miasteczkach zaburzona została zrównoważona struktura populacji, a tradycyjna działalność gospodarcza ulega ograniczeniu, to istnieje wystarczająco dużo przykładów stosowania dobrych praktyk, by optymistycznie patrzeć w stabilną przyszłość wielu – jeśli nie wszystkich – osad wiejskich. Takie osady mogą stać się katalizatorami szerszej odnowy i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

1.2. Niemniej to, czy te optymistyczne prognozy się ziszczą, zależeć będzie od długotrwałych i kompleksowych starań, które powinny angażować ludzi i zasoby finansowe na wszystkich szczeblach sprawowania rządów i we wszystkich trzech sektorach – prywatnym, publicznym i obywatelskim.

### Zalecenia

1.3. EKES w pełni popiera inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą inteligentnych wsi, zwłaszcza ze względu na obietnice w zakresie współpracy między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi Komisji. Choć nieodzowne są tu krajowe i regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich, którymi DG ds. Rolnictwa zarządza wspólnie z państwami członkowskimi, to jednak bez dodatkowych inwestycji publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym środki z tych programów nigdy nie będą wystarczające. EKES odnotowuje i popiera przygotowywaną opinię Komitetu Regionów w sprawie inteligentnych wsi <sup>(1)</sup>.

1.4. Szybkie łącza szerokopasmowe – zarówno ruchome, jak i stacjonarne – są kluczowe, aby można było mieć nadzieję na zapewnienie rozwoju gospodarczego i społecznego inteligentnie rozwiniętych wsi i miasteczek. Należy przy tym zapewnić pełną dostępność tych łącz, co gwarantuje mechanizm przekrojowego uwzględniania rozwoju obszarów wiejskich w strategiach politycznych (ang. rural proofing) przedstawiony w deklaracji Cork 2.0 z 2016 r.

1.5. Usługi publiczne w zakresie edukacji, szkoleń, opieki zdrowotnej i społecznej oraz opieki nad dziećmi powinny być dostępne i zintegrowane. Powinny także w innowacyjny sposób wykorzystywać osiągnięcia technologiczne.

<sup>(1)</sup> Rewitalizacja obszarów wiejskich dzięki inteligentnym wsiom (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

1.6. Organy odpowiedzialne za planowanie na obszarach wiejskich powinny zdecydowanie wspierać proces umożliwiający odnawianie zbędnych budynków we wsiach i miasteczkach, zapewniając niskie stawki dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność oraz wkłady kompensacyjne pobierane od przedsięwzięć handlowych na obrzeżach miasteczek. Przy udostępnianiu takich odnowionych budynków należy wziąć pod uwagę potrzeby lokalnych organizacji pozarządowych oraz sektora prywatnego i publicznego.

1.7. Kolejnym wyzwaniem są słabe połączenia transportowe, przy czym w wypadku wycofania się sektora prywatnego zaleca się współdzielenie środków transportu oraz korzystanie z autobusów i samochodów należących do lokalnej społeczności.

1.8. Tam, gdzie to możliwe, należy zachęcać pracodawców do wspierania pracy zdalnej i wykorzystywania potencjalnych korzyści wynikających z partnerstw obszarów wiejskich i miejskich. W tym kontekście doniosłe znaczenie mają wkład agroturystyki i turystyki wiejskiej oraz działań związanych z ochroną zdrowia, a także oznakowanie lokalnych produktów rolnych i rzemieślniczych oraz rozszerzenie katalogu wydarzeń kulturalnych i historycznych. Dzięki wsparciu udzielanemu w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich przedsiębiorcy prowadzący działalność mają możliwość przyciągnąć inwestycje wewnętrzne oraz opracowywać i sprzedawać produkty o wartości dodanej.

1.9. Zarządzanie na najniższym szczeblu lokalnym pozostaje sprawą krajową lub regionalną. Trzeba jednak nadać wsiom i miasteczkom większe uprawnienia oraz zapewnić im dostęp do środków finansowych, aby mogły one odgrywać wiodącą rolę i odpowiadać na potrzeby zamieszkałych w nich obywateli.

1.10. Należy w pełni wspierać inicjatywę LEADER i lokalne grupy działania zarówno w wysiłkach na rzecz rozwoju lokalnego poprzez zachęcanie różnych podmiotów prowadzących działalność – tak prywatnych, jak i nienastawionych na zysk – do rozpoczynania i rozwijania działalności, jak również w staraniach na rzecz zapewnienia klimatu zaangażowania i wsparcia na szczeblu lokalnej społeczności. W ramach zacieśnionej współpracy wysiłki te można by rozszerzyć dzięki wykorzystaniu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

1.11. Mieszkańcy wsi i miasteczek powinni przede wszystkim zaangażować się w poczucie wspólnoty, które zachęca do wyłonienia przywództwa w obrębie samej społeczności. Przywództwo powinno być promowane przez szkoły i miejscowych doradców. Nowi przywódcy potrzebują pełnego wsparcia agencji doradczych i organizacji pozarządowych, które mają dostęp do najlepszych praktyk i podobnych przedsięwzięć.

1.12. Nowo powstające inteligentne wsie powinny stać się przykładem na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym. Instytucje UE i inne zainteresowane strony powinny organizować coroczny dzień obchodów z myślą o promowaniu tych społeczności wsi i miasteczek, które osiągnęły spójność i mogą pochwalić się sukcesami.

1.13. EKES wspiera – z myślą o wzmocnieniu i rozwijaniu poczucia rzeczywistego partnerstwa między miastami i sąsiednimi osadami – zalecenia zawarte w dokumencie inicjatywy R.E.D.<sup>(2)</sup> z 2016 r. pt. „Making Europe Grow with its Rural Territories” [Zapewnienie rozwoju Europy i jej obszarów wiejskich] oraz projekt pilotażowy Twin Towns organizacji Carnegie Trust. Zasady zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym powinny stosować się do partnerstw między obszarami miejskimi i wiejskimi.

1.14. EKES popiera wezwanie – zawarte w manifestie obszarów wiejskich Europy przyjętym przez drugi Europejski Parlament Wiejski w listopadzie 2015 r. – do „ściślejszej współpracy między społecznościami, organizacjami i władzami na obszarach wiejskich i miejskich w celu osiągnięcia pełnych korzyści z powiązań społecznych, kulturowych i gospodarczych, które taka współpraca może przynieść, a także do ożywionej wymiany pomysłów i dobrych praktyk między podmiotami zaangażowanymi na obszarach wiejskich i miejskich”.

1.15. EKES zaleca, aby Europejski Bank Inwestycyjny, zgodnie z obietnicą zawartą w programie na lata 2017–2019, opracował dostosowane do indywidualnych potrzeb systemy wspierania małych przedsiębiorstw wiejskich, zarówno prywatnych, jak i społecznych – w tym spółdzielni.

1.16. Należy wspierać Europejską Radę Młodych Rolników (CEJA) i inne organizacje reprezentujące młodzież, tak aby otworzyć drogę dla zaistnienia forów młodzieżowych w lokalnych społecznościach, co pozwoli ożywić działania na rzecz spełnienia potrzeb i aspiracji tych osób. Osoby te muszą zyskać większą możliwość wypowiedzenia się na temat rozwiązań w dziedzinie gospodarki i społeczeństwa, a potrzeby w zakresie szkolenia, doradztwa i wsparcia finansowego należy dostosować do ich aspiracji.

<sup>(2)</sup> R.E.D.: Rurality – Environment – Development [Obszary wiejskie – środowisko – rozwój].

1.17. Numer 11 na liście celów zrównoważonego rozwoju ONZ odnosi się do miast i społeczności. Zrównoważone wsie i miasteczka należy uwzględnić jako „społeczności”.

1.18. Wartości kulturowe, jakie można znaleźć we wsiach i miasteczkach, powinny zajmować poczesne miejsce w promocji Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego przypadającego w 2018 r. oraz w inicjatywach organizowanych w trakcie tego roku. Ważną rolę w promocji tradycji i kultury mogą odegrać starsi mieszkańcy wsi i warto tworzyć im warunki do aktywnego działania w tym zakresie.

1.19. Komitet zaleca dzielenie się „dobrymi praktykami” na wszystkich szczeblach. Takie podejście przyjęto już w ramach organizacji ENRD, ELARD, Ecovast i ERP i można je również znaleźć w publikacji pt. „The best Village in the World” [Najlepsza wieś na świecie] <sup>(3)</sup>.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Istotną część Europy stanowią obszary wiejskie, które zapewniają utrzymanie kluczowej działalności w sektorze rolnym i leśnym. Społeczności miasteczek i wsi leżą w obrębie obszarów wiejskich i stanowią ich część; były one zawsze miejscem, gdzie ludzie jednocześnie mieszkają i pracują.

2.2. Miasteczka na obszarach wiejskich stanowią ośrodki dla otaczającego zaplecza złożonego z wsi i osad. Miasteczka z kolei leżą na zapleczu wielkich obszarów miejskich. Wszystkie te struktury są wzajemnie od siebie zależne. Są zasadniczymi podmiotami w partnerstwach miejsko-wiejskich – koncepcji promowanej przez DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej <sup>(4)</sup> i OECD, w ramach której obie strony mają równy status, jeśli chodzi o planowanie przyszłości i zarządzanie nią. Wsie i miasteczka w całej Europie musiały stawić czoła wielu przemianom – zarówno gospodarczym, jak i społecznym – i wciąż zmagają się z koniecznością dostosowania do obecnie panujących warunków.

2.3. Wsie i miasteczka stanowią – obok rolnictwa i leśnictwa – „szkielet” obszarów wiejskich, zapewniając miejsca pracy, usługi i edukację, służące zarówno samym wsiom i miasteczkom, jak i zapleczu złożonemu z wiosek i osad. Miasteczka z kolei są częścią zaplecza większych miast. Tworzy to związek pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, który charakteryzuje każdy region. Obszary miejskie i wiejskie świadczą sobie wzajemnie usługi – obszary miejskie są zależne od obszarów wiejskich w zakresie zaopatrzenia w żywność i są gotowym rynkiem dla produktów ze wsi, podczas gdy obszary wiejskie oferują rekreację i spokój mieszkańcom miast.

2.4. Na wielu obszarach wiejskich istnieje silna tradycja poczucia przynależności do wspólnoty. Ta tradycja słabnie, a wiele bardziej odległych obszarów wiejskich podupada i pustoszeje.

## 3. Szczególne wyzwania

3.1. W kilku ostatnich dziesięcioleciach społeczności wiejskie musiały zmierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z dążeń do centralizacji wielu usług, motywowanych ekonomią skali, a także z wyzwaniami wynikającymi z przemian w zakresie transportu i podróżowania oraz współczesnych przemian w trybie życia. Lokalne przedsiębiorstwa usługowe wyprowadzają się ze wsi; wiele sklepów, usług bankowych i pocztowych znika, a małe szkoły wiejskie są zamykane.

3.2. Choć obszary wiejskie ukrywają bezrobocie, jako że liczba bezrobotnych jest niewielka w porównaniu z obszarami miejskimi, to bezrobotni napotykać na dodatkowy problem dostępu do pomocy ośrodków wsparcia zatrudnienia, które znajdują się w miastach, a ponadto dotyka ich problem pogarszających się publicznych połączeń transportowych na obszarach wiejskich. Bezrobocie może być niskie, ponieważ wielu młodych ludzi wyjechało w poszukiwaniu szkoleń, wykształcenia lub zatrudnienia, a wielu z tych, którzy pozostali, pracuje za niskie wynagrodzenie.

3.3. Środki publiczne – tak istotne dla wsparcia społeczności wiejskich – są pod coraz większą presją budżetową ze względu na ogólny wzrost kosztów utrzymania i wzrost kosztów świadczenia usług.

3.4. Inwestycje w drogi i autostrady zachęcają do korzystania z prywatnego samochodu jako najłatwiejszego sposobu dotarcia do pracy. Ludzie są obecnie w o wiele większym stopniu gotowi podróżować na dalsze odległości, ale to z kolei doprowadziło do tego, że są w mniejszym stopniu zależni od zatrudnienia lub świadczenia usług w społeczności lokalnej.

<sup>(3)</sup> Autorstwa Ulli Herlitz i współpracowników; jest to praktyczny przykład najlepszych praktyk – ENRD: Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich; ELARD: Europejskie Stowarzyszenie Liderów na rzecz Rozwoju Rolnictwa; Ecovast: Europejska Rada ds. Wsi i Miasteczek.

<sup>(4)</sup> Ecovast była częścią dawnej sieci RURBAN DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.

3.5. Wzorce konsumenckie zmieniły się. Ludzie często robią zakupy tam, gdzie pracują, co zazwyczaj oznacza duże miasto lub miasto, a nie swoją wieś lub miasteczko. Dokonują też zakupów przez internet, z dostawą towarów do domu. To wszystko złożyło się na upadek lokalnych sklepów.

3.6. Młodzi ludzie wyjeżdżają z obszarów wiejskich, aby znaleźć szkolenia, wykształcenie i pracę w miastach. Aby przyciągnąć te osoby z powrotem do społeczności wiejskich, konieczne jest utrzymanie miejsc pracy na obszarach wiejskich. Głos młodych ludzi powinien jak najszybciej zabrzmieć w sercu demokracji lokalnej. Należy wspierać reprezentatywne organizacje młodzieżowe, by zachęcać je do udziału w sprawowaniu rządów. Podobnie, agencje gospodarcze i społeczne powinny wypróbować na ludziach młodych swoje porady i wsparcie finansowe.

3.7. Spójność międzypokoleniowa ulega osłabieniu ze względu na brak równowagi liczebnej między grupami wiekowymi. Bardzo ważne jest udostępnienie na obszarach wiejskich środków w zakresie zatrudnienia, dostosowanych do indywidualnych potrzeb, jak również szkół i opieki nad dziećmi oraz mieszkań w przystępnych cenach, by umożliwić młodym ludziom i rodzinom z dziećmi pozostanie w społecznościach wiejskich lub powrót do nich. Czasami mieszkańcy społeczności lokalnych mają inne poglądy na lokalną działalność gospodarczą. Konieczne jest prowadzenie dialogu i zrozumienie, aby móc wyważyć potrzebę spokoju i odpowiednie inicjatywy w zakresie tworzenia miejsc pracy.

#### 4. Możliwości

4.1. Inicjatywa Komisji dotycząca inteligentnych wsi ma zasadnicze znaczenie, zwłaszcza ze względu na obietnice w zakresie współpracy między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi Komisji. Sam program rozwoju obszarów wiejskich DG ds. Rolnictwa nie pozwoli zainwestować wystarczających środków w tę inicjatywę i konieczne jest zaangażowanie innych dyrekcji generalnych oraz prowadzenie inwestycji publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Po ocenie tej inicjatywy pilotażowej należy uwzględnić ją w każdym nowym programie wspólnej polityki rolnej i w programach regionalnych, a następnie wdrażać ją w taki sposób, aby w ramach ożywienia obszarów wiejskich objęła miasteczka.

4.2. Zasadnicze znaczenie dla wszystkich obszarów wiejskich ma łączność szerokopasmowa. Poprawa dostępności łączności szerokopasmowej – zarówno ruchomej, jak i stacjonarnej – mogłaby pomóc w prowadzeniu różnego rodzaju działań. Dotyczy to nie tylko rozwoju przedsiębiorstw i możliwości pracowania z domu, ale również poprawy jakości codziennego życia. Poprawa taka mogłaby umożliwić naukę online, dostęp do lepszej opieki zdrowotnej i sprzedaży usług dostępnych online. Istnieją już przykłady dobrych praktyk, gdy poprawa dostępu do internetu na obszarach wiejskich przyniosła korzyści społecznościom. Należałoby udostępnić podstawowe szkolenia z zakresu korzystania z internetu, zwłaszcza dla starszych obywateli.

4.3. Tam, gdzie to możliwe, należy zachęcać pracodawców do wspierania pracy zdalnej i wykorzystywania potencjalnych korzyści wynikających z partnerstw obszarów wiejskich i miejskich. Dzięki wsparciu udzielanemu w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich przedsiębiorcy prowadzący działalność mają możliwość przyciągnąć inwestycje wewnętrzne oraz opracowywać i sprzedawać produkty o wartości dodanej, takie jak żywność, napoje, dziedzictwo krajobrazowe i historyczne, działalność kulturalna, zdrowotna i rekreacyjna. Jednocześnie zaś mogą zapewnić dalsze przekazywanie umiejętności rzemieślniczych i środowiskowych właściwych dla obszarów wiejskich.

4.4. Należy zapewnić zintegrowany i połączony charakter usług publicznych w zakresie edukacji, szkoleń, opieki zdrowotnej i społecznej, przy czym usługi te powinny w sposób innowacyjny wykorzystywać osiągnięcia technologiczne, tak aby uniknąć dyskryminacji i wykluczenia, w szczególności osób starszych i nastolatków mieszkających na obszarach wiejskich. Rozproszone urzędy państwowe mogłyby stanowić przykład, jak zmniejszać nasycenie i zanieczyszczenie miast i obszarów miejskich, a jednocześnie promować poczucie sprawiedliwości na obszarach wiejskich. Władze lokalne odgrywają kluczową rolę w planowaniu na obszarach wiejskich i zapewnianiu pozytywnych działań w społecznościach wiejskich, dzięki czemu stymulują i wspierają perspektywy na przyszłość. Różne służby mogą wspólnie użytkować jeden budynek, a opuszczone budynki można przystosować do nowych zastosowań biznesowych, tworząc miejsca pracy, które mogą oferować szanse na dalszy rozwój działalności gospodarczej. Przy udostępnianiu takich odnowionych budynków należy wziąć pod uwagę potrzeby lokalnych organizacji pozarządowych oraz sektora prywatnego i publicznego.

4.5. Należy podjąć wysiłki, by rozwinąć poczucie rzeczywistego partnerstwa między (dużymi) miastami i sąsiednimi osadami, tak aby dzielić na wzajemnie uznawanych zasadach poczucie przynależności i identyfikacji oraz wspólnie prowadzić inwestycje. R.E.D. wraz z innymi organizacjami zaleciło w 2016 r. europejską strategię polityczną na rzecz obszarów wiejskich do 2030 r.<sup>(5)</sup> Innym przykładem podejmowanych działań jest projekt pilotażowy Twin Town organizacji Carnegie Trust. Zasady zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym powinny stosować się do partnerstw między obszarami miejskimi i wiejskimi.

<sup>(5)</sup> „Making Europe Grow with its Rural Territories” [Zapewnienie rozwoju Europy i jej obszarów wiejskich].

4.6. Drugi Europejski Parlament Wiejski w listopadzie 2015 r. przyjął manifest obszarów wiejskich Europy. Sieć Europejskiego Parlamentu Wiejskiego z partnerami z 40 krajów europejskich podejmuje działania dotyczące kwestii określonych w manifestie. Podejmuje starania na rzecz „ściślejszej współpracy między społecznościami, organizacjami i władzami na obszarach wiejskich i miejskich w celu osiągnięcia pełnych korzyści z powiązań społecznych, kulturowych i gospodarczych, które taka współpraca może przynieść, a także na rzecz ożywionej wymiany pomysłów i dobrych praktyk między podmiotami zaangażowanymi na obszarach wiejskich i miejskich”. Prace prowadzone są wśród wszystkich partnerów i dotyczą różnych kwestii takich jak: „miasteczka”, „zrównoważone usługi i infrastruktura” oraz „zintegrowany rozwój obszarów wiejskich i LEADER/rozwoj lokalny kierowany przez społeczność”; zakończą się one przedstawieniem i omówieniem sprawozdania podczas trzeciego Europejskiego Parlamentu Wiejskiego w Venhorst (Niderlandy) w październiku 2017 r.

4.7. Europejski Bank Inwestycyjny, zgodnie z obietnicami zawartymi w programie na lata 2017–2019, powinien opracować dostosowane do indywidualnych potrzeb systemy wsparcia małych przedsiębiorstw wiejskich – zarówno prywatnych, jak i społecznych – w tym spółdzielni. Przykładem takich działań może być wsparcie dla przedsiębiorstwa Niki's Sweets w Agros w Górach Troodos na Cyprze.

4.8. Na obszarach wiejskich bardzo aktywny jest sektor wolontariatu, który pomaga koordynować działania i organizować współpracę mieszkańców. Przedsiębiorstwa społeczne i wspólnotowe, takie jak 300 przedsiębiorstw społeczno-gospodarczych w Danii, które mają prawo stosować znak „RSV” oznaczający zarejestrowane przedsiębiorstwo społeczno-gospodarcze (RSV – Registreret Socialøkonomisk Virksomhed), czy kawiarnia Cletwr w środkowej Walii, w coraz większym stopniu przyczyniają się do zastępowania utraconych usług publicznych i prywatnych. Ich starania są zgodne z ideami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Istotne znaczenie dla tworzenia i zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw społecznych i wspólnotowych ma wsparcie i doradztwo organizacji takich jak Fundacja Plunketta.

4.9. Mieszkańcy wsi i małych miasteczek reprezentują różne środowiska i wszyscy muszą mieć prawo głosu w swych społecznościach lokalnych. Organy administracji publicznej najniższego szczebla – rady parafialne (sołectwa) lub (niewielkie) gminy – również powinny brać udział w lokalnym procesie decyzyjnym. Należy je wzmocnić i zwiększyć ich uprawnienia, aby mogły zaspokoić tę potrzebę. Ludzie są dumni ze swoich lokalnych społeczności; można to uznać za zasób i wykorzystać do zachęcania innych do angażowania się. Emerytowani przedsiębiorcy i osoby, które pracowały w sektorze publicznym lub społecznym, mają wiele umiejętności do zaferowania. Programy europejskie i lokalne pozwalają zrealizować projekty, które wspierają rozwój lokalnych partnerstw w danej wsi lub miasteczku; w ramach tego procesu wyłoniło się wielu przedsiębiorców społecznościowych. Pochodzą oni ze wszystkich sektorów i stali się ambasadorami swoich społeczności.

4.10. Wsie i miasteczka są ważną częścią kultury Europy. Często utrzymują swoje lokalne zwyczaje i tradycje. Miejscowości na obszarach wiejskich mają zazwyczaj „walor historyczny”, a ich architektura odzwierciedla lokalne materiały budowlane i przemiany stylów na przestrzeni wielu wieków. W centrach miasteczek zwykle zachowało się więcej lokalnych przedsiębiorstw i mniej jest standardowych fasad właściwych dla sieci handlowych – tak jak w centrach większych miast. Małe miejscowości na obszarach wiejskich są również ściśle powiązane z krajobrazem, wśród którego są położone, a położenie to jest elementem atmosfery wsi i miasteczka i odzwierciedla bardzo zróżnicowane pochodzenie osad – pozycje obronne na szczycie wzgórza, miejsce przeprawy, przystań, brzeg jeziora, wyspa, wybrzeże itp. Wartości kulturowe, jakie można znaleźć we wsiach i miasteczkach, powinny zajmować poczesne miejsce w promocji Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego przypadającego w 2018 r. oraz w inicjatywach organizowanych w trakcie tego roku. Ważną rolę w promocji tradycji i kultury mogą odegrać starsi mieszkańcy wsi i warto tworzyć im warunki do aktywnego działania w tym zakresie.

4.11. Wsie i miasteczka posiadają cenne atuty, które mogą wykorzystać w celu utrzymania lub rozwinięcia lokalnej gospodarki. Są one powiązane z lokalną produkcją rolną, leśną i energetyczną, agroturystyką, turystyką na obszarach wiejskich, turystyką związaną ze zdrowiem, festiwalami kulturalnymi oraz ochroną środowiska i edukacją. W całej Europie istnieją setki przykładów takich działań – choćby Kozard na Węgrzech i Alston Manor w Anglii – z których inni mogą skorzystać. Cenny wkład w opisanie i zrozumienie znaczenia roli, jaką odgrywają wsie i miasteczka, wnosi również przygotowane przez Ecovast sprawozdanie „The Importance of Small Towns” [Znaczenie małych miast].

4.12. Przyszła polityka dotycząca obszarów wiejskich, którą entuzjastycznie przyjęto na konferencji Cork 2.0 we wrześniu 2016 r., powinna pomóc państwom członkowskim i regionom w opracowywaniu polityk wsparcia obszarów wiejskich oraz zachęcaniu do realizacji projektów w ramach programów europejskich. Wdrożenie przedstawionego na konferencji Cork 2.0 mechanizmu przekrojowego uwzględniania rozwoju obszarów wiejskich w strategiach politycznych ma zasadnicze znaczenie dla UE, państw członkowskich i regionów.



4.13. Promowane przez UE metoda LEADER i rozwój lokalny kierowany przez społeczność zapewniają narzędzia wspomagające wzmocnienie społeczności wiejskich i zwiększanie ich kompetencji. Inicjatywa LEADER i lokalne grupy działania mogą wspierać lokalne wysiłki na rzecz rozwijania przedsiębiorstw – zarówno prywatnych, jak i nienastawionych na zysk – oraz na rzecz rozpoczynania i rozwijania działalności, a także starania na rzecz zapewnienia klimatu zaangażowania i wsparcia na szczeblu lokalnej społeczności. Inicjatywa LEADER była do 2014 r. wspierana z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale od 2015 r. również inne fundusze strukturalne i inwestycyjne mogą wdrażać tę metodologię w ramach wykorzystywania wielu funduszy i stosowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Wymaga to ściślejszej współpracy, której dobrym przykładem mogą być IRD Duhallow, SECAD w hrabstwie Cork i PLANED w Walii, od wielu lat wdrażające oddolny rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

4.14. W ramach programów europejskich wiele projektów na obszarach wiejskich umiejętnie wykazuje olbrzymią różnorodność „dobrych praktyk” w miasteczkach i wsiach. Dobre praktyki wskazują również na konieczność istnienia podmiotów pośredniczących, które wspierają przedsiębiorców i małe grupy, a także na znaczenie tych podmiotów.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

George DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawiedliwość klimatyczna”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 081/04)

Sprawozdawca: **Cillian LOHAN**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	23.2.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	194/12/8

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Pojęcie sprawiedliwości klimatycznej postrzega zmianę klimatu jako kwestię polityczną i etyczną, a nie wyłącznie środowiskową. Koncepcja ta jest zazwyczaj rozpatrywana w globalnym kontekście współzależności przestrzennych i czasowych z uwzględnieniem faktu, że skutki zmiany klimatu często najdotkliwiej odczuwają osoby w najtrudniejszej sytuacji i najubożsi w społeczeństwie mimo tego, że grupy te są najmniej odpowiedzialne za emisje, które wywołały kryzys klimatyczny. Patrząc w szerszym kontekście, w niniejszej opinii koncepcja sprawiedliwości klimatycznej uznaje potrzebę zajęcia się kwestią często nieproporcjonalnego wpływu zmiany klimatu na obywateli i społeczeństwa zarówno w krajach rozwijających się, jak i w gospodarkach rozwiniętych.

1.2. EKES jest zdania, że wszyscy obywatele mają prawo do zdrowego i czystego środowiska i słusznie oczekują, że rządy wezmą odpowiedzialność za swoje zobowiązania krajowe oraz wkłady ustalane na poziomie krajowym w ramach porozumienia paryskiego dotyczące czynników napędzających zmianę klimatu i zagrożenia z nią związane, uznając nie tylko bardziej oczywiste aspekty ekologiczne i gospodarcze, ale również wpływ społeczny.

1.3. Komitet proponuje rozpoczęcie dyskusji nad unijną kartą praw w dziedzinie klimatu, która obejmie prawa obywateli UE i środowiska w kontekście wyzwań związanych z globalną zmianą klimatu. Uznając główną rolę UE w nawoływaniu do utworzenia solidnego i sprawiedliwego systemu prawnego w zakresie klimatu na poziomie międzynarodowym, EKES zachęca instytucje UE i rządy krajowe do dokonania przeglądu stosowania zasad sprawiedliwości klimatycznej na wszystkich poziomach: globalnym, europejskim, krajowym i w wymiarze społeczności lokalnych. Do realizacji tego zamierzenia można by wykorzystać europejski semestr. Sprawiedliwość klimatyczna to sprawiedliwość z punktu widzenia ludzi i środowiska, od którego wszyscy zależymy, gdyż obie te kwestie są ze sobą powiązane. W tym kontekście EKES przypomina o dwóch niedawnych inicjatywach: „Światowym pakcie na rzecz środowiska” oraz „Powszechnej deklaracji praw ludzkości”.

1.4. Systemy produkcji i konsumpcji muszą dostosować się do zmiany klimatu i łagodzić jej skutki. Przejście to będzie musiało nastąpić na skalę globalną i na poziomie sektorów, a UE może odegrać w nim główną rolę. Należy określić sektory przedsiębiorstw najbardziej podatne na zagrożenia i najwrażliwszych pracowników i udzielić odpowiedniego wsparcia. W szczególności w okresie przejściowym należy wspierać systemy żywnościowe oraz ich zainteresowane strony. Zrównoważona konsumpcja żywności musi mieć swój początek na etapie przygotowywania gleby i zarządzania systemami przyrodniczymi, aby stworzyć fundamenty dla produkcji żywności. UE powinna dawać innym przykład, promując zrównoważone gospodarowanie glebą i jej ochronę.

1.5. Siłę konsumentów w osiągnięciu tej zmiany można wykorzystać jedynie, jeśli będą oni mieli zrównoważone alternatywy etyczne, które nie spowodują znaczącego zmniejszenia udogodnień bądź jakości w zakresie usług, użytkowania lub dostępności. Nowe modele gospodarcze takie jak gospodarka cyfrowa, konsumpcja współdzielona i gospodarka o obiegu zamkniętym, a także współpraca międzynarodowa w celu globalnego i sektorowego przejścia na te modele, mogą posłużyć za podstawę realnych alternatywnych rozwiązań dla konsumentów.

1.6. Mechanizmy wsparcia, w tym pieniądze publiczne oraz instrumenty i zachęty gospodarcze, należy wykorzystywać z myślą o zapewnieniu infrastruktury i odpowiedniego wsparcia dla konsumentów pragnących prowadzić niskoemisyjny tryb życia. Obejmuje to pomoc w sprostaniu wyższym kosztom etycznych i zrównoważonych towarów i usług o długim cyklu życia, a jednocześnie dopilnowanie, by nie ucierpiała na tym konkurencyjność.

1.7. Trzeba dokonać mapowania przenoszenia miejsc pracy w gospodarce niskoemisyjnej oraz jak najwcześniej określić związane z tym szanse. Pozwoli to na opracowanie i wdrożenie najbardziej skutecznej polityki w celu zapewnienia, by pracownicy byli chronieni, a jakość ich życia została zachowana podczas sprawiedliwej transformacji.

1.8. EKES przypomina apel o stworzenie europejskiego centrum monitorowania ubóstwa<sup>(1)</sup>, które gromadziłoby wszystkie zainteresowane strony w celu opracowania europejskich wskaźników ubóstwa energetycznego. Sprawiedliwość dla wszystkich obywateli oznacza powszechne zapewnienie czystej i dostępnej energii po przystępnych cenach.

1.9. Komitet wzywa do zniesienia dotacji na paliwa kopalne i dokonania zwrotu w kierunku przejścia na energię ze źródeł odnawialnych.

1.10. Skuteczne strategie zrównoważonego rozwoju są uzależnione od zagwarantowania, że wsparcie dla transformacji będzie jasno określone i otrzyma priorytet oraz odpowiednie finansowanie. W związku z tym UE powinna rozpocząć niezbędne negocjacje międzynarodowe mające na celu osiągnięcie światowego porozumienia, które może złączyć czynniki zmiany klimatycznej i wesprzeć bardziej zrównoważony globalny model ekonomiczny.

## 2. Kontekst i uzasadnienie opinii

2.1. Opinia z inicjatywy własnej wpisuje się w plan prac Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego na 2017 r. Sprawiedliwość klimatyczna to zagadnienie dotyczące nas wszystkich. Tymczasem brakuje działań UE w tym obszarze. Stanowi to szansę dla EKES-u objęcia wiodącej roli i przedstawienia wstępnych propozycji, zwłaszcza w odniesieniu do Europy. Konieczne jest głębsze omówienie wielu aspektów sprawiedliwości klimatycznej, na przykład kwestii globalnego i indywidualnego podziału uprawnień do emisji.

2.2. Komitet pragnie zająć instytucjonalne stanowisko, aby przedstawić poglądy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego podczas debaty nad skutkami zmiany klimatu, a także zastanowić się nad najlepszym sposobem przeciwdziałania tym skutkom w sprawiedliwy sposób.

2.3. W kontekście przyjętych na szczelbu międzynarodowym celów zrównoważonego rozwoju ONZ, porozumienia paryskiego oraz z uwagi na fakt, że skutki zmiany klimatu są już odczuwane, należy poprzez konkretne działania nadać wyższy priorytet sprawiedliwości klimatycznej.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. Pojęcie sprawiedliwości klimatycznej postrzega zmianę klimatu jako kwestię polityczną i etyczną, a nie wyłącznie środowiskową. Uznaje, że jej skutki często najdotkliwiej odczuwają osoby w najtrudniejszej sytuacji i najubożsi w społeczeństwie. Koncepcja ta jest zazwyczaj rozpatrywana w globalnym kontekście współzależności przestrzennych i czasowych, ze szczególnym naciskiem na odpowiedzialność państw, których rozwój nastąpił w oparciu o eksploatację zasobów naturalnych.

3.2. Zakres celów zrównoważonego rozwoju wykracza poza zakres poprzedzających je milenijnych celów rozwoju, uznając wzajemną rozliczalność, współodpowiedzialność, wspólne działania oraz potrzebę pluralistycznego procesu uczestnictwa. Uznając główną rolę UE w nawoływaniu do utworzenia solidnego i sprawiedliwego systemu prawnego w zakresie klimatu na poziomie międzynarodowym, EKES zachęca instytucje UE i rządy krajowe do podjęcia działań w kontekście sprawiedliwości klimatycznej na wszystkich poziomach, czyli globalnym, europejskim, krajowym i społeczności lokalnych. Do realizacji tego zamierzenia można by wykorzystać europejski semestr. Tak więc w niniejszej opinii koncepcja sprawiedliwości klimatycznej uznaje potrzebę zajęcia się kwestią często nieproporcjonalnego wpływu zmiany klimatu na obywateli i społeczeństwa zarówno w krajach rozwijających się, jak i w gospodarkach rozwiniętych.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u „W kierunku skoordynowanych działań europejskich na rzecz zapobiegania ubóstwu energetycznemu i zwalczania go” (Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 21).

3.3. Problemem jest niechęć do polityki klimatycznej, mimo korzyści z niej płynących, gdyż uważa się, że przynosi ona szkody przeciętnemu obywatelowi, konkretnym sektorom (np. rolno-spożywcemu czy transportowi), bądź też społecznościom i podmiotom uzależnionym od paliw kopalnych.

3.4. Różne inicjatywy polityczne koncentrują się na sektorach i obszarach, na które duży wpływ ma zmiana klimatu, takich jak np. ochrona zdrowia, transport, rolnictwo, energia. Sprawiedliwość klimatyczna może stanowić kompleksowe zintegrowane podejście pozwalające zadbać o to, by przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną odbywało się w sprawiedliwy i równomierny sposób.

3.5. Trzeba odnotować, że sprawiedliwość klimatyczna nie dotyczy jedynie podmiotów bezpośrednio dotkniętych skutkami zmiany klimatu, lecz również tych, na które wpływają czynniki napędzające tę zmianę ze względu na ich zależność od towarów, usług i stylu życia kojarzonych z wysokimi emisjami i niską zasobooszczędnością.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Sprawiedliwość społeczna

4.1.1. EKES sądzi, że wszyscy obywatele mają prawo do zdrowego i czystego środowiska i słusznie oczekują, że rządy wezmą odpowiedzialność za podjęte zobowiązania i ustalone na poziomie krajowym wkłady w ramach porozumienia z Paryża w kontekście czynników napędzających zmianę klimatu i zagrożeń z nią związanych, uznając nie tylko bardziej oczywiste aspekty ekologiczne i gospodarcze, ale również wpływ społeczny.

4.1.2. Europejski filar praw socjalnych ma służyć za kompas dla odnowionego procesu konwergencji w kierunku lepszych warunków życia i pracy w państwach członkowskich. Opiera się on na 20 zasadach, z których wiele zostanie dotkniętych albo bezpośrednio zmianą klimatu, albo pośrednio potrzebą przejścia na nowe modele gospodarcze.

4.1.3. EKES proponuje rozpocząć debatę w sprawie opracowania karty praw w dziedzinie klimatu w kontekście praw człowieka i praw socjalnych. Objęłaby ona prawa obywateli i środowiska w związku z wyzwaniem zmiany klimatu. W tym kontekście EKES przypomina o projekcie dotyczącym „Powszechnej deklaracji praw ludzkości”, opracowanym przez Corinne Lepage z myślą o konferencji COP 21 w 2015 r.

4.1.4. Prawa przyrody uznaje się już w ustawodawstwie różnych krajów na świecie. Na przykład w Niderlandach organizacja pozarządowa Urgenda Foundation wygrała w 2015 r. proces przeciwko rządowi. Holenderski Sąd Najwyższy podtrzymał zasadę, zgodnie z którą rząd może ponosić odpowiedzialność prawną za niepodjęcie wystarczających działań w celu zapobieżenia przewidywalnym szkodom wynikającym ze zmiany klimatu. Podobne sprawy są obecnie przygotowywane w Belgii i Norwegii. Ponadto inicjatywy takie, jak „Światowy pakt na rzecz środowiska”, który zapoczątkowano w dniu 24 czerwca 2017 r., wychodzą naprzeciw potrzebie sprawiedliwego globalnego ładu środowiskowego poprzez uzupełnienie „trzeciej generacji praw” za pomocą ogólnego, przekrojowego i uniwersalnego instrumentu referencyjnego.

4.1.5. Istnieje potrzeba dopilnowania, by najbardziej wrażliwe grupy społeczne nie ponosiły niesprawiedliwego obciążenia, a koszty przejścia na przyjazny klimatowi model gospodarczy zostały rozłożone równomiernie. Przykładowo, zasadę „zanieczyszczający płaci” należy wdrożyć i stosować wobec podmiotów tworzących zanieczyszczenia i czerpiących z tego zyski, nie zaś na poziomie użytkownika końcowego w wypadkach, gdy nie istnieje realna alternatywa. EKES przeanalizował już rygorystyczne i właściwe stosowanie tej ważnej zasady<sup>(2)</sup>.

4.1.6. Liczba migrantów wszelkich typów (w tym uchodźców klimatycznych) wzrośnie na skutek wysiedleń<sup>(3)</sup>. Już teraz widać, jak UE jest nieprzygotowana do sprostania temu wyzwaniu, a ponadto, jak nieproporcjonalnie rozkłada się wśród państw członkowskich ciężar z tym związany. EKES podkreślał już, że brak równowagi procesów gospodarczych może jeszcze bardziej zdestabilizować sytuację<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Opinia w sprawie skutków konkluzji konferencji COP 21 w dziedzinie europejskiej polityki transportowej (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10).

<sup>(3)</sup> Opinia w sprawie integracji uchodźców w UE (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 19).

<sup>(4)</sup> Konsensus europejski w sprawie rozwoju (Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 71).

4.1.7. Jak stwierdzono w niedawnym badaniu Parlamentu Europejskiego na temat uchodźców klimatycznych, na poziomie UE brakuje odrębnego instrumentu dla „osób przesiedlonych ze względów środowiskowych”. Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony jest politycznie uciążliwym instrumentem reagowania na masowe wysiedlenia. EKES popiera stanowisko, że traktat z Lizbony zapewnia wystarczająco szeroki mandat do dokonania przeglądu polityki imigracyjnej w celu uregulowania statusu „osób przesiedlonych ze względów środowiskowych”.

#### 4.2. Sektor rolno-spożywczy

4.2.1. Systemy produkcji żywności i sposoby odżywiania się ulegną przeobrażeniu, aby dostosować się do zmiany klimatu i łagodzić jej skutki. Wszyscy obywatele są zależni od sektora rolno-spożywczego (np. rolnicy, rodziny, podmioty łańcucha dostaw, konsumenci), tak więc przechodzenie na niskoemisyjne społeczeństwo musi zapewniać pomoc i ułatwienia dla dotkniętych przemianami podmiotów. Ponadto proces ten będzie musiał nastąpić w skali globalnej i na poziomie sektorowym, a UE może odegrać główną rolę.

4.2.2. Zmiana klimatu niesie ze sobą olbrzymie wyzwania dla europejskiego rolnictwa zarówno jako kluczowego czynnika zmian klimatu, jak i sektora w pierwszym rzędzie dotkniętego jej konsekwencjami.

4.2.3. Trzeba ponownie zdefiniować rolnictwo w związku z jego naturalnymi systemami absorpcyjnymi, usługami ekosystemowymi, które są w stanie złagodzić niektóre skutki zmiany klimatu. Należy je więc uznać, a finansowanie publiczne za pośrednictwem WPR trzeba skierować na wspieranie tych usług świadczonych przez sektor rolny, gdyż ich celem jest produkcja żywności. Ta ogólna koncepcja znalazła poparcie w przyjętej niedawno opinii<sup>(5)</sup>.

4.2.4. Zrównoważona konsumpcja żywności musi mieć swój początek na etapie przygotowywania gleby i zarządzania środowiskiem naturalnym, aby stworzyć fundamenty dla produkcji żywności. EKES zwraca uwagę, że trzeba rozpocząć dyskusję na temat konieczności opracowania dyrektywy ramowej w sprawie gleby oraz wyraźnie wskazać na znaczenie promowania zrównoważonego gospodarowania glebą i jej ochrony<sup>(6)</sup>. Ochrona gleby i rola gleby w usługach ekosystemowych leży w centrum zainteresowania obecnej estońskiej prezydencji w Radzie<sup>(7)</sup>.

4.2.5. EKES popiera koncepcję zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Osiągnięcie konsensusu w sprawie potrzeby zmiany podejścia do spożycia mięsa będzie się wiązać ze wskazaniem szans i możliwości wsparcia, aby zapewnić sprawiedliwe zmiany wszystkim podmiotom zależnym od tego sektora.

4.2.6. Na sektor ten wpływają także czynniki napędzające zmianę klimatu, a zwłaszcza uzależnienie od paliw kopalnych w produkcji żywności, przetwórstwie, transporcie i pakowaniu. Należy sformułować politykę odzwierciedlającą ograniczony charakter obecnego modelu rolno-spożywczego oraz nakreślić działania przybliżające nas do zrównoważonej i przyjaznej dla środowiska przyszłości dla rolników.

4.2.7. Polityka ochrony środowiska nie musi stać w sprzeczności z pilnymi potrzebami sektora rolnego, jeśli wdroży się mechanizmy wsparcia ułatwiające przejście w kierunku społeczeństwa niskoemisyjnego.

#### 4.3. Konsumenci

4.3.1. Siłę konsumentów w osiągnięciu tej zmiany można wykorzystać jedynie wtedy, gdy będą oni mieli zrównoważoną, etyczną alternatywę, która nie spowoduje zmniejszenia udogodnień bądź jakości w zakresie usług, użytkowania lub dostępności. Nowe modele gospodarcze, takie jak gospodarka cyfrowa, konsumpcja współdzielona i gospodarka o obiegu zamkniętym, a także współpraca międzynarodowa w celu globalnego i sektorowego przejścia na te modele, mogą posłużyć za podstawę realnych alternatywnych rozwiązań dla konsumentów.

4.3.2. Zbyt często niewłaściwie stosuje się zasadę „zanieczyszczający płaci” i opłaty nakłada się na konsumentów, gdy nie dysponują oni żadną realną alternatywą. Konsumenci muszą mieć możliwość wyboru zanim cena stanie się skutecznym instrumentem zmiany zachowań w pożądanym kierunku.

<sup>(5)</sup> Opinia w sprawie możliwego przekształcenia wspólnej polityki rolnej (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10).

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Gospodarka o obiegu zamkniętym – nawozy” (Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 80).

<sup>(7)</sup> Opinia w sprawie użytkowania gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych (zob. s. 72 niniejszego Dziennika Urzędowego).

4.3.3. Opłata za plastikowe torby jest dobrym przykładem – konsument musi za nie zapłacić, ale ma wybór i może wziąć własną torbę lub posłużyć się pudełkiem udostępnianym przez sprzedawcę. W ten sposób można osiągnąć zmianę zachowań na szeroką skalę.

4.3.4. Zaś opodatkowanie paliw kopalnych (np. ropy) na poziomie konsumenta może doprowadzić do niezadowolenia i zwiększenia wydatkowania dochodów rozporządzalnych na paliwa. Ponadto może sprzyjać powstawaniu nielegalnego rynku wtórnego, utrzymując zyski zanieczyszczającego na niezmiennym poziomie. Sytuację tę pogarsza brak wyodrębnienia takich podatków w większości przypadków. Obywatele mają poczucie, że polityka przeciwdziałania zmianie klimatu łączy się z niesprawiedliwym karaniem osób, które nie mają wyboru i muszą funkcjonować w ramach gospodarki korzystającej z paliw kopalnych.

4.3.5. Mechanizmy wsparcia, w tym pieniądze publiczne oraz instrumenty gospodarcze, należy inwestować z myślą o zapewnieniu infrastruktury i odpowiedniego wsparcia dla konsumentów pragnących prowadzić niskoemisyjny tryb życia. Obejmuje to pomoc w sprostaniu wyższym kosztom etycznych i zrównoważonych towarów i usług o długim cyklu życia. Mogłoby to przyjąć postać partnerstw publiczno-prywatnych. Branża motoryzacyjna jest dobrym przykładem producenta wykorzystującego z powrotem finansowanie w celu poprawy dostępu klientów do nowych samochodów. Można by zaoferować podobne rodzaje wsparcia innym sektorom, np. sprzętu AGD, modernizacji domów czy firm.

4.3.6. Wykorzystanie publicznych pieniędzy na wspieranie systemów i infrastruktury zwiększających zależność użytkowników końcowych od czynników napędzających zmianę klimatu i inwestowanie w nie stoi w sprzeczności z podejmowanymi jednocześnie wysiłkami na rzecz ograniczenia skutków zmiany klimatu i zarządzania nimi. Konsumentom są w największym stopniu tym dotknięci. Wybór między wyższymi opłatami za zanieczyszczenie lub zupełnym zrezygnowaniem z danego produktu nie jest sprawiedliwym wyborem dla obywateli.

4.3.7. Panuje pogląd, że zrównoważony styl życia i zrównoważona konsumpcja są możliwe jedynie przy wysokich dochodach. Etyczne, przyjazne dla środowiska i zrównoważone wybory nie są dostępne dla wszystkich w równym stopniu. Wycenie obejmującej klimatyczne koszty (takie jak zasobochłonność) towarów i usług powinny towarzyszyć ramy polityczne kwestionujące ten pogląd i poprawiające łatwość dostępu dla wszystkich konsumentów.

4.3.8. Ustawodawstwo UE dotyczące ochrony konsumentów zostało stworzone, zanim ONZ w 1999 r. uznała zrównoważoną konsumpcję za podstawowe prawo konsumenta. Stąd też w ustawodawstwie tym nie ma mowy o zrównoważonej konsumpcji<sup>(8)</sup>. EKES ponawia zatem swój apel o przyjęcie polityki w tym zakresie. Ma to szczególne znaczenie w kontekście celów zrównoważonego rozwoju i inicjatywy na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.3.9. Bez alternatywy konsument pozostaje bez wyboru; często kończy się to ubóstwem/złymi decyzjami/niezdrowymi lub nierównoważonymi wyborami, co budzi niechęć do polityki ochrony środowiska, którą postrzega się jako niekorzystną dla użytkownika końcowego. Tymczasem podmioty, które czerpią korzyści z systemu, nie ponoszą kosztów, a wręcz się bogacą, przez co powiększają się nierówności – i to pod pozorem ochrony środowiska – co jest sprzeczne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

#### 4.4. Zmiany stanu na rynku pracy

4.4.1. Trzeba koniecznie chronić wszystkich pracowników w okresie przejściowym, zarówno tych, którzy posiadają niewielkie lub nienadające się do przeniesienia umiejętności, jak i tych na wysoko wykwalifikowanych stanowiskach. Należy określić sektory najbardziej podatne na zagrożenia i najwrażliwszych pracowników oraz udzielić odpowiedniego wsparcia. Automatyzacja miejsc pracy w ramach gospodarki niskoemisyjnej może doprowadzić do likwidacji pewnych miejsc pracy<sup>(9)</sup>.

4.4.2. Kształcenie i przekwalifikowanie zawodowe zaliczane są do środków zapewnienia takiej ochrony. Pracownicy, którzy tracą pracę w wyniku zmiany klimatu lub ze względu na konieczność zniesienia zależności od czynników napędzających zmianę klimatu, nie mogą być jedynymi płacącymi za te przemiany.

<sup>(8)</sup> Opinia w sprawie: „Wspólna lub uczestnicząca konsumpcja: model zrównoważonego rozwoju w XXI wieku” (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1).

<sup>(9)</sup> Opinia w sprawie: „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.” (zob. s. 44 niniejszego Dziennika Urzędowego).

4.4.3. Określenie na wczesnym etapie umiejętności potrzebnych do pełnego uczestnictwa w tych nowych modelach gospodarczych to jeden aspekt rozwiązania. Trzeba również określić je w kontekście istniejących stosunków pracy i zależności od obecnego niezrównoważonego modelu.

4.4.4. Ważne jest, aby w miarę możliwości chronić i zachować społeczności oraz ułatwić przemiany, tak aby miały one jak najmniejszy wpływ na sytuację dotkniętych nimi osób, zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym.

4.4.5. W nowych proponowanych modelach gospodarczych, w tym w ramach gospodarki funkcjonalnej, konsumpcji współdzielonej i gospodarki o obiegu zamkniętym, wyraźnie wskazuje się nowe możliwości. W związku z tym UE powinna rozpocząć niezbędne negocjacje międzynarodowe mające na celu wypracowanie globalnego modelu ekonomicznego.

#### 4.5. Zdrowie

4.5.1. Zmiana klimatu i czynniki ją napędzające wiążą się z kosztami dla zdrowia. Można je mierzyć odsetkiem zgonów i chorób związanych z zanieczyszczeniem powietrza. Stanowi to koszt zarówno dla społeczeństwa, jak i publicznych systemów opieki zdrowotnej. Systemy te muszą uwzględnić rolę zmiany klimatu i napędzających ją czynników w sektorze zdrowia.

4.5.2. Istnieje związek pomiędzy zdrowiem i dobrobytem a dostępem do przyrody (IEEP). Wiele państw członkowskich stoi w obliczu wyzwań zdrowotnych i społecznych, takich jak otyłość, choroby psychiczne, wykluczenie społeczne, hałas i zanieczyszczenie powietrza, które nieproporcjonalnie obciążają grupy w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i grupy szczególnie wrażliwe.

4.5.3. Przeciwdziałanie zmianie klimatu przez inwestycje w przyrodę oznacza nie tylko zaprzestanie inwestowania w czynniki zanieczyszczające, ale także inwestowanie w składowanie dwutlenku węgla w naturalnych ekosystemach. Istotne korzyści dla zdrowia są dwojakie: zapobieganie pogarszającemu się stanowi zdrowia oraz promowanie aktywnego stylu życia prowadzącego do lepszego zdrowia obywateli i społeczności. Uznanie tego aspektu pomoże wyważyć decyzje polityczne, które będą w większym stopniu oparte na danych i dowodach.

#### 4.6. Energia

4.6.1. Produkcja energii ze źródeł odnawialnych jako odsetek zużycia energii elektrycznej wzrosła w UE ponad dwukrotnie w latach 2004–2015 (z 14 do 29 %). Niemniej zapotrzebowanie na energię nadal jest ogromne w systemach ogrzewania, w budynkach, przemyśle i transporcie. Czynione są postępy, ale z bardzo niskiego poziomu, np. udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu paliwa w transporcie wzrósł w tym samym okresie z 1 do 6 %.

4.6.2. Ubóstwo energetyczne jest problemem w całej Europie i choć jego znaczenie i kontekst mogą się różnić między poszczególnymi krajami, to dowodzi ono potrzeby dopilnowania, by polityka dotycząca zmiany klimatu koncentrowała się na ochronie grup najbardziej wrażliwych.

4.6.3. EKES przypomina apel o stworzenie europejskiego centrum monitorowania ubóstwa<sup>(10)</sup>, które gromadziłoby wszystkie zainteresowane strony w celu opracowania europejskich wskaźników ubóstwa energetycznego. Sprawiedliwość dla wszystkich obywateli oznacza powszechne zapewnienie czystej i dostępnej energii po przystępnych cenach.

4.6.4. Strategie mające przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu w UE mogą również być rozwiązaniem dla utworzenia infrastruktury i dostaw czystej energii, poprzez przeniesienie dotacji i koordynowanie woli politycznej.

4.6.5. Polityka wspierająca dotacje na paliwa kopalne, bezpośrednio lub pośrednio, stanowi odwrócenie zasady „zanieczyszczający płaci”, gdyż w takim wypadku to zanieczyszczający dostaje pieniądze. Wiele z tych dotacji jest niewidocznych dla użytkownika końcowego, ale ostatecznie są one uzyskiwane ze środków publicznych. W niedawnej opinii<sup>(11)</sup> zaapelowano już o zaprzestanie w UE dotacji szkodliwych dla środowiska (EHS), a w opinii w sprawie: „Zrównoważony rozwój: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE”<sup>(12)</sup> podkreślono potrzebę wdrożenia istniejących już zobowiązań, aby wyeliminować EHS, oraz potrzebę zdecydowanego propagowania reformy w zakresie podatków ekologicznych.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1).

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Zrównoważonego rozwoju: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41).

4.6.6. Wsparcie powinno być dostępne dla wszystkich. Dotacje powinny koncentrować się na energii ze źródeł odnawialnych, natomiast dotacje dla czynników napędzających zmianę klimatu należy pilnie znieść, a odstępstwa powinny być stosowane w bardziej sprawiedliwy sposób, przede wszystkim nie wobec podmiotów, które mogą zapłacić najwięcej ani wobec tych, które czerpią korzyści z produktów zanieczyszczających. Według MFW, obecnie dotacje na paliwa kopalne sięgają w wymiarze globalnym 10 mln USD na minutę. Ich zniesienie zwiększyłoby dochody rządowe o 3,6 % światowego PKB, zmniejszyło emisje o ponad 20 %, ograniczyło o ponad połowę przedwczesne zgony spowodowane zanieczyszczeniem powietrza oraz zwiększyło światowy dobrobyt gospodarczy o 1,8 bln USD (2,2 % światowego PKB). Dane te ilustrują niesprawiedliwy charakter obecnego systemu.

4.6.7. Skuteczne strategie zrównoważonego rozwoju są uzależnione od zapewnienia, że wsparcie dla transformacji będzie jasno określone i otrzyma priorytet oraz odpowiednie finansowanie.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Partnerstwa UE na rzecz rozwoju i wyzwania związane z międzynarodowymi umowami podatkowymi”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 081/05)

Sprawozdawca: **Alfred GAJDOSIK**

Współsprawozdawca: **Thomas WAGNSONNER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/0/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera politykę rozwoju, w której rozwój postrzegany jest jako proces dokonujący się między równouprawnionymi krajami, w oparciu o szacunek i suwerenne decyzje. Finansowanie i realizacja celów zrównoważonego rozwoju, ustalonych na poziomie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), wymagają globalnie skoordynowanych wysiłków. Podkreśla się, że Rada Gospodarczo-Społeczna ONZ mogłaby odgrywać jeszcze bardziej znaczącą rolę jako odpowiednie forum do zajmowania się kwestiami podatkowymi. W ten sposób zapewni się nakierowanie działań w ramach agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 na cele zrównoważonego rozwoju oraz udział wszystkich krajów na równych prawach.

1.2. W kontekście międzynarodowych porozumień służących zreformowaniu międzynarodowego prawa podatkowego, np. poprzez plan działania OECD w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), trzeba przeanalizować skutki tych międzynarodowych starań reformatorskich dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju i uwzględnić je w większym stopniu w dalszym rozwijaniu międzynarodowej polityki podatkowej. EKES zauważa, że osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju wymaga zasobów finansowych. Wiele państw mierzy się jednak z poważnymi wyzwaniami związanymi z generowaniem dochodów publicznych za pomocą wpływów podatkowych. Przyczyny tego stanu rzeczy w przypadku krajów rozwijających się leżą, po pierwsze, w trudnych do wdrożenia systemach podatku dochodowego i podatku od sprzedaży, a po drugie w globalnej konkurencji podatkowej w dziedzinie podatku dochodowego od osób prawnych, a także w strukturze konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. Kolejne związane z tym czynniki dotyczą ograniczonej zdolności i niedostatecznego przepływu informacji.

1.3. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że Unia Europejska (UE) i jej państwa członkowskie podjęły znaczne wysiłki w kontekście międzynarodowej reformy mającej przezwyciężyć słabości międzynarodowego systemu podatkowego. Wysiłki te przyjmuje się z zadowoleniem. Należy je wspierać i skutecznie wdrażać oraz poddać wreszcie regularnemu monitorowaniu. Za przeprowadzeniem tych reform opowiadają się w pierwszej kolejności największe kraje uprzemysłowione OECD. Warto się zastanowić, czy ONZ, jako organizacja o zasięgu ogólnosiwiatowym, której członkami są zwłaszcza kraje rozwijające się, nie byłaby lepszym forum dla dalszego rozwijania międzynarodowej polityki podatkowej na szczeblu globalnym. EKES odnotowuje jednak brak zasobów i personelu w Komitecie ONZ ds. podatków. ONZ powinna zatem zostać wyposażona w wystarczające środki.

1.4. Unijne działania w zakresie międzynarodowej przejrzystości podatkowej oraz w zakresie planu przeciwdziałania BEPS wpłyną także na kraje rozwijające się. EKES z zadowoleniem przyjmuje zajęcie stanowiska przez Parlament Europejski (PE) oraz przez Komisję Europejską na temat punktów wspólnych dla polityki podatkowej i polityki rozwojowej. EKES pozytywnie ocenia powołanie przez Komisję Platformy na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Przedstawione tam w postaci dokumentu roboczego narzędzia, dotyczące efektów rozlewania się wynikających z konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, mogą dla państw członkowskich stanowić cenną podstawę do rozważań nad przegładem tych konwencji zawartych z krajami rozwijającymi się.

1.5. EKES zauważa, że w 2015 r. PE w swym sprawozdaniu zaapelował o szereg udoskonaleń, które nie zostały jeszcze wdrożone. W tym kontekście EKES odwołuje się do swych wcześniejszych opinii, a w szczególności do wniosków dotyczących sprawozdawczości odrębnej dla każdego kraju oraz zwalczania prania pieniędzy poprzez wpisanie praw własności do publicznych rejestrów. EKES wskazuje, że przygotowywana jest lista jurysdykcji podatkowych odmawiających współpracy. Nawołuje do większych wysiłków na rzecz realizacji postulatów Parlamentu Europejskiego i zaleca skonfrontowanie się z niesłabnącą krytyką ze strony organizacji pozarządowych. Słuszne jest wspieranie wprowadzenia tych środków na całym świecie za pomocą międzynarodowych porozumień podatkowych, aby poprawić stan wiedzy organów podatkowych w krajach rozwijających się. Celem powinno być osiągnięcie takich samych standardów na całym świecie i umożliwienie krajom rozwijającym się uczestnictwa w ich opracowywaniu na równych zasadach.

1.6. EKES apeluje o zapewnienie spójności między międzynarodową polityką podatkową państw członkowskich a celami polityki rozwojowej, tak aby unikać konfliktów między polityką podatkową poszczególnych krajów a wspólnymi priorytetami rozwoju.

1.7. EKES postrzega oceny skutków międzynarodowych polityk podatkowych państw członkowskich jako metodę badania skutków umów o unikaniu podwójnego opodatkowania i bodźców podatkowych dla krajów rozwijających się. Należy je promować i powinny one stać się powszechną praktyką. W przypadku ewentualnych konfliktów z europejską polityką w dziedzinie rozwoju przydatne byłyby także takie analizy ze strony UE. Należy odpowiednio przeanalizować obowiązujące konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, a negocjowane aktualnie konwencje powinny zostać zawarte, z uwzględnieniem wspomnianych aspektów.

1.8. Wzorcowa umowa OECD o unikaniu podwójnego opodatkowania, obecnie najpowszechniej wykorzystywana, została przygotowana przede wszystkim z myślą o interesach krajów uprzemysłowionych. EKES zaleca zatem, aby podczas negocjowania konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania z krajami rozwijającymi się państwa członkowskie UE bardziej brały pod uwagę potrzeby tych krajów. EKES zwraca uwagę, że w oparciu o wzorcową umowę OECD przygotowano także wzorcową umowę ONZ, aby uregulować kwestie podatkowe między krajami rozwijającymi się a krajami uprzemysłowionymi i w ten sposób zapewnić państwom źródła więcej praw w zakresie opodatkowania.

1.9. EKES popiera inwestycje prywatne promujące rozwój, gdy rozwój ten jest zgodny z celami zrównoważonego rozwoju i gdy przestrzega się podstawowych praw gospodarczych, środowiskowych i społecznych, najważniejszych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz programu godnej pracy. Pewność prawa jest ważnym czynnikiem w tworzeniu klimatu biznesowego przyjaznego inwestycjom, w tym także bezpośrednim inwestycjom zagranicznym. Ponieważ kwestie opodatkowania wiążą się z celami zrównoważonego rozwoju, przedsiębiorstwa powinny należycie uiszczać podatki tam, gdzie w wyniku tworzenia wartości (np. poprzez produkcję, pozyskiwanie surowców) powstaje zysk.

1.10. EKES podkreśla, że UE i jej państwa członkowskie w ramach europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju zobowiązały się do współpracy ze swymi krajami partnerskimi przy upowszechnianiu opodatkowania progresywnego i polityki redystrybucyjnej oraz przy zwalczaniu korupcji i nielegalnych przepływów finansowych. Jednak w tym celu polityka podatkowa musiałaby stać się jeszcze istotniejszym elementem europejskiej polityki w dziedzinie rozwoju. EKES przyjmuje z zadowoleniem zaangażowanie Komisji na rzecz regionalnych forów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie opodatkowania w krajach rozwijających się. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się wypełniają funkcję kontrolującą i wspierającą, także w dziedzinie opodatkowania, a zatem powinny być w większym stopniu wspierane i włączane w ten proces. Trwały wpływ na projekty rozwojowe miałyby wsparcie odpowiednich działań z zakresu budowania zdolności podatkowej, w tym partnerskiego uczenia się i współpracy południe-południe.

1.11. Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych powinno być integralną częścią społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w kontekście obowiązków sprawozdawczych spółek.

1.12. EKES zaleca wprowadzenie klauzul dotyczących dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych do wszystkich istotnych umów między UE a państwami lub regionami trzecimi, aby wspierać zrównoważony rozwój.

1.13. EKES sugeruje sprawdzenie, czy nie można by wykorzystać nowych lub zmienianych umów o wolnym handlu pomiędzy UE a krajami rozwijającymi się jako okazji do przeanalizowania także dwustronnych konwencji podatkowych. Taka analiza powinna obejmować ocenę skutków międzynarodowej polityki podatkowej państw członkowskich na cele polityki w dziedzinie rozwoju.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Wiele badań<sup>(1)</sup> podejmuje zagadnienie, czy międzynarodowa polityka podatkowa państw członkowskich, a w szczególności liczne postanowienia dwustronnych konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, nie stoją w sprzeczności z celami europejskiej polityki w dziedzinie rozwoju. Do tego dochodzi fakt, że kraje rozwijające się są eksporterami netto kapitału z krajów uprzemysłowionych, co w dużym stopniu tłumaczy się przepływem kapitału mającym na celu uniknięcie opodatkowania. Najdotkliwiej uderza to w kraje rozwijające się o najniższych dochodach, ponieważ nie dysponują one niemal żadnymi krajowymi źródłami finansowania.

2.2. UE i jej państwa członkowskie są łącznie największymi darczyńcami w ramach współpracy na rzecz rozwoju i najważniejszymi podmiotami kształtującymi międzynarodowe konwencje podatkowe. Zobowiązały się one realizować cele zrównoważonego rozwoju ONZ, choć tylko kilka państw członkowskich osiągnęło cel w zakresie świadczenia pomocy zagranicznej w wysokości 0,7 % PKB. Niejasne pozostają konsekwencje brexitu dla dalszego finansowania europejskiej współpracy na rzecz rozwoju. Planuje się więcej działań służących promowaniu inwestycji prywatnych w powiązaniu z celami polityki rozwoju. Środki oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju są uzależnione od polityki darczyńców.

2.3. Cele zrównoważonego rozwoju dla krajów rozwijających się obejmują m.in. mobilizowanie rodzimych zasobów, międzynarodowe wsparcie w budowaniu zdolności w zakresie poboru podatków, redukcję nielegalnych przepływów finansowych oraz uczestnictwo w światowych instytucjach sterujących. Wynika z tego, że stabilna podstawa dochodów publicznych, wysiłki zmierzające do zwalczania nielegalnych wpływów zasobów i równe prawo wszystkich krajów do decydowania o kształcie globalnych zasad opodatkowania są ważnymi filarami zrównoważonego rozwoju. W krajach rozwijających się na rozwoju zyskują szczególnie dzieci, kobiety i inne słabsze grupy społeczne<sup>(2)</sup>.

2.4. Środki pochodzące z publicznej pomocy na rzecz rozwoju nie wystarczają na finansowanie celów zrównoważonego rozwoju. Do realizacji tych celów potrzeba środków krajowych, tak samo jak w przypadku milenijnych celów rozwoju<sup>(3)</sup>. Aby pozyskać te zasoby, trzeba udoskonalić pobór podatków i osiągnąć większe dochody podatkowe poprzez zrównoważony wzrost gospodarczy i poszerzenie bazy podatkowej.

## 3. Wyzwania dla krajów rozwijających się

3.1. Opodatkowanie jest bardziej stabilnym źródłem finansowania niż inne rodzaje przychodów, lecz dla wielu krajów rozwijających się generowanie wystarczających dochodów podatkowych jest trudniejsze niż dla krajów rozwiniętych.

3.2. W ostatnich dziesięcioleciach zdecydowanie dążono do liberalizacji światowego handlu przez ograniczanie ceł przywzowowych i wywzowowych, z myślą o wspieraniu rozwoju gospodarczego, inwestycji i dobrobytu ogółu ludności. Te zasadniczo pozytywne działania umożliwiają też poszerzenie podstawy opodatkowania – o ile organy podatkowe są w stanie to wykorzystać. Niemniej w związku z tym spadły jednocześnie przychody krajów rozwijających się z ważnych i łatwo dostępnych źródeł. Zatem wzrost gospodarczy i inwestycje muszą jednak znaleźć odzwierciedlenie w strukturze przychodów krajów rozwijających się.

<sup>(1)</sup> Eurodad, *The State of Finance for Developing countries*, 2014 r.; Braun i Fuentes *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries*, Wiedeń 2014 r.; Farny et al. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Wiedeń 2015 r.

<sup>(2)</sup> Parlament Europejski, Rezolucja w sprawie unikania zobowiązań podatkowych i uchylania się od opodatkowania jako wyzwań dla zarządzania, ochrony socjalnej i rozwoju w krajach rozwijających się P8\_TA(2015)0265, punkt 14.

<sup>(3)</sup> Development Finance International i Oxfam, *Financing the sustainable development goals*, 2015 r.

3.3. Aby zrekompensować utratę przychodów kraje rozwijające się często wprowadzają podatki od sprzedaży, które mogą oddziaływać w sposób regresywny. System podatkowy oparty na różnych rodzajach podatków zmniejsza zależność od jednego typu podatku i gwarantuje stabilność przychodów krajowych.

3.4. W krajach rozwijających się trudno jest obłożyć opodatkowaniem grunty i kapitał. Z kolei podatki dochodowe z powodu niskich dochodów przynoszą stosunkowo małe przychody podatkowe w krajach rozwijających się. Podatek dochodowy jest pobierany przede wszystkim od pracowników sektora publicznego i osób pracujących w przedsiębiorstwach międzynarodowych. Ponadto często istnieje rozległa szara strefa.

3.5. W sprawozdaniu Mbekiego przychody pochodzące z unikania podatków zaliczono do nielegalnych przepływów finansowych<sup>(4)</sup>. Ocenia się, że te nielegalne przepływy finansowe są większe niż środki płynące ze współpracy na rzecz rozwoju<sup>(5)</sup>. Dla powstrzymania tych nielegalnych przepływów ważna jest intensywniejsza współpraca międzynarodowa między organami władzy, wspieranie przejrzystości, a także wzmacnianie środków ustawodawczych i regulacyjnych. Wzmocnienie praw własności w krajach rozwijających się jest także ważnym czynnikiem zniechęcającym do odpływu kapitału.

3.6. Podatki od osób prawnych odgrywają w strukturze przychodów podatkowych w krajach rozwijających się bardziej znaczącą rolę niż w krajach uprzemysłowionych. Dlatego też strategie unikania opodatkowania dotkliwiej się na nich odbijają. Jednocześnie od lat 80. na całym świecie obniża się zarówno nominalne jak i efektywne stawki podatku od osób prawnych, aby przyciągnąć inwestycje. Wysokość podatku od osób prawnych jest dla przedsiębiorstw ważnym wskaźnikiem klimatu inwestycyjnego. Doprowadziło to w efekcie do międzynarodowej rywalizacji o coraz niższe stawki podatkowe, co jednak dla krajów rozwijających się, ze względu na ich strukturę przychodów podatkowych, jest bardziej problematyczne niż dla krajów uprzemysłowionych. Kwestia efektów rozlania w odniesieniu do konkurencji podatkowej została już podniesiona przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)<sup>(6)</sup>. Poza tym wiele krajów rozwijających się ma do czynienia tylko z kilkoma, za to bardzo dużymi inwestującymi przedsiębiorstwami, które mają znaczący udział w ogólnych przychodach tych krajów z podatku od osób prawnych.

3.7. Obliczanie cen transferowych z wykorzystaniem zasady ceny rynkowej dla transakcji transgranicznych między przedsiębiorstwami w obrębie grupy jest trudne dla organów podatkowych. Kraje rozwijające się mają ograniczoną zdolność do prowadzenia takich obliczeń, a determinowana podatkami manipulacja cenami transferowymi pozostaje istotnym problemem.

3.8. Konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania regulują prawa państw stron dotyczące opodatkowania oraz wymianę informacji pomiędzy organami podatkowymi i tym sposobem wnoszą pewność prawa. Konwencje te mogą stanowić zatem zachętę dla przedsiębiorstw do bezpośrednich inwestycji zagranicznych i w ostatecznym rozrachunku przyczynić się do wzrostu gospodarczego. Zarazem mogą one też mieć skutki dla państw źródła, jeśli chodzi o prawa do opodatkowania. Stawki podatków u źródła na licencje, odsetki i dywidendy kształtują się zazwyczaj poniżej rodzimych stawek podatkowych. Niektóre przepisy, np. restrykcyjna definicja stałego zakładu, mogą ograniczać prawa do opodatkowania. Kraje rozwijające się są oczywiście zainteresowane dalszymi inwestycjami, jednak może to dla nich oznaczać stratę w zakresie praw do opodatkowania. Umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych mogą być zatem lepszą opcją, jeżeli kraj głównie dąży do uzyskania informacji podatkowych z innych jurysdykcji.

3.9. Za punkt wyjścia najczęściej przyjmuje się wzorcową konwencję podatkową OECD, która jest raczej nastawiona na interesy krajów uprzemysłowionych<sup>(7)</sup>. Tymczasem wzorcowa konwencja ONZ jest pomyślana jako alternatywa dla krajów rozwijających się i ma lepiej uwzględniać ich interesy<sup>(8)</sup>. Zasadniczo jest ona nastawiona na to, by to państwom źródła przyznawać więcej praw do opodatkowania niż państwu, z którego pochodzi produkujące przedsiębiorstwo.

<sup>(4)</sup> AU/ECA, *Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, (s. 23 i następane).

<sup>(5)</sup> Badanie EPRS: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance*, PE 579.326, s. 15.

<sup>(6)</sup> MFW, *Spillovers in international corporate taxation*, 2014 r.

<sup>(7)</sup> Owens i Lang, *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base*, w: Bloomberg Daily Tax Report, 1 maja 2013 r.

<sup>(8)</sup> Lennard: *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention – Current Points of Difference and Recent Developments*, Asia-Pacific Tax Bulletin, tom 49, nr 08, 2009 r.; V. Daurer i R. Krever: *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study*, dokument roboczy EUI RSCAS 2012/60, 2012 r.

3.10. Kraje rozwijające się mogą zostać pozbawione przychodów podatkowych, gdy przedsiębiorstwa tworzą jednostki specjalnego przeznaczenia w różnych krajach w celu wzajemnego manipulowania kilkoma konwencjami w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, w celu obniżenia podatków. Dla państw źródła może też okazać się trudne opodatkowanie usług i pośredniego przeniesienia aktywów na podstawie postanowień konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. Trzeba uwzględnić zamiar umożliwienia niedrogiego transferu technologii, mającego służyć wspieraniu zrównoważonego rozwoju w państwach rozwijających się.

3.11. Istnieją dostępne badania na temat luki w przychodach do budżetów krajów rozwijających się. Niderlandzka organizacja pozarządowa SOMO oszacowała na 554 mln EUR roczną utratę przychodów z podatków od odsetek i dywidend, wynikającą z konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania między Niderlandami a 28 krajami rozwijającymi się<sup>(9)</sup>. Z kolei austriackie badanie zawierało konkluzję, że należy przeprowadzać oceny skutków konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, ponieważ mogą one prowadzić do utraty przychodów nawet w przypadku wzrostu inwestycji<sup>(10)</sup>. Według szacunków Unctad w „World Investment Report 2015” międzynarodowe koncerny odprowadzają około 730 mld USD do budżetów krajów rozwijających się. Mimo to w raporcie roczne straty z tytułu nieodprowadzonych podatków oszacowano na 100 mld USD. Te straty dla krajów rozwijających się powstają przy prowadzeniu inwestycji zagranicznych poprzez tzw. *offshore-investment-hubs*<sup>(11)</sup>. Taka utrata przychodów pozostaje w sprzeczności z przedstawionymi celami zrównoważonego rozwoju.

#### 4. Działania na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym – wkład UE i jej państw członkowskich

4.1. Podejmuje się coraz więcej wysiłków, by w kwestiach podatkowych wspierać kraje rozwijające się, choćby w ramach Inicjatywy podatkowej z Addis Abeby. Międzynarodowa polityka podatkowa leży w zakresie kompetencji państw członkowskich. Konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania są zawierane dwustronnie, a inicjatywy ustawodawcze UE są co do zasady ograniczone do instrumentów realizacji rynku wewnętrznego. Istnieje współpraca pomiędzy UE a jej państwami członkowskimi w dziedzinie spójności polityki na rzecz rozwoju (*Policy Coherence for Development – PCD*)<sup>(12)</sup>. Także Komisja dostrzega i podejmuje problematykę wpływu międzynarodowego systemu podatkowego na rozwój<sup>(13)</sup>. Aby zapewnić spójność polityki na rzecz rozwoju, konieczne jest przeanalizowanie skutków tej części polityki podatkowej UE dla krajów rozwijających się, która jest niezgodna z celami polityki rozwoju, i w razie potrzeby podjąć działania.

4.2. Na poziomie ONZ prowadzi się prace nad zagadnieniami podatkowymi za pośrednictwem procesu finansowania na rzecz rozwoju, Ecosoc i Komitetu Ekspertów ONZ ds. Współpracy Międzynarodowej w Sprawach Podatkowych, a także wyspecjalizowanych agencji, takich jak Unctad. Na wniosek G 20 uzgodniono daleko idące reformy w OECD z myślą o zwalczaniu BEPS. Do najważniejszych problemów należała tu eliminacja praktyki nabywania korzyści umownych, szkodliwych praktyk podatkowych rządów (takich jak korzystne opodatkowanie dochodów z patentów i nieprzejrzyste „orzeczenia”), rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych w traktowaniu podatkowym zadłużenia oraz nieskuteczne ustalanie cen transferowych i nieskuteczna sprawozdawczość w tym zakresie. Biorąc pod uwagę, jakie znaczenie dla budżetów krajów rozwijających się mają przychody z podatków od osób prawnych, oczekuje się, że plan przeciwdziałania BEPS wywrze pozytywny wpływ na te kraje.

4.3. Wiele krajów, które nie są członkami OECD, wśród nich kraje afrykańskie, mimo to przyłączyło się do kompleksowych założeń planu OECD w zakresie przeciwdziałania BEPS. W czerwcu 2017 r. 103 kraje porozumiały się co do przyjęcia nowego wielostronnego porozumienia w sprawie BEPS, w którym ujednolicono interpretację dwustronnych konwencji podatkowych zgodnie z założeniami planu przeciwdziałania BEPS. ONZ, OECD, MFW i Bank Światowy uruchomiły platformę współpracy w dziedzinie podatków, aby ożywić międzynarodową współpracę w kwestiach podatkowych. Inicjatywa ta może wnieść więcej spójności w prace OECD i forów ONZ. Należy obserwować, czy przynosi ona oczekiwane efekty.

<sup>(9)</sup> Mc Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries*, 2013 r.

<sup>(10)</sup> Por. przypis 1, Braun & Fuentes.

<sup>(11)</sup> Unctad, *World Investment Report 2015*, s. 200.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 740 final; por. również opinia EKES-u „Wniosek dotyczący nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju – Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 71.

<sup>(13)</sup> C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, Komisja Europejska, *Collect More Spend Better*, 2015 r.

4.4. EKES dostrzega starania OECD na rzecz dalszego rozwijania lepszego międzynarodowego systemu podatkowego. Jednak organizacje społeczeństwa obywatelskiego<sup>(14)</sup> zgłaszają zastrzeżenia, że kraje rozwijające się nie mają na forum gremium OECD prawa głosu. Dopiero po wypracowaniu planu przeciwdziałania BEPS zaproszono je do udziału. Parlament Europejski w podobnym duchu zaapelował o wzmocnienie odpowiednich organów ONZ, aby umożliwiły kształtowanie i reformowanie międzynarodowej polityki podatkowej na szczeblu międzynarodowym i z udziałem podmiotów o równych prawach<sup>(15)</sup>. Także w dokumencie roboczym MFW eksperci mają wątpliwości co do wpływu planu przeciwdziałania BEPS na kraje rozwijające się<sup>(16)</sup>.

4.5. Aby ocenić skutki reform i ewentualnie je zmodyfikować, potrzebne jest wzmocnienie odpowiednich organów ONZ i zapewnienie im większych zasobów – chodzi tu zwłaszcza o komitet ONZ ds. podatków. W każdym razie Komisja Europejska powinna monitorować wdrażanie wielostronnej konwencji w sprawie przeciwdziałania BEPS, podpisanej w czerwcu 2017 r., i kontynuować wysiłki na rzecz intensywniejszej międzynarodowej współpracy w kwestiach podatkowych między ONZ, OECD i międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

#### 4.6. Obecne działania UE i ich wpływ na kraje rozwijające się

4.6.1. Pakiet działań służących zwalczaniu unikania opodatkowania dotyczył zagadnień związanych z międzynarodową polityką podatkową, tzn. wykraczających poza zakres UE<sup>(17)</sup>. Informacje pochodzące ze sprawozdawczości poszczególnych krajów<sup>(18)</sup>, zgodnie z zasadami ustalonymi przez UE, G 20 i OECD, są istotnym instrumentem dla organów podatkowych. Publikowanie o światowym zasięgu danych z podziałem na poszczególne kraje może ułatwić opinii publicznej, w tym i pracownikom i odpowiedzialnym inwestorom, lepsze zorientowanie się, w jakim stopniu przedsiębiorstwa faktycznie płacą podatki tam, gdzie wygospodarowują zyski. EKES zauważa, że w 2015 r. PE w swym sprawozdaniu zaapelował o szereg udoskonaleń, które nie zostały jeszcze wdrożone. W tym kontekście EKES odwołuje się do swych wcześniejszych opinii, a w szczególności do wniosków dotyczących sprawozdawczości odrębnej dla każdego kraju oraz zwalczania prania pieniędzy poprzez wpisanie praw własności do publicznych rejestrów. EKES wskazuje, że przygotowywana jest lista jurysdykcji podatkowych odmawiających współpracy. Nawołuje do większych wysiłków na rzecz realizacji postulatów Parlamentu Europejskiego i zaleca skonfrontowanie się z niesłabnącą krytyką ze strony organizacji pozarządowych. Słuszne jest wspieranie wprowadzenia tych środków na całym świecie za pomocą międzynarodowych porozumień podatkowych, aby poprawić stan wiedzy organów podatkowych w krajach rozwijających się. Celem powinno być osiągnięcie takich samych standardów na całym świecie i umożliwienie krajom rozwijającym się uczestnictwa w ich opracowywaniu na równych zasadach.

4.6.2. Automatyczna wymiana informacji podatkowych została zapewniona w UE dzięki uzupełnieniu dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy<sup>(19)</sup>. Niemniej kraje rozwijające się muszą nadal zawierać dwustronne umowy o wzajemnej pomocy z krajami europejskimi. Realizacja powyższego wymaga wzajemnej wymiany danych i bezpieczeństwa danych, co często powoduje dla państw rozwijających się problemy związane ze zdolnością.

4.6.3. Komunikat Komisji w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania<sup>(20)</sup> dotyczył kwestii podniesionych w tej opinii. Obecnie opracowuje się wspólny unijny wykaz jurysdykcji podatkowych unikających współpracy<sup>(21)</sup>. EKES z zadowoleniem przyjmuje takie działania. Z kolei organizacje pozarządowe są raczej sceptyczne wobec tego typu wykazu<sup>(22)</sup>. Także Parlament Europejski domaga się opracowania obowiązującej na całym świecie definicji rajy podatkowej, która obejmowałaby również państwa UE i ich terytoria zamorskie<sup>(23)</sup>.

<sup>(14)</sup> Christian Aid, komunikat prasowy z dnia 19 lipca 2013 r., *OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries*; Oxfam, komunikat prasowy z dnia 13 listopada 2014 r., *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform*.

<sup>(15)</sup> Por. opinia EKES-u „Wniosek dotyczący nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju – Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 71, pkt 13.

<sup>(16)</sup> Crivelli, Ruud De Mooij, Keen, *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, dokument roboczy MFW WP/15/118.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS), por. opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

<sup>(18)</sup> Por. Opinia EKES-u „Ujawnianie informacji o podatku dochodowym”, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

<sup>(19)</sup> Por. Opinia EKES-u „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”, Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

<sup>(20)</sup> Por. Opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

<sup>(21)</sup> Dokument dostępny na stronie: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tax-common-eu-list\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en) (ostatnia wizyta na stronie: 29 sierpnia 2017 r.).

<sup>(22)</sup> Przykładowo: *Tax Justice Network v. 23.2.2017, Verdict on Finance Ministers' blacklist: „whitewashing tax havens”*.

<sup>(23)</sup> Por. przypis 2, punkt 10.

4.6.4. W zaleceniu w sprawie konwencji podatkowych<sup>(24)</sup> podejmuje się ważne zagadnienia związane z konwencjami w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i wzywa państwa członkowskie do takiego wzmocnienia swoich konwencji podatkowych, aby zwalczać nadużywanie konwencji i praktykę nabywania korzyści umownych. Z drugiej strony nie apeluje się o jakąkolwiek ocenę skutków konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, szczególnie w odniesieniu do ich skutków dla spójności polityki na rzecz rozwoju lub w odniesieniu do efektów rozlania. Wartościowe gremium – Platforma na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych – które z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego rozpracowuje zagadnienia dotyczące międzynarodowego opodatkowania, przedłożyła dokument roboczy właśnie na temat efektów rozlania<sup>(25)</sup>. Państwa członkowskie powinny wziąć ten dokument pod uwagę.

4.6.5. Strategie unikania zobowiązań podatkowych są często związane z nieprzejrzystą własnością majątku nieruchomości. W następstwie zmiany czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>(26)</sup> nie zostały utworzone żadne publicznie dostępne rejestry własności dotyczące trustów i innych przedsiębiorstw realizujących inwestycje. Rejestry takie pomogłyby krajom rozwijającym się w badaniu przypadków, w których zachodzi podejrzenie prania pieniędzy i oszustw podatkowych.

4.6.6. Wnioski dotyczące wspólnej (skonsolidowanej) podstawy opodatkowania osób prawnych (CC(C)TB) są tematem innej opinii EKES-u<sup>(27)</sup>. W kontekście uczestnictwa w międzynarodowych uzgodnieniach podatkowych i znaczenia dla organów podatkowych krajów rozwijających się tego typu uzgodnienie i wynikające z niego informacje posłużyłyby jako przykład i miałyby konsekwencje dla zawieranych z krajami trzecimi konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. Dane dotyczące Europy mogłyby także posłużyć za punkt odniesienia dla obliczeń porównawczych sytuacji w krajach rozwijających się. Celem powinno być globalne zrównanie standardów na całym świecie, przy czym kraje rozwijające się powinny mieć równe prawo do uczestnictwa w ich opracowywaniu.

4.6.7. EKES zaleca wprowadzenie klauzul dotyczących dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych do wszystkich istotnych umów między UE a państwami lub regionami trzecimi, aby wspierać zrównoważony rozwój.

4.6.8. EKES zaleca ocenę, czy nowych lub zmienianych umów o wolnym handlu pomiędzy UE a krajami rozwijającymi się nie można by wykorzystać jako okazji do przeanalizowania także dwustronnych konwencji podatkowych. Taka analiza powinna obejmować ocenę skutków międzynarodowej polityki podatkowej państw członkowskich na cele polityki w dziedzinie rozwoju. W ten sposób można by także wnieść wkład w realizację postulatów zawartych w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego.

## 5. Dalsze działania rekomendowane przez EKES

5.1. Zgodnie z pakietem środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania oraz dla spójności z polityką rozwoju państw członkowskich i UE, międzynarodowa polityka podatkowa i konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania państw członkowskich muszą być poddawane regularnym ocenom skutków<sup>(28)</sup>. Aby zagwarantować lepsze wzajemne dopasowanie polityki UE w zakresie rozwoju oraz polityki podatkowej państw członkowskich, Komisja powinna zadbać o to, by państwa członkowskie, które negocjują konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania z krajem rozwijającym się, uwzględniły ustaloną politykę UE w zakresie rozwoju. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji dotyczące realizacji działań na rzecz zwalczania nadużyć postanowień konwencji podatkowych<sup>(29)</sup>. Jeśli chodzi o cele dotyczące rozwoju, to w większym stopniu należy brać pod uwagę potrzeby krajów rozwijających się. Przy tym powinno się zwiększyć zaangażowanie UE na szczeblu ONZ w prace komitetu ds. podatków oraz wzmocnić wysiłki dla tworzenia zdolności, jeśli chodzi o globalne forum funkcjonujące na zasadzie równych praw dla wszystkich państw.

5.2. Należy uwzględnić okresy przejściowe, aby umożliwić krajom rozwijającym się włączanie się w działania na rzecz automatycznej wymiany informacji, jeszcze w trakcie tworzenia zdolności.

5.3. Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych powinno być integralną częścią społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w kontekście obowiązków sprawozdawczych spółek.

<sup>(24)</sup> Por. opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

<sup>(25)</sup> Dokument do dyskusji Komisji Europejskiej – Platformy na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries*, czerwiec 2017 r., Platform/26/2017/EN.

<sup>(26)</sup> COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD), por. opinia EKES-u „Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”, Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 121.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 58.

<sup>(28)</sup> Por. przypis 2, punkt 15.

<sup>(29)</sup> Por. opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

5.4. Biorąc pod uwagę plany większego zaangażowania inwestorów prywatnych w europejską politykę rozwoju, problematyka ulg podatkowych dla zaangażowania na rzecz rozwoju jest tym bardziej istotna<sup>(30)</sup>. Ponieważ kwestie opodatkowania wiążą się z celami zrównoważonego rozwoju, przedsiębiorstwa powinny należycie uiszczać podatki tam, gdzie w wyniku tworzenia wartości generowany jest zysk<sup>(31)</sup>. Trzeba to zagwarantować przy wspieraniu inwestycji sektora prywatnego.

5.5. Ponadto co do zasady należy zwracać uwagę, by wskutek udzielania ulg podatkowych nie osłabiać wdrażania celów zrównoważonego rozwoju.

5.6. EKES odwołuje się do swych uwag na temat publicznych rejestrów własności rzeczywistej rachunków bankowych, przedsiębiorstw, trustów i transakcji<sup>(32)</sup> oraz stwierdza, że warto by poprzeć wprowadzenie tego typu środków za pomocą międzynarodowych konwencji podatkowych. Oprócz tego nie wolno zapomnieć o wspomnianych działaniach zwłaszcza w zakresie budowania zdolności, aby ułatwić zwalczanie nielegalnych przepływów finansowych z krajów rozwijających się. W związku z obawami, że wiele europejskich przedsiębiorstw działających w krajach rozwijających się nie podlega zakresowi stosowania sprawozdawczości z podziałem na kraje, EKES odsyła do swoich uwag w tej sprawie<sup>(33)</sup>. Zaleca, by także inne właściwe uregulowania, zwłaszcza takie, które swój zakres stosowania definiują w oparciu o próg rocznych obrotów, ocenić pod kątem wpływu na kraje rozwijające się.

5.7. UE i jej państwa członkowskie w ramach europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju zobowiązały się do współpracy ze swymi krajami partnerskimi przy upowszechnianiu opodatkowania progresywnego i polityki redystrybucyjnej oraz przy zwalczaniu korupcji i nielegalnych przepływów finansowych<sup>(34)</sup>. Wraz z tworzeniem odpowiednich zdolności technicznych i kadrowych w krajach rozwijających się, tak by zapewnić im całościowy udział w porozumieniach międzynarodowych, należy też niezwłocznie umożliwić wzajemną wymianę informacji, aby osiągnąć cele uzgodnione w ramach konsensusu. Zobowiązanie Komisji<sup>(35)</sup>, by za pośrednictwem oenztowskiego komitetu ds. podatków promować regionalne gremia zajmujące się tym zagadnieniem<sup>(36)</sup>, zasługuje na uznanie i powinno być utrwalane. Trzeba zadbać o silną reprezentację zainteresowanych stron oraz o solidne procedury konsultacji w ramach tych gremiów. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się wypełniają funkcję kontrolującą i wspierającą, także w dziedzinie opodatkowania, a zatem należy je wspierać.

5.8. We współpracy na rzecz rozwoju w większym stopniu powinno się uwzględniać system podatkowy danego kraju. Budowanie zdolności ma umożliwić krajom-beneficjentom osiągnięcie pozycji, w której same są w stanie aktywnie szukać pomocy. Chodzi także o wzmocnienie wydajności ich systemów podatkowych i legitymacji państwa. Najbardziej owocna okazywała się bezpośrednia wymiana pomiędzy organami podatkowymi o podobnych wyzwaniach (*peer learning* czyli partnerskie uczenie się) oraz współpraca krajów w podobnej sytuacji pod względem rozwoju (np. współpraca krajów Południa). Takie doświadczenia umożliwiają wzajemną koordynację w odpowiedzi na podobne wyzwania, a także wymianę sprawdzonych praktyk, odpowiednich do posiadanych zdolności.

5.9. EKES podkreśla potrzebę spójności polityki na rzecz rozwoju w kwestiach podatkowych, gdyż działania podjęte w obrębie UE wywołują skutki międzynarodowe dla krajów rozwijających się. Skutki te muszą być zatem wzięte pod uwagę, a dotknięte nimi kraje rozwijające muszą zostać włączone w te działania.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(30)</sup> Por. opinia EKES-u „Ustanowienie gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR”, Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 62.

<sup>(31)</sup> Por. przypis 2, lit. A oraz punkt 6.

<sup>(32)</sup> Por. zwłaszcza punkt 1.5, opinia EKES-u „Ujawnianie informacji o podatku dochodowym”, Dz.U. C 34 z 28.12.2016, s. 121.

<sup>(33)</sup> Por. zwłaszcza punkt 1.11, opinia EKES-u „Ujawnianie informacji o podatku dochodowym”, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

<sup>(34)</sup> Por. COM(2016) 740 final; por. również opinia EKES-u „Wniosek dotyczący nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju – Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 71.

<sup>(35)</sup> Por. Komisja Europejska, *Collect More Spend Better*, 2015 r.

<sup>(36)</sup> Choćby poprzez takie gremia jak: *African Tax Administrations Forum (ATAF)*, *Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT)* oraz *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Credaf)*.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne w regionie eurośródziemnomorskim”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 081/06)

Sprawozdawczyni: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	30.3.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	123/0/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Już w deklaracji barcelońskiej z 1995 r. <sup>(1)</sup> podkreślano znaczącą rolę organizacji gospodarczych i społecznych oraz ogólnie społeczeństwa obywatelskiego jako czynnika niezbędnego do wspierania stopniowego tworzenia w regionie Morza Śródziemnego przestrzeni pokoju i stabilności, współdzielonego dobrobytu oraz dialogu między kulturami i cywilizacjami różnych krajów, społeczeństw i kultur śródziemnomorskich. Obecnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Śródziemnego tworzą przestrzeń integracji, udziału i dialogu z władzami publicznymi, w tym władzami lokalnymi, po to by krzewić prawa gospodarcze, społeczne i kulturowe w regionie Morza Śródziemnego. EKES uważa za konieczne **wzmocnienie roli RSG** tam, gdzie istnieją, i **wspieranie ich zakładania** w krajach, gdzie zniknęły lub nie powstały, przez wzmacnianie synergii między różnymi zaangażowanymi podmiotami. RSG oraz organizacje gospodarcze i społeczne muszą budować partnerstwa w celu zwiększenia możliwości i skuteczności w zakresie krzewienia tych praw.

1.2. Kobiety padają ofiarą stereotypów dotyczących płci, które umacniają bariery polityczne, gospodarcze i edukacyjne, co ma poważne konsekwencje dla rozwoju społeczeństwa. EKES wzywa do zmniejszenia ogromnych różnic między przepisami prawnymi a rzeczywistością. W związku z tym uważa, że należy pilnie zapewnić środki na szkolenie i informowanie organizacji odpowiedzialnych za zapewnienie skutecznego wdrażania odpowiednich przepisów. W celu zwiększenia praw EKES zaleca, by lokalne władze, organizacje, podmioty gospodarcze i społeczne oraz społeczeństwo obywatelskie i jego sieci, działające w różnych sferach poszczególnych społeczności, zaangażowały się wspólnie na rzecz równouprawnienia płci. Ponadto działania te powinny być wspierane wkładem uczelni wyższych oraz specjalistycznych ośrodków badawczych.

1.3. Aby przeciwdziałać zagrożeniu, jakim jest brutalny ekstremizm, należy zająć się jego licznymi przyczynami, a nie tylko bezpieczeństwem. Wiodącą rolę w tym zadaniu powinny odgrywać organizacje gospodarcze i społeczne we współpracy z instytucjami i sieciami zajmującymi się dialogiem międzykulturowym i międzyreligijnym w celu uzyskania większego wpływu i uwzględnienia w ich działalności **dziedzictwa kulturowego, twórczości artystycznej i przemysłu kreatywnego**. EKES wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie Unii dla Śródziemnomorza do wspierania tych działań z zakresu dialogu międzykulturowego, także wśród partnerów społecznych. Należy przy tym wzmacniać wyspecjalizowane organizacje, które od wielu lat pracują w regionie Morza Śródziemnego, takie jak Fundacja im. Anny Lindh <sup>(2)</sup>. EKES zachęca do większej współpracy w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego obecnie zagrożonego z powodu konfliktów zbrojnych i działań posługujących się przemocą organizacji.

<sup>(1)</sup> <http://ufmsecretariat.org/barcelona-declaration-adopted-at-the-euro-mediterranean-conference-2728-november-1995/>

<sup>(2)</sup> <http://www.annalindhfoundation.org/>

1.4. **Prawa gospodarcze, pracownicze i społeczne** mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społeczeństwa demokratycznego. Kluczowe znaczenie wśród nich mają swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, wolność zrzeszania się i prawo do działań zbiorowych, układy zbiorowe, ochrona socjalna w takich dziedzinach jak zdrowie, edukacja lub wiek podeszły. Wskazano na to podczas tworzenia MOP i w deklaracji z Filadelfii, zaznaczając, że organizację gospodarczą należy podporządkować sprawiedliwości społecznej, która powinna być głównym celem polityk krajowych i międzynarodowych. W deklaracji z Filadelfii podkreślono, że „gospodarka i finanse są środkami w służbie człowiekowi”.

1.5. Media odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu wzajemnego postrzegania i wizji i są kluczowym czynnikiem poprawy dialogu międzykulturowego oraz wspierania szacunku, tolerancji i wzajemnego zrozumienia. W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem uruchomienie projektów zmierzających do poszanowania różnorodności oraz propagowania informacji wolnych od zniekształceń, stereotypów i fałszywych wyobrażeń. Zachęca do zwiększonych wysiłków w zakresie narzędzi monitorowania, szkolenia i podnoszenia świadomości w celu zwalczania rasizmu i islamofobii w mediach oraz wzywa do wspierania mechanizmów współpracy i wspólnych platform na rzecz rozwoju zawodowego, zarówno w zakresie etyki, jak i wolności wypowiedzi.

1.6. Edukacja jest podstawową ścieżką mobilności społeczno-ekonomicznej i tym samym potencjalnej poprawy jakości życia. Natomiast brak równych szans w edukacji stwarza zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa w regionie. W związku z tym EKES zachęca do współpracy na rzecz poprawy jakości kształcenia podstawowego i średniego, szkolnictwa wyższego oraz kształcenia zawodowego poprzez wymianę doświadczeń w zakresie opracowywania programów nauczania oraz innowacji metodologicznych. Ponadto zdaniem EKES-u niezwykle istotne jest, by zlikwidować różnice w poziomie wiedzy między wybrzeżami Morza Śródziemnego. W związku z tym proponuje promocję sieci wiedzy i wspólnych badań, które będą sprzyjać przekazywaniu i wymianie wiedzy, a także wspieranie mobilności nauczycieli, studentów, pracowników akademickich i badaczy oraz pomoc w tłumaczeniu ich prac, zwłaszcza na język arabski i z arabskiego.

1.7. Edukacja pozaformalna jest niezbędnym uzupełnieniem ze względu na swoją wartość w zakresie kształtowania bardziej pluralistycznych społeczeństw sprzyjających włączeniu. EKES uważa, że należy wzmocnić synergie między kształceniem formalnym i pozaformalnym i promować tego rodzaju kształcenie jako narzędzie propagowania kultury pokoju i uczenia się przez całe życie. W związku z tym wzywa do przeznaczenia znacznie większego budżetu na edukację pozaformalną oraz do propagowania transferu doświadczeń i wiedzy między Europą a południowym wybrzeżem Morza Śródziemnego.

1.8. W celu wzmocnienia konkurencyjnej i sprzyjającej włączeniu społecznemu gospodarki, konieczne jest wsparcie nabywania umiejętności cyfrowych i technologicznych. W związku z tym Komitet podkreśla potrzebę promowania projektów regionalnych i lokalnych, które umożliwiają obywatelom korzystanie z nowych technologii, cyfryzacji i przedsiębiorczości, jak również wspierania inicjatyw w zakresie udziału obywateli, promowania umiejętności cyfrowych i tworzenia godnych miejsc pracy, takich jak inicjatywy miejskie w zakresie innowacji społecznych i cyfrowych (laboratoria).

## 2. Kontekst

2.1. W 2011 r. nadzieje młodzieży arabskiej wstrząsnęły systemami politycznymi, które niespodziewanie zostały radykalnie zakwestionowane. W Tunezji, Egipcie, Libii czy Jemenie odsunięto od władzy przywódców politycznych, ale z powodu konkretnych uwarunkowań politycznych późniejsze losy tych krajów potoczyły się bardzo różnie: od wytrwałego dążenia do przemian w Tunezji, któremu sprzyja dynamiczne społeczeństwo obywatelskie, przez otwarte konflikty w Libii i Jemenie, po zmianę systemu w Egipcie. W Syrii wybuchła wojna, która obecnie ma skalę regionalną i jest umiędzynarodowiona. W związku z tym doszło do dramatycznych przesiedleń i bezprecedensowych przepływów migracyjnych, które doprowadziły do destabilizacji całego regionu Morza Śródziemnego.

2.2. Poza zmianą systemu politycznego chodziło o stworzenie sprawiedliwszego i bardziej integracyjnego systemu, o swobody polityczne, sprawiedliwość społeczną, równe szanse, godność. Oczekiwania te pozostały niespełnione, gdyż zabrakło ich konkretnego odzwierciedlenia w sferze społecznej. Przyczyniły się do tego konkretne uwarunkowania polityczne, wewnątrz i na zewnątrz tych krajów. Wysunięte sześć lat temu uzasadnione żądania dotyczące praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych pozostają aktualne i niezaspokojone, co jest źródłem potencjalnej niestabilności w regionie.

2.3. W związku z tym EKES uważa, że absolutnym priorytetem jest osiągnięcie pokoju i demokracji w całym regionie oraz zadbanie o poszanowanie praw człowieka i praw podstawowych wszystkich zamieszkujących go obywateli.

#### 2.4. Prawa podstawowe: niezbywalne i nienaruszalne

2.4.1. EKES zachęca wszystkie kraje południowego i wschodniego regionu Morza Śródziemnego do przystąpienia do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych <sup>(3)</sup> oraz do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej <sup>(4)</sup>. Jednocześnie podkreśla znaczenie zasad i wartości związanych ze świeckością, jak również ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych <sup>(5)</sup>.

2.4.2. EKES podkreśla kluczowe znaczenie ochrony godnego poziomu jakości życia wszystkich obywateli. Wskazuje, że istotne jest zapewnienie dostępu do wody pitnej i żywności w wystarczających ilościach i na przystępnych warunkach oraz wystarczającego dostępu do energii w celu uniknięcia wykluczenia energetycznego osób i społeczności, a także poprawa zdrowia i dążenie do godnych warunków środowiskowych.

2.4.3. Ponadto, mając na uwadze obecne szczególne okoliczności w tym regionie, należy zagwarantować na szczeblu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym prawo do odpowiednich warunków mieszkaniowych lub, w przypadku jego braku, do godnego schronienia dla osób i rodzin. Komitet uważa także za stosowne zapewnienie prawa do godnej i sprzyjającej włączeniu społecznemu odbudowy zniszczonych obszarów, niezależnie od tego, czy zniszczenia są skutkiem klęsk żywiołowych czy konfliktów zbrojnych.

#### 2.5. Prawo do godnej pracy: czynnik stabilizacji społecznej i postępu

2.5.1. EKES uważa, że społeczeństwa krajów sąsiadujących wymagają wspólnych wysiłków na rzecz większej integracji i spójności społecznej. Również ich gospodarki wymagają reform i wprowadzania innowacji w celu tworzenia godnych miejsc pracy będących ważnym elementem zrównoważonego rozwoju.

2.5.2. EKES podkreśla również konieczność zapewnienia praw, na których oparte będą wspomniane zasady. W związku z tym należy zadbać o prawo do godnej pracy w tych krajach, niezależnie od statusu, religii lub narodowości osób.

2.5.3. EKES uważa, że podstawowe znaczenie dla unikania ubóstwa ma podjęcie działań na rzecz promowania godnej pracy jako czynnika stabilności społecznej, zgodnie z deklaracją Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy oraz działań uzupełniających <sup>(6)</sup>, jak i z Międzynarodowym paktem praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych <sup>(7)</sup>, i zachęca do przestrzegania zasad określonych w tych dokumentach. W związku z tym niezbędne jest zagwarantowanie podstawowych praw pracowniczych, takich jak prawo do zrzeszania się, tworzenia związków zawodowych lub przystąpienia do wybranego związku, prawo do strajku, faktyczne uznawanie prawa do rokowań zbiorowych, do odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny w pracy oraz do wynagrodzenia.

2.5.4. Podobnie konieczne jest opracowanie, zgodnie z propozycją MOP, prawa do mieszkania, aby chronić całe społeczeństwo, a zwłaszcza grupy ludności uznane za najsłabsze. Niezbędne jest też zwalczanie przypadków naruszania praw podstawowych dotyczących wykorzystywania dzieci lub pracy przymusowej, jak również wspieranie dostępu do pracy dla kobiet lub osób niepełnosprawnych.

#### 2.6. Przedsiębiorczość: główna siła napędowa rozwoju gospodarczego

2.6.1. Unia Europejska uważa, że pięć kluczowych czynników stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w regionie eurośródziemnomorskim to: rozwój gospodarczy poprzez modernizację i dywersyfikację gospodarek; wzmocnienie ekosystemu przedsiębiorczości i innowacyjności w przedsiębiorczości; tworzenie miejsc pracy poprzez podnoszenie kwalifikacji, zwłaszcza w przypadku młodych ludzi; rozwój sektora prywatnego, zwłaszcza MŚP; oraz zrównoważony rozwój energetyczny i środowiskowy <sup>(8)</sup>. Należy kłaść nacisk na tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy będących podstawą dobrobytu gospodarczego oraz propagowania przedsiębiorczości kobiet i synergii w zakresie przedsiębiorczości po obu stronach Morza Śródziemnego.

Ze swojej strony EKES uważa te czynniki za nierozłącznie związane z rozwojem społecznym, jako że u podstaw stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu zawsze leżą integracja i spójność społeczna.

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PL>

<sup>(5)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

<sup>(6)</sup> <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>

<sup>(7)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

<sup>(8)</sup> [http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_pl.pdf](http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_pl.pdf)

2.6.2. We wspólnym komunikacie stwierdzono, że głównym czynnikiem rozwoju tych gospodarek jest umożliwienie i zapewnienie sprawiedliwego korzystania z prawa do prywatnej przedsiębiorczości. Należy zatem zapewnić ramy prawne oferujące gwarancje w zakresie prawa do własności prywatnej oraz jego nienaruszalności, zgodnie z kontekstem prawnym.

2.6.3. EKES przywiązuje dużą wagę do tego, by organy publiczne broniły swobodnej i uczciwej konkurencji gospodarczej, która zapewnia przedsiębiorcom równe prawa. Tym samym uważa za konieczne zapewnienie równego traktowania w dostępie do finansowania oraz zapewnienie dostępności usług mikrofinansowania, jak też zagwarantowanie wolnej od korupcji administracji publicznej działającej w duchu służby publicznej.

2.7. Prawo do twórczości i innowacyjności: zapewnienie zróżnicowanej gospodarki i wartości dodanej

2.7.1. Deklaracja ministerialna Unii dla Śródziemnomorza dotycząca gospodarki cyfrowej<sup>(9)</sup> mówi o wspieraniu integracyjnego i przekrojowego wpływu nowych technologii na kulturę, społeczeństwo, gospodarkę, administrację i bezpieczeństwo.

2.7.2. EKES popiera również określone we wspólnym komunikacie podejście dotyczące potrzeby dywersyfikowania i rozwijania gospodarki w regionie Morza Śródziemnego w sposób zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu.

2.7.3. W dobie opracowywania nowych programów EKES przypomina o konieczności tworzenia programów UE na rzecz rozwoju innowacyjności w regionie eurośródziemnomorskim, co pozwoliłoby poczynić postępy w rozwoju gospodarczym regionu, a jednocześnie zachować indywidualne i zbiorowe prawo do kreatywności i innowacji. Oznacza to uznanie prawa do własności intelektualnej, do udostępniania i rozpowszechniania innowacji oraz do dostępu do nowych technologii.

2.7.4. EKES uznaje za prawo, nierozłącznie związane z innowacjami, e-integrację i swobodny dostęp do internetu, zarówno indywidualny, jak i zbiorowy.

2.8. Prawo do edukacji wysokiej jakości: filar rozwoju społecznego

2.8.1. Edukacja jest podstawową ścieżką mobilności społeczno-ekonomicznej oraz potencjalnej poprawy jakości życia. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)<sup>(10)</sup> wskazuje, że chociaż w wielu krajach tego regionu edukacja podstawowa odpowiada już uniwersalnym standardom i osiągnięto znaczne postępy także w szkolnictwie średnim, to jakość kształcenia jest niska. Bank Światowy opracował we współpracy z innymi agencjami programy dla tego regionu i byłoby dobrze, gdyby Komisja Europejska podjęła działania w tym kierunku. Należy również zauważyć, że znaczne nierówności szans w edukacji mają szkodliwy wpływ na umowę społeczną w krajach arabskich.

2.8.2. W planie działania na rzecz Unii dla Śródziemnomorza<sup>(11)</sup> podkreślono potrzebę wzmocnienia edukacji jako kluczowego czynnika w tworzeniu trwałych miejsc pracy wymagających kwalifikacji, w szczególności wśród młodych ludzi, pozostających bez pracy i narażonych na nieuczciwe praktyki związane z zatrudnieniem. Należy też wspierać badania naukowe i innowacje jako podstawę modernizacji gospodarek oraz zrównoważony rozwój jako element przekrojowy gwarantujący sprzyjający włączeniu rozwój społeczno-gospodarczy.

2.8.3. Wzmocnienie kapitału społecznego ma podstawowe znaczenie dla stabilności i bezpieczeństwa w regionie. Konieczne jest zatem upowszechnianie kształcenia podstawowego i średniego, szkolnictwa wyższego oraz dostępu do nauki i wiedzy naukowej, zwiększanie szans na zatrudnienie, troska o zdrowie, wzmocnienie pozycji młodzieży i sprzyjanie jej mobilności oraz promowanie równości płci, forów dyskusyjnych i włączenia społecznego.

2.8.4. Chociaż istnieją pewne problemy w dostępie do powszechnej edukacji i mimo potrzeby poprawy jakości kształcenia podstawowego i średniego, głównym wyzwaniem jest zapobieganie niedopasowaniu kształcenia do potrzeb rynku pracy. W tym względzie kluczowe znaczenie ma promowanie struktur łączących rynek pracy i systemy edukacji, tak aby zapewnić pełne włączenie społeczne młodzieży. W związku z tym EKES uważa, że kluczowe jest wspieranie wymiany doświadczeń w zakresie opracowywania programów nauczania oraz innowacji metodologicznych ułatwiających przekazywanie doświadczeń i praktyk w celu wypracowania odpowiednich kompetencji i umiejętności potrzebnych w środowisku pracy, jak również promowanie i dowartościowanie kształcenia i szkolenia zawodowego wobec wyzwania, jakim jest utworzenie w następnym dziesięcioleciu w krajach arabskich 60 mln miejsc pracy.

<sup>(9)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/UfMMinistersDeclarationEN.pdf>

<sup>(10)</sup> [http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma\\_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/](http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/)

<sup>(11)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/01/UfM-Roadmap-23-JAN-2017.pdf>

2.8.5. Partnerzy społeczni i inne specjalistyczne organizacje podkreślili centralną rolę edukacji pozaformalnej jako kluczowego narzędzia i długoterminowego rozwiązania służącego zwalczaniu radykalizacji i ekstremizmu oraz integracji grup zagrożonych wykluczeniem, zwłaszcza ludzi młodych i kobiet.

2.8.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie znaczenia edukacji pozaformalnej jako uzupełnienia edukacji formalnej oraz uważa, że należy wzmocnić synergie między nimi. W związku z tym uważa, że konieczne jest zwiększenie zaangażowania politycznego na rzecz edukacji pozaformalnej oraz przeznaczenie na nią większych środków budżetowych, ponieważ ułatwia ona proces dojrzewania i włączenia społecznego młodzieży, ucząc aktywnego zaangażowania i wartości demokratycznych, a ponadto jest dobrym narzędziem promowania kultury pokoju.

2.9. Mobilność w środowisku akademickim i w dziedzinie edukacji: w kierunku niwelowania luk w poziomie wiedzy

2.9.1. Mobilność młodzieży jest istotną częścią działań podejmowanych w odpowiedzi na wyzwania, przed którymi stoi region Morza Śródziemnego. W istocie, migracja w krajach arabskich jest przejawem wykluczenia społecznego młodych osób posiadających wysokie kwalifikacje. Istnieje zatem potrzeba wspierania migracji korzystnej zarówno dla krajów pochodzenia, jak i przeznaczenia. Obejmuje to poprawę uznawania umiejętności i kwalifikacji, a także ułatwianie mobilności akademickiej i ulepszenie ram prawnych dotyczących warunków wjazdu i pobytu w UE obywateli krajów sąsiadujących w celu prowadzenia badań, odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkolenia i wolontariatu.

2.9.2. Ponadto jedną z najbardziej dotkliwych luk istniejących między wybrzeżami Morza Śródziemnego jest różnica poziomu wiedzy, dlatego też EKES uważa, że należy podjąć działania wspierające tworzenie i obieg wiedzy naukowej i akademickiej. Proponuje w związku z tym utworzenie i promowanie eurośródziemnomorskiej sieci wiedzy i wspólnych badań. Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma propagowanie tłumaczenia prac akademickich i naukowych, w szczególności z języka arabskiego i na arabski.

2.9.3. EKES pragnie również położyć nacisk na wspieranie mobilności studentów, nauczycieli, badaczy, pracowników akademickich i naukowych poprzez staże, wymiany i praktyki. Ma to fundamentalne znaczenie dla propagowania jakości naukowej, zwiększania szans na zatrudnienie młodych ludzi przez wzmocnienie skutecznego wdrażania programu Erasmus+ i osiąganie jego celów w krajach regionu eurośródziemnomorskiego, a także dla przepływu wiedzy i promowania dialogu międzykulturowego.

2.10. Media i dialog międzykulturowy: klucze do tolerancji

2.10.1. Pluralizm, niezależność i profesjonalizm mediów lokalnych są gwarancją postępu społecznego i czynią z nich katalizatory zmiany w krajach sąsiadujących.

2.10.2. EKES podkreśla konieczność propagowania dialogu i współpracy między mediami w regionie eurośródziemnomorskim w celu poprawy i wzmocnienia standardów zawodowych i ram prawnych. Kluczowe znaczenie ma także dążenie do zapewnienia i ochrony wolności prasy i swobody wypowiedzi.

2.10.3. Należy uznać rolę mediów we wzmacnianiu dialogu międzykulturowego i promowaniu szacunku, tolerancji i wzajemnego zrozumienia. W kontekście upowszechniania się dyskursu antyzachodniego na Południu oraz dyskursu populistycznego i ksenofobicznego w Europie, bardziej niż kiedykolwiek konieczne są wysiłki na rzecz zwalczania tego rodzaju przekazu i wizji przeciwstawiających sobie narody, kultury i religie na zasadzie manicheizmu i wykluczenia.

2.10.4. W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem uruchamianie projektów zapewniających poszanowanie istniejącej w Europie różnorodności oraz propagowanie tolerancji i informacji wolnej od stronniczości, stereotypów i zniekształconych wyobrażeń. Przykładem takich działań jest obserwatorium islamofobii w mediach w Hiszpanii <sup>(12)</sup>, które propaguje informowanie wolne od rasizmu. Ze swojej strony zachęca do inicjowania w tym celu przekrojowych projektów.

2.10.5. Oprócz kwestii bezpieczeństwa źródłem niestabilności i jedną z przyczyn radykalizacji postaw może być brak perspektyw, szczególnie dla ludzi młodych. Istnieje potrzeba zapobiegania ekstremizmowi i rasizmowi oraz ich zwalczania poprzez promowanie dialogu międzykulturowego. W związku z tym, instytucje i sieci zajmujące się dialogiem międzykulturowym i międzywyznaniowym powinny zwiększyć synergie i komplementarność w celu osiągnięcia lepszych wyników.

<sup>(12)</sup> <http://www.observatorioislamofobia.org/>

2.10.6. W zapobieganie radykalizacji postaw i brutalnemu ekstremizmowi powinny angażować się RSG regionu Morza Śródziemnego, podmioty gospodarcze i społeczne oraz całe społeczeństwo obywatelskie. W tym celu niezbędne są dysponujące środkami budżetowymi mechanizmy na rzecz wymiany i współpracy, a także podjęcie kwestii dotyczących wymiaru sprawiedliwości, nierówności płci, nawoływania do nienawiści, bezrobocia osób młodych i analfabetyzmu, jako część szerszych wysiłków na rzecz zwalczania radykalizacji obejmującego również propagowanie dialogu międzykulturowego. W tym kontekście należy wspomnieć o działaniach sieci upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (*Radicalization Awareness Network – RAN*)<sup>(13)</sup> – i jej centrum doskonałości.

2.10.7. Ponieważ intelektualiści, artyści i podmioty działające w obszarze kultury w tym regionie są uprzywilejowanymi nosicielami przemian społecznych, zdaniem Komitetu należy zachęcać do wymiany między nimi poprzez wspieranie wspólnych projektów mających na celu propagowanie dialogu i wzajemnego zrozumienia. EKES zachęca także do ściślejszej koordynacji i współpracy w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego oraz do zapoznawania się z różnymi dziedzinami kultury i sztuki oraz z różną wrażliwością kulturalną i artystyczną, które współistnieją w regionie eurośroziemnomorskim, a także do podniesienia ich rangi, gdyż są cennym elementem spójności i wzajemnego zrozumienia.

2.11. Społeczeństwo obywatelskie i synergie między podmiotami społecznymi: przestrzeń integracji i debaty

2.11.1. Kryzys gospodarczy i ksenofobia na północnym wybrzeżu Morza Śródziemnego, ale również dążenie do wolności słowa i walka o przestrzeganie praw człowieka w krajach na wybrzeżu południowym, wpływają w decydujący sposób na realizację praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych społeczeństw krajów eurośroziemnomorskich.

2.11.2. W związku z tym przyjęte w listopadzie 2015 r. sprawozdanie Parlamentu Europejskiego dotyczące praw człowieka<sup>(14)</sup> mówi o konieczności większego wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego. Jednak widoczność organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach Południa jest nadal niewystarczająca, biorąc pod uwagę ich wysiłki i, w niektórych przypadkach, ponoszone ryzyko, a także rolę, jaką odgrywają w pobudzaniu zmian społecznych. Śroziemnomorskie RSG mogą odgrywać rolę platform rozpowszechniania informacji, spotkań i dyskusji w tym zakresie.

2.11.3. EKES zwraca uwagę na fakt, że stowarzyszenia tworzą przestrzeń integracji sprzyjającą włączeniu społecznemu. Uważa ponadto za konieczne, by Komisja Europejska zwiększyła swoje wsparcie dla projektów, które są prowadzone przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie za pośrednictwem organizacji gospodarczych i społecznych, ich stowarzyszeń i tworzonych przez nie sieci, a także dążyła do zacieśnienia współpracy i synergii między różnymi zaangażowanymi podmiotami.

2.11.4. EKES uważa, że ministrowie regionu Morza Śródziemnego powinni współpracować w ramach konkretnych projektów z Eurośroziemnomorskim Szczytem Rad Społeczno-Gospodarczych i Podobnych Instytucji, bez umniejszania wsparcia dla stowarzyszeń obywatelskich i kulturalnych.

## 2.12. Kobiety w centrum praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych

2.12.1. W czasie trzech konferencji ministerialnych regionu Morza Śródziemnego na temat wzmocnienia roli kobiet w społeczeństwie, które odbyły się w Stambule (2006 r.)<sup>(15)</sup>, Marrakeszu (2009 r.)<sup>(16)</sup> i Paryżu (2013 r.)<sup>(17)</sup>, rządy zobowiązały się do wdrożenia następujących ustaleń: równe prawa dla kobiet i mężczyzn w życiu politycznym, gospodarczym, obywatelskim i społecznym; zwalczanie wszelkich form przemocy i dyskryminacji wobec kobiet i dziewcząt, a także działania na rzecz zmiany postaw i zachowań w celu osiągnięcia równości płci z myślą o wzmocnieniu pozycji kobiet nie tylko w zakresie praw, ale również w praktyce.

2.12.2. UNDP uważa, że pomimo zmian prawnych w krajach na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego, daleko jest jeszcze do osiągnięcia równości kobiet w zakresie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

2.12.3. EKES zwraca uwagę na duże rozbieżności między oficjalnymi deklaracjami, propozycjami instytucji i istniejącym ustawodawstwem a rzeczywistością, jakiej doświadczają na co dzień kobiety w swych społecznościach. Podkreśla potrzebę harmonizacji przepisów krajowych z konstytucjami i wypełnienia luk prawnych, które wciąż umożliwiają dyskryminacyjne traktowanie kobiet.

<sup>(13)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network)

<sup>(14)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//PL>

<sup>(15)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4224/ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(16)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4756/second-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(17)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4226/third-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

2.12.4. W tym kontekście EKES podkreśla potrzebę zapewnienia środków na szkolenie i podnoszenie świadomości grup odpowiedzialnych za zapewnienie skutecznego stosowania prawa – pracowników wymiaru sprawiedliwości, sił bezpieczeństwa, przedsiębiorców, wychowawców, mediów, instytucji takich jak RSG itp.

2.12.5. Aby wzmocnić prawa i osiągnąć lepsze wyniki, EKES zaleca współpracę władz lokalnych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w dziedzinie równości płci, gdyż dysponują one lepszymi informacjami na temat problemów i oczekiwań ludności. Te wspólne działania poszczególnych podmiotów mogą być wspierane przez środowisko naukowe (uniwersytety i specjalistyczne ośrodki badawcze). Przykładem jest tu Eurośródziemnomorska Fundacja Kobiet (WEF)<sup>(18)</sup>, która wspólnie z Federacją Lig Praw Kobiet, władzami regionalnymi Marrakeszu, Uniwersytetem Cadi Ayyad, regionalną komisją praw człowieka i innymi podmiotami lokalnymi przeprowadziła kampanię informacyjną skierowaną przeciwko małżeństwom dzieci.

2.12.6. W związku z tym EKES wzywa ministrów państw członkowskich Unii dla Śródziemnomorza, by rozważyli te kwestie na kolejnej konferencji ministerialnej, a także by zapewnili środki finansowe dla tego rodzaju działań i kampanii.

2.12.7. EKES uważa, że nieuwzględnienie powyższych kwestii miałyby poważne konsekwencje. Wczesne zawieranie małżeństw, wczesne przerywanie procesu kształcenia i w związku z tym nieobecność kobiet na rynku pracy i w życiu politycznym, to niektóre z czynników negatywnie wpływających na uzyskanie praw, zwłaszcza przez kobiety i dziewczęta.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(18)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/>.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 081/07)

Sprawozdawczyni: **Brenda KING**

Współsprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	14.7.2016
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Podkomitet odpowiedzialny	Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.
Data przyjęcia przez podkomitet	21.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	185/8/6

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Podobnie jak przed pozostałymi regionami świata, przed Europą stoją trzy główne kwestie: 1) wyczerpywanie się zasobów naturalnych Ziemi, w tym zmiana klimatu i utrata różnorodności biologicznej; 2) pogłębianie się nierówności społecznych, w tym bezrobocie młodzieży i ludzie pozostawieni sami sobie w regionach o upadających gałęziach przemysłu; oraz 3) utrata zaufania społeczeństwa do rządów, klasy politycznej, UE i jej struktur zarządzania, a także innych instytucji.

1.2. Te trzy główne kwestie należy rozpatrywać w kontekście (głównego megatrendu) cyfryzacji i globalizacji, ponieważ te zjawiska mają znaczny wpływ na rynki pracy w Europie, a ich wpływ będzie jeszcze rósł w przyszłości. W szczególności cyfryzacja może ułatwiać rozwiązywanie tych trzech problemów lub prowadzić do ich nasilenia. To, czy cyfryzacja będzie miała pozytywny czy negatywny wpływ, zależy od tego, w jaki sposób jest ona politycznie zarządzana.

1.3. Na podstawie szczegółowej analizy wzajemnych zależności między tymi trzema głównymi kwestiami i cyfryzacją, EKES wzywa Komisję do przygotowania długoterminowej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju Europy, po to by wspierać środki służące wzmocnieniu gospodarki, a w konsekwencji osiągać korzyści społeczne i środowiskowe. Celem niniejszej opinii jest przedstawienie zagadnień i wkładu do rozważenia podczas przygotowania długoterminowej strategii.

Niektórzy ludzie opierają się zmianom. W obliczu nieustających przełomowych zmian technologicznych, niektórzy ludzie mają interes w utrzymywaniu status quo. Inni mogą czuć się niepewnie, jeśli chodzi o zdolność dostosowania się do nieustannie zmieniającego się społeczeństwa. Dla innych jeszcze zmiany nie zachodzą dostatecznie szybko (dotyczy to np. zwolenników zielonej energii). Decydenci polityczni powinni wziąć pod uwagę te obawy i bezpośrednio zająć się tym problemem, zamiast trzymać się status quo. W pierwszej kolejności należałoby rozpocząć otwartą debatę na temat tych kwestii i wzmocnić demokrację uczestniczącą, w tym europejską inicjatywę obywatelską.



1.4. Nie ma możliwości, by nie podejmować żadnych działań. Niezbędna jest wola polityczna, aby kierować zmianami w dobrym kierunku. Potrzeba silniejszych powiązań między rozwojem gospodarczym, ochroną środowiska i polityką społeczną. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że wdrożenie i realizacja celów zrównoważonego rozwoju wraz z porozumieniem paryskim, a także dobrze zarządzane przejście na gospodarkę niskoemisyjną i gospodarkę cyfrową rozwiążą główne kwestie, przed jakimi stoi Europa, i pozwolą jej wygrać tę nową rewolucję przemysłową. Zaleca, by Komisja w trybie pilnym opracowała polityki określone w swoim dokumencie roboczym „Następny etap”<sup>(1)</sup> i skupiła się bardziej na pełnym włączeniu celów zrównoważonego rozwoju oraz porozumienia paryskiego w europejskie ramy polityczne i priorytety obecnej Komisji w celu nakreślenia wizji sprawiedliwej i konkurencyjnej Europy do roku 2050.

1.5. Potrzeba silnego politycznego wkładu nie może zostać opacznie zrozumiana. Podczas gdy właściwe ramy regulacyjne są niezbędne do kształtowania przemian, Europa potrzebuje programu, który dotyka całego społeczeństwa, poprzez: dążenie do sprawiedliwej globalizacji, dążenie do zwiększenia konkurencyjności i nadanie Europie wiodącej pozycji w zakresie nowych technologii, niepozostawianie nikogo samemu sobie, walkę z ubóstwem i tworzenie otoczenia, które przywraca zaufanie obywateli do systemów politycznych oraz wielostronnych form sprawowania rządów<sup>(2)</sup>. Oprócz wytyczania drogi w wielu dziedzinach polityki, strategie polityczne powinny także dążyć do uruchomienia ogromnego potencjału społeczeństwa obywatelskiego. Przedsiębiorczość społeczna, inicjatywy obywatelskie i działania na rzecz społeczności lokalnej to tylko niektóre przykłady, w jaki sposób można osiągnąć zrównoważony rozwój przez podejście oddolne, zwłaszcza jeśli chodzi o konieczne przejście na gospodarkę niskoemisyjną lub gospodarkę o obiegu zamkniętym. Najlepszy punkt odniesienia w tym kontekście stanowi przypadek zdecentralizowanych odnawialnych źródeł energii.

1.6. W najbliższej przyszłości Komisja i EKES powinny kontynuować wspólną pracę w najważniejszych dziedzinach polityki analizowanych w niniejszej opinii, takich jak:

- konkurencyjność UE w zmieniającym się świecie,
- wpływ cyfryzacji na rynek pracy (w tym godna praca) i środowisko,
- zrównoważone finanse i podatki,
- wyzwania związane z rozwojem nowych modeli gospodarczych,
- bariery w decentralizacji produkcji energii,
- uczenie się przez całe życie w nowej epoce cyfrowej i w kontekście przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną,
- wspieranie wielopodmiotowych koalicji zainteresowanych stron,
- deficyt demokratyczny w procesie legislacyjnym UE i odnowione wyzwanie udziału społeczeństwa obywatelskiego,
- włączenie niezależnej wiedzy eksperckiej w kształtowanie polityki z potrzebą wzmocnienia udziału społeczeństwa obywatelskiego,
- nowy europejski mechanizm służący strategii zrównoważonego rozwoju.

1.7. W celu realizacji tej kombinacji środków politycznych potrzebna jest kompleksowa i spójna strategia. EKES zaleca, by nadać takiej strategii perspektywę długoterminową oraz by była jednoznaczna, zintegrowana poziomo i pionowo, możliwa do zarządzania i partycypacyjna. W związku z tym EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie, by transformacja do roku 2050 została zaprojektowana i przeprowadzona z pełnym zaangażowaniem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. W celu wzmocnienia demokracji uczestniczącej Komisja powinna zastanowić się nad swoim prawem do monopolu w zakresie stanowienia prawa.

<sup>(1)</sup> SWD(2016) 390 final.

<sup>(2)</sup> Uwagi sekretarza generalnego ONZ na Forum Politycznym Wysokiego Szczebla ds. Zrównoważonego Rozwoju w lipcu 2017 r.

## 2. Wprowadzenie

W 2016 r. Komisja opublikowała komunikat „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy”. W swojej opinii EKES wnosi swoje zalecenia do strategii, która odniesie się do stojących przed Europą wyzwań. W opinii postuluje się przyjęcie podejścia ukierunkowanego na ludzi, uwzględniającego gospodarcze, społeczne i środowiskowe aspekty rozwoju w perspektywie długoterminowej. Podejście to powinno przewyżczyć krótkowzroczność i hermetyczny sposób myślenia, cechujące obecne strategie UE.

## 3. Jeden megatrend i trzy globalne kwestie

W kontekście (megatrendu) cyfryzacji strategia zrównoważonego rozwoju będzie musiała udzielić odpowiedzi na trzy główne, zasygnalizowane w rozdziale pierwszym kwestie o zasięgu globalnym, które dotyczą Europy, podobnie jak wszystkich innych kontynentów:

- 1) W jaki sposób radzić sobie z ograniczeniami naszej planety i ogólnym wyzwaniem ekologicznym, w tym zmianą klimatu i utratą różnorodności biologicznej?
- 2) Jak reagować na pogłębianie się nierówności społecznych w zglobalizowanym świecie?
- 3) A także jak przewyżczyć słabnące poparcie obywateli dla rządów i instytucji?

Rozwiązanie tych problemów będzie wymagało wspólnych wysiłków ze strony decydentów, polityków i społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na zagrożenia i szanse związane z cyfryzacją. W niniejszej sekcji przedstawiamy zagadnienia, które należy wziąć pod uwagę w poszukiwaniu rozwiązań tych trzech istotnych kwestii<sup>(3)</sup>.

### 3.1. Jeden megatrend: globalna transformacja gospodarki i społeczeństwa przez cyfryzację

3.1.1. Gospodarka funkcjonująca w oparciu o platformy internetowe, sztuczna inteligencja, robotyka i internet przedmiotów – globalne przemiany w tych dziedzinach mają szeroki zakres i nabierają przyspieszenia, zatem wcześniej czy później dotkną wszystkich obszarów gospodarki i społeczeństwa. Technologie cyfrowe stają się dostępne dla znacznej części społeczeństwa, ale niektóre grupy mogą nie mieć dostępu do tych potężnych narzędzi cyfrowych.

3.1.2. Konwergencja technologii cyfrowych z nanotechnologią, biotechnologią, materiałoznawstwem, wytwarzaniem i magazynowaniem energii ze źródeł odnawialnych i kwantowymi technikami obliczeniowymi może stworzyć nową rewolucję przemysłową<sup>(4)</sup>. Potrzebne są ogromne inwestycje i nowe inicjatywy, aby zapewnić Europie wiodącą rolę w nowej światowej konkurencji gospodarczej i technologicznej.

3.1.3. Cyfryzacja przynosi wiele korzyści. Pozwala na tworzenie nowych produktów i usług z korzyścią dla konsumentów. Ma potencjał, by przyczynić się do osiągnięcia niektórych celów zrównoważonego rozwoju przez zwiększenie światowego poziomu dochodów, poprawę jakości życia obywateli, tworzenie szans na demokratyczne modele bardziej sprzyjające włączeniu oraz przez zwiększenie liczby miejsc pracy wysokiej jakości, jak również poprawę ogólnej konkurencyjności UE – podobnie jak miało to miejsce podczas poprzednich rewolucji przemysłowych. Istnieją również zagrożenia – badania wskazują, że cyfryzacja może zniszczyć o wiele więcej miejsc pracy, niż ich stworzy.

3.1.4. Technologia cyfrowa pozwoli przybliżyć do siebie produkcję i konsumpcję, ograniczając nadprodukcję. Może to doprowadzić do zmniejszenia śladu ekologicznego UE. Bezpośredni obrót dobrami ekonomicznymi – za pomocą transakcji partnerskich lub za pośrednictwem gospodarki dzielenia się – może zmniejszyć zużycie zasobów. Przykładowo technologia cyfrowa wspomaga upowszechnianie się usług transportu dzielonego lub pojazdów autonomicznych, co może zwiększyć ekologicznie zrównoważony charakter naszych systemów mobilności.

3.1.5. Jednakże cyfryzacja sama w sobie nie posiada zrównoważonego charakteru. Istnieją bariery utrudniające wchodzenie na rynek i korzyści skali, co może uniemożliwiać społeczeństwu wykorzystanie jej potencjału. Cyfryzacja może zwiększyć nierówności, zwłaszcza z uwagi na możliwość wywołania zakłóceń na rynkach pracy i tendencję do polaryzacji, w wyniku której wiele miejsc pracy wymagających średnich i małych kwalifikacji może ulec automatyzacji.

<sup>(3)</sup> Pierwszy wiceprzewodniczący Frans Timmermans, podczas sesji plenarnej EKES-u w dniu 15 grudnia 2016 r.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wewnętrznego rynku cyfrowego sprzyjającego włączeniu społecznemu, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 8.

Robotyzacja i gospodarka oparta na platformach internetowych mogą stwarzać poważne zagrożenie dla wielu europejskich miejsc pracy; tworzą one także nowe zagrożenia, ponieważ większość związanych z nimi technologii opiera się na danych, w tym zwłaszcza na danych osobowych.

3.1.6. Z nowych możliwości generowania bogactwa korzystać może często tylko pewna kategoria ludzi: osoby dobrze wykształcone, posiadające wysokie umiejętności społeczne i odporność na ryzyko. Największymi beneficjentami innowacji są zazwyczaj podmioty dostarczające kapitału intelektualnego, finansowego i rzeczowego: innowatorzy, udziałowcy, inwestorzy i wysoko wykwalifikowani pracownicy. Istnieją obawy, że technologia cyfrowa będzie jedną z głównych przyczyn stagnacji, a nawet spadku dochodów.

3.1.7. Potrzebna jest aktywna i wszechstronna strategia polityczna, aby wykorzystać możliwości cyfryzacji w odniesieniu do trzech głównych problemów opisanych powyżej. Należy też monitorować zagrożenia wynikające z cyfryzacji i nimi zarządzać. EKES powinien nadal aktywnie pracować nad tymi kwestiami.

## 3.2. Ograniczenia naszej planety i ogólne wyzwania ekologiczne

3.2.1. W związku z zaangażowaniem w ogólnoswiatową walkę ze zmianą klimatu (tj. porozumienie paryskie) i ochronę zasobów naturalnych, Europa musi pilnie i zdecydowanie ograniczyć ślad środowiskowy swojej gospodarki. Kryzys ekologiczny już nas dotyka. Rosnąca liczba ludności na świecie, długotrwały wzrost gospodarczy oparty na paliwach kopalnych i niezrównoważone wykorzystanie zasobów i gruntów tworzą zwiększoną presję na środowisko. Głównym wyzwaniem, odzwierciedlonym także w celach zrównoważonego rozwoju, jest zadbanie o to, by rozwój gospodarczy i wzrost respektowały ograniczenia naszej planety w dziedzinach takich jak ochrona klimatu, zużycie zasobów i gospodarowanie nimi, jakość powietrza i wody lub ochrona lądowej i morskiej różnorodności biologicznej.

3.2.2. Głęboka dekarbonizacja gospodarki wymaga pilnych transformacji wielu jej sektorów. Przystawienie się z paliw kopalnych na odnawialne źródła energii wymaga większej elastyczności i wiedzy fachowej w energetyce. Ważnym i trwałym elementem polityki energetycznej Unii Europejskiej<sup>(5)</sup> powinien też być ogólny rozwój energetyki „prosumenckiej”<sup>(6)</sup>. Potrzebne są strukturalne zmiany systemów transportowych poprzez elektryfikację i wspólne korzystanie z samochodów. Należy także zmodernizować mieszkalnictwo i infrastrukturę. Ważnym czynnikiem, który doprowadzi do ekologizacji gospodarki, może być zaawansowana biogospodarka.

3.2.3. Europa musi zmienić obecny liniowy model gospodarczy „wydobyć-wyprodukować-zużyć-wyrzucić” na model gospodarki o obiegu zamkniętym, która jest z definicji regeneracyjna, kiedy to możliwe, wykorzystuje odnawialne źródła naturalne i jak najdłużej utrzymuje wartość produktów, materiałów i zasobów w gospodarce. W tym kontekście ważna być może cyfryzacja (zob. punkt 3.1.4).

3.2.4. Przejście do gospodarki niskoemisyjnej, o obiegu zamkniętym i przyjaznej dla środowiska stanowi szansę dla UE na zwiększenie konkurencyjności i odporności. Może to poprawić jakość życia i poziom dobrobytu obywateli Europy. Zmniejsza to również zależność od importu paliw kopalnych i surowców krytycznych oraz tworzy stabilną podstawę dobrobytu gospodarczego.

3.2.5. Jednakże dekarbonizacja i przejście na rozwiązania ekologiczne wiążą się z wyzwaniami społecznymi<sup>(7)</sup>, ponieważ zmniejszać się będzie liczba miejsc pracy w sektorach przemysłu o dużym śladzie ekologicznym. Za strategiczne zadanie polityczne należy przyjąć pełne wykorzystanie potencjału, jaki dekarbonizacja i przejście na rozwiązania ekologiczne oznaczają dla tworzenia nowych miejsc pracy i poprawy zabezpieczenia społecznego, tak by uzyskać jak największe korzyści netto.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Energetyka prosumencka i prosumenckie spółdzielnie energetyczne – możliwości i wyzwania w państwach członkowskich UE”, Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 44.

<sup>(6)</sup> Aktywni konsumenci energii, którzy zużywają i jednocześnie produkują energię elektryczną.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie sprawiedliwości klimatycznej, NAT/712 (zob. s. 22 niniejszego Dziennika Urzędowego).

3.2.6. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną i gospodarkę o obiegu zamkniętym napędzane jest głównie oddolnymi inicjatywami obywateli, władz lokalnych, konsumentów i innowacyjnych przedsiębiorstw, dotyczącymi zarówno żywności, jak i energii. Jednak zamiast wspierania odpowiednich inicjatyw i tworzenia masy krytycznej w całej Europie, co niesłobyby pozytywne skutki dla rynku pracy i zabezpieczenia społecznego, dalszy postęp jest często hamowany przez systemy administracyjne i regulacyjne. Nie ma powszechnej świadomości, że inicjatywy oddolne mogą stanowić skuteczne narzędzie przewyższania społecznych problemów związanych z dekarbonizacją i przechodzeniem na rozwiązania ekologiczne. Aby ujawnić ten potencjał, trzeba usunąć strukturalne bariery utrudniające osobom ubogim w zasoby dostęp do zasobów, których potrzebują (zwłaszcza do kapitału i odpowiednich informacji).

### 3.3. Pogłębianie się nierówności społecznych

3.3.1. O ile postęp technologiczny i globalizacja istotnie zwiększyły handel światowy i dobrobyt na świecie, połączenie globalizacji i postępu technologicznego przyczyniło się również do zwiększenia nierówności społecznych (i środowiskowych). Zdaniem organizacji Oxfam tylko osiem osób, sami mężczyźni, posiada tyle, co najuboższa połowa ludności świata.

3.3.2. W Europie nierówności się pogłębiają. Według niedawnego badania OECD nierówności w dochodach w Europie utrzymują się na rekordowym poziomie. W latach 80. XX w. średni dochód najbogatszych 10 % społeczeństwa był siedem razy wyższy niż 10 % najuboższych. Obecnie jest dziewięć i pół raza wyższy. Nierówności majątkowe są jeszcze większe: 10 % najbogatszych gospodarstw domowych posiada 50 % całego bogactwa, podczas gdy 40 % najbiedniejszych zaledwie nieco ponad 3 %<sup>(8)</sup>.

3.3.3. Jedną z przyczyn rosnących nierówności w Europie jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od dochodu netto. Podczas gdy PKB strefy euro wzrósł o ponad 16 % między 2008 r. a 2015 r. (ponad 17 % w UE-28), dochód netto do dyspozycji gospodarstw domowych utrzymywał się w stagnacji, rosnąc zaledwie o 2 % w UE-28.

3.3.4. Od 1995 r. wydajność w 24 państwach OECD wzrosła o 27 %, podczas gdy średnie wynagrodzenie pracy pozostało w tyle, rosnąc jedynie o 22 %. Co gorsza wzrost dochodów był znacznie mniejszy w przypadku grup społecznych o niższych wynagrodzeniach netto. Ta nierówność płac pogorszyła się w ciągu ostatnich 20 lat we wszystkich krajach europejskich z wyjątkiem Hiszpanii. Tendencja ta jest szczególnie wyraźna w przypadku Węgier, Polski, Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii<sup>(9)</sup>.

3.3.5. Istnieje niebezpieczeństwo, że te różnice wzrosną, wraz ze zmieniającym się charakterem pracy. Na przykład automatyzacja złożonych procesów przemysłowych może zmniejszyć zapotrzebowanie na pracowników średnio wykwalifikowanych, a nawet na niższe warstwy pracowników o wysokich kwalifikacjach, którzy obecnie wykonują te skomplikowane zadania. Może to przyczynić się do dalszej polaryzacji rynku pracy, gdyż tworzone miejsca pracy będą należeć do kategorii (jeszcze) wyżej wykwalifikowanych (tworzenie i utrzymanie takich produktów/usług) lub do kategorii o niskich kwalifikacjach, bardziej skierowanych na usługi. OECD twierdzi, że 9 % miejsc pracy jest zagrożonych automatyzacją, a w przypadku kolejnych 25 % stanowisk zadania wykonywane w ich ramach ulegną istotnemu przekształceniu.

3.3.6. Odpowiedzi rządów na wpływ cyfryzacji są raczej reaktywne, a nie proaktywne, i w dużej mierze ukierunkowane na łagodzenie skutków ubocznych cyfryzacji, a nie w celu wykorzystania jej potencjalnych korzyści. Odpowiedzi rządów powinny lepiej uwzględniać problem reprezentacji i udziału pracowników jako istotny aspekt inwestycji w kapitał ludzki na zmieniającym się rynku pracy. EKES mógłby kontynuować dogłębną analizę wpływu cyfryzacji na charakter pracy.

### 3.4. Słabnące poparcie obywateli dla rządów i instytucji

3.4.1. Wzrost nierówności wynikających tylko częściowo z globalizacji i postępu technologicznego przyczynił się do utraty zaufania do rządów, klasy politycznej, organizacji międzynarodowych, instytucji i sprawowania rządów w skali światowej. Ponadto spowodował wzrost ruchów populistycznych oraz upadek tradycyjnych partii politycznych. Szczególnie niepokojąca jest absencja ludzi młodych (nie mówiąc o głosowaniu przeciw systemowi): tylko 63 % Europejczyków w wieku 15–30 lat głosowało w jakichkolwiek wyborach w 2015 r.<sup>(10)</sup>

<sup>(8)</sup> OECD: *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe*. Background report 2017. [Zrozumieć podziały społeczno-gospodarcze w Europie. Sprawozdanie z 2017 r.]

<sup>(9)</sup> Schwellnus, C., Kappeler, A. and Pionnier, P.: OECD Working Papers. *Decoupling of Wages from Productivity: Macro-Level Facts* [Oddzielenie płac od wydajności: fakty w skali makro].

<sup>(10)</sup> Eurobarometr.

3.4.2. Wielu obywateli europejskich czuje się coraz bardziej odseparowanych od procesu podejmowania decyzji na szczeblu krajowym i europejskim. Uważają, że tradycyjne procesy demokratyczne nie pozwalają im wpływać na zasadnicze decyzje. Sposób na przezwycięzenie tego braku zaufania znaleźć można w podejściu wielopodmiotowym (np. w ramach programu działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030), stanowiącym nowy model demokracji.

3.4.3. Transformacja w kierunku modelu zrównoważonego nie może i nie powinna być tylko narzucana „z góry”. Przyniesie ona efekty tylko wtedy, gdy będzie się opierać na szerokim poparciu i aktywnym udziale większości przedsiębiorstw, władz lokalnych i regionalnych, pracowników i obywateli. Musi być to współpraca zarazem oddolna i odgórna. W opracowywaniu agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 korzystano z sojuszy wielopodmiotowych; pojawiają się też one w działaniach w dziedzinie klimatu<sup>(11)</sup>. Mogą służyć za projekt integracyjnego modelu demokratycznego sprawowania rządów, który można zastosować we wszystkich sektorach polityki jako sposób przyspieszenia zmian transformacyjnych i innowacji.

3.4.4. Zwłaszcza młode pokolenie domaga się niekonwencjonalnych form zaangażowania politycznego, w przeciwieństwie do tradycyjnych partii i organów politycznych. Alternatywne formy zaangażowania politycznego oferowane są przez wspólnoty energetyczne, partnerstwa między obywatelami a gminami na rzecz promowania efektywności energetycznej (np. za pomocą wzorów umów) lub gospodarki odpadami, inicjatywy w zakresie przekształcania miast, rolnictwo wspierane przez społeczność lokalną, blogi polityczne i inne formaty on-line, a nawet inicjatywy dotyczące lokalnej waluty. Z pewnością nie zastąpią tradycyjnych działań politycznych, ale mogą stanowić istotny wkład w polityczną socjalizację i integrację społeczną.

3.4.5. Kolejnym obiecującym podejściem do przełamywania impasu politycznego jest wykorzystanie możliwości stwarzanych przez internet. Nigdy wcześniej informacje nie były tak swobodnie dostępne jak w zdecentralizowanej sieci bez tradycyjnej kontroli. Wynikają z tego nowe wyzwania dla społeczeństwa, jak widać na przykładzie zjawisk postprawdy lub fałszywych informacji. Jesteśmy też jednak świadkami rozkwitu alternatywnych, niehierarchicznych form aktywności, jak też szerokiego wykorzystania sieci społecznościowych online wśród obywateli, zwłaszcza ludzi młodych.

3.4.6. E-administracja może prowadzić do modeli sprawowania rządów cechujących się bezprecedensowym poziomem udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki. UE powinna przyrzeć się takim państwom członkowskim jak Estonia, gdzie poczyniono już znaczne postępy. Cyfryzacja umożliwi obywatelom uczestniczenie w procesach decyzyjnych po stosunkowo niskich kosztach. Jednak dowody wskazują, że również w zakresie e-uczestnictwa występuje „błąd klasy średniej” (nadreprezentacja członków klasy średniej w udziale w forach). EKES jest w korzystnej pozycji, by zaangażować się w dialog na poziomie społeczeństwa obywatelskiego w tej sprawie.

#### 4. Europa, jakiej pragniemy

W obliczu przedstawionych powyżej trzech kwestii globalnych i megatrendu w zakresie cyfryzacji, UE musi się powieść:

- jak najlepsze wykorzystanie rewolucji cyfrowej do tworzenia nowej, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki,
- przejście na gospodarkę niskoemisyjną, o obiegu zamkniętym i przyjazną dla środowiska, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwej dla wszystkich transformacji,
- budowa solidnego europejskiego modelu społecznego,
- zapewnienie bardziej obywatelskiego i bardziej zdecentralizowanego systemu demokratycznego, z wykorzystaniem korzyści z uczciwej współpracy gospodarczej w skali światowej.

4.1. EKES uważa, że cele zrównoważonego rozwoju i porozumienie paryskie (COP 21) ożywią wizję „Europy, jakiej pragniemy”<sup>(12)</sup><sup>(13)</sup>. Komisja musi stworzyć sprzyjające warunki do wdrażania tych umów przez opracowanie polityk nakreślonych w komunikacie „Kolejne kroki” i ich pełne włączenie do polityki europejskiej i bieżących priorytetów Komisji. W koncepcji „Europa, jakiej chcemy”, podobnie jak w programie na rok 2030 (dotyczącym celów zrównoważonego

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie koalicji na rzecz realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego, Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20.

<sup>(12)</sup> Building the Europe We Want [Budując Europę, jakiej pragniemy], badanie przeprowadzone przez forum zainteresowanych stron dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 2015.

<sup>(13)</sup> Wspólny apel europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego i związków zawodowych do przywódców europejskich z dnia 21 marca 2017 r.

rozwoju), w centrum zainteresowania społeczeństwa i gospodarki umieszcza się pojedynczego człowieka i daje każdemu możliwość decydowania o sposobie zaspokajania swoich potrzeb w harmonii ze środowiskiem społecznym i ekologicznym. Taka koncepcja nie ma znamion utopii. Europa faktycznie posiada obecnie środki techniczne i gospodarcze, by zrealizować tę wizję: internet przedmiotów i duże zbiory danych, kontrola złożonych procesów za pośrednictwem mobilnych aplikacji, „prosumpcja” przez zmniejszanie produkcji i spadek kosztów produkcji (np. energia ze źródeł odnawialnych, druk 3D), nowe sposoby zawierania transakcji i dokonywania płatności (technologia blockchain, bitcoiny i inteligentne umowy), kooperatyzm i gospodarka dzielenia się jako nowe koncepcje biznesowe, a także inne innowacje.

4.2. Wszystkie te innowacje mogą pomóc urzeczywistnić tę wizję, ale potrzebna jest ku temu strategia zawierająca odpowiedzi na trzy wyzwania związane z innowacyjnością. Strategia ta zakłada nową koncepcję dobrobytu wykraczającą poza PKB, zgodnie z którą do dobrobytu gospodarczego, włączenia społecznego, odpowiedzialności za środowisko naturalne i upodmiotowienia obywateli dąży się w sposób zintegrowany.

4.3. Nie ma możliwości, by nie podejmować żadnych działań: jeżeli UE nie będzie chciała lub nie będzie mogła opracować i wprowadzić w życie wszechstronnej strategii, konsekwencje będą większe niż tylko brak realizacji przez Europę programu działań do roku 2030 oraz wizji „Europy, jakiej pragniemy”. Jeśli nie zostaną podjęte żadne działania, istnieje duże ryzyko, że żadnemu z wyzwań nie uda się sprostać: europejski system pracy legnie w gruzach, wstrzymana zostanie dekarbonizacja i ochrona zasobów, ponieważ społeczne koszty transformacji ekologicznej uznane będą za zbyt wysokie, a nierówności społeczne i alienacja wzrosną, stwarzając zagrożenie dla demokracji.

4.4. Niezwykle istotne jest, by strategia obejmowała precyzyjne zalecenia polityczne, aby pomóc w rozwiązaniu trzech głównych wyzwań stojących przed Europą i sprawić, by „Europa, jakiej pragniemy” stała się rzeczywistością.

## 5. Sześć rodzajów politycznego podejścia, by osiągnąć Europę, jakiej pragniemy

Proponujemy tutaj kluczowe strategie polityczne, które stanowią odpowiedź na trzy globalne kwestie (poziomy krytyczne dla planety, nierówności społeczne, utrata poparcia społecznego) oraz na megatrend dotyczący cyfryzacji. Każde z tych podejść zawiera kombinację środków politycznych złożoną z maksymalnie sześciu elementów:

- innowacji,
- regulacji/sprawowania rządów,
- polityki społecznej,
- swobodnego dostępu,
- kształcenia/szkolenia,
- badań naukowych.

Tę kombinację środków politycznych należy zastosować przynajmniej w czterech dziedzinach polityki: sprawiedliwej, cyfrowej i ekologicznej gospodarce (pkt 5.1), nowych formach sprawowania rządów (pkt 5.2), rozwoju zrównoważonym i sektorze finansowym (pkt 5.3) oraz promowaniu zrównoważonego rozwoju przez handel międzynarodowy (pkt 5.4). Przedstawiamy kwestie i wkład, które w perspektywie długoterminowej powinny zostać głębiej przeanalizowane przez instytucje UE i zainteresowane strony.

### 5.1. Sprawiedliwa, cyfrowa i ekologiczna gospodarka generująca dobrobyt i dobrostan

5.1.1. Innowacje: nowa rewolucja przemysłowa stanowi szansę dla Europy, aby stać się liderem technologicznym i zwiększyć swoją konkurencyjność na zglobalizowanych rynkach. Standardowym modelem prowadzenia działalności gospodarczej musi stać się wytwarzanie wartości ekonomicznej bez ponoszenia wysokich kosztów zewnętrznych. Potrzebujemy innowacyjnych i przynoszących zyski firm i przedsiębiorstw, by inwestować w zrównoważoną produkcję, tworzyć wysokiej jakości miejsca pracy i tworzyć gospodarcze podstawy dobrostanu. Aby innowacje mogły przyczynić się do tworzenia bardziej zrównoważonej Europy, należy opracować warunki korzystne dla działalności gospodarczej pozbawionej oddziaływania zewnętrznego lub o znacznie ograniczonym oddziaływaniu, bądź o ograniczonym zużyciu zasobów. Pozwoli to innowatorom rozwoju zrównoważonego (obywatelom, przedsiębiorstwom, miastom lub regionom) skutecznie konkurować z modelami biznesowymi o wysokim poziomie eksploatacji zasobów lub o dużym oddziaływaniu na środowisko. Proaktywne wsparcie – np. mikrokredyty dla MŚP, obywateli, gospodarstw domowych, inicjatyw

społecznościowych, przedsiębiorstw społecznych i mikroprzedsiębiorstw – musi być również dostępne dla innowatorów, którzy proponują i jako pierwsi wdrażają nowatorskie rozwiązania problemów środowiskowych i społecznych<sup>(14)</sup>. Pomocny byłby tu jednolity patent europejski, pod warunkiem że koszty jego uzyskania nie byłyby zaporowe<sup>(15)</sup>. W odniesieniu do MSP należy też dokonać przeglądu zasady drugiej szansy, by obniżyć wysoki obecnie poziom niechęci do ryzyka w UE<sup>(16)</sup>. Polityka musi również dać pole do działań eksperymentalnych w całej Europie, zwłaszcza w sektorach mobilności, odpadów, energii, rolnictwa, edukacji i zdrowia. Można znaleźć nowe rynki przez ukierunkowanie zamówień publicznych na usługi cyfrowe, niskoemisyjne, ekologiczne i zgodne z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym dostarczane w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu.

5.1.2. Regulacje: ramy regulacyjne muszą spełniać trzy cele. Po pierwsze, należy jak najdokładniej wycenić zewnętrzne skutki, tak by można było opracować modele biznesowe, które pomogą osiągnąć cele zrównoważonego rozwoju<sup>(17)</sup>. Po drugie, regulacje muszą zagwarantować wdrożenie dobrze rozbudowanej infrastruktury cyfrowej w całej Europie, w tym na obszarach wiejskich, oraz zapewnić wszystkim dostęp do niej (w tym do inteligentnych sieci ciepłowniczych, sieci energii elektrycznej i sieci mobilności elektrycznej). W sensie prawnym należy to traktować jako usługę publiczną. Wreszcie, ponieważ w wyniku cyfryzacji faworyzowane są platformy, istnieje ryzyko tworzenia monopolu na głównych rynkach cyfrowych. Niezbędna jest zatem aktywna polityka antymonopolowa<sup>(18)</sup>. Ponadto EKES w przeszłości sugerował Komisji rozważenie, w jaki sposób wspierać platformy europejskie, by wytworzona wartość pozostawała w obrębie gospodarek lokalnych<sup>(19)</sup>. Istotną rolę w równoważeniu rynku mogłaby odgrywać niezależna europejska agencja ratingowa platform cyfrowych, posiadająca te same kompetencje we wszystkich państwach członkowskich, aby oceniać zarządzanie platformami w odniesieniu do konkurencji, zatrudnienia i opodatkowania<sup>(20)</sup>.

5.1.3. Polityka społeczna: zmiana wywołana dekarbonizacją i cyfryzacją (zob. sekcja 3) stanowi wyzwanie dla systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie zarządzania problemem likwidacji miejsc pracy i spadkiem dochodów budżetowych. Należy zatem zbadać i opracować nowe koncepcje i modele w celu zagwarantowania zrównoważonego charakteru systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich, które reagowałyby na różne okoliczności pracy w przyszłości i wspierały pracowników i społeczności w sektorach i regionach dotkniętych transformacją. W swojej opinii w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych EKES rozważał wyzwania związane z przyszłością pracy i wezwał do opracowania spójnej europejskiej strategii zatrudnienia uwzględniającej: inwestycje i innowacje, zatrudnienie i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, godziwe warunki pracy dla wszystkich, sprawiedliwą i sprawną transformację wspieraną aktywną polityką rynku pracy oraz zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów, w szczególności partnerów społecznych. Publiczne inwestycje powinny też wspierać społeczności, regiony i pracowników w sektorach, które już odczuwają skutki tej transformacji, a także przewidywać i ułatwiać przyszłą restrukturyzację i przestawienie się na bardziej ekologiczną i zrównoważoną gospodarkę<sup>(21)</sup>.

5.1.4. Swobodny dostęp: wykorzystanie potencjału cyfryzacji do stworzenia ekologicznej i sprawiedliwej gospodarki wymaga przede wszystkim ogólnej otwartości w gospodarce, która pozwalałaby ludziom aktywnie w niej uczestniczyć i korzystać z możliwości, jakie oferuje postęp technologiczny (np. łączyć cyfrowe dane dotyczące energii ze zdecentralizowaną produkcją energii). Niezwykle ważne jest więc eliminowanie barier w udziale w życiu gospodarczym dzięki otwartym rynkom, otwartym danym, otwartym modelom oprogramowania i otwartym standardom. Każdy z tych elementów należy postrzegać jako zasadę przewodnią programów politycznych w strategicznych sektorach: energetyki, transportu, logistyki i procesów produkcyjnych. Należy rozwijać koncepcję suwerenności danych i wdrażać ją w prawie europejskim: obywatele europejscy muszą mieć prawo do wykorzystania własnych danych do swoich celów, określania, jakie dane osobowe są wykorzystywane przez osoby trzecie, decydowania o sposobie ich wykorzystania, wiedzy o ich wykorzystaniu i pełnej nad nim kontroli, a także posiadać prawo do usunięcia swoich danych.

<sup>(14)</sup> Przygotowywana opinia EKES-u w sprawie nowych zrównoważonych modeli gospodarczych, SC/048 (zob. s. 57 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Plan działania UE w sprawie praw własności intelektualnej”, Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 72.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Przyszli liderzy Europy: inicjatywa na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up”, Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 20.

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Zrównoważony rozwój: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE”, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41;

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u w sprawie strategii jednolitego rynku cyfrowego, Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65.

<sup>(19)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zmiany charakteru stosunków pracy i jej wpływu na zachowanie płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie, Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54.

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u w sprawie gospodarki dzielenia się, Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 33.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

5.1.5. Kształcenie/szkolenie: zarówno w ekologicznej gospodarce, jak i w gospodarce cyfrowej potrzebne są szczególne umiejętności, zwłaszcza że w przyszłości technologia cyfrowa będzie istotnym narzędziem służącym osiągnięciu celów w zakresie dekarbonizacji gospodarki europejskiej (zob. pkt 3.1.4 i 3.2.3). Do ogólnej polityki oświatowej i uczenia się przez całe życie należy włączyć szkolenia mające na celu rozwijanie niezbędnych formalnych i nieformalnych umiejętności, w tym w takich dziedzinach jak praca na rzecz społeczności, współpraca i przedsiębiorczość<sup>(22)</sup>. W tej sprawie należy prowadzić więcej rozmów i analiz. Zaleca się ukierunkowane wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych, aby zapewnić skuteczne wsparcie w niwelowaniu istniejącej luki w umiejętnościach ekologicznych i cyfrowych, zwłaszcza w regionach, które już znajdują się w okresie przejściowym lub odczuwają skutki transformacji w przyszłości. Powinna istnieć możliwość ukierunkowania środków w europejskich systemach edukacji na kształcenie i rozwój umiejętności w dziedzinach, w których umiejętności ludzkie nie mogą zostać zastąpione przez systemy sztucznej inteligencji lub w których konieczny jest człowiek, by uzupełnić system (tj. zadania, w których kluczowe znaczenie ma ludzka interakcja, bądź człowiek i maszyna współpracują ze sobą, oraz zadania, w przypadku których chcielibyśmy, aby nadal wykonywał je człowiek)<sup>(23)</sup>.

5.1.6. Badania naukowe: cyfrowa, ekologiczna i sprawiedliwa gospodarka będzie punktem odniesienia przyszłościowych modeli gospodarczych. Drogą ku takiej gospodarce będzie dobrze ukierunkowana polityka badawcza, oparta na analizie środowiskowych i społecznych skutków innowacji, zwłaszcza innowacji cyfrowych. W tym kontekście wydatki na badania i rozwój muszą być dostępne dla innowacyjnych firm opracowujących nowe technologie i usługi cyfrowe, które dotyczą problemów środowiskowych i/lub społecznych. Należy rozwijać wspierającą je sieć inkubatorów przedsiębiorczości.

## 5.2. Nowe rodzaje sprawowania rządów

5.2.1. Innowacje: kluczowym elementem demokracji jest uczestnictwo. Jedną z metod organizowania uczestnictwa są wybory i reprezentacja, ale potrzeba nowego, innowacyjnego podejścia do uczestnictwa, w tym e-uczestnictwa. Istotne jest, by otwierać tradycyjne kształtowanie polityki na niehierarchiczne, społecznie płynne i mniej oficjalne formy działalności politycznej, by wspierać inicjatywy oddolne i napędzane przez społeczeństwo obywatelskie.

5.2.2. Sprawowanie rządów: zmiany wymagają przejrzystych i ogólnie dostępnych form dialogu z udziałem wielu zainteresowanych podmiotów dotyczącego wszystkich unijnych procesów legislacyjnych na szczeblu UE i na szczeblu lokalnym. „Społeczeństwo obywatelskie” nie powinno być ograniczane do zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, lecz powinno obejmować wszystkich obywateli. Nowe sojusze mają szczególne znaczenie dla działań w dziedzinie klimatu i ochrony zasobów<sup>(24)</sup>. Aby wzmocnić demokrację uczestniczącą, należy znieść quasi-monopol Komisji Europejskiej na prawo inicjatywy prawodawczej, na rzecz większej liczby inicjatyw ze strony Parlamentu Europejskiego w połączeniu z oddolnymi inicjatywami ustawodawczymi, na przykład dzięki usunięciu technicznych, prawnych i biurokratycznych problemów dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>(25)</sup>.

5.2.3. Swobodny dostęp: w celu przewycięcia barier strukturalnych, które utrudniają obywatelom udział w unijnym procesie decyzyjnym, odpowiednie podejście dla całego prawodawstwa UE stanowią społecznościowe metody pozyskiwania wiedzy (*crowdsourcing*). Projektując realizację takiego podejścia, należy zwrócić szczególną uwagę na dostępność, powszechność i rozliczalność. Dalszym krokiem ku swobodnemu dostępowi do polityki i strategii byłaby publikacja wszystkich działań i danych UE w internecie, w formacie przyjaznym dla użytkownika.

5.2.4. Szkolenie/kształcenie: potrzebne są programy wzmacniające pozycję obywateli, po to by zrównoważyć „błąd klasy średniej” (zob. pkt 3.4.6). Należy tak skonstruować te programy, by zaangażować te grupy ludności, które z reguły powstrzymują się od aktywnego uczestnictwa w polityce, gospodarce i społeczeństwie. W kształceniu ogólnym należy kłaść nacisk na uświadamianie, że możliwość udziału jest podstawową zasadą demokracji. Należy podkreślić, że aktywny udział w procesach budowania woli politycznej niesie obopólne korzyści dla społeczeństwa i poszczególnych obywateli, dzięki uwzględnieniu ich interesów i punktu widzenia. Potrzebne są dodatkowe środki finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które zajmują się tymi niezaangażowanymi grupami społecznymi i celami w zakresie zrównoważonego rozwoju.

5.2.5. Badania naukowe: nauki społeczne powinny w większym stopniu skupiać się na alternatywnych praktykach demokratycznych. Jednym z przykładów jest możliwe zastosowanie metod prototypowania do polityki. Zgodnie z tym podejściem w krótkim czasie opracowywano by rozwiązania polityczne, a następnie wdrażano je w swego rodzaju

<sup>(22)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Wspieranie kreatywności, ducha przedsiębiorczości oraz mobilności w dziedzinie kształcenia i szkolenia”, Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 20.

<sup>(23)</sup> Opinia EKES-u w sprawie sztucznej inteligencji, Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u w sprawie koalicji na rzecz realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego, Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20.

<sup>(25)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (zmiana), Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 35.



„badaniach rynku” i krótko później oceniano ich wpływ na podstawie informacji zwrotnych od obywateli i innych zainteresowanych stron. Ocena wpływu służyłaby za podstawę do ewentualnej zmiany rozwiązań politycznych przed ich wprowadzeniem.

5.2.6. W ujęciu ogólnym konieczne są dalsze badania na temat tego, jak zmienić powiązania między (naukową) wiedzą ekspercką a kształtowaniem polityki oraz jak pogodzić włączenie w pełni przejrzystej, niezależnej wiedzy eksperckiej do procesu kształtowania polityki z koniecznością zwiększenia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego.

### 5.3. Zrównoważony rozwój a sektor finansowy

5.3.1. Innowacje: ekologiczna, cyfrowa i sprawiedliwa gospodarka wymaga ogromnych inwestycji zarówno w infrastrukturę prywatną (np. w instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii lub stacje ładowania pojazdów elektrycznych) jak i w infrastrukturę publiczną (np. w cyfryzację systemów elektroenergetycznych i w zakresie mobilności). Zatem sektor finansowy będzie musiał odgrywać zasadniczą rolę w urzeczywistnieniu tego rodzaju innowacji. Środki finansowe, w tym publiczne, należy przeznaczać na inwestycje wspierające zrównoważoną transformację. By można było osiągnąć cele klimatyczne i energetyczne, konieczne jest stabilne i przewidywalne środowisko inwestycyjne, a innowacyjne instrumenty finansowe muszą przyciągnąć środki prywatne na inwestycje, które przeciwnym razie nie zostaną zrealizowane<sup>(26)</sup>,<sup>(27)</sup>.

5.3.2. Regulacje: strategie polityczne muszą być nastawione na budowanie bardziej zrównoważonego prywatnego systemu finansowego poprzez uwzględnienie czynników zrównoważoności przy ocenie ryzyka finansowego, rozszerzenie odpowiedzialności instytucji finansowych na niefinansowe konsekwencje decyzji inwestycyjnych oraz sprawienie, by środowiskowe i społeczne skutki decyzji inwestycyjnych były bardziej przejrzyste<sup>(28)</sup>. Polityka powinna również zachęcać inwestorów do dobrowolnych zobowiązań do inwestowania w przedsięwzięcia zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Zatem niezbędna jest ekologizacja standardów bankowych, by przesunąć finansowanie prywatne z inwestycji konwencjonalnych na inwestycje niskoemisyjne i odporne na zmianę klimatu. Banki centralne powinny ukierunkowywać alokację kapitału za pośrednictwem polityki pieniężnej oraz mikro- i makroostrożnościowej, w tym poprzez standardy zrównoważonego rozwoju.

5.3.3. Polityka społeczna: gospodarstwa domowe znajdują się pod presją w wyniku cyfryzacji i dekarbonizacji. Zatem konieczne jest przeprowadzenie podstawowej reformy podatkowej, by zwiększyć dochód pozostający do dyspozycji gospodarstw domowych i połączyć ten cel z wymogami dekarbonizacji. EKES opowiada się za systemem fiskalnym opartym na internalizacji kosztów środowiskowych i wykorzystaniem dodatkowych dochodów do zmniejszenia obciążenia podatkowego pracy. Przeniesienie opodatkowania z pracy na wykorzystanie zasobów pomaga w korygowaniu niedoskonałości rynku, tworzeniu nowych, stabilnych i lokalnych miejsc pracy, zwiększaniu dochodów pozostających w dyspozycji gospodarstw domowych i zachęcaniu do ekoinnowacyjnych inwestycji<sup>(29)</sup>.

5.3.4. Badania naukowe: do chwili obecnej wpływ cyfryzacji i ograniczenia zużycia paliw kopalnych na finanse publiczne (erozja bazy podatkowej) pozostaje w dużym stopniu nieznaną. Badania naukowe powinny skupić się na tym aspekcie, jak również na ogólnym wkładzie, jaki strategiczna polityka finansowa mogłaby wnieść do zrównoważonego rozwoju.

### 5.4. Promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez handel międzynarodowy

5.4.1. Innowacje i możliwości biznesowe: biorąc pod uwagę globalny wymiar trzech głównych kwestii, nadanie Europie bardziej zrównoważonego charakteru dzięki jasnej polityce innowacyjnej nie wystarczy. Europa musi opracować we współpracy z partnerami handlowymi innowacyjne koncepcje, które można by przenosić do innych regionów świata. Handel może tu być pomocny pod warunkiem że aspekty zrównoważonego rozwoju staną się kluczowym kryterium międzynarodowej polityki handlowej, w tym wielostronnych i dwustronnych umów handlowych. Szczególną rolę należy przypisać Światowej Organizacji Handlu (WTO), która powinna w większym stopniu uwzględniać międzynarodową politykę w zakresie ochrony środowiska, w tym porozumienie paryskie lub cele z Aichi dotyczące różnorodności biologicznej. Po wprowadzeniu odpowiednich standardów pojawi się możliwość opracowania istotnych innowacji

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 57.

<sup>(27)</sup> Opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE, Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1 (pkt 3.9.4).

<sup>(28)</sup> Sprawozdanie Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) *Building a Sustainable Financial System in the European Union* [Budowa zrównoważonego systemu finansowania w Unii Europejskiej], badanie UNEP i 2. inicjatywa inwestycyjna, marzec 2016 r.; zob. także inne sprawozdania na temat zrównoważonych finansów: <http://web.unep.org/inquiry>.

<sup>(29)</sup> Opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE, Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1, pkt 1.3.

(produktów i usług) przez europejskie przedsiębiorstwa, obywateli, gminy i regiony, a także w ramach inicjatyw podejmowanych przez społeczności. Można by je następnie eksportować, by zaspokoić potrzebę dekarbonizacji, wykorzystując przy tym możliwości oferowane przez megatrend cyfryzacji. Innowacje te mają szansę stać się eksportowymi hitami. Przede wszystkim jednak Komisja Europejska powinna współpracować z WTO i jej kluczowymi partnerami z myślą o wykorzystaniu umów handlowych do wspierania systemu wyceny emisji CO<sub>2</sub> i wszelkich innych efektów zewnętrznych, które szkodzą zrównoważonym innowacjom.

5.4.2. Regulacje: jednym ze źródeł zwiększonego śladu środowiskowego w naszych gospodarkach jest rosnąca odległość między miejscami produkcji, przetwarzania, konsumpcji, a czasami także miejscami unieszkodliwiania/odzysku produktów. Aby handel międzynarodowy był zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju należy przyjąć inteligentne podejście regulacyjne do liberalizacji. Musi ono uwzględniać i wzmacniać zakrojone na małą skalę lokalne systemy produkcji. Propagowanie i wspieranie strategii politycznych na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym powinno zagwarantować, by obiegi były trwałe, małe, lokalne i czyste. W poszczególnych gałęziach przemysłu obiegi mogą być duże<sup>(30)</sup>. Regulacje powinny rozwiązać ten problem w drodze dwustronnych i wielostronnych umów handlowych.

5.4.3. UE powinna nakłaniać Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy do odgrywania istotnej roli we wspieraniu reform systemu fiskalnego i finansowego, z myślą o stworzeniu warunków, które pomogą krajom rozwijającym się uruchomić więcej zasobów własnych. Należałoby w tym celu przeprowadzić krajowe reformy podatkowe, jak również zmobilizować społeczność międzynarodową do zwalczania takich zjawisk, jak uchylanie się od opodatkowania, pranie pieniędzy i nielegalne przepływy kapitału. W ich wyniku więcej pieniędzy wypływa z krajów rozwijających się niż do nich wpływa za pośrednictwem oficjalnej pomocy rozwojowej. W ujęciu konkretnym Komisja Europejska powinna wykorzystać program działań do roku 2030 bazujący na 17 celach zrównoważonego rozwoju do nadania ram wszystkim zewnętrznym politykom i programom finansowanym przez UE<sup>(31)</sup>.

5.4.4. Polityka społeczna: jednym ze sposobów wdrożenia celów zrównoważonego rozwoju i wspierania progresywnej polityki handlowej, która przynosi korzyści wszystkim, jest wdrażanie podejścia wielopodmiotowego w kontekście odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z tym podejściem przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i rządy wspólnie określają, w jaki sposób realizować w praktyce obowiązek przestrzegania praw człowieka. Narastają obawy o łamanie praw człowieka w łańcuchach dostaw, zwłaszcza jeśli chodzi o minerały z regionów ogarniętych konfliktami, takie jak kobalt, które wykorzystuje się do produkcji baterii wielokrotnego ładowania wykorzystywanych w telefonach komórkowych, laptopach, pojazdach elektrycznych, statkach powietrznych i elektrycznych narzędziach ręcznych. Współpraca wielu zainteresowanych stron jest kluczem do sukcesu, zważywszy na zobowiązanie do przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, stały postęp cyfryzacji i złożoność odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej w międzynarodowych łańcuchach dostaw. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje i wspiera jako partner inicjatywę holenderskiego rządu na rzecz upowszechniania wiedzy o sposobach wykorzystywania wspólnych działań wielu zainteresowanych stron do tworzenia świadomości na temat sensownego odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza w złożonych łańcuchach dostaw minerałów wydobywanych z wykorzystaniem pracy dzieci lub pracy niewolniczej lub w niebezpiecznych warunkach.

5.4.5. Swobodny dostęp: nowe umowy handlowe muszą być oparte na konsensusie osiągniętym w drodze nowych procesów demokratycznych i większym udziale obywateli we wspólnym podejmowaniu decyzji. Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w istniejących umowach handlowych UE nie działają tak dobrze, jak powinny. Po pierwsze, rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju powinny zawierać globalne umowy wielostronne (program działań do roku 2030 i porozumienie paryskie). Po drugie, wzmocnić należy mechanizmy monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie oraz uwzględnić analizę z jego perspektywy. Po trzecie, mechanizmy egzekwowania muszą mieć zastosowanie również do samych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju<sup>(32)</sup>.

5.4.6. Badania naukowe: potrzeba więcej dowodów empirycznych, by ocenić wpływ szybkiego pojawiania się w handlu międzynarodowym nowych modeli konsumpcji i produkcji, które stopniowo rozszerzają się na usługi transgraniczne. Należy zwłaszcza ocenić ich wpływ na opodatkowanie transnarodowe. Badania te powinny być podstawą podjęcia decyzji dotyczącej włączenia tych nowych modeli do ogólnych przepisów WTO lub do umów dwustronnych i regionalnych, tak jak miało to miejsce w przypadku programu na rzecz godnej pracy.

<sup>(30)</sup> Opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98, (pkt 1.3).

<sup>(31)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie”, Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58.

<sup>(32)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123, pkt 1.9.

5.4.7. EKES przypomina Komisji swoje wcześniejsze zalecenie dotyczące przeprowadzenia pełnej oceny prawdopodobnych skutków, jakie wdrożenie porozumienia paryskiego i celów zrównoważonego rozwoju będzie miało na politykę handlową UE.

## 6. Nakreślenie strategii dla zrównoważonej przyszłości Europy – cztery kryteria

6.1. W punkcie 5 określiliśmy pewne obszary wymagające środków politycznych w celu zbudowania bardziej zrównoważonej Europy w radykalnie zmieniającym się kontekście społeczno-gospodarczym. Można wyróżnić cztery kryteria europejskiej strategii zrównoważonego rozwoju: Strategia ta musi:

- mieć długoterminowy charakter,
- być wyraźnie określona,
- być zintegrowana poziomo i pionowo,
- być łatwa w zarządzaniu.

Te cztery kryteria zostały omówione poniżej.

### 6.2. Długoterminowy charakter

6.2.1. Rozważania strategiczne oznaczają opracowanie długoterminowych prognoz w oparciu o wizję „Europy, jakiej chcemy” opisaną w punkcie 4 oraz nakreślenie ścieżki, którą Europa musi podążać w celu urzeczywistnienia tej wizji. Opisane w punkcie 3 zmiany społeczne wywołane przez globalne problemy i megatrend cyfryzacji ujawnią się w ciągu trzech dekad. Wiele istotnych decyzji, w tym decyzje inwestycyjne, potrzebują czasu, zanim zaczną przynosić wyniki. W związku z tym trzy dekady wydają się odpowiednim przedziałem czasowym dla europejskiej strategii zrównoważonego rozwoju. Odnośne cele i odpowiadające im środki polityczne muszą być przygotowywane na podstawie tych ram czasowych<sup>(33)</sup>. W ramach takiego prognozowania wstecznego punktem odniesienia jest najbardziej optymistyczny scenariusz na 2050 r., a wszystkie działania, które są konieczne do jego zrealizowania, wynikają z tej wizji. Najbardziej optymistyczny scenariusz pozwala na opracowanie pozytywnej narracji. Nie należy postrzegać odejścia od gospodarki wysokoemisyjnej i wymagającej dużych nakładów oraz od scentralizowanego społeczeństwa XX wieku jako sankcji lub jako końca postępu, lecz jako nową pozytywną epokę oferującą atrakcyjne możliwości dla obywateli.

### 6.3. Wyraźne określenie

6.3.1. Długoterminowa strategia zrównoważonego rozwoju nie oznacza braku konieczności podjęcia działań politycznych w krótkiej perspektywie. Przeciwnie, jednym z głównych elementów strategii zrównoważonego rozwoju powinno być opracowanie łańcucha działań politycznych, które są niezbędne, aby osiągnąć cele planowane na rok 2050, poczynając od programów politycznych przynoszących efekty w dłuższym okresie, poprzez średnioterminowe plany polityczne, a kończąc na konkretnych działaniach ukierunkowanych na perspektywę krótkoterminową. W celu osiągnięcia najwyższego stopnia skuteczności należy jasno określić hierarchię programów politycznych, planów politycznych oraz środków z zakresu polityki. W dotychczasowych sposobach podjęcia do zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w ramach strategii lizbońskiej i strategii „Europa 2020”, zdecydowanie brakowało wyraźnego określenia konkretnych działań politycznych. W związku z tym Europejska strategia zrównoważonego rozwoju powinna przyjąć jako punkt odniesienia strategię z Göteborga na rzecz zrównoważonego rozwoju<sup>(34)</sup>, która wyraźnie koncentruje się na środkach z zakresu polityki, co zostało ponownie zaakcentowane w komunikacie Komisji zatytułowanym „Platforma działania”<sup>(35)</sup>.

### 6.4. Integracja pozioma i pionowa

6.4.1. Jeśli chodzi o realizację strategii opisanych w punkcie 5 i o wdrożenie określonych tam różnych środków politycznych, jedna kwestia zasługuje na szczególną uwagę: ściśle powiązanie trzech globalnych problemów z megatrendem cyfryzacji. W skutecznej strategii należy zatem unikać hermetycznego sposobu myślenia. Taka strategia wymaga integracji poziomej i musi obejmować wszystkie sześć obszarów polityki. Taka całościowa długoterminowa strategia mogłaby zastąpić obecną strategię „Europa 2020”, łącząc realizację 17 uniwersalnych celów zrównoważonego rozwoju odzwierciedlających zdecydowane zaangażowanie na rzecz porozumienia klimatycznego z Paryża z priorytetowymi działaniami Komisji Europejskiej<sup>(36)</sup>.

<sup>(33)</sup> Decyzja UNFCCC towarzysząca porozumieniu paryskiemu wspomina o „długoterminowych strategiach rozwoju niskoemisyjnego do połowy wieku” (punkt 35).

<sup>(34)</sup> Komunikat Komisji „Zrównoważona Europa dla lepszego świata: strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej”, COM(2001) 264.

<sup>(35)</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „W sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju – Platforma działania”, COM(2005) 658 final.

<sup>(36)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy”, Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 91.

6.4.2. Udana polityka zrównoważonego rozwoju wymaga także integracji pionowej. Zrównoważony rozwój będzie wymagać wsparcia na wszystkich właściwych szczeblach politycznych (lokalnym, regionalnym, krajowym, europejskim i światowym). Konieczne jest zatem jasne określenie, na jakich szczeblach politycznych należy podjąć stosowne kroki wytyczone w strategicznych ramach. EKES zaleca wprowadzenie wraz ze wspomnianą strategią ram zarządzania i koordynacji w celu zapewnienia spójności między środkami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi, jak również zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na poziomie krajowym i regionalnym. Europejski semestr powinien zostać uzupełniony mechanizmem na rzecz pionowej koordynacji wdrażania celów zrównoważonego rozwoju.

#### 6.5. Łatwość w zarządzaniu

6.5.1. Zrównoważony rozwój wymaga zarządzania politycznego. W oparciu o wymierne cele na 2050 r. (zob. pkt 6.2) należy określić cele pośrednie, które będą stanowiły kluczowe etapy. Konieczna jest ciągła ocena w celu monitorowania, czy łańcuch wyraźnie określonych środków politycznych (zob. pkt 6.3) przynosi planowane rezultaty. Jeśli wyniki nie będą dorównywać celom, trzeba zapewnić natychmiastowe dostosowanie środków politycznych.

6.5.2. Aby ocenić postępy w zakresie długoterminowych ram strategicznych i najbardziej optymistycznego scenariusza na rok 2050, potrzebna jest szeroka tabela wyników, która odzwierciedla złożone, wielosektorowe podejście opisane w niniejszej opinii. Tabela ta powinna obejmować wskaźniki ze wszystkich sześciu obszarów polityki w celu odzwierciedlenia wzajemnych powiązań między przedstawionymi w punkcie 2 trzema globalnymi problemami i megatrendem cyfryzacji. Prawdziwie strategiczne podejście do zrównoważonego rozwoju będzie możliwe jedynie w wypadku zrealizowania wysoce analitycznego zadania polegającego na określeniu właściwych wskaźników i uwzględnieniu ich w całościowej tabeli wyników. Powinno się również zarządzać poziomą i pionową koordynacją polityki zrównoważonego rozwoju (zob. pkt 6.4). Te trzy zadania (monitorowanie i ocena, dostosowanie środków polityki oraz koordynacja pozioma i pionowa) wymagają istnienia organów administracyjnych, które będą podlegać zasadzie rozliczalności. Jednym z rozwiązań mogłoby być stworzenie dyrekcji generalnej na szczeblu UE i podobnych organów na poziomie krajowym.

6.5.3. Ponadto EKES uważa, że w szybko zmieniającym się świecie istnieje potrzeba oceny sytuacji społeczności przy wykorzystaniu wskaźników innych niż wzrost gospodarczy. Dlatego też zaproponował nowe kryterium, jakim jest „postęp społeczeństw”. Do oceny postępu wykorzystuje się tu czynniki inne niż wzrost gospodarczy. Postęp społeczeństw należy postrzegać jako wskaźnik uzupełniający dane dotyczące wzrostu gospodarczego, który daje szerszy obraz sytuacji w społeczności<sup>(37)</sup>.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(37)</sup> Opinia EKES-u „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających”, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe zrównoważone modele biznesowe”****(opinia rozpoznawcza)**

(2018/C 081/08)

Sprawozdawczyni: **Anne CHASSAGNETTE**Współsprawozdawca: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Wniosek o sporządzenie opinii	Komisja Europejska, 7.2.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Podkomitet „Nowe zrównoważone modele biznesowe”
Data przyjęcia przez podkomitet	25.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	187/3/4

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Model biznesowy oparty na schemacie „wydobycie, produkcja, posiadanie, wyrzucanie” jest kwestionowany ze względu na mnożące się wyzwania gospodarcze, społeczne i środowiskowe, przed którymi stoi Europa.

1.2. Jesteśmy świadkami kształtowania się gospodarki hybrydowej, gdzie tradycyjne struktury rynku spotykają się z konkurencją, jaką stanowi pojawienie się wielu nowych modeli zmieniających stosunki między producentami, dystrybutorami i konsumentami.

1.3. Oprócz opłacalności ekonomicznej, niektóre z tych nowych modeli biznesowych, takie jak gospodarka oparta na funkcjonalności, gospodarka dzielenia się lub odpowiedzialne finansowanie, stawiają sobie za cel – lub przynajmniej tak twierdzą – zmierzenie się z innymi podstawowymi wyzwaniami dla ludzi i całej planety, które mają kluczowe znaczenie dla trwałego rozwoju, takimi jak:

- sprawiedliwość społeczna,
- zarządzanie partycypacyjne,
- ochrona zasobów i kapitału naturalnego.

1.4. Dla Unii Europejskiej (UE), wspieranie tych innowacyjnych rozwiązań jest szansą, by stać się liderem w dziedzinie nowatorskich modeli biznesowych, nierozzerwalnie łączących pojęcia dobrobytu gospodarczego, wysokiej jakości ochrony socjalnej i zrównoważenia środowiskowego oraz pozwalających promować „markę europejską”. UE musi zatem przyjąć w tej kwestii ambitne podejście.

1.5. W związku z tym niniejsza opinia zawiera **10** następujących **zaleceń**:

1.5.1. **Zapewnić w całej UE lepszą koordynację prac na temat zrównoważonej gospodarki poprzez utworzenie stałej struktury na rzecz nowej, zrównoważonej gospodarki.** Struktura ta powinna dysponować odpowiednimi zasobami w zakresie oceny i komunikacji, aby monitorować rozwój nowych modeli biznesowych o dużym potencjale z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, i aby wdrażać zalecenia zawarte w niniejszym dokumencie. Taka struktura sprzyjałaby dialogowi między różnymi zainteresowanymi stronami w skali europejskiej. EKES mógłby przyczynić się do tych wysiłków poprzez utworzenie w swych ramach centrum monitorowania nowej gospodarki, tak jak już to zalecał w wielu opiniach.

**1.5.2. Władze publiczne UE muszą wspierać badania, w tym badania naukowe, a zwłaszcza odpowiedzialne badania i innowacje<sup>(1)</sup>, aby:**

- lepiej zrozumieć rzeczywiste skutki nowych modeli gospodarczych z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju na przestrzeni całego cyklu życia, oraz prowadzić dalsze badania naukowe dotyczące przeszkód na drodze rozwoju nowych modeli,
- opracować wskaźniki w celu monitorowania tych nowych modeli biznesowych i zwiększyć ich widoczność.

**1.5.3. Należy koniecznie upewnić się, czy nowe modele rzeczywiście spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju.** W ramach pojęcia nowej, zrównoważonej gospodarki niektóre podmioty tworzą modele, które niekoniecznie są zrównoważone pod każdym względem. Komisja powinna wziąć pod uwagę nie tylko szanse ale także potencjalne zagrożenia wynikające z ewentualnych nadużyć w korzystaniu z pewnych nowych modeli biznesowych, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii społecznych, regulacji dotyczących pracy i nieuczciwej konkurencji podatkowej.

**1.5.4. UE powinna promować i wspierać edukację, szkolenia i informowanie w celu zwiększenia wiedzy na temat nowych zrównoważonych modeli biznesowych i roli zrównoważonych finansów w stosunku do wszystkich podmiotów.** Chodzi o podkreślenie spójności i ewentualnie napięć i kompromisów pomiędzy, z jednej strony, kwestiami zrównoważonego rozwoju, a z drugiej strony – rentownością.

**1.5.5. Komisja powinna przeanalizować i uzupełniać (lecz nie zastępować) prywatne inicjatywy mające na celu wymianę najlepszych praktyk i doświadczeń między innowatorami** za pośrednictwem sieci, platform internetowych, konferencji itd. EKES popiera już takie inicjatywy, zarządzając wspólnie z Komisją Europejską nową platformą na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym.

**1.5.6. Władze publiczne w UE muszą zagwarantować, że inicjatorzy nowych, rzeczywiście zrównoważonych modeli biznesowych będą mieć dostęp do finansowania w pierwszych fazach oraz na dalszych etapach rozwoju.** Potrzebne są narzędzia i definicje, by umożliwić im uprzywilejowany dostęp do mechanizmów finansowania publicznego i/lub ułatwić ich finansowanie przez społecznie odpowiedzialnych inwestorów.

**1.5.7. Komisja Europejska mogłaby promować testowanie nowych modeli za pośrednictwem funduszu na rzecz finansowania innowacji poświęconego zrównoważonym modelom** i otwartego dla partnerstw publiczno-prywatnych. W tym celu EKES zaleca wprowadzenie projektów pilotażowych mogących tworzyć wartość współdzieloną i włączyć się do sieci nowej gospodarki.

**1.5.8. Władze publiczne w UE muszą włączać podmioty posługujące się nowymi modelami biznesowymi do istniejących polityk sektorowych UE, aby zapewnić im lepszą widoczność i uzyskać stymulujące efekty ułatwiające ich rozwój.** Na przykład w przygotowywanym obecnie pakiecie dotyczącym mobilności należałoby być może uwzględnić wspieranie nowych modeli wspólnych dojazdów lub wspólnego wykorzystania samochodów, aby uzupełniały one ofertę transportu publicznego.

**1.5.9. Ogólnie rzecz biorąc, UE musi stworzyć ramy polityczne, podatkowe i regulacyjne, które umożliwią upowszechnianie nowych zrównoważonych modeli na dużą skalę. Powinna w szczególności:**

- podejść szerzej do tej kwestii na szczeblu politycznym i opracować jasną wizję zrównoważonego rozwoju, która będzie kamieniem węgielnym modernizacji jej modelu społecznego i gospodarczego,
- zachęcać do włączania do logiki ekonomicznej zewnętrznych efektów społeczno-środowiskowych i dążyć do przesunięcia systemów podatkowych w państwach członkowskich w kierunku opodatkowania ekologicznego; Dopóki takie zewnętrzne efekty nie zostaną uwzględnione w cenach, w naszej gospodarce nadal będą dominować towary i usługi gospodarki linearnej,
- stworzyć ramy regulacyjne, które sprzyjają zrównoważonej konsumpcji i produkcji poprzez zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności sektorów zarówno istniejących, jak i nowo powstających, aby skutki społeczne i środowiskowe były uwzględniane w całym łańcuchu wartości.

**1.5.10. Należy przemyśleć sposób funkcjonowania sektora finansowego w celu zapewnienia jego zrównoważonego charakteru i ponownie zdefiniować pojęcie ryzyka, aby uwzględnić wyzwania długoterminowe, środowiskowe, społeczne i dotyczące zarządzania w skali mikro i makro.** Wszystkie podmioty w finansowym łańcuchu wartości (konsumenci, banki, inwestorzy, organy regulacyjne, rządy) muszą uczestniczyć w tym przeglądzie. Pozwoli to lepiej dostosować wyniki w zakresie inwestycji i pożyczek do oczekiwań odpowiedzialnych konsumentów. EKES

<sup>(1)</sup> Na przykład w ramach dziewiątego programu ramowego (FP9) na lata 2021–2027.

proponuje utworzenie platformy (*hub*) w celu udostępnienia konsumentom obiektywnych informacji pozwalających im na orientację w tej dziedzinie.

## 2. Uwagi ogólne: ułatwić działania innowatorom, którzy oferują nowe modele biznesowe w Europie

2.1. Coraz szerzej dyskutowany jest **zrównoważony charakter naszego modelu gospodarczego**<sup>(2)</sup> – tzn. jego zdolność do reagowania na potrzeby obecnych pokoleń bez ograniczania możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania ich własnych potrzeb.

2.2. **Na płaszczyźnie gospodarczej**, masowe bezrobocie, które utrzymuje się w niektórych krajach, jest wyrazem trudności niektórych grup społecznych w uzyskaniu dostępu do bardzo szybko zmieniającego się rynku pracy. Z powodu spadku siły nabywczej i słabego wzrostu gospodarczego w niektórych krajach rozwiniętych pojawiają się wątpliwości co do celów, którym powinien służyć nasz model gospodarczy.

2.3. **Na płaszczyźnie społecznej**, pogłębianie się nierówności rodzi pytania o alokację i sprawiedliwy podział zasobów (gospodarczych i naturalnych). Wyłączenie części społeczeństwa z korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego stanowi bodziec zachęcający do zrewidowania naszych **sposobów sprawowania rządów** w celu stworzenia **modelu gospodarczego bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu i partego na uczestnictwie**.

2.4. **Na płaszczyźnie środowiskowej**, zagrożenia związane ze zmianą klimatu prowadzą do zakwestionowania naszego uzależnienia od źródeł energii generujących emisje CO<sub>2</sub>. Linearność naszych systemów produkcji i konsumpcji prowadzi do nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych i utraty różnorodności biologicznej. Zanieczyszczenia będące efektem naszej działalności gospodarczej mają wieloraki wpływ na środowisko, a także na samopoczucie obywateli.

2.5. **W takiej sytuacji obecny model ma konkurenta w postaci znacznej liczby innowatorów promujących nowe modele biznesowe.**

2.5.1. Te nowe modele, które mogą opierać się na nowych technologiach, w szczególności cyfrowych, prowadzą do zmiany stosunków między producentami, dystrybutorami i konsumentami, którzy stają się czasami „prosumentami”. Prowadzą też do zakwestionowania niektórych tradycyjnych pojęć, takich jak praca najemna, zapewniając bardziej elastyczne formy pracy oraz dzielenie stanowisk pracy. Choć mówi się o nich jako o „nowych” modelach, mogą one w rzeczywistości być formą odnowienia dawnych praktyk.

2.5.2. Niniejsza opinia EKES-u dotyczy nowych zrównoważonych modeli biznesowych, które dążąc do opłacalności ekonomicznej, uwzględniają – **lub twierdzą, że uwzględniają** – co najmniej jeden z filarów zrównoważonego rozwoju, czyli:

- **sprawiedliwość społeczną** (poszanowanie godności ludzkiej, rozszerzenie dostępu do dóbr i usług, sprawiedliwy podział zasobów, uczciwe ceny, solidarność),
- **partycypacyjny tryb zarządzania** (zwiększenie udziału pracowników i konsumentów w funkcjonowaniu i strategicznym ukierunkowaniu przedsiębiorstwa, metody produkcji i konsumpcji bardziej związane z faktycznymi potrzebami ludności i realiami lokalnymi),
- **ochronę zasobów i kapitału naturalnego** (oddzielenie dobrobytu gospodarczego od wykorzystania zasobów, uwzględnianie negatywnych efektów środowiskowych).

2.5.3. Innowacyjni przedsiębiorcy proponujący **nowe modele biznesowe**, które powinny być bardziej zrównoważone, odwołują się do **wielu pojęć**, takich jak gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarka oparta na funkcjonalności, gospodarka dzielenia się, gospodarka na rzecz wspólnego dobra, odpowiedzialne finansowanie. Wzbogacają oni już ustrukturyzowany ekosystem przedsiębiorców gospodarki społecznej (GS), którego głównym przedmiotem zainteresowania są kwestie zarządzania oraz użyteczności społecznej i ekologicznej. Choć gospodarka społeczna nie może być uważana za „nowy” i „zrównoważony” model biznesowy, to jednak odnawia się ona pod wpływem tych innowacyjnych działań. **Choć te nowe modele nie realizują tych samych celów** (niektóre z nich są skoncentrowane na aspektach środowiskowych, inne na socjalnych), **dążą one do tworzenia różnorodnych form wartości** (gospodarczej, społecznej, środowiskowej) **i nie powinny zatem być traktowane jednorodnie**.

2.6. UE powinna **wykorzystać okazję na odgrywanie przywódczej roli, jeśli chodzi o zrównoważony model biznesowy. Europejski model gospodarczy musi wciąż wymyślać się na nowo**, by włączyć w swoją logikę wyzwania długoterminowe i by nierozdzielnie ze sobą łączyć pojęcia dobrobytu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju.

<sup>(2)</sup> SC/047: „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.” (w przygotowaniu) (zob. s. 44 niniejszego Dziennika Urzędowego).

2.6.1. **W Europie konsumenci są coraz bardziej świadomi skutków środowiskowych i społecznych konsumpcji.** Pojawienie się postaci „prosumenta”, zwłaszcza w dziedzinie odnawialnych źródeł energii, przyczynia się do powstawania nowych stosunków w łańcuchu wartości i pomiędzy producentami, dystrybutorami i konsumentami. **Odnosi się to również do podmiotów gospodarczych. Na przykład w sektorze finansowym pojęcie ryzyka poszerza się, by uwzględnić kryteria „pozafinansowe”, w szczególności w wycenie aktywów.** Niektóre podmioty zarządzające aktywami dążą do uruchomienia dynamiki zachęcającej przedsiębiorstwa do określenia – w stopniu większym niż ich zobowiązania prawne – niektórych elementów odpowiedzialności społecznej i środowiskowej. Dynamikę tę, obecnie na wstępnym etapie, należy kontynuować i wzmacniać w oparciu o rzeczywistą odpowiedzialność<sup>(3)</sup>. Rozwijanie zrównoważonego finansowania jest najlepszym sposobem na przekierowanie europejskiego systemu finansowego z logiki krótkoterminowej stabilizacji na drogę logiki skutków długoterminowych.

2.6.2. Europa może odnieść wiele korzyści, jeżeli stanie się liderem tej nowej gospodarki.

2.6.3. **UE może znaleźć za pośrednictwem tych nowych modeli sposoby rozwiązania konkretnych problemów.** System wspólnego korzystania z samochodów, zmieniając nasz sposób korzystania z transportu, może promować mobilność bardziej sprzyjającą włączeniu społecznemu i bardziej ekologiczną. Modele przedsiębiorstw, które mają na celu ponowną integrację osób znajdujących się w trudnej sytuacji, przyczyniają się do zwiększenia dostępu części ludności do rynku pracy.

2.6.4. **Zrównoważony charakter modelu biznesowego może też stanowić czynnik różnicowania pozwalający na promowanie „marki europejskiej”.**

2.6.5. **UE posiada środki, by umożliwić rozwój europejskich liderów w tych dziedzinach.** Dla niektórych przedsiębiorstw kombinacja rentowności gospodarczej oraz kryteriów zrównoważonego rozwoju w ramach ich modelu staje się – lub już jest – prawdziwą przewagą komparatywną w procesie ekspansji na nowe rynki.

2.6.6. **Poprzez umieszczenie zasady zrównoważonego rozwoju w centrum projektu modernizacji swej gospodarki i polityki,** Unia Europejska może ponownie zmobilizować państwa członkowskie, realizując – po szoku wywołanym brexitem – wspólny projekt, a także przywracając obywatelom miejsce w centrum projektu europejskiego.

3. **Choć pojawienie się nowych modeli biznesowych, które zawierają zobowiązania dotyczące ich zrównoważonego charakteru, stanowi prawdziwą szansę dla UE, „bogactwo” to wymaga odpowiedniego zrozumienia i podejścia w celu wykrycia i zachęcenia do działania podmiotów będących siłą napędową przemian.**

3.1. Na przykład **gospodarka oparta na funkcjonalności** polega na zastąpieniu pojęcia sprzedaży danej rzeczy sprzedażą możliwości korzystania z niej. Indywidualny konsument nie kupuje własnego pojazdu, lecz usługę w zakresie mobilności od usługodawcy. Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, przejście od własności do użytkowania pozwala a priori: zachęcać dostawców do optymalizacji obsługi technicznej produktów, przedłużania ich trwałości, a nawet do ich ekologicznego projektowania i poddawania ich recyklingowi; używać tego samego przedmiotu wspólnie z innymi konsumentami, a tym samym intensywniej wykorzystywać produkty już istniejące i czasami nie w pełni wykorzystywane; proponować ceny dostępu do produktów niższe od kosztu ich posiadania.

3.2. **Gospodarka dzielenia się** jest pojęciem, którego definicja nie jest jeszcze ustabilizowana<sup>(4)</sup>. Ogólnie dotyczy ono przedsiębiorców zakładających platformy cyfrowe umożliwiające osobom prywatnym wymianę produktów i usług: wspólne dojazdy, wynajem towarów, zakup rzeczy używanych, wypożyczenia, darowizny itp. Ale definicja ta jest przedmiotem szerokiej dyskusji, gdyż niektórzy włączają tu również systemy wymiany, które nie są oparte na platformach cyfrowych, inni uwzględniają przedsiębiorstwa, które wynajmują towary, pozostając ich właścicielami, a jeszcze inni wykluczają wszelkie inicjatywy podejmowane przez przedsiębiorstwa, które za cel stawiają sobie generowanie zysku.

3.3. **Gospodarka o obiegu zamkniętym** rozwija się z kolei w opozycji do modelu linearnego<sup>(5)</sup>. Opiera się ona na tworzeniu „zamkniętego kręgu wartości”, w którym produkt lub materiał na końcu eksploatacji ponownie wprowadzany jest do procesu produkcji. W idealnym obiegu zamkniętym towary produkowane są na podstawie ekoprojektu, z użyciem zasobów odnawialnych lub pochodzących z recyklingu albo z odpadów z innych sektorów; ponownie wykorzystywane; naprawiane; aktualizowane; a na końcu poddawane recyklingowi. Korzyści z tego modelu to: zmniejszenie ryzyka, redukcja kosztów, wartość dodana, lojalność konsumentów i motywacja pracowników.

3.4. **Nowe modele biznesowe, zwane zrównoważonymi, wykraczają poza trzy omówione wyżej pojęcia.** Jednak te ostatnie pozwalają wykazać **brak jasności niektórych pojęć** stosowanych do opisu nowych modeli biznesowych, na wzór debat w sprawie zakresu gospodarki dzielenia się lub koncepcji zbliżonych do gospodarki dzielenia się. Niektóre pojęcia mogą również nachodzić na siebie; gospodarka oparta na funkcjonalności i gospodarka dzielenia się mogą być uznawane za ogniwa gospodarki o obiegu zamkniętym.

<sup>(3)</sup> W tej kwestii zob. Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 33, gdzie wyjaśniono szczegółowo rozwój „odpowiedzialnych społecznie produktów finansowych”.

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

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98.



3.5. Trzeba także podkreślić **różnorodność inicjatorów tych nowych modeli biznesowych**: duże przedsiębiorstwa, które się odnawiają, obok podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą, dążąc do wykładniczego wzrostu; przedsiębiorstwa społeczne, które mogą stanowić część gospodarki społecznej; stowarzyszenia wolontariackie i inicjatywy obywatelskie.

3.6. Ponadto podczas gdy niektórzy przedsiębiorcy dążą jednocześnie do rentowności gospodarczej i do sprostania wyzwaniom środowiskowym, społecznym lub związanym z zarządzaniem i stawiają zrównoważenie w centrum swoich działań oraz oceniają skutki tych działań od kątem jego poprawy, inni nie podzielają tej „intencji” dążenia do zrównoważonego rozwoju. Dążą oni przede wszystkim do rentowności i uważają, że ich model biznesowy przynosi reszcie społeczeństwa pozytywne efekty zewnętrzne. Nie sprawdzają oni przy tym tych efektów i nie dążą do ich poprawy.

3.7. Te nowe modele niekoniecznie mają na celu zrównoważony rozwój pod każdym względem. **Przedsiębiorstwa, które rozwijają modele gospodarcze inspirowane gospodarką o obiegu zamkniętym, mają np. skłonność do traktowania kwestii ochrony środowiska jako głównego elementu ich projektu i do maksymalnej oszczędności zasobów.** Tymczasem, aby system był również zrównoważony społecznie, model obiegu zamkniętego musi pozostać dostępny i przystępny cenowo dla konsumenta. Ponadto, choć obieg produkcyjny może mieć skalę lokalną – by uprzywilejować lokalne zasoby i zatrudnienie – nie jest wykluczone, że zasoby wykorzystane jako materiały pochodzące z recyklingu będą przewożone na duże odległości. **Z kolei konsumpcja współdzielona może – wręcz przeciwnie – mieć przede wszystkim na celu rozszerzenie dostępu użytkowników do danego towaru bez wymogu ochrony środowiska.**

3.8. **Ponadto należy pamiętać, że rzeczywiste oddziaływanie nowych modeli biznesowych, zwanych zrównoważonymi, budzi wątpliwości.** Tak więc korzyści, jakie środowisku naturalnemu przynoszą platformy gospodarki dzielenia się są nadal przedmiotem dyskusji. Bilans ekologiczny platform umożliwiających osobom prywatnym dostęp do towarów innych osób zamiast ich samodzielnego nabywania często jest bardziej złożony, niż się to wydaje<sup>(6)</sup>. Wspólne dojazdy na dalekie odległości często na przykład bezpośrednio konkurują z pociągiem, a nie z indywidualnym korzystaniem z samochodu. A osoby nabywające towary od innych osób czynią to nie po to, by ograniczyć zakup nowych towarów, lecz raczej by zwiększyć spożycie. Mówiąc ogólniej, **przejście od własności do użytkowania nie wystarczy, aby zapewnić ograniczenie śladu ekologicznego konsumpcji i kosztów dla konsumentów.** Przykładem mogą być tu przedsiębiorstwa zajmujące się wypożyczaniem, a nie sprzedażą smartfonów, które mają skłonność do oferowania swoim klientom szybszej wymiany produktów na nowe, a nie zawsze uruchamiają system recyklingu lub ponownego wykorzystania produktów zużytych.

3.9. Należy również zauważyć, że gospodarka dzielenia się nasuwa istotne pytania dotyczące monopolizacji, ochrony danych, prawa pracy, opodatkowania wymiany handlowej i konkurencji z tradycyjnymi modelami biznesowymi, tak jak w przypadku dyskusji na temat platform zakwaterowania u osób prywatnych.

3.10. **A zatem, choć władze publiczne powinny wspierać przedsiębiorców stojących za tymi koncepcjami, muszą również zachować krytyczne podejście do ich zamiarów i faktycznego oddziaływania oraz mieć świadomość różnorodności tych przedsiębiorców i niejasności pojęć, którymi się posługują.**

4. **W niniejszej, ostatniej części opinii prezentujemy wykaz głównych „dźwigni”, które mogłyby umożliwić UE wspieranie wdrażania tych nowych modeli i ich trwałości.**

4.1. W pierwszej kolejności należy podsumować inicjatywy już podjęte na szczeblu europejskim, by wspierać omawiane nowe modele biznesowe. **Kwestia ta jest już bowiem przedmiotem uwagi decydentów publicznych w państwach członkowskich i na szczeblu Unii.** Śledzą oni ich rozwój, zastanawiając się nad ich rzeczywistym wkładem w zrównoważony rozwój i nad narzędziami polityki publicznej, które pozwoliłyby wspierać modele mające największy wpływ.

4.1.1. **Na poziomie Komisji Europejskiej** trwa realizacja wielu działań w związku z jej komunikatem w sprawie inteligentnego, innowacyjnego i zrównoważonego przemysłu, w którym przewiduje się przyjęcie kompleksowej strategii na rzecz konkurencyjności przemysłu, łącząc aktywną rolę wszystkich zainteresowanych stron z umocnieniem poczucia odpowiedzialności poszczególnych osób:

- środki w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>(7)</sup>, który obejmuje zmienione wnioski ustawodawcze dotyczące odpadów, jak również szczegółowy plan działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym obejmujący środki przewidziane w okresie do 2018 r.,
- platforma europejskich zainteresowanych stron na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym w celu zwiększenia widoczności i wymiany najlepszych praktyk między zainteresowanymi stronami oraz tworzenia sieci kontaktów między nimi,

<sup>(6)</sup> Instytut Rozwoju Zrównoważonego i Stosunków Międzynarodowych (IDDRI): „Économie du partage, enjeux et opportunités pour la transition écologique” [Gospodarka dzielenia się, wyzwania i szanse dla transformacji ekologicznej].

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)

- europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się<sup>(8)</sup> i platform internetowych<sup>(9)</sup>,
- badania dotyczące zrównoważonego rozwoju gospodarki dzielenia się lub ekologii przemysłowej,
- opracowywanie dobrowolnych wytycznych dotyczących zaproszeń do składania ofert w ramach zamówień publicznych,
- opracowanie w 2017 r. przez grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. zrównoważonych finansów zaleceń, by włączyć w czytelny sposób zrównoważone finansowanie do strategii UE oraz do unii rynków kapitałowych.

**4.1.2. Komitet przyjął już rozliczne opinie w sprawie gospodarki opartej na funkcjonalności<sup>(10)</sup>, konsumpcji współdzielonej i pokrewnego pojęcia gospodarki dzielenia się<sup>(11)</sup>, gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>(12)</sup>, innowacji jako siły napędowej nowych modeli biznesowych<sup>(13)</sup> i gospodarki na rzecz wspólnego dobra<sup>(14)</sup>.** Opinie te podkreślają:

- potencjał tych nowych modeli pod kątem zrównoważonego rozwoju i znaczenie lepszego analizowania ich faktycznego oddziaływania,
- potrzebę uprzywilejowanego traktowania przedsiębiorstw stosujących faktycznie modele terytorialne, spółdzielcze, ekologiczne i społeczne.

**4.2. Opinie te zawierają propozycje działań władz publicznych** w celu wsparcia rozwoju przedsiębiorstw stosujących modele biznesowe jednocześnie nowatorskie i zrównoważone. **Poniższa lista zawiera te kierunki działania wzbogacone o inne pomysły, które pojawiły się podczas wysłuchań prowadzonych w ramach niniejszej opinii.**

**4.2.1. Przede wszystkim konieczne jest utworzenie stałej struktury w odniesieniu do nowych modeli biznesowych,** które mają potencjał z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju; powinna ona służyć monitorowaniu ich rozwoju i realizacji zaleceń sformułowanych w niniejszej opinii. Struktura ta musi angażować instytucje europejskie, przede wszystkim Komisję i EKES, a także federacje innowacyjnych przedsiębiorstw, organizacje związkowe, stowarzyszenia i naukowców.

**4.2.2. Następnie chodzi o to, by europejskie władze publiczne pomagały w lepszym zrozumieniu i monitorowaniu tych zmian.**

**4.2.2.1. W tym celu Komisja może zwiększyć swój wkład w badania, w tym w odpowiedzialne badania naukowe, w celu lepszego zrozumienia rzeczywistego oddziaływania społecznego i środowiskowego nowych modeli biznesowych,** które powstają, oraz czynników hamujących ich rozwój. Umożliwiłoby to również wyjaśnienie niejasności wokół wielu pojęć. Prace te powinny być organizowane z udziałem wszystkich zainteresowanych stron w procesie badań i innowacji w celu wykorzystania ich doświadczenia.

**4.2.2.2. Przy udziale Eurostatu (na poziomie europejskim) i organów statystycznych w państwach członkowskich należy opracować wskaźniki i dane statystyczne** w celu monitorowania rozwoju tych modeli i **zwiększyć ich widoczność.**

**4.2.2.3. Kluczowym czynnikiem dla zapewnienia rozwoju nowych modeli gospodarczych jest wspieranie kształcenia i szkolenia różnych zainteresowanych stron w celu poprawy znajomości tych modeli i ich widoczności.** Dziś nowe zrównoważone modele biznesowe nadal stanowią jedynie niewielką część europejskiej gospodarki. Często zderzają się one z pewną logiką i utartymi mechanizmami, a także z brakiem wiedzy na ich temat. W związku z tym należałoby opracować szkolenia:

- **dla decydentów publicznych i ich administracji,** w celu opracowania zaproszeń do składania ofert, które mogą zachęcać do udziału przedsiębiorstwa wdrażające nowe zrównoważone modele gospodarcze,

<sup>(8)</sup> COM(2016) 356 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 1.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 33; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36; Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 1.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98 i Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 91.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 28.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 26.

- **dla innowacyjnych przedsiębiorstw**, aby zachęcać inkubatory przedsiębiorczości do oferowania szkoleń na temat zrównoważonego rozwoju, np. na temat ponownego wykorzystywania dóbr,
- **dla wszystkich przedsiębiorstw, w szczególności MŚP**, w celu zwiększenia świadomości na temat zrównoważonych i innowacyjnych modeli biznesowych,
- **dla pracowników sektorów działalności, w których zachodzą przemiany i w których pojawia się konieczność przekwalifikowania**, aby pomóc im w zdobywaniu umiejętności niezbędnych z punktu widzenia nowych modelach biznesowych i zrównoważonego rozwoju,
- **dla obywateli i konsumentów**, za pośrednictwem programu zwiększania świadomości w zakresie nowych modeli biznesowych i ich produktów.

#### 4.2.3. Oprócz monitorowania i lepszego zrozumienia tych modeli konieczne jest uruchomienie innych dźwigni:

4.2.3.1. Niezbędne jest wspieranie wymiany **najlepszych praktyk i doświadczeń między innowatorami – a także ze środowiskiem naukowym** – za pośrednictwem sieci i platform internetowych. W wypadku niektórych nowych modeli biznesowych podjęto już szereg inicjatyw prywatnych. Komisja powinna przeanalizować, w jaki sposób je wspierać i uzupełniać (lecz nie zastępować), oraz przyłączyć się do nich w celu lepszego zrozumienia tych innowacji i nawiązania kontaktu z innowatorami. W odniesieniu do innych modeli biznesowych inicjatywy te pojawiają się rzadziej, w szczególności ze względu na brak zasobów ludzkich i finansowych. Komisja powinna bardziej wspierać te wysiłki i również się w nie włączyć.

4.2.3.2. Jednym z zadań tych sieci powinno być także **ułatwianie dostępu do innowacyjnych mechanizmów wsparcia europejskiego, do których mają one prawo**. Przedsiębiorstwa oparte na nowych zrównoważonych modelach gospodarczych to często MŚP, które skarżą się na trudności w zrozumieniu złożonych procedur unijnych.

4.2.3.3. Komisja może **sprzyjać dostępowi do finansowania dla zrównoważonych modeli biznesowych poprzez zaproszenia do składania ofert ukierunkowane na innowacje**. Powinna również dopilnować, by przepisy dotyczące zamówień publicznych nie stanowiły nieproporcjonalnej przeszkody dla nowych zrównoważonych modeli biznesowych i przewidzieć mechanizm odstępowania w celu chronienia ich przed konkurencją, której nie mogłyby sprostać. Ponadto tradycyjne podmioty zapewniające źródła finansowania, zarówno publiczne, jak i prywatne, słabo znają te nowe modele, w związku z czym wahają się, czy je wspierać, i nie uwzględniają ich atutów społecznych i ekologicznych. Komisja Europejska powinna lepiej analizować trudności w dostępie do finansowania nowych zrównoważonych modeli biznesowych i formułować zalecenia mające na celu przezwyciężenie tych trudności. Komisja może również wziąć pod uwagę pojawienie się alternatywnych walut (wirtualnych, społecznych) oraz rolę, jaką mogłyby odegrać we wspieraniu tych modeli.

4.2.3.4. **Aby móc się rozwijać, nowe zrównoważone modele gospodarcze muszą wiązać się z eksperymentami**. W niektórych przypadkach – np. w dziedzinie mobilności lub ekologii przemysłowej – eksperymenty te powinny być prowadzone w partnerstwie z władzami publicznymi. Komisja Europejska może stymulować testowanie nowych modeli za pośrednictwem funduszu na rzecz finansowania innowacji poświęconego zrównoważonym modelom i otwartego dla partnerstw publiczno-prywatnych. Komisja powinna w szczególności dopilnować, by takie testy dotyczyły obszarów wiejskich i podmiejskich, a nie tylko dużych ośrodków miejskich.

4.2.3.5. Wnioski z takich eksperymentów powinny pozwolić na wskazanie **nowych potrzeb w zakresie normalizacji, a także norm i przepisów, które blokują powstawanie niektórych innowacyjnych modeli**. Normy i przepisy muszą być zgodne z innowacjami, tak jak w wypadku procesu zatwierdzania nowych produktów i usług w sektorze budownictwa. Większość przedsiębiorstw, które stosują nowe modele biznesowe, to MŚP, które nie zawsze mają środki, by sprostać obciążeniu pracą wynikającemu z normalizacji.

4.2.3.6. **Włączenie nowych modeli biznesowych do polityk sektorowych UE jest również ważnym narzędziem wspierania ich rozwoju**. Nowe platformy wymiany towarów między osobami prywatnymi i przedsiębiorstwami gospodarki opartej na funkcjonalności należy uznać za podmioty zapobiegające powstawaniu odpadów i wspierać w ramach europejskich działań na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. Nie chodzi tutaj o nowe inicjatywy lub nowe przepisy sektorowe, ale o włączenie nowych modeli biznesowych do nowej strategii przemysłowej<sup>(15)</sup> i istniejącej polityki sektorowej.

4.2.3.7. **Ponadto Komisja powinna wziąć pod uwagę możliwość ewentualnych nadużyć w zakresie pewnych nowych modeli biznesowych, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii socjalnych, regulacji dotyczących pracy i nieuczciwej konkurencji podatkowej**. W odniesieniu do gospodarki dzielenia się, UE musi kontynuować wysiłki w zakresie monitorowania i harmonizacji na szczeblu europejskim.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 479 final.

4.2.4. Ogólnie, nowe zrównoważone modele biznesowe będą się bowiem rozwijać pod warunkiem że przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy będą przekonani o ich sensowności gospodarczej w UE w perspektywie roku 2030 lub 2050. W związku z tym **zrównoważony rozwój musi być postrzegany jako przekrojowy cel UE. Ramy polityczne, podatkowe i regulacyjne UE muszą zapewnić widoczność, aby ukierunkować działania podmiotów gospodarczych, organów publicznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.** W związku z tym zalecamy, by:

- **usunąć bariery sektorowe w tej dziedzinie na szczeblu politycznym, traktując zrównoważony rozwój jako kryterium przekrojowe, które umożliwi modernizację gospodarki europejskiej.** Chodzi tu o dostosowanie polityk europejskich do kryteriów zrównoważonego rozwoju i włączenie tych kryteriów do prawodawstwa. Wszelkie nowe przepisy należałoby zatem poddawać surowszemu testowi zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Na szczeblu politycznym UE musi wysyłać silny sygnał świadczący o jej wsparciu dla zrównoważonego rozwoju i potwierdzający jej pierwszoplanową pozycję w tej dziedzinie. Drogą do tego jest przełożenie celów w zakresie rozwoju zrównoważonego na elementy nowej strategii Europa 2030, poprzez przyjęcie ograniczonej tabeli wskaźników efektywności UE i wskaźników wykraczających poza PKB oraz ich włączenie w ramy europejskiego semestru,
- **włączyć zewnętrzne efekty społeczno-środowiskowe do logiki gospodarczej poprzez zachęcanie państw członkowskich do lepszego uwzględnienia opodatkowania ekologicznego<sup>(16)</sup> i wstrzymania subwencji antyekologicznych.** Sygnał, jakim jest cena emisji dwutlenku węgla, musi zostać wzmocniony na poziomie europejskim, w szczególności poprzez reformę systemu handlu emisjami (ETS) lub dodatkowe środki na szczeblu krajowym w stosunku do sektora energetycznego, który odpowiada za 60 % emisji CO<sub>2</sub>. Włączenie to zwiększyłoby konkurencyjność produktów i technologii zrównoważonych, które zasadniczo mają ograniczyć takie efekty zewnętrzne i których wytworzenie jest w związku z tym droższe,
- **stworzyć ramy regulacyjne korzystne dla zrównoważonej konsumpcji i produkcji** (normy dotyczące ekoprojektu, wydłużenie okresu użytkowania towarów, etykiety energetyczne, cele zapobiegania powstawaniu odpadów, walka z zanieczyszczeniami, normy efektywności energetycznej w budownictwie itp.). Obecne prawodawstwo, np. dotyczące ekoprojektu, nie idzie wystarczająco daleko<sup>(17)</sup>. Normy powinny być dostosowane do specyficznej sytuacji MSP („test MSP”).

4.2.4.1. **Ponownie przemyśleć sposób funkcjonowania sektora finansowego, aby utrwalić i jednoznacznie włączyć zagadnienia środowiskowe i społeczne do decyzji o wyborze inwestycji i w zakres pojęcia ryzyka** w ramach norm ostrożnościowych i zasad dotyczących wypłacalności. Proces ten już się toczy wśród inwestorów odpowiedzialnych społecznie i niektórych dużych przedsiębiorstw, w ramach koncepcji „zintegrowanego myślenia” przy podejmowaniu decyzji strategicznych i operacyjnych<sup>(18)</sup>. W praktyce refleksja ta może również prowadzić do:

- ograniczenia podejścia krótkoterminowego, na przykład poprzez włączenie większej liczby oszczędzających do nabywania aktywów długoterminowych,
- wspierania wprowadzania otwartych rozwiązań i oprogramowania (*open source*) w sektorze finansowym, by sprzyjać zdrowej konkurencji,
- zachęcania do dostosowania kryteriów FinTech do kryteriów zrównoważonego rozwoju,
- wzmocnienia sprawozdawczości na temat zagadnień zrównoważonego rozwoju (wsparcie dla ocen/certyfikatów środowiskowych) dla przedsiębiorstw i instytucji finansowych (zob. zalecenia *Taskforce on Climate Disclosure*),
- włączenia kryteriów zrównoważonego rozwoju w ramach obowiązku powierniczego,
- przeprowadzania testów pod kątem zrównoważonego rozwoju dla przyszłych europejskich regulacji finansowych.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1.

<sup>(17)</sup> Program prac dotyczący ekoprojektu na lata 2016–2019.

<sup>(18)</sup> Prace grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. zrównoważonych finansów.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Podatki w gospodarce dzielenia się – analiza możliwych polityk podatkowych w kontekście rozwoju gospodarki dzielenia się”**

**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej)**

(2018/C 081/09)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

Współsprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Wniosek o konsultację	Opinia rozpoznawcza (na wniosek prezydencji estońskiej), 17.3.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	168/0/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że gospodarka dzielenia się, ze względu na to, że generuje wartość społeczną w otoczeniu gospodarki cyfrowej, może stworzyć nowe możliwości wzrostu i rozwoju państw UE, ponieważ umożliwia ona uaktywnienie niewykorzystanych zasobów i inicjatywy poszczególnych obywateli. EKES czyni przy tym wyraźne rozróżnienie między gospodarką dzielenia się a gospodarką cyfrową czy też gospodarką platform ze względu na różną intensywność i zasięg ich aspektu sprzyjającego włączeniu społecznemu i dzieleniu się.

1.2. Chociaż nowe technologie informacyjne i komunikacyjne sprzyjają gospodarce dzielenia się i ją upowszechniają, a doskonałym narzędziem jej propagowania są zwłaszcza platformy cyfrowe i szeroko rozpowszechnione smartfony, EKES uważa za istotne dokonanie oceny zjawiska gospodarki dzielenia się jako złożonej całości i nie utożsamianie jej całkowicie z gospodarką cyfrową.

1.3. Zdaniem EKES-u UE powinna wykorzystać możliwości oferowane przez gospodarkę dzielenia się do dokonania zmian w systemie stosunków między instytucjami, przedsiębiorstwami, obywatelami i rynkami. Jednakże z uwagi na właściwe temu sektorowi płynny charakter i szybki rozwój, ważne jest inteligentne i elastyczne dostosowanie systemów przepisów fiskalnych i systemów opodatkowania do nowego kontekstu gospodarki dzielenia się, a także, ogólnie rzecz biorąc, gospodarki cyfrowej.

1.4. EKES nie sądzi, by niezbędny był nowy system opodatkowania przeznaczony specjalnie dla przedsiębiorstw gospodarki dzielenia się. Zdaniem Komitetu konieczne jest natomiast poszerzenie rodzajów współpracy i koordynacji między państwami członkowskimi i różnymi odpowiednimi organami administracji państw członkowskich, aby władze publiczne mogły dotrzymać tempa szybkości i dynamice gospodarki cyfrowej i gospodarki dzielenia się.

1.5. EKES zaleca, by system podatkowy na rzecz gospodarki dzielenia się był zgodny z zasadą neutralności (tzn. nie może on zakłócać rozwoju rynku), w którym to celu należy określić odpowiednie i sprawiedliwe mechanizmy opodatkowania dla różnych rodzajów przedsiębiorstw działających w ramach gospodarki dzielenia się lub na tradycyjnych rynkach.

1.6. Komitet ma nadzieję, że szybko powstanie jednolity i zintegrowany system europejski, który zapewni wspólne przepisy państw członkowskich dotyczące zjawiska gospodarki cyfrowej, z uwzględnieniem naturalnej tendencji sieci cyfrowych do działania w kontekście transgranicznym. W związku z tym szkodliwe byłoby opracowanie różnych rodzajów przepisów w poszczególnych państwach członkowskich. Niezbędne jest prawdziwie europejskie podejście.

1.7. EKES wzywa instytucje europejskie do podjęcia wszelkich wysiłków na rzecz ustanowienia form współpracy międzynarodowej również z krajami spoza Europy, które to wysiłki miałyby na celu ustanowienie pewnych podstawowych zasad gospodarki cyfrowej, ponieważ potencjał sieci cyfrowych umożliwia już zarządzanie usługami i wymianę dóbr w dowolnym miejscu na świecie za pośrednictwem platformy cyfrowej znajdującej się w jednym miejscu.

1.8. EKES uważa ponadto, że należy dostosować obowiązujące przepisy i zasady stosownie do nowej sytuacji, innej niż w przeszłości, częściowo ze względu na możliwości stworzone przez nowe technologie, w celu zapewnienia jednakowego i proporcjonalnego traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących daną działalność w tradycyjnej formie lub w ramach gospodarki cyfrowej.

1.9. Komitet zachęca Komisję i państwa członkowskie do działania na rzecz przyjęcia ogólnych ram prawnych dotyczących gospodarki cyfrowej, które mogłyby skoordynować i zharmonizować przepisy podatkowe mające zastosowanie do tych nowych rodzajów działalności.

1.10. Również z myślą o uproszczeniu zarządzania systemem podatkowym i, co ważniejsze, usprawnieniu stosowania przepisów dotyczących VAT, EKES uważa, że owocne może okazać się eksperymentowanie ze „stałym wirtualnym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej” w kontekście coraz bardziej transgranicznym i mniej terytorialnym, w którym rozwijają się gospodarka cyfrowa i gospodarka dzielenia się.

1.11. EKES uważa również za ważne, by przypomnieć, że oprócz odpowiedniego systemu podatkowego ważne jest zagwarantowanie ochrony i poszanowania: a) praw konsumentów; b) prywatności i zasad przetwarzania danych osobowych; c) pracowników i usługodawców zaangażowanych w nowe rodzaje działalności gospodarczej oraz działania platform współpracy.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Różne dane świadczą o tym, że udział gospodarki dzielenia się jest coraz większy i rozwija się ona w szybkim tempie. W 2015 r. dochody związane z gospodarką dzielenia się w Unii Europejskiej oszacowano na ok. 28 mld EUR (zaś jeszcze rok wcześniej dochody te były aż o połowę mniejsze).

2.1.1. Od 2015 r. znaczne inwestycje przeprowadzone przez główne platformy dodatkowo przyczyniły się do rozwoju tego sektora: szacuje się, że w przyszłości gospodarka dzielenia się może generować obroty wynoszące od 160 mld EUR do 572 mld EUR w całej UE.

2.2. Z danych liczbowych wynika, że gospodarka dzielenia się rozprzestrzeniła się na coraz więcej sektorów oraz ma potencjał w zakresie generowania wartości dodanej, tworzenia miejsc pracy na różnych poziomach oraz zapewniania wydajnych usług po konkurencyjnych cenach dla europejskich konsumentów.

2.3. Jednocześnie gospodarka dzielenia się stwarza szereg wyzwań dla europejskiego prawodawcy, którego obowiązkiem jest zapewnienie zasad i przepisów tworzących jasne i przewidywalne ramy prawne<sup>(1)</sup>. Jednak jego działania regulacyjne nie mogą osłabiać ogromnego potencjału w zakresie innowacji, jaki do tej pory wykazała gospodarka dzielenia się.

2.4. Termin „gospodarka dzielenia się” (*collaborative economy*) jest często używany zamiennie z terminem „konsumpcja współdzielona” (*sharing economy*): w 2015 r. słownik Oxford English Dictionary wśród nowych haseł zawarł termin „konsumpcja współdzielona”, definiując ją jako system gospodarczy, w którym dobra lub usługi są współużytkowane przez osoby prywatne, bezpłatnie lub za opłatą, na ogół za pośrednictwem internetu”.

2.5. W niniejszej opinii używa się terminu „gospodarka dzielenia się” w znaczeniu przyjętym przez Komisję Europejską w jej komunikacie z dnia 2 czerwca 2016 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się”.

2.6. Termin „gospodarka dzielenia się” odnosi się konkretnie do modeli działalności gospodarczej, w których działalność odbywa się za pośrednictwem platform współpracy umożliwiających czasowe korzystanie z dóbr lub usług często dostarczanych lub świadczonych przez osoby prywatne.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36, pkt 8.2.4.

2.6.1. Gospodarka dzielenia się obejmuje trzy kategorie uczestników: a) usługodawcy dzielący się swoimi dobrami, zasobami, czasem lub umiejętnościami – mogą to być osoby prywatne lub profesjonalni usługodawcy; b) użytkownicy takich usług; c) pośrednicy łączący – za pośrednictwem platformy internetowej (platformy współpracy) – usługodawców z użytkownikami końcowymi. Transakcje w ramach gospodarki dzielenia się nie wiążą się zwykle z przeniesieniem własności i mogą być dokonywane odpłatnie lub nieodpłatnie.

2.7. W gospodarce dzielenia się chodzi w szczególności o stworzenie możliwości uzyskania łatwiejszego i sprawniejszego niż to miało miejsce w przeszłości dostępu do dóbr i usług za pomocą pośredniczących platform współpracy, co ułatwia dopasowanie popytu do podaży dóbr i usług, które mogą być dostarczane i świadczone przez profesjonalnych lub nieprofesjonalnych dostawców.

2.8. Wykorzystanie technologii i efektywnych platform pośredniczących radykalnie zmieniło różne sektory, jak np. transport na krótkich i długich trasach czy sektor hotelarstwa, a także zarządzanie wynajmem lokali mieszkalnych lub pokoi. Platformy te bardzo wydajnie i szybko umożliwiają zorganizowanie usług pośrednictwa między popytem a podażą.

2.8.1. W tym kontekście swoją pozycję na rynku ugruntowały niektóre duże podmioty gospodarcze, z których większość ma siedzibę poza Unią Europejską, co dobitnie świadczy o rosnącej sile gospodarki dzielenia się. Przykłady te wskazują na ogromny potencjał wzrostu tego sektora, lecz także na wyzwania, jakie stanowią one dla ustawodawcy z prawnego punktu widzenia w zakresie opodatkowania i sposobów regulacji pracy, ochrony socjalnej i ubezpieczenia pracowniczego.

2.9. Oprócz wspomnianych sektorów gospodarka dzielenia się zaczyna również w coraz większym stopniu obejmować inne dziedziny, jak np. niektóre usługi finansowe, usługi opieki indywidualnej i usługi zdrowotne. W ciągu najbliższych lat dołączą do nich kolejne sektory, dzięki czemu gospodarka dzielenia się zyska jeszcze większe znaczenie. Oczywiście jest zatem, że odpowiednia dyskusja na temat związanych z nią aspektów regulacyjnych i podatkowych jest obecnie nie tylko przydatna, ale również konieczna.

### 3. Gospodarka dzielenia się a nowe modele działalności gospodarczej

3.1. Rozpowszechnienie narzędzi technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz tzw. internetu rzeczy doprowadziło do wzmocnienia wielu nowych przedsiębiorstw w sektorze technologii. Mamy obecnie do czynienia z wieloma modelami działalności gospodarczej związanymi z gospodarką cyfrową i dzielenia się. Modele te różnią się w zależności od swojej struktury i wielkości przedsiębiorstwa, a także od wielkości docelowych rynków, sposobów wykorzystania technologii i modelu organizacyjnego. Z punktu widzenia opodatkowania możemy jednak wyróżnić trzy główne grupy:

- model bardzo dużych przedsiębiorstw pełniących różne funkcje w oparciu o technologię cyfrową w sieci, w przypadku których większość dochodów pochodzi ze sprzedaży zgromadzonych danych i reklam oraz z zarządzania nimi (np. Google),
- model platform zarządzania oraz dopasowania popytu i podaży opierający się na łączeniu konsumentów z usługodawcami wykorzystującymi platformy cyfrowe jako struktury pośredniczące; w ramach tego modelu transakcje są źródłem dochodu zarówno dla platformy pośredniczącej, jak i dla podmiotów świadczących usługi końcowe (np. AirBnB, Uber),
- model platformy partnerskiej wymiany, w ramach którego teoretycznie nie mają miejsca transakcje gospodarcze w formie pieniężnej, tylko wymiana towarów i usług między użytkownikami a dostawcami, na równych warunkach.

3.2. Jeśli chodzi o duże platformy ogólnego wyszukiwania w sieci, takie jak Google, umożliwiają one przetwarzanie danych i wygenerowanie wartości dodanej, które to dane można następnie dostosować do określonego zapotrzebowania konsumentów i sprzedać.

3.3. W tym kontekście EKES pragnie zwrócić uwagę na określoną wartość danych, które zaczęto nawet traktować jako „nową walutę”<sup>(2)</sup>. Wartość dodana podlega opodatkowaniu podatkiem VAT przy zastosowaniu zasady miejsca przeznaczenia. Jednakże trudne może być oszacowanie wielkości wartości wytworzonej na różnych etapach, co z kolei utrudnia nałożenie obowiązków podatkowych.

<sup>(2)</sup> Więcej informacji można znaleźć w artykule Światowego Forum Ekonomicznego <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/is-data-the-new-currency/>.

3.4. Szybki rozwój nowych modeli działalności gospodarczej wymaga ogólnej oceny tworzenia wartości i obowiązków podatkowych.

3.5. Jeśli chodzi o platformy pośredniczące w dopasowywaniu popytu i podaży (model Uber), ważne pytanie wstępne dotyczy możliwości ustanowienia zasad i wymogów dotyczących dostępu do rynku, które stosowałyby się do platform cyfrowych działających w ramach gospodarki dzielenia się oraz przede wszystkim do usługodawców korzystających z takich platform.

3.5.1. Wymogi dotyczące dostępu do rynku mogą obejmować konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie przedsiębiorstwa lub licencji czy też konieczność spełnienia minimalnych wymogów jakościowych (np. wielkość siedziby lub typ pojazdu, ubezpieczenie, wymogi dotyczące depozytu itp.). Generowany dochód jest często szacowany i przypisywany osobie prywatnej lub przedsiębiorstwu podlegającemu podatkowi od dochodów przedsiębiorstw.

3.6. Dyrektywa usługowa stanowi, że wymogi dotyczące dostępu do rynku określone w poszczególnych państwach członkowskich muszą być uzasadnione i proporcjonalne, z uwzględnieniem danego modelu działalności gospodarczej i świadczonych innowacyjnych usług, bez preferencyjnego traktowania jakiegokolwiek określonego modelu działalności lub modelu zarządzania usługami (zasada neutralności).

3.7. EKES zgadza się z uwagami Komisji zawartymi w jej rocznej analizie wzrostu gospodarczego za 2016 r., zgodnie z którymi bardziej elastyczne regulacje rynków usług, w tym rynków w ramach gospodarki dzielenia się, przyczyniłyby się do zwiększenia wydajności, ułatwienia wchodzenia na rynek nowych podmiotów, obniżenia cen za usługi oraz zapewnienia szerszego wyboru dla konsumentów.

3.8. W związku z tym oczekuje się, że wymogi dotyczące dostępu do rynku stosowane w odniesieniu do gospodarki dzielenia się – gdy istnieją one w różnych krajowych systemach prawnych – będą zgodne z dyrektywą usługową i zapewnią: a) równe warunki działania dla poszczególnych podmiotów gospodarczych w sektorach, gdzie tradycyjne podmioty współistnieją z podmiotami gospodarki dzielenia się; b) jasne i proste wymogi regulacyjne sprzyjające potencjałowi innowacji i możliwościom, jakie gospodarka dzielenia się może zaoferować coraz większej liczbie osób.

#### 4. Ramy instytucjonalne

4.1. Gospodarka dzielenia się obejmuje usługi on-line świadczone za pośrednictwem platform cyfrowych, dlatego przekracza ona, przynajmniej częściowo, koncepcję terytorialności, która cechuje tradycyjną działalność gospodarczą. Dlatego ważne jest opracowanie odpowiednich i jasnych ram regulacyjnych również dla gospodarki dzielenia się, odzwierciedlających nadrzędny cel Komisji Europejskiej, jakim jest opodatkowanie dochodów w miejscu ich uzyskania.

4.2. EKES zauważa, że pewność prawa miałaby być poparta zasadami, zgodnie z którymi uznawano by, że przedsiębiorstwa oferujące i upowszechniające usługi związane z gospodarką dzielenia się mają związki podatkowe z Europą. W tym względzie, w związku z cechami szczególnymi przedsiębiorstw cyfrowych, prowadzone są dyskusje na temat możliwości utworzenia nowej formuły tego rodzaju lokalizacji wirtualnej przedsiębiorstw, określonej mianem „stałego wirtualnego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej”. Jest to interesująca koncepcja umożliwiająca rozwiązywanie problemów dotyczących określenia miejsca wykonywania tego rodzaju działalności, która wymaga jednak przeprowadzenia w nadchodzących latach szeroko zakrojonej dyskusji i odpowiedniej analizy. Umożliwiłoby to określenie miejsca w UE, w którym prowadzone są działania w ramach rynku cyfrowego, przy zapewnieniu, że wartość ekonomiczna transakcji podlegała by opodatkowaniu w Europie, a w ujęciu bardziej ogólnym – w miejscu jej wytworzenia.

4.3. Gospodarka dzielenia się może ułatwiać pracę niektórych krajowych organów podatkowych dzięki cyfryzacji płatności dokonywanych za pośrednictwem platform współpracy oraz pełnej identyfikowalności tych płatności. Struktura systemów płatności może ułatwiać podmiotom gospodarki dzielenia się wypełnianie swoich obowiązków podatkowych, jak ma to miejsce w Estonii, gdzie we współpracy z platformami cyfrowymi uproszczono procedurę deklarowania dochodów dla kierowców i niektórych usługodawców.

4.4. Ogólnie rzecz biorąc, EKES wyraża nadzieję, że wymiana dokładnych i identyfikowalnych informacji pomiędzy organami podatkowymi, podmiotami i platformami współpracy pomoże zmniejszyć obciążenia administracyjne dotyczące uiszczania podatków przez podmioty gospodarki dzielenia się oraz obciążenia organów finansowych związane z egzekwowaniem, a współpraca będzie prostsza i pewniejsza dzięki środowisku technologicznemu, w którym zawierane są transakcje.



## 5. Podatki w gospodarce dzielenia się

5.1. Jeśli chodzi o opodatkowanie gospodarki dzielenia się należy zauważyć, że w swoim sprawozdaniu z dnia 28 maja 2014 r. grupa ekspertów w dziedzinie opodatkowania gospodarki cyfrowej założona przez Komisję Europejską zauważyła, że nie należy ustanawiać specjalnych systemów opodatkowania gospodarki cyfrowej i przedsiębiorstw cyfrowych; bardziej właściwe wydaje się dostosowanie obowiązujących przepisów i modeli opodatkowania do nowego kontekstu, w oparciu o szerokie możliwości śledzenia transakcji mających miejsce na platformach gospodarki dzielenia się w celu zarządzania przestrzeganiem przepisów podatkowych.

5.2. W praktyce nowe modele przedsiębiorstw mogą wymagać szczególnej uwagi ze strony Komisji Europejskiej i krajowych organów podatkowych, w szczególności w przypadku platform, których siedziba znajduje się poza UE, z myślą o sprawiedliwym i proporcjonalnym rozkładzie obciążeń wynikających z opodatkowania wartości gospodarczej wypracowanej przez różne podmioty: dostawców, użytkowników będących beneficjentami i platform pośrednictwa.

5.3. EKES uważa, że należy przyjąć racjonalne i proporcjonalne podejście przy dostosowywaniu ogólnych przepisów i zasad regulujących kwestie podatkowe dotyczące gospodarki dzielenia się. Podejście to powinno zapewniać jasne i przewidywalne uregulowania dla podmiotów gospodarki dzielenia się, tak aby nie stwarzać nadmiernych kosztów przestrzegania przepisów, które mogłyby zagrozić rozwojowi gospodarki dzielenia się. Gospodarka ta rozwinęła się niedawno i ma przed sobą szerokie, ale jeszcze niecałkowicie przewidywalne lub możliwe do określenia perspektywy.

5.4. Każda ewentualna przyszła inicjatywa europejska w zakresie opodatkowania modeli biznesowych w dziedzinie gospodarki cyfrowej powinna uwzględniać różne inicjatywy służące przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania uruchomione w ostatnich latach przez Komisję Europejską w dziedzinie podatków, z myślą o zebraniu różnych podejmowanych środków regulacyjnych, które powinny być wzajemnie skoordynowane, w kompleksowe i spójne ramy działań.

5.5. Niezbędna jest inicjatywa w zakresie opodatkowania odpowiednio dostosowanej gospodarki cyfrowej w celu wzmocnienia europejskiego rynku wewnętrznego i jego rozwoju, ponieważ gospodarka ta już dziś ma znaczny udział w gospodarce europejskiej i z pewnością będzie odgrywać jeszcze większą rolę w nadchodzących latach.

5.5.1. W tym kontekście art. 113 i 115 Traktatu zapewniają solidną podstawę prawną dla opracowania przepisów dotyczących podatków zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich dla gospodarki dzielenia się, z myślą o konsolidacji rynku wewnętrznego i usprawnieniu jego funkcjonowania.

5.6. Niektóre państwa członkowskie postanowiły podjąć działania w zakresie opodatkowania gospodarki cyfrowej przez wprowadzenie nowych, wiążących przepisów, podczas gdy inne zatwierdziły wytyczne dla jej podmiotów. Jak jednak stwierdzono powyżej, nadal potrzebna jest inicjatywa w zakresie opodatkowania gospodarki cyfrowej na szczeblu europejskim.

5.7. EKES pragnie więc, by można było utworzyć prawodawstwo na szczeblu UE w zakresie opodatkowania gospodarki cyfrowej, zapewniając odpowiednią koordynację i zaangażowanie państw członkowskich w celu wzmocnienia rynku wewnętrznego i pełnego wykorzystania możliwości wynikających z gospodarki cyfrowej.

5.8. Choć na usługodawców działających w gospodarce dzielenia nakłada się z pewnością zobowiązania podatkowe, wciąż istnieją pewne trudności w identyfikacji podatników, między innymi z uwagi na fakt, że mogą oni prowadzić swoją działalność w sposób zawodowy (np. oferując w sposób ciągły daną usługę) lub okazyjny (jako sposób na zwiększenie dochodu lecz bez wykonywania danego zawodu). Dodatkową trudnością jest często skomplikowane zadanie dokładnego wyliczenia dochodu podlegającego opodatkowaniu.

5.9. W tym względzie użytecznym sposobem określenia, czy daną działalność należy uznać za profesjonalną może być, w opinii EKES-u, ustalenie progów minimalnego dochodu. EKES ma przy tym nadzieję, że wybór takich progów będą uzasadniać właściwe dowody lub względy.

5.10. W odniesieniu do nowych modeli działalności gospodarczej zachodzi potrzeba ogólnounijnej koordynacji w celu zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu lub nadużyciom podatkowym. Państwa członkowskie powinny wprowadzać i egzekwować dobre praktyki w zakresie modeli opodatkowania, zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorstw, które są odpowiedzialne za zarządzanie działalnością dotyczącą dopasowania popytu i podaży za pośrednictwem platform cyfrowych i za prowadzenie tej działalności. Komisja Europejska musi zapewnić koordynację między przepisami poprzez określenie za pomocą dyrektywy pewnych wspólnych zasad.

5.11. Jednocześnie EKES wzywa krajowe organy finansowe do opublikowania wytycznych służących zapewnieniu jasnych wskazówek dla usługodawców działających w ramach gospodarki dzielenia się. Usługodawcy są często osobami prywatnymi, dlatego istnieje faktyczna potrzeba zapewnienia informacji na temat obowiązków podatkowych, ponieważ niejednokrotnie osoby te nie wiedzą, czy podlegają obowiązkowi zapłaty podatku.

5.12. EKES ma nadzieję, że europejskie i krajowe przepisy będą uwzględniały mechanizmy służące wspieraniu współpracy podmiotów gospodarki dzielenia się i organów podatkowych. Dzięki szerokiemu zastosowaniu wiarygodnych i identyfikowalnych danych współpraca ta może do tego stopnia przyczynić się do uproszczenia i przejrzystości opodatkowania, że w przypadku pewnych rodzajów działalności platformy cyfrowe mogłyby, we współpracy z organami podatkowymi, bezpośrednio uiszczać podatek swoich użytkowników.

5.12.1. W tym kontekście EKES podkreśla, że kwestia pewności opodatkowania wymaga szczególnej uwagi w okresie szybkich przemian i rozwoju nowych modeli działalności gospodarczej, co zwiększa obawy związane z niepewnością w kwestiach podatkowych oraz jej wpływem na handel transgraniczny i inwestycje transgraniczne, szczególnie w kontekście opodatkowania międzynarodowego<sup>(3)</sup>.

5.13. EKES zwraca uwagę, że gospodarka dzielenia się może poszerzyć krajową bazę podatkową przez tworzenie miejsc pracy i wniesienie nowych zasobów do gospodarki. Aby wykorzystać tę nową bazę, właściwe organy krajowe powinny opracować bardziej efektywne systemy wymiany informacji wewnątrz organów. W połączeniu z nowymi możliwościami technologicznymi dane te mogłyby stworzyć większą pewność podatkową przy niższych kosztach zarówno dla usługodawców, jak i dla organów podatkowych. Ponieważ platforma cyfrowa, usługodawca i klient mogą znajdować się w różnych państwach członkowskich, kwestię tę należy poddać dalszej analizie na szczeblu europejskim, by zwrócić odpowiednią uwagę na transgraniczną ochronę danych.

## 6. VAT

6.1. Jeśli chodzi o rodzaje działalności w ramach gospodarki dzielenia się i kwestię ich podlegania opodatkowaniu podatkiem VAT, konieczne jest dokonanie wstępnego rozróżnienia rodzajów działalności prowadzonej w ramach nowych modeli działalności gospodarczej, np. działalności bezpośredniej przez platformy współpracy i działalności indywidualnych usługodawców zarejestrowanych na takich platformach czy działalności w ramach modelu, który w oparciu o platformy prowadzi różne rodzaje działalności, np. sprzedaż powierzchni reklamowych lub danych użytkowników z myślą o reklamie.

6.2. Jeśli chodzi o te ostatnie przypadki, firmy te już podlegają podatkowi od przedsiębiorstw. Gromadzą one informacje od użytkowników – za każdym razem, gdy użytkownik wprowadza hasło wyszukiwania, przedsiębiorstwa gromadzą informacje. Informacje te mogą one później sprzedać reklamodawcom lub innym zainteresowanym stronom, a jeśli generowana jest wartość, podatek VAT powinien być nakładany na wymianę danych (zbieranie i sprzedaż informacji).

6.3. Jeśli chodzi o działalność w oparciu o model opierający się na połączeniu popytu z podażą, można uznać, że dochodzi w niej do wytworzenia wartości dodanej poprzez świadczenie usługi i umożliwienie przeprowadzenia transakcji/wymiany pomiędzy klientami i kierowcami. Dlatego też powinna ona podlegać opodatkowaniu podatkiem VAT.

6.4. Ogólnie rzecz biorąc, do celów podatku VAT konieczne jest rozróżnienie sytuacji związanych z metodami płatności za usługi świadczone w ramach gospodarki dzielenia się: a) sytuacje, w których usługi są świadczone za opłatą określonej kwoty pieniędzy; b) sytuacje, w których wynagrodzenie za usługę nie ma formy pieniężnej, ale formę niepieniężną lub usługa jest świadczona w zamian za inną usługę; oraz c) sytuacje, w których usługa jest świadczona bezpłatnie, nie przynosząc zysku.

6.5. Przepisy dotyczące VAT mające zastosowanie do sytuacji a) można wyprowadzić z reguł i zasad obowiązującego prawa, określonych orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, natomiast sytuacja b) mogłaby nie wchodzić w zakres przepisów dotyczących VAT.

6.5.1. Jeśli chodzi o konkretne okoliczności, które można ewentualnie zaliczyć do kategorii b), EKES apeluje o dokładną ocenę, czy działania platform współpracy podlegają obowiązkom związanym z podatkiem VAT. W rzeczywistości ramy prawne w tym obszarze są obecnie niejasne, zwłaszcza w odniesieniu do usług, które jak wspomniano powyżej nie wymagają płatności pieniężnej, ale wykorzystują informacje na temat konsumentów, ich preferencji i zwyczajów do celów komercyjnych.

<sup>(3)</sup> Więcej informacji można znaleźć w raporcie MFW/OECD w sprawie pewności opodatkowania dla ministrów finansów grupy G-20.

6.6. Zdaniem EKES-u Komisja powinna, w ramach swojego planu działania, zająć się kwestią podatku VAT w gospodarce dzielenia się i uregulować ją, co mogłaby zrobić przez zastosowanie uproszczonych reguł i zasad w przypadku obrotu nieprzekraczającego określonego progu – na wzór niektórych krajów, które już to uczyniły – w celu ograniczenia kosztów przestrzegania przepisów, zwłaszcza dla MŚP oraz okazjonalnych usługodawców.

6.7. Komisja Europejska i krajowe organy podatkowe powinny promować współpracę i koordynację w zakresie stosowania przepisów dotyczących VAT w odniesieniu do podmiotów gospodarki dzielenia się.

## 7. Uwagi końcowe

7.1. EKES popiera opinię Parlamentu Europejskiego dotyczącą Europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się, w której Parlament „zauważa, że przedsiębiorcy europejscy wykazują dużą skłonność do tworzenia platform współpracy dla celów społecznych, a także odnotowuje rosnące zainteresowanie gospodarką dzielenia się opartą na modelach przedsiębiorczości spółdzielczej”<sup>(4)</sup>.

7.2. Szczególne cechy gospodarki dzielenia się, jej innowacyjny potencjał i potrzeba dostosowania przepisów podatkowych do jej gwałtownego wzrostu przemawiają za zaangażowaniem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w działania w zakresie konsultacji i analizy obiecanie przez Komisję Europejską. Należałoby zebrać zainteresowane strony tego sektora, przedstawicieli instytucji UE i organów krajowych administracji finansowych oraz specjalistów środowiska akademickiego w celu zainicjowania wspólnej debaty poświęconej kwestiom dotyczącym opodatkowania gospodarki dzielenia się.

7.3. EKES wzywa Komisję Europejską do zaproponowania dalszych zaleceń dotyczących lepszej wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami podatkowymi oraz równego traktowania usługodawców pod względem podatkowym. EKES uważa, że niezbędna będzie opinia uzupełniająca w celu dalszej oceny wymogów w zakresie polityki podatkowej, a także wpływu i wyników opodatkowania gospodarki cyfrowej.

7.4. Jeśli chodzi o prawa pracowników i konsumentów uczestniczących w gospodarce dzielenia się, EKES odsyła do swojej opinii w sprawie konsumpcji współdzielonej i samoregulacji<sup>(5)</sup>. Jednakże w tym kontekście należy przypomnieć, że gospodarka dzielenia się ma bardzo daleko idący wpływ na rynek pracy, który wymaga szczególnej ochrony pracowników, zwłaszcza w odniesieniu do uiszczania składek na ochronę socjalną, służbę zdrowia i system zabezpieczenia społecznego.

7.4.1. W tym względzie EKES ponownie podkreśla potrzebę rozważenia wpływu gospodarki dzielenia się na rynek pracy i zwraca uwagę, że pełna ochrona pracowników i usługodawców jest celem, który unijny prawodawca i ustawodawcy krajowi powinni mieć zawsze na uwadze.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie w sprawie europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się (2017/2003(INI), 11 maja 2017 r.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36, pkt 8.2.4.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Użytkowanie gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych”**

**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej)**

(2018/C 081/10)

Sprawozdawca: **Roomet SÕRMUS**

Wniosek o konsultację	Pismo od premiera Republiki Estonii z dnia 17.3.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	28.3.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	126/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Dla zrównoważonej eksploatacji i ochrony gruntów rolnych podstawowe znaczenie miałyby wspólne unijne ramy referencyjne, gdyż dzięki nim można by śledzić postępy w gromadzeniu i wykorzystywaniu danych. Ramy te mogłyby poza tym służyć do ustalenia definicji dobrego stanu gleby, do ujednoczenia terminologii i kryteriów monitorowania, a także do określenia priorytetów i rozmaitych działań politycznych na rzecz uzyskania dobrego stanu gleb.

1.2. We wszystkich państwach członkowskich utrata użytków rolnych na skutek degradacji gleb, zaprzestania użytkowania gruntów, zmiany klimatu i urbanizacji to duży problem. EKES proponuje zatem zaktualizowanie obecnych unijnych ram, aby chronić cenne grunty rolne zapewniające w państwach członkowskich produkcję żywności i pozostałe usługi ekosystemowe oraz by dbać o żyzność gleby, a jednocześnie poprawić monitorowanie i udostępniać rzetelne dane.

1.3. To na rolnikach, jako właścicielach i użytkownikach gruntów rolnych, spoczywa szczególne zadanie zapewnienia usług ekosystemowych, i to zadanie trzeba doceniać i wspierać. Gleba zapewnia najważniejsze usługi ekosystemowe. Stanowi podstawę znacznej części światowej produkcji żywności i jest niezbędna do produkcji biomasy. Magazynuje dwutlenek węgla i tym samym przyczynia się do łagodzenia zmiany klimatu.

1.4. Reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) powinna być w dalszym ciągu nastawiona m.in. na ochronę zdrowia i żyzności użytków rolnych i gleb, co jest niezbędne dla utrzymania i dalszego zwiększania wydajności oraz zrównoważonego charakteru rolnictwa.

1.5. Zgodnie z postanowieniami porozumienia klimatycznego z Paryża należy promować istniejące i nowe inicjatywy w celu przywrócenia równowagi w obiegu węgla w glebie, w sposób niezagrażający produkcji żywności. Aby zwiększyć zawartość węgla w glebie, EKES proponuje włączenie zasad zrównoważonego gospodarowania glebą do unijnych środków z zakresu polityki. Należy wspierać zwłaszcza produkcję biomasy poprzez poprawę dostępu do wody i innych właściwości gleby (struktury i napowietrzenia gleby, występowania substancji odżywczych, odczynu pH, aktywności biologicznej gleby),

poprzez uprawę bardzo zachowawczą, wypas zwierząt i zrównoważone gospodarowanie terenami zielonymi, zintegrowaną produkcję rolną, w tym najlepsze praktyki stosowane w rolnictwie ekologicznym i konwencjonalnym, tj. rolnictwo ekologiczne, płodozmian, uprawy roślin strączkowych, wykorzystanie odpadów organicznych i kompostu oraz poprzez utrzymywanie na polach pokrywy roślinnej zimą. Bogate w węgiel gleby i użytki zielone należy zagospodarowywać w sposób zrównoważony, aby sprzyjać sekwestracji dwutlenku węgla przez glebę i rośliny.

1.6. Należy zachęcać i motywować państwa członkowskie, aby także w ramach drugiego filaru WPR przyjmowały odpowiednie rozwiązania na rzecz ochrony gleby.

1.7. Mając na uwadze zrównoważone użytkowanie gruntów i gleby, trzeba wspierać dodatkowe inwestycje w przyjazne dla środowiska i klimatu technologie i systemy poprawy jakości gruntów.

1.8. Należy wspierać rolnictwo oparte na wiedzy, czyli rolnictwo precyzyjne i metody agroekologiczne. Potencjał rolnictwa precyzyjnego, oszczędnie gospodarującego zasobami oraz przyjaznego dla gleby i środowiska, można zrealizować dzięki połączeniu danych dotyczących gleby, nawozów, środków ochrony roślin, pogody i plonów, co wymaga m.in. lepszego dostępu do użytecznych danych zawartych w krajowych bazach danych, większej mobilności i większej przyjazności dla użytkownika. Należy przy tym utrzymać zasadę, że to rolnik jest właścicielem pochodzących od niego danych. Warunkiem jest tu dostęp do internetu oraz korzystanie przez rolników z technologii informacyjno-komunikacyjnych.

1.9. Przy kształtowaniu polityki dotyczącej użytkowania gruntów i podejmowaniu decyzji w tej sprawie trzeba w większym stopniu korzystać z danych dotyczących gleby. Jednocześnie należy poprawić jakość i dostępność tych danych, zwłaszcza z obszarów, na których dotychczas nie przeprowadzono wystarczających badań. Na szczeblu UE powinno się uzgodnić jednolite monitorowanie gleby.

1.10. Na każdym etapie systemu edukacji należy informować o znaczeniu gleby. W tym celu powinno się sięgać po nowoczesne narzędzia pedagogiczne i ująć tematykę gleb w programach nauczania na każdym poziomie.

1.11. Ważną rolę do odegrania ma także szerzenie informacji wśród rolników na temat gleb i dobrych praktyk gospodarki rolnej. Dlatego tak istotne jest współdziałanie ze specjalistami z ośrodków doradztwa.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Niniejsza opinia EKES-u jest przygotowywana na wniosek prezydencji estońskiej i ma podkreślić kluczowe znaczenie zrównoważonego użytkowania gruntów<sup>(1)</sup> i gleby<sup>(2)</sup> na potrzeby produkcji żywności i świadczenia usług ekosystemowych.

2.2. Na wniosek prezydencji estońskiej Komitet przeanalizuje, jak podchodzi się do kwestii gruntów rolnych w różnych obszarach polityki UE. Rozważy również, co mogą zrobić decydenci i przedsiębiorcy w UE, aby promować zrównoważone i efektywne wykorzystanie gleby – zasobu, który jest niezbędny do produkcji żywności i dostarcza pozostałych usług ekosystemowych.

2.3. Obecnie na szczeblu unijnym jest wiele przepisów dotyczących ochrony gleby. Chociaż poszczególne polityki UE przyczyniają się do ochrony i zrównoważonego gospodarowania gruntami rolnymi, ochrona gleby przeważnie nie jest ich głównym celem. EKES jest zdania, że teraz jest odpowiedni czas na rozpoczęcie debaty na temat sposobów lepszej koordynacji różnych środków na szczeblu UE.

<sup>(1)</sup> Grunty to ta część powierzchni ziemi, która nie jest pokryta wodą.

<sup>(2)</sup> Glebę można definiować jako najbardziej zewnętrzną warstwę skorupy ziemskiej składającą się z cząsteczek mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów żywych. Stanowi ona pomost pomiędzy ziemią, powietrzem i wodą oraz największe środowisko życia dla organizmów występujących w biosferze. [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>].

2.4. Zarówno UE, jak i państwa członkowskie muszą oprzeć swą politykę na celach zrównoważonego rozwoju ONZ na okres do roku 2030<sup>(3)</sup>. Cele te obejmują promowanie ekosystemów, zwalczanie pustynnienia, zatrzymanie i odwrócenie procesu degradacji gleby, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i ich wydajne wykorzystywanie, a także włączenie środków dotyczących zmiany klimatu do krajowych polityk, strategii i planowania. Warunkiem wstępnym zrównoważonego rolnictwa i produkcji żywności jest ochrona gruntów rolnych, jak również zrównoważone użytkowanie gleb, które są ograniczonym i zasadniczo nieodnawialnym zasobem.

2.5. Ponadto podjęto szereg inicjatyw<sup>(4)</sup> w celu promowania zrównoważonego gospodarowania glebą i podniesienia świadomości ważnej roli gruntów rolnych dla bezpieczeństwa żywnościowego i łagodzenia zmiany klimatu.

2.6. EKES odsyła ponadto do koncepcji poziomów krytycznych naszej planety. Koncepcję tę można by wykorzystać do określenia ekologicznych poziomów krytycznych, których człowiekowi nie wolno przekroczyć, aby nie zaszkodzić środowisku. Komitet stwierdza, że trzy z dziewięciu poziomów krytycznych (zmiana klimatu, utrata różnorodności biologicznej, cykl azotowy) już zostały przekroczone<sup>(5)</sup>. Jednocześnie Komitet stwierdza, że bezpieczeństwo żywnościowe na świecie jest również pilnym wyzwaniem, które Europa musi brać pod uwagę w ramach swojej globalnej odpowiedzialności.

### 3. Główne kwestie z zakresu wykorzystywania gruntów i gleby związane z produkcją rolną

3.1. Światowe zapotrzebowanie na żywność zwiększy się w nadchodzących dziesięcioleciach. Zatem w niektórych regionach świata grunty rolne będą musiały być uprawiane jeszcze intensywniej, co może mieć negatywny wpływ na glebę i ogólnie środowisko, jeśli eksploatacja gleb nie będzie prowadzona ekologicznie. Aby zagwarantować wystarczające zaopatrzenie w żywność, należy utrzymać wydajność dostępnych ziem rolnych i ich żyzność pod względem biologicznym, chemicznym i fizycznym.

3.2. W opinii EKES-u sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych<sup>(6)</sup> zwrócono uwagę na konsekwencje nieodpowiednich praktyk rolniczych w produkcji żywności: utratę różnorodności biologicznej, degradację gleby, zanieczyszczenie wód i powietrza oraz emisje gazów cieplarnianych. Trzeba zatem zadbać o to, by zasoby te były wykorzystywane w sposób wydajny i zrównoważony, co pozwoli zagwarantować dostawy żywności. Musi to być także elementem kompleksowej polityki żywnościowej w UE, jak zauważa EKES w swej opracowywanej właśnie opinii „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE”.

3.3. Zmiana klimatu również wpływa na dostępność podstawowych zasobów naturalnych – wody i gleby. Chociaż przedsięwzięto szereg środków na rzecz walki ze zmianą klimatu, dane dotyczące wierzchniej warstwy gleby wskazują, że zawartość węgla w glebie zmniejsza się z roku na rok. Dodatkowe dane dotyczące głębszych warstw zapewniłyby bardziej realistyczny obraz tego trendu.

3.4. W sprawozdaniu dotyczącym stanu europejskiego środowiska „The European environment – state and outlook 2015”<sup>(7)</sup> Europejska Agencja Środowiska ostrzega, że usługi ekosystemowe zapewniane przez glebę – w tym produkcja żywności, ochrona różnorodności biologicznej i magazynowanie węgla, wody i składników pokarmowych w glebie – są coraz bardziej zagrożone. W zależności od regionu, główne problemy wskazane w sprawozdaniu to: erozja gleby, utrata materii organicznej zawartej w glebie, zanieczyszczenie i zasklepienie gleby, a także urbanizacja, zaprzestanie użytkowania gruntów oraz skutki coraz bardziej intensywnej produkcji rolnej dla siedlisk naturalnych i półnaturalnych. Także postępującą utratę żyzności gleby powszechnie uważa się za zagrożenie.

<sup>(3)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>(4)</sup> Inicjatywy te to na przykład: Międzynarodowa Dekada Gleb, Światowe Partnerstwo w sprawie Gleby Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), francuska inicjatywa „4 %: gleby na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony klimatu”, europejska inicjatywa obywatelska dotycząca gleby People4Soil itd.

<sup>(5)</sup> J. Rockström, et al., „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society” [Granice planety: przestrzeń bezpiecznego działania dla ludzkości, środowiska i społeczeństwa], t. 14, 2009, <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64.

<sup>(7)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer>

#### 4. Kwestie dotyczące gruntów rolnych w różnych obszarach polityki UE

4.1. W sprawozdaniu sporządzonym na zlecenie Komisji Europejskiej przeanalizowano środki ochrony gleby w 28 państwach członkowskich UE<sup>(8)</sup>. W ramach analizy zidentyfikowano 35 unijnych i 671 krajowych środków z zakresu polityki dotyczących ochrony gleby. Środki unijne to m.in. dokumenty strategiczne, dyrektywy, rozporządzenia i różne środki towarzyszące. Trzy czwarte środków krajowych to przede wszystkim normy bezwzględnie wiążące.

4.2. Różnorodność działań w państwach członkowskich jest szansą na podjęcie kroków w tej złożonej dziedzinie ochrony gleby, a zarazem może przyczynić się do poprawy koordynacji. Prawo UE obejmuje pewne cenne i rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony gleby, lecz system ten ma kilka słabych punktów. Polityki krajowe nie wystarczą do zlikwidowania luk w prawie UE dotyczącym ochrony gleby, a ponadto przepisy znacznie różnią się w poszczególnych krajach.

4.3. W 7. programie działań w zakresie środowiska, który wszedł w życie na początku roku 2014, dostrzega się degradację gleby jako poważny problem i ustala na 2020 r. dla UE cel polegający na osiągnięciu zrównoważonego gospodarowania glebą i odpowiedniej ochrony gleby oraz poczynieniu postępów w zakresie rekultywacji zanieczyszczonych terenów. UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się również do nasilenia działań na rzecz przeciwdziałania erozji gleby i poprawy materii organicznej gleby.

4.4. Między innymi następujące środki UE mogą zostać uznane za istotne z punktu widzenia ochrony gleby i stosunkowo skuteczne: dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko, przepisy dotyczące ochrony wód (dyrektywa ramowa wodna), dyrektywa azotanowa, zasada wzajemnej zgodności w WPR oraz normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Jednak realizacja tych środków przyniosłaby jeszcze większe efekty pod względem poprawy stanu gleb, gdyby elastycznie uwzględniano lokalne uwarunkowania i zadbano o lepszą wzajemną koordynację poszczególnych działań.

4.5. Problemami związanymi z ochroną gleby można również zajmować się, korzystając z różnego rodzaju wsparcia finansowego dostępnego w ramach Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, instrumentu Life + i programu „Horyzont 2020”.

4.6. Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru WPR, które obejmują około 90 % użytków rolnych w UE, są istotną zachętą ekonomiczną do podejmowania decyzji w sprawie wykorzystania i zagospodarowania gruntów przez rolników. Płatności bezpośrednie są ściśle powiązane z utrzymaniem gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz z przestrzeganiem wymogów dotyczących wzajemnej zgodności i zazieleniania zawartych w rozporządzeniach podstawowych WPR. Zarazem państwa członkowskie mają tu pewne pole manewru. 30 % płatności bezpośrednich podlega wymogom dotyczącym ochrony środowiska, które mają na celu poprawę jakości gleby, ochronę różnorodności biologicznej oraz promowanie wiązania węgla<sup>(9)</sup>. Ważne jest zadbanie o to, by nadmiar biurokracji przy wdrażaniu zazieleniania nie niweczył korzyści płynących z tego środka.

4.7. Programy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach drugiego filaru WPR również dają państwom członkowskim możliwość wdrożenia takich działań UE w zakresie ochrony gleb, które są dostosowane do lokalnych uwarunkowań danego państwa członkowskiego.

4.8. Sugestie dotyczące ochrony gleb, łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do jej skutków mogą także płynąć z szeregu planowanych inicjatyw legislacyjnych (takich jak pakiet klimatyczno-energetyczny, rozporządzenie w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF) do ram polityki klimatyczno-energetycznej, rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego itp.).

4.9. Bardzo istotna dla kwestii ochrony gleb jest także modernizacja unijnego rozporządzenia w sprawie nawozów – omawiana w powiązaniu z pakietem dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym – która zapewni, by nawozy organiczne i nawozy na bazie odpadów mogły być wykorzystywane z większą łatwością. Materiały pochodzące z recyklingu do wykorzystania jako polepszacze gleby nie powinny jednak zawierać substancji niebezpiecznych (ksenobiotyków). Choć we

<sup>(8)</sup> „Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States” [Zaktualizowane spis i ocena środków polityki ochrony gleby w państwach członkowskich UE], <http://ecologic.eu/14567>.

<sup>(9)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en)

wniosku Komisji określono wartości graniczne dla stężenia substancji szkodliwych w nawozach mineralnych i organicznych, to nadal potrzeba nowych, czystych rozwiązań technicznych dla produkcji nawozów i polepszaczy gleby, które byłyby bezpieczne w użytkowaniu gleb, nie szkodząc produktywności pierwotnej. W swojej opinii EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, wskazując, że żyzność i ochrona gleby stanowią główne cele przeglądu rozporządzenia<sup>(10)</sup>.

## **5. Propozycje dotyczące promowania zrównoważonego użytkowania gleb jako niezbędnego zasobu do produkcji żywności i realizacji usług ekosystemowych w Unii Europejskiej**

5.1. Dla zrównoważonej eksploatacji i ochrony gruntów rolnych podstawowe znaczenie miałyby wspólne unijne ramy referencyjne, gdyż dzięki nim można by śledzić postępy w gromadzeniu i wykorzystywaniu danych. Ramy te mogłyby poza tym służyć do ujednoczenia terminologii, do ustalenia definicji dobrego stanu gleby, a także do określenia priorytetów i kryteriów monitorowania pod kątem różnych warunków glebowych i klimatycznych, jak i rozmaitych działań politycznych na rzecz uzyskania dobrego stanu gleb. Jest to warunkiem odpowiedniej oceny warunków glebowych i przedsięwzięcia niezbędnych środków.

5.2. We wszystkich państwach członkowskich utrata użytków rolnych na skutek degradacji gleb, zaprzestania użytkowania gruntów, zmiany klimatu i urbanizacji to duży problem. Miejsce użytków rolnych zajmują powierzchnie sztuczne. W latach 2006–2012 roczne tempo zajmowania gruntów w Europie wynosiło około 107 000 ha/rok. Najczęściej zajmowane przez rozwój sztucznych powierzchni były grunty orne i trwałe grunty uprawne, a po nich pastwiska i mieszane użytki rolne<sup>(11)</sup>. EKES proponuje zatem zaktualizowanie obecnych unijnych ram, aby chronić cenne grunty rolne zapewniające w państwach członkowskich produkcję żywności i pozostałe usługi ekosystemowe oraz by dbać o żyzność gleby. W tym celu należy stworzyć dodatkowe rozwiązania techniczne, aby poprawić monitorowanie i udostępnić rzetelne dane.

### *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*

5.3. Jeśli chodzi o modernizację WPR, należy zapewnić skuteczne i zrównoważone zarządzanie gruntami rolnymi w nadchodzącym okresie programowania finansowego. Celem reformy w dalszym ciągu powinna być m.in. ochrona zdrowia i żyzności użytków rolnych i gleb, niezbędna dla utrzymania i dalszego zwiększania wydajności oraz dla zrównoważonego charakteru rolnictwa.

5.4. W ramach środków w zakresie zazieleniania w pierwszym filarze WPR należy znaleźć lepsze rozwiązania w celu poprawy stanu gleby. W pierwszej kolejności należy promować płodozmian z wykorzystaniem roślin strączkowych lub traw. Dyskusje na temat skuteczności zazieleniania koncentrują się przede wszystkim na kwestiach różnorodności biologicznej, ale należy przywiązać większą niż dotychczas wagę do pozytywnego wpływu uprawy roślin strączkowych na glebę<sup>(12)</sup>.

5.5. Rolnictwo nie tylko produkuje żywność wysokiej jakości. Jest również odpowiedzialne za utrzymanie różnorodności biologicznej i otwartych krajobrazów. Ma też do odegrania ważną rolę w przystosowaniu się do zmiany klimatu i jej łagodzeniu. Dostarczanie dóbr publicznych gwarantują przede wszystkim działania w zakresie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi. Działania te tworzą wartość dodaną i są związane z oddziaływaniem rolnictwa na glebę, wodę i różnorodność biologiczną.

5.6. Należy zachęcać i motywować państwa członkowskie, aby w ramach drugiego filaru WPR przyjmowały środki na rzecz ochrony gleby, które umożliwiłyby im maksymalną elastyczność w uwzględnianiu uwarunkowań lokalnych, różnych warunków (w tym rodzajów gleby) oraz specyficznych problemów.

5.7. EKES wzywa Komisję Europejską do większego niż dotąd uwzględnienia w ramach drugiego filaru WPR konkretnych propozycji państw członkowskich w zakresie poprawy jakości gleby i jej zrównoważonego wykorzystywania (na przykład poprzez propagowanie wapnowania, aby przeciwdziałać zakwaszeniu gleby, czy też poprzez nawadnianie i odwadnianie, aby przeciwdziałać niedoborowi lub nadmiarowi wody). Przy zarządzaniu glebami organicznymi nie należy wykluczać żadnych opcji zarządzania, a należy zapewnić szereg środków na rzecz ochrony i pielęgnacji gleby.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u, Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 80.

<sup>(11)</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>

<sup>(12)</sup> Rhizobium, bakterie aktywne w brodawkach korzeniowych wielu gatunków roślin strączkowych (koniczyny, komonicy zwyczajnej, łubinu, grochu, fasoli itp.), są najważniejszymi organizmami uczestniczącymi w bardzo ważnym dla utrzymania żyzności gleby wiązaniu azotu.



5.8. Mając na uwadze zrównoważone użytkowanie gruntów i gleby, trzeba promować dodatkowe inwestycje w technologie przyjazne dla środowiska i klimatu. Z myślą o zrównoważonej produkcji żywności należy wspierać rolnictwo oparte na wiedzy, czyli rolnictwo precyzyjne i metody agroekologiczne. W ten sposób zagwarantuje się, że środki produkcji rolnej będą stosowane w odpowiedniej ilości, we właściwym miejscu i o odpowiedniej porze. Niezwykle ważna jest poprawa aktywności biologicznej poprzez naniesienie materiału organicznego i uzyskanie równowagi składników pokarmowych w glebie, jako że przenawożenie stanowi zagrożenie dla środowiska ze względu na wypłukiwanie składników pokarmowych, zaś niedobór składników pokarmowych zmniejsza żyzność gleby. Poza tym trzeba pamiętać o tzw. prawie minimum<sup>(13)</sup>, gdyż niedobór jednego określonego składnika pokarmowego (np. fosforu) zwiększa ryzyko wypłukiwania innych składników pokarmowych.

5.9. Zwierzęta gospodarskie odgrywają ważną i często decydującą rolę we wspieraniu obiegu składników pokarmowych, utrzymywaniu żyzności gleby<sup>(14)</sup> i magazynowaniu węgla. W UE wiele gruntów rolnych, w tym użytków zielonych, nadaje się wyłącznie do wypasu zwierząt gospodarskich i do produkcji traw pastewnych, tak że w niektórych regionach trzeba nadal zachęcać do hodowli zwierząt gospodarskich, aby rolnicy nie porzucali tych terenów. Szeroko rozpowszechniona w niektórych częściach UE praktyka utrzymania trwałych użytków zielonych jedynie przez ich koszenie nie stanowi żadnej alternatywy dla gospodarki pastwiskowej, ani z punktu widzenia produkcji żywności, ani z punktu widzenia gleby czy efektywnego gospodarowania zasobami. Potrzebne są zatem środki w ramach WPR mające na celu zapewnienie rentowności hodowli zwierząt w różnych regionach UE i trzeba znaleźć rozwiązania umożliwiające aktywne i zrównoważone użytkowanie gruntów do produkcji żywności.

5.10. W niektórych regionach UE dużym problemem są przestarzałe systemy odwadniania. Należy zatem w obliczu zmiany klimatu położyć większy niż dotychczas nacisk na inwestycje długoterminowe w infrastrukturę rolniczą, np. w modernizację systemów odwadniania, aby stale możliwe było wykorzystywanie gruntów rolnych do produkcji żywności oraz by utrzymać żyzność gleby.

#### *Użytkowanie gruntów a usługi ekosystemowe*

5.11. W milenijnej ocenie ekosystemów z 2005 r.<sup>(15)</sup> definiuje się usługi ekosystemowe jako dobra środowiskowe, społeczne i gospodarcze zapewniane przez ekosystemy. Procesy glebotwórcze są usługą ekosystemową i warunkiem wstępnym świadczenia wszystkich pozostałych usług ekosystemowych, takich jak produkcja żywności. Zrównoważona produkcja żywności jest więc niemożliwa bez ochrony gleby.

5.12. Rolnicy odgrywają istotną rolę w zapewnianiu usług ekosystemowych i trzeba to doceniać i wspierać. Gleba zapewnia najważniejsze usługi ekosystemowe<sup>(16)</sup>. Jest źródłem życia dla mikroorganizmów, roślin i zwierząt oraz ważną ostoją różnorodności biologicznej; filtruje wodę i gromadzi wodę potrzebną do wzrostu roślin, zmniejsza ryzyko powodziowe, magazynuje składniki pokarmowe i udostępnia je roślinom; jest też w stanie przekształcać toksyny. Gleby stanowią podstawę znacznej części światowej produkcji żywności i są niezbędne do produkcji biomasy. Gleba może magazynować dwutlenek węgla i tym samym przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu.

5.13. Należy zwrócić większą uwagę na użytkowanie gruntów, które wpływa na funkcjonowanie ekosystemów, a tym samym na dostarczanie usług ekosystemowych. Degradacja gleby, niezgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju użytkowanie gruntów i rozdrobnienie siedlisk na skutek urbanizacji oraz budowy dróg i budynków mieszkalnych zagrażają świadczeniu kilku ważnych usług ekosystemowych i różnorodności biologicznej oraz zmniejszają odporność Europy na zmianę klimatu i klęski żywiołowe. Nasilają również zjawiska degradacji gleby i pustoszenia<sup>(17)</sup>. Aby stawić czoła tym problemom, należy bardziej wziąć pod uwagę zasady wspomniane przez Komisję Europejską w 2012 r. w wytycznych dotyczących sprawdzonych praktyk w zakresie ograniczania, łagodzenia i kompensowania zjawiska zasklepienia gleby<sup>(18)</sup>.

<sup>(13)</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Prawo\\_minimum\\_Liebiga](https://pl.wikipedia.org/wiki/Prawo_minimum_Liebiga)

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych, Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64.

<sup>(15)</sup> <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>

<sup>(16)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588)

<sup>(17)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>

<sup>(18)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>

5.14. Funkcje i usługi ekosystemowe gleby to kwestia, którą rzadko podejmuje się w regulacjach prawnych, ponieważ nie ma rynku tych usług i nie są one wystarczająco doceniane przez społeczeństwo. Przykładowo w rozporządzeniu podstawowym WPR o płatnościach bezpośrednich tu i ówdzie wspomina się wprawdzie o jakości gleby, jednak nie ma już mowy o różnorodności biologicznej gleby ani o jej synergii z produktywnością pierwotną. Poza właściwościami chemicznymi i fizycznymi gleby, jej kluczowe funkcje zależą od stanu obecnych w niej mikroorganizmów i fauny oraz od inicjowanych przez nie procesów biologicznych, w tym wiązania azotu, sekwestracji dwutlenku węgla, filtrowania wody i zdolności radzenia sobie z wypłukiwaniem składników pokarmowych. Aby w pełni móc korzystać z potencjału gleb dla produkcji żywności i sekwestracji dwutlenku węgla, ważne są nie tylko właściwości gleby, ale i zdrowie kultur.

5.15. W opinii w sprawie możliwego przekształcenia WPR<sup>(19)</sup> EKES stwierdził, że środki z zakresu ochrony środowiska, zmiany klimatu i różnorodności biologicznej w ramach drugiego filaru WPR można by w większym stopniu niż dotychczas ukierunkować na świadczenie lepszych usług ekosystemowych przez rolników. Jeśli chodzi o gleby i użytkowanie gruntów, środki wsparcia powinny przede wszystkim koncentrować się na zarządzaniu użytkami zielonymi i glebami organicznymi w taki sposób, by wspierać sekwestrację dwutlenku węgla w glebie. Dlatego z myślą o stanie gleb orkę należy ograniczyć do minimum. Niemniej na nieobrobionych wierzchnich warstwach gruntów zaoranie jest w pewnym stopniu niezbędne, by przemieścić składniki odżywcze do strefy korzeniowej i ograniczyć ryzyko ich wypłukania. Także wskutek zagęszczania gleby zmniejsza się jej zdolność do zapobiegania utracie składników odżywczych.

5.16. W niektórych regionach UE należy promować przekształcanie gruntów ornych w użytki zielone, zmniejszanie gęstości obsady na użytkach zielonych, przy zachowaniu minimalnej obsady, utrzymywanie torfowisk oraz środki mające na celu ograniczenie erozji gleb i pustynnienia na obszarach suchych.

5.17. W niektórych regionach największym wyzwaniem dla rolnictwa jest utrzymanie różnorodności biologicznej na gruntach rolnych, dalsze promowanie zrównoważonych praktyk gospodarki rolnej i zwiększenie wydajności produkcji bez dalszej intensyfikacji rolnictwa. Z kolei inne regiony muszą przede wszystkim zmniejszyć presję na użytkowanie gruntów, na gleby i ekosystemy naturalne. W regionach południowych dużym wyzwaniem jest także niedobór wody.

5.18. Te aspekty produkcji rolnej, które są szczególnie istotne dla ekosystemu, muszą być brane pod uwagę przy kształtowaniu i ewentualnej zmianie wspólnej polityki rolnej oraz w innych obszarach polityki.

#### *Gleba a zmiana klimatu*

5.19. Ponieważ gleba jest największym lądowym rezerwuarem węgla<sup>(20)</sup>, odgrywa istotną rolę w przeciwdziałaniu zmianie klimatu i sekwestracji dwutlenku węgla. W międzynarodowych ramach ochrony klimatu zrównoważonemu gospodarowaniu glebami przypisuje się kluczową rolę w stabilizacji i zwiększaniu zawartości substancji organicznych, które przyczyniają się do zachowania funkcji gleby i zapobiegania jej degradacji. Zgodnie z postanowieniami porozumienia klimatycznego z Paryża (COP21) należy promować istniejące i nowe inicjatywy w celu przywrócenia równowagi w obiegu węgla w glebie, w sposób niezagrażający produkcji żywności (art. 2 porozumienia).

5.20. Zgodnie z 9. zasadą Światowej karty gleb<sup>(21)</sup> przyjętej przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) wszystkie rodzaje gleb dostarczają usług ekosystemowych o istotnym znaczeniu dla globalnego regulowania klimatu. Aby zwiększyć zawartość węgla w glebie, EKES proponuje, by do unijnych środków z zakresu polityki włączyć zasady określone w przyjętych w 2016 r. przez FAO dobrowolnych wytycznych dotyczących zrównoważonego gospodarowania glebą<sup>(22)</sup>. Należy wspierać między innymi produkcję biomasy poprzez poprawę dostępu do wody (np. budowę systemów nawadniania przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań środowiskowych), ograniczenie orki do minimum, gospodarkę pastwiskową, zintegrowaną produkcję, rolnictwo ekologiczne, płodozmian, uprawę roślin strączkowych, wykorzystanie odpadów organicznych i kompostu oraz utrzymywanie na polach pokrywy roślinnej zimą. Glebami bogatymi w węgiel i użytkami zielonymi należy gospodarować w sposób zrównoważony.

5.21. Na szczeblu europejskim należy wspierać duże inicjatywy w dziedzinie zmiany klimatu. Nie należy jednak zapominać, że sytuacja w zakresie gleb jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich, zatem w kontekście istniejących i nowych środków trzeba brać pod uwagę różnice regionalne.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10.

<sup>(20)</sup> Zawartość węgla w glebie jest dwa razy większa niż w atmosferze, a w sezonie wegetacyjnym nawet trzy razy większa.

<sup>(21)</sup> <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/en/c/293552/>

<sup>(22)</sup> <http://www.fao.org/documents/card/en/c/5544358d-f11f-4e9f-90ef-a37c3bf52db7/>

*Dostępność danych dotyczących gleby i ich wykorzystanie*

5.22. Należy w większym stopniu wykorzystywać dane dotyczące gleby w procesie kształtowania polityki i podejmowania decyzji w zakresie użytkowania gruntów w celu wdrożenia polityk opartych na faktach oraz planowania przeznaczenia gruntów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Wymiana danych musi być koordynowana z poszanowaniem własności danych w obrębie ustalonych ram regulacyjnych.

5.23. Jednocześnie należy poprawić jakość i dostępność danych dotyczących gleby, zwłaszcza danych z obszarów, na których dotychczas nie przeprowadzono wystarczających badań (na przykład danych dotyczących zawartości węgla w glebie). Dla lepszej dostępności danych trzeba ustalić wyraźne cele krótko- i długoterminowe.

5.24. Aby poprawić dostęp do danych dotyczących gleby i propagować ich wykorzystywanie, trzeba uaktualnić mapy glebowe i podnieść minimalne wymogi, których państwa członkowskie muszą przestrzegać, odnoszące się do skali przestrzennej map glebowych. Jednakże należy wziąć pod uwagę trudności związane z tworzeniem map gleb w niektórych regionach Unii Europejskiej.

5.25. Na szczeblu UE należy przyjąć uzgodnienia dotyczące zharmonizowanego i ciągłego monitorowania gleby oraz ograniczoną liczbę wskaźników dotyczących zmian stanu gleby i skuteczności środków ochrony gleby.

5.26. Rolnicy muszą codziennie podejmować złożone decyzje dotyczące planowania produkcji. Przyjazne dla zasobów, gleby i środowiska rolnictwo precyzyjne byłoby niemożliwe bez wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Podstawowym warunkiem jest tu propagowanie i upowszechnianie rozwiązań cyfrowych wśród rolników, z uwzględnieniem różnych opcji i elastyczności odpowiednio do warunków glebowych i klimatycznych.

5.27. Potencjał rolnictwa precyzyjnego można zrealizować dzięki połączeniu danych dotyczących gleby, nawozów, środków ochrony roślin, pogody i plonów, co wymaga m.in. lepszego dostępu do danych zawartych w krajowych bazach danych, większej mobilności i większej przyjazności dla użytkownika. Trzeba promować rozwiązania, które umożliwiają rolnikom w ramach ich codziennej pracy współpracę z doradcami oraz dostęp do dużych zbiorów danych przechowywanych w krajowych bazach danych dzięki wykorzystaniu rozwiązań z zakresu oprogramowania pochodzących od publicznych lub prywatnych dostawców. Dostawcy oprogramowania muszą, na przykład, za zgodą zainteresowanych stron otrzymać łatwiejszy dostęp do możliwie najbardziej dokładnych danych dotyczących gleb rolniczych i próbek gleby. Rolnicy powinni zachować prawo własności danych od nich pochodzących.

*Rozwój bazy wiedzy oraz wykorzystywanie badań naukowych i innowacji*

5.28. Nauka ma do odegrania ważną rolę w tworzeniu nowej wiedzy, rozpowszechnianiu innowacji, rozwoju technologii i tworzeniu warunków dla zrównoważonego użytkowania gruntów i gleby. EKES zgadza się z zaleceniem z wiedeńskiej deklaracji dotyczącej gleby<sup>(23)</sup>, że „relacje między działalnością człowieka a glebami oraz wpływ tych relacji na inne elementy środowiska powinny być jednym z głównych zagadnień, którymi zajmuje się gleboznawstwo”. Ważna jest także współpraca między gleboznawstwem a naukami pokrewnymi.

5.29. Stosunkowo dobre możliwości finansowania badań dotyczących gleby i produkcji żywności stworzono w ramach unijnego programu „Horyzont 2020” i powinny one zostać zachowane przy przygotowywaniu 9. programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji.

5.30. Szczególny nacisk należy położyć na transfer wyników działań badawczo-rozwojowych do przedsiębiorstw, co zapewni, by grunty i gleby były wykorzystywane do zrównoważonej produkcji żywności. EKES apeluje do naukowców, rolników, doradców oraz innych zainteresowanych stron o rozwijanie współpracy w tej dziedzinie, przy wykorzystaniu możliwości oferowanych przez europejskie partnerstwo innowacyjne (EIP-AGRI).

<sup>(23)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588)

5.31. W rolnictwie w coraz większym stopniu wykorzystuje się różnego rodzaju biostymulatory w celu poprawy struktury gleby, efektywności wykorzystania składników pokarmowych przez rośliny i zaopatrzenia w wodę z myślą o zwiększeniu plonów i podniesieniu jakości. Biorąc pod uwagę, że każda gleba jest jedyna w swoim rodzaju i jej skład ulega ciągłym zmianom, wpływ stosowania biostymulatorów na równowagę biologiczną gleby jest niedostatecznie zbadany i potrzeba więcej niezależnych badań w tej dziedzinie.

*Podnoszenie świadomości*

5.32. W celu podniesienia świadomości rolników, decydentów i innych zainteresowanych stron co do znaczenia gleb rolniczych dla zrównoważonej produkcji żywności i świadczenia usług ekosystemowych, potrzebna jest szeroko zakrojona debata z udziałem licznych zainteresowanych stron na temat stanu gleby i możliwości ochrony gleby. Większa świadomość przyczyni się do zwiększenia inwestycji w bardziej zrównoważone użytkowanie gleb i w badania naukowe.

5.33. Trzeba podnieść świadomość roli gleby na wszystkich poziomach systemu edukacji, oferując także możliwości zdobywania praktycznego doświadczenia. Wyjaśniając zagadnienia związane z użytkowaniem gruntów i ochroną gleb, należy sięgać po nowoczesne metody nauczania.

5.34. Szczególnie ważne są środki zmierzające do podniesienia świadomości rolników co do różnych składów gleby, dobrych praktyk gospodarki rolnej, znaczenia płodozmianu, nawozów itd. Niezbędne są tu udział i współpraca doradców.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Kontrola stosowania prawa UE”****(Analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego)****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 081/11)

Sprawozdawcy: **Bernd DITTMANN, Denis MEYNENT, Ronny LANNOO**

Decyzja Prezydium	30.5.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego EKES-u
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	176/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES przypomina o znaczeniu zasad odpowiedniego i terminowego wdrażania, pomocniczości i proporcjonalności, ostrożności, przewidywalności i zasady „najpierw myśl na małą skalę”, zewnętrznego wymiaru konkurencji i testu rynku wewnętrznego dla ustanowienia odpowiednich przepisów umożliwiających osiągnięcie celów art. 3 TUE.

1.2. Celem prawodawstwa europejskiego powinno być zawsze budowanie ram prawnych umożliwiających obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z atutów rynku wewnętrznego oraz uniknięcie zbędnych obciążeń administracyjnych. Dlatego EKES uważa, że kontrola stosowania prawa w praktyce ma kluczowe znaczenie. Ponadto opowiada się za prawodawstwem, które jest zdolne do przystosowania się do nowych warunków. Zaznacza, że możliwość dostosowania powinna dotyczyć zarówno treści, jaki i procesu legislacyjnego, tak aby odpowiadały one potrzebom przedsiębiorstw i obywateli.

1.3. Dlatego uważa, że możliwość stosowania prawa Unii Europejskiej należy uwzględnić na samym początku cyklu prawodawczego, na etapie oceny skutków, a ekosystem europejski w tej dziedzinie powinien się jeszcze rozwijać.

1.4. EKES podkreśla jednak, że poprawa uregulowań nie zastępuje decyzji politycznych i w żadnym razie nie może prowadzić do deregulacji ani skutkować ograniczeniem poziomu ochrony socjalnej, ochrony środowiska i praw podstawowych.

1.5. Większość trudności w stosowaniu i wdrażaniu prawa Unii Europejskiej wynika z braku transpozycji dyrektyw. Dlatego EKES zazwyczaj zaleca w swoich opiniach stosowanie raczej rozporządzeń niż dyrektyw.

1.6. EKES uważa, że poprawa sposobu przeprowadzania przez Komisję konsultacji z zainteresowanymi stronami ma zasadnicze znaczenie dla procesu tworzenia przepisów łatwych do wdrożenia dla państw członkowskich i zainteresowanych stron.

1.7. W związku z tym EKES jest przekonany, że mógłby odgrywać użyteczną rolę jako pośrednik między ustawodawcami a użytkownikami prawodawstwa UE. Ze swojej strony EKES stale dostosowuje swoje metody pracy. Ostatnio Komitet podjął decyzję o aktywnym uczestnictwie w ocenie cyklu prawodawczego, dokonując własnych ocen *a posteriori* dorobku Unii.

**2. Wprowadzenie**

2.1. W dniu 21 grudnia 2016, Pietro Russo, członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, poinformował w piśmie do wiceprzewodniczącego EKES-u, Michaela Smytha, że zostaną nawiązane kontakty na szczeblu administracyjnym w sprawie przekrojowej analizy EKES-u dotyczącej kontroli stosowania prawa UE przeprowadzonej przez Komisję Europejską, zgodnie z nałożonymi na nią obowiązkami. Analiza, o którą wnioskują Trybunał

Obrachunkowy, opiera się na art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. [...]”.

2.2. W dniu 3 maja 2017 r. Leo Brincat, członek Trybunału, przekazał sekretarzowi generalnemu EKES-u dokument zawierający trzy zestawy pytań.

2.3. W świetle znaczenia politycznego tych dokumentów sekretarz generalny EKES-u przekazał je Prezydium, które postanowiło utworzyć grupę ad hoc składającą się z trzech członków, odpowiedzialną za przygotowanie odpowiedzi w formie opinii z inicjatywy własnej na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego EKES-u. Trybunał Obrachunkowy musi otrzymać uwagi EKES-u, aby uwzględnić je we własnym sprawozdaniu przewidzianym na maj 2018 r.

2.4. Konkretnie Trybunał Obrachunkowy chciałby poznać opinię EKES-u na temat tego, czy działania podejmowane przez Komisję Europejską w celu poszanowania prawa UE stanowią odpowiedź na obawy obywateli europejskich. Trybunał Obrachunkowy chciałby poznać konkretne aspekty kontroli stosowania prawodawstwa, które są przedmiotem szczególnej uwagi EKES-u.

### 3. Pytania Trybunału

3.1. Trybunał Obrachunkowy sformułował trzy zestawy pytań, których celem jest poznanie stanowiska EKES-u w następujących sprawach:

- a) **kluczowych inicjatyw** uruchomionych przez Komisję w celu lepszego stosowania prawa UE („Lepsze stanowienie prawa” i „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”), zwłaszcza w sprawie trafności inicjatyw, reakcji społeczeństwa obywatelskiego i ewentualnych pierwszych pozytywnych skutków tych inicjatyw);
- b) **kluczowych tematów** związanych z lepszym stosowaniem prawa UE, zwłaszcza w kwestii stosowania, przejrzystości i informowania społeczeństwa w dziedzinie prawa UE;
- c) **kluczowych obowiązków** Komisji w dziedzinie lepszego stosowania prawa UE, zwłaszcza wykorzystywania przez EKES informacji i sprawozdań przygotowywanych przez Komisję <sup>(1)</sup>, danych i propozycji EKES-u na temat poprawy sporządzania sprawozdań w sprawie stosowania prawa.

3.2. Odpowiedzi przedstawione w niniejszej opinii nie są wyczerpujące i opierają się na stanowiskach wyrażonych w licznych opiniach EKES-u <sup>(2)</sup>.

### 4. Uwagi ogólne

4.1. Cele Unii określa art. 3 TUE. Unia w szczególności „[d]ziała na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. [...] Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi”.

4.2. W tym kontekście EKES przypomina o znaczeniu już określonych zasad w celu ustanowienia odpowiedniego prawodawstwa umożliwiającego osiągnięcie określonych powyżej celów. Dotyczy to m.in. zasad odpowiedniego i terminowego wdrażania, zasad pomocniczości i proporcjonalności, ostrożności, przewidywalności, zasady „najpierw myśl na małą skalę”, zewnętrznego wymiaru konkurencyjności i testu rynku wewnętrznego <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zob. sprawozdanie Komisji pt. „Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej. Sprawozdanie roczne za 2015 r. [COM(2016) 463 final].

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 100, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 6, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52, Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 14, Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66, Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192, Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51 (pkt 2.14).

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. Kluczowe inicjatywy podjęte przez Komisję w celu lepszego stosowania prawa Unii („Lepsze stanowienie prawa”<sup>(4)</sup> i „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”<sup>(5)</sup>).

5.1.1. EKES od dawna zajmuje się kwestą „lepszego stanowienia prawa” i poświęcił jej wiele opinii i raportów informacyjnych<sup>(6)</sup>, a także liczne debaty, seminaria, badania i wysłuchania<sup>(7)</sup>.

5.1.2. Jeżeli chodzi o stosowanie zasad programu „Lepsze stanowienie prawa”, EKES uważa, że przepisy nie są same w sobie przeszkodą, a przeciwnie, mają istotne znaczenie dla osiągnięcia celów wyznaczonych w traktacie. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zatem fakt, że wiceprzewodniczący Timmermans wielokrotnie przypominał o tym, że program REFIT nie może prowadzić do deregulacji dorobku UE ani nie może skutkować obniżeniem poziomu ochrony socjalnej, ochrony środowiska i praw podstawowych<sup>(8)</sup>.

5.1.3. EKES uważa, że poprawa uregulowań i uczynienie z nich uregulowań inteligentnych to zadanie, które podlega wspólnej odpowiedzialności wszystkich instytucji europejskich i państw członkowskich w interesie obywateli, przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników. EKES podkreśla jednak że ulepszanie przepisów nie może i nie powinno zastępować decyzji politycznych.

5.1.4. Zatem w opinii na temat komunikatu dotyczącego lepszego stanowienia prawa EKES<sup>(9)</sup>:

- wyraził zadowolenie, że środki z zakresu LPS dotyczą pełnego cyklu życia aktu ustawodawczego i obejmują zarówno środki ex ante, jak i środki ex post;
- wezwał do włączenia organów doradczych UE do porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa;
- poparł udział wszystkich zainteresowanych stron w drodze konsultacji przez cały cykl życia inicjatywy politycznej;
- podkreślił konieczność wyboru odpowiednich zainteresowanych stron i zwrócił się z wnioskiem, aby wybór ekspertów z różnych organów był dokonywany w sposób niezależny, bezstronny i przejrzysty;
- domagał się większej przejrzystości w kwestii nieformalnych rozmów trójstronnych i opowiadał się za ograniczonym korzystaniem z tego instrumentu;
- wezwał Komisję do silniejszego zainteresowania Komisji niedociągnięciami w transpozycji i wprowadzaniu w życie prawa UE przez państwa członkowskie i domagał się, by stanowiąc prawo, stosować rozporządzenia zamiast dyrektyw.

5.1.5. Ponadto, akceptując zaproszenie Komisji do udziału w platformie REFIT i formułując propozycje mające na celu poprawę funkcjonowania platformy<sup>(10)</sup>, EKES dowiódł zaangażowania na rzecz ram prawnych UE umożliwiających przedsiębiorstwom i obywatelom korzystanie z atutów rynku wewnętrznego i unikanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych.

5.1.6. W ramach udziału w grupie analitycznej zainteresowanych stron platformy REFIT EKES brał aktywny udział w redagowaniu kilku opinii platformy, które zostały uwzględnione w rocznym programie pracy Komisji i nadal będą wykorzystywane w tym celu. Priorytety EKES-u zostały zdefiniowane na podstawie elementów dostarczonych przez jego sekcje i obejmowały między innymi propozycję uproszczenia w odniesieniu do problemów nakładania się i powtarzających się wymogów wynikających z różnych aktów prawnych UE, a także konieczność jasnych i kompletnych norm europejskich

<sup>(4)</sup> COM(2016) 615 final.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10.

<sup>(6)</sup> Zob. w szczególności opinie na temat lepszego stanowienia prawa (sprawozdawca: B. Dittman, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192), w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami (sprawozdawca: R. Lannoo, Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57), w sprawie programu REFIT (sprawozdawca D. Meynert, Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45), pt. „Lepsze stanowienie prawa: akty wykonawcze i delegowane” (raport informacyjny nieopublikowany w Dz.U., sprawozdawca: J. Pegado Liz).

<sup>(7)</sup> Tytułem przykładu Europejski Dzień Konsumenta 2016 na temat lepszego stanowienia prawa dla konsumentów, debata z wiceprzewodniczącym Franssem Timmermansem podczas sesji plenarnej z dnia 18 marca 2017 r., badanie „Wdrażanie celu dotyczącego lepszego stanowienia prawa – wpływ sprawozdania Stoibera” lub Dzień Społeczeństwa Obywatelskiego 2015 pt. „Dialog społeczny: narzędzie lepszego stanowienia prawa w interesie ogólnym”.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45 (pkt 2.2).

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45 (pkt 2.12.1).

w odniesieniu do materiałów budowlanych (rozporządzenie w sprawie materiałów budowlanych). Komitet uczestniczył również w opracowaniu pełnej listy propozycji dotyczących sposobu poprawy mechanizmów konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami, która zostanie wykorzystana w obecnym przeglądzie wytycznych i narzędzi w celu lepszego stanowienia prawa.

**5.2. Kluczowe tematy związane z lepszym stosowaniem prawa UE** (możliwość stosowania przepisów, przejrzystość i informowanie społeczeństwa)

### 5.2.1. Zastosowanie

5.2.1.1. EKES stale dostosowuje swoje metody pracy, aby uczestniczyć w ocenie jakości stosowania prawa UE. Niecałe dwa lata temu Komitet podjął decyzję o aktywnym uczestnictwie w ocenie cyklu prawodawczego, dokonując własnych ocen *a posteriori* dorobku Unii.

5.2.1.2. EKES<sup>(11)</sup> uważa, że możliwość stosowania prawa UE należy uwzględnić na samym początku cyklu prawodawczego, na etapie oceny skutków. Mimo poczynionych już postępów ekosystem europejski w dziedzinie oceny skutków powinien jeszcze bardziej się rozwinąć. EKES proponuje kilka kierunków poprawy w celu wzmocnienia jakości oceny skutków, w tym specyfikację badań w dziedzinie oceny skutków, która byłaby przejrzysta, dostępna i pluralistyczna, rozszerzenie europejskiego rejestru ocen skutków, konieczność przyjęcia podejścia jakościowego i zbieżnego podejścia metodologicznego na poziomie matrycy badań dotyczących oceny skutków między różnymi instytucjami europejskimi. W przyszłości EKES powinien również analizować niektóre oceny skutków (dotyczące tematów, w których instytucja ma silną pozycję), dokonywać przeglądu aspektów metodologicznych i wydawać opinie na temat ewentualnego uwzględnienia wymiaru ekonomicznego, społecznego, środowiskowego lub terytorialnego na bardziej zaawansowanym etapie cyklu prawodawczego. Praca ta pozwoliłaby również ułatwić opracowywanie ewentualnych opinii konsultacyjnych EKES-u związanych z wnioskami legislacyjnymi przygotowanymi na podstawie tych ocen skutków.

5.2.1.3. Dla EKES-u<sup>(12)</sup> celem prawodawstwa europejskiego powinno być zawsze budowanie ram prawnych umożliwiających obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z atutów rynku wewnętrznego oraz uniknięcie zbędnych obciążeń administracyjnych. EKES uważa zatem, że kontrola stosowania prawa w praktyce ma kluczowe znaczenie. Ponadto opowiada się za prawodawstwem, które jest zdolne do przystosowania się do nowych warunków.

5.2.1.4. Prawodawstwo europejskie powinno wytyczać zdecydowane cele – zawsze zgodne z celami wskazanymi w traktatach – oraz gwarantować elastyczność procesu transpozycji do prawa krajowego<sup>(13)</sup>. W tym kontekście EKES opowiada się za wyjaśnieniem zasad pomocniczości i proporcjonalności.

5.2.1.5. EKES zaznacza ponadto, że zarówno treść, jaki i proces legislacyjny muszą przystosowywać się do nowych warunków, tak aby odpowiadały one potrzebom przedsiębiorstw i obywateli<sup>(14)</sup>. W tym kontekście EKES zaleca<sup>(15)</sup>:

- a) bardziej rygorystyczne stosowanie zasad „lepszego stanowienia prawa”;
- b) przejrzystość na wszystkich szczeblach opracowywania prawa;
- c) rozwój systemu systematyczniejszego monitorowania transpozycji dyrektyw na szczeblu krajowym;
- d) uwzględnienie roli oraz uprawnień parlamentów narodowych wzmocnionych na mocy traktatu lizbońskiego;
- e) częstsze wydawanie przez Komisję komunikatów interpretacyjnych;
- f) większe wysiłki na rzecz uproszczenia i ujednoczenia przepisów.

5.2.1.6. Większość trudności w stosowaniu i wdrażaniu prawa UE wynika z braku transpozycji dyrektyw. Dlatego EKES zazwyczaj zaleca w swoich opiniach stosowanie raczej rozporządzeń niż dyrektyw<sup>(16)</sup>.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11 (pkt 4.6.1).

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51 (pkt 1.7).

<sup>(13)</sup> Tamże (ust. 1.11).

<sup>(14)</sup> Tamże (ust. 2.7).

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87 (pkt 3.6).

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9 (pkt 2.1).



5.2.1.7. W ramach programu REFIT Komisja ogłosiła, że konsultacje powinny być prowadzone w odniesieniu do ocen, bilansów jakości i opracowywania aktów delegowanych i aktów wykonawczych. W tym względzie Komisja powinna również w większym stopniu uwzględniać opinie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej Komisji Europejskiej, która obecnie jest uprawniona do przeprowadzania ocen na późniejszym etapie.

5.2.1.8. EKES uważa, że poprawa sposobu przeprowadzania przez Komisję konsultacji z zainteresowanymi stronami ma zasadnicze znaczenie dla procesu tworzenia przepisów łatwych do wdrożenia przez państwa członkowskie i zainteresowane strony. W związku z tym Komitet już przedstawił propozycje mające na celu poprawę procesu konsultacji w sposób strukturalny i zapewnienia jego nadzoru<sup>(17)</sup>.

5.2.1.9. EKES miał okazję wyrazić ubolewanie, że środki z programu lepszego stanowienia prawa niewystarczająco podejmują kwestię ustanowionej w Traktatach roli, funkcji i reprezentatywności EKES-u, a w związku z tym pozostaje niewykorzystany potencjał fachowej wiedzy i kompetencji jego członków i realizacji zadań EKES-u. Udział EKES-u w platformie REFIT (obszar ex post) nie odzwierciedla niestety w wystarczający sposób jego zadań i odpowiedzialności za wzmocnienie legitymacji demokratycznej i skuteczności instytucji<sup>(18)</sup>.

5.2.1.10. Komitet uważa, że niedostateczne stosowanie dorobku UE wynika również często z braku woli politycznej ze strony władz krajowych do przestrzegania i egzekwowania przepisów postrzeganych jako obce krajowemu porządkowi prawnemu i tradycji oraz utrzymującej się tendencji do uzupełniania przepisów wspólnotowych nowymi, zbędnymi uregulowaniami bądź do wybierania pewnych elementów przepisów, a ignorowania pozostałych<sup>(19)</sup>.

5.2.1.11. EKES uważa wreszcie, że system *EU Pilot* (nieformalny dialog między Komisją a państwami członkowskimi w sprawie niestosowania prawa UE przed uruchomieniem nieformalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) jest innym krokiem w dobrym kierunku, jednak jego funkcjonowanie wymaga dalszej oceny. Ponadto system nie może być stosowany do zastąpienia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

## 5.2.2. Przejrzystość

5.2.2.1. EKES<sup>(20)</sup> jest przekonany, że wszelkie przepisy muszą być wynikiem publicznych debat politycznych. Komitet sądzi, że europejski proces legislacyjny zasługuje na przegląd w kontekście traktatu z Lizbony i, w razie konieczności, w ramach nowego traktatu, tak aby polityki europejskie przynosiły jak najlepsze wyniki. EKES pragnie rzucić światło na jakość, legitymizację, przejrzystość i sprzyjający włączeniu charakter przepisów.

5.2.2.2. Posiedzenia Rady, na których decyzje podejmuje się w drodze głosowania większością kwalifikowaną, powinny być publicznie dostępne w trosce o przejrzystość i demokrację. EKES jest zdania, że stosowanie procedury przyspieszonej w ramach rozmów trójstronnych powinno mieć miejsce jedynie w sytuacjach niecierpiących zwłoki, co jest zresztą zgodne z postanowieniami Traktatu<sup>(21)</sup>.

5.2.2.3. W przeciwieństwie do komisji Parlamentu Europejskiego posiedzenia trójstronne nie są ani przejrzyste, ani dostępne. Zredukowanie procedury ustawodawczej do jednego czytania oznacza ograniczenie udziału społeczeństwa obywatelskiego<sup>(22)</sup>.

5.2.2.4. Należy w lepszy sposób włączyć Parlament Europejski i takie organy jak Europejski Komitet Regionów (KR) i EKES do europejskiego semestru<sup>(23)</sup>.

5.2.2.5. W odniesieniu do aktów delegowanych, Komisja powinna zapewnić większą przejrzystość podejmowanych decyzji (zob. art. 290 TFUE), na co Komitet wielokrotnie zwracał uwagę<sup>(24)</sup>.

5.2.2.6. Ponadto mnogość nazw agend i programów (lepsze stanowienie prawa, inteligentne regulacje, zasada „najpierw myśl na małą skalę” itp.) doprowadziła do pewnej dezorientacji. Należy uściślić hierarchię tych programów i projektów, a także ich wzajemne powiązania wymagając uściślenia, aby obywatele lepiej zrozumieli, do kogo są one adresowane<sup>(25)</sup>.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192 (pkt 2.6).

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 100 (pkt 3.5).

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51 (pkt 1.9 i 2.6).

<sup>(21)</sup> Tamże (ust. 3.11).

<sup>(22)</sup> Tamże (ust. 3.15).

<sup>(23)</sup> Tamże (ust. 3.16).

<sup>(24)</sup> Tamże (ust. 3.17).

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66 (pkt 5.2).

5.2.2.7. Ponadto w interesie przejrzystości i legitymacji EKES zaapelował,<sup>(26)</sup> aby konsultacje odbywały się bez szkody dla zorganizowanego dialogu obywatelskiego (art. 11 ust. 2 TUE), dla konsultacji prowadzonych w określonych ramach, takich jak konsultacje z partnerami społecznymi w ramach dialogu społecznego (art. 154 TFUE), ani dla konsultacji z organami doradczymi, jak EKES (art. 304 TFUE).

### 5.2.3. Informowanie opinii publicznej

5.2.3.1. Należy wzmocnić i poprawić informowanie opinii publicznej. Komunikacja wzbudza zainteresowanie, które jest źródłem zrozumienia. Tak zwana nowa narracja dla Europy powinna rozpoczynać się od strategii komunikacji i uproszczeń po stronie Komisji i państw członkowskich. W tym względzie użyteczne wydaje się przypomnienie tego, co EKES podkreślał swego czasu w opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku, tj. że partie polityczne, media, instytucje oświatowe i wszystkie zainteresowane strony ponoszą historyczną odpowiedzialność: muszą one zadbać o to, by UE zdołała poradzić sobie z wyzwaniami w zglobalizowanym świecie, w oparciu o wartości, którymi jak dotąd charakteryzowały się nasze społeczne gospodarki rynkowe<sup>(27)</sup>.

5.2.3.2. Sieci wsparcia ustanowione przez Komisję są jeszcze zbyt mało znane; dotyczy to w szczególności sieci SOLVIT, której celem jest wspieranie obywateli i przedsiębiorstw UE w sytuacjach, gdy ich prawa nie są respektowane przez administrację publiczną innego państwa członkowskiego. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji mającą na celu promowanie tej sieci.

5.2.3.3. Jedną z możliwości<sup>(28)</sup> byłoby położenie w tym względzie przez Komisję większego nacisku na informowanie społeczeństwa o takich naruszeniach, gdyż ostatecznie to rządy państw członkowskich nie dokonały transpozycji lub zrobiły to nieprawidłowo albo z opóźnieniem. To one wyraziły zgodę w Radzie na ustanowienie danego prawa. To one odpowiadają za ogólnie niedostateczne wprowadzanie w życie dorobku UE, które jest corocznie stwierdzane w sprawozdaniach dotyczących stosowania prawa wspólnotowego. Komisja powinna ponadto systematycznie sprawdzać, które środki są nieodzowne do gruntownej zmiany obecnej sytuacji, i uwzględnić wcześniejsze propozycje EKES-u<sup>(29)</sup> w tej kwestii.

5.3. **Kluczowe obowiązki Komisji w dziedzinie lepszego stanowienia prawa UE** (kontrola stosowania prawa UE<sup>(30)</sup> i poszanowanie tego prawa przez państwa członkowskie).

5.3.1. EKES wyraża troskę o kontrolę stosowania prawa UE, dlatego poświęcił tej kwestii specjalne opinie<sup>(31)</sup>. Poruszał ją również w opiniach dotyczących innych tematów (w sprawie inteligentnych przepisów, lepszego stanowienia prawa, programu RFIT itp.) oraz podczas wysłuchań i seminariów poświęconych temu tematowi (zwłaszcza w ramach *Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku*).

5.3.2. W tym kontekście EKES często wzywał Komisję do przedstawienia mu sprawozdania rocznego do opinii w celu uwzględnienia punktu widzenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kwestii wdrażania prawodawstwa UE i wspomagania w ten sposób stosowania prawa w UE<sup>(32)</sup>.

5.3.3. EKES uważa zatem, że może odgrywać użyteczną rolę jako pośrednik między ustawodawcami a użytkownikami prawodawstwa UE. Może na przykład wnieść szczególny wkład do sprawozdania z własnej inicjatywy Parlamentu Europejskiego na temat sprawozdania rocznego dotyczącego wdrażania prawodawstwa UE przez państwa członkowskie, skupiając się na uzupełnieniach wprowadzonych przez państwa członkowskie w trakcie transpozycji<sup>(33)</sup>.

5.3.4. Ponadto EKES<sup>(34)</sup> proponował środki mające na celu poprawę transpozycji dyrektyw, a w szczególności:

- wcześniejsze wskazywanie instrumentu prawnego służącego transpozycji,
- przyspieszenie procesu transpozycji od momentu publikacji dyrektywy w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, dzięki powierzeniu krajowej koordynacji krajowemu punktowi kontaktowemu, który będzie dysponował bazą danych ustanowioną w tym celu,
- zachęcanie do transpozycji poprzez kopiowanie, w przypadku gdy dotyczy ona przepisów jasnych i bezwarunkowych lub definicji,

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57 (pkt 2.1.2).

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47 (pkt 1.7).

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192 (pkt 4.4.9).

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66.

<sup>(30)</sup> COM(2016) 463 final.

<sup>(31)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9 i Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 62.

<sup>(32)</sup> Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 62 (pkt 1.10).

<sup>(33)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45 (pkt 3.2.4).

<sup>(34)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9 (pkt 5).

- dopuszczenie transpozycji poprzez odesłanie do konkretnych przepisów imperatywnych lub bezwarunkowych dyrektywy, takich jak wykazy, tabele wyszczególniające produkty, substancje, przedmioty objęte zakresem dyrektywy, wzory formularzy, certyfikaty uwzględnione w załączniku,
- przystosowanie krajowych procedur transpozycji zgodnie z zakresem dyrektywy, dzięki stosowaniu procedur przyspieszonych, bez zaniechania jednakowoż obowiązkowych konsultacji wewnętrznych związanych z przyjęciem dokumentu regulacyjnego.

5.3.5. Tym samym EKES uważa, że odpowiednie monitorowanie spraw europejskich w państwach członkowskich byłoby szczególnie przydatne dla Komisji i poprawiłoby jakość jej działania <sup>(35)</sup>.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

---

<sup>(35)</sup> Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3 (pkt 6.1.13).

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

529. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 18-19 PAŹDZIERNIKA 2017 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Pakiet na rzecz przestrzegania przepisów”**

a) **Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz wzmocnienia systemu SOLVIT: zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom korzyści wynikających z jednolitego rynku”**

[COM(2017) 255 final – SWD(2017) 210 final]

b) **Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego zapewniającego dostęp do informacji, procedur, usług wsparcia i rozwiązywania problemów oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 1024/2012**

[COM(2017) 256 final – 2017/0086 (COD)]

c) **Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego warunki i procedurę, zgodnie z którymi Komisja może wzywać przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw do udzielenia informacji związanych z rynkiem wewnętrznym i powiązanymi dziedzinami**

[COM(2017) 257 final – 2017/0087 (COD)]

(2018/C 081/12)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Wniosek o konsultację

a) Komisja Europejska, 5.7.2017

b) Parlament Europejski, 12.6.2017

Rada, 14.6.2017

c) Parlament Europejski, 31.5.2017

Rada, 10.10.2017

Podstawa prawna

a) Art. 304 TFUE

b) Art. 21 ust. 2, 48 i 114 ust. 1 TFUE

c) Art. 43 ust. 2, art. 91, 100, 114, 192, 194 ust. 2 i 337 TFUE

Sekcja odpowiedzialna

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji

Data przyjęcia przez sekcję

4.10.2017

Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	184/0/5

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje plany Komisji Europejskiej mające na celu stworzenie kultury przestrzegania przepisów oraz inteligentnego egzekwowania jednolitego rynku, ponieważ oferują one wiele możliwości osobom pragnącym mieszkać i pracować w innym państwie członkowskim oraz przedsiębiorstwom chcącym rozszerzyć swoje rynki.

1.2. EKES popiera plan działania Komisji mający na celu poprawę jakości i skuteczności sieci SOLVIT. Zaleca również, by Komisja, w ścisłej współpracy ze wszystkimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zwiększała świadomość istnienia tej sieci, tak by organizacje te mogły w większym stopniu korzystać z usług oferowanych przez sieć SOLVIT, którą powinny w większym stopniu posługiwać się przedsiębiorstwa w kontekście swobód gospodarczych związanych z jednolitym rynkiem. Z tego punktu widzenia istotne jest wzmocnienie tego narzędzia.

1.3. EKES popiera inicjatywę przedstawioną we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie „jednolitego portalu cyfrowego”, która umożliwiałaby obywatelom i przedsiębiorstwom łatwy dostęp do kompletnych informacji. Pozytywnie ocenia fakt, że portal ten umożliwiałby dostęp do informacji, procedur i usług wsparcia oraz skutecznego rozwiązywania problemów w oparciu o stosownie „zasady jednorazowości” i „zasady całościowego podejścia do administracji”.

1.4. Jeśli chodzi o wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego warunki i procedurę składania wniosków o udzielenie informacji, to istnieją rozbieżności między różnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, gdyż niektóre z nich są nastawione przychylnie, podczas gdy inne – takie jak te reprezentujące przedsiębiorstwa – wyrażają poważne zaniepokojenie. EKES domaga się – przy założeniu, że wniosek dotyczący rozporządzenia zostanie przyjęty w przewidywanym kształcie – by Komisja stosowała to narzędzie w sposób możliwie najbardziej proporcjonalny wtedy, gdy okaże się to konieczne w sprawach o wyraźnym wymiarze transgranicznym, przy poszanowaniu podstawowych praw zainteresowanych podmiotów, szczególnie w odniesieniu do ochrony informacji poufnych. Jeśli chodzi o informacje, którymi dysponuje Komisja Europejska w celu zwalczania barier na jednolitego rynku, to istnieją już rozległe kanały informacyjne, które można by lepiej i bardziej systematycznie zgłębiać z myślą o wskazaniu wspomnianych przeszkód, zwłaszcza przypadków nieprzestrzegania prawodawstwa UE. W każdym razie EKES ma nadzieję, że w ciągu 5 lat sporządzona zostanie bezwzględnie ocena funkcjonowania rozporządzenia.

1.5. EKES zachęca państwa członkowskie UE do poczynienia większych postępów w dziedzinie e-rządzenia, w szczególności w odniesieniu do uznawania tożsamości elektronicznej i zagranicznych dokumentów tożsamości, zważywszy, że świadczone usługi nie są oceniane jako odpowiednie.

1.6. EKES wzywa Komisję do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w ten proces i do wykorzystania jej prac i wyników do oceny sytuacji na rynku wewnętrznym UE. W każdym razie organizacje wchodzące w skład EKES-u posiadają doświadczenie, środki i umiejętności, by współpracować w ramach sieci SOLVIT w celu zintensyfikowania działań na rzecz rozpowszechnienia wiedzy na jego temat i monitorowania jego jakości we wniosku dotyczącym jednolitego portalu cyfrowego. Należy tego dokonać, przyczyniając się nadal do sporządzania ocen uznawanych za odpowiednie.

## 2. Wnioski Komisji

2.1. We wspólnej deklaracji w sprawie priorytetów legislacyjnych UE na rok 2017 wydanej 13 grudnia 2016 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska podkreśliły ponownie swoje zaangażowanie na rzecz prawidłowego stosowania obowiązujących przepisów prawnych. Tego samego dnia Komisja przedstawiła komunikat w sprawie: „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, w którym stwierdza, że dołoży starań, by zagwarantować stosowanie prawodawstwa UE z korzyścią dla wszystkich. Szczególnie w swej strategii jednolitego rynku wytyczyła dziesięć priorytetów w celu stworzenia kultury przestrzegania prawa dotyczącego jednolitego rynku, podkreślając przede wszystkim wzmocnienie systemu SOLVIT.

2.2. Obecnie <sup>(1)</sup> system SOLVIT ma postać sieci centrów utworzonych przez państwa członkowskie (+ EOG) w ramach swych administracji krajowych w celu zapewnienia szybkiego i nieformalnego sposobu rozwiązywania problemów napotykanym przez osoby prywatne i przedsiębiorstwa przy korzystaniu ze swoich praw na rynku wewnętrznym.

2.2.1. Sprawy w ramach systemu SOLVIT obejmują wszelkie problemy transgraniczne spowodowane ewentualnym naruszeniem przez organ administracji publicznej przepisów Unii regulujących rynek wewnętrzny we wszystkich tych przypadkach, w których problemy te nie są przedmiotem postępowania sądowego na poziomie krajowym czy unijnym.

2.2.2. System SOLVIT wchodzi w skład administracji krajowych i działa wyłącznie w charakterze nieformalnym. Nie można go zastosować w następujących przypadkach:

- problemy między przedsiębiorstwami,
- prawa konsumenta,
- roszczenia o naprawienie szkód,
- postępowania sądowe.

2.3. Tzw. pakiet Komisji na rzecz przestrzegania przepisów składa się z następujących dokumentów:

2.4. Plan działania na rzecz wzmocnienia systemu SOLVIT <sup>(2)</sup>.

2.4.1. Komisja zobowiązuje się przedsięwziąć wraz z państwami członkowskimi nowe środki na rzecz **umocnienia strategicznej roli sieci SOLVIT** w celu poprawy praktycznego funkcjonowania jednolitego rynku z myślą o obywatelach i przedsiębiorstwach.

2.4.2. Plan ten uzupełnia cele europejskiego filaru praw socjalnych i innych podobnych inicjatyw, odzwierciedlając priorytetowy cel Komisji dotyczący promowania sprawiedliwości społecznej i równości szans w UE.

2.4.3. Celem komunikatu jest wspieranie sieci SOLVIT na trzy sposoby:

- (i) poprawienie jego jakości;
- (ii) zintensyfikowanie działań na rzecz rozpowszechnienia wiedzy na jego temat;
- (iii) zwiększenie jego roli w egzekwowaniu prawa Unii.

2.4.4. Ogólnie rzecz biorąc, dzięki bardziej strategicznym działaniom promującym system SOLVIT i rozwijaniu lepiej ustrukturyzowanej współpracy z organizacjami pośredniczącymi i odpowiednimi sieciami, **można będzie zwiększyć rolę sieci SOLVIT w zgłaszaniu przydatnych uwag i dowodów** dotyczących praktycznego funkcjonowania jednolitego rynku, co sprawi, że będziemy dysponować większą „masą krytyczną” spraw dotyczących większej liczby przedsiębiorstw.

2.4.5. Zgodnie z planem działania UE na rzecz administracji elektronicznej **Komisja zbada wykonalność zasady jednorazowości**. W ten sposób obywatele i przedsiębiorstwa pragnący złożyć skargę w Komisji po raz pierwszy w wyniku nierozstrzygnięcia sprawy nie musieliby ponownie przedkładać wszystkich informacji będących już w posiadaniu sieci SOLVIT.

2.5. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego <sup>(3)</sup>.

2.5.1. We wniosku dotyczącym rozporządzenia określono zasady tworzenia i funkcjonowania jednolitego portalu cyfrowego, aby zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom łatwy dostęp do kompletnych informacji wysokiej jakości, skutecznych usług wsparcia i rozwiązywania problemów oraz skutecznych procedur w zakresie przepisów unijnych i krajowych mających zastosowanie do obywateli i przedsiębiorstw korzystających lub zamierzających korzystać ze swoich praw wynikających z prawa Unii w dziedzinie rynku wewnętrznego.

2.5.2. Zaproponowano również, by ułatwić użytkownikom z innych państw członkowskich korzystanie z procedur, poparto zastosowanie zasady jednorazowości i ustanowiono zasady zgłaszania przeszkód na rynku wewnętrznym na podstawie gromadzenia informacji zwrotnych od użytkowników, sprawozdawczości na temat funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz statystyk usług oferowanych przez portal.

<sup>(1)</sup> Zalecenie Komisji z dnia 17 września 2013 r. (Dz.U. L 249 z 19.9.2013, s. 10).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 255 final.

<sup>(3)</sup> COM(2017) 256 final.

2.5.3. W załącznikach do wniosku przedstawiono wykaz trzynastu podstawowych procedur dla obywateli i przedsiębiorstw przenoszących się do innego państwa członkowskiego oraz wykaz usług w zakresie wsparcia i rozwiązywania problemów, które zostały wprowadzone na mocy wiążących aktów Unii i są dostępne za pośrednictwem portalu.

2.5.4. Obszary informacji związanych z obywatelami: podróże w obrębie UE; praca i przejście na emeryturę w Unii; pojazdy w UE; zamieszkanie w innym państwie członkowskim; kształcenie lub praktyka zawodowa w innym państwie członkowskim; opieka zdrowotna; prawa, obowiązki i przepisy dotyczące transgranicznych kwestii rodzinnych i konsumentów w sytuacjach transgranicznych.

2.5.5. Obszary informacji dotyczących przedsiębiorstw: rozpoczęcie, prowadzenie i zakończenie działalności gospodarczej; pracownicy, podatki, produkty, usługi; finansowanie działalności gospodarczej; udzielanie zamówień publicznych; zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy.

2.6. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego warunki i procedurę, zgodnie z którymi Komisja może wzywać przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw do udzielenia informacji związanych z rynkiem wewnętrznym i powiązanymi dziedzinami <sup>(4)</sup>.

2.6.1. Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest wspomoczenie Komisji w monitorowaniu i egzekwowaniu przepisów dotyczących rynku wewnętrznego dzięki umożliwieniu jej uzyskania w stosownym czasie kompleksowych i wiarygodnych informacji ilościowych i jakościowych od wybranych uczestników rynku poprzez precyzyjnie ukierunkowane wezwania do udzielenia informacji.

2.6.2. Wniosek, który wyłącza z zakresu swego stosowania mikroprzedsiębiorstwa, nie ustanawia żadnych dodatkowych obciążeń administracyjnych, zważywszy, że wprowadza wyjątkową i uzupełniającą procedurę w celu uzyskania niezbędnych informacji w przypadkach, w których mogłyby istnieć przeszkody utrudniające funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Narzędzie gromadzenia informacji ustanowione omawianą inicjatywą jest środkiem ostatecznym, stosowanym gdy wszystkie inne środki uzyskania informacji zawiodą.

2.6.3. We wniosku określono procedurę postępowania w przypadku wezwania do udzielenia informacji, a także decyzję uzasadniającą to wezwanie, sposób ochrony informacji poufnych i tajemnicy służbowej, a także możliwość nakładania kar w wypadku umyślnego braku odpowiedzi lub udzielenia nieprawdziwej, niepełnej lub wprowadzającej w błąd odpowiedzi w wyniku rażącego niedbalstwa. W każdym razie uprawnienia do kontroli sądowej regulowane są w Trybunale Sprawiedliwości.

2.6.4. Wniosek przewiduje, że uzyskanie rzetelnych informacji na temat niedoskonałości jednolitego rynku umożliwiłoby Komisji i organom krajowym zagwarantowanie większej zgodności z przepisami jednolitego rynku i lepsze opracowanie polityki UE. Zdaniem Komisji zwiększyłyby to zaufanie konsumentów do jednolitego rynku i przyczyniłyby się do maksymalnego rozwinięcia jego potencjału.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Komitet podkreśla konieczność wprowadzenia pewnych elementów do pakietu na rzecz przestrzegania przepisów przedstawionego przez Komisję w celu zwiększenia legitymacji jej wniosku ustawodawczego, spełnienia oczekiwań wszystkich instytucji i organów uczestniczących w jego przyszłym zastosowaniu oraz zapewnienia jego skutecznego stosowania we wszystkich zainteresowanych państwach.

3.2. Postulat osiągnięcia głównego celu pakietu, czyli wzmocnienia sieci SOLVIT, wysuwany był zarówno przez państwa członkowskie za pomocą jednoznacznych wniosków skierowanych do Komisji przez Radę ds. Konkurencyjności, jak i przez Parlament Europejski. Daje to omawianemu wnioskowi ustawodawczemu solidną podstawę legitymacji demokratycznej.

3.2.1. Stosowne byłoby poszerzenie oraz uściślenie systemu i funkcji organów i instytucji odpowiedzialnych za dbałość o przyszłe zastosowanie omawianych ram prawnych, a bardziej konkretnie rzecz ujmując, rozporządzenia określającego warunki i procedurę, zgodnie z którymi Komisja może wzywać przedsiębiorstwa i stowarzyszenia przedsiębiorstw do udzielenia informacji związanych z rynkiem wewnętrznym i powiązanymi dziedzinami.

3.2.2. W tym względzie Komitet podkreśla potrzebę ponownego ukierunkowania wniosku Komisji, gdyż z jednej strony nie zawiera on żadnego odniesienia do roli Komitetu na etapie stosowania rozporządzenia, a z drugiej strony jego głównym celem wydaje się być umocnienie roli samej Komisji na etapie administracyjnym poprzedzającym złożenie skargi z powodu niewykonania zobowiązania.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 257 final.

3.2.2.1. Omawiany wniosek przede wszystkim osłabia legitymizację pomocniczości funkcjonalnej UE z powodu wykluczenia Komitetu z prac, do których wykonywania przydzielono mu specjalne uprawnienia w Traktatach i na które z powodzeniem przeznaczona jest istotną część swojej działalności.

3.2.2.2. EKES posiada odpowiednie doświadczenie, środki i zdolności, aby wspomóc podnoszenie świadomości na temat funkcjonowania sieci SOLVIT. Komitet jest również wykluczony z wszelkiego rodzaju współpracy w zakresie monitorowania i oceny stosowania proponowanych rozporządzeń.

3.2.2.3. Należy zmienić podejście przyjęte we wniosku dotyczącym jednolitego portalu cyfrowego, gdyż w obecnej wersji nie wpisuje się ono w wymiar instytucjonalny art. 11 ust. 2 TUE, osłabia rolę Komitetu jako przedstawiciela interesów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i narusza samą zasadę demokracji uczestniczącej w jej wymiarze funkcjonalnym, co sprawi, że stosowanie rozporządzenia będzie w przyszłości mniej skuteczne.

3.2.2.4. Jednolity portal cyfrowy powinien pomóc przyspieszyć wdrażanie skutecznej, interoperacyjnej i powszechnie dostępnej administracji elektronicznej. EKES popiera stosowanie zasady jednorazowości i wskazuje na zasadność<sup>(5)</sup> przyjęcia zasady całościowego podejścia do administracji, polegającej na współpracy między różnymi organami publicznymi wykraczającej poza zakres kompetencji poszczególnych organów i mającej na celu udzielenie wnioskodawcy zintegrowanej odpowiedzi przez jedną instancję.

3.2.3. Po drugie, punkt III planu działania na rzecz wzmocnienia systemu SOLVIT zawiera ważne środki mające na celu zwiększenie roli SOLVIT jako narzędzia egzekwowania przepisów UE w odpowiedzi na powtarzające się apele ze strony Rady ds. Konkurencyjności i Parlamentu Europejskiego.

3.3. EKES uznaje za niezbędne przedstawienie w tym miejscu kilku uwag z myślą o jak najskuteczniejszym wdrożeniu wniosku dotyczącego komunikatu.

3.3.1. Po pierwsze, jeżeli chodzi o zamiar promowania sieci SOLVIT, niezbędne byłoby poruszenie dwóch kwestii nieuwzględnionych w planie działania Komisji.

3.3.2. Z jednej strony, w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE przewidzianym na połowę 2019 r. pojęcie „rynku”, do którego odnosi się punkt II wspomnianego planu, zostanie znacznie ograniczone. Jeżeli do tego czasu nie zostanie zawarte porozumienie regulujące stosunki dwustronne między Zjednoczonym Królestwem a UE, a Zjednoczone Królestwo nie będzie należeć do europejskiej przestrzeni gospodarczej, jego administracja zostanie automatycznie zwolniona ze wszelkich zobowiązań do wykonania planu, co będzie niekorzystne dla obywateli Zjednoczonego Królestwa i państw, w których działa sieć ośrodków SOLVIT.

3.3.3. Z drugiej strony, wzięwszy pod uwagę, że przepisy UE, a konkretniej wyznawane przez nią podstawowe swobody gospodarcze, mają transgraniczny zakres stosowania, który przynosi korzyści obywatelom i administracjom państw trzecich, a także nakłada na nich zobowiązania, należy, jeśli to możliwe, rozważyć w przyszłości ustanowienie ośrodków SOLVIT i zastosowanie tego systemu na terytorium państw, z którymi UE nawiązała specjalne kontakty za pośrednictwem umów międzynarodowych, takich jak umowy przewidziane w trzech pierwszych tiret lit. a) ust. 6 art. 218 TFUE. Przyniosłoby to wyraźne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom z tych państw trzecich oraz poprawiłoby stosowanie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego.

3.4. Po drugie, niezbędne jest stworzenie zachęt dla administracji publicznych tych państw członkowskich, które w wyniku przepaści cyfrowej lub z innych powodów potrzebują więcej środków niż inne kraje, by wdrożyć rozporządzenie w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego.

3.4.1. Komisja mogłaby rozważyć zaproponowanie działań mających na celu wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wydaje się to uzasadnione również z punktu widzenia tworzenia zachęt dla zainteresowanych przedsiębiorstw w świetle danych przedstawionych w punkcie III wspomnianego planu Komisji, wskazujących na nieproporcjonalne różnice w liczbie spraw przypadających na poszczególne ośrodki SOLVIT, których nie można wyjaśnić wyłącznie odmienną wielkością demograficzną i znaczeniem gospodarczym państw uczestniczących.

3.5. Wreszcie, należy zobowiązać wszystkie państwa, w których działa sieć SOLVIT, do jak najszybszego wyboru odpowiednich i stałych pracowników do rozpatrywania spraw zgłaszanych w ośrodkach sieci, w ramach publicznych i przejrzystych konkursów.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 99.



#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Informacje o sieci SOLVIT

4.1.1. EKES popiera konkretne ulepszenia mające usprawnić funkcjonowanie sieci SOLVIT. Może ona stać się przydatnym narzędziem, gdyż jest platformą umożliwiającą obywatelom i przedsiębiorstwom zajęcie się szerokim zakresem kwestii związanych z rynkiem wewnętrznym. Komisja powinna jeszcze bardziej poprawić ogólną widoczność sieci SOLVIT.

4.1.2. Lepsze egzekwowanie prawa przynosi korzyści zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorstwom. Dane cyfrowe pokazują, że w ostatnich latach wzrósł odsetek spraw zgłaszanych do sieci SOLVIT przez obywateli, zwłaszcza w kontekście zabezpieczenia społecznego, w stosunku do liczby spraw kierowanych przez przedsiębiorstwa. Z drugiej strony wskaźnik rozstrzygniętych spraw wniesionych przez przedsiębiorstwa wynosi 80 %, co sytuuje się poniżej średniej w sieci (89 %). Komisja powinna więc podjąć odpowiednie działania, aby wszyscy użytkownicy mogli korzystać z możliwości sieci. Istotne jest, by wzmocnić narzędzie, i EKES ma nadzieję, że spełnią się oczekiwania związane z *planem działania na rzecz wzmocnienia sieci SOLVIT*, konkretnie w odniesieniu do wprowadzenia procedury odwoławczej dla przedsiębiorstw w zakresie wzajemnego uznawania towarów i bardziej bezpośredniego i skutecznego wsparcia prawnego dla sieci z wykorzystaniem ulepszonego narzędzia nieformalnego doradztwa prawnego oraz interaktywnych narzędzi szkoleniowych wraz z możliwością zarządzania rozbieżnymi opiniami.

##### 4.2. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego

4.2.1. Komitet popiera inicjatywę na rzecz jednolitego portalu cyfrowego przedstawioną we wniosku dotyczącym rozporządzenia. Portal ten powinien dostarczać obywatelom i przedsiębiorstwom wszelkich informacji i pomocy, jakich potrzebują, by działać na całym rynku wewnętrznym. Pod warunkiem że zostanie dobrze zaprojektowane, narzędzie to może pomóc zarówno obywatelom mieszkającym i pracującym w innym kraju UE, jak i firmom – zwłaszcza MŚP i nowym przedsiębiorstwom – pragnącym korzystać z którejkolwiek swobody gospodarczej w innym państwie członkowskim.

4.2.2. Obywatele i przedsiębiorstwa często nie są w pełni świadomi swoich praw i możliwości na jednolitym rynku. Jednolity portal cyfrowy powinien poprawić i połączyć istniejące narzędzia oraz pomóc przedsiębiorstwom w dopełnieniu procedur i formalności administracyjnych najczęściej stosowanych w internecie. Powinien też uczynić jednolity rynek bardziej przejrzystym, bezpiecznym i niezawodnym.

4.2.3. Zasadnicze znaczenie ma to, by jednolity portal cyfrowy oferował wszelkie informacje i wsparcie konieczne do łatwiejszego prowadzenia interesów na poziomie transgranicznym. Obejmuje to zaktualizowane, wysokiej jakości informacje na temat rynku, rozwiązywanie problemów, mechanizmy rozstrzygania sporów oraz procedury elektroniczne dla tych przedsiębiorstw, które pragną prowadzić działalność transgraniczną.

##### 4.3. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie SMIT

4.3.1. Różne organizacje społeczeństwa obywatelskiego wchodzące w skład EKES-u, szczególnie organizacje przedsiębiorców, mają odmienne stanowisko w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia określającego warunki i procedurę, zgodnie z którymi Komisja może wzywać przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw do udzielania informacji związanych z rynkiem wewnętrznym.

4.3.2. Organizacje reprezentujące przedsiębiorstwa kwestionują ten wniosek, biorąc pod uwagę, że jest on przede wszystkim skierowany do przedsiębiorstw, lecz to państwa członkowskie odpowiadają za wciąż utrzymujące się bariery na jednolitym rynku:

- a) Lepsze egzekwowanie uzgodnionych przepisów ma zasadnicze znaczenie dla skuteczniejszego funkcjonowania jednolitego rynku, począwszy od zapewniania państwom członkowskim wytycznych i wsparcia w transpozycji i wdrażaniu przepisów. Komisja powinna odgrywać większą rolę w procesie egzekwowania przepisów, dopilnowując, by wszystkie podmioty gospodarcze przestrzegały przepisów, oraz inicjując bez wahania projekty pilotażowe lub postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom.
- b) Jeżeli chodzi o informacje, którymi dysponuje Komisja Europejska w celu zwalczania barier na jednolitym rynku, to istnieją już rozległe kanały informacyjne, takie jak Europejska Sieć Przedsiębiorczości, platforma internetowego rozstrzygania sporów (platforma ODR), system informacji o przepisach technicznych (TRIS), system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) oraz platforma REFIT. Powyższe kanały można by lepiej i systematyczniej zgłębiać w celu wskazania przeszkód na jednolitym rynku, zwłaszcza przypadków nieprzestrzegania prawodawstwa UE.

c) Przedsiębiorstwa są zaniepokojone rosnącym obciążeniem administracyjnym związanym z nowym zobowiązaniem do dostarczenia poufnych informacji handlowych oraz swoich danych wrażliwych (polityka ustalania cen, strategie biznesowe) pod groźbą grzywn i kar.

4.3.3. Organizacje reprezentujące podmioty społeczeństwa obywatelskiego z zadowoleniem przyjmują wniosek dotyczący rozporządzenia, biorąc pod uwagę, że ważne są następujące kwestie:

a) dostęp o czasie do wiarygodnych danych: oprócz zwiększenia przejrzystości poprawi to funkcjonowanie rynku wewnętrznego z uwagi na udostępnienie informacji, które są znaczące, przydatne, spójne i szczególnie istotne dla przyjęcia przez Komisję określonych środków;

b) uzyskanie w stosownym czasie kompleksowych i wiarygodnych informacji ilościowych i jakościowych od wybranych uczestników rynku poprzez precyzyjnie ukierunkowane wezwania do udzielenia informacji;

c) wspomoczenie Komisji w zapewnieniu poszanowania praw przysługujących obywatelom i przedsiębiorstwom na jednolitym rynku oraz w zacieśnieniu współpracy z państwami członkowskimi.

4.3.4. W rezultacie EKES domaga się, przy założeniu, że wniosek dotyczący rozporządzenia zostanie przyjęty w przewidywanym kształcie, by Komisja stosowała to narzędzie w sposób możliwie najbardziej proporcjonalny wtedy, gdy okaże się to konieczne w sprawach o wyraźnym wymiarze transgranicznym, przy poszanowaniu podstawowych praw zainteresowanych podmiotów, szczególnie w odniesieniu do ochrony informacji poufnych.

4.3.4.1. Ponadto propozycja sporządzenia oceny przedstawiona w tekście wyjaśniającym wniosku powinna zostać przeniesiona do aktu prawnego, tak by stać się przepisem imperatywnym. Przegląd prawodawstwa powinien odbyć się w ciągu pięciu lat od czasu przyjęcia rozporządzenia w celu przeanalizowania funkcjonowania tej działalności nadzorczej.

## 5. Rola EKES-u w tym procesie

5.1. Jednym z priorytetów EKES-u jest ukończenie procesu tworzenia jednolitego rynku UE i prawidłowe stosowanie jego przepisów.

5.2. Obywatele i przedsiębiorstwa często nie są w pełni świadomi swoich praw i możliwości na jednolitym rynku. Jednolity portal cyfrowy powinien poprawić i połączyć istniejące narzędzia oraz pomóc przedsiębiorstwom w dopełnieniu procedur i formalności administracyjnych najczęściej stosowanych w internecie. Portal ten powinien uczynić jednolity rynek bardziej przejrzystym, bezpiecznym i niezawodnym.

5.3. EKES jest gotów wnieść wkład do tej inicjatywy jako przedstawiciel organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu oferuje swoją pomoc w monitorowaniu i ocenie wdrożenia rozporządzenia w sprawie jednolitego portalu cyfrowego.

5.4. EKES wzywa Komisję Europejską do ścisłej z nim współpracy w oparciu o wiedzę i doświadczenie jego członków z wszystkich dwudziestu ośmiu państw należących do UE.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania i raportowania emisji CO<sub>2</sub> i zużycia paliwa przez nowe pojazdy ciężkie”**

[COM(2017) 279 final – 2017/0111 (COD)]

(2018/C 081/13)

Sprawozdawca: **Dirk BERGRATH**

Współsprawozdawca: **Mihai MANOLIU**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 15.6.2017 Rada, 22.6.2017
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	188/0/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zdaniem EKES-u kluczowe cele polityki UE powinny obejmować tworzenie miejsc pracy, inwestycje mające na celu reindustrializację Europy, wzrost gospodarczy, przejście na czystą energię, nowe modele biznesowe, nowoczesne technologie, ochronę środowiska naturalnego i zdrowie publiczne.

1.2. EKES uważa, że przewoźnicy nie wykorzystują możliwości obniżenia kosztów paliwa, które stanowią jedną czwartą ich kosztów operacyjnych. Efektywność paliwowa jest głównym kryterium przy podejmowaniu decyzji o zakupie, a zmniejszenie zużycia paliwa przyczyniłoby się do ograniczenia kosztów importu paliwa. UE potrzebuje certyfikacji, ocen zużycia paliwa oraz norm emisji i zużycia, i to powinno stymulować innowacyjność. Ostra konkurencja między producentami pojazdów jest efektem polityki i planów w odniesieniu do pojazdów elektrycznych. Sektor transportu musi przyczynić się do redukcji emisji wraz z sektorami budownictwa, rolnictwa i gospodarowania odpadami.

1.3. Działanie UE jest uzasadnione z uwagi na transgraniczne skutki zmiany klimatu i konieczność zachowania jednolitego rynku paliwa, pojazdów i usług transportowych. Rozdrobnienie rynku transportowego i utrata przejrzystości rynku, różnice w przepisach i rozbieżne praktyki w zakresie monitorowania oraz brak wspólnej bazy danych zawierającej dane z monitorowania niosą znaczne skutki społeczne i gospodarcze.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek dotyczący rozporządzenia ułatwia monitorowanie i rozpowszechnianie odczytów emisji CO<sub>2</sub> z pojazdów ciężkich nowo rejestrowanych w UE oraz że zapewnia klientom – z których większość to MŚP – jasne informacje dotyczące zużycia.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyjęty we wniosku wybór trzeciego wariantu raportowania, polegającego na łączeniu zbiorów danych, ponieważ gwarantuje on cyfrowy przepływ informacji, zapewnia gromadzenie danych zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, zaś jego koszty administracyjne są niewielkie.

1.6. EKES podkreśla, że w ostatnich latach na znaczących rynkach, takich jak Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia i Chiny, wprowadzono środki w zakresie certyfikacji i efektywności paliwowej w postaci norm zużycia paliwa lub emisji, aby pobudzić innowacyjność i doprowadzić do szybkiej poprawy sprawności pojazdów. Konkurencyjność europejskich producentów pojazdów ciężkich zależy zatem od spełnienia tych norm.

1.7. Choć prawdą jest, że zasadniczo sam rynek wywiera presję na producentów, aby coraz bardziej zmniejszać zużycie paliwa przez samochody ciężarowe w UE, to jednak przedsiębiorstwa transportowe, wśród których przeważają MŚP, często napotykały trudności w finansowaniu zakupu droższych, bardziej paliwooszczędnych pojazdów ciężkich.

1.8. EKES zaleca, by przy ustalaniu ewentualnych limitów emisji CO<sub>2</sub> dla pojazdów ciężkich Komisja dążyła do utrzymania równowagi między celami, które można osiągnąć w krótkim i średnim okresie, a celem bardziej długoterminowym, którym jest bezemisyjny transport drogowy. Oznacza to, że należy pobudzać innowacyjność w ramach istniejących technologii bez ograniczania inwestycji w pojazdy bezemisyjne.

1.9. W tym kontekście EKES uważa, że zalecenia, które sformułował w swojej opinii w sprawie sprawozdania końcowego grupy wysokiego szczebla CARS 21, mogłyby również znaleźć zastosowanie do pojazdów ciężkich, zwłaszcza jeśli chodzi o ramy czasowe wdrażania.

1.10. EKES podkreśla rolę inwestycji publicznych i regulacji w ograniczaniu emisji pochodzących z transportu drogowego, w tym emisji z transportu drogowego pojazdami ciężarowymi.

1.11. EKES podkreśla, że wszelkie działania regulacyjne muszą iść w parze z większą liczbą środków politycznych służących zmniejszeniu zapotrzebowania na transport drogowy – w tym transport pojazdami ciężarowymi – dzięki przejściu na inne rodzaje transportu (transport kolejowy, śródlądowy transport wodny itp.), które emitują mniej gazów cieplarnianych.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest ustanowienie wymogów dotyczących monitorowania i raportowania emisji CO<sub>2</sub> i zużycia paliwa przez nowe pojazdy ciężkie zarejestrowane w Unii Europejskiej. Dotyczy on tylko pojazdów ciężkich, zaprojektowanych i zbudowanych do przewozu pasażerów lub towarów i przyczep<sup>(1)</sup>.

2.2. Dla gospodarki i konkurencyjności Europy niezwykle istotne są transport i mobilność. Ich znaczenie odzwierciedlono również w wielu innych ramach polityki, które silnie wpływają na ten sektor. Realizacja priorytetów unii energetycznej, jednolitego rynku cyfrowego oraz agendy na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji będzie w każdym przypadku korzystna dla mobilności i dla sektora transportu.

2.3. W październiku 2014 r. szefowie państw i rządów UE<sup>(2)</sup> ustanowili wiążący cel osiągnięcia redukcji emisji generowanych przez całą gospodarkę UE o co najmniej 40 % do 2030 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. Cel ten opiera się na globalnych prognozach, które są zgodne ze średnioterminowym harmonogramem określonym w porozumieniu klimatycznym z Paryża (COP 21)<sup>(3)</sup>. Komisja ogłosiła, że wprowadzi normy efektywności paliwowej dla nowych pojazdów ciężkich.

2.4. Według danych branżowych w 2015 r. wywóz samochodów ciężarowych wygenerował nadwyżkę bilansu handlowego w wysokości 5,1 mld EUR. Sektor ten jest częścią przemysłu motoryzacyjnego, który tworzy 12,1 mln bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy w Europie, czyli 5,6 % całkowitego zatrudnienia w UE.

<sup>(1)</sup> Kategorie pojazdów określone w dyrektywie 2007/46/WE ostatnio zmienionej rozporządzeniem (WE) nr 385/2009: M1, M2, N1 i N2 o masie odniesienia przekraczającej 2 610 kg, które nie są objęte zakresem rozporządzenia (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, a także wszystkie pojazdy kategorii M3 i N3 i pojazdy kategorii O3 i O4.

<sup>(2)</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 24 października 2014 r. (EUCO 169/14), pkt 2.

<sup>(3)</sup> FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

2.5. W strategii na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu (luty 2015 r.)<sup>(4)</sup> za kluczowy obszar działania uznano przejście do energooszczędnego, niskoemisyjnego sektora transportu. Pod wpływem porozumienia klimatycznego z Paryża wdrażane są w tej chwili środki określone w strategii na rzecz mobilności niskoemisyjnej (lipiec 2016 r.)<sup>(5)</sup>. Inwestycje infrastrukturalne jako część planu inwestycyjnego dla Europy powinny pobudzić tworzenie w Europie czystej i konkurencyjnej mobilności opartej na sieci.

2.6. W latach 1990–2014 wzrost emisji CO<sub>2</sub> z lekkich samochodów dostawczych w UE był znacznie większy niż w przypadku samochodów osobowych. Emisje CO<sub>2</sub> z pojazdów dostawczych wzrosły o około 25 %, podczas gdy emisje z samochodów osobowych wzrosły jedynie o ok. 12 %. Samochody ciężarowe i autobusy są obecnie odpowiedzialne za około jedną czwartą emisji CO<sub>2</sub> związanych z transportem drogowym w UE. Ich udział w emisjach nadal rośnie, ponieważ coraz surowsze limity emisji CO<sub>2</sub> powodują spadek emisji z samochodów osobowych i dostawczych.

2.7. Obecnie typowy europejski ciągnik 4×2 do zestawów 40-tonowych zużywa w teście długodystansowym ok. 33,1 l paliwa na 100 km w jeździe po drogach i autostradach. Typowy europejski 12-tonowy ciężarowy samochód dostawczy 4×2 w teście miejskim zużywa ok. 21,4 l paliwa na 100 km<sup>(6)</sup>.

2.8. Produkcja pojazdów ciężkich jest zwykle podzielona na kilka etapów; zasadniczo dostępne są tylko produkty na zamówienie. Podwozie jest produkowane przez jednego producenta, a w kolejnym etapie montowane jest na nim nadwozie pochodzące od innego producenta. Oznacza to, że kilku różnych producentów ma wpływ na zużycie paliwa przez gotowy pojazd, a tym samym na emisję CO<sub>2</sub> z tego pojazdu.

2.9. Nabywcami pojazdów ciężkich są w większości przewoźnicy w transporcie towarowym. Dla nich koszty paliwa mogą stanowić ponad jedną czwartą kosztów operacyjnych, a efektywność paliwowa jest głównym kryterium zakupu. Choć efektywność paliwowa pojazdów ciężkich poprawiła się w ostatnich dziesięcioleciach, wiele z ponad pół miliona przedsiębiorstw transportowych (w znacznym stopniu MŚP) nie ma jeszcze dostępu do znormalizowanych informacji pozwalających na ocenę technologii efektywności paliwowej, porównanie samochodów ciężarowych w celu podjęcia świadomych decyzji dotyczących zakupu czy obniżenie kosztów paliwa. Problem ten pogłębia brak wspólnie uzgodnionej metody pomiaru zużycia paliwa.

2.10. Brak przejrzystości rynku przekłada się na mniejszą presję na unijnych producentów pojazdów ciężkich, aby podejmowali większe wysiłki w celu poprawy sprawności pojazdów i inwestowali w innowacje na tak konkurencyjnym rynku światowym. W konsekwencji powstaje ryzyko utraty przez unijny sektor produkcyjny obecnej wiodącej pozycji w zakresie efektywności paliwowej pojazdów.

2.11. Przejrzystość pod względem efektywności paliwowej i wyników w zakresie emisji CO<sub>2</sub> będzie stymulować konkurencję również w obrębie rynku UE, na którym w 2016 r. Komisja stwierdziła istnienie kartelu producentów samochodów ciężarowych, który działał w latach 1997–2011.

### 3. Wniosek dotyczący rozporządzenia

3.1. Proponowane rozporządzenie jest elementem pakietu *Europa w ruchu*, którego celem jest podniesienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, promowanie bardziej sprawiedliwych systemów poboru opłat drogowych, zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>, zanieczyszczenia powietrza i zagęszczenia ruchu, ograniczenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, zwalczanie nielegalnego zatrudnienia i zapewnienie godziwych warunków i czasu odpoczynku dla pracowników.

3.2. W dłuższej perspektywie korzyści z przyjęcia tych środków będą sięgać daleko poza sektor transportu, będą one bowiem wspierać zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inwestycje, przyczynią się do umocnienia sprawiedliwości społecznej i zwiększenia wyboru dla konsumentów oraz nadadzą wyraźny kierunek działaniom podejmowanym w Europie w celu redukcji emisji.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(6)</sup> Delgado, O., Rodríguez, F., Muncrief, R., *Fuel efficiency technology in European heavy-duty vehicles: Baseline and potential for the 2020–2030 timeframe* [Technologie oszczędności paliwa w europejskich pojazdach ciężarowych: punkt wyjścia i potencjalne możliwości w perspektywie lat 2020–2030], International Council on Clean Transportation, Biała księga ICCT, Berlin, lipiec 2017 r.

3.3. W ciągu najbliższych 12 miesięcy pakiet ten zostanie uzupełniony o kolejne wnioski, które będą zawierać normy emisji na okres po 2020 r. dla samochodów osobowych i dostawczych, a także – po raz pierwszy – dla pojazdów ciężkich. Wnioski te dadzą dodatkowy impuls do rozwoju innowacyjności oraz przyczynią się do zwiększenia konkurencyjności, ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, a także poprawy jakości powietrza, zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3.4. Luka w wiedzy zostanie zmniejszona przez wykorzystanie oprogramowania symulacyjnego, które jest skutecznym narzędziem do obliczania zużycia paliwa i kosztów. Nowe rozporządzenie w sprawie certyfikacji (homologacji typu) dotyczące ustalania emisji CO<sub>2</sub> będzie oparte na indywidualnych danych dotyczących wyników oraz na certyfikowanym procesie pozyskiwania danych wejściowych i zarządzania nimi.

3.5. Omawiany wniosek stanowi realizację komunikatu Komisji z 2014 r. w sprawie strategii na rzecz zmniejszenia zapotrzebowania pojazdów ciężarowych na paliwo oraz redukcji emisji CO<sub>2</sub>. W strategii tej ogłoszono wprowadzenie środka wykonawczego określającego procedurę certyfikacji emisji CO<sub>2</sub> z nowych pojazdów ciężkich wprowadzanych na rynek UE, które będą obliczane za pomocą narzędzia symulacyjnego VECTO, oraz przyjęcie wniosku ustawodawczego dotyczącego monitorowania i raportowania takich emisji.

3.6. Biorąc pod uwagę, że VECTO jest tylko narzędziem symulacyjnym, drugi pakiet powinien obejmować badania zużycia paliwa w warunkach drogowych, analogicznie jak Komisja pragnie to uczynić w odniesieniu do samochodów osobowych i lekkich samochodów dostawczych. Należy opracować metodę różnicowania opłat za korzystanie z infrastruktury przez nowe pojazdy ciężkie na podstawie emisji CO<sub>2</sub> (przegląd dyrektywy w sprawie eurowiniety i dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej).

3.7. EKES wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do wyrażenia zgody na zagwarantowanie stronom trzecim (instytutom badawczym, przedsiębiorstwom transportowym, organizacjom pozarządowym) dostępu do oficjalnych danych z VECTO dotyczących zużycia paliwa, tak aby umożliwić sprawdzanie danych liczbowych w ramach niezależnych badań. Konieczna jest kontrola jakości i weryfikacja przekazanych danych w celu wyeliminowania ewentualnych braków lub nieprawidłowości. Kontrole te powinny być przeprowadzane z poszanowaniem praw podstawowych.

3.8. Przedmiotowy wniosek stanowi również realizację europejskiej strategii z 2016 r. na rzecz mobilności niskoemisyjnej, której cele obejmują zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w transporcie drogowym o co najmniej 60 % do 2050 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz radykalne zmniejszenie emisji zanieczyszczenia powietrza. W strategii stwierdzono również, że Komisja przyspieszy prace analityczne nad wariantami dotyczącymi norm emisji CO<sub>2</sub> w celu przygotowania wniosku ustawodawczego w trakcie kadencji obecnej Komisji.

3.9. Do celów monitorowania, począwszy od roku 2020, właściwe organy państw członkowskich mają przekazywać dane dotyczące nowych pojazdów zarejestrowanych po raz pierwszy w UE w poprzednim roku kalendarzowym, a producenci pojazdów ciężkich mają przekazywać dane dotyczące pojazdów o dacie produkcji wypadającej w poprzednim roku kalendarzowym. Te roczne raporty mają być dostarczane do dnia 28 lutego każdego roku. Rodzaje danych, które mają być przekazywane, określono w części A i B załącznika I do wniosku dotyczącego rozporządzenia.

3.10. Europejska Agencja Środowiska (EEA) ma zarządzać, w imieniu Komisji, centralną bazą przekazanych danych, które będą publicznie dostępne (z wyjątkiem niektórych danych wrażliwych).

3.11. Właściwe organy i producenci będą odpowiedzialni za prawidłowość i jakość przekazywanych danych. Komisja może jednak przeprowadzić własną weryfikację jakości przekazywanych danych oraz, w stosownych przypadkach, podjąć niezbędne działania w celu skorygowania danych opublikowanych w rejestrze centralnym. Na mikroprzedsiębiorstwa lub MŚP nie są nakładane bezpośrednie obowiązki sprawozdawcze.

3.12. Komisja będzie sporządzać sprawozdania roczne zawierające analizę danych przekazanych przez państwa członkowskie i producentów za poprzedni rok kalendarzowy. Analiza musi zawierać co najmniej dane liczbowe dotyczące wyników floty pojazdów ciężkich w całej Unii oraz wyników każdego producenta w zakresie przeciętnego zużycia paliwa i emisji CO<sub>2</sub>. Analiza musi również uwzględniać dane dotyczące stosowania nowych i zaawansowanych technologii ograniczania emisji CO<sub>2</sub>, jeżeli są one dostępne.

3.13. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu zmiany wymogów dotyczących danych wymienionych w załącznikach do wniosku dotyczącego rozporządzenia, jak również zmian procedury monitorowania i raportowania.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. Podobnie jak we wcześniejszych opiniach w sprawie wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących redukcji emisji CO<sub>2</sub>, EKES potwierdza swoje poparcie dla wszystkich inicjatyw UE, które służą osiągnięciu określonych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, ponieważ jest ona kluczowym elementem walki ze zmianą klimatu. W związku z tym nie można pominąć żadnego racjonalnego środka służącego również zmniejszeniu emisji pochodzących z samochodów dostawczych, ponieważ stanowią one ponad 10 % floty pojazdów.

4.2. Ponadto wybrany rodzaj instrumentu prawnego, jakim jest rozporządzenie UE, w największym stopniu zagwarantuje bezpośrednie poszanowanie przepisów, które zostaną przyjęte, przy jednoczesnym uniknięciu zakłóceń konkurencji mogących wpływać na rynek wewnętrzny.

4.3. Dane dotyczące emisji CO<sub>2</sub> i zużycia paliwa są pozyskiwane z wykorzystaniem narzędzia symulacyjnego VECTO (ang. Vehicle Energy Consumption calculation Tool).

4.3.1. Decyzję o opracowaniu tego narzędzia podjęto po rozważeniu innych wariantów procedur badania, w tym badania na hamowni silnikowej, badania na stanowisku rolkowym oraz diagnostyki pokładowej w rzeczywistym ruchu drogowym za pomocą przenośnych systemów pomiaru emisji (PEMS). Główne powody wyboru narzędzia symulacyjnego zamiast pozostałych metod badania były następujące:

- 1) porównywalność: wyniki badania różnych typów pojazdów ciężkich są bezpośrednio porównywalne;
- 2) racjonalność pod względem kosztów: wysoki koszt instalacji diagnostycznych w porównaniu z symulacją;
- 3) możliwość badania bardzo różnych pojazdów: serie produkcyjne pojazdów ciężkich są bardzo krótkie, ponieważ pojazdy te są w dużym stopniu konfigurowane według specyfikacji określonych przez użytkowników końcowych;
- 4) powtarzalność: symulacja umożliwia uzyskanie najwyższych wskaźników powtarzalności wyników badań;
- 5) precyzjność: możliwość ustalenia niewielkich oszczędności wynikających z optymalizacji pojedynczej części;
- 6) kompleksowość: symulację można wykorzystać do optymalizacji konfiguracji całego pojazdu w celu obniżenia zużycia paliwa, ponieważ obejmuje ona wszystkie części (kabinę, opony, silnik, układ przeniesienia napędu itp.). Podejście to znalazło potwierdzenie w strategii dotyczącej pojazdów ciężkich z roku 2014.

4.3.2. Wymóg dotyczący przetwarzania i udostępniania danych z VECTO w odniesieniu do wszystkich nowych pojazdów ciężkich zapewnia nabywcom możliwość porównania zarówno poszczególnych modeli pojazdu, technologii obniżających zużycie paliwa oraz różnych typów nadwozia – np. żuraw, chłodnia – jak i różnych konfiguracji poszczególnych części. W odróżnieniu od samochodów osobowych, pojazdy ciężkie mogą służyć do bardzo różnych celów w zależności od rodzaju nadwozia, z czym wiążą się duże różnice w zużyciu paliwa i emisji CO<sub>2</sub>. Ponadto możliwość porównania zwiększa konkurencję zarówno między producentami pojazdów, jak i między producentami nadwozi.

4.3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że proponowane rozporządzenie ułatwi monitorowanie i rozpowszechnianie odczytów emisji CO<sub>2</sub> z pojazdów ciężkich nowo rejestrowanych w UE oraz że zapewni klientom – z których większość to MŚP – jasne informacje dotyczące zużycia.

4.3.4. EKES jest świadomy, że dokonywanie pomiarów emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy (RDE) za pomocą przenośnego systemu pomiaru emisji (PEMS) jest lepszym rozwiązaniem niż badanie na stanowisku rolkowym lub – jak zaproponowano w omawianym rozporządzeniu – za pomocą oprogramowania symulacyjnego. Po okresie wstępnym i dokonaniu bilansu doświadczeń zdobytych podczas stosowania systemu VECTO Komisja powinna rozważyć, czy badania emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy w odniesieniu do pojazdów ciężkich są wykonalne, a jeśli tak, w jaki sposób można je przeprowadzać.

4.4. W trakcie oceny skutków Komisja przetestowała trzy warianty gromadzenia i przekazywania danych do EEA: 1) przekazywanie przez organy krajowe; 2) przekazywanie przez producentów pojazdów ciężkich; oraz 3) przekazywanie zarówno przez organy krajowe, jak i producentów.

4.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyjęty we wniosku wybór trzeciego wariantu raportowania, polegającego na łączeniu zbiorów danych, ponieważ gwarantuje on cyfrowy przepływ informacji, zapewnia gromadzenie danych zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, zaś jego koszty administracyjne są niewielkie.

4.4.2. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że dane przekazywane Komisji przez właściwe organy krajowe oraz producentów pojazdów ciężkich mają być publicznie dostępne. Ze względu na potrzebę ochrony danych i zachowania konkurencji EKES z zadowoleniem przyjmuje również propozycję, aby nie podawano do wiadomości publicznej ani numeru identyfikacyjnego pojazdu (VIN), ani danych produkcyjnych dotyczących określonych dostarczonych części (układu przeniesienia napędu, osi i opon).

4.5. Zdaniem EKES-u warto byłoby rozważyć wprowadzenie w odniesieniu do pojazdów ciężkich systemu opłat dla użytkowników dróg opartego na emisji CO<sub>2</sub>. Aby to umożliwić, dane z centralnego rejestru (numer identyfikacyjny pojazdu i odczyty emisji CO<sub>2</sub>) musiałyby być powiązane z danymi rejestracyjnymi (tablica rejestracyjna), a następnie udostępniane podmiotom zarządzającym opłatami dla użytkowników dróg.

4.5.1. EKES kilkakrotnie<sup>(7)</sup> poparł zamiar Komisji, by wprowadzić na poziomie europejskim jednolity system w zakresie opłat dla użytkowników dróg w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci”. Zarządzany publicznie jednolity system opłat dla użytkowników dróg byłby również przydatny z punktu widzenia ochrony danych.

4.6. Komisja postrzega swój wniosek dotyczący rozporządzenia jako niezbędny krok w kierunku wdrożenia i egzekwowania przyszłych norm emisji CO<sub>2</sub> w odniesieniu do pojazdów ciężkich. System monitorowania i raportowania jest szczególnie potrzebny do oceny zgodności z takimi przyszłymi normami, co ma już miejsce w przypadku samochodów osobowych i dostawczych.

4.6.1. Limity emisji CO<sub>2</sub> w odniesieniu do samochodów osobowych obowiązują w UE od 2009 r., a w odniesieniu do samochodów dostawczych – od 2011 r. Tymczasem pojazdy ciężkie do tej pory nie podlegały porównywalnym limitom emisji CO<sub>2</sub>. Zaplanowany na 2018 r. wniosek ustawodawczy Komisji ma jednak wprowadzić obowiązkowe limity emisji CO<sub>2</sub> również w odniesieniu do tych pojazdów.

4.6.2. Znaczące rynki, takie jak Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia i Chiny, wprowadziły w ostatnich latach środki w zakresie certyfikacji i efektywności paliwowej w postaci norm zużycia paliwa lub emisji, aby pobudzić innowacyjność i doprowadzić do szybkiej poprawy sprawności pojazdów. Konkurencyjność europejskich producentów pojazdów ciężkich zależy zatem od spełnienia tych norm.

4.7. Prawdą jest, że zasadniczo sam rynek wywiera presję na producentów, aby coraz bardziej zmniejszali zużycie paliwa przez samochody ciężarowe w UE: koszty paliwa są zdecydowanie największym pojedynczym wydatkiem (ok. 30 %) w strukturze kosztów dalekobieżnego transportu drogowego towarów. Przedsiębiorstwom transportowym, jako nabywcom pojazdów ciężkich, zależy na posiadaniu samochodów ciężarowych o jak najniższym zużyciu paliwa.

4.7.1. Z drugiej strony, doświadczenie pokazało, że niewiążące cele i mechanizmy rynkowe są niewystarczające do zapewnienia znacznego zmniejszenia zużycia paliwa przez nowe pojazdy, a tym samym emisji CO<sub>2</sub> z tych pojazdów.

4.7.2. W sektorze transportu dominują MŚP. Jednym z najważniejszych problemów, przed którymi stoją MŚP, jest utrudniony dostęp do finansowania. W związku z tym przedsiębiorstwa transportowe często napotykały trudności w finansowaniu zakupu droższych pojazdów ciężkich, które są bardziej paliwooszczędne.

4.7.3. EKES zaleca, by przy ustalaniu ewentualnych limitów emisji CO<sub>2</sub> dla pojazdów ciężkich Komisja dążyła do utrzymania równowagi między celami, które można osiągnąć w krótkim i średnim okresie, a celem bardziej długoterminowym, którym jest bezemisyjny transport drogowy. Oznacza to, że należy pobudzać innowacyjność w ramach istniejących technologii bez ograniczania inwestycji w pojazdy bezemisyjne.

4.7.4. W tym kontekście EKES uważa, że zalecenia, które sformułował w swojej opinii w sprawie sprawozdania końcowego grupy wysokiego szczebla CARS 21<sup>(8)</sup>, mogłyby również znaleźć zastosowanie do pojazdów ciężkich. Jedno z tych zaleceń dotyczyło zapewnienia producentom czasu na pełne opracowanie technologii koniecznych do sprostania surowszym wymaganiom, unikając dzięki temu związanej z nimi znaczącej podwyżki cen i ostatecznego spowolnienia tempa wymiany parków samochodowych.

<sup>(7)</sup> EESC-2017-02887 (zob. s. 181 niniejszego Dziennika Urzędowego), EESC-2017-02888 (zob. s. 188 niniejszego Dziennika Urzędowego), EESC-2017-03231 (zob. s. 195 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 15.



4.7.5. W tym kontekście wprowadzone przez Stany Zjednoczone regulacje dotyczące nowych pojazdów ciężkich, ciągników siodłowych, przyczep i silników można uznać za pozytywny przykład środków wyprzedzających. Stany Zjednoczone wprowadzą przepisy dla modeli z roczników 2018–2027 w ramach drugiego etapu, stanowiącego kontynuację pierwszego etapu wprowadzania norm, którymi objęto modele z roczników 2014–2018.

4.8. EKES podkreśla rolę inwestycji publicznych i regulacji w ograniczaniu emisji pochodzących z transportu drogowego, w tym emisji z transportu drogowego pojazdami ciężarowymi.

4.8.1. Jedną z przyszłych możliwości może być system e-autostrad, w którym pojazdy ciężarowe z napędem hybrydowym byłyby zasilane za pośrednictwem przewodów napowietrznej sieci trakcyjnej na kluczowych arteriach transportu drogowego towarów w podobny sposób, jak ma to miejsce w przypadku współczesnych tramwajów, pociągów i trolejbusów. Po podłączeniu do sieci ciężarówki mogłyby poruszać się, wykorzystując wyłącznie napęd elektryczny. Po opuszczeniu toru jazdy wyposażonego w zasilanie elektryczne pojazd byłby napędzany silnikiem wysokoprężnym bądź silnikiem elektrycznym z wykorzystaniem baterii pokładowej.

4.8.2. Stosowanie konwojów autonomicznych ciężarówek (ang. *platooning*) może przyczynić się do redukcji emisji CO<sub>2</sub> o około 10 %. Ciężarówki jadą w ustalonej niewielkiej odległości od siebie, wykorzystując najnowocześniejszą technologię utrzymywania łączności i najnowocześniejsze systemy wspomaganie jazdy. Pojazd na czele konwoju pełni funkcję lidera. Gdy hamuje, wszystkie pozostałe ciężarówki w konwoju również zaczynają hamować. Czas reakcji jest niemal jednakowy dla wszystkich pojazdów w kolumnie. *Platooning* obniża zużycie paliwa i zwiększa bezpieczeństwo, może jednak wymagać zmian regulacyjnych.

4.8.3. Dyrektywą (UE) 2015/719<sup>(9)</sup> wprowadzono wreszcie nowe zmiany w przepisach dotyczących pojazdów ciężkich, które umożliwiają wprowadzenie na europejskie drogi pojazdów o bardziej aerodynamicznej konstrukcji zapewniającej większą efektywność energetyczną i mniejsze emisje. Zmiany te obejmują odstępstwa od maksymalnej dozwolonej łącznej długości pojazdów ciężkich, możliwość wyposażenia samochodów ciężarowych wprowadzonych już do ruchu w wysuwane lub składane urządzenia aerodynamiczne montowane w tylnej części pojazdów oraz możliwość montowania w nowych pojazdach takich dodatkowych elementów poprawiających aerodynamikę, a także bardziej zaokrąglonych, dłuższych kabin. Producenci przyczep zgłaszają jednak problemy występujące przy stosowaniu tych nowych przepisów przez organy rejestrujące.

4.9. EKES podkreśla, że wszelkie działania regulacyjne muszą iść w parze z większą liczbą środków z zakresu polityki służących zmniejszeniu zapotrzebowania na transport drogowy – w tym transport pojazdami ciężarowymi – dzięki przejściu na inne rodzaje transportu (transport kolejowy, śródlądowy transport wodny itp.), które emitują mniej gazów cieplarnianych.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 115 z 6.5.2015, s. 1.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu śródkresowego realizacji strategii jednolitego rynku cyfrowego – Połączony jednolity rynek cyfrowy dla wszystkich”**

[COM(2017) 228 final]

(2018/C 081/14)

Sprawozdawca: **Antonio LONGO**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	111/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera wniosek dotyczący przeglądu *strategii jednolitego rynku cyfrowego* i uznaje istotne wysiłki podjęte przez Komisję w formie inicjatywy ustawodawczej, aby osiągnąć cele UE w dziedzinie rozwoju technologicznego, gospodarczego i społecznego.

1.2. Niemniej EKES wyraża zaniepokojenie z powodu opóźnień w przyjmowaniu i wdrażaniu 35 przedłożonych działań i inicjatyw ustawodawczych, co grozi zwiększeniem luki technologicznej i zagraża konkurencyjności UE wobec globalnych konkurentów.

1.3. Komitet popiera propozycję Komisji w sprawie zintegrowania strategii jednolitego rynku cyfrowego z trzema nowymi inicjatywami ustawodawczymi dotyczącymi, odpowiednio, platform internetowych, europejskiej gospodarki opartej na danych i bezpieczeństwa cybernetycznego. Zaleca też przyjęcie całościowego podejścia uwzględniającego potrzebę wzmacniania konkurencyjności i ochrony praw cyfrowych zarówno na rynku wewnętrznym, jak i wobec państw trzecich.

1.4. Komitet podkreśla konieczność wzmocnienia *wymiaru społecznego* <sup>(1)</sup> strategii jednolitego rynku cyfrowego. Jedynie poprzez zarządzanie na szczeblu europejskim – z udziałem rządów krajowych, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego jako całości – można będzie stawić czoła wyzwaniom i zagrożeniom związanym z rewolucją cyfrową oraz zapewnić ochronę osób w trudnej sytuacji, a także zaoferować większe możliwości obywatelom i przedsiębiorstwom.

1.5. EKES oczekuje, że UE, z poszanowaniem odpowiednich kompetencji krajowych, będzie wspierać wprowadzenie szerokiego planu na rzecz edukacji i szkoleń cyfrowych, tak aby wszyscy obywatele uzyskali narzędzia poznawcze, aby jak najlepiej przejść do korzystania z nowych narzędzi. Plan ten powinien obejmować wszystkie rodzaje i poziomy kształcenia, począwszy od kształcenia nauczycieli oraz zmian w programach i sposobach nauczania, i powinien być ściśle związany z systemem kształcenia ustawicznego w celu aktualizowania umiejętności lub umożliwienia przekwalifikowania pracowników. Szczególną uwagę należy także zwrócić na kompetencje kadry zarządzającej poprzez organizowanie specjalistycznych kursów we współpracy z wyższymi uczelniami.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, pkt 3.8 i 3.9.

1.6. Rewolucja cyfrowa wpłynie na wszystkie aspekty pracy: organizację, zadania, miejsca, czas, warunki i umowy. EKES uważa, że dialog społeczny może odgrywać kluczową rolę w tym względzie, i apeluje do Komisji, by wspólnie z partnerami społecznymi podjęła refleksję nad perspektywą średnio- i długoterminową, by określić działania na rzecz zapewnienia godziwych płac, wysokiej jakości zatrudnienia, godzenia pracy zawodowej i życia rodzinnego oraz powszechnego dostępu do zabezpieczenia społecznego.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawne osiągnięcia w sektorze cyfrowym, ale apeluje do europejskich i krajowych instytucji o czuwanie nad prawidłowym i pełnym wdrażaniem regulacji (np. *dotyczących zniesienia detalicznych opłat roamingowych*) i do kontynuowania prac nad ograniczeniem fragmentacji i zniekształceń rynku. W tym kontekście EKES zaleca, aby Komisja opublikowała jak najszybciej rozporządzenie umożliwiające przenoszenie treści online.

1.8. Komitet podkreśla znaczenie jak najszybszego zniwelowania infrastrukturalnej, terytorialnej i kulturowej przepaści cyfrowej, która jest obecnie przeszkodą dla rozwoju gospodarczego i społecznego UE i źródłem różnic w poziomie życia obywateli i przedsiębiorstw oraz dostępnych możliwości. Dotychczas oferowane finansowanie jest znaczące, ale nie wystarczy do pokrycia wszystkich potrzeb rozwojowych UE.

1.9. EKES ponownie stwierdza, że dostęp do internetu jest podstawowym prawem każdego obywatela oraz niezbędnym instrumentem włączenia społecznego i wzrostu gospodarczego; należy go zatem bezzwłocznie zaliczyć do usług powszechnych.

1.10. Komitet zwraca się do Komisji o przyspieszone wdrażanie strategii na rzecz e-administracji i e-zdrowia, zarówno dlatego, że są one niezbędnym warunkiem rozwoju cyfrowego w Europie, jak i ze względu na pozytywny wpływ, jaki mogą wywrzeć na jakość usług i życia obywateli.

1.11. EKES uważa, że należy bardziej wspierać MŚP, ponieważ korzystanie z technologii cyfrowych jest już obecnie niezbędnym warunkiem utrzymania się na rynku. Ponadto działania wspierające przedsiębiorstwa muszą uwzględniać strategię *ad hoc* na rzecz przedsiębiorstw typu start-up, opartą na trzech kluczowych celach: uproszczeniu przepisów, tworzeniu sieci i ułatwieniu dostępu do finansowania.

1.12. Komitet wzywa Komisję do zwiększenia ochrony praw konsumentów cyfrowych w całej UE i do zapobieżenia sytuacji, w której harmonizacja różnych przepisów oznaczałaby obniżenie ochrony, która została już wzmocniona i jest zadowalająca.

1.13. EKES uważa, że bezpieczeństwo cybernetyczne jest priorytetem z punktu widzenia suwerenności i konkurencyjności europejskiej, ponieważ dotyczy wszystkich obszarów zastosowania technologii cyfrowej. Zaleca, by Komisja przewidziała we wniosku istotną poprawę standardów w zakresie zapobiegania, zniechęcania, reakcji, zarządzania kryzysowego i odporności, przy poszanowaniu praw podstawowych UE, kładąc tym samym podwaliny pod wzmocnienie współpracy zarówno między państwami członkowskimi, jak i z krajami trzecimi.

## 2. Stan urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego

2.1. Od maja 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła trzydzieści pięć wniosków ustawodawczych przewidzianych w strategii jednolitego rynku cyfrowego<sup>(2)</sup>. Wiele z nich nie zostało jeszcze wdrożonych, ponieważ stanowią przedmiot negocjacji między Komisją, Parlamentem i Radą lub oczekują na faktyczne wdrożenie w poszczególnych państwach członkowskich. Komunikat w sprawie przeglądu śródkresowego strategii jednolitego rynku cyfrowego nakreśla wstępny bilans podjętych działań i osiągniętych wyników.

2.2. Spośród najistotniejszych działań, jakie zostały wdrożone lub mają zostać wdrożone, wyróżnia się:

— *zniesienie detalicznych opłat roamingowych*<sup>(3)</sup> od 15 czerwca 2017 r.;

<sup>(2)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 399 final.

- transgraniczne przenoszenie usług online w zakresie treści<sup>(4)</sup> od pierwszych miesięcy 2018 r.;
- zakończenie nieuzasadnionego blokowania geograficznego<sup>(5)</sup> działającego na szkodę konsumentów.

2.3. Komisja uważa, że konieczne jest wdrożenie pakietu na rzecz łączności<sup>(6)</sup>, który będzie wspierać tworzenie wysokiej jakości infrastruktury cyfrowej w całej UE, aby wszystkie przedsiębiorstwa i wszyscy obywatele mogli czerpać korzyści z rewolucji cyfrowej.

2.4. Dla pobudzenia transgranicznego handlu elektronicznego ważne będzie przyjęcie wniosków Komisji w sprawie harmonizacji przepisów dotyczących umów cyfrowych<sup>(7)</sup>, wzmocnienia współpracy między organami krajowymi ds. ochrony konsumentów<sup>(8)</sup>, zapewnienie przystępnych kosztów transgranicznych usług doręczania paczek<sup>(9)</sup>, uproszczenia procedur składania deklaracji VAT<sup>(10)</sup>, przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym i ochrony prawa własności intelektualnej, w tym praw autorskich<sup>(11)</sup>.

2.5. Aby osiągnąć wyższe standardy ochrony danych<sup>(12)</sup> i poufności komunikacji elektronicznej<sup>(13)</sup>, Komisja przyjęła dwa rozporządzenia *ad hoc*, które mają zostać wdrożone w 2018 r.

2.6. Ramy prawne sektora usług audiowizualnych<sup>(14)</sup> dostosuje się do potrzeb ery cyfrowej poprzez przegląd przepisów dotyczących prawa autorskiego<sup>(15)</sup>, aby ułatwić transgraniczny dostęp do materiałów i poszerzyć możliwości korzystania z materiałów chronionych prawem autorskim w dziedzinie edukacji, badań naukowych i kultury.

### 3. Streszczenie nowych wniosków Komisji

3.1. Wobec naturalnego rozwoju świata cyfrowego, który wymaga ciągłych dostosowań infrastrukturalnych i regulacyjnych, zapewnienie wszystkim użytkownikom bezpiecznego, otwartego i sprawiedliwego otoczenia cyfrowego jawi się jako podstawowa konieczność. Warunki te są niezbędne do wzmocnienia zaufania, którego brak wciąż ogranicza rozwój jednolitego rynku cyfrowego<sup>(16)</sup>.

3.2. Komisja określiła trzy obszary wymagające podjęcia przez UE bardziej stanowczych działań, w sprawie których zamierza wkrótce przedstawić wnioski ustawodawcze: 1) **platformy internetowe**, 2) **europejska gospodarka oparta na danych**, 3) **bezpieczeństwo cybernetyczne**.

3.3. *Platformy internetowe*<sup>(17)</sup> na nowo definiują jednolity rynek cyfrowy, zyskując rolę „strażników internetu”, ponieważ kontrolują dostęp do danych, treści i transakcji. W związku z tym Komisja w 2017 r. opracuje inicjatywę mającą na celu ich zaangażowanie w zarządzanie siecią i zwiększenie ich odpowiedzialności w tym zakresie. W szczególności podjęty zostanie problem nieuczciwych warunków umownych i nieprawidłowych praktyk handlowych w stosunkach między platformami a przedsiębiorstwami. Ponadto dzięki wprowadzeniu formalnego systemu „zgłaszania i usuwania” usuwanie nielegalnych treści stanie się szybsze i bardziej skuteczne.

3.4. *Gospodarka oparta na danych* będzie odgrywała coraz większą rolę dla przedsiębiorstw, obywateli i infrastruktury publicznej. Komisja opublikuje w 2017 r. dwie inicjatywy ustawodawcze dotyczące swobodnego przepływu transgranicznego danych nieosobowych oraz dostępności i ponownego wykorzystania danych publicznych oraz danych zgromadzonych z wykorzystaniem środków publicznych. Wreszcie, w celu przygotowania rynku cyfrowego na rozwój internetu rzeczy określone zostaną zasady ustalania podmiotu odpowiedzialnego w wypadku szkód spowodowanych przez produkty w znacznym stopniu korzystające z danych.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 627 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 289 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 587, 588, 589, 590, 591 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 i 635 final.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 283 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 285 final.

<sup>(10)</sup> COM(2016) 757 final.

<sup>(11)</sup> COM(2016) 593 final.

<sup>(12)</sup> Rozporządzenie (UE) 2016/679.

<sup>(13)</sup> COM(2017) 10 final.

<sup>(14)</sup> COM(2016) 287 final.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 593 i 594 final.

<sup>(16)</sup> Specjalne badanie Eurobarometru nr 460.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 288 final.

3.5. W 2017 r. Komisja dokona przeglądu *strategii bezpieczeństwa cybernetycznego UE*<sup>(18)</sup> oraz mandatu Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) w celu ich dostosowania do nowych wyzwań i zagrożeń. Ponadto zaproponuje się dodatkowe środki dotyczące norm bezpieczeństwa cybernetycznego, certyfikacji i etykietowania, aby zwiększyć ochronę przed cyberatakami przedmiotów podłączonych do sieci. Proces ten przyczyni się do wzmocnienia partnerstwa publiczno-prywatnego.

3.6. W celu poprawy umiejętności cyfrowych i zwiększenia szans na rynku pracy Komisja wzywa do niezwłocznego wdrożenia *europejskiego programu na rzecz umiejętności*<sup>(19)</sup> oraz *koalicji na rzecz cyfrowych umiejętności i miejsc pracy*<sup>(20)</sup>. Ponadto w 2018 r. Komisja rozpocznie projekt „Cyfrowe możliwości” oferujący absolwentom możliwość odbywania transgranicznych staży w sektorze cyfrowym.

3.7. *Strategia dotycząca cyfryzacji europejskiego przemysłu*<sup>(21)</sup> zachęci do współpracy i wymiany dobrych praktyk. Inicjatywa ta uzupełnia środki pochodzące z programu „Horyzont 2020” (5,5 mld EUR) oraz prywatne i krajowe inwestycje z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego. Niektóre kluczowe sektory, takie jak energia, transport i finanse, zostaną znacząco przekształcone zgodnie z kryteriami zrównoważonego rozwoju i efektywności.

3.8. Plan na rzecz *administracji elektronicznej na lata 2016–2020*<sup>(22)</sup> ułatwi transformację cyfrową w sektorze usług publicznych na szczeblu krajowym i europejskim. Komisja przewiduje, że sektor zdrowia znacząco się zmieni na skutek prawa leczenia w każdym państwie UE (cyfrowa dokumentacja medyczna i recepty) oraz rosnącego wykorzystania technologii wspierającej pracę lekarzy (badania, operacje, leczenie itd.).

3.9. Aby wzmocnić własną pozycję w skali globalnej, UE zwiększyła środki finansowe na badania naukowe i innowacje oraz uruchomiła dwie ważne inicjatywy technologiczne: *inicjatywę dotyczącą przetwarzania w chmurze*, mającą na celu udostępnianie i ponowne wykorzystywanie nabytej wiedzy, i *inicjatywę dotyczącą informacji kwantowej*, służącą rozwiązywaniu problemów obliczeniowych bardziej złożonych od tych, z którymi dziś radzą sobie superkomputery.

3.10. Komisja uważa, że strategia jednolitego rynku cyfrowego będzie miała coraz większe znaczenie w stosunkach UE z państwami trzecimi. Umożliwi ona ochronę nowych praw cyfrowych, przeciwdziałanie cyfrowemu protekcjonizmowi i wspieranie inicjatyw przeciwdziałających *przepaści cyfrowej* w skali globalnej.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES uznaje wysiłki podjęte przez Komisję w zakresie inicjatywy ustawodawczej służące osiągnięciu celów dotyczących rozwoju technologicznego, gospodarczego i społecznego określonych w strategii jednolitego rynku cyfrowego. W szczególności uważa, że przegląd średniookresowy jest kluczowy dla wdrożenia wspomnianej strategii, ponieważ ogranicza jej fragmentaryczność i niedostatki.

4.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ostatnie osiągnięcia, takie jak: zniesienie detalicznych opłat roamingowych<sup>(23)</sup>, transgraniczne przenoszenie produktów online<sup>(24)</sup> oraz zakończenie nieuzasadnionego blokowania geograficznego<sup>(25)</sup>. Inicjatywy te przyczynią się do kształtowania bardziej pozytywnego wizerunku UE, chociaż nadal istnieje wiele problemów, które należy rozwiązać w celu zapewnienia ochrony praw konsumentów i uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami.

4.2.1. Komitet podkreśla jednak, że w wielu państwach członkowskich zniesienie opłat za roaming odbywa się w sposób rozdrobniony i niejednorodny, co jest ewidentnie niekorzystne dla klientów i wizerunku UE. W różnych krajach stowarzyszenia konsumentów skarżą się na próby obchodzenia zniesienia roamingu, głównie poprzez ograniczenie liczby gigabajtów dostępnych na surfowanie po internecie. EKES zwraca się zatem do Komisji o ścisłe monitorowanie tego procesu oraz o wzmocnienie i przyspieszenie trybu i czasu wdrażania.

<sup>(18)</sup> JOIN(2013) 1.

<sup>(19)</sup> COM(2016) 381 final.

<sup>(20)</sup> 2016/C484/01.

<sup>(21)</sup> COM(2016) 180 final.

<sup>(22)</sup> COM(2016) 179 final.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 131; Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 162.

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 86.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 93.

4.2.2. W odniesieniu do możliwości transgranicznego przenoszenia treści online EKES ma nadzieję, że już niedługo potwierdzone zostanie w praktyce wstępne porozumienie między Radą i Komisją, które zostało przyjęte przez Parlament Europejski 18 maja br. Przewiduje ono wydanie rozporządzenia w celu wprowadzenia w Unii wspólnego podejścia w sprawie przenoszenia treści online, aby umożliwić abonentom dostęp do ich usług i korzystania z nich podczas tymczasowego przebywania w państwie członkowskim innym niż państwo miejsca zamieszkania.

4.3. EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że tylko niektóre z wniosków ustawodawczych przedstawionych przez Komisję w ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego zostały faktycznie wdrożone. Stanowi to poważne ograniczenie z punktu widzenia oceny strategii jako całości oraz nakreślenia realistycznych perspektyw wzrostu i konkurencyjności UE. Komitet zwraca się do wszystkich instytucji zaangażowanych w proces *współdecydowania*, aby skróciły czas negocjacji, i ma nadzieję, że państwa członkowskie zastosują przepisy w sposób terminowy i spójny.

4.4. Komitet jest zdania, że rewolucja cyfrowa radykalnie zmieni życie obywateli, a także sposób prowadzenia działalności gospodarczej, produkcji i wprowadzania do obrotu. Będzie to miało trudne obecnie do przewidzenia skutki długoterminowe, w szczególności dla rynku pracy i zatrudnienia. Technologie cyfrowe zmienią organizację, zadania, miejsca, czas i warunki pracy, jak również umowy o pracę. Zatem EKES podkreśla konieczność wzmocnienia *wymiaru społecznego* <sup>(26)</sup> strategii jednolitego rynku cyfrowego. Tylko wówczas można będzie zmierzyć się z wszystkimi wyzwaniami i zagrożeniami związanymi z rewolucją cyfrową, aby każdy mógł czerpać z niej korzyści i wykorzystywać jej możliwości.

4.5. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma jak najszybsze uruchomienie kompleksowego europejskiego programu kształcenia i szkolenia cyfrowego w celu zagwarantowania wszystkim obywatelom narzędzi do lepszego radzenia sobie z przemianami. W szczególności EKES, choć jest świadomy szczególnych krajowych kompetencji w tej dziedzinie, ma nadzieję, że program ten, zapoczątkowany w szkołach, pozwoli na zwiększenie wiedzy nauczycieli, dostosowanie programów nauczania i dydaktyki technologii cyfrowych (w tym e-learningu) i zapewni wszystkim uczniom kształcenie wysokiej jakości. Będzie miał on naturalne przedłużenie w uczeniu się przez całe życie w celu zmiany lub podniesienia kwalifikacji wszystkich pracowników <sup>(27)</sup>.

4.6. Komitet uważa, że przedsiębiorstwa muszą pilnie dostosować swoje umiejętności cyfrowe, koncentrując się w szczególności na kwestiach bezpieczeństwa cybernetycznego. EKES uważa, że UE powinna wesprzeć przedsiębiorstwa w prowadzeniu specjalistycznych programów szkoleniowych dla kadry kierowniczej, przy pomocy ze strony środowisk akademickich, w celu zwiększenia wiedzy i świadomości na temat zagrożeń związanych z kradzieżą danych i cyberprzestępczością. Zdaniem EKES-u istotne jest również, by wspierać kształcenie specjalistów w zakresie bezpieczeństwa IT przy użyciu odpowiednich symulacji cyberataków, by sprawdzić ich zdolności do reagowania.

4.7. EKES zauważa, że pomimo zaleceń sformułowanych już w 2015 r. <sup>(28)</sup> niektóre kluczowe wyzwania, niezbędne do urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego, nie zostały jeszcze odpowiednio uwzględnione. Rozpowszechnianie umiejętności cyfrowych, w tym obsługi komputera, cyfryzacja przedsiębiorstw i administracja elektroniczna, nadal stanowią podstawowe warunki szerokiego, wspólnego i wyważonego rozwoju.

4.8. UE zainwestowała i nadal będzie inwestować wiele miliardów euro w badania naukowe i innowacje, jak również w sektor cyfrowy. Jednak w porównaniu z szacowanymi przez Komisję potrzebami (około 155 mld EUR), daleko nam do osiągnięcia poziomu inwestycji wystarczającego do zapewnienia silnego i zrównoważonego rozwoju w sektorze cyfrowym, by móc dotrzymać kroku głównym światowym konkurentom. W związku z tym Komisja często deklarowała zamiar zwrócenia się do partnerstw publiczno-prywatnych (PPP), aby wypełnić lukę inwestycyjną.

4.8.1. EKES sądzi, że PPP są z pewnością ważnym bodźcem dla rozwoju i innowacji, ale nie można ich uznać za panaceum na wszystkie problemy. Wzywa zatem instytucje UE do odgrywania aktywniejszej roli w działaniach dotyczących dziedzin o *niewielkim znaczeniu rynkowym* oraz w ich finansowaniu, a także w tych wszystkich inicjatywach, które mają na celu tworzenie infrastruktury o wysokiej wartości dodanej, ale których wyniki uwidoczniają się dopiero w perspektywie długoterminowej (instrument „Łącząc Europę”).

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, pkt 3.8 i 3.9.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 30.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65, „Strategia jednolitego rynku cyfrowego”, pkt 1.1, 1.2, 1.3 i 1.8.

4.9. Opodatkowanie wielonarodowych przedsiębiorstw jest od pewnego czasu przedmiotem intensywnej debaty oraz śmiałych inicjatyw instytucjonalnych. Wydaje się, że zwłaszcza krajowe systemy podatkowe nie zawsze prawidłowo opodatkowują zyski generowane przez tego rodzaju przedsiębiorstwa w obrębie UE. Komitet wzywa Komisję do znalezienia rozwiązań zapewniających, w ramach zasady pomocniczości, równowagę między potrzebą sprawiedliwego opodatkowania zysków a unikaniem blokowania innowacji i rozwoju.

4.10. EKES ponownie podkreśla znaczenie zmniejszenia *przepaści cyfrowej*, która może stać się jednym z głównych czynników wykluczenia gospodarczego, zawodowego i społecznego. W tym kontekście konieczne jest jak najszybsze wdrożenie planowanych przez UE strategii kształcenia i szkolenia w dziedzinie cyfrowej (*Europejski program na rzecz umiejętności oraz koalicja na rzecz cyfrowych umiejętności i miejsc pracy*). W związku z tym EKES zaleca Komisji, aby zapewniła szybkie i właściwe wdrożenie tego procesu przez państwa członkowskie.

4.11. Komitet przypomina o zasadzie, zgodnie z którą dostęp do internetu jest podstawowym prawem wszystkich obywateli, a także niezbędnym instrumentem włączenia społecznego i wzrostu gospodarczego. Z tego względu dostęp do internetu za pomocą szybkich łączy należy bezzwłocznie zaliczyć w poczet usług powszechnych<sup>(29)</sup>. Ponadto EKES uważa, że okiełznanie rewolucji cyfrowej możliwe będzie jedynie pod warunkiem aktywnego udziału obywateli, którzy muszą zdawać sobie sprawę zarówno z zagrożeń internetu, jak i z oferowanych przez niego możliwości.

4.12. Ważne jest zatem, aby UE wspierała i aktywnie uczestniczyła w dorocznym Forum Zarządzania Internetem, którego kolejna edycja pod tytułem *Shape Your Digital Future!* odbędzie się w Genewie w grudniu 2017 r. Jej uczestnicy omówią sposoby jak największego wykorzystywania możliwości oferowanych przez internet i sprostania pojawiającym się zagrożeniom i wyzwaniom.

4.13. EKES popiera pakiet na rzecz łączności<sup>(30)</sup> i ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje inicjatywy mające na celu zmniejszenie terytorialnej *przepaści cyfrowej* (Wifi4EU) oraz zapewnienie jakości łączności cyfrowej (5G). W szczególności Komitet uważa, że Wifi4EU jest niezbędne dla zapewnienia faktycznie połączonego jednolitego rynku cyfrowego dla wszystkich. W związku z tym ma nadzieję, że ten projekt pilotażowy, który obecnie przewiduje wyasygnowanie 125 mln EUR, przekształci się w strukturalną pozycję w polityce UE i że jego budżet zostanie odpowiednio dostosowany, by zagwarantować wszystkim obywatelom, także tym zamieszkującym obszary o niewielkim znaczeniu rynkowym (wyspy, tereny górskie oraz regiony najbardziej oddalone itp.) podłączenie do wysokiej jakości internetu.

4.14. EKES popiera wniosek dotyczący zaangażowania **platform internetowych** w szeroko zakrojony projekt, tak aby stały się one podmiotami odpowiedzialnymi za sprawiedliwy i przejrzysty ekosystem internetowy. Proces ten musi jednak uwzględniać ograniczenie rozdrobienia przepisów, przy czym należy wziąć pod uwagę skutki dla przedsiębiorstw (nieuczciwa konkurencja), pracowników (umowy) i konsumentów<sup>(31)</sup> (spory transgraniczne) i zapewnić utrzymanie osiągniętych standardów.

4.15. EKES uważa, że **Europejska gospodarka oparta na danych** jest jednym z sektorów, w których przepaść między UE a światowymi liderami innowacji cyfrowej jest najbardziej widoczna. Komitet popiera wniosek dotyczący ustanowienia ram prawnych, pod warunkiem że znajdą one właściwe zastosowanie również w kontekście *przetwarzania w chmurze*<sup>(32)</sup>, sztucznej inteligencji i internetu rzeczy, *uwzględnią swobodę zawierania umów, usuną bariery dla innowacji* oraz uzyskają odpowiednie potwierdzenie w przydzielonych przez UE środkach finansowych.

4.16. EKES uważa, że bezpieczeństwo cybernetyczne ma znaczenie priorytetowe ze względu na horyzontalny charakter tej kwestii we wszystkich dziedzinach gospodarki cyfrowej i ze względu na zapewnienie europejskiej suwerenności, bez uszczerbku dla cyfrowej autonomii w gromadzeniu danych i zarządzaniu nimi, jak również w zarządzaniu samymi urządzeniami do kontrolowania i monitorowania tego procesu. Zważywszy na szeroki zakres obszarów, których dotyczą omawiane kwestie, EKES uważa, że środki przeznaczone na bezpieczeństwo cybernetyczne należy znacznie zwiększyć, wykraczając poza granicę badań naukowych i uwzględniając przedsiębiorstwa we wrażliwych sektorach (transport, produkcja przemysłowa o wysokiej wartości dodanej itp.), a także wspierając państwa członkowskie we wzmacnianiu mechanizmów obrony cyfrowej.

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 8.

<sup>(30)</sup> EKES sporządził oddzielne opinie dotyczące poszczególnych wniosków, które łączy jednak ta sama myśl przewodnia, zapewniająca spójność stanowiska i treści: Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 51; Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 56; Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 65; Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 69; Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 74.

<sup>(31)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 119.

<sup>(32)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 86.

4.17. Cyberterroryzm i cyberprzestępczość stanowią obecnie bezpośrednie zagrożenie dla wszystkich gospodarek i rządów. Komitet zaleca, by wniosek dotyczący przeglądu strategii na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego przewidywał istotną poprawę standardów w zakresie zapobiegania, zniechęcania, reakcji, zarządzania kryzysowego i odporności, przy poszanowaniu praw podstawowych UE, kładąc tym samym podwaliny pod wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi i z krajami trzecimi.

4.17.1. EKES podziela stanowisko Komisji, zgodnie z którym wszystkie produkty cyfrowe i skomunikowane systemy muszą być bezpieczne od chwili pojawienia się na rynku i wyraża nadzieję, że zapowiedziane środki zostaną szybko przyjęte.

4.17.2. Komitet popiera propozycję Komisji dotyczącą rozszerzenia mandatu ENISA<sup>(33)</sup> i dostosowania jej do nowych globalnych zagrożeń. Uważa zwłaszcza że przegląd europejskiej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego wymaga także od ENISA większej otwartości i dialogu z obywatelami i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, a także większej wobec nich przejrzystości, by umożliwić ocenę inicjatyw i działań tej agencji.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. Pomimo tego, że 90 % europejskich przedsiębiorstw wymaga umiejętności cyfrowych, w 2016 r. tylko 44 % obywateli Europy i 37 % pracowników wykazywało się tymi umiejętnościami w stopniu co najmniej dostatecznym. Ponadto prawie połowa europejskich przedsiębiorstw nie zapewnia przekwalifikowania pracowników, co szkodzi zarówno pracownikom, jak i konkurencyjności samego przedsiębiorstwa<sup>(34)</sup>. Zatem EKES ponownie podkreśla pilną potrzebę sfinansowania – z wykorzystaniem środków *ad hoc* – szeroko zakrojonej strategii kształcenia i szkolenia w dziedzinie technologii cyfrowych<sup>(35)</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem przepaści między pokoleniem epoki cyfrowej a osobami starszymi<sup>(36)</sup> i, ogólniej, z myślą o wsparciu i pomocy dla wszystkich „nieucyfrowionych” osób, niezależnie od ich wieku i statusu.

5.2. Jeżeli chodzi o skutki dla zatrudnienia, to istnieje także realna możliwość, że robotyzacja doprowadzi do ogólnego zmniejszenia liczby miejsc pracy i stopniowego wchłaniania wszystkich powtarzalnych i mniej kreatywnych prac<sup>(37)</sup>. Z tego względu EKES wzywa Komisję do podjęcia, za pośrednictwem instrumentu, jakim jest europejski dialog społeczny, działań mających na celu zapewnienie godziwego wynagrodzenia, równowagi między życiem rodzinnym i zawodowym, wysokiej jakości miejsc pracy, a także powszechnego dostępu do zabezpieczenia społecznego<sup>(38)</sup>.

5.2.1. Aby sprostać wyzwaniom digitalizacji trzeba będzie podejmować działania w sektorze edukacji i szkoleń, a także przewidywać działania *ad hoc* w skali europejskiej w celu relokacji pracowników, których obowiązki powierzone zostały maszynom lub stały się przestarzałe wskutek robotyzacji. Konieczne będzie także ustanowienie odpowiednich struktur zabezpieczenia socjalnego, by zapewnić wspomnianym pracownikom godne życie w okresie przekwalifikowania zawodowego. Ponadto niezbędne będzie uwzględnienie tego rodzaju środków w ramach szeroko zakrojonej, elastycznej i skutecznej strategii, która będzie w stanie szybko i sprawnie reagować na zmiany spowodowane rewolucją cyfrową. Chodzi o proaktywne zarządzanie zmianami, a nie biernie poddawanie się ich skutkom.

5.3. EKES ponownie wyraża poparcie dla planu działania na rzecz administracji elektronicznej w celu świadczenia łatwych w użyciu, dostosowanych do różnych potrzeb i transgranicznych usług cyfrowych. Komitet uważa jednak, że celów tych nie można obecnie osiągnąć z uwagi na opóźnienia we wdrażaniu strategii na szczeblu krajowym i brak rozległej i wzajemnie połączonej infrastruktury cyfrowej w skali europejskiej. Zwraca też uwagę na utrzymywanie się problemów związanych z zasadą *jednorazowości* oraz opóźnienia w tworzeniu *jednolitego portalu cyfrowego*. Ponadto EKES ponownie podkreśla potrzebę zapewnienia aktualizacji zgodnie z najnowszymi technologiami oraz wyjścia naprzeciw użytkownikom i umożliwienia im zmiany własnych danych lub ich usuwania (prawo do bycia zapomnianym)<sup>(39)</sup>.

<sup>(33)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 124.

<sup>(34)</sup> Komisja Europejska, *Digital Transformation Scoreboard*, 2017.

<sup>(35)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 1, Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 45.

<sup>(36)</sup> Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 28.

<sup>(37)</sup> „*The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*”, OECD, 2016 r. Obecnie ma miejsce ożywiona debata na temat wpływu rewolucji cyfrowej na poziom zatrudnienia. OECD szacuje, że liczba miejsc pracy spadnie o 9 % (chodzi tu o pracę uznawaną za najbardziej powtarzalną), ale inne badania, na przykład Banku Światowego i innych instytucji, przewidują zwiększenie liczby miejsc pracy lub kompensowanie utraconych stanowisk nowymi miejscami pracy. Pewne jest, że wszystkie badania wskazują, że świat pracy będzie poddawany ogromnym zmianom i konieczne będzie przyjęcie o czasie skutecznych środków zaradczych.

<sup>(38)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

<sup>(39)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 99.



5.4. Komitet zauważa, że w sektorze zdrowia cyfrowego (*e-zdrowia*) występują problemy podobne do tych istniejących w sektorze *administracji elektronicznej*. EKES wnosi zatem o zachęcanie do tworzenia zaawansowanej infrastruktury cyfrowej, zacieśnienie współpracy z sektorem badań naukowych i innowacji oraz bardziej aktywne zaangażowanie użytkowników i personelu medycznego<sup>(40)</sup>.

5.5. EKES popiera komunikat w sprawie *cyfryzacji europejskiego przemysłu* i powtarza, że żadne państwo członkowskie nie jest w stanie samo wykorzystać wszystkich możliwości oferowanych przez technologię cyfrową. Tymczasem UE, wręcz przeciwnie, może mierzyć się z największymi światowymi konkurentami, pod warunkiem że opracuje wspólną strategię służącą wzmocnieniu europejskiej bazy przemysłowej (*Przemysł 4.0*), będącej niezależnym czynnikiem konkurencyjności i mogącej przyciągnąć inwestycje, zwiększyć liczbę miejsc pracy i skupić uwagę na osiągnięciu celu, jakim jest zwiększenie do 20 % udziału produkcji przemysłowej w europejskim PKB przed rokiem 2020<sup>(41)</sup>.

5.6. Komitet wzywa Komisję do wspierania innowacji cyfrowych we wszystkich przedsiębiorstwach i zwrócenia szczególnej uwagi na MŚP, które mogą czerpać ogromne korzyści z cyfryzacji (uproszczenie i ograniczenie biurokracji), ale którym bez odpowiedniego wsparcia i pomocy grozi wypadnięcie z rynku. W istocie cyfryzacja każdego przedsiębiorstwa jest już obecnie niezbędnym, ale niewystarczającym warunkiem utrzymania się na rynku, a małe i średnie przedsiębiorstwa, mające mniej narzędzi i zasobów, mogą mieć większe problemy w dostosowaniu się do zmian.

5.7. EKES uważa, że należy wspierać przedsiębiorstwa typu start-up, które mają duże znaczenie dla innowacji cyfrowej, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, poprzez sprzyjanie ich rozwojowi i konsolidacji (*scale-up*). W szczególności zaleca się międzysektorowe podejście pasujące do różnych rodzajów przedsiębiorstw, oparte na trzech głównych celach: uproszczeniu przepisów, budowaniu sieci i ułatwianiu dostępu do finansowania<sup>(42)</sup>.

5.8. EKES uważa, że transgraniczny handel elektroniczny jest jednym z kluczowych sektorów dla rozwoju jednolitego rynku cyfrowego. Komitet ponownie wzywa do podjęcia bardziej stanowczych działań z myślą o tym, by koszty doręczania paczek były bardziej przystępne dla wszystkich<sup>(43)</sup>. Ponadto w kontekście wybranego instrumentu prawnego (dwóch dyrektyw), który może powodować dezorientację, a jednocześnie nie prowadzi do uproszczenia ram regulacyjnych, zaleca lepszą harmonizację przepisów dotyczących umów cyfrowych<sup>(44)</sup>.

5.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje przekazane przez Komisję informacje o wynikach w zakresie ochrony konsumentów uzyskanych dzięki *platformie internetowej rozstrzygania sporów*<sup>(45)</sup>, ale uważa, że jest jeszcze wiele do zrobienia, aby rozpowszechnić wiedzę na temat platformy i zwiększyć zaufanie konsumentów do handlu internetowego. W szczególności EKES życzyłby sobie wzmocnienia instrumentów pozasądowego rozstrzygania sporów, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym. Apeluje ponadto o podjęcie działań na rzecz ochrony danych<sup>(46)</sup>, audiowizualnych usług medialnych<sup>(47)</sup>, przeciwdziałania oszustwom i ochrony prawa autorskiego<sup>(48)</sup> oraz o zwrócenie uwagi na ochronę użytkowników, szczególnie tych bardziej podatnych na zagrożenia, przed cyberprzemocą, fałszywymi informacjami oraz wszelkimi formami podżegania do przemocy.

5.10. Komitet przyjmuje także z zadowoleniem zainicjowany przez Komisję proces służący harmonizacji ochrony konsumentów na szczeblu europejskim, pod warunkiem że utrzyma się niezmiennione standardy ochrony konsumentów w przypadku, gdy są one wyższe, w celu ogólnej poprawy ochrony konsumentów w przestrzeni cyfrowej w UE.

5.11. EKES wnosi do Komisji o zapewnienie, aby strategia jednolitego rynku cyfrowego, wpisując się w szerszy kontekst celów zrównoważonego rozwoju określonych przez ONZ, miała coraz bardziej międzysektorowy charakter i była uzupełniana o kluczowe dla rozwoju Europy sektory i strategie, takie jak energia, gospodarka o obiegu zamkniętym<sup>(49)</sup> i transport<sup>(50)</sup>. Strategia ta może bowiem mieć decydujący wpływ na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju, uproszczenia i poprawy efektywności.

<sup>(40)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 14.

<sup>(41)</sup> Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

<sup>(42)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 20.

<sup>(43)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 106.

<sup>(44)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57.

<sup>(45)</sup> Według informacji udzielonych przez komisarz Věře Jourovą w pierwszym roku rozstrzygnięto ponad 24 tys. spraw: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-727\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-727_pl.htm).

<sup>(46)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 107.

<sup>(47)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 157.

<sup>(48)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s.27.

<sup>(49)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98.

<sup>(50)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 85, Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52.

5.12. Komitet uważa, że konieczne jest zwiększenie przez UE inwestycji w badania naukowe i innowacje, aby móc konkurować z liderami innowacji cyfrowej. Inicjatywy zmierzające do wzmocnienia podstawy infrastrukturalnej są ważne, ale nie decydujące. Europa powinna w szczególności jak najszybciej wdrożyć *przetwarzanie w chmurze*<sup>(51)</sup>, zgodnie ze strategią *Open Innovation, Open Science, Open to the World* [Otwarte innowacje, otwarta nauka, otwartość na świat]. Komitet popiera również dalsze prace w dziedzinie informatyki kwantowej i sztucznej inteligencji<sup>(52)</sup>.

5.13. EKES popiera podejście Komisji w sprawie wzmocnienia zewnętrznego wymiaru strategii jednolitego rynku cyfrowego, ale uważa, że do tej pory bardzo niewiele zrobiono w tej dziedzinie. W szczególności Komitet opowiada się za dwoma poziomami działań, takimi jak:

- *określenie nowych stosunków z konkurentami cyfrowymi*. UE powinna chronić prawa cyfrowe, przeciwstawiać się protekcjonizmowi cyfrowemu i wspierać globalny sojusz na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego. Proces ten będzie odgrywał kluczową rolę w definiowaniu nowego globalnego ładu,
- *promowanie rozwoju cyfrowego*. Technologie cyfrowe mogą stanowić ważny czynnik wzrostu będący w stanie zwalczać przyczyny wojny, ubóstwa i migracji. Komitet uważa ponadto, że aby osiągnąć ogromną większość celów zrównoważonego rozwoju wytyczonych przez ONZ konieczne jest, by obywatele i kraje, i to nie tylko te najbogatsze i najbardziej rozwinięte, aktywnie i na masową skalę korzystali z technologii cyfrowych. Zmniejszenie przepaści technologicznej powinno zatem być priorytetem dla UE w skali globalnej, a nie tylko w kontekście współpracy transgranicznej.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(51)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 86.

<sup>(52)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2016«”**

[COM(2017) 285 final]

(2018/C 081/15)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Art. 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	177/1/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES pozytywnie ocenia i ogólnie popiera treść sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2016 <sup>(1)</sup>. Niemniej wyraża pewne obawy w związku z aktualnym kontekstem i w związku z aktualnym kontekstem i tym, czym według niego może być europejska polityka konkurencji.

1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez Komisję zarówno w celu zapewnienia przestrzegania przepisów, dzięki czemu powstają warunki dla uczciwej i wolnej konkurencji, jak również z myślą o rozwijaniu współpracy międzynarodowej.

1.3. Zdaniem EKES-u należy lepiej zdefiniować politykę konkurencji UE, która często jest niespójna z pozostałymi politykami Unii wywierającymi na nią wpływ. Przedsiębiorstwa i konsumenci borykają się z wielorakimi problemami, które wykraczają poza omawiane przez Komisję kwestie związane z polityką konkurencji i wpływają na rynek wewnętrzny, jak np. zagadnienia dotyczące systemu podatkowego.

1.4. Komisja ma ograniczone uprawnienia, lecz posiada prawo inicjatywy i może wykazać większy poziom ambicji w swoich działaniach – czy to w odniesieniu do powiązania polityki konkurencji z różnymi politykami wspólnotowymi, czy też w związku z działalnością krajowych organów ds. konkurencji. Trzeba całkowicie dostosować krajową i europejską politykę konkurencji, aby Komisja i krajowe organy ds. konkurencji mogły działać skuteczniej.

1.5. Każdego dnia możemy zaobserwować negatywny wpływ konkurencji na niektóre grupy, zwłaszcza na MŚP i konsumentów: wielkie sieci handlowe niszczą mniejsze przedsiębiorstwa w wyniku agresywnych praktyk negocjacyjnych i tym samym ograniczają wybór konsumentów; kształtowanie cen jest mało przejrzyste, np. w odniesieniu do energii i paliw kopalnych, co wpływa na przedsiębiorstwa i konsumentów; nadal stosowane są praktyki dumpingowe, zwłaszcza w sektorze dystrybucji i transportu. Kwestie te wymagają uwagi i działań ze strony właściwych krajowych organów ds. konkurencji i Komisji.

1.6. Mimo świadomości, że pozycja wielkich sieci może zakłócać konkurencję, Komisja wspiera połączenia i koncentrację, które prowadzą do tworzenia prawdziwych gigantów w sektorze. EKES wzywa Komisję do skutecznego przeciwdziałania tym procesom i ścisłego kontrolowania działalności wielkich sieci, przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania przepisów oraz uwzględnieniu interesów konsumentów i MŚP.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 285 final.

1.7. Ujednoczenie polityk budżetowych nie jest możliwe w świetle traktatów. Bezpośrednie i pośrednie różnice w opodatkowaniu mają czasami wpływ na przedsiębiorstwa i konsumentów oraz pogłębiają asymetrie. Komitet przypomina, że polityka konkurencji powinna prowadzić do łagodzenia zakłóceń wynikających z rozbieżności systemów podatkowych, dopóki opodatkowanie pozostaje kompetencją krajową.

1.8. Współpraca międzynarodowa rozwinęła się w drodze negocjacji różnych umów. EKES apeluje o kontynuowanie rzeczywistych sojuszy oraz pragnie, by podpisywane umowy odzwierciedlały dogłębne rozważania, które przeprowadzono już w związku z umowami handlowymi.

## 2. Treść sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2016

2.1. W sprawozdaniu przedstawiono ogólnie środki przyjęte przez Komisję w dziedzinie polityki konkurencji. Stanowi ono streszczenie szerszej zakrojonego dokumentu roboczego w sprawie działań przeprowadzonych w 2016 r. <sup>(2)</sup>

2.2. Przewodniczący Komisji Jean Claude Juncker podkreślił znaczenie polityki konkurencji w swoim orędziu z 2016 r. o stanie Unii: „Równe warunki działania oznaczają także ochronę konsumentów w Europie przed kartelami i nadużyciami ze strony silnych przedsiębiorstw”. [...] Komisja ma obowiązek zapewnić równe warunki działania. To właśnie jest społeczny wymiar prawa konkurencji”.

2.3. Sprawozdanie składa się z 6 części: wprowadzenie; zapewnienie wszystkim podmiotom prawdziwie równych warunków działania: jak kontrola pomocy państwa przyczynia się do realizacji tego zadania; zwiększanie konkurencji i innowacji na całym jednolitym rynku cyfrowym; jednolity rynek, który wzmacnia pozycję unijnych konsumentów i przedsiębiorców; uwalnianie potencjału europejskiej unii energetycznej i gospodarki o obiegu zamkniętym; kształtowanie kultury konkurencji na szczeblu europejskim i ogólnosięciowym.

2.4. EKES zasadniczo popiera treść sprawozdania. Niemniej krytycznie odnosi się do stwierdzenia w akapicie „Utrzymanie owocnego dialogu międzyinstytucjonalnego”, że „zasady pomocy państwa chronią także równe warunki działania między bankami otrzymującymi pomoc państwa i bankami, które jej nie otrzymały”. Nałożono pewne warunki na banki, które otrzymały pomoc państwa, lecz nie można twierdzić, że zostały zachowane równe warunki między nimi a pozostałymi bankami. Zakłócenia konkurencji są faktem, a wprowadzone środki z ledwością je minimalizują.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Komisji dotyczące polityki konkurencji za rok 2016, w którym porusza się kwestie o dużym znaczeniu dla przedsiębiorstw i obywateli.

3.2. Tkanka przedsiębiorstw w Europie składa się głównie z MŚP. To one stanowią filar gospodarki UE i to one, ze względu na rozmiar, są najbardziej narażone na praktyki nieuczciwej konkurencji.

3.3. MŚP znajdują się w szczególnie niekorzystnej sytuacji ze względu na nadużywanie pozycji dominującej przez wielkie sieci sprzedaży detalicznej, które – korzystając z siły przetargowej i naruszając zasady konkurencji – stosują nieuczciwe praktyki handlowe działające na szkodę drobnych producentów i drobnego handlu oraz wpływające na wybór i interesy konsumentów. EKES zaleca, aby Komisja włączyła do swoich przyszłych sprawozdań w sprawie polityki konkurencji analizę działania łańcucha dystrybucji żywności.

3.4. Działania krajowych organów ds. konkurencji mają istotne znaczenie dla przeciwdziałania przypadkom nadużywania pozycji dominującej i innym praktykom ograniczającym konkurencję. Komisja przeanalizowała zdolności w zakresie zasobów, kompetencji i niezależności działań krajowych organów ds. konkurencji. Oczekuje się przyjęcia środków mających zwiększyć skuteczność tych organów. EKES przypomina, że krajowe organy ds. konkurencji mogą i powinny pełnić bardziej prewencyjną funkcję, a nie tylko reagować na skargi podmiotów gospodarczych czy konsumentów, szczególnie w kontekście nadużywania pozycji dominującej, co jest wręcz normą w negocjacjach. Kontrola negocjacji może pomóc w uniknięciu niektórych przypadków nadużycia pozycji dominującej, chroniąc tym samym małe przedsiębiorstwa i konsumentów.

3.5. Szczególnie w tej dziedzinie należy umożliwić skuteczne dochodzenie prawa do odszkodowania osobom, które ucierpiały w wyniku pogwałcenia zasad dotyczących ochrony konkurencji. Dyrektywa 2014/104/UE z 26 listopada 2014 r. oraz zalecenie w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w przypadku

<sup>(2)</sup> SWD(2017) 175 final.

naruszenia przepisów w dziedzinie konkurencji nie były w stanie zapewnić skutecznego dochodzenia praw przez podmioty poszkodowane w wyniku stosowania takich praktyk.

3.6. Doszło do wielu połączeń i koncentracji w różnych sektorach, co doprowadziło do powstania gigantów mogących wpłynąć na funkcjonowanie rynku i podważyć zasady konkurencji. Zaapelowano do Komisji o ustosunkowanie się do niektórych z tych praktyk. W rzeczywistości tylko niewiele z nich zostało zablokowanych, a środki zaradcze nałożone w zamian za zezwolenie są nieco rozczarowujące. Z jednej strony Komisja słusznie przeciwdziała kartelom, z drugiej zaś dopuszcza połączenia i przejęcia bez środków wyrównawczych. EKES wyraża zaniepokojenie z powodu potencjalnego ryzyka powstania w niektórych sektorach wielkich sieci, co mogłoby doprowadzić do poważnych zakłóceń konkurencji, zniszczyć różne MŚP i wpłynąć na możliwość wyboru konsumentów. Wzywa Komisję do zachowania czujności.

3.7. Zakłócenia konkurencji wynikające z zewnętrznych stosunków UE dają się odczuć zarówno w imporcie, jak i eksporcie. Na rynek europejski trafiają produkty z krajów stosujących dumping socjalny, nieuczciwe praktyki środowiskowe, a nawet pomoc państwa, którą uznano by za niezgodną z przepisami europejskimi. Z drugiej strony przedsiębiorstwa europejskie przestrzegające przepisów mają trudności z dostępem do innych rynków z powodu niemożności dorównania cenie konkurentów z państw o korzystniejszych przepisach lub nieskutecznej kontroli ich egzekwowania.

3.8. Niemniej zakłócenia konkurencji mogą być również wynikiem norm unijnych. Przykładem jest rozporządzenie REACH (rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów), które od 31 maja 2018 r. będzie miało zastosowanie do przedsiębiorstw produkujących lub wprowadzających na rynek chemikalia w czystej postaci lub jako składniki mieszanin bądź wyrobów w ilości przekraczającej 1 tonę rocznie. Rozporządzenie to nakłada na przedsiębiorstwa wymóg rejestracji w Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) substancji chemicznych w ich postaci własnej, jako składników mieszaniny lub w wyrobach w ilości przekraczającej 1 tonę rocznie, wraz z uiszczeniem odpowiedniej opłaty. Podmiot rejestrujący jest prawowitym posiadaczem raportu, co umożliwiło przekształcenie informacji w przedmiot wymiany handlowej dokonywanej przez wiodących rejestrujących, zazwyczaj większe przedsiębiorstwa dysponujące większą siłą gospodarczą. W praktyce, gdy przedsiębiorstwo stara się o rejestrację w ECHA, zostaje poinformowane o konieczności skontaktowania się z wiodącym rejestrującym, który następnie udziela informacji o koszcie dostępu do wprowadzonej informacji. Koszt ten może wynieść nawet dziesiątki lub setki tysięcy euro na substancję. Ustalono, że rejestry zgłoszone na mocy rozporządzenia od co najmniej 12 lat mogą być wykorzystywane do celów rejestracji przez innych producentów i importerów. Niemniej wraz ze zbliżaniem się terminu pełnego zastosowania rozporządzenia REACH do wszystkich substancji produkowanych lub wprowadzanych na rynek w ilości przekraczającej 1 tonę rocznie, wiodący rejestrujący wymagają od mikroprzedsiębiorstw i MŚP w sektorze wysokich opłat, a nawet wartości procentowych ze sprzedaży w zamian za upoważnienie do korzystania z informacji zgłoszonych ECHA – informacji, które powinny być publicznie dostępne i bezpłatne dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw UE, aby osiągnąć wyznaczony cel, tj. ochronę zdrowia ludzi i środowiska naturalnego. W tym wypadku rozporządzenie, przygotowane z myślą o lepszej ochronie zdrowia ludzi i środowiska naturalnego przed zagrożeniami związanymi ze stosowaniem produktów chemicznych, może stworzyć bariery dla wejścia na rynek nowych przedsiębiorstw oraz dla swobodnego przepływu substancji chemicznych, co przełoży się na ograniczenie konkurencji i nadużywanie pozycji dominującej przez większe przedsiębiorstwa. EKES zwraca uwagę na potrzebę dokonania oceny i przeglądu rozporządzenia REACH, aby znieść wszelkie przeszkody w konkurencji wynikające ze stosowania tego rozporządzenia.

3.9. Kwestia koncentracji i pomocy państwa dla banków pozostaje w centrum zainteresowania. Niedawny kryzys finansowy oraz jego wpływ na realną gospodarkę i zaufanie do rynków spowodował, że praktyki w sektorze poddawane są ciągłej kontroli z powodu uzasadnionych obaw o ponowne zaostrenie sytuacji. Tymczasowa pomoc państwa uratowała od upadku sektor finansowy. Banki poniosły znaczne straty podczas kryzysu finansowego, a ich marże zostały znacznie ograniczone, biorąc pod uwagę obecne poziomy spreadów. Wraz z restrukturyzacją sektora byliśmy świadkami zanikania niektórych instytucji oraz koncentracji, które mogą wzbudzić niepokój, nie tylko z uwagi na stabilność sektora finansowego w wypadku nowego kryzysu, lecz przede wszystkim ze względu na możliwość zakłóceń konkurencji z powodu rozmiaru tych nowych grup. EKES wzywa Komisję, by zwracała uwagę i wykazała czujność w odniesieniu do ewentualnych nadużyć pozycji dominującej, które mogą działać na niekorzyść interesów konsumentów i finansowania przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Pomoc państwa

4.1.1. Pomoc państwa jest ważnym narzędziem rozwoju służącym konwergencji regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, wspieraniu zatrudnienia i gospodarki. Ograniczone zasoby powinny być odpowiednio wykorzystywane, bez naruszania dobrych praktyk w dziedzinie konkurencji.

4.1.2. EKES podtrzymuje swoje przekonanie, że mające obecnie miejsce unowocześnianie zasad pomocy państwa powinno być zgodne z celami strategii „Europa 2020”, polityki spójności i polityki konkurencji. Należy przy tym zachować ważną rolę pomocy państwa w sektorach, które przyczyniają się do rozwoju Europy i służą usługom publicznym zaspokajającym potrzeby społeczne.

4.1.3. Komitet poparł już w przeszłości unowocześnienie zasad pomocy państwa. Obecnie z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie obowiązku, zgodnie z którym organy odpowiedzialne za przyznawanie pomocy będą musiały udzielać informacji na temat przyznanej pomocy przekraczającej 500 tys. EUR<sup>(3)</sup>.

4.1.4. Stanowi to odpowiedź na trudności napotymane przez obywateli UE, którzy nie czują się wystarczająco poinformowani o udzielonej pomocy państwa<sup>(4)</sup>. Trzeba rozpowszechnić możliwość konsultacji i inne informacje na temat zasad przyznawania i odzyskiwania pomocy, promując przy tym przejrzystość w korzystaniu z funduszy publicznych.

4.1.5. EKES popiera działania Komisji w zakresie ograniczenia pomocy państwa przyznanej w drodze interpretacji prawa podatkowego przynoszącej nielegalne korzyści podatkowe, a także przyjęcie pakietu środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania w celu dopilnowania, by przedsiębiorstwa płaciły podatki w miejscu czerpania zysków, i zapobiegania agresywnemu planowaniu podatkowemu<sup>(5)</sup>.

##### 4.2. Jednolity rynek cyfrowy

4.2.1. Wraz z rozpowszechnianiem sieci szerokopasmowej rynek usług cyfrowych zyskuje na znaczeniu w życiu obywateli i przedsiębiorstw europejskich. Handel elektroniczny jest coraz powszechniejszy, a polityka konkurencji służy zapewnieniu funkcjonowania rynku, ochronie konsumentów i dopilnowaniu, by najsilniejsze przedsiębiorstwa nie naruszały zasad.

4.2.2. EKES wzywa Komisję do kontynuowania działań w odniesieniu do blokowania geograficznego w handlu elektronicznym, gdyż praktyki te mogą stanowić przeszkodę na drodze do stworzenia prawdziwie jednolitego rynku cyfrowego. Nie można dopuścić, by na rynku światowym dyskryminowano klientów na podstawie ich lokalizacji.

4.2.3. Rynek cyfrowy jest zdominowany przez kilku gigantów technologicznych. Wyzwaniem jest zapewnienie dostępu konsumentów do lepszych produktów po korzystniejszych cenach oraz wejście na rynek nowych produktów i konkurencyjnych przedsiębiorstw.

4.2.4. Niektóre platformy internetowego systemu rezerwacji stanowią obecnie duży problem dla hotelarzy z uwagi na nadużywanie przez nie pozycji dominującej w obszarze rezerwacji podróży. Platformy te pobierają znacznie wyższe opłaty niż biura podróży, a nawet wymuszają na hotelach stosowanie tych samych cen za ten sam rodzaj pokoju we wszystkich kanałach sprzedaży. EKES wzywa Komisję do zbadania klauzul parytetowych i stosowanych opłat stanowiących zagrożenie dla wolnej konkurencji w tym sektorze.

4.2.5. Komisja nadal badała praktyki stosowane przez Google (funkcjonowanie wyszukiwarki, ograniczenia nakładane na niektóre strony internetowe osób trzecich w związku z wyświetlaniem reklam konkurentów Google, nakładanie ograniczeń na producentów urządzeń z systemami Android i operatorów sieci komórkowych) i Amazona (umowy z wydawcami), które mogą stanowić naruszenie reguł konkurencji. Niedawno nałożono na Google rekordowo wysoką grzywnę w wysokości 2,4 mld EUR za nadużywanie pozycji dominującej na rynku wyszukiwarek. Praktyki te przyniosły nielegalną korzyść innemu produktowi Google, a mianowicie jego własnym usługom porównywania cen.

<sup>(3)</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?id=changeLanguage>

<sup>(4)</sup> Perception and awareness about transparency of state aid [Postrzeganie i świadomość przejrzystości pomocy państwa]. Eurobarometr, lipiec 2016 r.

<sup>(5)</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)

4.2.6. Google ma dominującą pozycję wśród wyszukiwarek i Komisja powinna dopilnować, by wyniki wyszukiwania nie były częściowe, gdyż mogłoby to ograniczyć wybór użytkowników. Komisja powinna również skupić się na praktykach strony Booking, która, nadużywając swojej pozycji dominującej, wywiera wpływ na wyniki wyszukiwań na temat europejskiej oferty turystycznej, co ma szczególnie negatywny wpływ na mniejsze rynki i przedsiębiorstwa.

4.2.7. Szczególnie ważne znaczenie w życiu konsumentów i przedsiębiorstw przypada sektorowi telekomunikacji. EKES zwraca uwagę Komisji na fakt, że w tej dziedzinie nie istnieje jeszcze otwarty i konkurencyjny rynek. Operatorzy sieci telekomunikacyjnych nadal stosują praktyki sprzeczne z zasadą wolnej konkurencji, podnosząc ceny w okresie trwania umowy bez uprzedniego poinformowania konsumenta, który – zgodnie z prawem – mógłby wówczas wypowiedzieć umowę. Wzrost ten dał się zwłaszcza odczuć z chwilą zniknięcia roamingu, co doprowadziło do ogólnego podwyższenia cen i negatywnie wpłynęło na osoby niepodróżujące.

#### 4.3. Rynek energii i gospodarka o obiegu zamkniętym

4.3.1. Mimo działań przeprowadzonych w ostatnich latach, nadal nie udało się urzeczywistnić jednolitego rynku energii. Wysokie ceny energii, zwłaszcza w niektórych krajach, znacznie obciążają budżety gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, ponieważ liberalizacja rynków nie doprowadziła do faktycznego zmniejszenia taryf. Ceny te stawiają Europę w niekorzystnej sytuacji pod względem kosztów energii w porównaniu z konkurentami światowymi.

4.3.2. Zwiększenie efektywności energetycznej i inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych muszą pozostać centralną ideą bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy, pomimo problemów ekologicznych związanych z gospodarką odpadami związanymi z korzystaniem z danych technologii (np. bateriami i ogniwami fotowoltaicznymi). Mimo postępu technologicznego, odnawialne źródła energii nie są jeszcze na tyle zaawansowane, by mogły konkurować z paliwami kopalnymi i energią jądrową. Należy je więc nieustannie wspierać i umożliwić im konkurowanie na bardziej sprawiedliwym rynku.

4.3.3. Odnawialne źródła energii to nie tylko źródło czystej energii. Należy je także postrzegać jako szansę na rozwój lokalnych społeczności, które będą jednocześnie konsumentami i producentami energii w obrębie zdecentralizowanego modelu produkcji energii przynoszącego korzyści dla społeczności lokalnych.

4.3.4. Udoskonalono technologię, a produkcja fotowoltaicznej energii słonecznej stała się powszechniej dostępna dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych pragnących zainstalować panele fotowoltaiczne i wytwarzać energię na własny użytek. Niemniej rozdział pozwoleń na instalacje jest zawężony do pewnego poziomu mocy, co może ograniczać atrakcyjność inwestycji dla podmiotów określonej wielkości, które w okresach największego nasłonecznienia mogłyby mieć bardzo niskie lub prawie zerowe rachunki za energię.

4.3.5. Z drugiej strony Europa musi kontynuować działania zmierzające do zapewnienia niezależności energetycznej, wzmacniając połączenia w celu zmniejszenia podatności na zagrożenia i zwiększenia konkurencji.

4.3.6. EKES przypomina, że należy zwrócić szczególną uwagę na największe wyzwania stojące przed UE:

- zmniejszenie kosztów energii dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co przyniesie wyraźne korzyści społeczne, gospodarcze i w zakresie zewnętrznej konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich;
- wspieranie tworzenia autentycznej polityki europejskiej w dziedzinie energii;
- poprawa integracji rynków energii i promowanie europejskich połączeń;
- odgrywanie przewodniej roli we wdrażaniu porozumienia z Paryża w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w kontekście zrównoważonego rozwoju.

#### 4.4. Współpraca międzynarodowa

4.4.1. Na rynku światowym Europa nadal znajduje się w niekorzystnej sytuacji z powodu nieuczciwej konkurencji ze strony krajów stosujących nieuczciwe praktyki społeczne i środowiskowe. Obok ważnego aspektu społecznego, zakłócenia konkurencji wynikające ze stosunków zewnętrznych Unii wymagają działań dyplomatycznych na arenie międzynarodowej, aby chronić przedsiębiorstwa i konsumentów przed tego rodzaju praktykami stosowanymi w imporcie i eksporcie.

4.4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do aktywnego udziału w międzynarodowych organizacjach zajmujących się kwestią konkurencji, takich jak Komitet Konkurencji OECD, Bank Światowy, Konferencja ONZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) i Międzynarodowa Sieć Konkurencji.

4.4.3. Komitet popiera również wysiłki Komisji w odniesieniu do negocjacji umów o wolnym handlu z Armenią, Meksykiem, Indonezją, Filipinami i Japonią oraz współpracy technicznej z gospodarkami wschodzącymi. Zwraca jedynie uwagę na konieczność dopilnowania, by umowy te nie tylko gwarantowały równowagę konkurencji, chroniąc przedsiębiorstwa i konsumentów, ale także wносиły wkład w spójność gospodarczą i społeczną w Europie.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych”**

[COM(2017) 292 final]

(2018/C 081/16)

Sprawozdawca: **Daniel MAREELS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	136/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

### **Preambuła**

Niniejsza opinia jest częścią szerszego pakietu czterech opinii EKES-u w sprawie przyszłości europejskiej gospodarki („Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”, „Polityka gospodarcza strefy euro”, „Unia rynków kapitałowych” i „Przyszłość finansów UE”)<sup>(1)</sup>. Pakiet pojawia się w kontekście procesu refleksji nad białą księgą w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętego niedawno przez Komisję Europejską, i uwzględnia orędzie o stanie Unii wygłoszone w 2017 r. przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera. Zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie przyszłości Europy<sup>(2)</sup> i wcześniejszymi opiniami w sprawie ukończenia tworzenia UGW<sup>(3)</sup>, we wspomnianym pakiecie opinii podkreśla się potrzebę kierowania się poczuciem wspólnego celu w zarządzaniu Unią, które wykraczałoby daleko poza techniczne podejście i środki i byłoby przede wszystkim kwestią woli politycznej i wspólnej perspektywy.

### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES zdecydowanie popiera unię rynków kapitałowych i ambitnie dąży do jej urzeczywistnienia zważywszy, że ma ona kluczowe znaczenie zarówno dla dalszej i głębszej integracji europejskiej i ogólnie dla osiągnięcia postępu, jak i dla poszczególnych państw członkowskich. Należy też wziąć pod uwagę zmieniający się kontekst międzynarodowy. Dla Komitetu ważne jest podjęcie wszelkich możliwych starań w celu jej pomyślnego urzeczywistnienia. Istotne jest też, by poczynić postępy i osiągnąć wyniki szybko, aby w krótkim czasie dać nowy impuls gospodarce w UE i dalej ją dynamizować.

1.2. Komitet zawsze zdecydowanie popierał dalsze pogłębianie i urzeczywistnianie unii gospodarczej i walutowej oraz wyraźnie o to apelował. Dziś robi to ponownie i pilnie wzywa do tego samego w interesie unii rynków kapitałowych. Unia rynków kapitałowych wraz z unią bankową powinny doprowadzić do unii finansowej, zatem jej urzeczywistnienie powinno również przyczynić się do powstania unii gospodarczej i walutowej (UGW), jako że stanowi ona jedną z jej podstaw. Pierwsze fazy realizacji unii rynków kapitałowych dobiegły obecnie końca, a ponadto poczyniono już szereg kroków w kierunku unii bankowej, rozbudowując pierwszy i drugi filar oraz przedstawiając propozycje dotyczące trzeciego

<sup>(1)</sup> Pakiet zawiera opinie EKES-u: „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa)” (zob. s. 216 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Śródkresowy przegląd unii rynków kapitałowych”, „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (zob. s. 124 niniejszego Dziennika Urzędowego) oraz „Finanse UE do 2025 r.” (zob. s. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(2)</sup> Rezolucja EKES-u „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania” z 6 lipca 2017 r., Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10 oraz Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

filaru. Obecnie należy kontynuować prace w obydwu dziedzinach, aby jak najszybciej osiągnąć końcowe cele.

1.3. Ponadto unia rynków kapitałowych może wnieść znaczący wkład w konsolidację ożywienia gospodarczego i tym samym przyczynić się do zapewnienia wzrostu gospodarczego, inwestycji i zatrudnienia. Będzie to z korzyścią zarówno dla poszczególnych państw członkowskich, jak i całej UE. Pod względem strukturalnym związane z tym poszerzenie i dywersyfikacja źródeł finansowania powinny zapewnić większą integrację. To z kolei powinno przyczynić się do zamierzonego zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i odporności zarówno systemu gospodarczego, jak i finansowego. Kontynuacja fragmentarycznych działań nie jest rozwiązaniem, gdyż na skutek tego wiele możliwości pozostaje niewykorzystanych.

1.4. Podobnie ze względu na zachodzące przesunięcia w międzynarodowym i światowym układzie sił, a także na brexit (by posłużyć się przykładem bliżej nas), bardzo ważne jest, by UE była skutecznie przygotowana i wzmocniła swoją pozycję pod względem gospodarczym. Pod tym względem Europa mogłaby wzorować się na odporności i dynamice, jaką po kryzysie wykazała się gospodarka Stanów Zjednoczonych.

1.5. Dla EKES-u oczywiste jest, że unia rynków kapitałowych nie może być dobrowolną inicjatywą z korzyścią dla niektórych, lecz musi stać się rzeczywistością we wszystkich państwach członkowskich UE. Jest to bezwzględny wymóg. Musi istnieć wola polityczna na szczeblu europejskim i w państwach członkowskich w celu podjęcia wszelkich niezbędnych działań i stworzenia wszystkich odpowiednich warunków. Wynikiem musi być ustanowienie unii rynków kapitałowych, która sprzyja integracji w całej UE, a jednocześnie uwzględnia istniejące potrzeby i ambicje, w tym poszczególnych regionów i obszarów. Konieczna jest spójna i konsekwentna polityka we wszystkich obszarach, zaś inicjatywy niezgodne z wyznaczonymi celami powinny zostać odrzucone.

1.6. Zdaniem EKES-u sprawą niezwykle ważną jest zmaksymalizowanie szans powodzenia unii rynków kapitałowych. W związku z tym proponuje się w sposób jednoznaczny ustanowienie instrumentów niezbędnych do oceny i mierzenia faktycznych działań zmierzających do utworzenia unii rynków kapitałowych oraz postępów poczynionych we wszystkich państwach członkowskich. Konkretnie Komitet zdecydowanie opowiada się za ustanowieniem systemu regularnej oceny postępów w realizacji unii rynków kapitałowych w państwach członkowskich. W tym celu należy stosować zarówno kryteria jakościowe, jak i ilościowe. Wyniki takiej oceny byłyby udostępniane publicznie. Należy przewidzieć odpowiednie środki i działania w przypadku stwierdzenia niedociągnięć.

1.7. Ostateczny sukces unii rynków kapitałowych zależeć będzie od tego, w jakim stopniu jej proponowane podstawowe elementy zostaną faktycznie przekształcone w rzeczywistość i jednolity rynek autentycznie powstanie i będzie skutecznie wykorzystywany przez wszystkie zainteresowane podmioty, przede wszystkim dostawców usług finansowych, przedsiębiorstwa, inwestorów i oszczędzających. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje obecną szybką ocenę okresową i zaleca, by w przyszłości przeprowadzać takie oceny w regularnych odstępach czasu. Wyżej wymienione zainteresowane strony powinny brać w tym aktywny i zaangażowany udział.

1.8. Dalsze kroki, które należy podjąć w celu ustanowienia fundamentów unii rynków kapitałowych, będą wymagać dokonania wyborów. Zdaniem Komitetu należy przyznać pierwszeństwo tym środkom i działaniom, które w największym stopniu przyczyniają się do konwergencji i pozostawiają państwom członkowskim najmniej swobody w wykraczaniu poza to, co jest ściśle konieczne. Istotne jest utrzymanie podejścia REFIT w celu uproszczenia procedur, przy jednoczesnym unikaniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i utrzymaniu niskich kosztów.

1.9. W dokumencie Komisji wymieniono 38 fundamentów unii rynków kapitałowych, które mają (jeszcze) zostać wprowadzone do 2019 r. Fakt, że ta duża liczba środków ma zostać wprowadzona w krótkim terminie może budzić wątpliwości co do przyjętego podejścia, niemniej dla Komitetu ważne jest, aby jak najszybciej stworzyć nieodwołalne i nieodwracalne podstawy unii rynków kapitałowych.

1.10. W tym kontekście EKES szczególnie nalega na to, by poświęcić niezbędną uwagę finansowaniu MŚP, jako że dostęp do finansowania bankowego w dalszym ciągu ma dla nich kolosalne znaczenie. W uzupełnieniu do wdrożonych już środków przewidzianych w pierwotnym planie działania na rzecz MŚP (takich jak sekurytyzacja STS, dyrektywa w sprawie prospektów emisyjnych) należy podjąć wysiłki w celu rozwinięcia wszystkich inicjatyw wymienionych w omawianym komunikacie, które mogłyby dalej poprawić warunki dla takich przedsiębiorstw. Należy także tworzyć i wspierać inne możliwości dla MŚP, takie jak alternatywne formy finansowania i wspieranie innych instrumentów kształtowania polityki.

1.11. EEKS wyraża ponadto zadowolenie z faktu, że uwaga została skupiona na wzmocnieniu zrównoważonych inwestycji i z wiodącej roli, jaką UE powinna odgrywać w tej dziedzinie. Komitet popiera ideę uwzględniania problematyki zrównoważonego rozwoju w nadchodzących przeglądach ustawodawstwa w dziedzinie finansów (działanie priorytetowe nr 6).

1.12. Komitet jest też zadowolony z tego, że nadzór zajmować będzie kluczowe miejsce w rozwoju unii rynków kapitałowych. Nadzór na szczeblu europejskim ma do odegrania decydującą rolę, zarówno jeśli chodzi o bezpieczeństwo i stabilność, jak i o osiągnięcie zamierzonej integracji rynku oraz zniesienie przeszkód, utrudnień i nierówności na jednolitym rynku.

## 2. Kontekst

2.1. Od początku swej kadencji Komisja kierowana przez Jeana-Claude'a Junckera za jeden ze swoich priorytetów uznała pobudzanie wzrostu, inwestycji i zatrudnienia. W celu realizacji tych zamierzeń od początku swoich prac zajęła się opracowaniem „Planu inwestycyjnego dla Europy”, który obejmuje kilka elementów.

2.2. Plan ten przewiduje m.in. podjęcie starań na rzecz utworzenia jednolitej unii rynków kapitałowych. Pierwsze działania w tym kierunku podjęto pod koniec września 2015 r. wraz z opublikowaniem przez Komisję „Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”<sup>(4)</sup>. Zawierał on podstawowe elementy niezbędne do utworzenia do 2019 r. dobrze funkcjonującej i zintegrowanej unii rynków kapitałowych, obejmującej wszystkie państwa członkowskie.

2.3. Niecały rok później Rada Europejska zaapelowała o „szybkie i zdecydowane postępy” w realizacji planu, „aby zapewnić przedsiębiorstwom łatwiejszy dostęp do finansowania i wspierać inwestycje w gospodarkę realną poprzez postępy w realizacji agendy unii rynków kapitałowych”<sup>(5)</sup>. Niedługo potem Komisja przyjęła komunikat, w którym również wezwała do przyspieszenia reform<sup>(6)</sup>.

2.4. Ponadto niedawno pojawiły się nowe wyzwania dla integracji finansowej, takie jak zbliżające się wyjście z UE jej największego centrum finansowego (w następstwie brexitu).

2.5. Wszystko to doprowadziło ostatnio<sup>(7)</sup> do opublikowania komunikatu Komisji w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych<sup>(8)</sup>. W ocenie śródkresowej nie tylko a) opisano aktualny stan realizacji pierwotnego planu działania i b) wymieniono szereg nowych inicjatyw legislacyjnych związanych z faktem, że pewne działania nie zostały jeszcze zrealizowane, lecz w szczególności c) zapowiedziano szereg nowych działań priorytetowych.

2.5.1. Przegląd śródkresowy ma umożliwić konkretniejsze reagowanie na pojawiające się zmienne wyzwania, a także uwzględnienie wyników publicznych konsultacji, które odbyły się wiosną 2017 r.

2.5.2. Zgodnie z pierwotnym harmonogramem<sup>(9)</sup> na poziomie Komisji zrealizowano ponad połowę (20) z 33 zadań przewidzianych w planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych. Przedstawione propozycje obejmują m.in. rozwój rynków kapitału wysokiego ryzyka, co sprawi, że przedsiębiorstwa będą miały łatwiejszy i tańszy dostęp do rynków zamówień publicznych dzięki dokonaniu przeglądu przepisów dotyczących prospektów emisyjnych, zlikwidowaniu uprzywilejowanego traktowania pod względem podatkowym długu w stosunku do kapitału, wspieraniu bezpiecznego i płynnego rynku sekurytyzacji, stworzeniu uczciwym przedsiębiorcom możliwości przeprowadzenia restrukturyzacji lub zaoferowaniu im drugiej szansy w przypadku upadłości.

2.5.3. Jeżeli chodzi o niezrealizowane działania<sup>(10)</sup>, Komisja zamierza m.in. przedłożyć trzy wnioski ustawodawcze, które są uważane za elementy o kluczowym znaczeniu dla utworzenia unii rynków kapitałowych. Chodzi tu o wniosek w sprawie ogólnoeuropejskiego produktu z zakresu indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego (OIPE) (opublikowany w dniu 29 czerwca 2017 r.), wniosek określający normy kolizyjne w odniesieniu do skutków transakcji na papierach wartościowych i wierzycielnościach dla osób trzecich (czwarty kwartał 2017 r.) oraz wniosek dotyczący ram UE regulujących obligacje zabezpieczone (pierwszy kwartał 2018 r.).

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final.

<sup>(5)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

<sup>(6)</sup> COM(2016) 601 final.

<sup>(7)</sup> W dniu 8 czerwca 2017 r.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 292 final.

<sup>(9)</sup> COM(2017) 292 final, pkt 2.

<sup>(10)</sup> Tamże, przypis 9.

2.5.4. W odpowiedzi na zmieniające się wyzwania podjętych zostanie dziewięć nowych priorytetowych działań<sup>(11)</sup> w celu wzmocnienia unii rynków kapitałowych, a mianowicie:

- zwiększenie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) w celu poprawy skuteczności spójnych praktyk nadzorczych w całej UE i poza nią,
- zapewnienie bardziej proporcjonalnego otoczenia regulacyjnego sprzyjającego wprowadzaniu MŚP do obrotu giełdowego na rynkach publicznych,
- dokonanie przeglądu ostrożnościowego traktowania firm inwestycyjnych,
- zbadanie możliwości wprowadzenia europejskich ram dotyczących uzyskiwania zezwoleń i „paszportów” umożliwiających prowadzenie działalności w dziedzinie FinTech,
- przedstawienie środków wspierających wtórne rynki kredytów zagrożonych i rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wzmocnienia zdolności wierzycieli uprzywilejowanych do odzyskania środków z kredytów zabezpieczonych udzielanych przedsiębiorstwom i przedsiębiorcom,
- zainicjowanie konkretnych działań w następstwie zaleceń sformułowanych przez grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. zrównoważonego finansowania,
- ułatwienie transgranicznej dystrybucji i nadzoru nad UCITS i alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (AFI),
- zapewnienie wytycznych w sprawie obowiązujących unijnych przepisów dotyczących traktowania transgranicznych inwestycji w UE i odpowiednich ram w celu polubownego rozwiązywania sporów inwestycyjnych,
- przedstawienie kompleksowej strategii UE dotyczącej działań mających na celu wspieranie rozwoju lokalnych i regionalnych rynków kapitałowych.

2.6. Celem pozostaje nadal wniesienie znaczącego i trwałego wkładu tworzącego fundament rzeczywistej unii rynków kapitałowych, która ma powstać do 2019 r. Zostanie to odzwierciedlone w programie pracy Komisji na rok 2018.

### 3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Po pierwsze, Komitet potwierdza<sup>(12)</sup> swe zasadnicze poparcie i zwraca uwagę na swoją poprzednią opinię popierającą unię rynków kapitałowych, której utworzenie jest niezbędne dla dalszej integracji finansowej i gospodarczej w ramach UE. Należy wykorzystać obecne tempo, szczególnie teraz, kiedy zachodzą pewne przesunięcia w globalnym układzie sił między Wschodem i Zachodem. Unia Europejska musi być na nie skutecznie przygotowana.

3.2. Unia rynków kapitałowych jest kluczową częścią szerszego programu, który ma przyczynić się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, ożywienia inwestycji i wzrostu zatrudnienia. Trwałe i solidne ożywienie gospodarcze powinno pozostać istotnym punktem tego programu i nadal należy bezzwłocznie dążyć do jego osiągnięcia. Wyzwanie polega na konsolidacji ożywienia gospodarczego i sprawieniu, by więcej osób znalazło stałe zatrudnienie.

3.3. Ponadto unia rynków kapitałowych powinna umożliwić szeroką mobilizację kapitału w Europie i ukierunkowanie go na wszystkie przedsiębiorstwa, infrastrukturę i zrównoważone projekty długoterminowe w bardziej jednolitym środowisku. Cel dotyczący poszerzenia i dywersyfikacji źródeł finansowania, w realizacji którego znaczącą rolę odgrywa zarówno finansowanie bankowe jak i rynkowe, powinny przyczynić się do poprawy dynamiki i prężności gospodarki. Model amerykański, który po kryzysie wykazał wyższy stopień odporności, może stanowić pod tym względem inspirację, tak samo jak inne nowe pomysły, min. dotyczące wzmocnienia roli pożyczkodawców niebędących bankami.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 292 final, pkt 4.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

3.4. Jednocześnie wyzwanie polega na dążeniu do konwergencji gospodarczej i społecznej, a tym samym do wzmocnienia finansowej i gospodarczej stabilności w UE. Należy przyjąć podejście jakościowe, charakteryzujące się solidnym i trwałym wzrostem gospodarczym i dobrobytem. Także przedsiębiorstwa, inwestorzy i oszczędzający powinni móc odnosić korzyści z unii rynków kapitałowych, ale jednocześnie nie może to oznaczać konieczności ponoszenia przez nich nadmiernego ryzyka.

3.5. Unia rynków kapitałowych ma również kluczowe znaczenie dla dalszego pogłębienia i dokończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej (UGW) i jest niezbędna dla jej urzeczywistnienia<sup>(13)</sup>. Komitet potwierdza tu swoje tradycyjne stanowisko w tym względzie<sup>(14)</sup>. Wraz z pełnoprawną unią bankową unia rynków kapitałowych powinna doprowadzić do prawdziwej unii finansowej, która jest jednym z czterech podstawowych filarów<sup>(15)</sup> unii gospodarczej i walutowej<sup>(16)</sup>. Dotychczas podjęto już kilka działań w tej dziedzinie i ważne jest kontynuowanie tych wysiłków.

3.6. Ponadto utworzenie unii rynków kapitałowych leży w interesie wszystkich państw członkowskich. Jak niedawno stwierdzono „kolejną ważną korzyścią [...] jest jej wkład w spójny wzrost gospodarczy między państwami członkowskimi, będący wynikiem lepszego obiegu i alokacji oszczędności w całej Unii”. Słabsze gospodarki powinny być zatem w stanie szybciej nadrobić swoje zaległości względem lepiej prosperujących gospodarek<sup>(17)</sup>. Dalej stwierdzono, że „z tego punktu widzenia brexit sprawia, że jeszcze bardziej istotne staje się skuteczne wdrażanie unii rynków kapitałowych i korzystanie przez europejski wzrost z usług zintegrowanego systemu finansowego”<sup>(18)</sup>.

3.7. W związku z tym Komitet uważa, że szybki postęp jest wysoce pożądany. Zgadza się z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2016 r.<sup>(19)</sup> oraz z innymi konkluzjami<sup>(20)</sup> w tym samym kontekście.

3.8. Ten szybki<sup>(21)</sup> śródkresowy przegląd planu działania umożliwia monitorowanie postępów i podjęcie działań w krótkim czasie. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż pozwala to na silniejszą i lepiej ukierunkowaną reakcję na różne przyszłe wyzwania, które pojawiają się w nieustannie zmieniających się okolicznościach politycznych i gospodarczych. Ponadto byłoby pożądane, by w przyszłości zapewnić przeprowadzanie tego rodzaju okresowych ocen w regularnych odstępach czasu. Komitet uważa, że różne zainteresowane strony powinny brać w tym aktywny i zaangażowany udział. Jest to tym bardziej istotne, że ostateczny sukces unii rynków kapitałowych zależeć będzie od tego, w jakim stopniu jej proponowane podstawowe elementy zostaną faktycznie przekształcone w rzeczywistość, a jednolity rynek autentycznie powstanie i będzie skutecznie wykorzystywany przez jak największą liczbę dostawców usług finansowych, przedsiębiorstw, inwestorów i oszczędzających.

3.9. W celu wdrożenia unii rynków kapitałowych pierwszeństwo powinny otrzymać te środki, które w największym stopniu przyczyniają się do konwergencji<sup>(22)</sup> i pozostawiają państwom członkowskim najmniej swobody w wykraczaniu poza to, co jest ściśle konieczne. Należy unikać różnic w transpozycji prawa UE do prawodawstwa krajowego, a także różnic w praktycznym stosowaniu tego prawa. Ponadto należy w miarę możliwości stosować podejście REFIT.

3.10. Zdaniem Komitetu unia rynków kapitałowych nie może być dobrowolną inicjatywą, która przyniesie korzyści tylko niektórym krajom, ale wręcz przeciwnie, powinna stać się rzeczywistością we wszystkich państwach członkowskich UE. Jest to bezwzględny wymóg. Niezmiernie ważne jest zatem, aby na szczeblu europejskim i w poszczególnych państwach członkowskich istniała (polityczna) wola stworzenia odpowiednich warunków i niezbędnych zachęt do tego, by móc zapewnić sukces i urzeczywistnienie tych planów.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, punkt I.

<sup>(14)</sup> Zob. także opinia EKES-u „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (zob. s. 124 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(15)</sup> Oprócz działań na rzecz zrealizowania unii finansowej konieczne jest ustanowienie autentycznej unii gospodarczej, unii fiskalnej i unii politycznej. Sprawozdanie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, czerwiec 2015 r.

<sup>(16)</sup> Zob. również „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, Sprawozdanie pięciu przewodniczących, czerwiec 2015 r.

<sup>(17)</sup> W związku z tym również asymetryczne skutki wstrząsów gospodarczych będą lepiej łagodzone.

<sup>(18)</sup> Zob. m.in. Vítor Constâncio, wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego, Effectiveness of Monetary Union and the Capital Markets Union [Skuteczność unii walutowej i unii rynków kapitałowych], Malta, 6 kwietnia 2017 r. <http://malta2017.eurofi.net/highlights-eurofi-high-level-seminar-2017/vitor-constancio-vice-president-european-central-bank/>.

<sup>(19)</sup> Zob. pkt 2.3 niniejszej opinii.

<sup>(20)</sup> Zob. przypis 13.

<sup>(21)</sup> Przeprowadzony w niecałe dwa lata po opublikowaniu planu działania.

<sup>(22)</sup> Zatem tam, gdzie to możliwe, należy na przykład dawać pierwszeństwo rozporządzeniom, a nie dyrektywom.

3.11. Nie może być żadnego ustępstwa w kwestii absolutnej konieczności ustanowienia unii rynków kapitałowych we wszystkich państwach członkowskich (zob. pkt 3.10 powyżej). Trzeba zatem przewidzieć instrumenty, które pozwolą ocenić faktyczne wysiłki podejmowane w celu osiągnięcia założonych celów i rzeczywisty postęp osiągany we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym Komitet zdecydowanie opowiada się za ustanowieniem systemu regularnej oceny postępów w realizacji unii rynków kapitałowych w państwach członkowskich i stosowaniu przy tym zarówno kryteriów ilościowych, jak i jakościowych. Wyniki powinny być podawane do wiadomości publicznej. Należy przewidzieć odpowiednie działania i środki w przypadku stwierdzenia niedociągnięć.

3.12. Oczekiwanym rezultatem powinno być ustanowienie unii rynków kapitałowych, która uosabiałaby integrację w całej UE, a jednocześnie uwzględniała potrzeby i aspiracje poszczególnych państw członkowskich. Nie powinno to jednak prowadzić do ponownej fragmentacji. W tym kontekście zrozumiałe jest, że rozwój regionalnych rynków kapitałowych jest bardzo ważny dla niektórych regionów i podmiotów gospodarczych mających w nich swoją siedzibę (działanie priorytetowe nr 9). Mogłoby to również ułatwić pobudzanie transgranicznego handlu i usług, co często jest droższe i trudniejsze niż wspieranie lokalnej wymiany handlowej.

3.13. Ponadto dalsza skuteczna realizacja unii rynków kapitałowych będzie wymagać konsekwentnej i spójnej polityki na wszystkich poziomach. Przy czym istotne jest, by odrzucać inicjatywy, które są niezgodne z unią rynków kapitałowych i/lub mogą prowadzić do rozdrobnienia, powstawania przeszkód lub innych barier.

3.14. Obecnie pełen przegląd podstawowych elementów unii rynków kapitałowych, wymienionych w dokumencie Komisji<sup>(23)</sup>, które mają (jeszcze) zostać wprowadzone do 2019 r., obejmuje co najmniej 38 środków i działań. Aby zachować wszystkie wspomniane powyżej szanse na powodzenie, można zadać pytanie, czy Komisja nie stara się zrobić zbyt wiele w bardzo krótkim czasie i czy nie lepiej byłoby skoncentrować się na ograniczonej liczbie priorytetów<sup>(24)</sup>. Niezależnie od odpowiedzi w każdym wypadku ważne jest, by działać w ramach zaproponowanego harmonogramu realizacji, w sposób jak najbardziej zorientowany na wyniki i tworzyć podstawy nieodwracalnej unii rynków kapitałowych.

3.15. Jak już Komitet stwierdził w swojej wcześniejszej opinii w sprawie planu działania, przywiązuje on ogromną wagę do finansowania MŚP, które stanowią siłę napędową europejskiej gospodarki i mają istotne znaczenie dla zatrudnienia. Po przeprowadzeniu omawianego średnioterminowego przeglądu EKES w dalszym ciągu ma pytania<sup>(25)</sup> dotyczące zasadności i skuteczności unii rynków kapitałowych dla MŚP.

3.16. W odniesieniu do MŚP, a zwłaszcza małych MŚP, należy dołożyć wszelkich starań w celu zapewnienia i/lub utrzymania łatwo dostępnego i atrakcyjnego finansowania bankowego, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i transgranicznym<sup>(26)</sup>. Należy również wspierać i ulepszać możliwości wykorzystania alternatywnych źródeł finansowania MŚP. Propozycje dotyczące sekurytyzacji (prostej, przejrzystej i standardowej sekurytyzacji (STS)), na których temat EKES opublikował już pozytywną opinię<sup>(27)</sup>, z pewnością stanowią krok w dobrym kierunku, ale nie są wystarczające. Również rozwój rynku wtórnego dla kredytów i pożyczek zagrożonych (działanie priorytetowe nr 4) oraz system obligacji zabezpieczonych mogą odegrać wiodącą rolę, podobnie jak promocja istniejących instrumentów polityki wsparcia dla MŚP.

#### 4. Spostrzeżenia i uwagi szczegółowe

4.1. Poniżej przedstawiono szereg uwag i komentarzy na temat niektórych działań priorytetowych<sup>(28)</sup> zapowiedzianych w dokumencie Komisji, które zwróciły uwagę Komitetu. Nie stanowią one wyczerpującej listy.

<sup>(23)</sup> Zob. załącznik do dokumentu Komisji, COM(2017) 292 final.

<sup>(24)</sup> Podczas seminarium wysokiego szczebla centrum eksperckiego EUROFI na Malcie (w dniach 5, 6 i 7 kwietnia 2017 r.) przeprowadzono wśród uczestników różne sondaże. Jedno z pytań brzmiało: „W jaki sposób można znacząco przyspieszyć utworzenie unii rynków kapitałowych?” 37 % respondentów odpowiedziało, że poprzez „skoncentrowanie się na kilku kluczowych priorytetach”, zaś 29 % wybrało odpowiedź: „poprzez poparcie polityczne dla zniesienia barier krajowych”. 12 % respondentów odpowiedziało: „budując jedno centrum finansowe w UE27” a kolejne 12 % uznało, że „nie jest możliwe znaczne przyspieszenie tworzenia unii rynków kapitałowych”. Czwartym i piątym wyborem było „zwiększenie konwergencji nadzorczej” (8 %) oraz „dalsze dostosowanie przepisów bankowych do specyfiki rynku finansowego UE” (3 %).

Inne pytanie brzmiało: „Jakie są dwa najważniejsze priorytety w UE27 na rzecz osiągnięcia celów unii rynków kapitałowych?” Trzy najczęstsze odpowiedzi to: „poprawa spójności przepisów dotyczących niewypłacalności oraz papierów wartościowych (21 %), „rozwój finansowania kapitałowego” (16 %) i „pomyślna realizacja krótkoterminowych priorytetów (sekurytyzacja, prospekty emisyjne itp.) (15 %).

Aby uzyskać więcej informacji na temat seminarium wysokiego szczebla EUROFI (w tym m.in. wyników sondaży), zob.: [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406\\_2.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406_2.en.html).

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17, pkt 1.6.

<sup>(26)</sup> Mamy do czynienia ze zróżnicowaną sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 1.

<sup>(28)</sup> O których nie wspomniano w innym miejscu niniejszej opinii.

4.2. Komitet z dużym zadowoleniem odnotowuje, że nadzór będzie zajmował kluczowe miejsce w wysiłkach na rzecz rozwoju unii rynków kapitałowych (działanie priorytetowe nr 1) i ma nadzieję, że aspektowi temu będzie się poświęcać szczególnie dużo uwagi. Nadzór na szczeblu europejskim ma do odegrania decydującą rolę, zarówno gdy chodzi o bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego i gospodarczego, jak i o osiągnięcie pożądanego integracji rynku oraz zniesienie nierówności i innych barier na jednolitym rynku, niezależnie od ich charakteru.

4.3. Dążenie do większej proporcjonalności przepisów w celu wspierania pierwszych ofert publicznych i firm inwestycyjnych (działanie priorytetowe nr 2) jest niezwykle cenne i niewątpliwie zasługuje na uwagę, jednocześnie jednak trzeba nadal zwracać uwagę na interesy i ochronę drobnych oszczędzających i inwestorów.

4.4. Zupełnie słusznie kładzie się nacisk na wzmocnienie wiodącej roli UE w odniesieniu do zrównoważonych inwestycji (działanie priorytetowe nr 6). Ważne jest bowiem, by umożliwić Europie odegranie wiodącej roli, jeśli chodzi o „dobry” i trwały wzrost. Należy w tym kontekście przyjąć podejście jakościowe. Istotne jest również, aby oszczędzający i inwestorzy otrzymywali odpowiednie informacje, np. informacje obejmujące wystarczająco długi okres czasu. Przykładowo, dane dotyczące wpływu inwestycji przechowywane są jedynie przez trzy lata. Należy rozważyć możliwość wydłużenia tego okresu.

4.5. Ponadto EKES podziela pogląd Komisji Europejskiej <sup>(29)</sup>, że należy skutecznie połączyć kapitał prywatny oraz środki z EFIS i innych funduszy UE w celu przeniesienia inwestycji do tych MŚP, które uzyskują pozytywne społeczne i ekologiczne efekty zewnętrzne, tym samym przyczyniając się także do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ONZ, a zwłaszcza celów nowego europejskiego filara praw socjalnych.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(29)</sup> COM(2017) 292 final, pkt 4.5.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej”**

[COM(2017) 291 final]

(2018/C 081/17)

Sprawozdawca: **David CROUGHAN**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	138/3/8
(za/przeciw/wstrzymało się):	

### **Preambuła**

Niniejsza opinia jest częścią szerszego pakietu czterech opinii EKES-u w sprawie przyszłości europejskiej gospodarki („Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”, „Polityka gospodarcza strefy euro”, „Unia rynków kapitałowych” i „Przyszłość finansów UE”) (1). Pakiet pojawia się w kontekście procesu refleksji nad białą księgą w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętego niedawno przez Komisję Europejską, i uwzględnia orędzie o stanie Unii wygłoszone w 2017 r. przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera. Zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie przyszłości Europy (2) i wcześniejszymi opiniami w sprawie ukończenia tworzenia UGW (3), we wspomnianym pakiecie opinii podkreśla się potrzebę kierowania się poczuciem wspólnego celu w zarządzaniu UE, które wykraczałoby daleko poza techniczne podejście i środki i byłoby przede wszystkim kwestią woli politycznej i wspólnej perspektywy.

### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Wspólna waluta i związane z nią instytucje stanowiły element stabilizujący podczas światowego kryzysu finansowego, a wcześniej przyniosły przedsiębiorcom i obywatelom korzyści w postaci niskiej inflacji i stóp procentowych, oraz ułatwiły transgraniczną wymianę handlową i podróżowanie.

1.2. Jednakże w dokumencie otwierającym debatę wyraźnie pokazano, że budowa UGW nie została dokończona, a filar polityki gospodarczej nie nadąza za filarem polityki pieniężnej w zakresie integracji na szczeblu UE, co negatywnie wpływa na jego zdolność wspierania polityki pieniężnej i krajowych polityk gospodarczych. Nie można jednak w nieskończoność odkładać decyzji o usunięciu braków instytucjonalnych i zarządczych, które częściowo przyczyniają się do utrzymującej się niestabilności strefy euro. Potrzeba zdecydowanej woli politycznej, aby wzmocnić komponent „unijny” w ramach UGW.

1.3. Ze względu na trendy protekcjonistyczne oraz ewentualną likwidację nadzwyczaj niskich stóp procentowych i luzowania ilościowego, sytuacja staje się coraz bardziej niepewna i pozostaje niewiele czasu na dokonanie postępów. EKES powtarza przywódcom politycznym, że jeszcze istotniejsze jest, aby Europejczycy – poprzez zwiększenie swojego wpływu

(1) Pakiet zawiera opinie EKES-u: „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa)” (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA-EN) (zob. s. 216 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Śródkokresowy przegląd unii rynków kapitałowych” (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (zob. s. 117 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (EESC-2017-02879-00-00-AC-TRA) oraz „Finanse UE do 2025 r.” (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-EN) (zob. s. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

(2) Rezolucja EKES-u „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania” z dnia 6 lipca 2017 r.

(3) Zob. np. opinie EKES-u „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10), oraz „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).



i władzy za sprawą pogłębionej integracji – poczuli, że łączy ich wspólny cel. EKES wzywa Komisję i Radę Europejską do podjęcia śmiałych decyzji jeszcze przed końcem obecnej kadencji, tak aby usprawnić konieczne aspekty zarządzania całą UE.

1.4. Jednym z najważniejszych elementów dla zapewnienia stabilności jest pozytywna konwergencja społeczno-gospodarcza różniących się od siebie gospodarek. Będzie to wymagało od polityków krajowych i partnerów społecznych uwzględnienia wymiaru europejskiego w prowadzonej na szczeblu krajowym debacie poświęconej polityce gospodarczej i fiskalnej. EKES opowiada się za wzmocnieniem „parlamentaryzacji” strefy euro, połączonej z powstaniem dużej komisji w Parlamencie Europejskim złożonej z deputowanych wszystkich państw strefy euro oraz tych krajów, które chcą do strefy przystąpić, w połączeniu ze wzmocnioną koordynacją ze strony parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW.

1.5. By zapewnić skuteczność, równowagę i sprawiedliwość, należy opracować i skoordynować krajową politykę na rzecz wzrostu gospodarczego i dobrobytu, również w ogólnym interesie strefy euro; przy tym należy zaangażować Parlament Europejski, parlamenty narodowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w proces europejskiego semestru w celu zapewnienia demokratycznej rozliczalności oraz odpowiedzialności. Wymiar społeczny musi być uwzględniony na równi z wymiarem gospodarczym.

1.6. EKES zauważa niedociągnięcia w zarządzaniu sektorem finansowym i w pełni popiera działania zmierzające do dokończenia budowania unii finansowej, w tym unii bankowej i unii rynków kapitałowych.

1.7. Konieczne są natychmiastowe rozwiązania pozwalające poradzić sobie z kredytami zagrożonymi, które obciążają zasoby finansowe i ludzkie banków, utrudniając finansowanie inwestycji, a także działają zniechęcająco na inwestorów, którzy obawiają się, że zyski z nowych inwestycji zostaną przeznaczone na spłaty kredytów zagrożonych.

1.8. Komitet popiera opracowanie do 2018 r. ram umożliwiających wprowadzenie papierów wartościowych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi (tzw. papierów typu SBBS), jak zaproponowano w dokumencie otwierającym debatę. W średnio długiej perspektywie utworzenie europejskiego bezpiecznego składnika aktywów byłoby konieczne, aby ograniczyć niestabilność rynków finansowych i zapewnić stabilność gospodarek państw członkowskich w przypadku wstrząsów asymetrycznych.

1.9. Konieczny jest budżet oparty na zasobach własnych przekraczający przewidziany w WRF 1 % PKB, by finansować wzmocniony Europejski Mechanizm Stabilności, który powinien przekształcić się w Europejski Fundusz Walutowy, zapewniający środki państwom członkowskim w kryzysie i stanowiący mechanizm ochronny dla sektora bankowego. Większy budżet powinien być również zasobem umożliwiającym podtrzymanie w strefie euro niezbędnego poziomu inwestycji w efektywną infrastrukturę przynoszącą korzyści całej Europie. Dostęp do tych środków powinien być powiązany z realizacją uzgodnionych postępów w dziedzinie norm gospodarczych i społecznych.

1.10. Potrzebna jest polityka fiskalna, która będzie w stanie pobudzić gospodarkę strefy euro w czasach pogorszenia koniunktury. W swojej obecnej formie reguły fiskalne i zalecenia dla poszczególnych krajów działają procyklicznie, prowadząc do jeszcze większego osłabienia już słabych gospodarek. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowi ważną część procesu europejskiego semestru i powinna należeć do najważniejszych środków zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej dla całej strefy euro. Należy zwrócić większą uwagę na niekorzystny wpływ, jaki mają na strefę euro państwa członkowskie, w których występuje chroniczna nadwyżka bilansu płatniczego.

1.11. EKES opowiada się za poszukiwaniem sposobów poprawy zarządzania gospodarczego w ramach UGW, na przykład przez utworzenie stanowiska stałego ministra finansów strefy euro, przy czym należy zapewnić pełną demokratyczną rozliczalność. Łączenie kompetencji przyczyni się do zwiększenia spójności polityk UGW, które są obecnie rozdrobione z powodu dużej liczby różnych instytucji.

## 2. Kontekst

2.1. W dniu 1 marca 2017 r. Komisja Europejska przedstawiła białą księgę w sprawie przyszłości Europy, a następnie kilka dokumentów dotyczących różnych dziedzin polityki europejskiej. Niniejsza opinia dotyczy trzeciego dokumentu otwierającego debatę: w sprawie **pogłębienia unii gospodarczej i walutowej**.

2.2. Wspólna waluta i związane z nią instytucje stanowiły element stabilizujący podczas światowego kryzysu finansowego, a wcześniej przyniosły przedsiębiorcom i obywatelom korzyści w postaci niskiej inflacji i stóp procentowych, oraz ułatwiły transgraniczną wymianę handlową i podróżowanie.

2.3. Jednakże dokument ten wyraźnie pokazuje, że UGW jest niekompletna, a filar gospodarczy nie nadąża za filarem walutowym integracji na szczeblu UE, co negatywnie wpływa na jego zdolność do pełnego wspierania polityki walutowej i krajowych polityk gospodarczych. W dokumencie nie poddaje się krytyce prowadzonej polityki lub podjętych czy też zablokowanych decyzji. Potrzeba zdecydowanej woli politycznej, aby wzmocnić komponent „unijny” w ramach UGW.

2.4. Unia Europejska musi zająć się naprawę istotną kwestią systemową: mianowicie w jaki sposób możemy stworzyć wspólną walutę i prowadzić jednolitą politykę pieniężną, jednocześnie podtrzymując **polityczną** decyzję o utrzymaniu polityki gospodarczej i fiskalnej na szczeblu krajowym.

2.5. Kryzys wyraźnie pokazał, jak bardzo nierealistyczne jest takie podejście. Niezdolność do połączenia niezbędnych elementów suwerenności i zbudowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi doprowadziło do braku solidarności. Rozbieżności między zróżnicowanymi gospodarkami strefy euro pogłębiały się w wyniku słabej i rozpaczliwie niekompletnej koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej, co spowodowało konieczność wprowadzenia środków antykryzysowych w procesie międzyrządowym. Nie dziwi zatem, że w strefie euro wyodrębniły się państwa-wierzyciele i państwa-dłużnicy, którym te pierwsze narzucały warunki, podczas gdy na horyzoncie nie pojawił się minister finansów strefy euro.

### 3. Argumenty za pogłębieniem UGW

3.1. EKES wzywał do pogłębienia UGW w wielu opiniach z ostatnich lat<sup>(4)</sup>. Z tego też względu z zadowoleniem przyjmuje i podziela przedstawioną przez Komisję argumentację przemawiającą za dokończeniem budowy unii gospodarczej i walutowej, jak również zauważa, że realia gospodarcze są różne w poszczególnych państwach, co pociąga za sobą zupełnie inne sposoby postrzegania wyzwań stojących przed strefą euro. Silniejsza UGW wymaga większej konwergencji.

3.2. EKES zdaje sobie sprawę z różnorodności opinii w państwach członkowskich w kwestii przyszłości Europy, co jest odbiciem ich historii i zróżnicowania. Nie można jednak w nieskończoność odkładać decyzji o usunięciu braków instytucjonalnych i zarządczych, które częściowo przyczyniają się do utrzymującej się niestabilności strefy, trwałej nierównowagi oraz bardzo zróżnicowanych wyników gospodarczych i społecznych osiągniętych przez państwa członkowskie<sup>(5)</sup>.

3.3. Nie udało nam się osiągnąć pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej państw członkowskich, którą – jak niektórzy uważali – mogła przynieść jednolita polityka pieniężna. Brak sukcesów w radzeniu sobie ze wszystkimi aspektami konkurencyjności w gospodarce realnej doprowadził do rozbieżności powodującej, że jednolita polityka pieniężna stała się nieodpowiednia dla wielu państw członkowskich, co znalazło odzwierciedlenie w powiedzeniu „uniwersalny rozmiar nie pasuje na nikogo”. EKES wyraził już swoje zastrzeżenia, że sprawozdanie pięciu przewodniczących, a następnie biała księga spowodują utratę dynamiki i pilnego charakteru.

3.4. Istnieje potrzeba postępu we wszystkich obszarach – gospodarczym i społecznym, finansowym, fiskalnym i politycznym – aby móc stworzyć niezbędne warunki do połączenia zasadniczych elementów suwerenności, bez obawy o wystąpienie pokusy nadużycia, tak by zapewnić funkcjonowanie UE dla dobra wszystkich. Doprowadzi to do zastąpienia obecnych nieoptymalnych struktur zarządzania oraz pozwole UE, a w szczególności strefie euro, odzyskać zaufanie obywateli i inwestorów oraz odgrywać pełną rolę w sprawach globalnych.

3.5. EKES jest zaniepokojony faktem, że od czasu kryzysu oraz ukazania się sprawozdania czterech przewodniczących w 2012 r. i sprawozdania pięciu przewodniczących w 2015 r. wymierne postępy w rzeczywistym pogłębieniu UGW są niewystarczające. Ogromnym problemem jest fakt nienadania pilnego charakteru kluczowym reformom instytucjonalnym przeprowadzanym w celu demokratycznego uprawomocnienia decyzji wykonawczych oraz egzekwowania wdrażania i zgodności. Ta luka w zakresie sprawowania rządów nasila tendencje ku populizmowi i rozwiązaniom krajowym i protekcyjnym w niektórych państwach członkowskich.

3.6. Na światowej arenie działań rośnie niepewność: niektóre kraje odchodzą od wolnego handlu ku protekcyjnym, wyjątkowo niskie stopy procentowe i luzowanie ilościowe, które podtrzymywały ożywienie gospodarcze w większości krajów rozwiniętych, muszą wkrótce zostać zarzucone, co przyniesie trudne do przewidzenia i prawdopodobnie negatywne skutki. Czas na poczynienie postępów jest obecnie ograniczony.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10); opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33); opinia EKES-u w sprawie: „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8); opinia EKES-u w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 28).

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

3.7. Pełna unia fiskalna i polityczna może stanowić projekt średnio- i długoterminowy, ale na krótką metę należy podjąć istotne działania w tym kierunku, aby wzmocnić UGW i zapewnić większą stabilność. EKES powtarza przywódcom politycznym, że jeszcze istotniejsze jest, aby Europejczycy – przez zwiększenie swojego wpływu i władzy za sprawą pogłębionej integracji – poczuli, że łączy ich wspólny cel.

3.8. EKES wzywa Komisję i Radę Europejską do podjęcia śmiałych decyzji przy niezbędnym i pełnym zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego jeszcze przed końcem obecnej kadencji, tak aby usprawnić konieczne aspekty zarządzania całą UE. Odkładanie zdecydowanego przystąpienia do niezbędnej reformy na czas kolejnej kadencji prowadzi do bierności, której mogą mieć już dość rynki i obywatele.

#### 4. Unia finansowa: zmniejszenie ryzyka i podział ryzyka

4.1. EKES zauważa niedociągnięcia w zarządzaniu sektorem finansowym i w pełni popiera działania zmierzające do dokończenia budowania unii finansowej, w tym unii bankowej i unii rynków kapitałowych.

4.2. Dokończenie budowy unii bankowej ma fundamentalne znaczenie dla pogłębienia UGW. Rozdrobnienie rynku i przepisów było istotnym czynnikiem stojącym na przeszkodzie zwalczeniu kryzysu finansowego. EKES przyznaje, że zrobiono wiele w celu skoordynowania tego sektora, wzywa jednak wszystkich uczestników do jak najszybszych postępów zmierzających do dokończenia budowy unii bankowej.

4.3. W szczególności ważne jest zakończenie prac realizowanych w ramach unii bankowej, by zwiększyć integrację finansową i podział ryzyka za pośrednictwem rynków finansowych. Istnieje pilna potrzeba ustanowienia do 2019 r. za pośrednictwem Europejskiego Mechanizmu Stabilności wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, tak aby zapewnić odpowiednie, sprawne i efektywne funkcjonowanie funduszu. Pozwoliłoby to również wyeliminować ewentualną polityczną stronniczość. EKES popiera pomysł, aby Europejski Mechanizm Stabilności przejął również funkcję Europejskiego Funduszu Walutowego oraz uzyskał dostęp do instrumentu budżetowego opartego na środkach własnych, po wprowadzeniu go zgodnie z prawem UE.

4.4. Bez opóźnień należy dążyć do europejskiego systemu gwarantowania depozytów<sup>(6)</sup>, uwzględniającego istniejące już systemy krajowe, by zagwarantować jednakową zwiększoną ochronę oszczędności na rachunkach depozytowych w całej Unii Europejskiej.

4.5. Aby zapewnić postęp w tych dziedzinach, należy kompleksowo zająć się kredytami zagrożonymi<sup>(7)</sup>, których liczba znacznie wzrosła podczas kryzysu. Kredyty te obciążają zasoby finansowe i ludzkie banków, utrudniając finansowanie nowych inwestycji, co jest niezbędne dla wzrostu gospodarczego. EBC, Komisja i rządy powinny połączyć siły w celu rozwiązania tego utrzymującego się od dawna problemu, przy czym należy działać w oparciu o przewodnią zasadę, że utrzymuje się obsługę spłacalnego zadłużenia, a w przypadku niespłacalnego zadłużenia dokonuje się szybkiej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Brak szybkiej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zniechęca potencjalnych inwestorów do podejmowania nowych inwestycji, ponieważ obawiają się oni wyprowadzania zysków z tych nowych inwestycji na potrzeby obsługi starych kredytów.

4.6. Lepsze ramy restrukturyzacji i upadłości dla całej strefy euro stanowią zasadniczą część procesu wychodzenia z kryzysu, przy czym wymaga to wykorzystania rynków wtórnych dysponujących specjalistyczną wiedzą. EKES opowiada się za uczeniem się na przykładach tworzenia banków likwidujących złe aktywa. UGW potrzebuje inteligentnych i zrównoważonych rozwiązań w zakresie kredytów zagrożonych, które obecnie wciąż dają powody do niepokoju.

4.7. EKES wzywa Komisję, by naciskała na utworzenie unii rynków kapitałowych, która byłaby istotnym źródłem dodatkowego finansowania dla większych przedsiębiorstw oraz odgrywałaby istotną rolę w podziale ryzyka. EKES przyznaje przy tym, że unia ta nie zapewni dodatkowego źródła finansowania dla MSP, szczególnie dla małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Bankowość będzie zatem nadal odgrywać kluczową rolę, wymagając od banków ponownego skoncentrowania się na zaspokajaniu potrzeb gospodarki realnej, dla której niezbędne są łatwy dostęp i zrównoważone finansowanie bankowe we wszystkich państwach członkowskich<sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 21), w szczególności jej pkt 1.1–1.3.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17), w szczególności jej pkt 3.3.1.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17), oraz opinia EKES-u „Śródkresowy przegląd unii rynków kapitałowych” (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (zob. s. 117 niniejszego Dziennika Urzędowego).

4.8. W perspektywie krótkoterminowej (do 2018 r.) Komitet popiera utworzenie ram umożliwiających wprowadzenie papierów wartościowych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi (tzw. papierów typu SBBS), jak zaproponowano w dokumencie otwierającym debatę i w projekcie programu prac Komisji na 2018 r. Papiery typu SBBS stwarzają możliwość przerwania więzi bank-skarb państwa przez zniesienie uprzywilejowania krajowych obligacji skarbowych oraz zróżnicowanie bilansów banków, a jednocześnie pozwalają uniknąć uwspólnienia długu. Niezbędne są konsultacje z podmiotami świadczącymi usługi finansowe w celu zapewnienia odpowiednich warunków regulacyjnych i zwiększenia udziału sektora prywatnego w podziale ryzyka.

4.9. W średnio długiej perspektywie (do 2025 r.) konieczne byłoby utworzenie europejskiego bezpiecznego składnika aktywów na wzór amerykańskich obligacji skarbowych, aby ograniczyć niestabilność rynków finansowych i zapewnić stabilność gospodarek państw członkowskich w przypadku wstrząsów asymetrycznych. EKES zalecał wykorzystanie obligacji unijnych i euroobligacji<sup>(9)</sup>. Omówiono także inne podobne propozycje, takie jak fundusz amortyzacji zadłużenia i fundusz bonów skarbowych strefy euro. Na podstawie wniosków grupy ekspertów mającej dokonać analizy korzyści i ryzyka różnych wariantów wspólnej emisji długu, Komisja powinna przedstawić konkretną propozycję co do tego, jakie instrumenty należy zastosować i w jakich ramach czasowych<sup>(10)</sup>. Aby uniknąć pokusy nadużycia, państwa członkowskie powinny móc korzystać z tego instrumentu, pod warunkiem zgodności ze skierowanymi do nich zaleceniami dla poszczególnych krajów.

## 5. Osiągnięcie ponownej konwergencji w bardziej zintegrowanej unii gospodarczej i fiskalnej

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraźne uznanie w dokumencie otwierającym debatę, że proces pozytywnej konwergencji w kierunku bardziej odpornych struktur gospodarczych i społecznych ma kluczowe znaczenie dla silniejszej UGW. Ze względu na różnorodność państw członkowskich uniwersalna polityka wymagająca całkowitej harmonizacji nie ma racji bytu, niemniej konieczne jest wspólne podejście, by uzyskać pewne wyniki.

5.2. Słabość polityki gospodarczej i fiskalnej w ramach UGW wynika zasadniczo z braku ogólnoeuropejskiej woli politycznej, by umożliwić zaangażowanie UE w krajowe polityki gospodarcze i fiskalne. EKES podkreślał już konieczność prowadzenia zmodernizowanego wzmocnionego dialogu makroekonomicznego, zwłaszcza z państwami strefy euro, co pomogłoby w większym stopniu uwzględniać wymiar strefy euro na poziomie krajowym. Ponadto należy stworzyć bardziej demokratyczny system podejmowania decyzji niż ten działający w Radzie Unii Europejskiej, której członkowie są odpowiedzialni tylko przed swoimi parlamentami narodowymi, a nie przed całą strefą euro.

5.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące dalszego wzmocnienia europejskiego semestru. By zapewnić skuteczność, równowagę i sprawiedliwość, należy opracować i skoordynować krajową politykę na rzecz wzrostu gospodarczego i dobrobytu, również w ogólnym interesie strefy euro; przy czym w proces europejskiego semestru – obejmującego polityki krajowe i europejskie – należy zaangażować Komisję, Radę Europejską, Parlament Europejski, parlamenty narodowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w celu zapewnienia demokratycznej rozliczalności oraz odpowiedzialności. Proces ten rozpoczął się już w bardzo ograniczonym stopniu, wymaga jednak większego zaangażowania na szczeblu krajowym oraz zgody wszystkich zainteresowanych stron. Przyczyniłoby się to do wzmocnienia euro, a ewentualne uproszczenie europejskiego semestru i nadanie mu większej przejrzystości zachęciłoby do jakże potrzebnego lepszego wdrażania reform.

5.4. Zmniejszenie zakłóceń równowagi makroekonomicznej ma kluczowe znaczenie dla stabilizacji w Europie. Wcześniej zakłócenia takie tymczasowo wyrównywano przez dewaluację waluty. Przy obecnym braku tego narzędzia mają miejsce niezwykle bolesne wewnętrzne dewaluacje, które powodują poważne pogorszenie sytuacji związane z wysokim bezrobociem i ujemnym wzrostem. Dla zapewnienia stabilności strefy euro i uniknięcia tak poważnych dostosowań należy zapobiegać narastaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

5.5. W związku z tym w dialogu makroekonomicznym na szczeblu krajowym należy wziąć pod uwagę ten wymiar europejski. Kluczowym elementem europejskiego semestru jest wczesne wykrywanie i unikanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które odzwierciedlają różne poziomy szeroko rozumianej konkurencyjności (zob. punkt 5.6). Polityka krajowa powinna opierać się na solidnej wiedzy na temat wpływu proponowanych strategii politycznych na konkurencyjność w strefie euro, a także uwzględniać zmiany w strefie euro, które mogą wymagać reakcji w obszarze konkurencyjności. Wkład lokalnych urzędników Komisji ds. europejskiego semestru oraz niezależnych krajowych rad ds. konkurencyjności, powiązanych z siecią w strefie euro, może okazać się użyteczny jako odbicie polityki gospodarczej i społecznej<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Dziesięć lat po wprowadzeniu euro i co dalej?” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 8); 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>(10)</sup> Zob. opinię EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35).

5.6. Istotnym elementem w tych dyskusjach jest wymiar społeczny, który był do tej pory zaniedbywany w procesie europejskiego semestru, co powiększa deficyt społeczny UE, negatywnie wpływając na życie milionów obywateli UE. Napędza to również tendencje populistyczne i ogólne niezadowolenie z UE. Przyjęcie zaktualizowanej definicji konkurencyjności („konkurencyjność 2.0”) <sup>(12)</sup> – mającej obejmować „zdolność kraju [...] do realizacji [...] celów wykraczających poza PKB” i mierzonej na podstawie trzech filarów: dochodowego, społecznego i związanego ze zrównoważonością – mogłoby zaowocować większą kompleksowością procesu europejskiego semestru.

5.7. EKES zgadza się, że wdrażanie krajowych polityk, gdzie kompetencje pozostają na poziomie krajowym, mogłoby być koordynowane w ramach procesu europejskiego semestru <sup>(13)</sup>.

5.8. EKES popiera uwarunkowanie dostępu do funduszy unijnych i potencjalnego instrumentu stabilizacji osiągnięciem uzgodnionych postępów w zakresie norm gospodarczych i socjalnych, a także koniecznymi przekształceniami w wyniku cyfryzacji, wszystko ze względu na dobro obywateli. Byłoby to monitorowane w ramach europejskiego semestru <sup>(14)</sup>. Pozostające daleko w tyle gospodarki niektórych krajów, które dążą do wypełnienia skierowanych do nich zaleceń, powinny kwalifikować się do pomocy z Funduszu Spójności w odniesieniu do efektywnych inwestycji, które ułatwiłyby nadrobienie zaległości lub zapewnienie niezbędnej infrastruktury z ogólną korzyścią dla całej Europy.

5.9. EKES zgadza się, że obecny budżet UE w wysokości zaledwie 1 % PKB jest niewystarczający i nieodpowiedni do pełnienia funkcji stabilizacyjnej, zaś po brexicie stanie się jeszcze bardziej niewystarczający. EKES popiera pogląd, że strefa euro odniosłaby znaczne korzyści dzięki dużym zdolnościom stabilizacyjnym w przypadku poważnych wstrząsów asymetrycznych <sup>(15)</sup>. Uznaje, że taka funkcja nie powinna doprowadzić do stałych transferów ani powodować pokusy nadużycia.

5.10. EKES popiera propozycję zbadania możliwości rozwoju mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro, którego celem byłoby utrzymanie w strefie euro niezbędnego poziomu inwestycji w wydajną infrastrukturę, np. w obszarze transportu, rewitalizacji miast, edukacji, badań i ekologicznej transformacji <sup>(16)</sup>. Ten mechanizm zdolności fiskalnej mógłby również stanowić źródło finansowania dla Europejskiego Mechanizmu Stabilności, który z czasem powinien zostać przekształcony w Europejski Fundusz Walutowy na potrzeby finansowania funduszy zarządzania kryzysowego.

5.11. Konieczny jest skuteczny plan inwestycyjny służący generowaniu zysków osiągniętych dzięki wzrostowi gospodarczemu, spójności społecznej i solidarności, po to by zapobiegać rosnącym nierównościom społecznym i przyczynić się do integracji gospodarczej i dobrobytu Europy. EKES potwierdził, że należy dopuścić stosowanie pełnej złotej reguły budżetowej w odniesieniu do efektywnych inwestycji publicznych, co należy uwzględnić w zmianach reguł fiskalnych.

5.12. Należy usprawnić i rozwinąć przed kolejną kadencją podejście oparte na regułach fiskalnych, tak aby zapobiec politykom procyklicznym. Należy uwzględnić panujące warunki lokalne. Saldo strukturalne okazało się niewiarygodną, nieobserwowalną zmienną jako podstawa wykonalnych zmian polityki w procesie zaleceń dla poszczególnych krajów.

5.13. Zbyt duży nacisk kładzie się na redukcję zadłużenia przez czasami daremną konsolidację budżetową, a zbyt mały na przynoszące większe efekty środki mające na celu zwiększenie wzrostu PKB. W ramach europejskiego semestru przypisuje się znacznie większą wagę redukcji rocznego deficytu finansów publicznych jako sposobowi zaradzenia wysokiej relacji długu do PKB niż przynoszącym większe efekty środkom mającym na celu zwiększenie wzrostu PKB <sup>(17)</sup>.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35).

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10); opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33); opinia EKES-u w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 28); opinia EKES-u w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10).

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33); opinia EKES-u w sprawie: „Ukończenie tworzenia unii gospodarczej i walutowej: rola polityki podatkowej” (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24).

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u „Finanse UE do 2025 r.”, (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA) (zob. s. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33); opinia EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41); opinia EKES-u w sprawie Programu wspierania reform strukturalnych (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 47); opinia EKES-u w sprawie śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63).

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33).

5.14. EKES uważa, że do 2019 r. należy wprowadzić zmiany w celu naprawienia „obecnej sytuacji budżetowej [w której] rozkład korekty budżetowej między poszczególne kraje jest wyraźnie nieoptymalny”<sup>(18)</sup>.

5.15. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowi ważną część procesu europejskiego semestru i powinna należeć do najważniejszych środków zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej dla całej strefy euro. Należy zlikwidować wewnętrzną asymetrię w przypadkach, gdy utrzymująca się pozytywna nierównowaga nie jest oceniana negatywnie, a ujemna nierównowaga podlega karze<sup>(19)</sup>. Nie tylko kara finansowa pogarsza już złą sytuację, ale również chroniczne nadwyżki w niektórych państwach członkowskich mogą jeszcze bardziej pogorszyć sytuację deficytu w sąsiednim państwie.

## 6. Wzmocnienie architektury unii gospodarczej i walutowej oraz zwiększenie demokratycznej rozliczalności

6.1. Unia gospodarcza i walutowa nie jest celem samym w sobie. Jest to sposób optymalizacji możliwości osiągnięcia: trwałego wzrostu gospodarczego, dobrych miejsc pracy, konwergencji gospodarczej i społecznej; stabilności i dobrobytu dla **wszystkich** państw członkowskich dzięki wspólnemu działaniu; odpowiedzialności gospodarczej, idącej w parze z solidarnością; oraz ograniczenia ryzyka, które idzie w parze z podziałem ryzyka. Strefa euro musi dokonać tych niezbędnych postępów, przy czym musi pozostać otwarta na pozostałe państwa członkowskie. EKES zgadza się, że większa przejrzystość, dobra komunikacja i większe zaangażowanie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego jest konieczne i – wraz ze wzmocnieniem roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji – przyczyni się do zwiększenia demokratycznej rozliczalności.

6.2. EKES opowiada się za wzmocnieniem „parlamentaryzacji” strefy euro, połączonej z powstaniem dużej komisji w Parlamencie Europejskim złożonej z deputowanych wszystkich państw strefy euro oraz tych krajów, które chcą do strefy przystąpić, w połączeniu ze wzmocnioną koordynacją ze strony parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW (COSAC+)<sup>(20)</sup>. Jak wspomniano w pkt 5.2 i 5.3, Parlament Europejski w szczególności, a także parlamenty narodowe, partnerzy społeczni i całe społeczeństwo obywatelskie powinny odgrywać ważną rolę w demokratyzacji procesu europejskiego semestru.

6.3. EKES opowiada się za poszukiwaniem sposobów poprawy zarządzania gospodarczego w ramach UGW, na przykład przez utworzenie stanowiska stałego ministra finansów strefy euro, przy czym należy zapewnić pełną demokratyczną rozliczalność. Łączenie kompetencji przyczyni się do zwiększenia spójności polityk UGW, które są obecnie rozdrobione z powodu dużej liczby różnych instytucji. Przed podjęciem działań należy wyznaczyć kurs polityki fiskalnej strefy euro, a minister finansów powinien określić, w jaki sposób należy ten kurs osiągnąć. Obecny kurs polityki fiskalnej stanowi sumę sald budżetowych wszystkich państw członkowskich, zaś kierunek polityki fiskalnej dla strefy euro jest przypadkowy.

6.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane wzmocnienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności, tak aby stał się on w pełni funkcjonalnym instrumentem zarządzania kryzysowego. Jego przekształcenie w Europejski Fundusz Walutowy, zgodnie z postanowieniami europejskich traktatów, z uwzględnieniem istotnej roli Parlamentu Europejskiego, przyczyni się do wzmocnienia demokratycznej legitymacji i przyspieszenia procesu podejmowania decyzji.

6.5. Należy zaprzestać wykorzystywania systemu międzyrządowego jako metody zarządzania UE i należy dokonać przeglądu reguł fiskalnych przed ich włączeniem do prawa Unii.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(18)</sup> COM(2016) 727 final.

<sup>(19)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33).

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE”**

[COM(2017) 358 final]

(2018/C 081/18)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**Współsprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 4.8.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	138/8/14
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**Preambuła**

Niniejsza opinia jest częścią szerszego pakietu czterech opinii EKES-u w sprawie przyszłości europejskiej gospodarki („Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”, „Polityka gospodarcza strefy euro”, „Unia rynków kapitałowych” i „Przyszłość finansów UE”) (1). Pakiet pojawia się w kontekście procesu refleksji nad białą księgą w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętego niedawno przez Komisję Europejską, i uwzględnia orędzie o stanie Unii wygłoszone w 2017 r. przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera. Zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie przyszłości Europy (2) i wcześniejszymi opiniami w sprawie ukończenia tworzenia UGW (3), we wspomnianym pakiecie opinii podkreśla się potrzebę kierowania się poczuciem wspólnego celu w zarządzaniu UE, które wykraczałoby daleko poza techniczne podejście i środki i byłoby przede wszystkim kwestią woli politycznej i wspólnej perspektywy.

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES uważa, że choć z jednej strony w dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE określa się niektóre wyzwania, jakim będzie musiała stawić czoła Unia w nadchodzących latach, to z drugiej kładzie się nacisk na powiązanie ewentualnych rozwiązań budżetowych z pięcioma różnymi scenariuszami przedstawionymi przez Komisję Europejską w białej księdze w sprawie przyszłości Europy.

1.2. EKES ponownie zwraca uwagę na to, że aby przezwyciężyć kryzys polityczny UE wynikający z braku strategicznej wizji przyszłości i braku możliwości odpowiedniego reagowania na kryzys gospodarczy i finansowy, obywatele europejscy potrzebują więcej (i lepszej) Europy, a nie mniej Europy. Rosną rozbieżności między obawami i oczekiwaniami obywateli Europy, którzy domagają się konkretnych korzyści w życiu codziennym, a ograniczonymi uprawnieniami i zasobami finansowymi przyznanymi obecnie UE. Projekt europejski i sama Unia stają się mniej wiarygodne i są kwestionowane, co przekłada się na rozprzestrzenianie się obecnych postaw nacjonalistycznych i populistycznych.

(1) Pakiet zawiera opinie EKES-u: „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa)” (zob. s. 216 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Śródkokresowy przegląd unii rynków kapitałowych” (zob. s. 117 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (zob. s. 124 niniejszego Dziennika Urzędowego) oraz „Finanse UE do 2025 r.”.

(2) Rezolucja EKES-u z dnia 6 lipca 2017 r.: „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

(3) Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10 oraz Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

1.3. EKES zgadza się z podejściem przedstawionym w dokumencie otwierającym debatę, zgodnie z którym podstawową zasadą budżetu UE powinno być dążenie do uzyskania europejskiej wartości dodanej przez osiąganie rezultatów lepszych od tych, które można otrzymać w ramach poszczególnych, nieskoordynowanych ze sobą budżetów krajowych. Wymaga to porzucenia logiki opartej na „sprawiedliwym zwrocie”, na podziale państw członkowskich na płatników i beneficjentów netto i na doraźnych korektach przyznawanych poszczególnym państwom członkowskim.

1.4. Unia powinna najpierw określić priorytety polityczne o wysokiej europejskiej wartości dodanej, a dopiero później zasoby niezbędne do ich osiągnięcia i opracować reformę budżetu UE. W tym kontekście EKES uważa, że jest mało realistyczne, aby budżet UE nadal odpowiadał mniej niż 1 % dochodów i jedynie 2 % wydatków publicznych 28 państw członkowskich, ponieważ taki poziom budżetu nie jest odpowiedni względem wyzwań, wstrząsów i kryzysów, którym należy sprostać.

1.5. Reforma budżetu UE powinna z konieczności dotyczyć poprawy jakościowej obejmującej ponowne określenie jego struktury – zarówno w odniesieniu do rozdziałów dotyczących wydatków, jak i zasobów własnych – przy czym należy uwzględnić odpowiednie kryteria racjonalizacji, efektywności i skuteczności oraz zapewnić bezpośrednią i przejrzystą komunikację z obywatelami.

1.6. Ilościowe i jakościowe dostosowanie budżetu wymaga poważnych i dogłębnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, w tym reprezentowanym w ramach EKES-u, tak aby odzwierciedlić rzeczywiste potrzeby regionów i zapewnić korzyści dla wszystkich obywateli w imię interesu publicznego.

1.7. W odniesieniu do wydatków EKES zalicza w poczet programów o wysokiej europejskiej wartości dodanej średnio- i długoterminowe inwestycje na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego, zatrudnienia, innowacyjności i konkurencyjności; ochronę znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji regionów i szczególnie narażonych grup społecznych; elastyczne i wczesne reagowanie na wstrząsy asymetryczne i nagłe kryzysy, w tym za pośrednictwem osobnego budżetu strefy euro.

1.8. W szczególności EKES uważa, że istotna jest funkcja stabilizacji makroekonomicznej w strefie euro, ponieważ negatywne skutki dla grup społecznych oraz sektorów przemysłowych „przegrywających” w procesie globalizacji i rewolucji technologicznej są jedną z przyczyn kryzysu strategicznego UE i rodzących się nastrojów populistycznych.

1.9. W odniesieniu do dochodów EKES zgadza się z analizą przedstawioną w sprawozdaniu Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych pt. „Future financing of the EU” [Przyszłe finansowanie UE], która zmierza do ustanowienia nowego budżetu składającego się w większości z niezależnych, przejrzystych i równych zasobów własnych, bez dodatkowego obciążenia dla obywateli znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji oraz dla MŚP.

1.9.1. EKES przywołuje swoją pozytywną ocenę wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), jak również transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla. Nałożenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania na szczeblu europejskim umożliwiłoby podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i pozwoliłoby przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej.

1.10. EKES uważa, że wpływ brexitu na wieloletnie ramy finansowe (WRF) po roku 2020 z jednej strony może zagrozić projektowi UE, wskutek negocjacji prowadzonych przez państwa członkowskie w oparciu o zasadę „sprawiedliwego zwrotu”, a z drugiej – może jednak stać się istotną szansą, ponieważ może doprowadzić do jakościowej i ilościowej poprawy budżetu UE przez potwierdzenie zasady „europejskiej wartości dodanej”.

1.10.1. Z tego względu EKES uważa, że wskazane jest jak najszybsze:

- przeprowadzenie przez Komisję ilościowej oceny wpływu brexitu – na podstawie różnych scenariuszy zakładających twardy lub miękki brexit – na system dochodów i wydatków UE oraz wynikających z niego skutków dla WRF po roku 2020,
- zainicjowanie przejrzystej i publicznej debaty na temat WRF po roku 2020 z podmiotami instytucjonalnymi, gospodarczymi i społecznymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i obywateli UE,
- nie należy przy tym umniejszać zasobów przeznaczonych na politykę spójności i cele społeczne.



W ten sposób można będzie ułożyć system rozbieżnych i sprzecznych interesów stron, opracowując wspólne rozwiązanie dotyczące WRF po roku 2020.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Podejście przyjęte w *dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE* wiąże możliwe rozwiązania budżetowe z wyzwaniami stojącymi przed Unią w oparciu o pięć różnych scenariuszy przedstawionych przez Komisję w *białej księdze w sprawie przyszłości Europy*. EKES skrytykował to podejście w niedawnej rezolucji dotyczącej białej księgi<sup>(4)</sup>, określając pięć scenariuszy mianem „sztucznych”, ponieważ odnoszą się wyłącznie do państw członkowskich i nie mają żadnego bezpośredniego znaczenia dla obywateli europejskich, którzy oczekują wspólnej i jasnej strategii.

2.1.1. Oznacza to zmarnowanie istotnej okazji, ponieważ większa część dokumentu – dotycząca wartości dodanej finansów europejskich, określenia tendencji i wyzwań oraz różnych możliwości w odniesieniu do przyszłości finansów UE – przedstawia analizę godną szerokiego poparcia, lecz nie zawiera propozycji wspólnej, efektywnej i skutecznej polityki.

2.2. W ciągu ostatnich kilku lat EKES<sup>(5)</sup> zwracał uwagę na nierozstrzygnięte problemy europejskiej gospodarki i społeczeństwa, podstawowe zasady, których należy przestrzegać, oraz sposoby pobudzenia i zapewnienia większej skuteczności działań instytucji unijnych. EKES wielokrotnie zwracał uwagę na to, że obywatele europejscy potrzebują więcej (i lepszej) Europy<sup>(6)</sup>, a nie mniej Europy właśnie dlatego, że kryzys polityczny UE wynika z braku strategicznej wizji przyszłości i braku zdolności do odpowiedniego reagowania na kryzys gospodarczy i finansowy.

2.3. W 2016 r. EKES stwierdził w odniesieniu do śródk okresowego przeglądu WRF na lata 2014–2020<sup>(7)</sup>, że należy uznać wysiłki Komisji, w szczególności wprowadzone przez nią formy elastyczności, aby stawić czoła nieprzewidzianym kryzysom, jak również jej podejście ukierunkowane na wyniki i wydajność. Niemniej konkretne propozycje i przydzielone zasoby wydawały się już wtedy niewystarczające, aby sprostać wyzwaniom i priorytetowym celom UE, ponieważ WRF są wynikiem mało ambitnego kompromisu między, z jednej strony, państwami członkowskimi zainteresowanymi swoim „saldem netto”, a z drugiej strony korzyściami dla konkretnych grup interesów, a nie instrumentem służącym realizacji interesów UE jako całości.

2.4. W tym kontekście można poprzeć podejście przedstawione w dokumencie otwierającym debatę, zgodnie z którym istota zmodernizowanego budżetu UE zasadza się na „wartości dodanej wynikającej z łączenia zasobów i osiągnięcia wyników niemożliwych do osiągnięcia za pomocą nieskoordynowanych wydatków krajowych”<sup>(8)</sup>.

2.5. Aby zapewnić więcej Europy i lepszą Europę, należy najpierw określić priorytety polityczne o wysokiej europejskiej wartości dodanej, a następnie określić zasoby niezbędne do ich osiągnięcia, w oparciu o które należy opracować reformę budżetu UE. W takim scenariuszu nie byłoby już możliwe, aby Unia przeznaczyła na swój budżet mniej niż 1 % dochodów i jedynie 2 % wydatków publicznych 28 państw członkowskich, przy czym proces ten ma charakter regresywny<sup>(9)</sup>. Taki poziom budżetu nie jest odpowiedni względem nowych wyzwań, którym UE musi sprostać, ani wstrząsów i kryzysów, na które musi odpowiedzieć.

2.5.1. Ilościowemu zwiększeniu budżetu Unii powinna towarzyszyć jego znaczna poprawa jakościowa obejmująca ponowne określenie struktury budżetowej, zarówno w odniesieniu do rozdziałów dotyczących wydatków, jak i zasobów własnych. W tym celu konieczne jest uwzględnienie odpowiednich kryteriów racjonalizacji, efektywności i skuteczności budżetu oraz zapewnienie bezpośrednich i przejrzystych form komunikacji z obywatelami.

2.5.2. Ilościową i jakościową poprawę budżetu UE należy przeprowadzić również w drodze poważnych i dogłębnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, reprezentowanym w ramach EKES-u, tak aby zagwarantować, że rozdziały dotyczące wydatków skutecznie odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby regionów i pozytywnie wpływają na dobrostan obywateli w imię interesu publicznego.

<sup>(4)</sup> Rezolucja EKES-u z dnia 6 lipca 2017 r. „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”: „EKES nie uważa, by dokonywanie wyboru spośród scenariuszy stanowiło owocną metodę rozbudzania wspólnego poczucia celu czy też określania przyszłej drogi”. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 32, Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

<sup>(6)</sup> Por.: „[...] ustawienie wskaźników pomocniczości w pozycji »więcej Europy« oraz »lepsza Europa« [...]”, Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 36.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63, pkt 1.1.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 358 final, s. 6 (wersj angielskiej).

<sup>(9)</sup> Na mocy decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom) pułap budżetu ustalono na poziomie 1,2 % dochodu narodowego brutto (DNB), ale zgodnie z logiką przedstawioną w niniejszej opinii (konieczność określenia najpierw priorytetów politycznych, a następnie zasobów niezbędnych do ich osiągnięcia) nie należy ograniczać budżetu UE z góry określonym pułapem.

2.6. Wraz z pojawieniem się nowych wyzwań związanych ze zmieniającą się sytuacją geopolityczną i koniecznym dostosowaniem się do konsekwencji kryzysu gospodarczego i finansowego budżet UE nieprzypadkowo okazuje się całkowicie nieodpowiedni, co prowadzi do kryzysu gospodarczo-finansowego, który przeradza się w kryzys społeczny, a w końcu polityczny.

2.6.1. Jest to kryzys polityczny wynikający z rozbieżności między rosnącymi obawami i związanymi z nimi oczekiwaniami obywateli europejskich wobec UE, którzy domagają się zapewnienia konkretnych korzyści odczuwalnych w życiu codziennym, a obecnymi ograniczonymi uprawnieniami i zasobami finansowymi przyznanymi Unii. To te rozbieżności prowadzą do rosnącego niezadowolenia oraz rozpowszechniania się postaw nacjonalistycznych i populistycznych, które podają w wątpliwość projekt europejski i samą Unię.

2.7. Debata nad przyszłością UE toczy się bowiem w historycznym momencie naznaczonym niepokojem i niepewnością europejskich obywateli co do kwestii gospodarczych, społecznych, politycznych i instytucjonalnych<sup>(10)</sup>. Po pierwsze, wciąż silnie odczuwane są skutki kryzysu finansowego i gospodarczego, zwłaszcza w najbardziej dotkniętych nim państwach członkowskich, na niektórych obszarach geograficznych, a w szczególności w grupach społecznych o średnich i niskich dochodach. Po drugie, obserwuje się wynikający z powyższego powszechny sceptycyzm dotyczący zdolności polityki, państw członkowskich i Unii Europejskiej do utrzymania dobrobytu gospodarczego i spójności społecznej w dobie globalizacji i międzynarodowej konkurencji<sup>(11)</sup>. Po trzecie, ma miejsce rosnący napływ migrantów i uchodźców uciekających przed wojnami i ubóstwem w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Po czwarte, niedawne wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE jasno pokazało, że Unia nie jest oczywistym i nieodwracalnym wyborem i że inne państwa członkowskie mogłyby podążać w tym samym kierunku.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. W zakresie wydatków kluczowym elementem jest zasada europejskiej wartości dodanej, choć może ona wydać się paradoksalna na obecnym etapie historii, kiedy to z jednej strony coraz donośniej słychać głosy domagające się większej niezależności rządów krajowych, aż po drastyczne rozwiązania zakładające wystąpienie z UE, a z drugiej trudno jest obecnie bronić logiki „sprawiedliwego zwrotu”, a także podziału państw członkowskich na płatników i beneficjentów netto i doraźnych korekt przyznawanych poszczególnym państwom członkowskim.

3.1.1. Niemniej Komisja słusznie podkreśliła tę zasadę, ponieważ szeroki konsensus polityczny wspierający działania UE może umożliwić ukierunkowanie jej budżetu na osiągnięcie na szczeblu unijnym rzeczywistych korzyści dla obywateli europejskich, niemożliwych do uzyskania samodzielnie przez poszczególne państwa członkowskie.

3.1.2. Z tego powodu EKES podziela stanowisko Komisji, że zasada europejskiej wartości dodanej powinna znaleźć się w centrum debaty nad przyszłością europejskich finansów i powinna obejmować<sup>(12)</sup>:

- osiągnięcie celów określonych w podstawowych zasadach prawa unijnego, w szczególności w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiającego cel zapewnienia obywatelom godnych warunków życia, przy jednoczesnym poszanowaniu ich dobrobytu<sup>(13)</sup>,
- opracowanie budżetu uwzględniającego tworzenie europejskich dóbr publicznych, które mogą przyczynić się do obrony podstawowych wolności europejskich, jednolitego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej<sup>(14)</sup>.

3.1.3. W tym kontekście kluczowe staje się pełne wdrożenie art. 311 TFUE, zgodnie z którym „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”.

3.2. Dokument otwierający debatę zawiera wiele dowodów na to, że z globalnymi wyzwaniami i kryzysami należy koniecznie radzić sobie na szczeblu europejskim, odpowiednio koncentrując środki z budżetu UE, wykorzystując synergie z budżetami krajowymi i ukierunkowując je na programy o wysokiej europejskiej wartości dodanej, które mogą zapewnić:

- pobudzanie średnio- i długoterminowych inwestycji na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego, zatrudnienia, innowacyjności i konkurencyjności, w obliczu stagnacji wydajności i inwestycji, starzenia się społeczeństwa i zmiany klimatu,

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63, pkt 2.3.

<sup>(11)</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.

<sup>(12)</sup> COM(2017) 358 final, s. 9 (wersji angielskiej).

<sup>(13)</sup> „Celem Unii Europejskiej jest wspieranie pokoju, unijnych wartości i dobrobytu zamieszkujących ją narodów”.

<sup>(14)</sup> „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego [...]” (art. 3 ust. 3 TUE).

- ochronę znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji regionów i szczególnie narażonych grup społecznych, którym zagrażają zarówno utrzymujący się kryzys gospodarczy, jak i negatywne konsekwencje globalizacji<sup>(15)</sup>.
- elastyczne i wczesne reagowanie zarówno w wypadku dochodów, jak i wydatków na wstrząsy asymetryczne, które dotyczą niektóre państwa członkowskie, jak również na kryzys migracyjny i uchodźczy, obawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, zewnętrzne sytuacje kryzysowe i wspólną obronę.

3.3. Wśród elementów o najwyższej europejskiej wartości dodanej znajdują się środki określone już przez EKES w odniesieniu do WRF, uzupełnione takimi środkami przewidzianymi w rezolucji EKES-u w sprawie białej księgi, jak<sup>(16)</sup>:

- skoordynowana europejska polityka przemysłowa mająca na celu zwiększanie zatrudnienia i pobudzanie konkurencyjności w społecznej gospodarce rynkowej przez sprzyjanie dialogowi między wszystkimi zainteresowanymi stronami, stymulowanie inwestycji i wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- pozytywna konwergencja społeczna odbywająca się równoległe z konwergencją gospodarczą w zakresie zatrudnienia i wyników społecznych przez wdrożenie europejskiego filaru praw socjalnych i rozszerzenie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS),
- polityka migracyjna zapewniająca uchodźcom ochronę przewidzianą w prawie międzynarodowym oraz integrację w UE, wspólny system azylowy, przeciwdziałanie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi, wspieranie legalnych szlaków migracji,
- przeciwdziałanie zmianie klimatu na podstawie porozumienia paryskiego i transformacja ekologiczna, przy czym należy uwzględnić promowanie agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 we wszystkich obszarach polityki UE,
- reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) umożliwiająca osiągnięcie celów dotyczących jakości środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, bezpieczeństwa żywnościowego i wspierania dochodu rolników,
- reforma polityki spójności, przy czym należy wyraźnie określić wyniki, systematycznie je weryfikować podczas wdrażania i przeprowadzić ocenę skutków ex post, wspierając jednocześnie przejrzystość i promując ustanawianie partnerstw,
- finansowanie dużych inwestycji w infrastrukturę, sieci transeuropejskie, badania naukowe i innowacje, poczynwszy od Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i programu „Horyzont 2020”,
- osobny budżet strefy euro zdolny do tymczasowego, lecz znaczącego transferu zasobów w razie wstrząsów o zasięgu regionalnym, przeciwdziałania poważnej recesji w strefie euro jako całości i zapewnienia niezbędnej stabilności finansowej<sup>(17)</sup>, z funkcją stabilizacji makroekonomicznej na rzecz ochrony inwestycji oraz walki z bezrobociem i niepewnym zatrudnieniem.

3.3.1. Funkcja stabilizacji makroekonomicznej jest szczególnie istotna, ponieważ jedną z przyczyn kryzysu strategicznego UE i rodzących się nastrojów populistycznych są negatywne skutki dla grup społecznych oraz sektorów produkcji „przegrywających” w procesie globalizacji i przemian w dziedzinie technologii i informatyki. Podczas gdy z jednej strony państwa członkowskie mają mniejszą możliwość niezależnego działania i wpływania na rynek pracy i system opieki społecznej, z drugiej strony nie utworzono jeszcze na szczeblu europejskim żadnych sieci ochrony socjalnej, które umożliwiałyby wszystkim obywatelom korzystanie ze wzrostu i globalnej konkurencji<sup>(18)</sup>.

3.4. Budżet UE powinien zatem dostarczać środków niezbędnych do osiągnięcia strategicznych priorytetów, a w jego strukturze oraz sposobie jego oceny i aktualizacji powinno się uwzględniać odpowiednie kryteria racjonalizacji, efektywności i skuteczności<sup>(19)</sup>:

- przyjęcie podejścia w większym stopniu ukierunkowanego na wydajność i wyniki,

<sup>(15)</sup> COM(2017) 240 final, pkt 2; „Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries” [Nierównomierny rozwój? Rozkład dochodów i ubóstwo w krajach OECD], OECD, 2008; „Divided We Stand: Why Inequality Keep Rising” [Jesteśmy podzieleni: dlaczego nierówności wciąż się pogłębiają?], OECD, 2011; „In it together. Why less inequality benefits all” [Solidarnie: Dlaczego zmniejszenie nierówności jest korzystne dla wszystkich], OECD, 2015.

<sup>(16)</sup> Rezolucja EKES-u z dnia 6 lipca 2017 r.: „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”, pkt 13. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41, pkt 3.5.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63, pkt 4. Zob. też P. De Grauwe, „What Future for the EU After Brexit?” [Jaka przyszłość czeka UE po brexicie?], CEPS, październik 2016 r.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63.

- ocena jakości ram prawnych związanych z rozdzielaniem wydatków budżetowych UE,
- analiza rozwoju wydatków jako spójnego średnioterminowego procesu, w którym poszczególne lata stanowią punkty trajektorii rozwojowej potrzebnej do zapewnienia odpowiednich wyników,
- konieczność uwzględnienia bardzo ścisłego powiązania budżetu UE z zarządzaniem polityką gospodarczą i obecną dynamiką gospodarki europejskiej,
- potrzeba kontynuowania polityki budżetowej UE, realizacji i oceny jej celów.

3.4.1. W szczególności złotej regule budżetowej powinny towarzyszyć inne wskaźniki mierzące efektywność wydatkowania środków i wyniki w zakresie dobrostanu obywateli, które należy określić w ramach europejskiego semestru w sposób uzgodniony z Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi.

3.5. Ponadto całość zasobów dostępnych na szczeblu unijnym jest niezwykle złożona i mało przejrzysta. Poza tradycyjnymi dotacjami i subsydiami zasoby te obejmują również instrumenty finansowe mające na celu przyciąganie prywatnych zasobów za pośrednictwem efektu dźwigni – w ramach EFIS i funduszy strukturalnych – oraz rozmaite instrumenty ustanowione przez państwa strefy euro, ale poza obrębem UE, w celu zapewnienia stabilizacji finansowej, takie jak Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) <sup>(20)</sup>.

3.6. W odniesieniu do dochodów EKES zgadza się z analizą przedstawioną w raporcie pt. *Future financing of the EU* [Przyszłe finansowanie UE] Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych pod przewodnictwem Maria Montiego <sup>(21)</sup>. Szczególnie ważne jest uzgodnienie nowego budżetu składającego się w przeważającej części z niezależnych, przejrzystych i równych zasobów własnych. Zasoby te wpływałyby bezpośrednio do budżetu UE bez pośrednictwa państw członkowskich, ale też bez zwiększania presji podatkowej na obywateli znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji ani na małe i średnie przedsiębiorstwa czy też bez ich jeszcze większego obciążania.

3.6.1. W szczególności niektóre nowe zasoby zaproponowane w sprawozdaniu zapewniłyby europejską wartość dodaną po stronie dochodów, gdyż byłyby pobierane na najbardziej adekwatnym poziomie – tak by umożliwić podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej – mowa tu o opodatkowaniu osób prawnych (CCCTB) <sup>(22)</sup>, zwłaszcza przedsiębiorstw wielonarodowych, transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla.

3.6.2. W tym zakresie EKES ponownie zwraca uwagę na znaczenie walki z uchylaniem się od opodatkowania – także dzięki większej przejrzystości <sup>(23)</sup> – oraz z wszelkimi formami nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

3.7. Brexit w nieunikniony sposób wpłynie na tworzenie budżetu UE po roku 2020. Niezależnie od wielkości deficytu budżetowego wynikającego z brexitu – która to wielkość nie została jeszcze oficjalnie ustalona przez żadną instytucję UE <sup>(24)</sup> – istnieją trzy możliwości, aby ten deficyt zrekompensować: (i) zwiększyć wkłady krajowe państw członkowskich UE; (ii) dokonać cięcia wydatków UE; (iii) podjąć jednocześnie oba wymienione powyżej kroki. W tym kontekście brexit stanowi jednocześnie zarówno zagrożenie, jak i okazję dla budżetu UE.

<sup>(20)</sup> Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. [Przyszłe finansowanie UE. Sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych], grudzień 2016 r., s. 82–84.

<sup>(21)</sup> Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. [Przyszłe finansowanie UE. Sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych], grudzień 2016 r.

<sup>(22)</sup> Już w 2011 r. EKES ocenił pozytywnie CCCTB w opinii w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 63 oraz w opinii z 2017 r. w sprawie wspólnej (skonsolidowanej) podstawy opodatkowania osób prawnych. Dotychczas niepublikowana.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

<sup>(24)</sup> Średni roczny wkład netto Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE, oszacowany przez kilka ośrodków badań naukowych, waha się od 8 mld EUR (Institute for Fiscal Studies; Centre for European Policy Studies) przez 10 mld EUR (J. Delors Institute Berlin – Bertelsman Stiftung) do 20–27 mld EUR (European Policy Centre). Zob. Institute for Fiscal Studies, „The Budget of the EU: a guide” [Budżet UE: przewodnik], IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D., „The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event” [Wpływ brexitu na budżet UE. Zdarzenie niekatastrofalne] CEPS, 2016; J.Nunez Ferrer; D. Rinaldi, Policy Brief 347; J.Delors Institute Berlin – Bertelsmans Stiftung, 2017, *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* J. Haas- E. Rubio; EPC, 2017, *EU Budget post-Brexit – Confronting reality, exploring viable solutions*. E. Chonicz. Discussion Paper.

3.7.1. Stanowi on zagrożenie, ponieważ jeżeli zbliżające się negocjacje w sprawie WPR na okres po roku 2020 zostaną zdominowane przez zasadę „sprawiedliwego zwrotu”, doprowadzą do zwiększenia obecnych podziałów na państwa członkowskie będące płatnikami netto oraz na te, które są beneficjentami netto. Doprowadzi to także do oddalenia się od zasady „europejskiej wartości dodanej” i tym samym pogłębi niepewność dotyczącą projektu unijnego.

3.7.2. Jednocześnie brexit stanowi ważną okazję do reformy budżetu UE obejmującej jego poprawę ilościową i jakościową, poprzez gruntowny przegląd jego mechanizmów wydatków i przyjęcie zawartej w raporcie Montiego propozycji uruchomienia znaczącego systemu zasobów własnych Unii. W ten sposób możliwe będzie zarysowanie efektywnego, przejrzystego i wzorowego budżetu UE, który będzie dawał możliwość odbudowy zaufania w oczach obywateli Europy oraz uzmysłowienia im korzyści płynących z Europy i kosztów braku Europy.

3.7.3. Z tego powodu wskazane jest:

- a) jak najszybsze ilościowe określenie przez Komisję Europejską wpływu brexitu na dochody i wydatki budżetowe UE. Należy przy tym wziąć pod uwagę różne scenariusze zakładające twardy i miękki brexit. Ocena ta powinna się już była znaleźć w dokumencie otwierającym debatę, również w świetle przyszłej propozycji dotyczącej WRF na okres po roku 2020;
- b) zainicjowanie poważnej, przejrzystej i publicznej debaty na temat budżetu UE ze wszystkimi podmiotami instytucjonalnymi, politycznymi i społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i obywatelami UE;
- c) nie należy przy tym umniejszać zasobów przeznaczonych na politykę spójności i cele społeczne, które są instrumentami o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju UE.

W ten sposób podczas kształtowania budżetu UE możliwe będzie – wobec rozbieżnych i sprzecznych interesów – dokonanie przejrzystych i demokratycznych wyborów, które będą w stanie pogodzić te interesy i doprowadzić do znalezienia rozwiązań cieszących się szerokim poparciem wszystkich stron.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

## Załącznik

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

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

**Punkt 1.9.1**

Skreślić punkt:

~~EKES przywołuje swoją pozytywną ocenę wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), jak również transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla. Nałożenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania na szczeblu europejskim umożliwiłoby podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i pozwoliłoby przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej.~~

**Uzasadnienie**

Ta część opinii dotyczy ewentualnych zasobów własnych UE. Odniesienie do podatków od osób prawnych, nie jest właściwe w tym kontekście, ponieważ wchodzą one w zakres kompetencji państw członkowskich, a nie UE. Jeżeli chodzi o opodatkowanie paliw i emisji dwutlenku węgla, jest jeszcze za wcześnie na rozpatrywanie wspomnianej kwestii w tym miejscu. Na forum Komitetu nie omówiono jeszcze ewentualnej wspólnej europejskiej podstawy opodatkowania w odniesieniu do paliw i emisji dwutlenku węgla ani też ich opodatkowania.

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 76 do 62 – 16 osób wstrzymało się od głosu.

**Punkt 3.6.1**

Zmienić:

~~W szczególności niektóre nowe zasoby zaproponowane w sprawozdaniu zapewniłyby europejską wartość dodaną po stronie dochodów, gdyż byłyby pobierane na najbardziej adekwatnym poziomie – tak by umożliwić podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej —mowa tu o opodatkowaniu osób prawnych (CCCTB), zwłaszcza przedsiębiorstw wielonarodowych, transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla.~~

**Uzasadnienie**

W celu uniknięcia nieporozumień powinniśmy się ograniczyć do ogólnych stwierdzeń. Na forum Komitetu nie omówiono do tej pory opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych jako źródła zasobów własnych UE ani wspólnej europejskiej podstawy opodatkowania paliw i emisji dwutlenku węgla, czy też ich opodatkowania.

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 76 do 62 – 16 osób wstrzymało się od głosu.

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)”**

[COM(2017) 343 final – 2017/0143 (COD)]

(2018/C 081/19)

Sprawozdawca: **Philip VON BROCKDORFF**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 4.9.2017 Parlament Europejski, 11.9.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	132/4/4

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zgadza się z proponowanym rozporządzeniem i jego celem polegającym na ożywieniu inwestycji w całej UE, lecz nie ma pewności, czy inwestycje wynikające z tej inicjatywy pozostaną w UE.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wszelkie próby zachęcenia obywateli UE do zatroszczenia się o odpowiednie dochody w okresie emerytalnym. Jednak ma wątpliwości co do wpływu ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE) na mobilność siły roboczej w całej UE.

1.3. EKES przyznaje, że OIPE będzie prawdopodobnie atrakcyjny dla niewielu grup, zwłaszcza dla samozatrudnionych oraz dla mobilnych specjalistów pracujących przez całe życie zawodowe w szeregu państw członkowskich. Należy podjąć wszelkie możliwe starania, aby zachęcić państwa członkowskie do zapewnienia sprawiedliwego opodatkowania tego rodzaju produktu. Podkreśla ponadto, że inicjatywa ta w żadnym wypadku nie powinna być rozumiana jako umniejszenie znaczenia emerytur państwowych lub pracowniczych.

1.4. EKES podkreśla potrzebę ochrony konsumentów oraz ograniczania ryzyka oszczędzających przez całe ich życie zawodowe i okres emerytalny. Stanowczo zaleca się również większą jasność co do gwarancji dotyczących wariantu domyślnego. Byłoby najlepiej, aby Komisja jak najwcześniej zajęła się tą kwestią.

1.5. EKES podkreśla również rolę EIOPA<sup>(1)</sup> polegającą na monitorowaniu rynku oraz krajowych systemów nadzoru mających na celu zapewnienie konwergencji i spójności w całej UE, zwłaszcza jeżeli chodzi o strukturę zarządzania OIPE u wszystkich dostawców.

1.6. Ze względu na to, że zależności między emeryturą państwową, zakładową i indywidualną są specyficzne dla każdego państwa członkowskiego, EKES zaleca, by dostawcy mogli dostosować swoje OIPE do rynków krajowych oraz aby przy tym – jak stwierdza się powyżej – respektowano potrzebę konwergencji i spójności. Jednocześnie trzeba należycie uwzględnić struktury krajowych systemów emerytalnych, tak aby uniknąć zamętu oraz zakłócenia konkurencji.

<sup>(1)</sup> Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych.

1.7. EKES nie ma pewności, czy OIPE będą miały jakiegokolwiek znaczenie w państwach członkowskich, które w dużym stopniu opierają się na ustawowych emeryturach i w których nie ma ugruntowanej tradycji gromadzenia prywatnych oszczędności emerytalnych. Uważa się, że rola państw członkowskich w promowaniu OIPE ma zatem kluczowe znaczenie dla wsparcia tej inicjatywy.

1.8. EKES stwierdza, że OIPE nie powinny być postrzegane jedynie jako zwykłe rozszerzenie zakresu produktów dostępnych obecnie dla osób wybierających dobrowolne prywatne plany oszczędnościowe.

1.9. Z myślą o zwiększeniu atrakcyjności indywidualnych produktów emerytalnych EKES podkreśla znaczenie ochrony konsumentów. W związku z tym EKES wnosi o wyjaśnienie, czy proponowana wartość 1,5 % ma zastosowanie jako zryczałtowana stawka procentowa, czy też podlega górnemu pułapowi wyrażonemu w wartościach bezwzględnych. Komisja powinna również rozważyć zniesienie opłaty za zmianę dostawcy po upływie określonego czasu, z korzyścią dla oszczędzających i z myślą o przyszłych perspektywach związanych z produktami OIPE. Ponadto przepisy rozporządzenia muszą określać podstawowe zasady dostępu osób uprawnionych do gromadzonych środków finansowych w przypadku śmierci osoby oszczędzającej.

## 2. Wniosek Komisji

2.1. Według szacunków obecnie jedynie około 27 % spośród 243 mln obywateli UE w wieku od 25 do 59 lat oszczędza z myślą o emeryturze. Komisja Europejska uważa, że zapewnienie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego zachęcałoby do dalszego oszczędzania. W związku z tym w dniu 29 czerwca 2017 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia określającego ramy nowego ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE). Jest on w pełni zgodny z unijnym planem działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych z 2015 r. i ma na celu wzrost wartości rynku emerytur indywidualnych do 2,1 bln EUR do 2030 r.

2.2. Po przyjęciu rozporządzenie umożliwi oferowanie ogólnoeuropejskich indywidualnych produktów emerytalnych we wszystkich państwach członkowskich. Wniosek w sprawie rozporządzenia przewiduje wprowadzenie dobrowolnego ogólnounijnego systemu funkcjonującego równoległe z istniejącymi systemami emerytur indywidualnych. OIPE nie zastąpią istniejących krajowych systemów emerytalnych. Będą natomiast uzupełniały istniejące systemy emerytur indywidualnych. Ich oferowaniem zajmą się jednak różni dostawcy, mianowicie ubezpieczyciele, zarządzający aktywami i banki. Będą one dostępne do dystrybucji i zakupu przez internet we wszystkich państwach członkowskich.

2.3. OIPE stanowią kluczowy element planu na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, dlatego stworzą możliwości inwestowania długoterminowego i wzrostu na ogólnounijnym rynku kapitałowym umożliwiającym przepływ kapitału w całej UE. Pobudziłyby to inwestycje gospodarcze i zapewniłyby kapitał na potrzeby projektów infrastrukturalnych. Większe inwestycje prywatne i publiczne mogłyby przyczynić się do zwiększenia liczby tworzonych miejsc pracy w całej UE.

2.4. Wniosek Komisji ułatwiłby dostawcom kumulowanie aktywów emerytalnych, co doprowadziłoby do wygenerowania większych korzyści skali i obniżenia kosztów ponoszonych przez dostawców, a także do wzrostu konkurencji w związku z wchodzeniem na rynek emerytalny nowych dostawców. Większa niż obecnie liczba dostawców pozwoliłaby oszczędzającym skorzystać z niższych cen ze względu na większą konkurencję między dostawcami, a potencjalnie cieszyć się także większymi zyskami. Istotne jest jednak to, aby oszczędzający mieli pełną świadomość ryzyka, jakie podejmują, oraz warunków dotyczących ich OIPE.

2.5. Dzięki większym możliwościom wyboru, większej prostocie, niższym cenom i potencjalnie lepszym zyskom osiąganym przez oszczędzających można by zachęcić więcej osób do nabywania takich produktów – albo w celu uzupełnienia emerytury, jeśli przewiduje się, że dochód emerytalny będzie niewystarczający, albo w celu zapewnienia dochodu emerytalnego dla osób, które nie są objęte ustawowym systemem emerytalnym lub pracowniczym programem emerytalnym.

2.6. Komisja uważa, że OIPE mogą być szczególnie atrakcyjne dla pracowników mobilnych, którzy w trakcie kariery zawodowej pracują w różnych krajach, a także dla osób samozatrudnionych. Mogą one także stworzyć dodatkowe możliwości uzyskiwania dochodu emerytalnego w tych państwach członkowskich, w których popularność indywidualnych produktów emerytalnych jest obecnie ograniczona.

2.7. Podczas gdy wniosek dotyczący rozporządzenia określa cechy znormalizowanego produktu mające na celu zapewnienie ochrony konsumentom, proponowane ramy umożliwiłyby większą elastyczność przy projektowaniu produktów emerytalnych.

2.8. Podstawowe założenia wniosku dotyczącego rozporządzenia są następujące:



- Dostawcy muszą uzyskać zezwolenie od Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) i zostać zarejestrowani w centralnym rejestrze, niemniej nadzór nad nimi będą nadal sprawowały organy krajowe. EIOPA będzie monitorować rynek oraz systemy nadzoru z myślą o osiągnięciu konwergencji. Zobowiąże to władze krajowe do nadzorowania dostawców działających w kontekście różnych ram krajowych (tzn. subkonta). Jednak niejasne jest, jak wyglądałoby to w praktyce, wzięwszy szczególnie pod uwagę, że indywidualne produkty emerytalne są w dużej mierze określane na szczeblu krajowym i że odpowiedni nadzór może wymagać konkretnej wiedzy na temat każdego z rynków krajowych.
- Dostawcy muszą zapewnić przejrzystość w odniesieniu do kosztów i opłat oraz spełnić inne obowiązki informacyjne z wykorzystaniem dokumentu zawierającego kluczowe informacje (przed zawarciem umowy), a także przekazywać znormalizowane okresowe informacje o świadczeniach.
- Dostawcy OIPE zaoferują maksymalnie pięć wariantów inwestycyjnych, z których domyślnym będzie wariant inwestycyjny o niskim ryzyku objęty ograniczoną gwarancją zapewniającą odzyskanie zainwestowanego kapitału. Konsumentom mogą zrezygnować z prawa do otrzymania doradztwa w odniesieniu do tego wariantu, pod warunkiem że dostawcy zwrócą się o informacje na temat wiedzy i doświadczenia oszczędzającego.
- Osoby fizyczne będą miały prawo zmiany dostawcy na szczeblu krajowym lub transgranicznym raz na pięć lat, przy czym koszty takiej czynności będą ogólnie ograniczone.
- Dostawcy mogą inwestować w różne aktywa zgodnie z zasadą „ostrożnego inwestora” oraz w najlepiej pojętym długoterminowym interesie oszczędzającego.
- OIPE umożliwią nieprzerwane wpłacanie składek w przypadku przenoszenia się uczestników między państwami członkowskimi, a także przenoszenie zgromadzonych aktywów bez ich upłynniania.
- Dostępnych będzie wiele wariantów wypłaty świadczeń. W ramach produktu OIPE należy dawać pierwszeństwo wypłatom w ratach – w ich przypadku wypłaty świadczeń dla posiadacza polisy są stałe i zagwarantowane.
- Należy zapewnić przyjazne mechanizmy procedur reklamacyjnych i w zakresie rozwiązywania sporów.

2.9. Wreszcie Komisja uważa, że korzystne otoczenie podatkowe dla OIPE stanowi warunek niezbędny dla konkurencyjności i atrakcyjności tego nowego produktu, a ponadto zaleca, aby państwa członkowskie traktowały OIPE pod względem podatkowym tak samo jak porównywalne produkty krajowe. Alternatywnie, w przypadku gdy różne plany emerytur indywidualnych są opodatkowane w różny sposób, państwa członkowskie powinny przyznać im jak najkorzystniejsze traktowanie pod względem podatkowym<sup>(2)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Indywidualne produkty emerytalne nie zostały jeszcze w pełni rozwinięte w całej UE. Mogą one jednak mieć fundamentalne znaczenie dla zapewnienia wystarczających dochodów emerytalnych pracownikom z tych krajów, w których emerytury państwowe i zakładowe są słabe lub niewystarczająco rozwinięte. Ponadto powszechnie uznaje się, że systemy emerytalne oparte na wielu filarach pozwalają najskuteczniej zapewnić stabilny i adekwatny dochód emerytalny.

3.2. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje wszelkie próby zachęcania obywateli UE do zatroszczenia się o odpowiednie dochody w okresie emerytalnym. Łączny wpływ starzenia się społeczeństw i spadku współczynnika urodzeń może spowodować, że koszty będą ponosić przyszłe pokolenia, chyba że okres pracy zostanie wydłużony. We wszystkich państwach członkowskich, zwłaszcza jednak w tych, w których system emerytalny oparty na wielu filarach nie jest w pełni rozwinięty i w których ustawowy system emerytalny stanowi podstawowe źródło świadczeń, zachęcanie ludzi do indywidualnego oszczędzania na emeryturę ma głęboki sens.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje także cel polegający na wprowadzeniu OIPE jako potencjalnego narzędzia pozwalającego na zwiększenie zarówno zakresu korzystania z emerytur indywidualnych, jak i przeznaczenia środków na inwestycje długoterminowe. Zwiększanie się oszczędności długoterminowych może także wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę krajowe.

3.4. EKES ma świadomość, że europejski system świadczeń emerytalnych jest obecnie rozdrobniony. W niektórych krajach obywatele mają do wyboru kilka indywidualnych produktów emerytalnych, natomiast w innych bardzo niewiele. Ze względu na mozaikę przepisów unijnych i krajowych oraz rozbieżne traktowanie pod względem podatkowym przekazywanie aktywów finansowych w całej UE jest ograniczone, co wynika częściowo z braku możliwości przenoszenia

<sup>(2)</sup> C(2017) 4393 final.

produktów emerytalnych w obrębie UE w trakcie kariery zawodowej. Zakładając, że przewidywania Komisji są słuszne, OIPE, razem z innymi narzędziami stanowiącymi element szerszego pakietu reform, pozwolą podnieść poziom oszczędności z 700 mld EUR do ponad 2 bln EUR do 2030 r. Stanowiłyby to ważną siłę napędową dla inwestycji w całej UE.

3.5. EKES zauważa także, że we wniosku Komisji proponuje się zwiększenie liczby dostawców. Większa konkurencja w UE powinna pomóc obniżyć ceny, jednocześnie zapewniając pewien stopień pewności co do jakości produktów emerytalnych oferowanych przez ubezpieczycieli, przedsiębiorstwa inwestycyjne, fundusze emerytalne, zarządzających aktywami i banki na terenie UE. Większa transgraniczna konkurencja ma ogromne znaczenie i powinna skutkować oferowaniem obywatelom oczywistych korzyści w postaci niższych kosztów, wyboru produktów i możliwości przenoszenia uprawnień emerytalnych.

3.6. Z zadowoleniem przyjmowane jest także znaczenie przypisywane środkom ochronnym oraz nadzorowi sprawowanemu przez ogólnounijny organ nadzoru. EKES oczekuje, że EIOPA będzie odgrywać kluczową rolę w odniesieniu do sprawowania nadzoru nad dostawcami i monitorowania rynku.

3.7. EKES podkreśla również znaczenie ochrony konsumentów za pomocą dostarczania oszczędzającym jasnych informacji, a także ochrony kapitału w ramach domyślnego wariantu niskiego ryzyka, informacji o nagromadzonych oszczędnościach, uproszczonych procedurach administracyjnych oraz przyjaznych dla użytkownika procedurach rozpatrywania skarg i odszkodowań pozasądowych w wypadku sporów między oszczędzającymi a dostawcami, rozsądnego kosztu przejścia od jednego dostawcy do drugiego oraz ochrony oszczędzających na wypadek wycofania oszczędności wskutek, na przykład, niepełnosprawności lub problemów zdrowotnych.

3.8. Z uwagi na możliwość przenoszenia OIPE EKES uważa, że łatwość transgranicznej zmiany dostawców może przyczynić się do zwiększenia mobilności pracowników, choć nie wiadomo, w jakim stopniu zwiększy to mobilność na rynku pracy.

3.9. EKES uznaje, że ten wniosek może być istotny ze względu na tworzenie nowych puli kapitału. Jak dotąd unia rynków kapitałowych, obejmująca inicjatywy takie liberalizacja zasad dotyczących funduszy venture capital i ułatwianie małym firmom wchodzenia na giełdę, nie przyniosła znaczących sukcesów. EKES uważa, że OIPE mogłyby znacząco przyczynić się do tworzenia nowych źródeł środków finansowych, które mogłyby zostać przeznaczone na inwestycje.

3.10. EKES zauważa ponadto, że inicjatywa ta jest także istotna w sytuacji po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE. Unia rynków kapitałowych została utworzona, przynajmniej w pewnym stopniu, z myślą o bliższym powiązaniu rynków Europy kontynentalnej z rynkiem brytyjskim. Ze względu na coraz bardziej przybliżający się brexit potrzeba rozwoju ogólnoeuropejskiego rynku kapitałowego stała się ważniejsza niż kiedykolwiek wcześniej. Wprowadzenie OIPE nastąpi w bardzo odpowiednim czasie, zwłaszcza dlatego, że najważniejsze instytucje finansowe zaczną przenosić się ze Zjednoczonego Królestwa do innych państw członkowskich. Wszystkie te czynniki mogą przyczynić się do ułatwienia przepływu kapitału wewnątrz UE przy mniejszym uzależnieniu od bankowych środków finansowych.

3.11. EKES przyznaje, że OIPE będą prawdopodobnie atrakcyjne dla niewielu grup, zwłaszcza dla samozatrudnionych, dla mobilnych specjalistów pracujących w szeregu różnych państw członkowskich przez całe swoje życie zawodowe oraz dla osób korzystających z rynków, na których indywidualne produkty emerytalne nie zostały rozwinięte. EKES rozumie jednak, że Komisja uważa emerytury zakładowe za równie ważne, co zostało podkreślone w zmienionej dyrektywie w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP), w której określono podstawowe wymogi w zakresie zarządzania instytucjami pracowniczych programów emerytalnych. Celem proponowanego rozporządzenia jest, podobnie jak w przypadku zmienionej dyrektywy w sprawie IORP, poprawa zarządzania i zwiększenie przejrzystości, propagowanie działalności transgranicznej oraz dalszy rozwój dostawców OIPE jako inwestorów długookresowych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES jest zdania, że OIPE nie powinny być postrzegane jedynie jako rozszerzenie zakresu produktów dostępnych obecnie dla osób wybierających dobrowolne prywatne plany oszczędnościowe. Państwa członkowskie odgrywają zatem zasadniczą rolę w promowaniu OIPE i korzyści płynących z oszczędzania za ich pośrednictwem. Na podstawie zasady traktowania narodowego Komisja może wymagać od państw członkowskich tak samo korzystnego traktowania OIPE pod względem podatkowym, jak ich własnych porównywalnych produktów krajowych. W przypadkach, w których cechy produktu OIPE nie spełniają wszystkich kryteriów wymaganych do przyznania ulgi podatkowej istniejącym krajowym produktom emerytalnym, Komisja zachęca państwa członkowskie, by zapewniły taką samą ulgę podatkową jak ta przyznana owym krajowym produktom emerytalnym.

4.2. EKES nie ma pewności, czy OIPE będą miały jakiegokolwiek znaczenie w państwach członkowskich, które w dużym stopniu opierają się na ustawowych emeryturach i w których nie ma ugruntowanej tradycji gromadzenia prywatnych oszczędności emerytalnych. Jak już wcześniej wskazano, OIPE prawdopodobnie będą bardziej atrakcyjne dla samozatrudnionych i mobilnych specjalistów, podczas gdy osób uzyskujących niskie dochody i pracowników zatrudnionych w sposób niestabilny, dorywczo lub sezonowo najpewniej nie będzie stać na indywidualne produkty emerytalne.

4.3. Z tego powodu EKES podkreśla wagę zachęcania obywateli do rozpoczęcia oszczędzania na wczesnym etapie kariery zawodowej poprzez ulgi podatkowe państw członkowskich. EKES zaleca również, by obywatelom zapewniono profesjonalne doradztwo dotyczące wyznaczenia minimalnych okresów inwestycyjnych w celu umożliwienia im czerpania korzyści z inwestycji długoterminowych.

4.4. EKES zgadza się z propozycjami Komisji, które zmierzają do zapewnienia oszczędzającym nie więcej niż pięciu wariantów inwestycyjnych wraz z łagodzeniem ryzyka. Podstawowym wyzwaniem są tutaj rozbieżności między państwami członkowskimi. Organy krajowe będą nadal nadzorowały dostawców prowadzących działalność na obszarze ich właściwości, dlatego rola EIOPA w monitorowaniu rynku i krajowych systemów nadzoru w dążeniu do osiągnięcia konwergencji ma decydujące znaczenie dla zapewnienia pewnego stopnia spójności we wszystkich państwach członkowskich.

4.5. EKES popiera także argumentację Komisji za poddaniem dostawców OIPE odpowiednim przepisom uwzględniającym długoterminowy charakter produktów i ich stosowne specyfikacje. EKES przypomina, że celem dyrektywy Wypłacalność II (2009/138/WE), która ustanawia ogólnounijne ramy regulacyjne dla ubezpieczeń, jest skonsolidowanie jednolitego unijnego rynku ubezpieczeń i zwiększenie poziomu ochrony konsumentów przez wprowadzenie „paszportu UE” (jednej licencji) umożliwiającego ubezpieczycielom prowadzenie działalności gospodarczej we wszystkich państwach członkowskich, jeśli spełnią oni warunki określone na szczeblu UE. Dyrektywa Wypłacalność II była ukierunkowana przede wszystkim na ochronę klientów ubezpieczycieli będących głównymi dostawcami indywidualnych produktów emerytalnych. EKES jest zdania, że inne instytucje finansowe powinny być poddane takim samym rygorystycznym wymogom w celu zapewnienia jednakowego poziomu ochrony.

4.6. EKES uważa, że więcej uwagi należy poświęcić fazie dekapulacji. Oszczędzający nabywający OIPE będą potrzebować znacznego wsparcia, aby uzyskać odpowiedzi na pytania dotyczące wysokości kapitału umożliwiającego dostatnie życie na emeryturze oraz najlepszego sposobu wypłacania aktywów emerytalnych. Należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń związanych z podejściem do dekapulacji w odniesieniu do emerytur pracowniczych w celu uzyskania porad w zakresie najlepszych strategii dekapulacji. EKES uznaje takie strategie za integralną część produktów emerytalnych, a osoby mające przejść na emeryturę powinny uzyskać informacje na temat praktyk i zasad dotyczących mechanizmów dekapulacji i ochrony.

4.7. Nie sposób przecenić wagi wiedzy finansowej<sup>(3)</sup>. EKES jest zdania, że sukces wprowadzenia OIPE zależy w dużym stopniu od tego, czy przekazywane informacje będą wystarczająco jasne, by umożliwić oszczędzającym porównywanie i zestawianie ze sobą produktów, i ostatecznie wybranie takiego produktu, który w największym stopniu odpowiada ich potrzebom. Ponadto w tym zakresie należy dążyć do normalizacji ze względu na wagę możliwości przenoszenia produktu.

4.8. Przekazywane przed zawarciem umowy informacje dotyczące fazy dekapulacji oraz odpowiedniego traktowania pod względem podatkowym są uznawane za szczególnie istotne. EKES zgadza się wprawdzie, że bezpośrednia odpowiedzialność za przekazywanie wysokiej jakości informacji spoczywa na dostawcach, jednak rola organów krajowych pozostaje kluczowa. Produkty emerytalne są nierozdzielnie związane z polityką społeczną i systemami podatkowymi państw członkowskich. Wymaga to przyjęcia takiego podejścia do informowania, które będzie właściwe dla danego państwa członkowskiego, dlatego organy krajowe muszą zadbać o to, by informacje docierające do potencjalnych klientów były rzetelne, użyteczne i konkretne.

4.9. EKES uważa, że przepisy dotyczące zmiany dostawcy muszą być bardziej atrakcyjne dla konsumentów, a równocześnie zapewniać im większą ochronę. Posiadacz OIPE powinien zawsze mieć prawo zmiany dostawcy. Powiązaną kwestią jest pobierana w takich okolicznościach opłata. EKES wnosi zatem o wyjaśnienie, w jaki sposób będzie się stosować zaproponowany pułap w wysokości 1,5 % dodatkowego salda. Choć wartość ta wydaje się rozsądna na papierze, to jednak o ile nie przyjmie się pułapu wyrażonego w wartościach bezwzględnych, zryczałtowana stawka procentowa sprawi, że opłaty pobierane od oszczędzających będzie się naliczać w stosunku do bezwzględnej kwoty oszczędności. EKES uważa, że jest to niesprawiedliwe i że w praktyce skutkowałoby ograniczeniem możliwości zmiany dostawcy przez oszczędzających. Komisja powinna również rozważyć zniesienie opłaty za zmianę dostawcy po upływie określonego czasu, z korzyścią dla oszczędzających i z myślą o przyszłych perspektywach związanych z produktami OIPE.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

4.10. EKES widzi potrzebę jednoznacznego określenia zasad dostępu do zgromadzonych w ramach OIPE środków finansowych w przypadku śmierci osoby oszczędzającej. Osoby uprawnione do tych środków powinny je otrzymać nie później niż po dwóch miesiącach od przedstawienia niezbędnych dokumentów, a dostawca produktu nie powinien mieć prawa do pobierania jakichkolwiek opłat.

4.11. Jak już wskazano wcześniej, zachęty podatkowe stanowią ważny czynnik przy podejmowaniu przez osoby fizyczne decyzji o powstrzymaniu się od konsumpcji i oszczędzaniu na emeryturę. EKES podziela zdanie Komisji na temat roli, jaką zachęty podatkowe mogą odegrać w sukcesie lub niepowodzeniu OIPE. Jednak odnotowuje, że zadaniem państw członkowskich jest zapewnienie swym obywatelom dostępu do wszystkich możliwych zachęt podatkowych.

4.12. Zważywszy, że OIPE są skierowane głównie do pracowników mobilnych i osób samozatrudnionych, których stać na wpłacanie składek do OIPE, EKES wyraża opinię, że przyznawanie przez państwa członkowskie ulg podatkowych dyskryminuje ludzi o niskich dochodach, którzy nie mają możliwości zawarcia umowy w sprawie OIPE. W związku z tym państwa członkowskie powinny starannie rozważyć, czy należy wprowadzać tego rodzaju ulgi podatkowe.

4.13. EKES przyznaje, że produkty emerytalne mogą ze względu na swój długoterminowy charakter nieść ze sobą pewne ryzyko. Niemniej pewien poziom zaawansowania produktów mógłby znacznie przyczynić się do zmniejszenia zagrożeń i ograniczenia niepewności, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb i preferencji oszczędzających. Za szczególnie istotne uznaje się ograniczenie ryzyka w przypadku osób fizycznych, które nie mają wcześniejszych doświadczeń z produktami emerytalnymi. EKES zgadza się z szeregiem wariantów, które zostałyby udostępnione oszczędzającym wraz z jednym obowiązkowym domyślnym wariantem inwestycyjnym, w ramach którego oszczędzający ma prawo odzyskać przynajmniej swój zainwestowany kapitał nominalny.

4.14. Należy również unikać sytuacji, w której poziom ochrony konsumenta różni się w zależności od dostawcy OIPE. EKES uważa, że instytucje finansowe oferujące produkty długoterminowe w celach emerytalnych powinny podlegać zasadzie „takie samo ryzyko, takie same reguły”.

4.15. EKES podkreśla również, jak wskazano w komunikacie prasowym federacji Better Finance (Europejska Federacja Inwestorów i Użytkowników Usług Finansowych) <sup>(4)</sup> z dnia 9 października 2017 r., że indywidualne długoterminowe produkty emerytalne „nie zapewniają odpowiedniego dochodu zastępczego, ponieważ ich długoterminowy realny zwrot z inwestycji może się okazać niewystarczający, a czasami nawet ujemny (po odliczeniu inflacji)”. Odpowiedzialność dostawców za zapewnienie oszczędzającym wszelkiej niezbędnej ochrony i lepszych zysków ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia OIPE. Jednak biorąc pod uwagę, że większość środków z europejskich funduszy emerytalnych zainwestowano w obligacje, szanse na lepszy zwrot, przynajmniej w perspektywie krótko- i średnioterminowej, nie wydają się bardzo wysokie.

4.16. Wreszcie EKES zauważa, że role emerytur ustawowych, zakładowych i indywidualnych, a także relacje między nimi są inne w każdym państwie członkowskim. Od dziesięcioleci kształtowały one krajowe rynki emerytalne, dlatego nie jest zaskoczeniem, że w UE dostępne są tak zróżnicowane produkty emerytalne. W związku z tym konieczne jest, aby dostawcy mogli dostosować oferowane przez siebie OIPE do rynków krajowych.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(4)</sup> „Pension Savings: The Real Return” („Oszczędności emerytalne: realny zwrot”) – sprawozdanie z badania federacji Better Finance, 2017.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę dotyczący społecznego wymiaru Europy”**

[COM(2017) 206],

**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych«”**

[COM(2017) 250 final]

oraz

**„Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych”**

[COM(2017) 251 final]

(2018/C 081/20)

Sprawozdawczyni: **Gabriele BISCHOFF**

Współsprawozdawca: **Jukka AHTELA**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	229/4/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski

1.1. W obliczu takich wyzwań jak przyszłość pracy, rosnące nierówności i ubóstwo, globalizacja i migracja, obywatele coraz częściej podają w wątpliwość UE i państwa członkowskie, które nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa, postępu społecznego i gospodarczego ani stworzyć dobrej jakości miejsc pracy lub które obniżają poziom ochrony socjalnej na szczeblu krajowym. Debata na temat społecznego wymiaru Europy i Europejskiego filaru praw socjalnych mogłaby być zasadniczym etapem osiągnięcia nowego konsensusu w tych naglących kwestiach i mogłaby pomóc odblokować rozwój UE.

1.2. EKES zdecydowanie podkreśla, że wybór scenariuszy lub ścieżek dotyczących wymiaru społecznego to nie czysto teoretyczne dywagacje, lecz decyzje, które będą mieć zasadniczy wpływ na życie ludzi. EKES uważa, że realistyczna przyszłość Unii Europejskiej może opierać się wyłącznie na powiązaniu solidnej podstawy gospodarczej z silnym wymiarem społecznym. Zwłaszcza nowoczesne usługi socjalne i równe szanse życiowe sprzyjają upodmiotowieniu obywateli, pokojowi społecznemu i rozwojowi gospodarczemu. EKES ponownie zauważa, że realizacja traktatowych celów zrównoważonego wzrostu gospodarczego i postępu społecznego, które prowadzą do poprawy warunków życia i pracy, powinna być zasadą przewodnią przy określaniu przyszłego kierunku wymiaru społecznego UE.

1.3. EKES rozumie, że Europejski filar praw socjalnych ma mieć charakter politycznej deklaracji woli i sam w sobie nie tworzy nowych wykonalnych uprawnień. W związku z tym Komitet uważa, że ważnym sygnałem byłoby wsparcie przez Radę proklamacji tego filaru na Szczycie Społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r. Zdaniem EKES-u jasny plan wdrażania filaru pomógłby wzmocnić konwergencję i osiągnąć jego cele.

1.4. Jednakże Komitet uznaje również, że w obecnym kontekście politycznym występują różnice opinii co do dalszych kierunków rozwoju UE. EKES jest mocno przekonany, że pogłębienie wymiaru społecznego uda się lepiej w grupie wszystkich 27 państw członkowskich poprzez skoncentrowanie się na kluczowych projektach prowadzących do postępu społecznego i gospodarczego. Gdyby nie było to możliwe, należy rozważyć alternatywne rozwiązania: niektóre kraje mogłyby wyjść naprzód, dając przykład innym. Ponadto Komitet podkreśla, że potrzebna jest większa jasność co do tego, które środki powinny stosować się do UE-27, a które do strefy euro.

1.5. Wszystkie zainteresowane podmioty na wszystkich szczeblach powinny zwalczać rosnące nierówności, ubóstwo i wykluczenie społeczne. W związku z tym EKES uważa, że potrzebne są dalsze prace mające na celu określenie wspólnych zasad, norm, polityk i strategii na odpowiednich szczeblach. Prace te miałyby dotyczyć konwergencji płac i ustalenia lub zwiększenia płac minimalnych do odpowiedniego poziomu, z pełnym poszanowaniem autonomii partnerów społecznych. EKES podkreślił już w swej pierwszej opinii w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych <sup>(1)</sup>, że badanie MOP <sup>(2)</sup> jest użytecznym punktem odniesienia. Podkreślono w nim, że do porównania poziomów płac minimalnych można wykorzystać szereg wskaźników uwzględniających okoliczności krajowe, ale najbardziej popularny jest stosunek płacy minimalnej do mediany płacy (lub średniej płacy). Ponadto ważne jest zapewnienie, że wszyscy obywatele będą objęci dochodem minimalnym. EKES podkreśla, że trzeba zwiększyć środki przeznaczone na działania spójności społecznej i na inwestycje społecznych, tak aby możliwe było stawienie czoła przyszłym wyzwaniom.

1.6. Polityka społeczna należy do kompetencji dzielonych w ramach prawnych UE. Ważne będzie osiągnięcie porozumienia co do tego, któ się czym zajmuje w dziedzinie polityki społecznej, a zwłaszcza co do tego, w których dziedzinach i w jaki sposób powinna działać UE. Potrzebna jest także większa przejrzystość i odpowiedzialność za podejmowane działania, jak również za ich zaniechanie. W tym kontekście należy realizować reformy i inicjatywy polityczne, które mają stanowić odpowiedź na liczne problemy i przygotować społeczeństwa i gospodarki na wyzwania przyszłości. Jeśli po odpowiednim czasie zobowiązanie polityczne do wdrażania wspólnych zasad okazałoby się niewystarczające, należy rozważyć odpowiednie nowe środki, w tym inicjatywy prawne i pozaprawne.

1.7. Wszystkie reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą być należycie zaangażowane w opracowywanie i wdrażanie odpowiednich polityk. Trzeba przy tym uznać szczególną rolę partnerów społecznych i respektować ich autonomię. Ważnym elementem dobrze funkcjonujących rynków pracy, sprawiedliwych warunków pracy dla wszystkich, większej produktywności oraz zrównoważonego zabezpieczenia społecznego będzie również promowanie negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego na wszystkich szczeblach.

1.8. W centrum tego projektu politycznego znajdują się wspólne wartości UE oparte na prawach podstawowych. EKES jest nadal bardzo zaniepokojony brakiem egzekwowania istniejących praw socjalnych i „różnymi poziomami zgodności” z prawem UE. Komisja, jako strażnik traktatów, odpowiada za egzekwowanie przepisów, lecz państwa członkowskie mają obowiązek właściwego wdrażania i zapewnienia zgodności z przepisami UE. EKES sądzi, że Komisja mogłaby odgrywać bardziej aktywną rolę w promowaniu tych praw, informowaniu o nich i w monitorowaniu aktualnego stanu ich realizacji poprzez ustanowienie stałego forum na temat praw podstawowych i praworządności.

1.9. Dyskusja na temat społecznego wymiaru Europy nie może odbywać się w oderwaniu od innych kwestii i musi być powiązana z debatą na temat pogłębienia UGW i sposobów wykorzystania globalizacji przy jednoczesnym rozwiązywaniu związanych z nią problemów oraz na temat doboru odpowiednich i skutecznych środków realizacji tych celów.

1.10. Dla poprawy wymiaru społecznego konieczne jest zwłaszcza działanie w dwóch głównych obszarach – UGW oraz jednolitego rynku. Polityka społeczna musi stać się częścią innej niż dotąd polityki gospodarczej UE, wraz z odpowiednią kombinacją polityki makroekonomicznej, i być ukierunkowana na postępy w pogłębieniu unii gospodarczej i walutowej. Jeśli chodzi o UGW, europski semestr będzie odgrywał kluczową rolę w przywróceniu równowagi w polityce gospodarczej i społecznej, a także w ułatwieniu dobrze zaplanowanych reform w państwach członkowskich, których to dotyczy. Komitet podkreśla konieczność europejskiego semestru w zakresie gospodarki i polityki społecznej. Celem filaru ma być także wpływ na europejskie zarządzanie gospodarcze. Należy usprawnić tablicę wskaźników społecznych w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych, dodając do niej bardziej odpowiednie i stosowne wskaźniki.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

<sup>(2)</sup> „Tworzenie filaru społecznego europejskiej konwergencji”, Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), 18 lipca 2016 r.

1.11. Komitet nadal jest przekonany, że dobra przyszłość jest możliwa i że silniejsza Unia może pomóc w lepszym kształtowaniu globalizacji i cyfryzacji, tak aby zapewnić dobre perspektywy wszystkim obywatelom. Jednak wszyscy muszą zrozumieć, jaka jest stawka – co można stracić, wycofując się, i co można zyskać, ruszając naprzód.

## 2. Wprowadzenie (informacje ogólne, wyzwania i kontekst)

2.1. Dziesięć lat po kryzysie finansowym jego skutki gospodarcze, społeczne i polityczne nadal są widoczne i mają ogromny wpływ na UE i jej obywateli. UE musi mieć wizję przyszłości i znaleźć nowy kierunek, który umożliwi stawienie czoła kluczowym wyzwaniom, takim jak przyszłość pracy, globalizacja, migracja, rosnące nierówności i ubóstwo.

2.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że realistyczna przyszłość UE może opierać się wyłącznie na powiązaniu solidnej podstawy gospodarczej z silnym wymiarem społecznym. Jest przekonany, że UE potrzebuje nowego porozumienia w sprawie zrównoważonej strategii gospodarczej i społecznej, tak aby mogła wywiązać się ze swojej obietnicy działania na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego i postępu społecznego, które prowadzą do zwiększenia dobrobytu jej obywateli. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje debatę na temat społecznego wymiaru Europy, osadzoną w ramach szerszej dyskusji na temat przyszłości Europy, jak również wniosek Komisji w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych.

2.3. Dokument otwierający debatę na temat społecznego wymiaru Europy opublikowany 26 kwietnia 2017 r. jest jednym z pięciu dokumentów opracowanych w celu wsparcia szeroko zakrojonej debaty prowadzonej przez przywódców 27 państw członkowskich, instytucje UE, partnerów społecznych i obywateli, którą zainicjowała biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy<sup>(3)</sup>. Dokument dotyczący wymiaru społecznego stanowi wkład Komisji w dyskusję na temat sposobu dostosowania modeli społecznych do obecnych i przyszłych wyzwań oraz roli UE w tym przedsięwzięciu i jej zakresu.

2.4. W dokumencie rozważono kwestię, czy można wspierać wymiar społeczny w świetle różnych scenariuszy wskazanych w białej księdze, a jeśli tak, w jaki sposób należy to robić. Podczas gdy biała księga zawiera pięć niewyczerpujących lub nakazowych scenariuszy, w dokumencie otwierającym debatę nakreślono jedynie trzy możliwe ścieżki dla społecznego wymiaru Europy. Przeanalizowano również cztery kluczowe narzędzia, którymi UE obecnie dysponuje i które mogą stanowić pomoc w osiągnięciu celu wzrostu sprzyjającego włączeniu, tj. ustawodawstwo, wytyczne, finansowanie i współpracę.

2.5. EKES w pełni popiera inicjatywę przedstawioną w białej księdze: nadszedł czas, aby UE, która wkrótce może liczyć tylko 27 państw członkowskich, poważnie zastanowiła się nad swą przyszłością. Wymiar społeczny stanowi integralną część tej dyskusji.

2.6. Równoległe z dokumentem otwierającym debatę na temat wymiaru społecznego Komisja przedstawiła również zalecenie i wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych<sup>(4)</sup>. Nastąpiło to po przeprowadzeniu w 2016 r. szerokich konsultacji w sprawie wstępnego zarysu filaru. EKES przedstawił wstępne uwagi dotyczące filaru w opinii<sup>(5)</sup> przyjętej w styczniu 2017 r., sporządzonej w oparciu o najważniejsze wyniki debat zorganizowanych w 28 państwach członkowskich.

2.7. EKES odpowiedział na wniosek Komisji Europejskiej o wydanie opinii na temat dokumentu otwierającego debatę na temat społecznego wymiaru Europy. W ten sposób Komitet powiązał tę inicjatywę z zaleceniem i zaproponował proklamację filaru.

2.8. „Europa socjalna” to bardzo szerokie pojęcie, a jego interpretacje są bardzo rozbieżne, co podkreślono w dokumencie otwierającym debatę. Niektórzy kontestują samą potrzebę wymiaru społecznego UE, ponieważ postrzegają politykę socjalną UE jako zagrożenie dla światowej konkurencyjności Europy. Inni jednak widzą „Europę socjalną” jako kluczowy element wkładu UE w społeczeństwa demokratyczne, spójne, różnorodne pod względem kulturowym i dostatnie.

2.9. Wymiar społeczny zawsze stanowił centralny element UE. Jednak choć istnieje całkiem pokaźny dorobek socjalny UE – budowany stopniowo wraz z jednolitym rynkiem, unią gospodarczą i walutową, podstawowymi prawami pracowników i obywateli – niekiedy zdaje się on być niewidoczny i nieobecny w porównaniu z krajowymi politykami państw członkowskich. Tymczasem rzeczywistość społeczna w Europie jest bardzo zróżnicowana. Istnieje ryzyko pogłębienia rozbieżności, zwłaszcza w przypadku scenariusza, w którym UE miałyby aktywnie zdecydować o wykonaniu

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_pl)

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pl)

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

kroku w tył w kwestii swojej integracji. W dokumencie otwierającym debatę wskazano również kilka takich czynników napędzających zmianę, które mają konsekwencje dla modeli społecznych państw członkowskich. Chodzi tu m.in. o zmianę demograficzną związaną ze starzeniem się ludności, bardziej różnorodne i złożone społeczeństwo oraz zmieniające się style życia, transformację pracy prowadzącą do coraz bardziej różnorodnych i nieregularnych wzorców i warunków pracy.

2.10. EKES uważa, że realistyczna przyszłość UE może opierać się wyłącznie na powiązaniu solidnej podstawy gospodarczej z silnym wymiarem społecznym. W obszarze polityki społecznej UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, chociaż odpowiedzialność spoczywa w przeważającej mierze na szczeblu krajowym – na rządach, partnerach społecznych i podmiotach społeczeństwa obywatelskiego. Dla dalszych postępów w tej dziedzinie, i ogólniej, w kwestii konsensusu co do przyszłości Europy, istotne będzie również osiągnięcie porozumienia w sprawie podziału zadań w obszarze polityki społecznej, a zwłaszcza w sprawie dziedzin, w których podjąć działania powinna UE i odpowiednich metod.

2.11. EKES podkreślił również problem braku egzekwowania istniejących praw socjalnych. Komisja, jako strażnik traktatów, jest w decydującym stopniu odpowiedzialna za egzekwowanie realizacji tych praw. Jednak to państwa członkowskie odpowiadają za właściwe wdrażanie przepisów UE i przestrzeganie ich. Istnieją „różne poziomy zgodności”<sup>(6)</sup> z prawem UE w państwach członkowskich, a Komisja wykazuje pewną powściągliwość w odpowiednim rozwiązaniu tego problemu. Stanowi to również barierę dla większej konwergencji i barierę tę trzeba usunąć. Komitet podkreślał już potrzebę propagowania i egzekwowania istniejących praw socjalnych i praw podstawowych oraz monitorowania ich naruszeń<sup>(7)</sup>. EKES powinien odgrywać w tym zakresie bardziej aktywną rolę i może stworzyć stałe forum na temat praw podstawowych i praworządności w celu monitorowania sytuacji. Niezbędna jest przejrzystość i jasność co do tego, kto się czym zajmuje. W ten sposób obywatele będą mogli zrozumieć podział obowiązków i będą wiedzieli, kto jest za co odpowiedzialny.

2.12. W wielu opiniach<sup>(8)</sup> EKES podkreślał potrzebę takiej kombinacji polityki makroekonomicznej, która zbliża do realizacji celów polityki społecznej, a nie od nich oddala. Z tego względu za pożądany należy uznać motyw 11 zalecenia w sprawie proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych, w którym czytamy: „Postęp gospodarczy jest nierozzerwalnie związany z postępem społecznym, a ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych powinno być częścią szerszej zakrojonych wysiłków mających na celu stworzenie bardziej zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu modelu wzrostu gospodarczego poprzez zwiększanie konkurencyjności Europy i uczynienie go lepszym miejscem do inwestowania, tworzenia miejsc pracy i wspierania spójności społecznej”. Dyskusja na temat społecznego wymiaru musi być zatem wyraźnie powiązana z dyskusją na temat przyszłej struktury UGW, co jest przedmiotem oddzielnego dokumentu otwierającego debatę w sprawie przyszłości Europy.

2.13. Kluczowe pytanie brzmi: jaki będzie wpływ Europejskiego filaru praw socjalnych? Oczekiwań i pytań jest wiele, np.: czy filar ten będzie odpowiedzią na deficyty społeczne i czy będzie pomocny w wyjściu ze stanu nierównowagi pomiędzy swobodami gospodarczymi a prawami społecznymi<sup>(9)</sup>. Jest prawdą, że wytworzenie wysokich oczekiwań może przynieść niepożądane skutki. EKES zaleca zatem podejście realistyczne, lecz ambitne.

2.14. Wcześniej, w kontekście dyskusji na temat Europejskiego filaru praw socjalnych, EKES podkreślał, że UE musi stworzyć pozytywny projekt dla wszystkich obywateli UE, aby walczyć z coraz popularniejszymi postawami populistycznymi, nacjonalistycznymi i sceptycznymi, a także aby udowodnić, że UE nadal jest w stanie dotrzymać obietnicy zapewnienia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy oraz poprawy ich warunków życia i pracy. Przypomina, że powinno to być wiodącą zasadą w określaniu przyszłego kierunku społecznego wymiaru Europy.

### 3. Dokument otwierający debatę na temat społecznego wymiaru Europy

3.1. W swojej rezolucji pt. „Biała księga w sprawie przyszłości Europy” EKES podkreślił już, że planowane debaty z rządami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich nie powinny dotyczyć wyboru między pięcioma różnymi scenariuszami nakreślonymi w białej księdze, lecz powinny być wykorzystane do zilustrowania potencjalnych konsekwencji różnych wyborów i ścieżek. Ścieżki w ramach opisanych scenariuszy nie są zatem postrzegane

<sup>(6)</sup> *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* [Zgodność z Europą: Harmonizacja i prawo miękkie w państwach członkowskich], Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

<sup>(7)</sup> Np. Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1.  
Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10.  
Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23.  
Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1.



jako jedyne możliwe opcje lub „modele” opisujące różne, odrębne sposoby działania. To samo podejście powinno być przyjęte w odniesieniu do dokumentu otwierającego debatę w sprawie społecznego wymiaru Europy.

3.2. Dokument otwierający debatę odnosi się do różnych rzeczywistości społecznych w UE, wskazuje możliwe czynniki napędzające zmiany i nakreśla trzy możliwe ścieżki rozwoju:

- ograniczenie wymiaru społecznego do swobodnego przepływu (tylko swobodny przepływ);
- współpraca państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej (zacieśniona współpraca);
- wspólne pogłębianie wymiaru społecznego w całej UE-27 (pogłębiony wymiar społeczny w 27 państwach członkowskich).

3.3. Aby lepiej zrozumieć możliwe konsekwencje, EKES przeanalizował te trzy ścieżki w świetle wyzwań i czynników napędzających zmiany, opisanych w dokumencie otwierającym debatę, oraz wyzwań, które przedstawił w swej pierwszej opinii na temat Europejskiego filaru praw socjalnych. Są one zamieszczone – jedynie w celach ilustracyjnych – jako przykłady w dodatku.

3.4. „Tylko swobodny przepływ” (pierwsza ścieżka) stanowiłby największą zmianę w stosunku do obecnego stanu rzeczy i mógłby być postrzegany jako duży krok wstecz. Ten scenariusz mógłby doprowadzić do jeszcze większych rozbieżności w UE, co miałyby znaczący wpływ na życie obywateli UE, oraz wyzwolić siły odśrodkowe, które mogłyby ostatecznie spowodować rozpad UE. Z drugiej strony swobodny przepływ i regulacja wewnątrzunijnej mobilności mogłyby mieć wyższą jakość i większy zakres. Ten scenariusz mógłby także ułatwić Komisji egzekwowanie i monitorowanie (tj. działałoby mniej, lecz lepiej).

3.5. Druga ścieżka – „zacieśniona współpraca” – mogłaby przynajmniej prowadzić do większej konwergencji między niektórymi państwami członkowskimi, jednak oznaczałaby większe rozbieżności w stosunku do pozostałych (połowiczna konwergencja). Byłby to krok naprzód w stosunku do obecnego stanu rzeczy i ominięcie obecnych problemów związanych z koniecznością znajdowania każdorazowo wspólnego mianownika lub uwzględniania zbyt wielu indywidualnych wyłączeń, które komplikują egzekwowanie tych przepisów. Scenariusz ten doprowadziłby jednak do różnych poziomów praw dla obywateli w zależności od państwa członkowskiego, w którym zamieszkują. Stworzyłby również nowe wyzwania i obszary niepewności dla przedsiębiorstw, które prowadzą działalność w całej UE i potrzebują równych warunków działania, a zamiast tego miałyby do czynienia z różnymi poziomami zgodności. To z kolei prowadziłoby do erozji wsparcia dla wspólnego rynku, jeżeli obywatele w krajach, które nie uczestniczyłyby w pogłębionej współpracy, czuliby się w coraz większym stopniu pozostawieni poza nawiasem.

3.6. Trzecia ścieżka – „pogłębiony wymiar społeczny w 27 państwach członkowskich” – stanowiłaby istotną zmianę w porównaniu z obecną sytuacją i główny motor ogólnounijnej konwergencji. Mogłoby to obejmować wiążące działania i punkty odniesienia dla UE-27 oraz środki finansowe UE powiązane z wynikami realizowanymi według tych punktów odniesienia i wspólnych celów. Mimo że zdaniem Komitetu pogłębienie wymiaru społecznego ma największe szanse powodzenia z udziałem wszystkich 27 państw członkowskich, ze względu na i tak już skomplikowane negocjacje w sprawie niejasnej koncepcji Europejskiego filaru praw socjalnych założenie, że ta ścieżka znalazłaby poparcie – zwłaszcza ze strony tych państw członkowskich, które chciałyby utrzymać swoją przewagę konkurencyjną związaną z niższymi płacami i standardami socjalnymi, lub tych, które obawiają się negatywnego wpływu na swoje modele krajowe i wysokie standardy – nie wydaje się realistyczne.

3.7. EKES jest zdania, że podejście „pogłębianie wymiaru społecznego w miarę możliwości i większe ukierunkowanie na rezultaty” również znacząco napędzałyby konwergencję. W związku z tym opowiada się za bardziej wiążącymi środkami opartymi na europejskim semestrze<sup>(10)</sup>, z poziomami odniesienia, przynajmniej dla strefy euro, ale najlepiej dla UE-27, odnoszącymi się do zatrudnienia, edukacji i opieki społecznej (na przykład za pomocą wspólnych ram odniesienia dla wsparcia dochodu dla osób potrzebujących). Strategii tej powinien towarzyszyć plan działania określający wspólne inicjatywy w kluczowych obszarach, w których działania UE zapewniają wyraźną wartość dodaną i w miarę możliwości ukierunkowany na wyniki. Należy zwiększyć środki przeznaczone na spójność społeczną i inwestycje społeczne w celu sprostania wyzwaniom dotyczącym umiejętności, kompetencji, cyfryzacji i zmiany demograficznej w UE.

<sup>(10)</sup> Taka jest propozycja Komisji w zakresie pogłębiania UGW.

#### 4. Proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych

4.1. EKES zaznaczył już, że filar powinien przyczynić się do sprawiedliwego wyważenia wymiaru gospodarczego i społecznego UE. Kwestia wyważenia celów gospodarczych i społecznych wykracza poza budowę jednego filaru i sięga przekrojowych podwalin UE.

4.2. Cele filaru – przyczynienie się do ustanowienia „sprawiedliwego i prawdziwie ogólnoeuropejskiego rynku pracy” i „służenie za kompas wyznaczający kierunek działań na rzecz odnowionej konwergencji w strefie euro” – przekraczają kompetencje określone w tytule X TFUE dotyczącym polityki społecznej. Są one powiązane z podstawą strategii gospodarczych i walutowych, a także ze strategią zatrudnienia zgodnie z tytułem VIII i IX TFUE.

4.3. Filar obejmuje 20 „zasad i praw” uznawanych przez Komisję za niezbędne dla sprawiedliwych i sprawnie funkcjonujących rynków pracy i systemów bezpieczeństwa socjalnego w XXI w. Są one podzielone na trzy kategorie: 1) równe szanse i dostęp do rynku pracy; 2) sprawiedliwe warunki pracy oraz 3) ochrona socjalna i włączenie społeczne.

4.4. Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych ma zarówno charakter retrospektywny, jak i przyszłościowy. Jego celem jest odzwierciedlenie istniejącego unijnego dorobku w obszarze praw socjalnych i wskazanie, czy i jak można go w razie potrzeby uzupełnić, tak aby uwzględnić istotne przemiany w świecie pracy i w społeczeństwie, a także pomóc stworzyć dobrze funkcjonujące rynki pracy i systemy opieki w Europie XXI wieku.

4.5. Potrzebne są pewne uściślenia co do natury prawnej filaru, który został przedstawiony w formie dwóch oddzielnych, choć prawie identycznych, instrumentów: zalecenia Komisji<sup>(11)</sup> i wniosku w sprawie proklamacji międzyinstytucjonalnej<sup>(12)</sup>. Zgodnie z towarzyszącym komunikatem przy wyborze instrumentów wzięto pod uwagę szersze aspekty polityczne i ograniczenia prawne, zwłaszcza ograniczone kompetencje UE w dziedzinie polityki społecznej.

4.6. Zalecenie, przyjęte zgodnie z uprawnieniem Komisji wyrażonym w art. 292 TFUE, wywołuje skutek natychmiastowy. Nie wskazano w nim w sposób wyraźny, do kogo jest skierowane, ale w motywach 17–20 wyjaśniono, że realizacja filaru stanowi wspólne zobowiązanie i odpowiedzialność Unii, jej państw członkowskich i partnerów społecznych oraz że realizacja filaru powinna odbywać się zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu państw członkowskich, w granicach ich kompetencji i zgodnie z zasadą pomocniczości. W tym kontekście EKES chciałby także podkreślić, że należy respektować autonomię partnerów społecznych.

4.7. Równolegle Komisja Europejska proponuje również, aby Europejski filar praw socjalnych został uroczysto proklamowany wspólnie przez instytucje UE. Traktaty nie przewidują podstawy prawnej dla proklamacji, choć instrument ten został już raz wykorzystany w przeszłości w przypadku Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która została po raz pierwszy proklamowana przez Radę Europejską w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. Proklamację należy odróżnić od porozumienia międzyinstytucjonalnego, o którym mowa w art. 295 TFUE. Według oceny prawnej Rady „stanowi ona akt nietypowy, który nie jest prawnie wiążący i nie tworzy bezpośrednio wykonalnych praw”.

4.8. Proces proklamacji jest również odrębny od Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników, przyjętej w dniu 9 grudnia 1989 r. Karta ta ma też charakter wyłącznie deklaracyjny, choć została podpisana przez wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa. Nie była wspólną deklaracją przyjętą wraz z innymi instytucjami europejskimi, chociaż Komisja Europejska przedstawiła program działań społecznych w celu wdrożenia Karty (COM(89) 568 final). Ponadto zawiera ona przepisy dotyczące jej egzekwowania.

4.9. W zakresie, w jakim „realizacja Europejskiego filaru praw socjalnych” stanowi wspólne zobowiązanie i odpowiedzialność Unii, jej państw członkowskich i partnerów społecznych, konsekwentne byłoby dołączenie przez Radę i Parlament Europejski do Komisji w uroczystej proklamacji filaru. Europejski filar praw socjalnych powinien również mieć wpływ na zarządzanie gospodarcze UE (europejski semestr, tablica wskaźników społecznych), dlatego ważnym sygnałem byłoby osiągnięcie porozumienia w Radzie na rzecz poparcia proklamacji. Pomimo uznania, że partnerzy społeczni są kompetentni w wielu dziedzinach, Komitet zauważa, że nie zostali formalnie włączeni do procesu proklamacji<sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> OJ L 113 z 29.4.2017, s. 56.

<sup>(12)</sup> Dodatkowo, zaleceniu i proklamacji towarzyszył przewodni komunikat wraz z szeregiem innych inicjatyw nieustawodawczych, w tym tablica wskaźników społecznych do monitorowania postępów, dwie serie konsultacji z partnerami społecznymi i wniosek ustawodawczy dotyczący dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, który jest przedmiotem oddzielnej opinii EKES-u.

<sup>(13)</sup> Zob. komunikat Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego filaru praw socjalnych, s. 6, COM(2017) 250 final.

4.10. EKES rozumie, że filar ma mieć charakter politycznej deklaracji woli i sam w sobie nie tworzy nowych wykonalnych uprawnień. Komisja wprowadza rozróżnienie między prawami a zasadami: te pierwsze mają potwierdzać niektóre prawa już istniejące w dorobku UE, natomiast zasady mają być nowe i stanowić odpowiedź na wyzwania wynikające ze zmian społecznych, technologicznych oraz gospodarczych. Zgodnie z treścią komunikatu ani zasady, ani prawa nie podlegają bezpośredniemu egzekwowaniu.

4.11. Tego rodzaju proklamacja, mimo braku prawnie wiążącego charakteru, pociągnęłaby za sobą – po stronie instytucji UE, a także Rady i państw członkowskich – zobowiązanie polityczne do realizacji filaru z poszanowaniem podziału kompetencji i zasady pomocniczości.

4.12. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, w przeciwieństwie do Europejskiego filaru praw socjalnych, ma taką samą moc prawną jak traktaty, w związku z czym jest aktem prawa pierwotnego, choć nie tworzy nowych kompetencji na szczeblu UE. Mimo że jest prawnie wiążąca dla instytucji UE, nie jest bezpośrednio wykonalna przez obywateli UE. W szerszym stopniu uwzględnia również prawa gospodarcze i socjalne. Jeśli po odpowiednim czasie wspomniane wyżej zobowiązanie polityczne nie doprowadzi do przyjęcia we wszystkich państwach członkowskich konkretnych inicjatyw na rzecz wdrożenia filaru, należy rozważyć odpowiednie nowe środki, w tym inicjatywy prawne i pozaprawne. EKES zwrócił się już o przygotowanie ramowej dyrektywy w sprawie dochodu minimalnego<sup>(14)</sup>. Nowe opinie prawne, np. zlecone przez niemieckie Ministerstwo Pracy, badają, w jaki sposób można to osiągnąć<sup>(15)</sup>.

4.13. EKES podkreślił już w opinii z 2011 r.<sup>(16)</sup>, że podstawowe prawa socjalne są „nierozdzielne” od praw obywatelskich i politycznych, a zatem wymagają specjalnej strategicznej uwagi. Komitet zaproponował dalsze środki i działania promocyjne w celu zwiększenia efektywności strategii wdrażania praw podstawowych. Komisja nie uwzględniła w dostatecznym zakresie problemu braku egzekwowania istniejących praw socjalnych, a EKES uważa, że istnieje pewne ryzyko rozmycia przez filar szczególnej roli Komisji jako strażnika traktatów.

## 5. Relacje między dokumentem otwierającym debatę w sprawie wymiaru społecznego a Europejskim filarem praw socjalnych

5.1. Należy również uwzględnić relację między Europejskim filarem praw socjalnych a dokumentem otwierającym debatę w sprawie wymiaru społecznego, a także inne dokumenty otwierające debatę w ramach szerszej dyskusji na temat przyszłości Europy. Z analizy Europejskiego filaru praw socjalnych wynika, że wiele scenariuszy z białej księgi i dokumentu otwierającego debatę w sprawie wymiaru społecznego można powiązać z wdrażaniem filaru.

5.2. Pierwszym celem filaru są państwa członkowskie w strefie euro. W tym aspekcie koncepcja filaru jest bardziej zbliżona do scenariusza współpracy państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej. Monitorowanie – za pomocą udoskonalonych wskaźników – wdrażania filaru poprzez tablicę wskaźników socjalnych, która powinna stać się częścią europejskiego semestru, mogłoby ewentualnie prowadzić do pewnych postępów w tym obszarze. Należy przeprowadzić w sprawie tych wskaźników konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi, gdyż obecna propozycja jest niewystarczająca.

5.3. Niektóre z sugerowanych działań następczych przedstawionych w komunikacie w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych są zgodne ze scenariuszem całej UE-27, natomiast inne mogą wydawać się ukierunkowane przede wszystkim na scenariusz współpracy państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej. Zatem działania takie jak inicjatywa dotycząca promowania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym dla pracujących rodziców i opiekunów, przedstawione jako część pakietu w sprawie filaru socjalnego, powinny mieć zastosowanie do UE-27. Podobnie działania dotyczące egzekwowania istniejącego ustawodawstwa i dialogu społecznego powinny również mieć zastosowanie do UE-27. Potrzeba działania na bardziej ograniczonym szczeblu geograficznym może również stanowić wyzwanie dla partnerów społecznych, reprezentowanych na szczeblu UE.

5.4. Inne działania proponowane w zaleceniu, takie jak działania powiązane z europejskim semestrem i urzeczywistnieniem unii gospodarczej i walutowej w Europie, mają zastosowanie tylko do strefy euro i tylko dla niej są przeznaczone. Wpisują się one lepiej w scenariusz współpracy państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej. W dokumencie otwierającym debatę wskazano jako przykład takiego scenariusza osiągnięcie większej zbieżności z bardziej zintegrowanymi rynkami pracy, najefektywniejszymi systemami zabezpieczenia społecznego i najlepszymi systemami edukacji i ochrony zdrowia.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23 (opinia ta nie uzyskała poparcia Grupy Pracodawców – zob. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf>).

<sup>(15)</sup> „Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten”, opinia prawna prof. dr Thorstena Kingreena, wrzesień 2017 r.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74.

5.5. Unijne wsparcie finansowe z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Społecznego wpisuje się lepiej w podejście UE-27. Pomysł udostępnienia większych funduszy jest faktycznie wymieniony w dokumencie otwierającym debatę jako przykład pogłębiania wymiaru społecznego przez UE-27.

## 6. Powiązania z innymi dokumentami otwierającymi debatę w sprawie przyszłości Europy

6.1. Dyskusja na temat społecznego wymiaru Europy nie może odbywać się w oderwaniu od innych kwestii, dlatego ważne jest, aby prowadzić ją w powiązaniu z innymi dokumentami otwierającymi debatę w sprawie przyszłości Europy i wynikającymi z nich kluczowymi wnioskami w sprawie wymiaru społecznego i dalszego działania, nawet jeżeli EKES wyda oddzielne opinie w sprawie niektórych z tych dokumentów<sup>(17)</sup>.

6.2. W dokumencie otwierającym debatę w sprawie **pogłębiania unii gospodarczej i walutowej** wskazano na miejsca pracy, wzrost, sprawiedliwość społeczną, konwergencję gospodarczą i stabilność finansową jako część wiodących zasad pogłębiania UGW. Jest to raczej dość ograniczona koncepcja społecznego wymiaru UGW. Przede wszystkim nie jest ona spójna z celem konwergencji gospodarczej i społecznej, a zwłaszcza z celem dostosowania do najwyższych standardów, a po drugie, odnosi się głównie do sprawiedliwości społecznej. Brakuje wyjaśnienia, na czym ma polegać koncepcja sprawiedliwości społecznej, a ponadto nie uściślono, dlaczego nie powołano się w tym kontekście na sprawiedliwość społeczną w rozumieniu art. 3 TFUE.

6.3. Dokument otwierający debatę w sprawie unii gospodarczej i walutowej odnosi się do umocnienia koordynacji strategii gospodarczych w ramach europejskiego semestru jako kluczowego narzędzia. W ramach semestru Europejski filar praw socjalnych „dodatkowo ukierunkuje wiele z tych polityk, tak aby doprowadziły do poprawy warunków pracy i życia”. Oznaczałoby to konieczność „pogłębienia dalszej współpracy i dialogu z państwami członkowskimi, z udziałem parlamentów narodowych, partnerów społecznych, krajowych rad ds. produktywności i innych zainteresowanych stron” w celu zapewnienia „silniejszej odpowiedzialności krajowej i zachęcania do lepszego wdrażania reform”. W dokumencie otwierającym debatę Komisja podkreśliła również związek między reformami krajowymi a istniejącym finansowaniem UE. Zasadniczo dyskurs o potrzebie większej odpowiedzialności, zaangażowaniu partnerów społecznych i warunkach finansowania UE nie jest nowy, a jedynie podkreśla potrzebę lepszych rządów i realizacji europejskiego semestru.

6.4. Propozycje dotyczące odnowionego procesu konwergencji w dokumencie otwierającym debatę w sprawie UGW skupiają się na wykorzystaniu ram unijnych do zapewnienia konwergencji, umocnienia i koordynowania polityki gospodarczej oraz wzmocnienia powiązań między reformami krajowymi a istniejącym finansowaniem UE. Istnieją różne poglądy na temat warunków unijnego finansowania reform, a EKES uważa, że powinno to być możliwe tylko przy pełnym zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego w cały proces, na równych zasadach, a także z jasną rolą parlamentów narodowych. Oczekuje się, że większa konwergencja i stabilność nastąpią w wyniku **kontynuowania odpowiednich reform strukturalnych**. Chociaż EKES podziela pogląd, że dobrze zaplanowane reformy w państwach członkowskich, których to dotyczy, mogą być niezbędne do osiągnięcia większej pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej i do podniesienia odporności i jakości systemów społecznych, podkreśla również potrzebę poprawy kombinacji polityki makroekonomicznej i aktywniejszego zaangażowania partnerów społecznych w dialog makroekonomiczny, kształtowania procesu europejskiego semestru i powiązanych reform.

6.5. Wśród narzędzi UGW, w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych, tablica wyników socjalnych jest postrzegana, wraz z radami krajowymi, jako element unii gospodarczej służący monitorowaniu rozwoju produktywności. Wskazuje to na powiązanie między pogłębieniem UGW a Europejskim filarem praw socjalnych. Europejski filar praw socjalnych ma **nadawać kierunek niektórym reformom strukturalnym** w obszarach opisanych za pomocą 20 zasad.

6.6. W załączniku 2 do dokumentu otwierającego debatę w sprawie UGW wspomniano o znaczeniu nowego początku dla dialogu społecznego, a próbę ustanowienia przez Komisję Europejską Europejskiego filaru praw socjalnych uznano za „ważne działanie” (s. 32–33). W tym względzie ważne jest, aby szeroko pojmować dialog społeczny, który nie może ograniczać się wyłącznie do ram tytułu dotyczącego polityki społecznej. Choć w tytule tym wskazano na obowiązek wspierania przez UE roli partnerów społecznych, obowiązek ten musi, w odpowiednich przypadkach, wywoływać skutki wykraczające poza tę konkretną politykę.

6.7. W dokumencie otwierającym debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji Komisja Europejska podejmuje próbę zmierzenia się z problemem rosnących obaw i krytyki wobec obecnej polityki globalizacji i jej wyników. Komisja podkreśla zatem, że globalizacja może być korzystna, jeżeli jest odpowiednio wykorzystywana i kiedy zapobiega się poczuciu wykluczenia u zbyt wielu.

<sup>(17)</sup> Pogłębianie unii gospodarczej i walutowej do 2025 r. (ECO/438) (zob. 124 niniejszego Dziennika Urzędowego), Finanse UE do 2025 r. (ECO/439) (zob. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

6.8. Zdaniem Komisji solidna polityka społeczna odgrywa ważną rolę, jeśli chodzi o chronienie obywateli przed negatywnymi skutkami tego procesu oraz o ich świadomy udział i podmiotowość. Zdaniem Komisji w obliczu wyzwań i korzyści związanych z globalizacją jest to warunek wstępny dla wzmocnienia zaufania obywateli.

6.9. Dokument otwierający debatę w sprawie **wykorzystania możliwości płynących z globalizacji** odnosi się konkretnie do jednego aspektu wymiaru społecznego. EKES popiera pogląd, że „lepszy podział korzyści wynikających z globalizacji w połączeniu ze skuteczną ochroną socjalną pomoże ludziom w znalezieniu dobrego zatrudnienia i w przystosowywaniu się do zmian. Ogólnie rzecz biorąc, uczciwa i sprawiedliwa redystrybucja dóbr oraz ukierunkowane inwestycje wspierające integrację społeczną bardziej zagrożonych grup społecznych, w tym migrantów, przyczynią się do wzmocnienia spójności społecznej”. Takie stanowisko jest zgodne z tym, co podkreślał EKES, tj. z potrzebą sprawiedliwej transformacji w kontekście cyfryzacji i globalizacji. Ponadto Komisja podkreśla, że „UE powinna również być innowacyjną i konkurencyjną gospodarką, w ramach której wiodące przedsiębiorstwa i obywatele będą w stanie dostosować się do zmian i generować zasoby potrzebne do utrzymania naszego modelu społecznego”.

6.10. EKES również popiera pogląd, że niezbędne jest udoskonalenie światowych standardów i norm socjalnych i związanych z pracą, w ścisłej współpracy z MOP, partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego szczególnie zaangażowanymi w ten program, takimi jak organizacje w zakresie gospodarki społecznej.

6.11. Komitet zgadza się z opinią, że UE może kształtować globalny zbiór zasad nie tylko dlatego, że jest największym jednolitym rynkiem na świecie oraz największym miejscem wymiany handlowej i największym inwestorem, lecz również dlatego, że wierzy w globalne rozwiązania dla globalnych wyzwań. Z tego względu europejski model społeczny, nasze kluczowe wartości i prawa podstawowe powinny „wyznaczać kierunek i służyć za model referencyjny dla sprawiedliwej globalizacji”.

6.12. Chociaż dokument otwierający debatę na temat **przyszłości finansów UE** był ostatnim z opublikowanych dokumentów, budżet Unii będzie miał zasadnicze znaczenie, lecz oczywiście determinujący wpływ na niego będą miały wybory podejmowane w kwestii przyszłości Europy. Dokument otwierający debatę w sprawie finansów UE zawiera ocenę konsekwencji wydatków UE w ramach pięciu scenariuszy przedstawionych w białej księdze, mających ogromny wpływ na obywateli, regiony i grupy osób, które potrzebują największego wsparcia. Tylko w piątym scenariuszu – w którym państwa członkowskie uzgadniają, że będą działać wspólnie na znacznie większą skalę – na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną będą wydawane większe środki.

6.13. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE będzie miało znaczny wpływ na budżet UE. EKES zdaje sobie sprawę z ryzyka ograniczenia funduszy społecznych. Podkreśla zarazem, że Europejski Fundusz Społeczny jest ważnym czynnikiem napędzającym konwergencję i nie wolno go redukować, jeśli chcemy sprostać wyzwaniom przyszłości.

## 7. Priorytetowe obszary EKES-u i działanie na różnych poziomach przez odpowiednie podmioty

7.1. W swojej pierwszej opinii na temat Europejskiego filaru praw socjalnych EKES wskazał już następujące główne obszary wymagające działania na szczeblu unijnym i krajowym, zgodnie – w razie konieczności – z odpowiednimi obszarami kompetencji:

- inwestycje i innowacje,
- zatrudnienie i tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości,
- środki zwalczania ubóstwa, w tym dochód minimalny,
- sprawiedliwe i sprawne transformacje wspierane aktywną polityką rynku pracy,
- ramowe warunki na rynkach pracy w celu wspierania nowych i bardziej zróżnicowanych ścieżek kariery oraz sprawiedliwych warunków pracy dla wszystkich,
- ochrona socjalna dla wszystkich (nowe formy pracy, np. platformy itp.),
- inwestycje społeczne (umiejętności, przekwalifikowanie itp.),

— usługi społeczne w interesie ogólnym.

7.2. W ramach konsensusu co do sposobu postępowania należy określić kluczowe projekty w tych obszarach. UE powinna rozpocząć działania od projektów, które mają bezpośredni pozytywny wpływ i zyskają poparcie wszystkich.

#### 8. Kolejne kroki po Szczycie Społecznym w Göteborgu (2017): droga od zasad do praw<sup>(18)</sup>?

8.1. Minęły trzy lata odkąd przewodniczący Juncker po raz pierwszy oświadczył, że zamierza osiągnąć „społeczny wskaźnik AAA” dla UE<sup>(19)</sup>. Komisja Junckera rozpoczęła swoje inicjatywy z opóźnieniem i potrzebowała dużo czasu – jednego roku – na przeprowadzenie konsultacji w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych. Po inauguracji debaty na temat przyszłości Europy upłynęło jeszcze więcej czasu i nadal brakowało praktycznych zaleceń Komisji na temat działań, jakie należy podjąć. W 2019 r. odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego i ukonstytuuje się nowa Komisja. Zdaniem wielu ten paradoks czasowy – z jednej strony brak czasu na ustabilizowanie UGW i europejskiego modelu socjalnego lub kilku europejskich modeli socjalnych do 2019 r., a z drugiej próba zyskania czasu przed ważnymi wyborami, które będą miały miejsce jesienią 2017 r. – niestety powstrzymuje UE od działania.

8.2. Wniosek Komisji z kwietnia 2017 r. w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych spotkał się z mieszanymi reakcjami. Niektórzy uważają, że jest to ważny postęp, inni widzą w nim jedynie symboliczny akt, który nie jest dość namacalny, aby rozwiązać kryzys społeczny, a są nawet tacy, którzy obawiają się, że wniosek może wykraczać za daleko. EKES zachęca, aby po Szczycie Społecznym w Göteborgu (listopad 2017 r.), na podstawie proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych i dyskusji w sprawie dokumentu otwierającego debatę dotyczącego społecznego wymiaru Europy, wszystkie trzy instytucje UE opracowały pozytywny program dla obywateli UE, którego celem będzie wzmocnienie europejskiego modelu gospodarczego i społecznego przystosowanego do przyszłych wyzwań – poprzez promowanie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, dobrostanu obywateli i pozytywnej konwergencji gospodarczo-społecznej w zatrudnieniu i w wynikach społecznych.

8.3. Wokół filaru jest wciąż wiele niepewności, nie tylko co do tego, czy będzie proklamowany przez wszystkie państwa członkowskie. Jeżeli tak, dla EKES-u kluczową kwestią będzie określenie, jakie kroki należy podjąć w celu zapewnienia, aby stanowił on skuteczny instrument. EKES uważa, że potrzebne będą dalsze kroki na najbardziej odpowiednim poziomie, w tym wspólne inicjatywy w kluczowych obszarach, w których działanie UE zapewnia wyraźną wartość dodaną, oraz że w jak największym stopniu należy koncentrować się na wynikach. Zdaniem EKES-u jasny plan wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych pomógłby wzmocnić konwergencję i osiągnąć wytyczone cele.

8.4. EKES proponuje również, aby ocena skutków obejmowała również ocenę kompatybilności z Europejskim filarem praw socjalnych. W ramach programu na rzecz lepszego stanowienia prawa należy bardziej się skoncentrować na kwestiach: czy inicjatywy ułatwiają społeczny postęp dla obywateli i jak lepiej dostosować je do tego celu oraz jak ten cel realizować.

8.5. Zdaniem Komitetu jego rola polega na monitorowaniu tego procesu, wspieraniu go w ramach debat na szczeblu krajowym, a także na domaganiu się większej przejrzystości i udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ostrzega również przed nowymi złożonymi procesami lub podejmowaniem problematyki przyszłości UE głównie z perspektywy instytucjonalnej.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(18)</sup> Uwaga: jest to ważny rozdział dotyczący kwestii zarządzania i realizacji, np. europejskiego semestru i roli partnerów społecznych, a także roli, którą może odegrać EKES. Musi on zostać w pełni rozwinięty. Poniższy tekst stanowi przegląd działań (politycznych) podjętych w odniesieniu do filaru.

<sup>(19)</sup> 22 października 2014 r., Parlament Europejski.

Dodatek

## Podsumowanie wymiaru społecznego

Wyzwania		Scenariusz 1 „Tylko swobodny przepływ”	Scenariusz 2 „Zacieśniona współpraca”	Scenariusz 3 „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”	Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u) „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”
<b>Rozwój demograficzny i nowe wzorce rodziny</b>	Może stworzyć nowe czynniki zachęcające i zniechęcające – zwłaszcza dla obywateli o wysokich kwalifikacjach – do opuszczenia kraju i szukania lepszej płacy.  27 rozwiązań/mniejsza konwergencja nowych wzorców rodziny i roli płci w społeczeństwie.	Może również stworzyć nowe czynniki zachęcające i zniechęcające – zwłaszcza dla obywateli o wysokich kwalifikacjach – do przeniesienia się do państw członkowskich bardziej zaawansowanych.  Innowacyjne rozwiązania w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, równouprawnienia płci i lepszego udziału kobiet w rynku pracy itp. w grupie krajów bardziej zaawansowanych.	Lepsze funkcjonowanie i kształtowanie rynku pracy UE w ramach wspólnych standardów i większej konwergencji.  Ten sam wiek emerytalny w UE powiązany ze średnią długością życia (jednak wiązałoby się to z dużymi protestami w wielu krajach).	— Wyraźne punkty odniesienia dla wyników na rynku pracy (udział kobiet, grup wymagających szczególnego traktowania, osób starszych; godziwa praca).  — Punkty odniesienia dla ochrony społecznej (zasilki i świadczenia).  — Środki legislacyjne i nielegislacyjne w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym w celu poprawy warunków życia i pracy.	

<p><b>Wyzwania</b></p>	<p><b>Scenariusz 1</b> „Tylko swobodny przepływ”</p>	<p><b>Scenariusz 2</b> „Zaciężniona współpraca”</p>	<p><b>Scenariusz 3</b> „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”</p>	<p><b>Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u)</b> „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”</p>
<p><b>Cyfryzacja/ Transformacja pracy</b></p>	<p>Zamiast jednego rozporządzenia UE będzie 27 rozwiązań dotyczących pracy za pośrednictwem platform, itp., jednak reakcje krajowe będą ograniczone.</p>	<p>Można będzie znaleźć nowe rozwiązania w celu lepszej ochrony obywateli, zapewnienia im większych możliwości i przeprowadzenia zmian przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka. Inne państwa członkowskie mogą dołączyć później. Łatwiejszy dostęp do wykwalifikowanych pracowników dzięki wspólnym standardom i jednemu numerowi zabezpieczenia społecznego.</p>	<p>Jeden standard i spójne zasady zatrudnienia pracowników w ramach platformy, nowe innowacyjne rozwiązania i projekty. Unijne systemy IT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Uczynienie z przyszłości pracy pozytywnego projektu</li> <li>— Poziom odniesienia – skuteczne i ukierunkowane proaktywne strategie polityczne dotyczące rynku pracy w celu osiągnięcia dobrych wyników w zakresie zatrudnienia.</li> <li>— Przejściu na „pracę 4.0” towarzyszy równoległe przejście na „bezpieczeństwo społeczne 4.0”.</li> <li>— Ramowe warunki na rynkach pracy muszą wspierać nowe i bardziej różnicowane ścieżki kariery.</li> <li>— Potrzeba ram dla sprawiedliwych warunków pracy dla wszystkich.</li> <li>— Umożliwienie obywatelom dokonania niezbędnego przekwalifikowania (umiejętności, nowe miejsca pracy).</li> </ul>
<p><b>Globalizacja</b></p>	<p>Model społeczny UE nie będzie modelem referencyjnym dla sprawiedliwej globalizacji, trudniejsze będzie wyznaczanie standardów w ujęciu globalnym.</p>	<p>Model referencyjny dla globalizacji ograniczony do grupy zainteresowanych państw. W grupie państw zaawansowanych transformacja przebiega lepiej i zapewnia umiejętności dzięki wspólnym narzędziom i fundusom.</p>	<p>Model społeczny UE może być mocniejszym modelem referencyjnym dla sprawiedliwej globalizacji, pomaga wyznaczać standardy globalne przez wyznaczanie standardów dla największego wspólnego rynku na świecie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Model gospodarczy i społeczny UE oparty na większym zatrudnieniu, postępie społecznym i produktywności</li> <li>— Wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza celu 1 (brak ubóstwa), celu 3 (dobre zdrowie i jakość życia), celu 5 (równouprawienie płci) i celu 8 (wzrost gospodarczy i godna praca).</li> </ul>



Wyzwania	Scenariusz 1 „Tylko swobodny przepływ”	Scenariusz 2 „Zaciężniona współpraca”	Scenariusz 3 „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”	Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u) „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”
<b>Rozbieżności między państwami członkowskimi i w obrębie państw członkowskich</b>	Większe rozbieżności, brak finansowania UE na tworzenie większej konwergencji. Państwa członkowskie muszą zapewnić własne fundusze, co jeszcze bardziej zwiększy rozbieżności.	Wzrosną rozbieżności między grupą krajów zaawansowanych a pozostającymi państwami członkowskimi. Mogą prowadzić do różnych „modeli biznesowych” i nowych czynników zachęcających i zniechęcających dla firm.	Będą wyraźnie mniejsze dzięki „równaniu w górę”. Specjalne monitorowanie i działanie za pomocą punktów odniesienia i zachęt finansowych.	— Punkty odniesienia w zakresie ochrony społecznej (kryteria i okres przyznawania świadczeń, poziomy zasięgi). — Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne przyczynią się do powstawania miejsc pracy i promowania spójności terytorialnej i społecznej.
<b>Wzrost nierówności i ubóstwa</b>	Będzie postępować jeszcze szybciej w niektórych państwach członkowskich, inne będą w stanie chronić swoich obywateli lepiej przez ograniczenie wpływu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE itp. Wzrosną nierówności w wyniku większego dumpingu społecznego lub płacowego.	Mniejsze nierówności w wyniku lepszych rekompensat w ramach strategii społecznych w grupie państw zaawansowanych, prawdopodobnie większe nierówności w pozostałych krajach.	Mogą być ograniczone za pomocą wspólnych standardów i strategii politycznych.	— Pracownicy zostaną objęci podstawowymi standardami pracy i odpowiednią ochroną socjalną. — Dalsze starania w kierunku uzyskania zbieżności wynagrodzeń i ustalenia płac minimalnych w państwach członkowskich — Rozważenie kwestii wprowadzenia europejskiego dochodu minimalnego — Inicjatywy krajowe i unijne będą wzmacniać ochronę socjalną (zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, usługi społeczne, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo).

<p>Wyzwania</p> <p><b>Konkurencyjność przedsiębiorstw</b></p>	<p><b>Scenariusz 1</b></p> <p>„Tylko swobodny przepływ”</p> <p>Mniej uregulowań na szczeblu UE, jednak większe koszty dostosowania do 27 różnych regulacji w obszarze bezpieczeństwa i higieny, czasu pracy itp.</p>	<p><b>Scenariusz 2</b></p> <p>„Zaciężniona współpraca”</p> <p>Ogólnie większa złożoność w obszarze monitorowania i egzekwowania przepisów. Konkurencyjność może ulec poprawie w wyniku większej konwergencji i nowych innowacyjnych rozwiązań w krajach bardziej zaawansowanych, lecz również dla niektórych modeli biznesowych w wyniku zmniejszenia uregulowań w pozostałych państwach.</p>	<p><b>Scenariusz 3</b></p> <p>„Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”</p> <p>Równe warunki działania, mniej biurokracji w przełożeniu na jeden standard i lepsze wykorzystanie strategii politycznych dotyczących uniijnego rynku pracy i umiejętności (np. usprawniony Erasmus+ itp.).</p> <p>Ograniczone koszty dzięki wspólnym rozwiązaniom IT oraz uproszczeniom w uznawaniu dyplomów itp.</p>	<p><b>Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u)</b></p> <p>„Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Rzetelne strategie makroekonomiczne umacniające otoczenie biznesowe sprzyjające wzrostowi zatrudnienia.</li> <li>— Powiązanie programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia z koncepcją zrównoważonego modelu flexicurity</li> <li>— Rozwiązanie ukierunkowane na dialog społeczny przyczyniający się do konkurencyjności.</li> </ul>
<p><b>Akceptacja integracji UE przez obywateli</b></p>	<p>Regulacje społeczne mogą odbywać się przy większym udziale obywateli, jednak akceptacja dla integracji może być mniejsza, jeżeli zwiększy się efekt równania w dół.</p>	<p>Akceptacja w krajach spoza grupy państw zaawansowanych prawdopodobnie obniży się, jeżeli sytuacja społeczna pogorszy się wskutek obniżenia standardów społecznych obywateli na przyciągnięcie przedsiębiorstw. W grupie państw zaawansowanych akceptacja może wzrosnąć.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Europejski filar praw socjalnych będzie pozytywnym projektem dla wszystkich i pomoże odzyskać zaufanie do zdolności UE do poprawy perspektyw życiowych, zapewnienia dostatecznych możliwości zatrudnienia i sprawliwych warunków pracy dla wszystkich.</li> <li>— Skuteczniejsze i demokratyczne zarządzanie gospodarcze, zwłaszcza w strefie euro, w celu rozwiązania problemu nierówności.</li> </ul>

Wyzwania	Scenariusz 1 „Tylko swobodny przepływ”	Scenariusz 2 „Zaciężniona współpraca”	Scenariusz 3 „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”	Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u) „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”
<b>Wnioski</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Czynniki napędzający rozbieżności</li> <li>— Wielka zmiana i krok wstecz</li> <li>— Znaczący wpływ na życie obywateli</li> <li>— „Swego rodzaju miękki brexit” dla wszystkich</li> <li>— Ryzyko „równania w dół”</li> <li>— Potencjalnie lepsze regulowanie swobodnego przepływu (mniej, lecz o lepszej jakości), a także lepiej wdrażane i kontrolowane przez Komisję</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Większa konwergencja między niektórymi państwami członkowskimi, lecz większe rozbieżności w stosunku do innych (wzrost połowicznej rozbieżności)</li> <li>— Brak polityki opierającej się na najniższym wspólnym mianowniku</li> <li>— Różne prawa obywateli w różnych państwach członkowskich</li> <li>— Ryzyko erozji jednolitego rynku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Czynniki napędzający konwergencję, kluczowa zmiana</li> <li>— Umocnienie wspólnych wartości i praw</li> <li>— Wiążące środki, punkty odniesienia dla 27 państw członkowskich (zatrudnienie, kształcenie, systemy opieki społecznej)</li> <li>— Finansowanie UE powiązane ze wskaźnikami wyniku (warunkowość)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Czynniki napędzający konwergencję, kluczowa zmiana</li> <li>— Wspólne wartości oraz wspieranie i egzekwowanie praw</li> <li>— Wspólne ramy referencyjne dla wsparcia dochodów osób w potrzebie</li> <li>— Wiążące środki w europejskim semestrze, punkty odniesienia dla 27 państw członkowskich (zatrudnienie, kształcenie, systemy opieki społecznej)</li> <li>— o Większe finansowanie przez UE spójności społecznej i inwestycji społecznych (z poszanowaniem paktu stabilności i wzrostu, brak warunkowości)</li> </ul>

**Narzędzia w celu osiągnięcia celów ze scenariuszy 1–4**

- Europejski semestr
- Tabela wskaźników społecznych jako część europejskiego semestru
- Zachęty finansowe za pośrednictwem wieloletnich ram finansowych
- Europejski filar praw społecznych, wiążące prawa i zasady
- Plan działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw społecznych (w tym środki ustawodawcze i nieustawodawcze).
- Dialog społeczny

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy prawne Europejskiego Korpusu Solidarności i zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1288/2013, (UE) nr 1293/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 oraz decyzję nr 1313/2013/UE”**

[COM(2017) 262 final – 2017/0102 (COD)]

(2018/C 081/21)

Sprawozdawca: **Pavel TRANTINA** (CZ/III)

Współsprawozdawca: **Antonello PEZZINI** (IT/I)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 20.6.2017 Rada Unii Europejskiej, 20.6.2017
Podstawa prawna	Art. 165 ust. 4 i art. 166 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	124/0/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, który stanowi jego zdaniem dobry punkt wyjścia do dalszej szerszej dyskusji, stwierdza jednak, że wiele elementów wniosku wymaga wyjaśnienia lub poprawy. Cieszy nas, że w podstawie prawnej zawarto niektóre z priorytetów, na które zwracały uwagę organizacje społeczeństwa obywatelskiego podczas różnego rodzaju konsultacji z zainteresowanymi stronami przeprowadzonych przez Komisję (tj. zwiększenie finansowania, wolontariat lokalny, skupienie się na poprawie dostępu osób młodych ze środowisk defaworyzowanych lub o szczególnych potrzebach, zapewnianie jakości staży, uproszczenie procedur administracyjnych).

1.2. EKES jest zdania, że wartość dodana projektów finansowanych z wykorzystaniem tego nowego Europejskiego Korpusu Solidarności (EKS) wynika z ich przesłania solidarności europejskiej. W porównaniu z wcześniejszymi inicjatywami projekty EKS-u zmierzają do pełnego uświadomienia kwestii obywatelstwa europejskiego i rozbudzenia poczucia przynależności do wspólnej Unii wśród uczestników i społeczności goszczących. Zdaniem EKES-u innowacyjny aspekt EKS-u – tj. fakt, że opiera się on na wartościach powiązanych z europejską tożsamością oraz że wartości te stanowią część kształtu projektu i są przekładane na praktyczne osiągnięcia – ma kluczowe znaczenie. Wartości te zostały jasno określone w Traktacie o Unii Europejskiej i są to: pokój, poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, tolerancja, niedyskryminacja, równość kobiet i mężczyzn, państwo prawa, a także poszanowanie i stosowanie zasad społecznej gospodarki rynkowej.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie tej nowej inwestycji w młodych ludzi, jest jednak zaniepokojony, że osiągnięto ją głównie przez realokację budżetu wolontariatu europejskiego z programu Erasmus+ od roku 2018. EKES jest zdania, że inwestowanie w budżet EKS-u nie może odbywać się kosztem udanych programów, które już teraz oferują młodym ludziom wartościowe szanse, a w szczególności kosztem programu Erasmus+, który już obecnie jest niedofinansowany. Zwraca się zatem o przeznaczenie większej ilości „świeżych” środków pieniężnych na przedmiotowy program.

1.4. EKES jest bardzo zaniepokojony zbieżnościami celów EKS-u z politykami zatrudnienia młodzieży. Sugeruje zatem, by jeszcze raz zastanowić się nad zasadnością włączenia do tego programu podejmowania pracy i praktyk zawodowych. EKES sugeruje, aby część związana z podjęciem pracy lub odbywaniem praktyk zawodowych oferowano za pomocą innych już istniejących programów unijnych skupiających się na zatrudnieniu i praktykach zawodowych. Należy przy tym wzmocnić ich aspekt solidarnościowy. Skoncentrowanie EKS-u jedynie na części związanej z wolontariatem zapewniłoby mu większą czytelność i ukierunkowanie, pomogłoby też uniknąć pokrywania się tego programu z innymi programami unijnymi dostępnymi dla młodzieży.

1.5. W następstwie szerokich konsultacji z głównymi zainteresowanymi stronami EKES przedstawił następujące sugestie dotyczące udoskonalenia projektu podstawy prawnej. Zostaną one omówiono bardziej szczegółowo w części czwartej:

- należy zmienić definicję wolontariatu i działań solidarnościowych,
- staże powinny być oferowane wyłącznie przez organizacje nienastawione na zysk, fundacje oraz przez przedsiębiorstwa społeczne,
- internetowy portal rejestracji musi być rzeczywiście skutecznym i interaktywnym instrumentem zarządzania,
- przed stażami należy udzielać młodym ludziom, również tym w niekorzystnej sytuacji, więcej wsparcia i lepiej ich do tych staży przygotowywać, przy czym organizacjom młodzieżowym trzeba pomóc w zapewnianiu takiego przygotowania,
- organizacje młodzieżowe i partnerzy społeczni muszą być zaangażowani we wspólne zarządzanie EKS-em,
- w przeciwieństwie do obecnych praktyk stosowanych w programie Erasmus+ należy rozszerzać dostępność, zmniejszyć obciążenie administracyjne oraz zmienić podejście agencji krajowych, tak aby stały się one bardziej przyjazne dla użytkowników.

Szczegółowe propozycje EKES-u oraz pozostałe sugestie przedstawiono poniżej.

## 2. Streszczenie inicjatywy Komisji

2.1. Rozpoczęcie inicjatywy zwanej obecnie Europejskim Korpusem Solidarności (EKS) zapowiedział przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker w swoim przemówieniu w sprawie stanu Unii z września 2016 r. Uznał on solidarność za jeden z zasadniczych elementów budujących Unię Europejską i wyraził chęć zaangażowania większej liczby młodych ludzi w działania solidarnościowe i wolontariat.

2.2. EKS został formalnie powołany w dniu 7 grudnia 2016 r. z zamiarem przyjęcia pierwszych 100 000 uczestników w 2020 r. Podstawowym celem Europejskiego Korpusu Solidarności jest zwiększenie spójności i wspieranie solidarności w europejskim społeczeństwie przez umożliwienie młodym ludziom udziału w szerokim zakresie działań opartych na solidarności, obejmujących przykładowo pomoc w reagowaniu na nagłe sytuacje takie jak kryzys uchodźczy, a także pomoc w sytuacjach, w których potrzebne są doraźne działania (np. w przypadku katastrof naturalnych).

2.3. Po ewentualnym zatwierdzeniu EKS zostanie (ponownie) uruchomiony w dniu 1 stycznia 2018 r., przy czym budżet EKS-u wynoszący 341 mln EUR ma zostać podzielony między trzy główne działania:

- staże solidarnościowe, wspierające młodych ludzi odbywających wolontariaty trwające do 12 miesięcy, praktyki zawodowe trwające średnio 2–6 miesięcy i miejsca pracy, zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi, przez okres 2–12 miesięcy. Staże zespołów wolontariuszy odbywane w grupach 10–40 młodych osób z różnych państw przez okres od dwóch tygodni do dwóch miesięcy także uzyskają wsparcie,
- projekty solidarnościowe umożliwią małym grupom składającym się z co najmniej pięciu zarejestrowanych uczestników tworzyć i realizować projekty solidarnościowe na szczeblu lokalnym z własnej inicjatywy przez 2–12 miesięcy,
- działania służące tworzeniu sieci kontaktów umożliwią wymianę dobrych praktyk między zarejestrowanymi uczestnikami i organizacjami uczestniczącymi, wsparcie po odbyciu stażu i stworzenie sieci absolwentów.

Staż te będą dostępne dla młodych ludzi w wieku od 18 do 30 lat. Obecnie zasięg programu jest ograniczony do 28 państw członkowskich UE.

2.4. Program będzie trwał trzy lata, od 2018 do 2020 r. 80 % budżetu EKS-u zostanie przeznaczone na wolontariat, 20 % natomiast na podjęcie pracy (tj. miejsca pracy i praktyki zawodowe). Z 341 mln EUR przeznaczonych na program niemal 58 % (ok. 197,7 mln EUR) będzie pochodzić z programu Erasmus+. Znaczna większość tych środków będzie pochodzić z wolontariatu europejskiego (191 mln EUR).

2.5. Zarejestrowani uczestnicy zostaną poproszeni o utworzenie profilu w portalu internetowym z podaniem swoich preferencji związanych z obszarami pracy lub typem stażu i będą otrzymywać oferty staży od podmiotów publicznych lub prywatnych bądź organizacji międzynarodowych, które uzyskały znak jakości EKS-u. Aby otrzymać znak jakości EKS-u i dostęp do bazy danych, organizacja będzie musiała przejść proces akredytacji (podobny do tego stosowanego w przypadku wolontariatu europejskiego), aby dowiedzieć, że spełnia wymogi ustanowione w Karcie Europejskiego Korpusu Solidarności<sup>(1)</sup> (tj. zapewnia m.in. rozwój umiejętności, bezpieczne i godne warunki pracy oraz odpowiednie szkolenia).

2.6. Komisja oraz Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) będą nadzorować wdrażanie EKS-u na szczeblu unijnym, agencje krajowe programu Erasmus+ natomiast będą monitorowały wdrażanie na szczeblu krajowym.

2.7. W przypadku wolontariatów wszystkim uczestnikom zapewnia się pokrycie kosztów utrzymania (żywność, zakwaterowanie), podróży, ubezpieczenie i kwotę ok. 155 EUR miesięcznie. W przypadku miejsc pracy i praktyk zawodowych umowa o pracę, wynagrodzenie, pisemne umowy o praktyki zawodowe i powiązane wynagrodzenie będą podlegać prawu krajowemu. W tych przypadkach także przewiduje się wsparcie finansowe w celu pokrycia kosztów podróży.

2.8. Przewiduje się dopłatę dla osób młodych ze środowisk defaworyzowanych i możliwość pokrycia części kosztów ponoszonych przez organizacje przyjmujące (koszty administracyjne, zarządzania czy udzielanego wsparcia). Wsparcie poprzedzające staż (np. nauka języka) zostanie zapewnione głównie w trybie online, organizacje mogą jednak uzupełniać je własnymi programami wsparcia. Krajowe agencje programu Erasmus+ powołają centra zasobów Europejskiego Korpusu Solidarności, aby wspierać organizacje uczestniczące.

### 3. Uwagi ogólne dotyczące Europejskiego Korpusu Solidarności

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje stworzenie nowego programu dla młodzieży, skupionego w szczególności na wolontariacie młodzieżowym, co uzupełnia brak w obecnych strukturach unijnych. EKES z zadowoleniem przyjmuje też różnorodność staży w ramach EKS-u, np. projekty solidarnościowe na szczeblu lokalnym, co przywraca element dawnych inicjatyw dla młodzieży, które odniosły spory sukces.

3.2. EKES ma nadzieję, że program ten umożliwi opracowanie szerszej strategii wolontariatu na szczeblu unijnym, nie tylko dla 100 tys. młodych uczestników programu, lecz także dla około 100 mln młodych i dorosłych obywateli Unii, którzy obecnie podejmują działalność wolontariacką w całej Europie. Jak EKES podkreślił uprzednio w swojej opinii w sprawie polityki UE i wolontariatu<sup>(2)</sup>, konieczne jest przyjęcie przez instytucje UE bardziej skoordynowanego podejścia do polityki w dziedzinie wolontariatu. Należy uznać wolontariat za przekrojowy obszar polityki, podlegający koordynacji przez specjalną jednostkę w Komisji i wspierany przez odpowiednie struktury polityczne w innych instytucjach UE. W tym względzie program polityczny na rzecz wolontariatu w Europie (PAVE) oferuje szereg inspirujących propozycji dalszego rozwoju wolontariatu na szczeblu unijnym i państw członkowskich oraz dla partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. EKS mógłby też wzmocnić i wesprzeć tworzenie krajowych struktur wolontariatu i pokonać wiele nadal istniejących przeszkód, które utrudniają transgraniczną działalność wolontariacką.

3.3. Europejski Korpus Solidarności powinien przyczynić się do realizacji europejskich wartości społecznych. EKES jest bardzo zaniepokojony zbieżnościami celów EKS-u z politykami zatrudnienia młodzieży. Takie podejście stwarza ryzyko zastąpienia pracy zarobkowej nieodpłatną pracą europejskiej młodzieży. W związku z tym EKES jest zaniepokojony definicją „wolontariatu” zawartą w dokumencie stanowiącym podstawę prawną dla Europejskiego Korpusu Solidarności (nieodpłatna praca w pełnym wymiarze godzin prowadzona w sposób ciągły, przez 5 dni w tygodniu przez 7 godzin dziennie), która jest bardzo bliska definicji podjęcia pracy. Najczęściej jednak wolontariat nie stanowi pracy w pełnym wymiarze czasowym, lecz odbywa się w czasie wolnym wolontariuszy.

<sup>(1)</sup> [https://europa.eu/youth/solidarity/charter\\_en](https://europa.eu/youth/solidarity/charter_en)

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u „Komunikat w sprawie polityki UE i wolontariatu: uznanie i propagowanie wolontariatu transgranicznego w UE”, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 150.

3.4. EKES sugeruje, aby część związana z zatrudnieniem i praktykami oferowano za pomocą innych, już istniejących programów unijnych, skupiających się na zatrudnieniu i praktykach zawodowych. Należy przy tym wzmocnić ich aspekt solidarnościowy. Skoncentrowanie EKS-u jedynie na części związanej z wolontariatem zapewniłoby mu większą czytelność i ukierunkowanie, pomogłoby też uniknąć pokrywania się tego programu z innymi programami unijnymi dostępnymi dla młodzieży.

3.5. Jeśli jednak podejmowanie pracy i praktyki zawodowe miałyby pozostać w ramach EKS-u, EKES życzyłby sobie przestrzegania norm dotyczących jakości (*European Quality Charter on Internships and Apprenticeships* (Europejska karta jakości staży i praktyk zawodowych), *Framework of Actions for Apprenticeships* (ramy działań na rzecz przyuczania do zawodu, w przygotowaniu) wspólnie negocjowane przez europejskich partnerów społecznych) i pełnego dostosowania wynagrodzeń do przepisów ustawodawstwa krajowego w sprawie wynagrodzeń lub obowiązujących układów zbiorowych. Analogicznie staże powinny być oferowane wyłącznie przez organizacje nienastawione na zysk, fundacje oraz przez przedsiębiorstwa społeczne. Konieczne jest również zapewnienie ram dla uczniów i stażystów, umów obejmujących ubezpieczenie zdrowotne i zabezpieczenie społeczne oraz jasno zdefiniowanych celów w dziedzinie kształcenia i szkolenia.

3.6. Wdrożenie EKS-u powinno być monitorowane z udziałem organizacji młodzieżowych i partnerów społecznych, a oba te rodzaje podmiotów powinny odgrywać istotną rolę w zapewnianiu, by respektowano wyraźne rozróżnienie między wolontariatem a ewentualnym podjęciem pracy.

3.7. EKES jest przekonany, że EKS należy w pełni wdrożyć w ramach programu Erasmus+, zamiast ustanawiać zupełnie nowy program zarządzany przez struktury Erasmus+. Pomogłoby to też w pełni uzgodnić warunki pozostałej części wolontariatu europejskiego z EKS-em. Ponadto oznaczałoby to, że dalsze istnienie programu nie byłoby zagrożone po 2020 r. W każdym razie konieczne będą dodatkowe finansowanie i wsparcie.

3.8. W świetle doświadczeń zdobytych w przeszłości EKES uważa, że duże znaczenie ma:

- zapewnienie, by wszystkie inicjatywy wspierające niedochodowe działania solidarnościowe powinny odpowiadać rzeczywistym, czytelnie zidentyfikowanym potrzebom społeczności docelowej,
- unikanie powielania zadań, biurokracji i przeszkód dla sprawnie funkcjonujących systemów takich jak wolontariat europejski,
- nadanie priorytetu inicjatywom oddolnym odpowiadającym na potrzeby lokalnych społeczności, a nie inicjatywom transnarodowym, które wymagają więcej przygotowania i szkoleń oraz dłuższego okresu wprowadzania,
- rozważenie w odniesieniu do tych inicjatyw, a także innych, obniżenia minimalnego wieku uczestników do 16 lat,
- zatwierdzanie wolontariatów tylko wówczas, gdy spełniają one kryteria jakości ustanowione w programie politycznym na rzecz wolontariatu w Europie (PAVE) oraz w Europejskiej karcie praw i obowiązków wolontariuszy,
- wydawanie certyfikatów ukończenia po odbyciu programu zgodnie z zaleceniem z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego w celu zwiększania możliwości zatrudnienia,
- zapewnienie środków wsparcia dla organizacji i osób fizycznych, aby mogły one rozwijać swoje zdolności do organizowania wolontariatu,
- zabezpieczenie elastyczności EKS-u przez oferowanie działań w niepełnym wymiarze czasowym, aby umożliwić wolontariuszom niepełnosprawnym lub mającym ograniczone możliwości podróżowania szansę na udział w lokalnych projektach,
- rozpoznanie możliwych synergii między projektami EKS-u i programami lokalnymi i krajowymi,
- zaangażowanie głównych zainteresowanych stron w przygotowanie, prowadzenie i ocenę programu,
- ułatwienie dostępu do programu osobom niepełnosprawnym i znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej (w tym młodzieży z domów dziecka, mieszkającej na obszarach oddalonych itd.),
- zwrócenie szczególnej uwagi na standardy bezpieczeństwa w programach dotyczących bezpośredniej pracy z dziećmi,

— szerokie i skuteczne wspieranie programu, tak by dotarł on także do osób, które same z siebie by się o niego nie zwróciły.

#### 4. Uwagi szczegółowe dotyczące Europejskiego Korpusu Solidarności

##### 4.1. Definicja wolontariatu i działań solidarnościowych

Definicja wolontariatu zawarta w aktualnym dokumencie jest restrykcyjna i nie odzwierciedla różnorodności działalności wolontariackiej w Europie. Dokument definiuje obecnie wolontariat jako „nieodpłatną pracę w pełnym wymiarze godzin [tj. prowadzoną w sposób ciągły, przez 5 dni w tygodniu przez 7 godzin dziennie] na zasadzie wolontariatu przez okres do dwunastu miesięcy”. Jednym ze sposobów na rozwiązanie tego problemu byłoby odnoszenie pojęcia „wolontariatu” do wszystkich działań, w których młodzi ludzie działają jako wolontariusze (np. staże w formie wolontariatu, staże zespołów wolontariuszy lub działalność wolontariacka w czasie wolnym).

Definicja działań solidarnościowych jest równie niejasna i bardzo szeroka, co rodzi pytania co do rodzajów projektów, jakie będą mogły być realizowane w ramach EKS-u.

##### 4.2. Oferowanie staży

W obecnym wniosku brakuje formalnego rozróżnienia między wolontariatem a podjęciem pracy lub odbywaniem praktyk zawodowych, co niepotrzebnie miesza ze sobą dwie różne rzeczywistości, a mianowicie wolontariat i pracę zawodową. Stosowanie tych samych kryteriów jakości w odniesieniu do wszystkich działań i wszystkich organizacji uczestniczących budzi też wątpliwości co do zapewniania jakości ofert, ponieważ stosowano by takie same kryteria przy akredytacji organizacji nastawionych na zysk, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz pozostałych organizacji publicznych i prywatnych. EKES jest zatem przekonany, że staże powinny być oferowane wyłącznie przez organizacje nienastawione na zysk, fundacje oraz przez przedsiębiorstwa społeczne.

##### 4.3. Wpływ EKS-u na program Erasmus+

EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie tej nowej inwestycji w młodych ludzi, jest jednak zaniepokojony, że osiągnięto ją głównie przez realokację budżetu wolontariatu europejskiego z programu Erasmus+ od roku 2018. Rodzi to pytanie o priorytety Komisji, przy czym należy wziąć pod uwagę obecne szybkie spadki wskaźników powodzenia uczestników w pozostałych częściach bieżącego rozdziału poświęconego młodzieży programu Erasmus+ i fakt, że wiele wysokiej jakości projektów pozostaje niedofinansowanych (jak zauważono też w raporcie informacyjnym EKES-u w sprawie programu Erasmus+ <sup>(3)</sup>). EKES jest zdania, że inwestowanie w budżet EKS-u nie może odbywać się kosztem programów, które już teraz oferują młodym ludziom wartościowe szanse, w szczególności programu Erasmus+, który już obecnie jest niedofinansowany. Ponadto zagrożona może być przyszłość programu Erasmus+ obejmującego szeroki obszar uczenia się przez całe życie, który łączy w sobie edukację formalną i pozaformalną.

##### 4.4. Internetowy portal rejestracji jako rzeczywiste skuteczny i interaktywny instrument zarządzania

EKES uważa, że internetowy portal rejestracji w istocie może uprościć procedury i ułatwić większej liczbie młodych ludzi dostęp do EKS-u. Niemniej nadmierne poleganie na portalu w celach rejestracji, rekrutacji uczestników i udzielania im wsparcia poprzedzającego staż nie wystarczy, aby zapewnić jakość i sprawiedliwość w procedurach rekrutacji i działaniach następczych. Bierny charakter procesu rekrutacji (uczestnicy muszą czekać na to, aż akredytowane organizacje same się z nimi skontaktują) odbiera im możliwości działania, wprowadza nierówność w relacjach między uczestnikami a organizacjami przyjmującymi, może też stanowić źródło niepowodzenia programu EKS.

EKES sugeruje zatem wprowadzenie istotnych zmian w portalu EKS-u, tak aby stał się on interaktywny dla obu korzystających z niego stron i mógł wspierać uproszczenie procedur administracyjnych w trakcie całego cyklu trwania projektu, od początkowego wyrażenia zainteresowania przez aktywne poszukiwanie organizacji przyjmujących, ubieganie się o przyjęcie, rekrutację, przygotowanie, realizację i ocenę, po szanse na nawiązywanie kontaktów między byłymi uczestnikami. Należy zapewnić, aby wszelkie dane były wprowadzane tylko jeden raz.

Należy zapewnić równe szanse dla wszystkich, w tym dla osób, które nie posiadają dostępu do internetu. Dla takich osób musi istnieć pomoc offline.

<sup>(3)</sup> Raport informacyjny SOC/552 pt. „Śródkresowa ocena programu Erasmus+”, przyjęty w dniu 31 maja 2017 r.



#### 4.5. Przygotowanie przed uczestnictwem, w tym wsparcie dla młodych ludzi ze środowisk w niekorzystnej sytuacji

Samo zapewnianie szkoleń online przed stażem nie wystarcza, aby zapewnić powodzenie. EKES jest zdania, że młodym ludziom, a zwłaszcza tym w niekorzystnej sytuacji jakiegokolwiek rodzaju, należy zapewnić więcej wsparcia i przygotowania w okresie poprzedzającym staż oraz że organizacje młodzieżowe – dzięki wiedzy, jaką dysponują – mogą udzielać takiego wsparcia na wszystkich etapach programu i należy je do tego odpowiednio zachęcać.

#### 4.6. Zaangażowanie organizacji młodzieżowych i partnerów społecznych we wspólne zarządzanie EKS-em

Aby program mógł odnieść sukces, główne zainteresowane strony muszą od samego początku uczestniczyć w jego opracowywaniu. Aktualny wniosek nie zakłada zaangażowania organizacji młodzieżowych ani innych organizacji wolontariackich czy też partnerów społecznych we wdrażanie EKS-u, wspólne zarządzanie nim i jego monitorowanie. We wniosku priorytetową rolę w zarządzaniu programem przyznano krajowym agencjom programu Erasmus+, przy czym zachowano strukturę bardzo podobną do programu wolontariatu europejskiego. Decyzje w sprawie przeznaczania środków budżetowych na kluczowe działania będą także podejmowane w ramach rocznych programów prac Komisji zgodnie z jej własnym zestawem kryteriów. Ponownie EKES jest zdania, że należy regularnie zasięgać opinii organizacji młodzieżowych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, w zakresie programowania, wdrażania i monitorowania inicjatywy za pośrednictwem grup doradczych oraz innych środków formalnych i nieformalnych. Młodzi ludzie także powinni być zaangażowani w proces monitorowania i oceny, np. za pomocą narzędzia oceny satysfakcji z odbytego stażu, i to na wszystkich poziomach (unijnym, krajowym i lokalnym).

#### 4.7. Dostępność, obciążenie administracyjne i agencje krajowe

Jak EKES zauważył już w raporcie informacyjnym w sprawie śródkresowej oceny programu Erasmus+ <sup>(4)</sup>, „ubieganie się o udział i samo uczestnictwo w programie Erasmus+ nadal stanowi wyzwanie dla organizacji wolontariackich, które nie są w pełni profesjonalne. Związany z tym bezwzględny nakład pracy nie zawsze jest nadmierny, niemniej ograniczone zasoby ludzkie i finansowe oznaczają, że organizacje te albo nie próbują uczestniczyć w programie, albo szukają mniej kosztowych alternatywnych rozwiązań”. Jest zatem niezwykle ważne, aby agencje krajowe zmieniły swoje podejście i stały się bardziej przyjazne dla użytkowników, by przyciągać i wspierać działania potencjalnych uczestników EKS-u i potencjalnych organizacji przyjmujących. Mniej kontroli formalnych, a więcej nieformalnych wskazówek znacznie pomogłoby w udanym wdrożeniu programu. Należy w związku z tym zapewnić odpowiednie wsparcie agencjom krajowym i wyposażyć je w dodatkowe środki finansowe na osobiste wsparcie użytkowników.

#### 4.8. Inne kwestie wymagające rozważenia

- a) W jaki sposób możemy zapewnić, aby informacje o tej nowej inicjatywie dotarły do wszystkich młodych ludzi, wszystkich regionów i wszystkich organizacji dla nowo przybyłych, a zwłaszcza do osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji? Czy też program ten stanie się pewnego rodzaju „zamkniętym klubem” dla niewielkiej liczby wybranych?
- b) W jaki sposób możemy zapewnić, aby młodzi ludzie mający niewiele szans rozwoju rzeczywiście uzyskali dostęp do tego programu? Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie wsparcia finansowego dla działań informacyjnych skierowanych do organizacji uczestniczących w programie. Rola organizacji udzielających wsparcia będzie kluczowa dla prowadzenia działań informacyjnych i wspierania zaangażowania uczestników. Program powinien wspierać zaangażowanie młodych ludzi w służbę społeczności także poza ramami działalności EKS-u.
- c) O ile ważne jest, by zapewnić jakość programu dla uczestników, jak będziemy oceniać jakość solidarności (rezultaty poszczególnych projektów)?
- d) Czy EKS powinien stać się częścią innych programów europejskich? Wymiar związany z wolontariatem lokalnym mógłby stać się też częścią programów mobilności studentów Erasmus+ i zostać powiązany z EKS-em.
- e) Jakie obiektywne kryteria zastosuje Komisja, aby co roku dostosowywać budżet dostępny na poszczególne działania? Dostosowania wynikające z zapotrzebowania na każde działanie pomogłyby uniknąć presji na określone działania, a jednocześnie zapobiegłyby zniechęceniu wśród młodych ludzi i organizacji uczestniczących.

<sup>(4)</sup> Raport informacyjny SOC/552 pt. „Śródkresowa ocena programu Erasmus+”: ostatni punkt części „Czy ograniczono obciążenie administracyjne związane z zarządzaniem projektami w ramach programu Erasmus+ w Twojej dziedzinie pracy?” załącznika technicznego.

- f) W jaki sposób możemy zapewnić, by wnioski o finansowanie były wystarczająco elastyczne dla organizacji wolontariackich i grup młodzieżowych? Proces uproszczony pomógłby w zapewnieniu możliwości ubiegania się o mikrodotacje (do kwoty 5 000 EUR) w dowolnej chwili, bez sztywnych terminów, za pomocą uproszczonego formularza wniosku.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący odnowionego programu UE dla szkolnictwa wyższego”**

[COM(2017) 247 final]

**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Rozwój szkół i doskonały poziom nauczania warunkiem dobrego startu życiowego«”**

[COM(2017) 248 final]

(2018/C 081/22)

Sprawozdawca: **Pavel TRANTINA (CZ – III)**

Współsprawozdawca: **Antonello PEZZINI (IT – I)**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Artykuły 165 ust. 4 i art. 166 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	148/1/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Choć EKES przyjmuje inicjatywy z zadowoleniem i zgadza się z ich przesłaniem, chciałby skorzystać z okazji, by wyrazić swoją opinię na temat znaczenia, jakie ma zapewnienie niezbędnych środków wspierających udoskonalenie systemów edukacji w Europie, tak by osiągnąć lepszą jakość kształcenia wszystkich, jak również na temat zwiększenia możliwości reagowania na wyzwania społeczne poprzez kształcenie i skutecznego przygotowania studentów do satysfakcjonującego życia i pracy. Wykorzystując własne wartości, Europa może i musi odegrać wiodącą i innowacyjną rolę w tworzeniu zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Gospodarka tego rodzaju powinna zwiększać konkurencyjność i chronić przyszłość swojego szczególnego modelu społecznego. Współpraca w zakresie kształcenia nadaje rzeczywiste znaczenie samej koncepcji UE i krzewi konstruktywny wizerunek całej wspólnoty, czyli UE.

1.2. Mając na uwadze obecną sytuację polityczną w Europie, EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie, by uwzględniły potrzebę różnorodności kulturowej i tolerancji w zakresie polityki edukacyjnej, jako jeden z aspektów propagowania aktywności obywatelskiej w ramach unijnych celów na rzecz upowszechniania podstawowych wartości UE. Wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za kształcenie ludzi i pełne uświadamianie im wspólnej europejskiej historii i wartości, a także znaczenia tolerancji i praw człowieka.

1.3. EKES uważa, że zdolność reagowania na rosnące obecne wyzwania wymaga ambitniejszej inicjatywy, w wyniku której powstałaby bardziej całościowa strategia edukacyjna, która zmieni obecny paradygmat, tak by wspierać nasze dzieci i naszą młodzież i szybko zapewniać rozwiązania istniejących problemów.

1.4. Zasadnicze znaczenie dla poprawy edukacji ma poprawa statusu nauczycieli i dyrektorów szkół oraz wsparcie dla nich. Należy zapewniać doskonalenie zawodowe nie tylko dla nauczycieli i dyrektorów szkół, ale również dla wychowawców dzieci i młodzieży osób w rzeczywistości pozaszkolnej, np. ich rodziców, społeczności i podmiotów świadczących pozaformalne usługi edukacyjne. Istotne jest, aby tworzyć sojusze wśród tych grup.

1.5. Należy wydać bardziej szczegółowe wskazówki dla państw członkowskich dotyczące kształcenia i wsparcia dla nauczycieli, w tym dotyczące poprawy środowiska szkolnego jako elementu ich warunków pracy i warunków uczenia się uczniów. Niektóre propozycje mogą być sformułowane w kontekście europejskiego semestru, jako część zaleceń dla poszczególnych krajów.

1.6. W związku ze zbliżającym się szczytem szkolnictwa wyższego zaplanowanym na początek 2018 r., którego gospodarzem będzie Komisja, EKES zdecydowanie zachęca państwa członkowskie do uczynienia istotnego kroku naprzód oraz opracowania – również z wykorzystaniem skutecznego dialogu społecznego i obywatelskiego – takich systemów edukacji, szkoleń i uczenia się przez całe życie, które zapewniłyby osobom uczącym się obiecujące perspektywy na przyszłość w Europie.

1.7. Zdaniem EKES-u podstawowe znaczenie dla ulepszania i unowocześniania systemów edukacji mają dwa elementy, a mianowicie dostępność wystarczających, sprawiedliwie przydzielonych zasobów finansowych, a także skoordynowane zarządzanie w ramach skutecznego dialogu społecznego wysokiej jakości. Należałoby nadać im większe znaczenie w przyszłych debatach. Zasoby edukacyjne powinny skupiać się nie tylko na wydajności, ale także na włączeniu osób uczących się pochodzących ze środowisk defaworyzowanych, a także uchodźców.

1.8. UE musi więcej inwestować w kształcenie, szkolenie, badania i innowacje, zwiększając środki na program Erasmus+ oraz „Horyzont 2020”, a także na planowane programy, które mają je zastąpić. Może to zwiększyć liczbę miejsc pracy w przyszłości i stworzyć nowe możliwości.

1.9. Ponadto Komitet pragnie podkreślić znaczenie faktycznego zaangażowania partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ten proces.

1.10. Mimo że komunikat koncentruje się na szkołach i szkolnictwie wyższym, należy zająć się współpracą i powiązaniem między uczeniem się formalnym, pozaformalnym i nieformalnym oraz zatwierdzaniem jego wyników.

1.11. EKES podkreśla znaczenie przyjęcia całościowego podejścia do przedsiębiorczości. Wszyscy nauczyciele potrzebują określonych celów nauczania w zakresie przedsiębiorczości, aby wprowadzić do klas skuteczne metody nauki przedsiębiorczości. Praca nad projektami społecznymi w szkole lub poza nią stanowi idealną okazję do zdobycia tych umiejętności i odpowiedniego podejścia, jak również pomaga tworzyć lepsze powiązania z innymi środowiskami uczenia się.

1.12. EKES jest zdania, że szeroko pojęty cel kształcenia polega na równowadze i ścisłej współpracy między przedmiotami z zakresu nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki a naukami społecznymi i humanistycznymi. W związku z tym EKES wzywa do przyjęcia bardziej interdyscyplinarnego podejścia do edukacji i uczenia się przez całe życie, które skupiałoby się na partnerstwach i elastycznych ścieżkach wykraczających poza jeden poziom kształcenia i dziedzinę studiów.

## 2. Streszczenie inicjatyw Komisji

2.1. W następstwie swojego komunikatu w sprawie poprawy i modernizacji edukacji (z 7 grudnia 2016 r.), dnia 30 maja 2017 r. Komisja Europejska zainicjowała nową inicjatywę na rzecz młodzieży dotyczącą szkół i szkolnictwa wyższego pt. „Strategia na rzecz wysokiej jakości edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu i ukierunkowanej na przyszłość”. Pakiet ten obejmuje dwa odnowione plany UE dotyczące modernizacji kształcenia w szkołach i w instytucjach szkolnictwa wyższego.

2.2. Jeśli chodzi o szkoły, z doświadczenia zdobytego w państwach członkowskich wynika, że istnieją trzy obszary, w których niezbędne jest podjęcie działań i w których wsparcie UE może przyczynić się do zajęcia się istotnymi wyzwaniami:

- podnoszenia jakości i integracyjnego charakteru szkół,
- wspierania wybitnych nauczycieli i kadry kierowniczej szkół,
- poprawy zarządzania systemami edukacji szkolnej.

2.3. Komisja proponuje uzupełnienie działań podjętych przez państwa członkowskie w tych trzech dziedzinach poprzez wspieranie wzajemnego uczenia się, lepsze pokazywanie, co rzeczywiście działa w dziedzinie edukacji, i poprzez zapewnianie pomocy w przeprowadzaniu reform krajowych potrzebującym jej państwom członkowskim. Przykładami tego rodzaju wsparcia są: pobudzanie rozwoju kompetencji i międzykulturowego uczenia się poprzez partnerstwa szkół, mobilność i projekty eTwinning w ramach programu Erasmus+, wzmacnianie wzajemnego uczenia się w ramach kariery zawodowej oraz rozwój zawodowy nauczycieli i dyrektorów szkół, a także ustanowienie nowego mechanizmu wsparcia dla państw członkowskich potrzebujących pomocy podczas opracowywania i wdrażania reform kształcenia.

2.4. Odnowiona strategia w zakresie szkolnictwa wyższego opiera się na planie modernizacji z 2011 r. W komunikacie Komisja przedstawia plany dotyczące czterech głównych obszarów:

- zapewnienia, że absolwenci opuszczają placówkę szkolnictwa wyższego z umiejętnościami potrzebnymi zarówno im samym, jak niezbędnymi w nowoczesnej gospodarce,
- tworzenia systemów szkolnictwa wyższego sprzyjających włączeniu społecznemu,
- zadbania o to, by instytucje szkolnictwa wyższego przyczyniały się do innowacyjności w pozostałych sektorach gospodarki,
- wspierania instytucji szkolnictwa wyższego i rządów w optymalnym wykorzystaniu dostępnych zasobów ludzkich i finansowych.

2.5. Wreszcie, by zagwarantować, że szkolnictwo wyższe może przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, uniwersytety powinny dostosować programy nauczania do obecnych i przewidywanych potrzeb gospodarki i społeczeństwa, a potencjalni studenci powinni dysponować aktualnymi i rzetelnymi informacjami, które pomogłyby im podjąć decyzję dotyczącą wyboru studiów. Dlatego Komisja przedstawiła również równoległy wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie monitorowania losów absolwentów, w ramach Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności; oprócz absolwentów szkół wyższych monitorowanie ma dotyczyć również osób, które ukończyły kształcenie zawodowe i programy szkoleń. Powinno to wesprzeć władze państw członkowskich i zachęcić je do dążenia do poprawy jakości i dostępności informacji na temat postępów w karierze zawodowej absolwentów lub ich dalszego kształcenia po zakończeniu studiów.

### 3. Uwagi ogólne na temat nowej unijnej strategii edukacji

3.1. EKES przyjmuje inicjatywy z zadowoleniem i chciałby wyrazić swoją opinię na temat znaczenia, jakie ma zapewnienie niezbędnych środków wspierających udoskonalenie systemów edukacji w Europie, tak by osiągnąć lepszą jakość kształcenia wszystkich, jak również na temat zwiększenia możliwości reagowania na wyzwania społeczne poprzez kształcenie i skuteczne przygotowanie studentów do satysfakcjonującego życia i pracy. Popiera nacisk na wczesną edukację, inwestycje w kształcenie nauczycieli, propagowanie współpracy między różnymi zainteresowanymi stronami, ulepszenie zarządzania szkołami, synergie z działaniami w zakresie badań i ogólny nacisk na włączenie społeczne.

3.2. Chociaż zasadniczo podkreślono, że kształcenie jest kluczowym czynnikiem zmniejszenia nierówności społeczno-gospodarczych i propagowania włączenia społecznego<sup>(1)</sup>, to w niedawnym zaleceniu Komisji dotyczącym europejskiego filaru praw socjalnych oraz w deklaracji paryskiej z 2015 r.<sup>(2)</sup> stwierdzono, że w większości państw członkowskich UE nierówności te stale rosną. Nigdy wcześniej tak szybko nie zachodziły na świecie zmiany wpływające na pracę, zapotrzebowanie na umiejętności i społeczeństwa, dlatego UE powinna zachęcać państwa członkowskie do dostosowania swoich systemów edukacji do tej nowej sytuacji. Pomoc w tym zakresie powinna ciągłą oceną niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy. Budowa społeczeństwa prawdziwie równych szans wymaga także wprowadzenia bardziej elastycznych, innowacyjnych i całościowych programów i metod nauczania, z wykorzystaniem licznych przykładów najlepszych praktyk, na które zwrócono uwagę w ostatnich latach.

<sup>(1)</sup> Kształcenie jest kluczowym elementem ostatnich deklaracji UE: filaru socjalnego UE (kwiecień 2017 r.), Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności (czerwiec 2016 r.), dokumentu dotyczącego społecznego wymiaru Europy (kwiecień 2017 r.) i deklaracji rzymskiej (marzec 2017 r.).

<sup>(2)</sup> Na nieformalnym posiedzeniu ministrów edukacji w Paryżu w marcu 2015 r. przyjęto deklarację w sprawie promowania – poprzez edukację – postaw obywatelskich oraz wspólnych wartości, którymi są wolność, tolerancja i niedyskryminacja.

3.3. Jednakże EKES pragnie zauważyć, że kształcenie jest wspólnym dobrem i powinno pozostać kluczowym narzędziem promowania interesu publicznego poprzez ukierunkowanie inwestycji na zmniejszenie prywatnych i publicznych kosztów braku wykształcenia w wielu dziedzinach, takich jak zapobieganie przemoc, poprawa stanu zdrowia poprzez sport oraz propagowanie zdrowego stylu życia, poszerzanie wiedzy na temat zmiany klimatu i zapewnienie pokoju społecznego w coraz bardziej zróżnicowanym społeczeństwie. Pod tym względem reformy edukacyjne powinny nie tylko służyć przekazywaniu przyszłych umiejętności, kompetencji i wiedzy, których młodzi ludzie potrzebują, aby uzyskać dostęp do rynku pracy, ale również zwiększeniu zdolności reagowania osób uczących się na pilne kwestie społeczne wpływające na codzienne życie Europejczyków.

3.4. Na szczególną uwagę w planowanej przez Komisję strategii zasługuje przechodzenie z jednego poziomu kształcenia na kolejny oraz współpraca między różnymi organizatorami kształcenia, zarówno w otoczeniu formalnym jak i pozaformalnym. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje położenie nacisku na tworzenie integracyjnych i powiązanych systemów szkolnictwa wyższego oraz zachęcanie szkół do tworzenia lepszych powiązań i nawiązywania współpracy z instytucjami szkolnictwa wyższego w dziedzinie nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki, to uważa, że szeroko pojęty cel kształcenia polega na równowadze i ścisłej współpracy między przedmiotami z zakresu nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki a naukami społecznymi i humanistycznymi. W związku z tym EKES wzywa do przyjęcia bardziej interdyscyplinarnego podejścia do edukacji i uczenia się przez całe życie, które skupiałoby się na partnerstwach i elastycznych ścieżkach wykraczających poza jeden poziom kształcenia i dziedzinę studiów. Takie podejście mogłoby również pomóc w zwalczaniu różnych nierówności, np. różnic ze względu na płeć w przedmiotach z zakresu nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki i w naukach ścisłych w ogóle, gdyż prowadziłyby do wyeliminowania stereotypowych poglądów na to, co jest „bardziej odpowiednie” lub „ogólnie przyjęte” w zależności od płci, rasy i innych cech.

3.5. Komitet ponownie<sup>(3)</sup> wzywa Komisję do odegrania proaktywnej roli we wprowadzaniu bardziej innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie kształcenia i rozwijania umiejętności, a także w zakresie monitorowania i promowania praktyk i innowacyjnych podejść stosowanych już w poszczególnych państwach członkowskich. EKES jest głęboko przekonany, że nadszedł czas na prawdziwą zmianę paradygmatu w odniesieniu do celów i funkcjonowania sektora kształcenia i szkolenia, jak również w rozumieniu miejsca i roli tego sektora w społeczeństwie, a także na uznanie faktu, że edukacja jest czynnikiem wydajności. Kluczowym elementem w kształtowaniu lepszej edukacji z myślą o przyszłości jest proaktywne podejście na poziomie UE.

3.6. Jak EKES stwierdził już w jednej ze swoich wcześniejszych opinii, „mobilizacja wszystkich podmiotów i wsparcie dla tworzenia w społeczeństwie »partnerstw na rzecz kształcenia«, które włączyłyby szkoły, przedsiębiorstwa, rady miast, partnerów społecznych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, młodzieżowe organizacje pozarządowe, instruktorów społeczno-oświatowych i innych pracowników środowiskowych, rodziców i uczniów w opracowywanie i wdrażanie »programów nauczania«, jest kluczowe dla [...] zmiany paradygmatu w dziedzinie edukacji”<sup>(4)</sup>.

3.7. Należy wspierać młodych ludzi już od wczesnych lat szkolnych w rozwijaniu zestawu kompetencji, które dotyczą nie tylko wiedzy, ale także ich umiejętności, zdolności do innowacji i kreatywności, krytycznego myślenia oraz świadomości wspólnej europejskiej historii. W profilach kompetencji należy też poświęcić dużo miejsca różnym umiejętnościom cyfrowym młodych ludzi, ich doświadczeniom interpersonalnym i związanym z pracą w zespole oraz zdolności do uznawania różnych kultur. Należy to osiągnąć z pomocą edukatorów i osób pracujących z młodzieżą.

3.8. Początkowa nazwa inicjatyw („inicjatywy na rzecz młodzieży”) stwarzała mylne wrażenie, że jest ona adresowana wyłącznie do młodych osób, podczas gdy w formalnych systemach kształcenia uczestniczą w coraz większym stopniu dorośli słuchacze. Godne ubolewania jest to, że w komunikacie dotyczącym szkolnictwa wyższego prawie w ogóle nie wspomina się o dorosłych, choć szkolnictwo wyższe odgrywa kluczową rolę w uczeniu się przez całe życie w każdym wieku oraz odświeżaniu umiejętności, kompetencji i wiedzy osób zatrudnionych i bezrobotnych.

3.9. Podstawowe znaczenie dla ulepszania i unowocześniania systemów edukacji mają: dostępność wystarczających, sprawiedliwie przydzielonych zasobów finansowych oraz skoordynowane zarządzanie w ramach skutecznego dialogu społecznego wysokiej jakości. Komisja w swoich dokumentach roboczych nie uznaje wystarczająco tego stwierdzenia i nie dość podkreśla, że zasoby w kształceniu powinny skupiać się nie tylko na wynikach, ale także na włączeniu społecznym osób uczących się pochodzących ze środowisk defaworyzowanych oraz integracji uchodźców. Ponadto jedynie przelotnie wspomina o znaczeniu konsultacji i angażowania w ten proces różnych zainteresowanych stron, w szczególności organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 45.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 31.

#### 4. Uwagi szczegółowe na temat nowej unijnej strategii edukacji

W odpowiedzi na dwie inicjatywy KE oraz, w ujęciu bardziej ogólnym, na strategię polityczną UE i jej państw członkowskich, EKES koncentruje się tu na następujących trzech przekrojowych priorytetach dotyczących szkół i szkolnictwa wyższego.

4.1. Choć podstawowe twarde umiejętności są niezbędne, to potrzebne są również umiejętności miękkie i przekrojowe, a także kompetencje i wiedza.

4.1.1. EKES podkreśla, jak ważne jest dopilnowanie przez Komisję, by państwa członkowskie przyjęły całościową definicję potrzeb osób uczących się, tj. z uwzględnieniem twardych i miękkich umiejętności, a także kompetencji i wiedzy interdyscyplinarnej. Te trzy elementy nie powinny obejmować wyłącznie zdolności niezbędnych do pracy, lecz również wpisywać się w szerszy cel dotyczący rozwoju osobistego wszystkich osób przez całe życie. Ulepszenia edukacji, zwłaszcza systemów szkolnictwa wyższego, powinny w związku z tym skupiać się także na lepszym wspieraniu aktywności obywatelskiej, wzmocnieniu pozycji młodzieży, uczeniu się przez całe życie oraz poszerzaniu wiedzy na temat działania UE i korzyści związanych z Unią. Warto przypomnieć, że samo kształcenie nie może rozwiązać problemu różnic społeczno-gospodarczych, a warunkiem koniecznym bardziej zrównoważonego rozwiązania jest synergia z uzupełniającymi je politykami: społeczną i w zakresie zatrudnienia.

4.1.2. Szczególną uwagę należy poświęcić rozwijaniu umiejętności miękkich, które są coraz bardziej cenione przez pracodawców i przydatne również poza pracą. Dlatego EKES zachęca do podejmowania takich środków jak działania wymienione w komunikacie Komisji: projektów oceniających kreatywność, rozwiązywanie problemów, współpracę<sup>(5)</sup>, pracę w zespole i myślenie krytyczne. Należy odpowiednio wspierać i szkolić decydentów politycznych, by rozumieli ogólny wymiar tych umiejętności.

4.1.3. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje wspieranie współpracy uczelni wyższych i środowiska pracy, to współpraca ta nie powinna ograniczać się jedynie do sektora biznesu. Tworzenia partnerstw między przedsiębiorstwami a instytucjami edukacyjnymi nie można uzasadniać wyłącznie kryterium natychmiastowej zdolności młodych ludzi do zatrudnienia. Przedsiębiorstwa powinny być w stanie w pełni wykorzystać ludzki potencjał poprzez uruchamianie odpowiednich umiejętności oraz umożliwianie wszystkim grupom wiekowym korzystanie z nowych możliwości oferowanych przez cyfrową rewolucję. Powinny również wspierać młodych ludzi już pracujących w dalszych szkoleniach, ponieważ kształcenie jest procesem stałym, który nie może zaspokoić wszystkich potrzeb podczas ograniczonej liczby lat formalnego kształcenia.

4.1.4. Jednakże jak EKES już wspominał, trzeba „zachęcać do wprowadzania do szkół przemysłowych systemów edukacji i szkoleń, łączących naukę w klasie z doświadczeniem zawodowym, zwiększając świadomość władz edukacyjnych i przedsiębiorstw na temat znaczenia takich inicjatyw”<sup>(6)</sup>. Doświadczenie zawodowe uczniów i ściślejsze powiązanie szkół, przemysłu, uniwersytetów i badań naukowych mają kluczowe znaczenie dla tworzenia zrównoważonych i wymagających kwalifikacji miejsc pracy dla ludzi młodych.

4.1.5. Choć twarde umiejętności są potrzebne, gospodarka nie może narzucać kierunku szkolnictwa (wyższego). Innymi słowy, takie inicjatywy jak monitorowanie losów absolwentów na szczeblu systemowym powinny zapewnić, że programy szkolnictwa wyższego i programy nauczania nie będą opracowywane w oparciu o instrumentalne wykorzystane rezultaty procesu kształcenia, takie jak wynagrodzenie lub poziom zatrudnienia absolwentów. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły już własne systemy monitorowania, dlatego ewentualny nowy ogólnounijny system powinien je łączyć ze sobą i nie może być w żadnym przypadku wykorzystywany do uzasadniania środków oszczędnościowych w programach nauczania nauk humanistycznych i społecznych.

4.2. Wspieranie nauczycieli na rzecz wysokiej jakości nauczania i uczenia się przez całe życie

4.2.1. Wykorzystanie technologii w kształceniu w „cyfrowej epoce edukacji” musi przynosić korzyści procesowi uczenia się: np. jeśli nauka programowania nie ma być celem samym w sobie, osoby uczące się muszą zrozumieć logikę programowania i nabyć umiejętności potrzebne do korzystania ze zmieniających się środków technologicznych w środowisku szkolnym i w życiu.

<sup>(5)</sup> Podnoszenie jakości nauczania i uczenia się w europejskich instytucjach szkolnictwa wyższego; sprawozdanie grupy wysokiego szczebla ds. modernizacji szkolnictwa wyższego, Komisja Europejska, czerwiec 2013 r.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 58.

4.2.2. Choć ICT stwarzają możliwości w wielu dziedzinach, to jednak otwierają drzwi realnym zagrożeniom, takim jak cyberprzestępczość, niebezpieczne i szkodliwe treści, rosnąca komercjalizacja usług czy też umożliwianie technologicznego nadzoru nad danymi osobowymi i ich niewłaściwego wykorzystywania. W związku z tym należy zwiększyć umiejętności cyfrowe, dając w ten sposób każdej osobie właściwe narzędzia służące integracji w przyszłym świecie pracy. ICT znalazły się na wszystkich poziomach sektora przemysłu oraz usług i w związku z tym muszą stanowić integralną część procesu uczenia się przez całe życie.

4.2.3. Ulepszenia w dziedzinie edukacji cyfrowej powinny też pomóc młodym ludziom wyraźniej oddzielać informacje od wiedzy oraz rozwijać umiejętność krytycznego myślenia i odpowiedniego korzystania z mediów, a także umożliwić im np. rozpoznawanie fałszywych wiadomości czy ochronę swojej prywatności w internecie.

4.2.4. Mimo że w komunikacji kładzie się największy nacisk na szkoły i szkolnictwo wyższe, nie uwzględniono w wystarczającym stopniu współpracy oraz powiązań między uczeniem się formalnym, pozaformalnym i nieformalnym oraz zatwierdzania jego wyników, jak podkreślono w konkluzjach Rady z 2012 r. <sup>(7)</sup> w sprawie partnerstw i elastycznych ścieżek rozwoju umiejętności przez całe życie. Nawet obecnie tylko w połowie państw członkowskich UE opracowano kompleksową strategię uczenia się przez całe życie <sup>(8)</sup>. W tym kontekście korzystna może okazać się także technologia, jako że umożliwia zróżnicowane podejście do edukacji.

4.2.5. Komisja latami koncentrowała się na rozwijaniu sieci UE i promowaniu współpracy na rzecz wymiany najlepszych praktyk i wzajemnego uczenia się. Niemniej interesujące byłoby także zbadać, do jakiego stopnia edukatorzy faktycznie popierają te narzędzia i mechanizmy. Bardzo prawdopodobne jest, że wielu nauczycieli i wychowawców nie zna wszystkich dostępnych na poziomie UE zasobów w zakresie wsparcia, finansowania i szkoleń. Priorytetem państw członkowskich powinna być poprawa budowania potencjału i warunków pracy, w tym płac nauczycieli.

4.2.6. Stosując się do zaleceń Komisji, państwa członkowskie powinny ułatwiać nauczycielom i wychowawcom uczenie się przez całe życie, a także muszą zwiększać ich mobilność np. w ramach programu Erasmus+. Należy zwrócić szczególną uwagę na poprawę partycypacyjnych aspektów nauczania, ponieważ okazały się one bardzo dobrymi praktykami pedagogicznymi umożliwiającymi osobom uczącym się zdobywanie wiedzy i rozwijanie umiejętności przekrojowych, takich jak umiejętności komunikacyjne. Stanowiłoby to zauważalne przejście od nauczania skupionego na nauczycielu na nauczanie nastawione na osobę uczącą się, gdzie nauczyciel staje się bardziej osobą ułatwiającą uczenie się.

#### 4.3. Uczenie się przedsiębiorczości poprzez projekty społeczne

4.3.1. Kształcenie powinno wzmacniać kluczowe kompetencje, umiejętności i postawy niezbędne do prawidłowego funkcjonowania w życiu po zakończeniu kształcenia formalnego, np. umiejętność pracy w zespole i zarządzanie projektami. Ten nowy zestaw umiejętności nie tylko przyczyniłby się do zwiększenia szans na zatrudnienie, lecz również do zwiększenia zdolności przyszłych dorosłych do tworzenia własnych miejsc pracy, zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Nauka poprzez działanie i uczenie się z doświadczeń to alternatywne podejścia do nauki potencjalnie zwiększające zdolność do utrzymania wiedzy i bardziej pomocne w rozwijaniu umiejętności praktycznych w porównaniu ze specjalistyczną wiedzą w danej dziedzinie.

4.3.2. EKES podkreśla znaczenie przyjęcia całościowego podejścia do przedsiębiorczości, z wykorzystaniem nowych ram kompetencji w zakresie przedsiębiorczości EntreComp <sup>(9)</sup>. Praca nad projektami społecznymi w szkole lub poza nią stanowi idealną okazję do zdobycia tych umiejętności i odpowiedniego podejścia, jak również pomaga tworzyć lepsze powiązania z innymi środowiskami uczenia się. W związku z tym jednym z głównych działań państw członkowskich powinno być wsparcie dla inicjatywy „Europejski Korpus Solidarności” dla młodych ludzi w szkołach i instytucjach szkolnictwa wyższego. Ponadto można zaobserwować rosnące zainteresowanie przedsiębiorczością społeczną, która jest jednym ze sposobów spełnienia aspiracji młodych ludzi do satysfakcjonującego miejsca pracy.

<sup>(7)</sup> Dokument roboczy służb Komisji nt. partnerstw i elastycznych ścieżek rozwoju umiejętności przez całe życie towarzyszący komunikatowi Komisji w sprawie: „Nowe podejście do edukacji: inwestowanie w umiejętności na rzecz lepszych efektów społeczno-gospodarczych”, listopad 2012 r.

<sup>(8)</sup> Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący [...] projektowi wspólnego sprawozdania Rady i Komisji z 2015 r. z wdrażania strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”) – Nowe priorytety współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia, sierpień 2015 r.

<sup>(9)</sup> Europejskie ramy kompetencji w zakresie przedsiębiorczości.  
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/entrecomp-entrepreneurship-competence-framework>



4.3.3. Przedsiębiorczość jest potężnym czynnikiem wpływającym na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Należy w szczególności skupić się na rozwoju umiejętności w zakresie przedsiębiorczości. Jak EKES już zaznaczał, nauczanie przedsiębiorczości w całej Europie, w ramach programów nauczania oraz jako element uczenia się przez całe życie, nadal wymaga rzeczywistego zaangażowania ze strony decydentów. Należy doceniać ambicję, kreatywność i przedsiębiorczość jako godne propagowania wartości same w sobie, nie myląc ich z działalnością gospodarczą lub osiąganiem zysków. Kreatywność rozwija się poprzez naukę w systemach formalnych i nieformalnych. By zagwarantować przekazanie odpowiedniego przesłania, należy w pełni zaangażować edukatorów. Nauczyciele mogą być przeciwni wąskiej definicji przedsiębiorczości, rozumianej jako zakładanie przedsiębiorstwa, ale mogą lepiej akceptować jej szeroką koncepcję jako kluczowej kompetencji w życiu. By natchnąć klasę duchem przedsiębiorczości, do opracowywania działań i nauczania można wykorzystać „szczeble przedsiębiorczości” <sup>(10)</sup>.

4.3.4. Niezależnie od tego, czy młodzi ludzie w przyszłości założą firmy lub przedsiębiorstwa społeczne, dzięki nauce przedsiębiorczości rozwijają oni swoją wiedzę biznesową oraz kluczowe umiejętności i postawy, w tym kreatywność, inicjatywę, wytrwałość, pracę zespołową, rozumienie ryzyka oraz poczucie odpowiedzialności. Jest to przedsiębiorcze podejście, które pomaga przedsiębiorcom wprowadzać pomysły w życie i znacząco poprawia zdolność do zatrudnienia. Wszyscy nauczyciele potrzebują określonych celów nauczania w zakresie przedsiębiorczości, aby wprowadzić do klas skuteczne metody nauki przedsiębiorczości. Państwa członkowskie powinny zatem wspierać umiejętności w zakresie przedsiębiorczości poprzez nowe i kreatywne sposoby nauczania i uczenia się, począwszy od szkoły podstawowej, a także koncentrować się, od kształcenia średniego do wyższego, na założeniu firmy jako potencjalnej ścieżce kariery. Rzeczywiste doświadczenia – poprzez uczenie się opierające się na rozwiązywaniu problemów i powiązanie z przedsiębiorstwem – powinno być wpisane we wszystkie dyscypliny i dostosowane do wszystkich poziomów edukacji.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 45.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1380/2013 w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa”**

[COM(2017) 424 final – 2017/0190(COD)]

(2018/C 081/23)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Wniosek o konsultację	Rada, 14.9.2017 Parlament Europejski, 11.9.2017
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	19.9.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	179/2/2

## 1. Stanowisko EKES-u

1.1. Zgodnie ze swoją poprzednią opinią w sprawie obowiązku wyładunku<sup>(1)</sup>, w której wezwano do przyjęcia elastycznych środków niezbędnych dla ułatwienia stopniowego wprowadzania obowiązku wyładunku, EKES wyraża poparcie dla propozycji przedłużenia na 3 lata uprawnień Komisji do przyjmowania planów w zakresie odrzutów w drodze aktów delegowanych.

1.2. Niemniej, istnieje obawa, że zaproponowane 3 lata nie wystarczą do przyjęcia wszystkich regionalnych planów wieloletnich i pod koniec 2020 r. znajdziemy się w analogicznej sytuacji. EKES życzyłby sobie przedłużenia uprawnień Komisji na dłuższy okres czasu.

## 2. Uwagi

2.1. Stopniowe wdrażanie obowiązku wyładunku (pierwsze rozporządzenia delegowane Komisji ustanawiające plany w zakresie odrzutów weszły w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.) napotkało na szereg problemów.

2.1.1. Bez wątpienia najpoważniejszym problemem jest – i w coraz większym stopniu będzie – kwestia gatunków dławiących, tj. gatunków, na które przyznano danemu podmiotowi małą kwotę bądź nie przyznano jej wcale, ale które nadal łapane są w sieci lub inne narzędzia połowowe. Ujęte w rozporządzeniu mechanizmy elastyczności są niewystarczające, by sprostać tej sytuacji. Gdy w 2019 r. wejdzie w życie obowiązek wyładunku, wiele statków, mimo posiadania nie zużytej kwoty na gatunki, które poławiają, będzie musiało pozostać w porcie ze względu na wyczerpanie bardzo małej kwoty przyłówów.

2.1.2. Innym nierozwiązanym problemem jest dostosowanie portów rybackich i aukcji rybnych do sprzedaży gatunków stanowiących do tej pory odrzuty, które teraz będą musiały być wyładowywane. Ograniczenie sprzedaży małych ryb nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi stwarza dodatkowe problemy, gdyż w wielu portach UE nie ma ani infrastruktury, ani przedsiębiorstw zajmujących się tym surowcem.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 68.

2.1.3. Na koniec, rośnie również zapotrzebowanie na przestrzeń do magazynowania na pokładzie, a przede wszystkim wzrastają obciążenia personelu, który musi klasyfikować więcej gatunków i rozmiarów, co z kolei podnosi poziom stresu i zwiększa ryzyko.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania”**

[COM(2017) 134 final]

(2018/C 081/24)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	2.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	180/2/0

## 1. Wnioski i zalecenia

### Wnioski

1.1. Gospodarka cyfrowa, a zwłaszcza związane z nią i wspierające ją ramy usług publicznych, mają kluczowe znaczenie dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nieustanny postęp i wsparcie zapewniane przez Komisję Europejską w dalszym rozwoju europejskich ram interoperacyjności (ang. *European Interoperability Framework*, EIF).

1.2. W komunikacie wskazano na rosnącą rolę doradczą i integrującą DG DIGIT w zachęcaniu państw członkowskich oraz administracji publicznych wszystkich szczebli do tworzenia sprawnych powiązań.

1.3. Niemniej Komitet odnotowuje, że zdolności w zakresie interoperacyjności istotnie różnią się między państwami członkowskimi oraz w obrębie ich samych. Obecny konsensus stanowi, że wciąż niemożliwe jest wprowadzenie w tej dziedzinie regulacji bądź obowiązkowych procedur zarządzania. Nakłada to większą odpowiedzialność na państwa członkowskie, by dobrowolnie angażowały się w każdy możliwy sposób w realizację ducha i litery europejskich ram interoperacyjności oraz ich programów wdrażających. Bezpieczeństwo i prywatność pozostają jednymi z 12 zasad EIF i Komitet aprobeje ich stosunkowo szczegółowy charakter oraz to, że uczyniono je przedmiotem dwóch jasnych zaleceń przedstawionych w planie na rzecz wdrażania interoperacyjności. Ze względu na swój charakter EIF zapewnia państwom członkowskim szerokie ramy korzystania z praw wynikających z zasady pomocniczości, ale nie ulega wątpliwości, że powszechne jest zaniepokojenie społeczeństwa kwestią własności danych osobowych oraz ich wykorzystywaniem i bezpieczeństwem. Nie ulega również wątpliwości, że w całej Europie występują podobne obawy. Kwestie te związane są z podstawowymi prawami zapisanymi w Traktatach UE.

### Zalecenia

1.4. EKES przyjąłby z zadowoleniem pełne zaangażowanie państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej we wdrażanie EIF.

1.5. Chociaż bezpieczeństwo cybernetyczne nie wchodzi w zakres omawianego komunikatu, to jest oczywiste, że inne instrumenty legislacyjne UE muszą zagwarantować, że większa interoperacyjność i publiczny dostęp nie oznaczają zwiększonej podatności na rosnące zagrożenie atakami cybernetycznymi poprzez penetrację.

1.6. Innym przedmiotem wspólnej troski jest kwestia tego, w jaki sposób należy wspierać osoby z różnych powodów pozostające poza nawiasem szybko rozwijającego się i wszechobecnego świata usług cyfrowych. EKES wzywa państwa członkowskie do wykorzystania zaleceń EIF dotyczących zorientowania na potrzeby użytkownika, w szczególności gdy chodzi o wymóg świadczenia cyfrowych usług publicznych wieloma kanałami (fizycznymi i cyfrowymi).

1.7. EKES wyraża pewne zaniepokojenie faktem, że działania nie określają celów, a państwa członkowskie i Komisja wydają się ponosić wspólną odpowiedzialność za ich wykonanie. Jaśniejsze określenie obowiązków i priorytetów pomogłoby w przydzielaniu środków.

1.8. Należy wyjaśnić, w jaki sposób można spełnić wymóg skoncentrowania się na potrzebach przedsiębiorstw i obywateli (usługi zorientowane na użytkownika).

1.9. Komitet zaleca, by przy ocenie poziomu realizacji EIF priorytetowo traktować obywateli, wydarzenia biznesowe i powiązane procedury uwzględnione w załączniku II do przyjętego przez Komisję wniosku COM(2017) 256.

1.10. Komitet odnotowuje, że aktywna działalność Obserwatorium Krajowych Ram Interoperacyjności (NIFO) stanowi solidną podstawę do sporządzenia przyszłych zaleceń. Za 2–3 lata mogą to być podwaliny ewentualnego instrumentu ustawowego, który może rozwiązać nierozstrzygnięte kwestie.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Urzeczywistnienie jednolitego rynku cyfrowego jest jednym z dziesięciu priorytetów politycznych Komisji Europejskiej i mogłoby wносить 415 mld EUR rocznie do gospodarki europejskiej, tworzyć miejsca pracy i przekształcać usługi publiczne. Istotnym elementem jednolitego rynku cyfrowego jest potrzeba cyfrowej współpracy organów administracji publicznej. Sektor publiczny odpowiada za ponad 25 % całkowitego zatrudnienia, a dzięki zamówieniom publicznym generuje około jednej piątej unijnego PKB. Wzrost wymiany studenckiej, turystyki, migracji, transgranicznej działalności gospodarczej oraz zakupów w internecie zwiększają potrzebę interoperacyjności w wielu dziedzinach.

2.2. Europejskie ramy interoperacyjności zostały przyjęte po raz pierwszy w 2010 r. Poprzez sformułowanie zaleceń opartych na zasadach interoperacyjności i modelach conceptualnych dostarczyły one administracjom publicznym szczegółowych wytycznych w sprawie ustanowienia interoperacyjnych usług publicznych.

2.3. Od 2010 r. program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (program ISA, 2010–2015) i jego następca, program ISA<sup>2</sup> (2016–2020), są głównymi instrumentami wdrażania EIF.

2.4. Ale od tego czasu nastąpiły zmiany w europejskich strategiach i inicjatywach mających wpływ na sektor publiczny, jak na przykład przegląd dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, rozporządzenie eIDAS<sup>(1)</sup> oraz plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przygotowuje się także nowe strategie i inicjatywy, na przykład dotyczące jednolitego portalu cyfrowego oraz swobodnego transgranicznego przepływu danych (nieosobowych).

2.5. Technologie informacyjne są dziedziną, która szybko się zmienia w takich obszarach jak otwarte dane i przetwarzanie w chmurze.

2.6. Potrzeba rozwiązania wspomnianych kwestii politycznych i technologicznych oraz dokonania przeglądu skuteczności EIF doprowadziły w 2016 r. do konsultacji z zainteresowanymi stronami, podczas których zanalizowano ich potrzeby w zakresie interoperacyjności i wdrażania EIF, a także napotykanne problemy. Określono również możliwe skutki oczekiwanych zmian w regulacjach i zgromadzono informacje zwrotne na temat wartości dodanej.

2.7. W efekcie w nowych ramach kładzie się większy nacisk na to, jak należy stosować w praktyce zasady i modele interoperacyjności. Lepiej określa się też centralną rolę, jaką odgrywa EIF w łączeniu ram krajowych z ramami poszczególnych dziedzin. Liczba zaleceń wzrosła z 25 do 47, by ukonkretnić zaktualizowane zalecenia dotyczące interoperacyjności, jak również nowo wprowadzone zalecenia, co ma ułatwić ich wdrażanie. Skupiono się w większym stopniu na otwartości i zarządzaniu informacjami, możliwości przenoszenia danych, zarządzaniu interoperacyjnością oraz zintegrowanym świadczeniu usług.

---

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 910/2014 (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73) w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym zapewnia przewidywalne otoczenie regulacyjne w celu umożliwienia bezpiecznych i sprawnych interakcji przedsiębiorstw, obywateli i władz publicznych.

### 3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1. W komunikacie przedstawiono ogólny zarys, przegląd i analizę dotychczasowych postępów i priorytetów na przyszłość. W załączniku I do komunikatu określono 22 działania w podziale na pięć obszarów tematycznych. W załączniku II przedstawiono zasady nowych europejskich ram interoperacyjności i podano szczegółowe informacje na temat 47 zaleceń. Ma to umożliwić europejskim administracjom publicznym świadczenie jednolitych usług i sprawny przepływ danych dzięki przestrzeganiu ogólnych ram EIF opartych na modelu konceptualnym.

3.2. Wdrożenie sprawnych cyfrowych usług publicznych jest bardzo ważne, by ludzie mogli swobodnie pracować i przemieszczać się, a przedsiębiorstwa czerpać korzyści z nieograniczonego handlu i przepływów kapitałowych we wszystkich państwach członkowskich. Państwa członkowskie modernizują swoje administracje publiczne poprzez powszechną cyfryzację, ale interoperacyjność jest konieczna, by uniknąć ryzyka tworzenia odizolowanych środowisk cyfrowych, a w konsekwencji elektronicznych przeszkód dla korzystania z czterech swobód.

3.3. Europejskie ramy interoperacyjności przewidują, że odpowiednia interoperacyjność wymaga zniesienia obecnych i potencjalnych przeszkód natury prawnej i organizacyjnej, a także zajęcia się kwestiami danych i semantyki oraz wyzwaniem technicznymi. Wdrożenie i przegląd programów ISA oraz ISA<sup>2</sup> umożliwiło osiągnięcie istotnego postępu w identyfikowaniu i rozwiązaniu powyższych kwestii, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia.

3.4. Najnowsze dostępne dane wskazują, że krajowe ramy interoperacyjności są w 76 % dostosowane do EIF. Gdy mowa jednak o konkretnych projektach krajowych, to w 2016 r. <sup>(2)</sup> poziom wdrożenia EIF wyniósł jedynie 56 %, co wskazuje na utrzymujące się trudności w praktycznej realizacji obecnych zaleceń. W związku z tym oczywista jest potrzeba sformułowania dalszych konkretnych zaleceń, co zostało uczynione w załączniku II.

3.5. Zawiera on 12 zasad, które są praktycznie takie same jak w poprzednim EFI, ale uwzględniają niedawną zmianę polityki i postęp techniczny. Zasady te zostały zgrupowane w cztery kategorie i są następujące:

#### **Określenie kontekstu unijnych działań w zakresie interoperacyjności**

1. Pomocniczość i proporcjonalność

#### **Główne zasady interoperacyjności**

2. Otwartość
3. Przejrzystość
4. Ponowne wykorzystanie
5. Neutralność technologiczna i możliwość przenoszenia danych

#### **Ogólne potrzeby i oczekiwania użytkowników**

6. Zorientowanie na potrzeby użytkownika
7. Włączanie i dostępność
8. Bezpieczeństwo i prywatność
9. Wielojęzyczność

#### **Współpraca między organami administracji publicznej**

10. Uproszczenie administracyjne
11. Ochrona informacji
12. Ocena skuteczności i wydajności.

---

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report\\_2016\\_rev9\\_single\\_pages.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf)

3.6. Komunikat zawiera skierowany do administracji publicznych postulat, by ulepszyły krajowe zarządzanie działaniami w obszarze interoperacyjności, wykorzystywały wspólne modele operacyjne w celu rozwijania lepszych cyfrowych usług publicznych i uwzględniania potrzeb obywateli i przedsiębiorstw z innych państw członkowskich UE i zarządzały danymi, które posiadają we wspólnych formatach semantycznych i syntaktycznych, aby ułatwić ich publikowanie na portalach oraz ich łączenie, udostępnianie i ponowne wykorzystywanie.

3.7. W komunikacie przedstawiono skonsolidowany konceptualny model EIF oparty na syntezie modelu interoperacyjności i modelu zintegrowanych usług publicznych. Ma on zastosowanie do wszystkich cyfrowych usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów zarządzania. Wyjaśnienie zarówno zasad, jak i modeli zilustrowane jest 47 szczegółowymi zaleceniami. Załączony do komunikatu plan działania na rzecz operacyjności zawiera dalsze konkretne propozycje wdrażania. Zwiększa to jasność ram konceptualnych i pozwala odnieść się do konkretnych kwestii operacyjnych poruszonych podczas konsultacji w 2016 r.

3.8. Przykładowo, powszechnym problemem są zastane systemy, opracowane z myślą o rozwiązaniu kwestii lokalnych i szczególnych dla danej dziedziny, które doprowadziły do powstania rozdrobnionych wysp ICT. W jednym z zaleceń, w których ustosunkowano się do tego problemu, stwierdzono: „Należy w miarę dostępności korzystać z otwartych specyfikacji, aby zapewnić interoperacyjność techniczną przy ustanawianiu europejskich usług użyteczności publicznej” (Zalecenie 33). Znalazło to poparcie w planie działania, w którym przedstawiono siedem obszarów działań (12–18) i zaproponowano konkretne środki.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje dalszy rozwój EIF i odnotowuje, że prawdopodobnie w październiku 2017 r. podczas przewodnictwa Estonii w Radzie UE przyjęta zostanie deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej, która między innymi zobowiąże do wdrażania EIF. Ponadto EKES uznaje znaczenie, jakie ma gospodarka cyfrowa dla społeczeństwa obywatelskiego w UE – na przestrzeni ostatnich lat przedstawiał w opiniach konstruktywne stanowisko w sprawie agendy cyfrowej i programu będącego jego kontynuacją, czyli jednolitego rynku cyfrowego<sup>(3)</sup>.

4.2. W ostatnim dziesięcioleciu plany działania na rzecz administracji elektronicznej<sup>(4)</sup> dowiodły swej skuteczności jako instrumenty polityczne umożliwiające dalszą modernizację administracji publicznej w całej UE. Wspierają one koordynację i współpracę między państwami członkowskimi i Komisją oraz prowadzą do wspólnych działań w zakresie administracji elektronicznej, w których ważną rolę odgrywają europejskie ramy interoperacyjności.

4.3. W strategii wdrażania europejskich ram interoperacyjności uwzględniono wiele zaleceń z poprzednich opinii Komitetu i podkreślono rosnącą potrzebę podjęcia pilnych i spójnych działań przez administracje publiczne w całej UE. Niektóre wcześniejsze zastrzeżenia ze strony państw członkowskich wobec EIF zostały już w dużym stopniu rozwiązane i chociaż wciąż jest miejsce na pewne ulepszenia, to główne trudności we wdrażaniu dotyczą raczej kwestii zasobów i zagadnień związanych z zastanymi systemami niż spraw zasadniczych.

4.4. W poprzedniej opinii w sprawie interoperacyjności jako środka modernizacji sektora publicznego<sup>(5)</sup> Komitet stwierdził, że obywatele są w coraz większym stopniu świadomi i zaniepokojeni tym, że organy administracji publicznej gromadzą i wykorzystują dane osobowe lub dane zgromadzone w szerszym zakresie. Mają również świadomość tego, że większa interoperacyjność ma wpływ na sposób udostępniania i wykorzystywania danych. Świadomość ta obecnie jeszcze bardziej wzrosła, dlatego optymizmem napawa fakt dostrzeżenia kwestii dotyczących bezpieczeństwa i prywatności i sformułowania zaleceń (nr 46–47) w celu priorytetowego potraktowania odpowiednich działań.

4.5. W tak szybko rozwijającej się dziedzinie jak ICT często zdarza się, że postęp techniczny i rozwój rynku wyprzedzają opracowanie odpowiednich strategii politycznych, a także udzielenie mandatu prawnego i regulacyjnego oraz zapewnienie zdolności w zakresie monitorowania. W związku z tym Komitet w pełni zgadza się z przyjętym we wniosku Komisji podejściem przewidującym regularny przegląd i dostosowanie. W tym względzie NIFO świadczy istotne usługi zainteresowanym podmiotom. Dostarcza ono wiele szczegółowych informacji praktycznych i technicznych, które uzupełniają ramy konceptualne i prawne. Na przykład w 32 niedawno zaktualizowanych notach informacyjnych dostępnych on-line skompilowano najnowsze informacje na temat krajowego stanu interoperacyjności uczestniczących państw<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 99; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 92; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 99; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 36.

<sup>(4)</sup> Plan działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach inicjatywy i2010 na lata 2006–2010 oraz Plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 99.

<sup>(6)</sup> [https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/nifo-factsheets](https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets)

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. Konceptualny model EIF dotyczący usług użyteczności publicznej obejmuje opracowanie, planowanie, rozwój, wykonywanie i utrzymywanie zintegrowanych usług publicznych na wszystkich poziomach sprawowania rządów, od szczebla lokalnego po unijny. Omówione tutaj zasady dostarczają wytycznych przy podejmowaniu decyzji w sprawie ustanowienia interoperacyjnych europejskich usług publicznych. Towarzyszą im praktyczne narzędzia w postaci zestawu działań przedstawionych w planie działania na rzecz interoperacyjności. Jednakże te 22 działania nie określają celów, a państwa członkowskie i Komisja wydają się ponosić wspólną odpowiedzialność za ich wykonanie. Nie jest to gwarancją zdecydowanych działań i wymaga uściślenia. Ponadto ustalenie priorytetów działań mogłoby być pomocne przy decydowaniu o sposobie wykorzystania środków, zwłaszcza że będą one prawdopodobnie ograniczone.

5.2. W komunikacie i w towarzyszących mu dokumentach podkreślono, że usługi muszą być zorientowane na użytkownika, ale należałoby jaśniej określić, w jaki sposób osiągnąć ten cel. Proponuje się, aby program ISA<sup>2</sup> przewidywał działanie, które pozwoli zająć się tą kwestią, np. poprzez opracowanie ram i wytycznych w sprawie sposobu wdrożenia w praktyce zorientowania na potrzeby użytkownika.

5.3. Europejskie ramy interoperacyjności definiują zakres usług publicznych. Pojęcie to obejmuje prawie wszystkie rodzaje transgranicznych usług publicznych, co może stwarzać trudności w dokładnym oceniu i monitorowaniu wdrażania EIF przez NIFO. Komitet zaleca, by przy ocenie poziomu realizacji EIF priorytetowo potraktować obywateli, wydarzenia biznesowe i powiązane procedury uwzględnione w załączniku II do przyjętego przez Komisję wniosku COM(2017) 256.

5.4. Do tej pory stosunkowo skutecznie stosowano zasadę pomocniczości w omawianej dziedzinie. Omawiany komunikat stanowi kolejny krok w kierunku wspierania interoperacyjności, lecz wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Komitet jest zdania, że intensywne prace prowadzone przez NIFO budują solidną podstawę przyszłych zaleceń. W ciągu kolejnych dwóch do trzech lat zapewnią także podwaliny ewentualnego instrumentu ustawowego, który mógłby rozwiązać nierozstrzygnięte jeszcze kwestie.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

George DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwiania transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii (wersja przekształcona)”**

[COM(2017) 280 final – 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Sprawozdawca: **Vitas MAČIULIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 15.6.2017 Rada Unii Europejskiej, 20.6.2017
Podstawa prawna	Art. 91 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	2.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	183/1/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zdecydowanie popiera wniosek Komisji Europejskiej z dnia 31 maja 2017 r., dotyczący interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych, którego celem jest ulepszenie przepisów ustanowionych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. Praktyczne zastosowanie tych przepisów w ostatnich latach pokazało, że wiele z nich nie spełnia współczesnych wymagań.

1.2. Systemy elektronicznego poboru opłat drogowych zostały wprowadzone na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym już w 20 państwach członkowskich. Mimo to niska interoperacyjność tych systemów na poziomie międzynarodowym powoduje znaczące straty przychodów dla państw członkowskich, a także dodatkowe koszty dla bezpośrednich użytkowników dróg. EKES zachęca państwa członkowskie do podejmowania aktywnej współpracy transgranicznej przy opracowywaniu zaawansowanych mechanizmów poboru opłat drogowych. Brak współpracy uniemożliwia państwom członkowskim identyfikację konkretnych sprawców naruszeń, jeżeli ich pojazdy są zarejestrowane za granicą.

1.3. EKES jest głęboko przekonany, że należy podjąć wszystkie możliwe środki w celu wprowadzenia w całej Unii jednolitego, opartego na nowoczesnej technologii systemu elektronicznego poboru opłat drogowych. EKES opowiada się za prostym, elastycznym i tanim systemem, który w razie potrzeby może zostać szybko rozbudowany na kolejnych użytkowników i sieci drogowe. Taki system stworzyłby korzystną podstawę dla wdrażania niedyskryminacyjnych praktyk w zakresie poboru opłat, ustanowionych w oparciu o przepisy dotyczące eurowiniety.

1.4. Urządzenia rejestrujące zainstalowane w pojeździe (pokładowe), które stanowią kluczowy element systemu elektronicznego poboru opłat, nie muszą być fizycznym przyrządem. Może to być szereg instrumentów połączonych fizycznie lub zdalnie, w tym smartfonów i tabletów, które w połączeniu pełniłyby funkcję urządzenia pokładowego. EKES zaleca wspieranie rozwoju specjalistycznych aplikacji informatycznych do takich celów, które znacząco obniżyłyby koszty ponoszone przez użytkowników dróg.

1.5. Niektóre państwa członkowskie stosują już inne technologie poboru opłat drogowych, więc zamiana na jednolity system byłaby dla nich bardzo droga. Dlatego EKES zaleca, aby Komisja Europejska poszukiwała elastycznych instrumentów finansowych, technicznych i prawnych, które zachęca państwa członkowskie do integrowania różnych istniejących już rozwiązań w jeden interoperacyjny system. Również dołączenie do dyrektywy załącznika z wykazem technologii stosowanych w systemach wykorzystujących urządzenia pokładowe umożliwiłoby szybszą reakcję na rozwój technologii, a co za tym idzie – pomogło ujednoczyć istniejące systemy.

1.6. EKES popiera inicjatywę Komisji Europejskiej polegającą na zawarciu pojedynczej umowy z jednym dostawcą europejskiej usługi opłaty elektronicznej (usługi EETS) dla wszystkich użytkowników w UE. Pomogłoby to wprowadzić przejrzystsze i bardziej przyjazne dla użytkownika praktyki.

1.7. Pozwoliłoby to na łatwiejsze i skuteczniejsze odzyskiwanie nieuiszczonych opłat drogowych od nieuczciwych użytkowników dróg niezależnie od ich kraju rejestracji. EKES zaleca, by Komisja rozważyła rozszerzenie traktatów regulujących korzystanie z systemu EUCARIS (europejski system informacji o pojazdach i prawach jazdy). System ten już obecnie zapewnia państwom infrastrukturę i oprogramowanie umożliwiające wymianę informacji o rejestracji samochodów i prawach jazdy, co jest pomocne w zwalczaniu kradzieży samochodów i oszustw przy rejestracji.

1.8. Kluczowe znaczenie mają również społeczne aspekty wniosku Komisji Europejskiej. Sektor transportu drogowego towarów w całej UE zdominowany jest przez MŚP i mikroprzedsiębiorstwa. Wprowadzenie systemu elektronicznego poboru opłat dla samochodów prywatnych jest kwestią bardzo wrażliwą. W związku z tym rozwiązania w tym zakresie muszą być starannie wyważone.

## 2. Kontekst i opis istniejących systemów poboru opłat drogowych

2.1. W 2012 r. w 20 państwach członkowskich stosowano opłaty od użytkownika dróg dla pojazdów ciężarowych, a w 12 państwach – dla samochodów prywatnych. Sieć dróg objętych opłatami liczyła ok. 72 000 km, z czego 60 % wyposażono w systemy elektronicznego poboru opłat (ETC), które wprowadzono na poziomie krajowym lub lokalnym od początku lat 90. XX w. Zarejestrowało się w nich ponad 20 mln użytkowników. Najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem są systemy wydzielonej komunikacji krótkiego zasięgu (DSRC). W ciągu ostatnich 10 lat wprowadzano również nowe technologie, w tym systemy satelitarne. W rezultacie w Unii Europejskiej funkcjonuje szereg różnych i w większości przypadków nieinteroperacyjnych technologii.

2.2. Aby skorygować powstałe na rynku rozdrobnienie przyjęto dyrektywę 2004/52/WE, wprowadzającą europejską usługę opłaty elektronicznej (EETS). Zgodnie z dyrektywą usługa EETS miała zostać udostępniona pojazdom ciężarowym najpóźniej w październiku 2012 r., a wszystkim pozostałym rodzajom pojazdów w październiku 2014 r.

2.3. Aby zapewnić techniczną kompatybilność różnych systemów, a co za tym idzie – możliwość ich podłączenia do jednej usługi, w dyrektywie wyszczególniono trzy technologie, które można wykorzystywać do poboru opłat drogą elektroniczną: technologię mikrofalową DSRC, technologię satelitarną (GNSS) oraz technologię komunikacji mobilnej (GSM).

2.4. Przepisy dyrektywy 2004/52/WE nie zostały jeszcze w pełni wdrożone na europejskim rynku opłat drogowych. Systemy opłat wciąż nie są jednolite – państwa członkowskie i podmioty pobierające w nich opłaty funkcjonują w różnych kontekstach prawnych i lokalnych, różnych warunkach drogowych, a ich systemom przyświecają różne cele.

2.5. W zaleceniach przedstawionych w wielu wcześniejszych opiniach<sup>(1)</sup> EKES zwrócił uwagę na znaczenie wspólnych standardów i transgranicznej interoperacyjności jako sposobu zapewnienia efektywnego transportu transgranicznego i rozwoju skutecznych usług EETS.

2.6. Na terenie UE funkcjonują następujące główne systemy poboru opłat drogowych:

2.6.1. Uzależnione od pokonanej odległości: opłata jest obliczana na podstawie odległości przebytej przez pojazd, a następnie dostosowywana do innych parametrów charakteryzujących dany pojazd (masa całkowita, liczba osi, klasa emisji itp.). To najbardziej rozpowszechniony rodzaj systemu w UE, wykorzystujący różne środki techniczne w celu proporcjonalnego obciążania pojazdów opłatą w oparciu o rzeczywiste wykorzystanie infrastruktury drogowej.

2.6.2. Systemy okresowe lub winietowe: opłata jest obliczana dla danego okresu i, podobnie jak w poprzednio omówionym systemie, dostosowywana do parametrów pojazdu. W takim systemie należy zakupić winietę upoważniającą do użytkowania określonej sieci drogowej przez określony okres (jeden dzień, miesiąc lub cały rok). Uiszczana opłata jest niezależna od rzeczywistego użytkowania infrastruktury drogowej w podanym czasie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 36.  
Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 85.  
Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 14.  
Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 55.  
Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 85.

2.6.3. Opłaty za wjazd: system stosowany zasadniczo na obszarach miejskich oraz w określonych rodzajach infrastruktury, gdzie użytkownik jest obciążany opłatą za wjazd do danej strefy. Systemy takie umożliwiają obniżenie ruchu i zanieczyszczenia w szczególnie narażonych częściach miasta lub na gęsto zabudowanych obszarach miejskich.

2.7. W systemach uzależnionych od przebytej odległości zastosowanie na terenie UE mają dwie główne technologie: globalny system nawigacji satelitarnej (GNSS) oraz wydzielona komunikacja krótkiego zasięgu (DSRC), czyli technologia mikrofalowa z wykorzystaniem częstotliwości 5,8 GHz przyjęta przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN):

2.7.1. Technologia GNSS wykorzystuje informacje o pozycji pojazdu pozyskiwane z sieci satelitów i mierzy przebytą na drodze odległość w celu ustalenia wysokości opłaty. Urządzenie rejestrujące znajdujące się w pojeździe identyfikuje jego położenie, zbiera i przetwarza niezbędne informacje bez pomocy sprzętu znajdującego się na poboczu drogi. Ten system jest najwygodniejszy, ale też najdroższy.

2.7.2. Technologia wydzielonej komunikacji krótkiego zasięgu (DSRC) opiera się na dwukierunkowej komunikacji radiowej między stałymi urządzeniami znajdującymi się na poboczu a urządzeniami pokładowymi. Urządzenia na poboczu identyfikują użytkownika drogi (i jego pojazd) w celu naliczenia opłaty.

2.8. W systemach naliczających opłaty za wjazd stosowana jest technologia automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych (ARTR). Polega ona na odczytywaniu tablic rejestracyjnych pojazdów przez kamery wideo. Technologia ta wymaga mniej kosztownego sprzętu na poboczu i nie wymaga umieszczania urządzeń rejestrujących w pojazdach.

2.9. W tabeli poniżej przedstawiono przegląd różnych systemów poboru opłat stosowanych w różnych państwach UE:

2.9.1. System uzależniony od pokonanej odległości stosowany dla pojazdów ciężarowych:

System poboru opłat	Stosowana technologia	Kraj
Free-flow	GNSS z ARTR lub DSRC	Węgry, Słowacja, Belgia
Free-flow	GNSS z trybem pracy w podczerwieni lub DSRC	Niemcy
Free-flow	DSRC	Austria, Republika Czeska, Polska, Portugalia, Zjednoczone Królestwo (Dartford Crossing)
Free-flow	ARTR	Zjednoczone Królestwo (Dartford Crossing)
Free-flow	ARTR oraz DSRC z wykorzystaniem urządzeń pokładowych	Portugalia (A22, ..., A25)
Sieć z punktami poboru opłat	DSRC	Chorwacja, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Polska, Portugalia, Hiszpania, Zjednoczone Królestwo

2.9.2. System uzależniony od pokonanej odległości stosowany dla pojazdów lekkich:

System poboru opłat	Stosowana technologia	Kraj
Free-flow	DSCR/ARTR	Portugalia

System poboru opłat	Stosowana technologia	Kraj
Poszczególne odcinki z punktami poboru opłat	DSCR/ARTR	Austria (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner and S16 Arlberg)
Sieć z punktami poboru opłat	DSCR	Chorwacja, Dania, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Polska, Portugalia, Hiszpania

2.9.3. System okresowy stosowany dla pojazdów ciężarowych:

System poboru opłat	Stosowana technologia	Kraj
Winiety	Eurowinieta elektroniczna	Dania, Luksemburg, Niderlandy, Szwecja
Winiety	Winieta elektroniczna	Zjednoczone Królestwo, Łotwa
Winiety	Naklejka	Bułgaria, Litwa, Rumunia

2.9.4. System okresowy stosowany dla pojazdów lekkich:

System poboru opłat	Stosowana technologia	Kraj
Winiety	Naklejka	Austria, Bułgaria, Republika Czeska, Węgry (e-winieta), Rumunia (winieta papierowa), Słowenia, Słowacja
Bariery fizyczne lub system free-flow	DSRC, ARTR – zależnie od systemu	Zjednoczone Królestwo

2.9.5. System opłat za wjazd stosowany dla wszystkich pojazdów<sup>(2)</sup>:

System poboru opłat	Stosowana technologia	Kraj
Opłata za wjazd (przy barierach)	ARTR	Szwecja (Sztokholm)
Opłata za wjazd (system winietowy)	ARTR	Zjednoczone Królestwo (opłata za wjazd do centrum Londynu – congestion charge), Mediolan (opłata za wjazd do strefy C)

### 3. Główne problemy

3.1. W swoim komunikacie z sierpnia 2012 r. w sprawie wdrożenia europejskiej usługi opłaty elektronicznej (COM(2012) 474 final) Komisja Europejska wyraźnie stwierdziła, że „niewdrożenie EETS i niezgodność z ramami czasowymi nie wynikają z przyczyn technicznych”, lecz że wdrożenie usługi „utrudnia brak współpracy między poszczególnymi grupami zainteresowanych podmiotów” oraz ograniczone wysiłki ze strony państw członkowskich. W sprawozdaniu z kwietnia 2013 r. w sprawie strategii dotyczącej elektronicznego poboru opłat i systemu winiet dla lekkich pojazdów prywatnych w Europie (A7-0142/2013) Parlament Europejski zajął to samo stanowisko oraz „zgodził się z Komisją, że istnieje już technologia umożliwiająca interoperacyjność systemów”.

<sup>(2)</sup> Badanie „State of the Art of Electronic Road Tolling” [Stan techniki systemów elektronicznego poboru opłat drogowych], MOVE/D3/2014-259.

3.2. Większość systemów wymaga od użytkowników dróg zainstalowania w swoich pojazdach urządzeń rejestrujących. Wśród nich jedynie kilka rodzajów umożliwi interoperacyjność transgraniczną. Generuje to koszty i niedogodności dla użytkowników dróg, którzy, aby móc bez przeszkód poruszać się po różnych krajach, muszą zainstalować kilka różnych urządzeń pokładowych. Koszty te szacuje się obecnie na 334 mln EUR rocznie, a do 2025 r. mają obniżyć się do niewiele poniżej 300 mln EUR.

3.3. W niektórych krajach osiągnięty został pewien poziom interoperacyjności transgranicznej, jednak w Chorwacji, Republice Czeskiej, Grecji, Irlandii, Niemczech, Polsce, Słowenii, Słowacji, na Węgrzech, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie do uiszczania opłat drogowych wciąż używać można jedynie lokalnych urządzeń pokładowych. Jednym z celów prawodawstwa dotyczącego usługi EETS było umożliwienie integracji urządzeń rejestrujących w pojazdach z innymi zainstalowanymi tam urządzeniami. W szczególności dotyczyło to integracji z tachografami cyfrowymi, która nie dała jednak pożądanego rezultatu.

3.4. Brak interoperacyjności transgranicznej oznacza również koszty dla organów administracyjnych, które muszą nabywać i obsługiwać nadmiarowe urządzenia pokładowe działające tylko na terenie danego kraju bez możliwości używania za granicą. Jednorazowy koszt pozyskania takich urządzeń w jednym tylko systemie krajowym, w którym położenie pojazdów określa się za pomocą pozycjonowania satelitarne, wynosi 120 mln EUR, a koszt ich serwisowania sięga 14,5 mln EUR rocznie<sup>(3)</sup>.

3.5. Usługa EETS wciąż nie została wdrożona na pełną skalę, a w zakresie interoperacyjności poczyniono niewielkie postępy. Dostawcy mierzą się z wysokimi barierami wejścia, takimi jak dyskryminacja ze strony organów administracyjnych, długie, zmieniające się procedury zatwierdzania oraz specyfikacje techniczne w systemach lokalnych niezgodne z ustalonymi normami. Zawarto jedynie kilka umów o ograniczonym zakresie dotyczących więcej niż jednego państwa UE. Główne przyczyny są następujące:

3.5.1. Podmiot obecnie pobierający opłaty zajmuje na niektórych rynkach krajowych uprzywilejowaną pozycję. Stwarza to przeszkody we wdrażaniu zharmonizowanych i niedyskryminacyjnych praktyk dotyczących pobierania opłat w UE.

3.5.2. prawodawstwo dotyczące usługi EETS tworzy przeszkody: w szczególności wymóg, zgodnie z którym dostawcy usługi EETS muszą być w stanie zaoferować usługi na terenie całej Unii w ciągu 24 miesięcy;

3.5.3. trzy technologie, na używanie których zezwala prawodawstwo dotyczące EETS, stosowane są w krajowych systemach w bardzo różny sposób, co sprawia, że osiągnięcie interoperacyjności transgranicznej jest trudne i kosztowne.

3.6. W prawodawstwie dotyczącym EETS brakuje skutecznych przepisów w sprawie nakładania opłat na pojazdy zarejestrowane w innym państwie UE. W niektórych miejscach ruch międzynarodowy stanowi znaczący udział w łącznych przychodach z systemu poboru opłat, dlatego ograniczenie zjawiska unikania opłat drogowych przez zagranicznych użytkowników jest dużym wyzwaniem. Jeżeli państwo członkowskie za pomocą urządzeń automatycznych wykryje wykroczenie, a pojazd jest zarejestrowany za granicą, niemożliwe jest zidentyfikowanie sprawcy na podstawie numeru tablicy rejestracyjnej. W UE nie istnieją ramy prawne dotyczące wymiany danych między państwami członkowskimi związanych z rejestracją pojazdów do celów egzekucji opłat drogowych. Powstałe w konsekwencji straty w przychodach uzyskiwanych przez krajowe, regionalne i lokalne systemy pobierania opłat wynoszą ok. 300 mln EUR rocznie<sup>(4)</sup>.

3.7. Istnieje duża potrzeba wspierania wymiany informacji dotyczących unikania opłat na poziomie UE, a także wzmocnienia uprawnień różnych organów pobierających opłaty drogowe do identyfikacji sprawców i uruchamiania procedur egzekucyjnych. W zakresie egzekucji państwa członkowskie mają obowiązek pokazać, że traktują użytkowników dróg w sposób równy, a także zagwarantować należyte nakładanie kar.

3.8. Obowiązujący wymóg, aby usługa EETS u wszystkich dostawców obejmowała wszystkie typy pojazdów oraz każdy obszar poboru opłat w Europie, jest uważany za wygórowany. Zamiast konieczności zaoferowania pełnej, ale kosztownej usługi, dużo skuteczniejsze byłoby pozwolenie dostawcom EETS na swobodne proponowanie rozwiązań odpowiadających wymaganiom ich klientów.

<sup>(3)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwienia transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii (wersja przekształcona), COM(2017) 280 final.

<sup>(4)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwienia transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii (wersja przekształcona), COM(2017) 280 final.

3.9. Zaproponowane przez Komisję zmiany w dyrektywie w sprawie interoperacyjności oraz w decyzji w sprawie usługi EETS zapewnią użytkownikom dróg oszczędności sięgające łącznie do 370 mln EUR (wartość bieżąca netto – NPV, 2016–2025). Skorzysta z nich przede wszystkim branża transportu ciężarowego, składająca się głównie z MŚP. Administratorzy sieci drogowych odniosą korzyści wynikające z niekupowania nadmiarowych pokładowych urządzeń rejestrujących (48 mln EUR. NPV) i dodatkowych przychodów z opłat drogowych – dzięki lepszym przepisom dotyczącym transgranicznej egzekucji (150 mln EUR rocznie). Wobec dostawców usługi EETS obniżone zostanie obciążenie regulacyjne związane z wchodzeniem na rynki krajowe (10 mln EUR. NPV przy przewidywanej grupie 12 dostawców). Ponadto ich rynek rozszerzy się, generując dodatkowe przychody wynoszące 700 mln EUR rocznie<sup>(5)</sup>.

#### 4. Kluczowe elementy wniosku Komisji w sprawie przekształcenia dyrektywy 2004/52/WE

4.1. Przewidziano następujące środki zmierzające do odpowiedniego egzekwowania opłat na poziomie transgranicznym:

4.1.1. Należy wprowadzić prosty, automatyczny mechanizm wymiany informacji między państwami członkowskimi. Wdrożone zostaną nowe mechanizmy i umowy prawne w celu rozwiązania problemu transgranicznego ścigania uchylania się od wnoszenia opłat. Informacje te umożliwiłyby państwom członkowskim monitorowanie przypadków uchylania się od uiszczania opłat drogowych przez kierowców niebędących ich rezydentami.

4.1.2. System obejmowałby wszystkie typy pojazdów i wszystkie rodzaje systemów elektronicznego poboru opłat, w tym oparte na zdjęciach wideo tablic rejestracyjnych.

4.2. W zakresie stosowanych technologii oraz podejścia do pojazdów lekkich wniosek przedstawia następujące główne propozycje:

4.2.1. Umieszczenie wykazu stosowanych technologii w załączniku do dyrektywy. Umożliwi to szybsze i skuteczniejsze reagowanie na postęp technologiczny.

4.2.2. Stały charakter wykazu technologii, z możliwością wprowadzania zmian jedynie po gruntownych badaniach, pracach normalizacyjnych itp.

4.2.3. Komisja proponuje rozdzielenie usługi EETS dla pojazdów ciężarowych i pojazdów lekkich, tak aby usługi te mogły być dostarczane niezależnie od siebie.

4.2.4. Przewidziane jest odstępstwo zezwalające dostawcom usługi EETS dla pojazdów lekkich na dostarczanie klientom pokładowych urządzeń rejestrujących w technologii DSRC.

4.3. Definicje usługi EETS zostaną ujednoczone, zaproponowano również pewne doprecyzowania:

4.3.1. Precyzuje się, że usługa EETS musi być dostarczana przez dostawców EETS, a nie podmioty pobierające opłaty drogowe. Dostawcy usług EETS będą mieli zagwarantowany równy dostęp do rynku, taki sam, jaki jest udziałem krajowych dostawców usług w zakresie pobierania opłat. Da to klientom większą możliwość wyboru tego rodzaju dostawców. Państwa członkowskie nie będą mieć obowiązku zagwarantowania, że usługa EETS zostanie wdrożona w określonym terminie.

4.3.2. Urządzenia rejestrujące umieszczone w pojazdach nie muszą stanowić osobnych, fizycznych urządzeń. Mogą składać się z kilku połączonych ze sobą fizycznie lub zdalnie aparatów, w tym ze sprzętu już zainstalowanego w pojeździe, takiego jak system nawigacyjny, który będzie pełnił funkcję rejestrującą. To samo urządzenie powinno umożliwiać jego zastosowanie we wszystkich systemach poboru opłat, a wraz z trwale zainstalowanymi urządzeniami będzie można stosować urządzenia mobilne, takie jak smartfony.

#### 5. Możliwe przeszkody we wdrożeniu wniosku Komisji

5.1. Uzyskanie transgranicznej interoperacyjności może wymagać podjęcia istotnych wysiłków administracyjnych i wiązać się ze znacznymi kosztami z powodu prawnych, technicznych i operacyjnych różnic między poszczególnymi krajowymi systemami poboru opłat, wynikającymi ze stosowania różnych technologii.

5.2. Komisja powinna rozważyć możliwość stworzenia mechanizmu finansowania, który pozwoli na pokonanie tych przeszkód. Przeznaczenie na to niezbędnych funduszy zachęciłaby państwa członkowskie do zapewnienia interoperacyjności swoich systemów na poziomie UE.

5.3. Ważne jest, aby można było rozwijać usługi EETS równoległe z usługami krajowymi, jednak może się zdarzyć, że dostawcy EETS będą doświadczać pewnej formy dyskryminacyjnego traktowania ze strony władz lokalnych w państwach członkowskich.

<sup>(5)</sup> Dokument roboczy służb Komisji: streszczenie oceny skutków (SWD(2017) 191 final).

5.4. Kluczowy jest tutaj również aspekt społeczny wniosku. Przeważającą część sektora transportu drogowego towarów na terenie UE stanowią MMSP, na które proponowane zmiany według prognoz będą miały pozytywny wpływ. Objęcie większego obszaru sieci drogowych systemem elektronicznego poboru opłat od samochodów prywatnych może nie spotkać się jednak z dobrym przyjęciem wśród opinii publicznej, dlatego w tym zakresie należy dobrze wyważyć rozwiązania.

5.5. Można byłoby obniżyć koszty ponoszone przez użytkowników przez przyspieszenie badań nad rozwiązaniami technicznymi i informatycznymi dla systemów elektronicznych. Wspieranie innowacji w tym obszarze powinno być głównym punktem zainteresowania Komisji Europejskiej.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe”**

[COM(2017) 275 final – 2017/0114 (COD)]

oraz

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe w odniesieniu do niektórych przepisów w dziedzinie opodatkowania pojazdów”**

[COM(2017) 276 final – 2017/0115 (CNS)]

(2018/C 081/26)

Sprawozdawca: **Alberto MAZZOLA**

Wniosek o konsultację	Rada Europejska, 12.6.2017 i 23.6.2017 Parlament Europejski, 15.6.2017
Podstawa prawna	Art. 91 i 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	2.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	121/2/6

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że wdrożenie w UE sprawiedliwego, przejrzystego, niedyskryminacyjnego i niezbiurokratyzowanego systemu opłat drogowych naliczanych proporcjonalnie do użytkowania dróg oraz do kosztów zewnętrznych generowanych przez ciężarówki, autobusy i samochody osobowe, spójnego oraz zgodnego z zasadami „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”, pozwoliłoby skuteczniej przeciwdziałać obniżeniu jakości infrastruktury drogowej, zatorom komunikacyjnym i zanieczyszczeniu środowiska. Po spełnieniu poniżej wymienionych warunków system ten mógłby być stopniowo wprowadzany w odniesieniu do pojazdów ciężkich i lekkich w całej transeuropejskiej sieci transportowej, począwszy od sieci priorytetowej.

1.2. EKES podkreśla znaczenie aktualizacji wspólnych ram prawnych dla zapewnienia jednolitego zakresu stosowania w odniesieniu do wszystkich użytkowników dróg, w szczególności jeśli chodzi o system opłat na szczeblu UE oparty na przebytej odległości, związany z korzystaniem z infrastruktury drogowej o znaczeniu unijnym, takiej jak drogi TEN-T, autostrady i drogi krajowe o znacznym natężeniu ruchu międzynarodowego.

1.3. Sektor transportu odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu mobilności oraz rozwoju społeczno-gospodarczego UE. EKES uważa, że aby odpowiedzieć na wyzwania dotyczące wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju należy usprawnić sieć infrastruktury transportowej. Inwestowanie w infrastrukturę stymuluje wzrost i zatrudnienie, ponieważ zwiększenie o 1 % wydatków na infrastrukturę skutkuje wzrostem poziomu produkcji o 0,4 % w tym samym roku i o 1,5 % po czterech latach <sup>(1)</sup>.

1.4. EKES zauważa z niepokojem, że „choć zapotrzebowanie finansowe w zakresie infrastruktury transportowej szacuje się na około 130 mld EUR rocznie na szczeblu UE, średnie poziomy inwestycji w UE od początku kryzysu kształtują się wyraźnie poniżej kwoty 100 mld EUR” <sup>(2)</sup>. W UE zanotowano spadek wydatków na utrzymanie infrastruktury drogowej,

<sup>(1)</sup> MFW, „World Economic Outlook” [Światowa prognoza gospodarcza], październik 2014 r.

<sup>(2)</sup> ITF, „ITF Transport Outlook 2015” [Prognoza ITF dla sektora transportu na rok 2015], OECD Publishing, Paryż 2015.



mimo nowych ram UE na rzecz rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, przyjętych pod koniec 2013 r. <sup>(3)</sup>, oraz na działania podejmowane w ramach europejskich funduszy strukturalnych <sup>(4)</sup>. Jest mało prawdopodobne, by wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 przewidywały wzrost niezbędnych środków.

1.5. EKES uznaje za kluczowe, by w następujący sposób określić przeznaczenie dochodów z korzystania z infrastruktury drogowej: dochody związane z korzystaniem z infrastruktury mają być przeznaczone na pokrycie kosztów budowy, rozbudowy, funkcjonowania i konserwacji infrastruktury drogowej, dochody odnoszące się do kosztów zewnętrznych natomiast mają być przeznaczone na działania ukierunkowane na łagodzenie negatywnych skutków transportu drogowego i zwiększenie wydajności przez zapewnienie alternatywnej infrastruktury, innowacyjnych systemów zarządzania ruchem, sterowania automatycznego, elektryfikacji – zwłaszcza punktów szybkiego ładowania – oraz alternatywnych systemów energetycznych.

1.6. Zdaniem EKES-u uzyskane w ten sposób dodatkowe dochody, które w ramach wariantu wybranego przez KE mogłyby docelowo wynosić 10 mld EUR rocznie <sup>(5)</sup>, 20 mld EUR w wypadku obowiązkowego zastosowania do wszystkich pojazdów ciężkich, a jeszcze więcej w wypadku objęcia nim pojazdów lekkich, byłyby istotnym bodźcem do ukończenia i działania transeuropejskiej sieci transportowej wraz z komponentami technologicznymi. Największe znaczenie ma jednak wkład publiczny w funkcjonowanie infrastruktury.

1.7. EKES uważa, że przegląd prawodawstwa dotyczącego eurowiniety jest okazją do określenia wspólnych i zharmonizowanych przepisów oraz do monitorowania i poprawy ich prawidłowego stosowania przez utworzenie specjalnego rejestru UE oraz przez gromadzenie dokładnych informacji o poszczególnych państwach członkowskich.

1.8. EKES twierdzi, że sprawą zasadniczej wagi jest wyeliminowanie z wewnętrznego rynku transportowego praktyk dyskryminacyjnych i wzywa KE do podjęcia działań w celu niezwłocznego zapewnienia pełnego przestrzegania unijnych ram prawnych, przy czym w szczególności stawki i zniżki dla regularnych lub krajowych użytkowników dróg nie mogą stanowić elementów dyskryminujących użytkowników okazjonalnych lub międzynarodowych.

1.9. Innymi zagadnieniami budzącymi znaczny niepokój EKES-u są skutki zmiany klimatu oraz poziomy ochrony i zabezpieczenia środowiska, a także wszystkie aspekty dotyczące zdrowia i dobrobytu społecznego, w powiązaniu z racjonalnym wykorzystywaniem środków transportu: jak już podkreślono „jeśli chodzi o transport, cel ograniczenia o 60 % emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu emisji z 1990 r. jest bardzo ambitny i wymaga wielkiego wysiłku” <sup>(6)</sup>.

1.10. EKES powtarza, że zasada „zanieczyszczający płaci” powinna być stosowana elastycznie, zwłaszcza w kontekście regionów peryferyjnych oraz oddalonych obszarów wiejskich, górskich i wyspiarskich, aby uniknąć konsekwencji odwrotnie proporcjonalnych do kosztów i zagwarantować, że zasada ta będzie nadal pożyteczna jako sposób wpływania na wybory dotyczące organizacji działań transportowych, a także aby jednocześnie zlikwidować wszelką niesprawiedliwą konkurencję między różnymi rodzajami transportu (TEN/582, „Skutki konkluzji konferencji COP 21 w dziedzinie europejskiej polityki transportowej”).

1.11. EKES uważa również, że dla zapobieżenia spadkowi globalnej konkurencyjności przemysłu europejskiego istotne jest dokonanie przeglądu skutków dyrektywy po dwóch latach od jej wejścia w życie, zwłaszcza korzyści związanych z nowymi inwestycjami oraz kosztu przewozów towarowych.

1.12. EKES uważa, że szczególną uwagę należy zwrócić na kwestię przychylnego przyjęcia wprowadzanych środków przez użytkowników, konsumentów i ogólnie obywateli, przy czym należy zadbać o przejrzystość i czytelność nowych ram podatkowych oraz zapewnić – również przez wielojęzyczne panele autostradowe – natychmiastowe i czytelne pozytywne postrzeżenie przez użytkowników celu pobierania opłat, ich sprawiedliwego podziału i przeznaczenia, a także braku nadmiernych obciążeń podatkowych i podwójnego opodatkowania, wraz z zastosowaniem dwóch związanych wskaźników jakości dróg, stopnia zagęszczenia ruchu i zmniejszenia emisji na kilometr infrastruktury.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1).

<sup>(4)</sup> W latach 2014–2015 łączna wartość inwestycji w infrastrukturę centralnej i globalnej sieci TEN-T dokonanych przez instytucje UE z własnych źródeł finansowych (takich jak TEN-T/instrumentu „Łącząc Europę”, EFRR/FS i pożyczki EBI) wyniosła w UE-28 30,67 mld EUR.

<sup>(5)</sup> Ocena skutków dyrektywy o eurowiniecie.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10.

1.13. Według EKES-u przeznaczenie dochodów uzyskanych w wyniku stosowania nowych przepisów na inwestycje w sektorze transportu, zgodnie z wyżej wskazanym podziałem, mogłoby umożliwić stworzenie dodatkowych miejsc pracy dla ponad pół miliona osób.

1.14. EKES uważa, że Komisja powinna monitorować i rozwijać narzędzia mające na celu prawidłowe i jednolite stosowanie nowych przepisów – w tym przez oparte na podstawach naukowych okresowe kontrole wysokości kosztów zewnętrznych oraz właściwej relacji między stosowanymi systemami opłat a rzeczywistymi emisjami pojazdów, która obecnie nie jest korzystna dla pojazdów o najniższych emisjach – oraz powinna sporządzać szczegółowe roczne sprawozdanie w sprawie postępów odnotowanych w stosowaniu zmienionej dyrektywy i przysłać je do PE i Rady, a także do KR-u i EKES-u.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Transport jest kluczowym filarem jednolitego obszaru, na którym panuje swoboda przepływu osób, pracowników, towarów i usług w całej Unii stała się rzeczywistością. Efektywność i jakość sieci transportowych mają bezpośredni wpływ na zrównoważony rozwój, jakość życia i zatrudnienia i europejskiej konkurencyjności.

2.2. Gospodarka transportu drogowego w UE zapewnia bezpośrednio 5 mln miejsc pracy i ma prawie 2 % udziału w PKB UE, dzięki 344 000 przedsiębiorstw działających w branży transportu drogowego osób i ponad 560 000 przedsiębiorstw działających w branży transportu drogowego towarów<sup>(7)</sup>, przyczyniając się w znacznym stopniu do wzrostu i zatrudnienia w UE, w związku z czym wymaga proaktywnej polityki.

2.3. Transport jest główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza i obecnie generuje jedną czwartą emisji gazów cieplarnianych w Europie; samochody ciężarowe i autobusy odpowiadają za około jedną czwartą emisji pochodzących z transportu drogowego, a w latach 2010–2030 odsetek ten prawdopodobnie zwiększy się o około 10 % (zob. Unijny scenariusz odniesienia na 2016 r.: energia, transport i emisje gazów cieplarnianych – tendencje do 2050 r.). Na początek KE skoncentrowała się na dwóch propozycjach: pierwszej dotyczącej certyfikacji emisji dwutlenku węgla i zużycia paliwa w odniesieniu do tych pojazdów oraz drugiej dotyczącej monitorowania i sprawozdawczości danych potwierdzonych w wyniku tej certyfikacji.

2.4. W ramach przyjętej strategii, na temat której EKES miał okazję się wypowiedzieć<sup>(8)</sup>, określono plan działania na rzecz mobilności niskoemisyjnej, który stanie się bodźcem do przejścia na ten rodzaj mobilności, również w dążeniu do osiągnięcia celów ustanowionych w ramach paryskiego porozumienia klimatycznego.

2.5. Strategia opiera się na osiągnięciu trzech celów, jakimi są: zapewnienie wydajniejszego systemu transportu, propagowanie alternatywnych niskoemisyjnych źródeł energii w sektorze transportu, promowanie pojazdów niskoemisyjnych i bezemisyjnych.

2.6. Zakres stosowania strategii obejmuje przede wszystkim transport drogowy, który jest odpowiedzialny za ponad 70 % emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu i za dużą część zanieczyszczeń powietrza, lecz inne sektory transportu są również zobowiązane wnieść swój wkład.

2.7. Aby zapewnić większą efektywność transportu pod względem kosztów energii oraz emisji, ważne jest określenie właściwych sygnałów cenowych i uwzględnienie efektów zewnętrznych: w związku z tym KE zamierza docelowo wprowadzić systemy pobierania opłat za użytkowanie dróg oparte na odległości wyrażonej w faktycznie przejechanych kilometrach, aby lepiej odzwierciedlić zasady „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”.

2.8. Niżej wskazane cztery problemy rozwiązuje się przez szersze stosowanie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” i odpowiedzi na te problemy należy szukać w zasadzie „sprawiedliwego i efektywnego ustalania opłat”:

— transport drogowy odpowiada za 17 % unijnych emisji CO<sub>2</sub>, więc samo przejście na pojazdy niskoemisyjne i bezemisyjne nie wystarczy, aby osiągnąć cele w dziedzinie klimatu i energii do roku 2030,

<sup>(7)</sup> „EU Transport in Figures” [Unijny transport w liczbach], 2016 r., baza danych Eurostatu.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 84.

- jakość dróg na terytorium Unii spada z powodu spadku inwestycji w infrastrukturę oraz wydłużania terminów konserwacji, przy czym nie uwzględnia się długoterminowych skutków gospodarczych takiej polityki,
- niektóre państwa członkowskie wprowadziły opłaty czasowe (winiety), które dyskryminują obcokrajowców będących okazjonalnymi użytkownikami dróg,
- zanieczyszczenie powietrza i zatory komunikacyjne powodowane przez pojazdy drogowe generują znaczne koszty obciążające społeczeństwo.

2.9. **Analizy skutków gospodarczych** wskazują na znaczne różnice między wzrostem kosztów dla użytkowników transportu, władz i operatorów, które to różnice równoważą wyższe dochody oraz niższe koszty zatorów komunikacyjnych i innych efektów zewnętrznych, niemniej podkreśla się potencjalnie negatywny wpływ na dystrybucję oraz na MSP ze względu na wyższe koszty<sup>(9)</sup>.

2.10. Technologie cyfrowe są w stanie zwiększyć bezpieczeństwo, wydajność i powszechną dostępność transportu, umożliwiając płynną mobilność na zasadzie „od drzwi do drzwi”, zintegrowaną logistykę i usługi o wartości dodanej, z rozpowszechnianiem inteligentnych systemów transportu we wszystkich rodzajach transportu jako integralnej części rozwoju multimodalnej transeuropejskiej sieci transportowej.

2.11. Działania podejmowane na szczeblu europejskim w zakresie transportu niskoemisyjnego mają duży wpływ na obszary regionalne, przez które przebiega infrastruktura transportowa, co przekłada się na bezpośrednie skutki w dziedzinie planowania energetycznego, terytorialnego, środowiskowego oraz planowania transportu i z czego wynikają istotne konsekwencje dla gospodarki i zatrudnienia.

2.12. Jeśli chodzi o **przychylnie przyjęcie tych środków przez użytkowników, konsumentów** i ogólnie obywateli, należy zapewnić większą przejrzystość i czytelność informacji, aby stworzyć rynek pojazdów niskoemisyjnych i bezemisyjnych: należy podjąć starania na rzecz lepszego informowania klientów przez znakowanie samochodów osobowych oraz wspierania tych działań z wykorzystaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych. Równocześnie należy podejmować działania na rzecz przejrzystości nowych ram podatkowych, zapewniając natychmiastowe i jasne pozytywne postrzeganie przez użytkowników celu uzyskiwanych wpływów oraz ich sprawiedliwego podziału, a także braku nadmiernych obciążeń podatkowych i podwójnego opodatkowania.

### 3. Streszczenie wniosków **KE**

3.1. We wnioskach przedstawionych przez KE opłaty dotyczą infrastruktury drogowej, wysokość opłat zależy od przejechanej odległości – przy czym wyraźnie wyklucza się systemy opłat ryczałtowych, które są obecnie stosowane w niektórych państwach UE – i odnoszą się one do wszystkich typów pojazdów, nie tylko do pojazdów ciężarowych, lecz także do autokarów, autobusów, samochodów dostawczych i osobowych, a więc dotyczą zarówno transportu towarów, jak i pasażerów, przy czym zakłada się zróżnicowanie opodatkowania w zależności od „potencjału zanieczyszczającego” pojazdu i jego wpływu na zużycie infrastruktury. Zmiany legislacyjne dotyczą w szczególności:

- przepisów w zakresie pobierania opłat za przejazd i za korzystanie z infrastruktury drogowej w odniesieniu do wszystkich pojazdów, a nie tylko tych o ciężarze powyżej 3,5 t: aktualizacja przepisów dyrektywy i rozszerzenie zakresu stosowania na wszystkie pojazdy ciężkie od dnia 1 stycznia 2020 r. i na pojazdy lekkie, ze zniesieniem zwolnień i limitów dotyczących opłat z tytułu kosztów zewnętrznych oraz z uproszczeniem wymagań dotyczących nakładania opłat,
- stopniowego wycofywania opłat czasowych dla pojazdów ciężkich do dnia 31 grudnia 2023 r. i dla pojazdów lekkich do dnia 31 grudnia 2027 r. oraz opracowania nowego systemu opłat uzależnionych od przejechanej odległości, z metodą obliczania i oceny kosztów stanowiącą podstawę do określenia opłat,
- różnicowania opłat za infrastrukturę w zależności od emisji CO<sub>2</sub> dla pojazdów ciężkich i stopniowego wycofywania aktualnego różnicowania stawek opartego na klasach emisji Euro od dnia 1 stycznia 2022 r.,

<sup>(9)</sup> „Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC)” – Study contract No. MOVE/A3/119-2013 – 5.2017.

- dodatkowych przepisów dla pojazdów lekkich, dotyczących zatorów komunikacyjnych na drogach międzymiastowych oraz emisji zanieczyszczeń i CO<sub>2</sub> przez wszystkie typy pojazdów,
- wniosku dotyczącego wprowadzenia obowiązkowych dla pojazdów ciężkich opłat na pokrycie kosztów zewnętrznych przynajmniej na części sieci drogowej od dnia 1 stycznia 2021 r.

3.2. Zgodnie z zasadami „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci” rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy 1999/62/WE powinno się przyczynić do zmniejszenia zakłóceń konkurencji wynikających z aktualnie obowiązującego zwolnienia autobusów i autokarów z opłat za korzystanie z infrastruktury.

3.3. Dodatkowa propozycja dotyczy zmian mających na celu stopniowe zmniejszanie, aż do całkowitego wyeliminowania, minimalnych poziomów opłat od pojazdów ciężarowych, które miałyby być wprowadzone w 5 etapach (przy czym na każdym etapie obecne minimalne stawki byłyby obniżane o 20 %) w okresie kolejnych 5 lat.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES uważa, że wdrożenie w UE sprawiedliwego, przejrzystego, niedyskryminacyjnego i niezbiurokratyzowanego systemu opłat drogowych naliczanych proporcjonalnie do wykorzystania dróg oraz do kosztów zewnętrznych (mierzonych w oparciu o podstawy naukowe) generowanych przez ciężarówkę, autobusy i samochody osobowe, spójnego, a przy tym uwzględniającego pułap naliczania kosztów zewnętrznych oraz zgodnego z zasadami „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”, pozwoliłoby skuteczniej przeciwdziałać obniżeniu jakości infrastruktury drogowej, zatorom komunikacyjnym i zanieczyszczeniu środowiska.

4.2. EKES podkreśla znaczenie, jakie mają ponowna ocena, zmiana i wzmocnienie jednolitego stosowania unijnych przepisów i stworzenie w ten sposób wspólnych ram prawnych gwarantujących takie same warunki dla wszystkich użytkowników dróg w sektorze transportu drogowego: instrument, jakim jest dyrektywa, pozostawia dużą swobodę stosowania odmiennych zasad, w związku z czym EKES uznaje za konieczne rozważenie – po przeprowadzeniu trzyletniej kontroli stosowania – ewentualnej potrzeby wprowadzenia bardziej wiążących instrumentów legislacyjnych, które zapewniłyby jednolite stosowanie.

4.3. EKES stanowczo zaleca, aby wspólne ramy opłat były jasne, przejrzyste, proste, weryfikowalne i wyrażone w łatwo zrozumiałej formie, przy czym należy wskazać przeznaczenie opłat zarówno na kwitach elektronicznych i drukowanych, jak i na panelach autostradowych, tak aby zapewnić przychylniejsze przyjęcie przez ogół społeczeństwa opłaty, która stanowi wkład każdego z użytkowników dróg we wspólny dobrobyt.

4.4. Dodatkowa harmonizacja przepisów i utworzenie wspólnych ram prawnych na szczeblu UE w odniesieniu do systemu opłat drogowych związanych z korzystaniem z infrastruktury drogowej o znaczeniu ogólnounijnym, takiej jak drogi sieci TEN-T, autostrady i drogi krajowe o znacznym natężeniu ruchu międzynarodowego, to kwestie, które mają zasadnicze znaczenie dla zbudowania rzeczywistego wspólnego rynku UE w dziedzinie transportu drogowego, bez dyskryminacji i zakłóceń konkurencji.

4.5. Systemy opłat mają odmienny wpływ na regiony centralne, a odmienny na peryferyjne: regiony centralne o dużym natężeniu ruchu przejazdowego odczuwają negatywne skutki opłat silniej niż regiony peryferyjne, z kolei rekompensaty za szkodliwy wpływ na środowisko i dofinansowania na infrastrukturę w regionach peryferyjnych są dużo niższe niż w regionach centralnych. EKES uważa, że fundusze strukturalne i środowiskowe oraz EBI powinny podjąć działania mające na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju.

4.6. Brak harmonizacji systemów pobierania opłat – niezależnie od tego, czy są to winiety, czy też opłaty za przejazd – wiąże się też z różnymi technologiami pobierania działającymi w oparciu o różne modele systemów opłat drogowych, przy czym często modele te nie są interoperacyjne oraz generują dodatkowe koszty administracyjne i inne koszty obciążające przedsiębiorstwa transportowe i logistyczne w kontekście rosnącego popytu na innowacyjny transport drogowy i rozwoju nowej i inteligentnej infrastruktury, w tym sterowania automatycznego, dystrybucji nowych paliw i potrzeb w zakresie prawidłowej konserwacji istniejących sieci, tak aby były one w stanie wytrzymać przepływy transportowe.

4.7. Według EKES-u konieczne są odpowiednie inwestycje w istniejącą i przyszłą infrastrukturę, tak aby zapewnić lepszą interoperacyjność działania krajowych sieci transportowych – również przy wykorzystaniu technologii satelitarnych – i ułatwić dostęp do całego jednolitego rynku, umożliwiając lepsze stosowanie inteligentnej logistyki<sup>(10)</sup> i rozwiązań ICT w celu poprawy bezpieczeństwa drogowego i ogólnej wydajności systemu – przy czym należy częściej korzystać z inteligentnych systemów transportu – oraz w celu zapewnienia efektywniejszych, lepiej połączonych, nowoczesnych i zrównoważonych sieci transportu drogowego w całej Europie. Powinno się dążyć do tego, aby od 2019 r. w pojazdach były instalowane wyłącznie takie jednostki pokładowe, które są interoperacyjne na szczeblu UE (zob. strategia na rzecz cyfryzacji transportu).

4.8. EKES uważa, że w obliczu niedostatecznych inwestycji w infrastrukturę transportową oraz niewystarczającego poziomu konserwacji konieczne jest stosowanie zasady „użytkownik płaci i zanieczyszczający płaci” w celu finansowania infrastruktury drogowej, z zastrzeżeniem, że:

- środki pochodzące z opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej muszą być przeznaczone na infrastrukturę drogową, natomiast
- środki pochodzące z opłat naliczanych z tytułu kosztów zewnętrznych muszą być przeznaczone na łagodzenie negatywnych skutków transportu drogowego, w tym między innymi na budowę alternatywnej infrastruktury, dystrybucję paliw alternatywnych, alternatywne systemy naprowadzania, alternatywne sposoby transportu i zasilania w energię oraz na wsparcie transeuropejskiej sieci transportowej,
- art. 9 dyrektywy musi zostać odpowiednio poprawiony.

4.9. EKES stwierdza, że równie istotne są inwestycje mające na celu obniżenie poziomu emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z transportu drogowego (zob. pkt 2.12), które wywierają duży wpływ na jakość środowiska i koszty zewnętrzne sięgające 1,8–2,4 % PKB, oraz wzywa do przyjęcia zintegrowanego podejścia na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>: ustanowienie limitów emisji dla nowych pojazdów ciężkich wprowadzanych na rynek pojazdów UE jest skuteczniejsze z punktu widzenia zmniejszenia emisji od pobierania opłat, niemniej osiągnięcie wytyczonych celów nie wystarczy.

4.10. Ze względu na ciągłe występowanie zatorów komunikacyjnych – zarówno na obszarach miejskich, jak i poza nimi – należałoby zapewnić unijne wsparcie finansowe zaawansowanych systemów zarządzania ruchem i efektywnych procesów logistyki satelitarnej, tak aby wyeliminować dodatkowe koszty obciążające już użytkowników. Dochody uzyskane w wyniku dobrowolnego stosowania takich środków musiałyby jednak być przeznaczone bezpośrednio na finansowanie alternatywnych rozwiązań o zerowym wpływie na środowisko.

4.11. Należy wspierać transport publiczny i zgodnie z tym celem należy określać opłaty drogowe, zgodnie z zasadą „użytkownik/zanieczyszczający płaci”.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES popiera dążenie do europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS), która przewiduje „jedno interoperacyjne urządzenie pokładowe w połączeniu z jedną umową i jedną fakturą” w całej UE, co pozwoliłoby stworzyć jednolity rynek i zagwarantowałoby, że przewoźnicy handlowi transportu drogowego mieliby jednego dostawcę, jedną umowę i jedną fakturę.

5.2. Doświadczenie Brenner związane z podwyższeniem opłaty za przejazd w celu stworzenia alternatywnej infrastruktury, zgodnie z zasadami i ograniczeniami wskazanymi w dyrektywie, okazuje się przydatne i zostało przychylnie przyjęte przez lokalną społeczność, w związku z czym EKES opowiada się za rozszerzeniem tego rozwiązania na inne newralgiczne obszary.

5.3. System zniżek na podstawie art. 7, ustanowiony dla pojazdów ciężkich po długich dyskusjach i analizach, zdaniem EKES-u wydaje się sprawiedliwy i niedyskryminujący, w związku z czym mógłby zostać rozszerzony na pojazdy lekkie, co umożliwiłoby zmniejszenie odnotowywanych w niektórych krajach nierówności między okazjonalnymi/międzynarodowymi użytkownikami dróg a użytkownikami częstymi/krajowymi. Art. 7 musi zatem zostać poddany odpowiednim zmianom.

5.4. Porównanie stawek odnoszących się do kosztów zewnętrznych dla niektórych kategorii pojazdów, np. dla samochodów ciężarowych Euro V i Euro VI, wykazuje zasadniczo niekorzystne traktowanie pojazdów mniej zanieczyszczających środowisko, co zdaniem EKES-u nie jest w żaden sposób uzasadnione. Wzywa do przeglądu stawek odnoszących się do kosztów zewnętrznych określonych w załącznikach do dyrektywy w taki sposób, aby promować pojazdy o niższych emisjach. W odniesieniu do pojazdów bezemisyjnych podziela stanowisko, że istnieje możliwość czasowego obniżenia opłat za korzystanie z infrastruktury.

<sup>(10)</sup> COM(2016) 766 final.

5.5. EKES wzywa KE do okresowej aktualizacji **oceny naukowej** opłat za przejazd, z uwzględnieniem lokalnych warunków i lokalnej specyfiki, przy czym należy unikać dyskryminujących decyzji nieopartych na solidnych podstawach naukowych.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich”**

[COM(2017) 283 final]

(2018/C 081/27)

Sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Współsprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	2.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	111/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się):	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Program działań na rzecz mobilności, nakreślony w komunikacie Komisji „Europa w ruchu” [COM(2017) 283 final] (dalej zwanym komunikatem), odzwierciedla ambicję Europy związaną z dokonywaniem szybkich postępów na rzecz wprowadzenia do 2025 r. systemu czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności integrującej wszystkie środki transportu i obejmującej całą Unię. Transport drogowy w Europie, na którym skupia się omawiany komunikat, zależy od przemysłu, który jest światowym liderem pod względem produkcji i świadczenia usług. W produkcyjnej części sektora zatrudnionych jest 11 % wszystkich pracowników przemysłu wytwórczego w UE i generuje ona 7 % unijnego PKB.

1.2. W komunikacie zwraca się uwagę na powiązania z nadrzędnymi priorytetami unii energetycznej, jednolitego rynku cyfrowego oraz planu inwestycyjnego dla Europy. Stara się zwłaszcza rozwiązać niektóre nierozstrzygnięte kwestie dotyczące jednolitego rynku transportu, zachowując zrównoważone podejście do praw człowieka i praw pracowniczych oraz ochrony środowiska.

1.3. Dobrze funkcjonujący **jednolity europejski obszar transportu** zależy od odpowiednich ram regulacyjnych. EKES uważa, że proponowane zmiany w prawodawstwie dotyczące dostępu do zawodu, dostępu do rynku – w tym kabotażu – i warunków pracy, takich jak czas prowadzenia pojazdu i wypoczynku, a także szczegółowe przepisy w sprawie delegowania pracowników w sektorze transportu drogowego, w większości nie rozwiązują skutecznie problemów, których dotyczą. Konkretnie propozycje dotyczące tych kwestii poruszono bardziej szczegółowo w odrębnych opiniach Komitetu. EKES podkreśla pilną potrzebę znalezienia odpowiednich i sprawnych rozwiązań, biorąc pod uwagę, jak niezwykle istotne dla zapewnienia dobrze działającego rynku wewnętrznego są odpowiednie do tego celu ramy regulacyjne. W tym kontekście ma nadzieję, że w przyszłym wniosku dotyczącym transportu kombinowanego poruszone zostaną również kwestie dostępu do rynku.

1.4. **Cyfryzacja** i automatyzacja najprawdopodobniej zrewolucjonizują technikę transportu lądowego. Technologie te oferują wiele nowych funkcji konsumentom i przedsiębiorstwom oczekującym lepszej jakości, wygody, elastyczności, opłacalności i bezpieczeństwa usług, z których korzystają, i wszelkiego rodzaju sprzętu. EKES zauważa, że ta nowa technologia może zarówno poprawić wydajność rynku transportowego, ale również dostarczyć dane analityczne wspierające kontrolę i egzekwowanie istniejących przepisów oraz ochronę praw człowieka i praw socjalnych.

1.5. Automatyczne kierowanie pojazdami może teraz stać się przełomowym rozwiązaniem, które oprócz świadczenia nowych usług i możliwości biznesowych, mogłoby istotnie poprawić bezpieczeństwo czynne pojazdów i znacznie ograniczyć liczbę ofiar śmiertelnych. EKES zachęca Komisję, aby nadal dążyła do realizacji **projektu „wizji zero” do 2050 r.**, ponieważ jego cele są niezwykle istotne dla naszego społeczeństwa i wszystkich obywateli.

1.6. EKES zdecydowanie popiera propozycję Komisji dotyczącą rozwiązania problemu niewystarczającej interoperacyjności między różnymi istniejącymi systemami elektronicznych **opłat drogowych** w państwach członkowskich i wprowadzenia wspólnych ram interoperacyjności. Uważa także, że elastyczny, sprawiedliwy i przejrzysty, niedyskryminacyjny system opłat drogowych, zgodny z zasadami „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”, miałby pozytywny wpływ, pod warunkiem odpowiedniego przeznaczenia wpływów z tego systemu. Pełne przeznaczenie wpływów mogłoby stworzyć w Europie ponad 500 tys. dodatkowych możliwości zatrudnienia.

1.7. EKES zauważa rozbieżność między przewidywaną w ramach tego pakietu **redukcją emisji** w transporcie drogowym na poziomie 13 % a poziomem 18–19 %, jaki jest niezbędny, by sektor transportu przyczynił się do osiągnięcia celów klimatycznych i energetycznych na rok 2030. Lukę tę można zniwelować jedynie, jeżeli państwa członkowskie dołożą znacznych wysiłków, by stymulować wprowadzanie „czystych” inicjatyw w zakresie transportu drogowego.

1.8. EKES pragnie podkreślić, że niezbędnym warunkiem udanego wprowadzenia **pojazdów elektrycznych** na rynek masowy jest produkcja czystej energii elektrycznej. Niezależnie jednak od źródła energii elektrycznej, pojazdy elektryczne mogą przyczynić się do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na szczeblu lokalnym, natomiast ogólne cele UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych można osiągnąć jedynie przez politykę czystego wytwarzania energii elektrycznej.

1.9. Zaufanie konsumentów do branży motoryzacyjnej oraz systemu regulacyjnego zostało niedawno poważnie nadwyrężone. Kluczowe znaczenie ma odbudowa tego zaufania dzięki realistycznym **normom emisji** i odpowiednim procedurom testowym, więc Komitet ubolewa, że zaproponowana przez Komisję idea ogólnounijnego niezależnego organu nadzoru badania emisji pojazdów upadła już na początku 2017 r. po sprzeciwie ze strony niektórych państw członkowskich.

1.10. Należy wyznaczyć jasne i ambitne cele dla pojazdów napędzanych czystą energią, aby wspierać sektor wytwórczy w zakresie **badania**, wprowadzania na rynek i produkcji. Ograniczenia techniczne, które wciąż utrudniają szybsze wprowadzanie alternatywnych systemów napędu, można pokonać tylko dzięki solidnemu programowi badawczemu (w kolejnym programie ramowym) obejmującemu cały zakres dziedzin, od badań podstawowych po innowacje i wprowadzanie na rynek.

1.11. Komitet pragnie, by w większym stopniu uznano wagę wsparcia zmiany transportu za pomocą większej liczby zachęt do promowania transportu publicznego i przeniesienia transportu towarowego z dróg na koleje. Ogólna strategia może pomóc w obniżeniu emisyjności transportu drogowego, lecz niekoniecznie zaradzi zagęszczeniu ruchu i zanieczyszczeniu, szczególnie wzięwszy pod uwagę, że oczekuje się dalszego wzrostu popytu na transport drogowy.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Komunikat jest pierwszą znaczącą fazą pakietu dotyczącego mobilności; kolejne wnioski zostaną opublikowane później tego roku. Umieszcza on poszczególne wnioski, omówione w odrębnych opiniach Komitetu, w kontekście politycznym, ustanawia środki wsparcia, takie jak opłaty drogowe (w tym wymagana infrastruktura), stosowanie paliw alternatywnych i sieć połączeń, lepsze informowanie konsumentów, wzmocnienie rynku wewnętrznego i poprawa warunków pracy w sektorze przewozów drogowych, a także przedstawia propozycje kroków służących stworzeniu podstaw dla mobilności pojazdów współpracujących, opartych na sieci i zautomatyzowanych. W praktyce wniosek Komisji dotyczy przede wszystkim sektora transportu drogowego.

2.2. W komunikacie zwrócono też uwagę na związek z nadrzędnymi priorytetami unii energetycznej (efektywność energetyczna i obniżenie emisyjności sektora transportu, w tym wprowadzenie paliw o niskiej zawartości węgla i promocja elektromobilności), jednolitym rynkiem cyfrowym, agendą na rzecz zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i inwestycji oraz planem inwestycyjnym dla Europy z myślą o wsparciu jego realizacji, oraz z celami poprawy sprawiedliwości i wzmocnienia wymiaru społecznego określonego w Europejskim filarze praw socjalnych. Postarano się w nim rozwiązać niektóre nierozstrzygnięte kwestie jednolitego rynku transportu, zachowując zrównoważone podejście do praw człowieka i praw pracowniczych oraz ochrony środowiska; pewne napięcia jednak pozostają.

2.3. Program działań na rzecz mobilności odzwierciedla ambicję Europy związaną z dokonaniem szybkich postępów w celu wprowadzenia do 2025 r. systemu czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności, integrującej wszystkie środki transportu i obejmującej całą Unię oraz łączącej ją z krajami sąsiadującymi i resztą świata. Osiągnięcie tego wysoce ambitnego celu zależy zarówno od przemysłu, który jest światowym liderem w produkcji towarów i usług, jak i od silnej i skutecznej woli politycznej ze strony państw członkowskich.



2.4. Należy pamiętać, że kraje UE uzyskują przeszło 500 mld EUR dochodów podatkowych z sektora transportu drogowego. W produkcyjnej części sektora zatrudnionych jest 11 % wszystkich pracowników przemysłu wytwórczego w UE; generuje ona 7 % unijnego PKB i 90 mld EUR nadwyżki handlowej. Sektor ten jest tak ważny i potężny, że postępy i ulepszenia w wielu obszarach regulacji na szczeblu UE są powolne właśnie dlatego, że niektóre państwa członkowskie uznają go za sektor o strategicznym znaczeniu dla kraju. Dużo czasu zajmuje przyjęcie i wprowadzenie zmian postrzeganych jako mające wpływ na krajowe systemy i priorytety, takich jak otwarcie rynku i opłaty drogowe.

2.5. UE nie zaczyna od zera. Realizacja celów zrównoważonego rozwoju i urzeczywistnianie rynku wewnętrznego przyniosły znaczne rezultaty. EKES wyraził już swoje poglądy w szeregu opinii, takich jak te w sprawie jednolitego europejskiego obszaru transportu<sup>(1)</sup> jako podstawy wolnego rynku wewnętrznego, multimodalnych podróży<sup>(2)</sup> i wewnętrznego rynku międzynarodowego transportu drogowego towarów<sup>(3)</sup>. Zrównoważony rozwój polityki transportowej UE<sup>(4)</sup> odgrywa ważną rolę, zwłaszcza w zakresie obniżania emisyjności transportu<sup>(5)</sup> i wpływu ustaleń konferencji COP 21 na europejską politykę transportową<sup>(6)</sup>. Istotnymi elementami polityki transportowej UE, również poruszonymi przez EKES, będą wpływ cyfryzacji i robotyzacji transportu na kształtowanie polityki UE<sup>(7)</sup> oraz perspektywy współpracujących inteligentnych systemów transportowych<sup>(8)</sup>.

2.6. Niemniej jednak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Program działań na rzecz mobilności musi torować drogę ku europejskiemu systemowi transportu zdolnemu do sprostania głównym wyzwaniom wynikającym z cyfryzacji i wpływu na środowisko.

### 3. Cyfryzacja

3.1. Cyfryzacja i automatyzacja oparte na szybkim i niezawodnym internecie oferują wiele nowych funkcji konsumentom i przedsiębiorstwom oczekującym lepszej jakości, wygody, elastyczności, opłacalności i bezpieczeństwa usług, z których korzystają, i wszelkiego rodzaju sprzętu. Oferują również nowe skuteczne techniki analizy, kontroli i egzekwowania istniejących przepisów oraz ochrony praw człowieka i praw socjalnych. Cyfryzacja najprawdopodobniej zrewolucjonizuje szczególnie technologię transportu naziemnego. Celem ogólnym musi być harmonizacja systemów lub znalezienie rozwiązań technicznych umożliwiających systemom działanie ponad granicami, ponieważ ma to istotne znaczenie dla płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przykładem jest zbliżające się wprowadzenie inteligentnych tachografów, niemniej zaproponowano 15-letni harmonogram modernizacji istniejących pojazdów. Należałoby znacznie skrócić te ramy czasowe.

3.2. Unijna strategia na rzecz **mobilności pojazdów współpracujących, podłączonych do sieci i zautomatyzowanych** (C-ITS) oraz jej realizacja opisuje pierwsze kroki w kierunku zautomatyzowanej jazdy (zob. też TEN/621). **Sieć połączeń** wzajemnych między pojazdami oraz między pojazdami a infrastrukturą stacjonarną to zasadnicza funkcja, która będzie konieczna do pełnego wykorzystania technologii cyfrowej. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem strategiczne cele na 2025 r. przedstawione w niedawnym komunikacie w sprawie „europejskiego społeczeństwa gigabitowego”<sup>(9)</sup>, który ustanawia harmonogram tworzenia europejskiej infrastruktury szerokopasmowej o dużej przepustowości zapewniającej niezakłócony dostęp do sieci 5G za pomocą łączności internetowej o bardzo dużej przepustowości na wszystkich głównych naziemnych szlakach komunikacyjnych.

3.3. Cyfryzacja będzie także odgrywać kluczową rolę w rozwoju nowych modeli rynkowych, w tym różnych rodzajów platform i rozwiązań w zakresie **gospodarki dzielenia się**, które mogą potencjalnie poprawić efektywne gospodarowanie zasobami, budzą też jednak szereg wątpliwości dotyczących kwestii prawnych, społecznych i związanych z prawami konsumentów, takich jak rola i status platform internetowych oraz zmiany na rynku pracy.

3.4. Potencjał **automatycznego kierowania pojazdami**, w tym samochodów bez kierowcy, jest postrzegany głównie jako szansa na nowe modele biznesowe. Niemniej równie istotna jest też kwestia odpowiedzialności, którą Unia musi jasno i jednolicie określić. Inną konsekwencją automatycznego lub półautomatycznego kierowania pojazdami jest to, że może ono znacznie poprawić bezpieczeństwo czynne pojazdów naziemnych. Liczba ofiar śmiertelnych na drogach od lat 70. XX

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 14.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 81.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 176.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 31.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 55.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 85.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 51.

wieku spadła czterokrotnie, głównie dzięki wprowadzeniu w pojazdach funkcji bezpieczeństwa biernego, niestety mimo to na drogach w UE w 2016 r. zginęło 25 500 osób. Obecnie przez opracowywanie i wprowadzanie zaawansowanych funkcji bezpieczeństwa czynnego (półautomatyczne kierowanie pojazdami, pojazdy oparte na sieci), istnieje szansa na znaczne ograniczenie liczby ofiar lub nawet ich całkowitą eliminację. Takie założenie zawierał projekt dotyczący bezpieczeństwa („wizja zero”), zainicjowany w Szwecji już w 1997 r., a następnie przejęty przez UE, który jednak nigdy nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Przełomowym rozwiązaniem może stać się obecnie automatyczne kierowanie pojazdami. EKES zachęca Komisję, aby nadal dążyła do realizacji **projektu „wizji zero” do 2050 r.**, ponieważ jego cel jest niezwykle istotny dla naszego społeczeństwa i wszystkich obywateli.

#### 4. Jednolity europejski obszar transportu

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja dąży do zwiększenia przejrzystości ram regulacyjnych dotyczących rynku transportu drogowego oraz zapewnienia lepszego egzekwowania prawa, a jednocześnie do poprawy warunków pracy i zwalczania dumpingu socjalnego w celu zapewnienia sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego w tym sektorze. Proponowane zmiany dotyczą dostępu do zawodu, dostępu do rynku – w tym kabotażu – i warunków pracy, takich jak czas prowadzenia pojazdu i wypoczynku, a także szczegółowe przepisy w sprawie delegowania pracowników w sektorze transportu drogowego.

EKES uważa jednak, że proponowane zmiany w prawodawstwie – mimo że ich zamiarem było ułatwienie egzekwowania przepisów i zagwarantowanie sprawiedliwej konkurencji – w większości nie rozwiązują skutecznie problemów, których dotyczą, łącznie z problemami, które pojawiły się podczas wdrażania obecnych ram prawnych. Komitet odnotowuje, że inicjatywa ta spotkała się z różnymi reakcjami po stronie państw członkowskich, partnerów społecznych i operatorów. Utrzymuje, że jedynym sposobem na osiągnięcie trwałych postępów jest jasne i łatwe do egzekwowania prawodawstwo zapewniające bezpieczeństwo prawne związane z dostępem do rynku i odpowiednią ochroną praw socjalnych. Podkreśla również potrzebę stosowania nowoczesnych rozwiązań informatycznych (tachografy itp.) i wydajnej infrastruktury (bezpieczne miejsca postojowe), co usprawniłoby wdrażanie i egzekwowanie przepisów. Zaskakującą cechą komunikatu jest to, że traktuje transport kombinowany nie jako kwestię dostępu do rynku, a tylko jako zagadnienie optymalizacji zrównoważoności. (Szczegółowe stanowisko EKES-u w sprawie tych wniosków znaleźć można w oddzielnie przyjętych opiniach.)

4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar zmiany dyrektywy w sprawie użytkowania **pojazdów najmowanych bez kierowców** w celu przewozu drogowego towarów, pragnie jednak wyrazić pewne zastrzeżenia dotyczące jej możliwych skutków. Zastrzeżenia te dzielą się na dwie kategorie: pierwsza z nich dotyczy możliwego wzrostu liczby firm przykrywek, druga zaś – ewentualności, że przewoźnik będzie się zajmował nielegalnym kabotażem bez ryzyka wykrycia takiego procederu.

4.3. EKES uważa, że wdrożenie sprawiedliwego, przejrzystego, niedyskryminacyjnego i wolnego od biurokracji systemu **opłat drogowych**, zgodnego z zasadami „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”, miałyby pozytywne skutki, o ile dochody z korzystania z infrastruktury drogowej zostałyby odpowiednio przeznaczone a wewnętrzny rynek transportu byłby chroniony przed praktykami dyskryminacyjnymi. Pełne przeznaczenie wpływów mogłoby stworzyć w Europie 500 tys. dodatkowych możliwości zatrudnienia. EKES zdecydowanie popiera propozycję Komisji w sprawie rozwiązania problemu niewystarczającej interoperacyjności między różnymi istniejącymi systemami elektronicznych opłat drogowych w państwach członkowskich i wprowadzenia jednolitego systemu elektronicznych opłat drogowych w całej UE opartego na zaawansowanej technologii. (Więcej informacji na temat tych stanowisk znaleźć można w opiniach EKES-u przyjętych w tych konkretnych sprawach.)

#### 5. W kierunku zrównoważonego systemu transportu

5.1. Transport odpowiada za ok. 20 % europejskich **emisji gazów cieplarnianych**. Podczas gdy działalność w sektorze transportu się rozwija, emisje gazów cieplarnianych muszą spaść, aby spełnić cele związane z klimatem i energią do roku 2030. Dlatego pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” z listopada 2016 r. obejmuje działania na rzecz szybszego wprowadzenia na rynek paliw transportowych o niskiej zawartości węgla i wspierania elektromobilności, co EKES przyjął z zadowoleniem<sup>(10)</sup>.

5.2. Zasadniczo oczekuje się, że tendencja spadkowa w zakresie całkowitych emisji transportowych utrzyma się, zgodnie z obecnymi trendami i przyjętymi politykami, prowadząc do obniżenia poziomu emisji o 13 % do 2030 r. w porównaniu z rokiem 2005 (i o 15 % do 2050 r.). Nie jest to jednak zgodne z celem efektywnej kosztowo redukcji emisji o 18–19 %, który sektor transportu powinien osiągnąć, aby przyczynić się do osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu i energii do 2030 r. EKES zgadza się, że ustanowienie limitów emisji dla nowych pojazdów to skuteczne narzędzie redukcji

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 64.

emisji, nie wystarczy ono jednak do osiągnięcia przyjętych celów. W związku z tym limity te powinny zostać uzupełnione o środki mające na celu dalszą poprawę efektywności energetycznej oraz promowanie alternatywnych paliw i systemów napędu, w tym skroplonego gazu ziemnego (LNG) i elektryczności poprzez systemy pokładowe lub zelektryfikowane drogi, a także o **opłaty drogowe**.

5.3. Duże oczekiwania wiążą się z **pojazdami elektrycznymi**, co widać na przykładzie zapowiedzi państw członkowskich, że będą one podążać za przykładem Norwegii (do 2025 r.) oraz Francji i Zjednoczonego Królestwa (do 2040 r.) i wprowadzą zakaz produkcji nowych pojazdów z silnikiem spalinowym (na benzynę lub olej napędowy). Rynek pojazdów elektrycznych rośnie w szybkim tempie na całym świecie. Liczba pojazdów elektrycznych na światowych drogach wyniosła w 2016 r. 2 mln, nadal jednak stanowią one tylko 0,2 % wszystkich samochodów osobowych (MAE 2017). Największy wzrost bezwzględny ma miejsce w Chinach i jest on w głównej mierze motywowany problemami z zanieczyszczeniem powietrza i celami w zakresie redukcji zanieczyszczeń. W Europie należy wyznaczyć jasne i ambitne cele dla pojazdów napędzanych czystą energią w celu stymulowania sektora wytwórczego w zakresie badań i produkcji.

5.4. Przeszkodą dla szybszego upowszechniania się pojazdów elektrycznych są **ograniczenia techniczne** związane z wydajnością akumulatorów. Choć koszty akumulatorów spadają szybciej niż się spodziewano, nadal występują pewne nierozwiązane problemy z (nieraz sprzecznymi ze sobą) parametrami ograniczającymi wydajność pojazdów elektrycznych: masą, pojemnością akumulatora (zasięgiem), prędkością ładowania oraz problemami z okresem trwałości/pogarszaniem się ich wydajności. Niemniej pojazdy elektryczne są uznawane za główny obszar wzrostu w dziedzinie samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych w przyszłości.

5.5. Ograniczenia techniczne można pokonać tylko dzięki solidnemu programowi **badawczemu** obejmującemu cały zakres dziedzin od badań podstawowych po innowacje. Europejskie programy badawcze, a zwłaszcza inicjatywa „Horyzont 2020”, są dobrze ukierunkowane, a badania prowadzi się w różnych alternatywnych dziedzinach takich jak nowe typy akumulatorów, ogniwa paliwowe czy wodór. Cele są obiecujące, jednak znaczna część tych badań wciąż znajduje się na wczesnym etapie. Niemniej osiągnięto już pewne wstępne rezultaty, o czym świadczy Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Technologii Ogniwa Paliwowych i Technologii Wodorowych ([www.fch.europa.eu](http://www.fch.europa.eu)).

5.6. W celu wyeliminowania niepewności co do przyszłych systemów napędowych w pojazdach, Unia Europejska musi utrzymać w kolejnym programie ramowym specjalny **priorytet badawczy** związany z transportem, którego solidną podstawę stanowią nakreślone przez Komisję Europejską europejskie strategie badań i innowacji w dziedzinie transportu oraz europejskie platformy technologiczne, takie jak Komitet Doradczy ds. Badań i Innowacji w sektorze Lotnictwa w Europie. Ponadto najskuteczniejszym sposobem wprowadzania rozwiązań na rynek jest współpraca obejmująca wszystkie poziomy gotowości technicznej, od badań podstawowych po zastosowanie.

5.7. EKES pragnie przypomnieć <sup>(1)</sup>, że brakuje **harmonizacji** między krajowym a unijnym finansowaniem badań. Na przykład koncepcja Power-to-X, czyli elektrochemiczne przekształcanie pary i dwutlenku węgla za pomocą energii pochodzącej z odnawialnych źródeł w celu produkcji paliw syntetycznych, posiada silne wsparcie niemieckiego programu finansowania <sup>(2)</sup>, bez uzupełniającego podejścia ze strony UE.

5.8. Z uwagi na obecną technologię aktualne zapotrzebowanie na akumulatory w Europie zdecydowanie rośnie. Jednak znaczna większość globalnych zdolności produkcyjnych w zakresie ogniw znajduje się w Azji i Stanach Zjednoczonych. EKES podziela obawy Komisji, że branża motoryzacyjna stanie się w znacznym stopniu uzależniona od importu ogniw akumulatorowych, co naraża ich pozyskiwanie na różne zagrożenia. Istnienie lokalnego **europejskiego przemysłu akumulatorowego** zdolnego do zaspokojenia popytu leży w interesie europejskich producentów pojazdów.

5.9. Wsparcie dla elektromobilności nie ogranicza się do rozwijania technologii akumulatorów. W szczególności w przypadku pojazdów ciężarowych rozwiązania alternatywne obejmują opcję **dróg elektrycznych** z zasilaniem elektrycznym dostarczanym za pomocą napowietrznych przewodów lub szyn wbudowanych w nawierzchnię drogi (e-autostrada itp.). Powszechnym problemem związanym z alternatywnymi systemami napędu jest znaczenie wypracowania wspólnych standardów, aby umożliwić ruch transgraniczny i stworzyć co najmniej unijny, a najlepiej globalny, rynek w tej dziedzinie. Pomocne w tym zakresie może być sieć TEN-T, a zwłaszcza korytarze sieci bazowej.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 66.

<sup>(2)</sup> <https://www.kopernikus-projekte.de/projekte/power-to-x>

5.10. Coraz więcej zastrzeżeń pojawia się w stosunku do **silników spalinowych**, stanowiących podstawę aktualnej mobilności drogowej. Nastąpił znaczny spadek zaufania do przedsiębiorstw i systemu regulacyjnego związanego z emisjami z pojazdów, zwłaszcza po ujawnieniu istnienia zakazanych urządzeń ograniczających skuteczność działania. Zakłócają one lub wyłączają układ kontroli emisji w rzeczywistych warunkach jazdy. Jednak nawet bez takich bezprawnych zabiegów wiadomo, że pojazdy, które przechodzą oficjalne badania ilości emisji, wytwarzają znacznie większe ilości zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy. Narastanie tych rozbieżności w ciągu ostatnich dziesięcioleci to główna przyczyna obecnych problemów. Istnieje pilna potrzeba przywrócenia zaufania konsumentów do branży motoryzacyjnej i odbudowy zaufania do systemu regulacyjnego przez wprowadzenie realistycznych norm emisji i odpowiednich procedur testowych. Komitet ubolewa, że zaproponowana przez Komisję idea ogólnounijnego niezależnego organu nadzoru badania emisji pojazdów upadła już na początku 2017 r. po sprzeciwie ze strony niektórych państw członkowskich.

5.11. Jednak debata na temat silników spalinowych i napędu elektrycznego musi wykroczyć poza normy dotyczące emisji. Musimy zwłaszcza rozróżnić między skutkami oddziałującymi na **globalne** ocieplenie a tymi oddziałującymi na **lokalne** zanieczyszczenie powietrza. Aby zminimalizować lokalne zanieczyszczenie powietrza, pierwszym wyborem są pojazdy elektryczne o zerowym lokalnym poziomie emisji, jednak nawet one nie są wolne od emisji w perspektywie globalnej. Poziom emisji zależy od metody wytwarzania energii stosowanej do ładowania akumulatorów i procesu produkcji tych akumulatorów. Ponieważ poszczególne państwa członkowskie wykazują znaczne rozbieżności, jeśli chodzi o bezemisyjne wytwarzanie energii elektrycznej, jasnym staje się, że wkład pojazdów elektrycznych w osiąganie przez UE celów klimatycznych zależy od kraju, w którym dany pojazd jest użytkowany. Unijne wsparcie dla **elektromobilności** musi uwzględniać fakt, że problem ten ściśle wiąże się z dziedziną wytwarzania energii, jak zauważono w kontekście  **europejskiej unii energetycznej**.

5.12. Silniki spalinowe w transporcie drogowym mają obecnie przewagę na dłuższych dystansach i w przewozach ciężarowych. Z uwagi na tempo, w jakim napęd elektryczny będzie mógł osiągnąć zbliżony poziom zaawansowania, należałoby się przygotować na **długi okres przejściowy** współistnienia obu systemów napędowych. Przykładowo pojazdy hybrydowe, które mogą przełączać się między napędem spalinowym w przypadku przejazdów długodystansowych i elektrycznym podczas jazdy po mieście, mogą stanowić rozwiązanie, na które europejski przemysł samochodowy jest dobrze przygotowany. W przypadku niektórych zastosowań (takich jak przewóz ładunków na duże odległości), akumulatorowe pojazdy elektryczne nie są odpowiednie. Istnieje szereg alternatywnych technologii, które mogą zostać wykorzystane, np. wodorowe ogniwa paliwowe i zelektryfikowane autostrady. Europa musi inwestować w rozwój tych technologii, by przewodzić w dziedzinie ekologicznego transportu.

5.13. EKES popiera wprowadzenie szkoleń zawodowych na temat logistyki we wszystkich państwach członkowskich, by krzewić nowe umiejętności w celu wsparcia inicjatyw zawartych w tym pakiecie.

5.14. Warto zauważyć, że duże miasta w całej UE niezależnie podejmują szereg inicjatyw na rzecz walki z zatorami i zanieczyszczeniem. EKES zachęca Komisję do rozszerzenia obecnej współpracy z władzami miejskimi w zakresie najlepszych praktyk i rozpowszechniania informacji.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Umowa o wolnym handlu między UE a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju”**

(2018/C 081/28)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 22.6.2016
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	127/0/2

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wspiera międzynarodowe wysiłki podejmowane na rzecz utrzymania pokoju, w tym poprzez promowanie inicjatyw na rzecz demilitaryzacji i rozbrojenia jądrowego Półwyspu Koreańskiego. W obecnej sytuacji Komitet pragnie przede wszystkim wyrazić pełną i bezwarunkową solidarność z Republiką Korei w odniesieniu do zagrożeń ze strony Korei Północnej.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyznaje, że ogólnie rzecz biorąc, umowa o wolnym handlu między Unią Europejską (UE) a Republiką Korei <sup>(1)</sup> przyniosła obiecujące wyniki gospodarcze i społeczne.

1.3. Jednak wdrażanie aspektów umowy dotyczących zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza kwestii związanych z zatrudnieniem, pozostaje niezadowolające. Komitet przypomina stanowisko przyjęte przez wewnętrzną grupę doradczą UE <sup>(2)</sup>, w tym szczególnie, że Komisja Europejska powinna rozpocząć konsultacje z rządem Korei Południowej w sprawie wdrożenia zobowiązań w zakresie wolności zrzeszania się i negocjacji zbiorowych.

1.4. W ciągu 5 ostatnich lat nieustannie umacniano mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego w rozdziale poświęconym handlowi i zrównoważonemu rozwojowi umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową. Znacznie poprawiła się reprezentatywność i wyważona reprezentacja zainteresowanych stron, wewnętrzne grupy doradcze zarówno w UE, jak i w Korei Południowej spotykały się regularnie, a w lutym 2017 r. odbyła się 5. coroczna edycja Forum Społeczeństwa Obywatelskiego UE–Korea Południowa, z udziałem przedstawicieli tychże grup z obu stron.

1.5. Dotychczas dyskusje i działania wewnętrznych grup doradczych były zdominowane przez cztery główne tematy: podstawowe prawa pracownicze, społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, zielona gospodarka i handel w kontekście zrównoważonego rozwoju oraz polityka przeciwdziałania zmianie klimatu, w tym systemy handlu emisjami w UE i Korei Południowej. By jeszcze bardziej zwiększyć rolę tych mechanizmów konsultacyjnych i rozproszyć większą liczbę obaw rozmaitych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, EKES zaleca, by wewnętrzne grupy doradcze omówiły kwestie dotyczące społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonego rozwoju oraz zabrały głos we wszelkich kwestiach poruszonych w umowie o wolnym handlu jako całości.

<sup>(1)</sup> Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Korei, z drugiej strony, Dz.U. L 127 z 14.5.2011, dostępna pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL>.

<sup>(2)</sup> Wewnętrzne grupy doradcze ds. zrównoważonego rozwoju (w dziedzinach ochrony środowiska i warunków pracy) powstały na mocy art. 13.12 i mają za zadanie zapewniać doradztwo we wdrażaniu rozdziału poświęconego handlowi i zrównoważonemu rozwojowi.

1.6. Komitet podkreśla, że, biorąc pod uwagę rosnącą liczbę wchodzących w życie umów handlowych UE, a także związany z tym wzrost liczby mechanizmów monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie, Komisja musi teraz pilnie zapewnić udostępnienie niezbędnych funduszy, tak aby umożliwić skuteczne funkcjonowanie tych mechanizmów. W odniesieniu do umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową, powinno to dotyczyć również środków na uzasadnione działania, w tym prace analityczne czy też warsztaty towarzyszące wspólnym corocznym posiedzeniom z koreańską wewnętrzną grupą doradczą.

1.7. Wcześniejsze doświadczenia pokazują, że w kontekście umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową znacznie poprawiono spójność i jakość dialogu między UE a tym krajem dzięki lepszej koordynacji działań wewnętrznej grupy doradczej UE i instytucji europejskich, a także koordynacji między nimi a innymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak MOP i OECD. EKES zaleca, by w następnym okresie wykorzystano metody robocze opracowane w drodze tej współpracy międzyinstytucjonalnej, między innymi rozwijając nowe partnerstwa na rzecz odpowiednich działań i projektów.

1.8. W celu zapewnienia skutecznego wdrożenia rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju EKES uważa, że istotne jest, by trony wzięły pod uwagę społeczeństwo obywatelskie i postępowały w myśl zaleceń wewnętrznych grup doradczych i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Komitet ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju powinien, w rozsądnym horyzoncie czasowym, uwzględnić kwestie zrównoważonego rozwoju i zalecenia przedstawione przez wewnętrzne grupy doradcze.

1.9. EKES apeluje do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, by w ramach rozmów dwustronnych z partnerami koreańskimi promować inicjatywy i działania polityczne na rzecz egzekwowania ochrony praw własności intelektualnej oraz walki z podrabianiem, jak również poprzez wykorzystanie różnorodności kulturowej i zachęcanie do zrównoważonego handlu produktami i usługami sektora kultury i przemysłu kreatywnego z UE i Korei.

1.10. EKES podkreśla znaczenie nieustannego podnoszenia świadomości europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza wśród MŚP, na temat możliwości związanych z umową o wolnym handlu między UE a Koreą Południową. Stopień wykorzystania przez UE preferencji taryfowych (71 % w 2016 r. w porównaniu z 68 % w 2015 r.) można poprawić poprzez środki ułatwiające handel oraz ograniczenie barier taryfowych i pozataryfowych, ale również poprzez lepsze możliwości komunikacji i współpracy wśród odpowiednich partnerów europejskich i koreańskich.

1.11. Umowa o wolnym handlu UE-Korea Południowa jest bardzo ważna dla sektora rolno-spożywczego. Handel rolno-spożywczy między UE a tym krajem gwałtownie wzrósł w ostatnich latach. Ze względu na problemy sektora rolnictwa w UE w następstwie rosyjskiego embarga oraz na ograniczenia dla eksportu koreańskiego narzucone przez Chiny, zarówno UE, jak i Korea Południowa potrzebują dostępu do nowych rynków. Komisja Europejska powinna uczynić więcej dla zapewnienia uproszczonego dostępu europejskich produktów rolnych i spożywczych do rynku koreańskiego.

1.12. Komitet podkreśla znaczenie mechanizmów konsultacyjnych ustanowionych na mocy umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Korei (wewnętrzne grupy doradcze i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego) jako skutecznych i reprezentatywnych narzędzi, które mogą pomóc instytucjom europejskim w działaniach związanych z wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego oraz wzmocnić międzynarodową współpracę w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i zmiany klimatu.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Umowa o wolnym handlu między UE a Koreą Południową weszła w życie 1 lipca 2011 r. Była to pierwsza dwustronna umowa UE „nowej generacji” o wolnym handlu, która została wdrożona. Jej ocena stanowi zatem szansę na dokonanie przeglądu postępów nie tylko w zakresie tej umowy o wolnym handlu, lecz także kolejnych umów. Jednak ponieważ mandat negocjacyjny w sprawie umowy o wolnym handlu uzgodniono jeszcze przed traktatem lizbońskim, nie uwzględni on inwestycji.

2.2. Zasadniczo zgodnie z doniesieniami Komisji Europejskiej umowa o wolnym handlu przyniosła pozytywne efekty handlowe dla UE. Dane Komisji pokazują, że pięć lat po wdrożeniu umowy o wolnym handlu wywóz towarów z UE do Korei zwiększył się w ujęciu statystycznym o 59 %, z 28 mld EUR w 2010 r. (ostatni rok przed tymczasowym stosowaniem umowy) do 44,5 mld EUR w 2016 r. W związku z tym deficyt UE w handlu z Koreą, wynoszący 11,6 mld EUR w 2010 r.,

przekształcił się po stronie UE w nadwyżkę handlową, która w 2016 r. wyniosła 3,1 mld EUR. Wywóz usług z UE do Korei wzrósł o 49 % w porównaniu z 32-procentowym wzrostem przywozu z Korei do UE w latach 2010–2015. W 2015 r. nadwyżka UE w handlu usługami wyniosła 4,8 mld EUR. W tym samym okresie wartość przychodzących bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) UE wzrosła o 59 %, a wartość wychodzących BIZ UE (unijnych inwestycji w Korei) zwiększyła się o 33 %<sup>(3)</sup>.

2.3. Komisja Europejska przeprowadza obecnie ocenę przedmiotowej umowy o wolnym handlu<sup>(4)</sup>. Zwróciła się do EKES-u o wkład w postaci własnej oceny wdrożenia umowy o wolnym handlu, a w szczególności jej rozdziału poświęconego handlowi i zrównoważonemu rozwojowi. Wnioski zawarte w niniejszej opinii zostały opracowane z uwzględnieniem m.in. dokumentów i stanowisk wewnętrznej grupy doradczej UE oraz warsztatów na ten temat, które odbyły się w Seulu i Brukseli<sup>(5)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Uważa się, że rozwój społeczno-gospodarczy Korei Południowej w ostatnich pięćdziesięciu latach jest przykładem sukcesu. PKB tego kraju wzrosło z 2,36 mld USD w 1961 r. do 1 411,3 mld USD w 2014 r.<sup>(6)</sup> W tym okresie Korei Południowej udało się zbudować ogromną bazę technologiczną i przemysłową, która może konkurować z wszelkimi innymi potęgami przemysłowymi na świecie.

3.2. Jednak pomimo tych postępów w ciągu ostatnich pięciu lat w społeczeństwie koreańskim narasta fala żądań społecznych od obywateli i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, domagających się bardziej sprawiedliwego podziału korzyści gospodarczych na wszystkie klasy społeczne. Oprócz troski o prawa pracowników zainteresowane podmioty z UE i Korei Południowej wyrażały zaniepokojenie brakiem prawdziwego dialogu społecznego i obywatelskiego w tym kraju. Taki stan rzeczy potwierdziły masowe protesty w Seulu pod koniec 2016 r. i na początku 2017 r.

3.3. Wybór prezydenta Moon Jae-ina<sup>(7)</sup> postrzegany jest jako początek nowej ery dla koreańskich pracowników, rolników, konsumentów i pracodawców. Wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego przyjęło z zadowoleniem zobowiązanie nowo wybranego prezydenta do umacniania sprawiedliwości społecznej, w szczególności w dziedzinie praw pracowniczych, godziwych wynagrodzeń i bezpieczeństwa zatrudnienia, a także zamiar zbadania sprawy uwięzionych przywódców związkowych<sup>(8)</sup>.

### 4. Mechanizm monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą Południową

4.1. Przepisy nowej generacji umów o wolnym handlu przewidują mechanizm doradztwa ze strony społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową składa się on z dwóch grup doradczych, jednej ze strony UE i jednej ze strony koreańskiej, które nadzorują wdrożenie umowy i przekazują stronom zalecenia<sup>(9)</sup>.

4.2. W uzupełnieniu do wewnętrznej grupy doradczej ustanowionej przez każdą ze stron, umowy o wolnym handlu UE-Korea Południowa przewidują także zorganizowanie raz w roku spotkania Forum Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>(10)</sup>, na którym obie grupy pracują na wspólnym posiedzeniu i mają możliwość przygotowywania opinii i zaleceń.

4.3. Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że tworzy to wartość dodaną w porównaniu z innymi umowami o wolnym handlu. Wspólne posiedzenia są wyraźnie wpisane do umowy, co niestety nie jest jeszcze standardową praktyką.

<sup>(3)</sup> Źródło: Komisja Europejska.

<sup>(4)</sup> Ocena wdrożenia umowy o wolnym handlu między UE i jej państwami członkowskimi a Republiką Korei – okresowe sprawozdanie techniczne – [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc\\_155673.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155673.pdf).

<sup>(5)</sup> Warsztaty z udziałem zainteresowanych stron w Seulu (30 listopada 2016 r.) i w Brukseli (23 marca 2017 r.) w ramach projektu Korea UE 111 MOP i seminarium MOP w Brukseli (6 grudnia 2016 r.) na temat „Ocena przepisów dotyczących pracy w umowach handlowych: kształt, wdrażanie i udział zainteresowanych stron”.

<sup>(6)</sup> <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>

<sup>(7)</sup> Nowy prezydent Republiki Korei, wybrany w maju 2017 r., zastąpił Park-Geun-hye, która została pozbawiona urzędu w grudniu 2016 r. ze względu na zarzut korupcji i nadużycia władzy.

<sup>(8)</sup> <https://www.ituc-csi.org/korea-president-moon-and-a-new-era?lang=en>

<sup>(9)</sup> Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Koreą Południową, art. 13.12.

<sup>(10)</sup> Tamże, art. 13.13.

4.4. Umowa o wolnym handlu UE-Korea Południowa, przyjęta w 2010 r., była pierwszą unijną umową o wolnym handlu zawierającą specjalny rozdział na temat handlu i zrównoważonego rozwoju, a także mechanizm monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie. Było to bezpośrednią konsekwencją komunikatu Komisji „Globalny wymiar Europy”<sup>(11)</sup> opublikowanego w październiku 2006 r. Zawierał on następujące stwierdzenie: „Dążąc do sprawiedliwości społecznej i spójności na własnym terenie, powinniśmy również propagować nasze wartości, w tym normy społeczne i ochrony środowiska oraz różnorodność kulturową, na całym świecie”<sup>(12)</sup>.

4.5. W opinii w sprawie tego komunikatu EKES wezwał w szczególności do włączenia rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju do każdej kolejnej umowy o wolnym handlu i do odgrywania przez społeczeństwo obywatelskie aktywnej roli monitorującej<sup>(13)</sup>.

4.6. Począwszy od umowy między UE a Koreą Południową, UE zawarła siedem umów handlowych, w których poczesne miejsce zajął rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju, a wiele kolejnych takich umów oczekuje na ratyfikację, w tym umowy z Kanadą, Wietnamem, Singapurem i Japonią. Od tego czasu Komitet apeluje o włączenie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju również do autonomicznych umów inwestycyjnych<sup>(14)</sup>. Komitet uważa, że utworzenie tych mechanizmów jest dobrym przykładem praktycznej realizacji wartości UE. Nadszedł jednak czas, aby dokonać ogólnego przeglądu<sup>(15)</sup> w oparciu o dotychczasowe doświadczenia.

4.7. Często te mechanizmy monitorowania umożliwiły pierwszy bezpośredni kontakt lokalnego społeczeństwa obywatelskiego z UE, wzmacniając nierzadko ich pozycję w niewyobrażalnym wcześniej zakresie. Jednakże w większości przypadków, w tym w przypadku Korei Południowej, istnieją duże różnice społeczne i kulturowe, które wymagają czasu i wysiłku oraz obustronnego dostosowania, by zbudować i rozwinąć wzajemne zaufanie. W związku z tym może minąć dużo czasu zanim mechanizmy te staną się w pełni skuteczne, a w niektórych przypadkach będzie to wymagało zastosowania szczególnych środków budowania zdolności.

4.8. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sam ma do odegrania istotną rolę i został głęboko zaangażowany w utworzenie tych mechanizmów, zarówno na szczeblu członków, jak i w ramach swego sekretariatu. Ma on kluczową rolę do odegrania w tym aspekcie stosunków międzynarodowych UE.

4.9. W wyniku dyskusji na forum wewnętrznej grupy doradczej UE na koniec pierwszej kadencji w 2015 r. uznano, że mechanizm zapewnił dodatkowy kanał dialogu i współpracy z partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego w kwestiach związanych ze stosunkami handlowymi i zrównoważonym rozwojem. Wniósł on również wkład w dialog Komisji Europejskiej i przedstawicieli rządu kraju partnerskiego, nie wyłączając przy tym lub ograniczając wymiany informacji za pośrednictwem innych istniejących kanałów. Niemniej jednak zdolność mechanizmu do osiągnięcia wymiernych wyników w terenie musi jeszcze zostać zweryfikowana.

4.10. EKES pragnie raz jeszcze podkreślić, że mechanizm ten wymaga czasu i wysiłku, by był w pełni funkcjonalny. Wstępne prace koncentrowały się na tworzeniu wewnętrznej grupy doradczej i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego oraz obejmowały strukturę instytucjonalną i budowanie zdolności. Dopiero później członkowie wewnętrznych grup doradczych obu stron mogli przejść do wypracowywania wspólnej interpretacji mandatu mechanizmu, reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, składu grup doradczych, stosunków z organem międzyrządowym (np. udział przewodniczących wewnętrznych grup doradczych w posiedzeniach Komitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju) oraz zagadnień, które powinny zostać omówione itp.

4.11. Dialog rozwijał się stopniowo obejmując szeroki zakres zagadnień i nowe aspekty, takie jak udział przedstawiciela MOP w dyskusji w sprawie norm pracy. Przedstawiono wspólne projekty dotyczące kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (takie jak prowadzony przez KE projekt dotyczący zmiany klimatu i systemu KETS oraz inny projekt dotyczący konwencji MOP nr 111) oraz zorganizowano imprezy towarzyszące, takie jak warsztaty w celu wymiany informacji i wspólnych praktyk z możliwością włączenia przedstawicieli odpowiednich organizacji i instytucji innych niż wewnętrzne grupy doradcze i społeczeństwo obywatelskie. Na wniosek strony koreańskiej w lutym 2017 r. zorganizowano warsztaty, które obejmowały następujące zagadnienia: krajowe plany działania w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, biznesu i praw człowieka, a także krajowe punkty kontaktowe ustanowione na podstawie wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych.

<sup>(11)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(12)</sup> *Ibidem*, pkt 3.1 iii).

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 82.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 19.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123.



4.12. Wewnętrzna grupa doradcza UE współpracuje i prowadzi dialog z Parlamentem Europejskim, jak również z innymi instytucjami UE, w szczególności z Komisją i ESDZ, które informują ją na bieżąco w sprawie wdrożenia rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą Południową.

4.13. Utrzymywane były stosunki z delegacją UE w Seulu, przy czym ważne było, aby delegacja posiadała zdolności i wiedzę fachową, aby śledzić sprawy dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju. Dlatego też EKES zdecydowanie zaleca ustanowienie specjalnego stanowiska w delegacji do zajmowania się kwestiami handlu i zrównoważonego rozwoju.

4.14. Gdy chodzi o wyniki, EKES uważa, że nadal istnieje potrzeba zapewnienia, by zalecenia przedstawione przez społeczeństwo obywatelskie były traktowane poważnie i śledzone przez obie strony umowy. Podobnie należy pilnie podjąć dyskusję i osiągnąć porozumienie w kwestii tego, jakie okoliczności powinny pociągać za sobą konieczność skorzystania z procedury konsultacji z władzami publicznymi przewidzianych w art. 13.14 ust. 1 umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową<sup>(16)</sup>.

4.15. Zgodnie z postanowieniami porozumienia o wolnym handlu, wewnętrzna grupa doradcza powinna obejmować niezależne organizacje przedstawicielskie reprezentujące wyważony skład zainteresowanych stron pochodzących ze wszystkich trzech wymiarów rozwoju zrównoważonego.

4.16. Ze strony UE w jej skład powinny zatem wejść unijne organizacje patronackie, jak również organizacje szczególnie zainteresowane dziedziną handlu, inwestycji i współpracy między UE a danym krajem trzecim lub posiadające doświadczenie w tej dziedzinie, lub które posiadają organizacje partnerskie, oddziały lub biura lokalne w danym kraju partnerskim. Należy też lepiej wykorzystywać wiedzę i informacje dostępne za pośrednictwem uczestniczących organizacji unijnych lub ich organizacji członkowskich.

4.17. Komitet zdecydowanie zaleca, aby każda wewnętrzna grupa doradcza miała możliwość omówienia kwestii istotnych dla społeczeństwa obywatelskiego lub z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju (tj. rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego i ochrony środowiska, wymogów sanitarnych i fitosanitarnych lub kwestii dotyczących MŚP), w tym głównych skutków wynikających z wprowadzenia środków.

4.18. Komitet podkreśla, że – biorąc pod uwagę rosnącą liczbę wchodzących w życie umów handlowych UE, a także związany z tym wzrost liczby mechanizmów monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie – Komisja musi teraz pilnie zapewnić udostępnienie niezbędnych funduszy, tak aby umożliwić skuteczne funkcjonowanie tych mechanizmów. W odniesieniu do umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową, powinno to dotyczyć również środków na uzasadnione działania, w tym prace analityczne czy też warsztaty towarzyszące wspólnym corocznym posiedzeniom z koreańską wewnętrzną grupą doradczą.

4.19. Komitet wzywa także, by praktykę organizowania Forum Społeczeństwa Obywatelskiego przy okazji corocznego posiedzenia Komitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju uznano za stały element przyjęty przez wszystkie strony. Powinno to obejmować udział przewodniczących wewnętrznych grup doradczych UE i Korei Południowej w posiedzeniach Komitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju.

4.20. EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane poparcie udzielone przez DG TRADE naleganiom wewnętrznej grupy doradczej UE na wyważony skład koreańskiej wewnętrznej grupy doradczej odzwierciedlający postanowienia umowy. W rezultacie koreańska wewnętrzna grupa doradcza dokonała zmian w swoim składzie w 2014 r. Ich wynikiem było większe zrównoważenie trzech podgrup, niemniej nadal istnieją trudności związane z niedostateczną wiedzą biznesową i reprezentacją przedsiębiorstw w koreańskiej wewnętrznej grupie doradczej.

4.21. Komitet jest również zdania, że należy poświęcić więcej uwagi skutecznemu informowaniu o działaniach wewnętrznych grup doradczych, nie tylko innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ale także innych instytucji UE (Parlamentu Europejskiego), aby m.in. zachęcać do większego zainteresowania pracami wewnętrznej grupy doradczej UE i do szerszego zaangażowania w przyszłości innych organizacji.

---

<sup>(16)</sup> „Każda Strona może zwrócić się do drugiej Strony z wnioskiem o konsultacje w każdej sprawie będącej przedmiotem obustronnego zainteresowania wynikającej z niniejszego rozdziału, w tym o informacje przedkładane przez Wewnętrzne Grupy Doradcze, o których mowa w art. 13.12, składając w tym celu pisemny wniosek w punkcie kontaktowym drugiej Strony”.

## 5. Szanse i wyzwania dla przedsiębiorców w ramach umowy o wolnym handlu UE-Korea Południowa

5.1. Przeprowadzone w 2016 r. przez Europejską Izbę Handlową w Korei Południowej badanie nastrojów przedsiębiorców (*Business Confidence Survey*) pokazuje, że dla europejskich przedsiębiorstw kraj ten jest i nadal pozostanie ważnym rynkiem. Przedsiębiorstwa oczekują, że przeglądy przepisów i zasad doprowadzą do większej swobody działania, a także mniejszej złożoności przy prowadzeniu działalności w Korei Południowej. Uznaniowe egzekwowanie przestrzegania przepisów i nieprzewidywalne środowisko legislacyjne są uważane za jedne z głównych kwestii, które utrudniają prawidłowe prowadzenie działalności w tym państwie<sup>(17)</sup>.

5.2. Europejskie organizacje przedsiębiorców<sup>(18)</sup> uznają, że stopień wykorzystania preferencji taryfowych można poprawić poprzez podnoszenie świadomości wśród przedsiębiorstw (zwłaszcza MŚP) w odniesieniu do możliwości oferowanych przez umowy o wolnym handlu oraz dzięki następującym działaniom:

- ograniczenie barier taryfowych i pozataryfowych dla unijnego eksportu produktów rolno-spożywczych,
- ułatwienia w handlu dotyczące m.in. odprawy celnej, konkurencji i zamówień publicznych,
- pełne pokrycie, pełna wzajemność i skuteczny dostęp do rynku dla towarów przemysłowych,
- tworzenie większych możliwości komunikacji i współpracy wśród odpowiednich partnerów europejskich i koreańskich.

5.3. MŚP z UE (zwłaszcza te, które nie są częścią globalnych łańcuchów wartości) wzywają do ponownego przemyślenia statystyk dotyczących handlu, ponieważ istniejące zbiory danych nie przedstawiają jasnego obrazu wywozu pośredniego i nie są pomocne w identyfikowaniu nowych możliwości biznesowych i w ocenie rozwoju sytuacji w dziedzinie handlu w różnych sektorach. Ich propozycja przewiduje przejście od statystyki handlu brutto do handlu w kategoriach wartości dodanej.

5.4. Ochrona praw własności intelektualnej i walka z podrabianiem towarów to również kluczowe zagadnienie dla UE i Korei Południowej, głównie w branży twórczej i branży kultury, które obejmują: kino, modę, gry wideo, inteligentne tekstyla, muzykę itd. Dlatego też ważne jest, by zwrócić większą uwagę na wdrożenie postanowień umowy o wolnym handlu dotyczących tych kwestii. Niektóre europejskie i światowe organizacje zgłaszały trudności, jakie napotkały w Korei Południowej w odniesieniu do skutecznej ochrony i korzystania z praw własności intelektualnej. W szczególności pojawiają się doniesienia na temat braków w przestrzeganiu praw własności intelektualnej w stosunku do przedsiębiorstw z branży mody i produktów luksusowych lub pełnych praw producentów, wykonawców i autorów dotyczących publicznego odtwarzania utworów<sup>(19)</sup>.

5.5. Protokół Unesco z 2005 r. został włączony do tej umowy i powinien zapewnić wystarczające gwarancje w zakresie wykorzystania różnorodności kulturowej poprzez skuteczną ochronę praw autorskich oraz wspieranie zrównoważonego handlu produktami i usługami z branży kultury i branży twórczej z UE i Korei Południowej. Niektóre przedsiębiorstwa europejskie uznają za konieczne poprawę dialogu i współpracy w tej dziedzinie w celu uniknięcia protekcjonistycznych środków nałożonych w sposób jednostronny, w kontekście coraz silniejszej globalnej konkurencji, w celu wspierania własnych treści (zwłaszcza w dziedzinie mediów i kina).

5.6. Europejskie produkty rolne i przetworzone produkty żywnościowe cieszą się dobrą opinią wśród koreańskich konsumentów i w związku z tym wywóz produktów rolnych i spożywczych UE na rynek koreański jest znaczący. Komisja Europejska poczyniła pewne starania w celu promowania produktów UE w Korei Południowej, ale można zrobić znacznie więcej w celu maksymalizacji potencjału tych uprzywilejowanych stosunków handlowych.

<sup>(17)</sup> European Business in Korea: Business Confidence Survey 2016, European Chamber.; <https://ecck.eu/wp-content/uploads/2017/01/Business-Confidence-Survey-2016.pdf>.

<sup>(18)</sup> Business Europe position on the EU-Korea FTA: <https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01113-EN.pdf>.

<sup>(19)</sup> Zob. komentarz Międzynarodowej Federacji Przemysłu Fonograficznego (IFPI) na temat ustawy o częściowej zmianie praw autorskich w Korei Południowej: <https://opennet.or.kr/wp-content/uploads/2013/04/IFPI-Comments-on-Partial-Amendment-of-Copyright-Act-in-South-Korea-March-20131.pdf>.

5.7. Wywóz produktów rolno-spożywczych z UE do Korei Południowej rósł bardzo szybko w ostatnich latach i w 2016 r. osiągnął poziom 2,6 mld EUR. Dla unijnego sektora rolno-spożywczego kraj ten zajmuje 13. miejsce wśród najważniejszych partnerów handlowych<sup>(20)</sup>. Umowa o wolnym handlu między UE a Koreą Południową znosi cła na prawie wszystkie produkty rolne z UE. W odniesieniu do niektórych produktów wprowadzono kontyngenty taryfowe. Wzajemne uznawanie niektórych oznaczeń geograficznych (OG) ma również duże znaczenie dla zwiększenia eksportu produktów rolno-spożywczych między UE a Koreą Południową.

5.8. Z uwagi na problemy, jakie pojawiły się w odniesieniu do sektora rolnictwa w UE w następstwie rosyjskiego embarga i ograniczeń nałożonych przez Chiny na koreański wywóz w charakterze sankcji za rozmieszczenie systemów obrony THAAD zarówno UE, jak i Korea Południowa potrzebują dostępu do nowych rynków i w związku z tym umowa o wolnym handlu między UE a tym krajem już okazała się korzystna dla obu stron.

## 6. Wpływ umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową na normy i stosunki pracy oraz ogólnie na jakość dialogu społecznego i obywatelskiego

6.1. W rozdziale dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju potwierdza się zobowiązanie stron wobec konwencji MOP, ustanawia mechanizm monitorowania i doradztwa przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w celu sprawowania nadzoru nad wdrażaniem umowy o wolnym handlu i przedstawia zalecenia. Państwa członkowskie UE ratyfikowały wszystkie osiem najważniejszych konwencji MOP, a Republika Korei ratyfikowała cztery z nich. Państwa, które nie ratyfikowały tych konwencji MOP, stanowią na świecie mniejszość<sup>(21)</sup>.

6.2. W Korei Południowej istnieje wiele wolnych stref ekonomicznych<sup>(22)</sup> oraz stref wolnego handlu<sup>(23)</sup>. Oprócz innych środków zachęty strefy te oferują pewne odstępstwa od krajowych przepisów w dziedzinie ochrony środowiska i prawa pracy. Na przykład przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 300 pracowników są zwolnione z obowiązku zatrudniania osób niepełnosprawnych, które w przeciwnym razie powinny stanowić 2% pracowników, lub z zapewniania pracownikom płatnych urlopów, zwanych zazwyczaj „odpoczynkiem tygodniowym”.

6.3. EKES uważa, że odstępstwa te, ze względu na swój charakter i swój cel, stanowią naruszenie art. 13.7 umowy o wolnym handlu między UE a Koreą Południową, zgodnie z którym „żadna ze Stron nie może osłabiać lub ograniczać ochrony w zakresie środowiska lub pracy przewidzianej w jej przepisach w celu stymulowania handlu lub inwestycji nie stosując praw, przepisów lub norm lub w inny sposób uchylając się od ich egzekwowania albo proponując niestosowanie praw, przepisów lub norm lub uchylanie się od ich egzekwowania w sposób, który może mieć wpływ na handel lub inwestycje między Stronami”.

6.4. Wewnętrzna grupa doradcza UE i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego wielokrotnie podnosiły te kwestie w latach 2012–2017 i nieraz wzywały do przyspieszenia ratyfikacji tych kluczowych konwencji MOP. Z inicjatywy wewnętrznej grupy doradczej UE Forum Społeczeństwa Obywatelskiego UE-Korea Południowa starało się monitorować wdrażanie postanowienia art. 13.4 ust. 3, zgodnie z którym „Strony będą podejmowały stałe i nieustające wysiłki” na rzecz ratyfikowania podstawowych i uaktualnionych konwencji MOP. Komisja Europejska poruszyła tę sprawę w rozmowach z rządem Republiki Korei.

6.5. W czerwcu 2015 r. rząd Korei Południowej odpowiedział, że „jeśli chodzi o nieratyfikowane konwencje podstawowe, to niektóre z ich postanowień nie są zgodne z obowiązującymi obecnie przepisami krajowymi i sytuacją krajową, co utrudnia stworzenie warunków dla ich ratyfikacji w Republice Korei”. W dalszej części wspomnianej odpowiedzi rząd Korei Południowej stwierdza: „ponieważ krajowe przepisy i systemy, zwłaszcza w dziedzinie prawa pracy, powinny odzwierciedlać unikalne cechy społeczne i gospodarcze danego kraju i opierać się na porozumieniach trójstronnych, nie jest łatwo w krótkim czasie udoskonalić wspomniane przepisy i systemy”. Jest to sprzeczne z postanowieniami art. 13.4 ust. 3 i ogólnie z rozdziałem poświęconym handlowi i zrównoważonemu rozwojowi.

6.6. W dniu 15 września 2015 r. CSF wydało oświadczenie, w którym wyraziło „rozczarowanie z powodu braku postępów i konkretnych kroków, zwłaszcza w odniesieniu do ratyfikacji i skutecznego wdrożenia podstawowych konwencji MOP” i wezwało „Strony do wznowienia wysiłków w tym celu”.

<sup>(20)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea_en.pdf)

<sup>(21)</sup> Podstawowe konwencje MOP nieratyfikowane przez Republikę Korei to: konwencja nr 29 z 1930 r. dotycząca pracy przymusowej, konwencja nr 87 z 1948 r. dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, konwencja nr 98 z 1949 r. dotycząca prawa do organizowania się i rokowań zbiorowych, konwencja nr 105 z 1957 r. dotycząca zniesienia pracy przymusowej.

<sup>(22)</sup> <http://www.fez.go.kr/global/en/index.do>

<sup>(23)</sup> [http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=3&bbs\\_seq\\_n=12](http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=3&bbs_seq_n=12)

6.7. Komitet wzywa Komisję Europejską do podjęcia formalnych konsultacji z rządem Korei Południowej, zgodnie z wnioskiem grupy doradczej UE zawartym w jej pismach do komisarzy ds. handlu (Karela De Gucht w styczniu 2014 r. i Cecilia Malmström w grudniu 2016 r.) oraz zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 18 maja 2017 r.<sup>(24)</sup> Konsultacje rozpoczęłyby zwrócenie uwagi na fakt, że Korea Południowa nie ratyfikowała konwencji MOP, oraz na naruszenia przepisów dotyczących praw pracowniczych zawartych w rozdziale poświęconym handlowi i zrównoważonemu rozwojowi umowy o wolnym handlu.

6.8. W przyszłości ważne jest, aby wzmocnić współpracę między rządem Republiki Korei a partnerami społecznymi, na przykład przez większą liczbę projektów tematycznych finansowanych wspólnie przez Komisję Europejską, EKES i MOP. Przedstawiciele partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Korei Południowej i UE, którzy uczestniczą w obu wewnętrznych grupach doradczych, muszą być bezpośrednio zaangażowani w realizację tych projektów.

## 7. Ochrona środowiska i wspieranie zrównoważonego rozwoju

7.1. W umowie o wolnym handlu potwierdzono zobowiązania państw członkowskich UE dotyczące wielostronnych umów środowiskowych, których są stroną, takich jak Ramowa konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu i porozumienie paryskie oraz Konwencja o różnorodności biologicznej i Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem.

7.2. Od 2015 r. Korea Południowa dysponuje własnym krajowym systemem handlu emisjami (KETS), który stanowi pierwszy tego rodzaju program w Azji Wschodniej. KETS obejmuje ok. 525 największych krajowych źródeł emisji, które odpowiadają za ok. 68 % krajowych emisji gazów cieplarnianych. KETS obejmuje bezpośrednie emisje sześciu gazów uwzględnionych w protokole z Kioto oraz emisje pośrednie pochodzące ze zużycia energii elektrycznej. Republika Korei zamierza ograniczyć swoją emisję gazów cieplarnianych o 37 % w porównaniu ze scenariuszem postępowania do 2030 r. przewidującym brak istotnych zmian (INDC zgłoszony w UNFCCC). Oznacza to redukcję o 22 % w porównaniu z poziomem emisji z 2012 r.<sup>(25)</sup> W dniu 8 lipca 2016 r. UE uruchomiła projekt współpracy z Republiką Korei, na który przeznaczono 3,5 mln EUR, aby wspierać wdrażanie kluczowych technologii prorozwojowych. Realizacja projektu będzie trwała do stycznia 2019 r., otrzyma finansowanie z unijnego instrumentu partnerstwa zagranicznego, z wkładem niepieniężnym rządu koreańskiego, i będzie kierowana wspólnie przez UE i koreańskie Ministerstwo Strategii i Finansów<sup>(26)</sup>.

7.3. Były prezydent Lee Myung Baek zainicjował program rządowy pod nazwą „Zielony wzrost”. W dniach 27–28 października 2015 r. odbyło się 19. forum w sprawie ekoinnowacji w ramach współpracy między UE a Koreą Południową w Seulu w kwestiach ochrony środowiska. Od 2006 r. europejskie fora ekoinnowacji skupiają specjalistów w dziedzinach nauki i inżynierii, polityki, finansów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, pracowników naukowych oraz środowiska biznesu. Forum to bada nowe szanse biznesowe w dziedzinie ekoinnowacji i informuje o najnowszych tendencjach w gospodarce o obiegu zamkniętym, ze szczególnym uwzględnieniem innowacyjnych materiałów i produktów<sup>(27)</sup>.

7.4. W ramach mechanizmów konsultacyjnych ustanowionych przez umowę o wolnym handlu UE-Korea Południowa, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego obu stron wyrazili chęć zwrócenia uwagi na kwestie związane z wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego. Komitet jest przekonany, że zarówno wewnętrzne grupy doradcze, jak i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego są skutecznymi i reprezentatywnymi narzędziami, które mogą pomóc instytucjom europejskim w ich działaniach na rzecz wzmocnienia międzynarodowej współpracy w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(24)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia w życie umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Korei (2015/2059(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0225&language=PL&ring=A8-2017-0123>).

<sup>(25)</sup> Międzynarodowe partnerstwo dla działań na rzecz zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, 9 stycznia 2017 r., System handlu emisjami Korei Południowej (*Korea Emissions Trading Scheme*).

<sup>(26)</sup> [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2016070801\\_pl](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016070801_pl)

<sup>(27)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd\\_forum/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd_forum/index_en.html)

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wymiana i ochrona danych osobowych w zglobalizowanym świecie”**

[COM(2017) 7 final]

(2018/C 081/29)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	8.5.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	175/1/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zgodnie ze swymi podstawowymi wartościami i dokumentami konstytucyjnymi UE ma obowiązek stać się globalnym podmiotem promującym poszanowanie praw podstawowych i odpowiednią ochronę życia prywatnego i danych osobowych. EKES zachęca zatem Komisję Europejską do proaktywnego propagowania najwyższych standardów ochrony danych osobowych na szczeblu dwustronnym i wielostronnym.

1.2. Komitet jest zdania, że cztery główne kryteria, które Komisja ma uwzględniać przy ocenianiu, z którymi państwami należy prowadzić dialog w kwestii odpowiedniości ochrony, są wyważone i rozsądne. Jednak ważne jest, by interpretować je w świetle rzeczywistego zaangażowania rządów, parlamentów i sądów w tych krajach, by osiągnąć równoważny i funkcjonalny poziom ochrony danych osobowych.

1.3. EKES wzywa do większej przejrzystości i uczestnictwa w procesie wydawania decyzji w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych. Należy zaangażować w to przedstawicieli sektora biznesu, zwłaszcza MŚP, organizacje ochrony konsumentów, grupy obywatelskie oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i konsultować się z nimi. Komitet gotów jest ułatwić ten proces konsultacji.

1.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem rozpoczęty przez Komisję dialog z kluczowymi partnerami handlowymi w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, w tym z Japonią i Koreą, a być może także z Indiami, jak również z krajami Ameryki Łacińskiej i państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, które wyraziły zainteresowanie uzyskaniem „stwierdzenia odpowiedniej ochrony danych”.

1.5. Komitet ma nadzieję, że Komisja, Rada, rządy krajowe i parlamenty państw członkowskich oraz rząd i Kongres USA z zadowoleniem przyjmą propozycje przedstawione w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia 2017 r. w sprawie adekwatności ochrony zapewnianej przez Tarczę Prywatności UE–USA. Parlament Europejski wyraził w rezolucji poważne obawy i wielokrotnie wskazał, że zawarte porozumienie oraz obowiązujące w USA ramy prawne w praktyce nie chronią praw obywateli UE.

1.6. Istnieje potrzeba ścisłego nadzoru i monitorowania ze względu na szybki postęp technologiczny i ciągłą rozbudowę infrastruktury ICT. Mimo iż decyzje w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych są oceniane co cztery lata (zob. art. 45 ust. 3 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych), EKES zaleca, by Komisja, organy ochrony danych oraz organy

rządowe państw trzecich były ze sobą w stałym kontakcie w celu identyfikowania nowych wyzwań w tym bardzo dynamicznym środowisku technologicznym i gospodarczym.

1.7. EKES jest zdania, że priorytetem Komisji Europejskiej powinno być promowanie standardów ochrony danych za pośrednictwem instrumentów wielostronnych. Zobowiązanie to powinno być wsparte odpowiednimi środkami, aby zapewnić *a priori* rzeczywistą ochronę praw człowieka oraz dysponować *a posteriori* skutecznym środkiem ochrony prawnej w wypadku szkód.

1.8. Komitet zwraca uwagę na fakt, że Komisja nie rozróżnia w komunikacie różnych rodzajów i zastosowań danych osobowych – z wyjątkiem tych odnoszących się do spraw karnych.

1.9. Konwencja Rady Europy nr 108 z 1981 r. wraz z protokołem dodatkowym do niej z 1999 r., jest jedynym wiążącym narzędziem wielostronnym w dziedzinie ochrony danych. Należy go jeszcze bardziej rozwinąć i zachęcić więcej krajów trzecich do przyłączenia się do niego.

1.10. Istnieje potrzeba zintensyfikowania wielostronnych wysiłków w ramach OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), G20 i Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC), z myślą o stworzeniu prawdziwie globalnego wielostronnego systemu ochrony danych. Współpraca ze specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. prawa do prywatności powinna mieć solidny i funkcjonalny charakter.

1.11. Jeśli chodzi o wymianę danych osobowych w ramach zapobiegania, dochodzenia i ścigania przestępstw kryminalnych, EKES zdecydowanie popiera tworzenie solidnych zabezpieczeń w zakresie ochrony danych, ale jest także otwarty na możliwość wprowadzenia mechanizmu stwierdzenia odpowiedniej ochrony danych w sektorze egzekwowania przepisów prawa karnego. Ochrona danych oraz zapobieganie, dochodzenie i ściganie przestępstw kryminalnych, w tym cyberprzestępczości i terroryzmu, muszą iść ze sobą w parze.

1.12. EKES przypomina o znaczeniu ochrony danych osobowych oraz danych dotyczących zdrowia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, zgodnie z art. 22 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

## 2. Kontekst/Wprowadzenie

2.1. Ochrona danych osobowych stanowi część wspólnej konstrukcji konstytucyjnej Europy, czego potwierdzenie znaleźć można w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Od ponad 20 lat pełni ona kluczową rolę w prawie Unii – począwszy od dyrektywy o ochronie danych z 1995 r. („dyrektywa z 1995 r.”) aż po przyjęcie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych oraz dyrektywy w sprawie policji w 2016 r.

2.2. Reforma unijnych przepisów o ochronie danych przyjęta w kwietniu 2016 r. ustanawia system, który zapewnia wysoki stopień ochrony zarówno wewnątrz UE, jak i w ramach międzynarodowej wymiany danych osobowych do celów egzekwowania prawa oraz do celów handlowych. Nowe przepisy wejdą w życie w maju 2018 r.

2.3. Po zakończeniu prac nad unijnymi regulacjami dotyczącymi ochrony danych Komisja przedstawia obecnie strategię promującą międzynarodowe standardy ochrony danych. W komunikacie określono różne narzędzia służące wymianie danych osobowych na skalę międzynarodową opracowane na podstawie zreformowanych przepisów w zakresie ochrony danych, jak również strategię przyszłej współpracy z wybranymi państwami trzecimi w celu podjęcia decyzji w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych i promowania standardów ochrony danych osobowych poprzez wykorzystanie wielostronnych narzędzi.

2.4. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych z 2016 r. oferuje „zestaw narzędzi” będących mechanizmami przekazywania danych osobowych z UE do państw trzecich – mowa tu o decyzjach w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych, standardowych klauzulach umownych, wiążących regułach korporacyjnych, mechanizmach certyfikacji i kodeksach postępowania. Głównym celem tego mechanizmu jest zapewnienie, aby przy przekazywaniu danych osobowych Europejczyków utrzymać wysoki stopień ich ochrony. Chociaż konstrukcja międzynarodowego transferu danych osobowych jest podobna do tej z dyrektywy o ochronie danych z 1995 r., reforma upraszcza i rozszerza jego stosowanie oraz wprowadza nowe narzędzia służące do międzynarodowego przekazywania danych (np. kodeksy postępowania i mechanizmy certyfikacji).

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES pochwała wysiłki UE mające na celu ochronę danych osobowych swych obywateli, przy jednoczesnym dążeniu do otwartości i zintegrowania w coraz bardziej współzależnym świecie.

3.2. Zgodnie ze swymi podstawowymi wartościami i dokumentami konstytutywnymi UE ma obowiązek stać się globalnym podmiotem promującym poszanowanie praw podstawowych i wysoką ochronę życia prywatnego i danych osobowych. W związku z tym EKES zachęca Komisję Europejską do proaktywnego propagowania na szczeblu dwustronnym i wielostronnym najwyższych standardów ochrony danych osobowych dla obywateli unijnych oraz z państw trzecich.

3.3. UE powinna wspierać globalną agendę na rzecz ochrony danych osobowych oraz jej główne zasady: ochrona danych jest prawem podstawowym, zapewnianym poprzez przyjęcie nadrzędnych przepisów w tej dziedzinie, wprowadzanie możliwego do wyegzekwowania prawa do prywatności oraz ustanowienie niezależnego organu nadzorczego.

3.4. Zapewnienie możliwie najwyższego poziomu ochrony danych osobowych jest nie tylko obowiązkiem prawnym, lecz również wielką szansą. Zaufanie obywateli do obowiązujących zabezpieczeń instytucjonalnych i regulacyjnych jest korzystne dla gospodarki cyfrowej, międzynarodowego przepływu towarów i usług oraz administracji elektronicznej. Zarówno ochrona danych, jak i sprawiedliwy handel międzynarodowy są bardzo istotne dla obywateli i nie powinny być postrzegane jako wzajemnie sprzeczne wartości.

3.5. EKES nadal popiera ogólny kierunek polityki UE w zakresie ochrony danych, tak jak to czynił w poprzednich opiniach, ale podkreśla konieczność zapewnienia wyższych poziomów ochrony. W opinii SOC/455 w sprawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych Komitet podał konkretne przykłady dotyczące wielu artykułów w celu lepszego zdefiniowania praw i określenia, na czym polega wzmocnienie ochrony obywateli ogólnie i pracowników w szczególności, a także w celu lepszego zdefiniowania charakteru zgody i zgodności z prawem przetwarzania danych, oraz w szczególności w celu określenia obowiązków inspektorów ochrony danych i przetwarzania danych w kontekście zatrudnienia <sup>(1)</sup>.

3.6. Ponadto EKES podkreślił prawo osób fizycznych lub prawnych do wyrażenia zgody w odniesieniu do przetwarzania swoich danych. W opinii TEN/631 o ochronie danych osobowych EKES stwierdził, że „użytkownicy powinni być poinformowani, wyedukowani i zachować ostrożność, gdyż po wyrażeniu przez nich zgody dostawca będzie mógł w większym stopniu przetwarzać treści i metadane w celu maksymalizacji korzyści i możliwości działania [...]. Edukacja użytkowników do korzystania z ich praw, a także kwestie anonimizacji lub szyfrowania powinny być priorytetami w tym rozporządzeniu” [rozporządzenie w sprawie poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych w łączności elektronicznej] <sup>(2)</sup>.

3.7. EKES popiera utworzenie, począwszy od maja 2018 r., jednego ogólnoeuropejskiego zbioru przepisów, który zastąpi obecne 28 ustawodawstw krajowych. Zgodnie z nowo utworzonym mechanizmem kompleksowej obsługi jeden organ ochrony danych („OOD”) będzie odpowiedzialny za nadzór nad transgranicznymi operacjami przetwarzania danych przeprowadzanymi przez przedsiębiorstwa w UE. Zagwarantowana będzie spójność interpretacji nowych przepisów. Zwłaszcza w przypadku spraw transgranicznych, w które zaangażowanych może być kilka krajowych organów ochrony danych, podejmowana będzie jedna wspólna decyzja gwarantująca wspólne rozwiązanie wspólnych problemów. EKES ma nadzieję, że nowe procedury nie tylko zagwarantują spójność interpretacji, lecz również możliwie najwyższy poziom ochrony danych.

3.8. EKES odnotowuje, że komunikat i przedstawione w nim najważniejsze wnioski zostały przyjęte z zadowoleniem przez Digital Europe, organizację reprezentującą przemysł technologii cyfrowej w Europie <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, 23 maja 2012 r. Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie ochrony danych osobowych, 5 lipca 2017 r. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 138.

<sup>(3)</sup> Pismo do Komisji Europejskiej w sprawie niedawno opublikowanego komunikatu dotyczącego międzynarodowego przekazywania danych, DIGITALEUROPE, 12 maja 2017 r., data dostępu: 1 sierpnia: <http://www.digitaleurope.org/Press-Room/Latest-News/News-Story/newsID/623>.

Coraz większe rozpowszechnienie przetwarzania w chmurze stwarza nowe i złożone wyzwania, które będą się nieuchronnie zmieniać ze względu na szybkie tempo przekształceń technologicznych. Prawodawstwo musi być elastyczne, by można je było dostosować do postępu technologicznego i zmian rynkowych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Podejmowane przez Komisję decyzje w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych są obecnie właściwym narzędziem do zapewnienia ochrony danych obywateli UE w odniesieniu do innych krajów i podmiotów, zarówno rządowych, jak i prywatnych. Są również przydatnym instrumentem, jeśli chodzi o zachęcanie krajów spoza UE, by dążyły do osiągnięcia podobnego poziomu ochrony dla swoich obywateli i powinny być preferowanym narzędziem ochrony wymiany danych osobowych.

4.2. EKES uważa, że cztery główne kryteria<sup>(4)</sup>, które Komisja ma uwzględniać przy ocenianiu, z którymi państwami należy prowadzić dialog w kwestii odpowiedniości ochrony, są wyważone i rozsądne. Jednak ważne jest, aby interpretować je w świetle rzeczywistego zaangażowania rządów, parlamentów i sądów w tych krajach, by osiągnąć równoważny i funkcjonalny poziom ochrony danych osobowych.

4.3. EKES wzywa do większej przejrzystości i uczestnictwa w procesie wydawania decyzji w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych. Należy zaangażować w to przedstawicieli sektora biznesu, zwłaszcza MŚP, organizacje ochrony konsumentów, grupy obywatelskie oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i konsultować się z nimi. Komitet gotów jest ułatwić ten proces konsultacji.

4.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem rozpoczęty przez Komisję dialog z kluczowymi partnerami handlowymi w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, w tym z Japonią i Koreą, a może także z Indiami, jak również z krajami Ameryki Łacińskiej i państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, które wyraziły zainteresowanie uzyskaniem „stwierdzenia odpowiedniej ochrony danych”.

4.5. EKES uważa, że wprowadzenie statusu częściowej odpowiedniości ochrony danych dla pewnych krajów, w tym dla niektórych obszarów i sektorów, jest problematyczne, ponieważ nie zapewnia wystarczających i spójnych gwarancji konstytucyjnych, proceduralnych i instytucjonalnych w zakresie ochrony danych osobowych. Częściowa odpowiedniość ochrony danych mogłaby stanowić użyteczny etap pośredni, w ramach którego UE i dane kraje mogłyby znaleźć wspólną płaszczyznę porozumienia i koordynować działania. Celem długoterminowym jest osiągnięcie bardziej solidnego i kompleksowego porozumienia na podstawie istniejących ram we wszystkich zainteresowanych krajach<sup>(5)</sup>.

4.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki na rzecz stworzenia solidnych i funkcjonalnych ram dwustronnych ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Niedawno przyjęta decyzja w sprawie Tarczy Prywatności UE-USA, która zastępuje ramy prawne „bezpieczna przystań”, jest krokiem we właściwym kierunku. Jednak jej zakres jest ograniczony, gdyż przystąpienie do Tarczy jest dobrowolne, co sprawia, że wiele amerykańskich organizacji pozostaje poza jej zasięgiem.

4.7. Komitet ma nadzieję, że Komisja, Rada, rządy krajowe i parlamenty państw członkowskich oraz rząd i Kongres USA z zadowoleniem przyjmą propozycje przedstawione w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia 2017 r. w sprawie adekwatności ochrony zapewnianej przez Tarczę Prywatności UE-USA. Parlament Europejski wyraził w rezolucji poważne obawy i wielokrotnie wskazał, że zawarte porozumienie oraz obowiązujące w USA ramy prawne w praktyce nie chronią praw obywateli UE<sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Najważniejszymi kryteriami są: 1. Zakres (faktycznych lub potencjalnych) stosunków handlowych z danym państwem trzecim, w tym istnienie umowy o wolnym handlu lub trwające negocjacje w tej sprawie; 2. Zakres przepływu danych osobowych z UE, odzwierciedlający powiązania geograficzne lub kulturowe; 3. Wiodąca rola państwa trzeciego w dziedzinie stanowienia przepisów w zakresie ochrony prywatności i danych, a tym samym stanowienie przykładu dla innych państw w regionie; 4. Ogólne stosunki polityczne z danym państwem trzecim, w szczególności w odniesieniu do propagowania wspólnych wartości i wspólnych celów na poziomie międzynarodowym.

<sup>(5)</sup> Komisja zachęca Stany Zjednoczone do kontynuowania starań w kierunku stworzenia kompleksowego systemu ochrony prywatności i danych, dzięki czemu można będzie osiągnąć zbieżność między obydwooma systemami w dłuższej perspektywie. Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Transatlantyckie przepływy danych: odbudowa zaufania dzięki ustanowieniu silniejszych gwarancji”, COM(2016) 117 final, 29 lutego 2016 r.

<sup>(6)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia 2017 r. w sprawie adekwatności ochrony zapewnianej przez Tarczę Prywatności: PE „ubolewa nad faktem, że ani zasady Tarczy Prywatności, ani wyjaśnienia i zapewnienia w pismach administracji USA nie dowodzą istnienia skutecznych mechanizmów ochrony prawnej dla obywateli UE, których dane osobowe przekazywane są do organizacji amerykańskiej w oparciu o zasady Tarczy Prywatności, a następnie do których mają dostęp amerykańskie organy publiczne w celu ich przetwarzania na potrzeby egzekwowania prawa oraz w interesie publicznym, co podkreślił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 6 października 2015 r. jako istotę prawa podstawowego, o którym mowa w art. 47 Karty”, pkt 26.



4.8. Podobne obawy wyraziło szereg organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych<sup>(7)</sup>. EKES zachęca wszystkie instytucje UE do uwzględnienia tych obaw.

4.9. Komitet odnotowuje dążenie Komisji do zbudowania nowej dynamiki, ale zauważa, że jej propozycje utrzymują niepewność prawa w przypadku osób, których prawa zostały naruszone. Istnieje szereg aspektów przyczyniających się do tego:

- nie uściślono charakteru przetwarzanych danych: danych osobowych, metadanych i własności intelektualnej,
- rodzaje zastosowań: jakiego rodzaju dane osobowe można przetwarzać w celach komercyjnych lub w celu egzekwowania prawa?
- charakter zaangażowanych podmiotów: jaką rolę powinny tu odgrywać przedsiębiorstwa prywatne, organy państwa i sądy?
- niejasny jest status prawny i odpowiedzialność przedsiębiorstw mających do czynienia z danymi osobowymi. Kary i odszkodowania za poniesione szkody: jaką rolę powinny tu odgrywać sądy krajowe w państwach członkowskich UE lub inne sądy, w tym w krajach trzecich?

4.10. Po przyjęciu decyzji w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych bardzo istotne jest dalsze monitorowanie, by zapewnić funkcjonowanie tych umów w praktyce. Istnieje potrzeba ścisłego nadzoru i monitorowania ze względu na szybki postęp technologiczny i ciągłą rozbudowę infrastruktury ICT. Mimo że decyzje w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych są oceniane co cztery lata (zob. art. 45 ust. 3 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych), EKES zaleca, by Komisja, organy ochrony danych oraz organy rządowe państw trzecich były ze sobą w stałym kontakcie w celu identyfikowania nowych wyzwań w tym bardzo dynamicznym środowisku technologicznym i gospodarczym.

4.11. EKES zachęca Komisję do współpracy z zainteresowanymi stronami w celu opracowania alternatywnych mechanizmów przekazywania danych dostosowanych do szczególnych potrzeb lub sytuacji poszczególnych branż, modeli biznesowych lub podmiotów gospodarczych.

4.12. EKES jest zdania, że priorytetem Komisji Europejskiej powinno być promowanie standardów ochrony danych za pośrednictwem instrumentów wielostronnych i że należy wesprzeć to zobowiązanie odpowiednimi środkami.

4.13. Konwencja Rady Europy nr 108 z 1981 r. wraz z protokołem dodatkowym do niej z 1999 r. jest jedynym wiążącym narzędziem wielostronnym w dziedzinie ochrony danych. Należy je jeszcze bardziej rozwinąć i zachęcić więcej krajów trzecich do przyłączenia się do niego.

4.14. Istnieje potrzeba zintensyfikowania wielostronnych wysiłków w ramach OECD, G20 i APEC, z myślą o stworzeniu prawdziwie globalnego wielostronnego systemu ochrony danych. Współpraca ze specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. prawa do prywatności powinna mieć solidny i funkcjonalny charakter.

4.15. Priorytetem powinno być zacieśnienie współpracy z właściwymi organami ds. egzekwowania prywatności i organami nadzorczymi w państwach trzecich. Mimo że ustanowiona przez OECD Światowa Sieć na rzecz Prywatności (ang. Global Privacy Enforcement Network, GPEN) nie tworzy prawnie wiążących zobowiązań, to może sprzyjać współpracy w zakresie egzekwowania prawa poprzez dzielenie się najlepszymi praktykami, jeśli chodzi o stawianie czoła wyzwaniom transgranicznym i wspieranie wspólnych inicjatyw w zakresie egzekwowania prawa i kampanii na rzecz podnoszenia świadomości społecznej<sup>(8)</sup>.

4.16. Jeśli chodzi o wymianę danych osobowych w ramach zapobiegania, dochodzenia i ścigania przestępstw kryminalnych, EKES zdecydowanie popiera tworzenie solidnych zabezpieczeń w zakresie ochrony danych, ale jest także otwarty na możliwość wprowadzenia mechanizmu stwierdzenia odpowiedniej ochrony danych w sektorze egzekwowania przepisów prawa karnego. Ochrona danych oraz zapobieganie, dochodzenie i ściganie przestępstw kryminalnych, w tym cyberprzestępczości i terroryzmu, muszą iść ze sobą w parze.

<sup>(7)</sup> Koalicja Organizacji na rzecz Swobód Obywatelskich wzywa unijnych prawodawców do przeprowadzenia reformy nadzoru, by zapewnić ramy poszanowania praw osobom spoza USA, 28 lutego 2017 r., data dostępu: 1 sierpnia: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/02/Section702CoalitionLetter1.pdf>.

<sup>(8)</sup> Zob. także ramy OECD w sprawie ochrony prywatności, OECD, 2013 r.

4.17. Zawarta w grudniu 2016 r. umowa ramowa między UE a USA o ochronie danych jest dobrym przykładem uwzględnienia w umowach dwustronnych praw i zobowiązań w zakresie ochrony danych zgodnych z dorobkiem prawnym UE. Te same procedury mogą być również stosowane w różnych obszarach polityki, np. w polityce konkurencji lub ochrony konsumentów. EKES zachęca Komisję do zbadania możliwości zawierania podobnych umów ramowych ze swoimi ważnymi partnerami w dziedzinie egzekwowania prawa.

4.18. Komitet z niecierpliwością oczekuje na wyniki pierwszego corocznego przeglądu funkcjonowania Tarczy Prywatności UE-USA i ma nadzieję, że proces ten będzie miał gruntowny i partycypacyjny charakter. EKES liczy też na to, że zarówno UE, jak i USA będą nadal angażować się we współpracę na rzecz osiągnięcia wyższego poziomu ochrony danych osobowych.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1295/2013 ustanawiające program Kreatywna Europa (2014–2020)”**

[COM(2017) 385 final – 2017/0163 (COD)]

(2018/C 081/30)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.9.2017 Rada, 22.9.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	196/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

28 marca 2012 r. Komitet przyjął opinię w sprawie programu „Kreatywna Europa” na lata 2014–2020 (rozporządzenie (UE) nr 1295/2013) – CCMI/098 – CESE828-2012\_AC<sup>(1)</sup>.

W opinii tej Komitet w pełni poparł zarówno treść wniosku Komisji ustanawiającego program „Kreatywna Europa” (2014–2020) oraz zwiększenie budżetu w celu finansowania tego programu. Niemniej jednak, chociaż Komitet podkreślił znaczenie aspektów gospodarczych w programie „Kreatywna Europa”, zauważył również, że program jest nadmiernie podporządkowany ogólnemu celowi konkurencyjności, podczas gdy cel promowania europejskiej różnorodności kulturowej i językowej oraz wartości jest mniej widoczny. Ponadto uznał budżet za niewystarczający w stosunku do celów w porównaniu z całym budżetem UE lub zasobami, które niektóre państwa członkowskie przeznaczają na wspieranie działalności kulturalnej.

W swoim nowym wniosku Komisja proponuje, aby stworzyć solidne podstawy prawne i przejrzyste rozwiązanie zapewniające trwałe wsparcie dla Młodzieżowej Orkiestry Unii Europejskiej (EUYO), uwzględniając jej specyficzne cechy i uznając ją za „organ wskazany w akcie podstawowym” w rozumieniu art. 190 ust. 1 lit. d) rozporządzenia delegowanego (UE) nr 1268/2012.

Inicjatywa ta jest w pełni zgodna ze stanowiskiem EKES-u wyrażonym w poprzedniej opinii. Finansowanie EUYO, o którym mowa, nie będzie wymagało dodatkowych środków z budżetu UE.

W nowym wniosku dodaje się tylko jeden punkt do art. 13 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1295/2013 ustanawiającego program „Kreatywna Europa” (2014–2020): „f) Młodzieżowa Orkiestra Unii Europejskiej”.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, i zważywszy na to, że była ona już przedmiotem opinii CCMI/098 – CESE828-2012\_AC przyjętej 28 marca 2012 r.<sup>(2)</sup>, na 529. sesji plenarnej w dniach 18 i 19 października 2017 r. (posiedzenie z dnia 18 października) Komitet 196 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Kreatywna Europa” (2014–2018) (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 35).

<sup>(2)</sup> Zob. przypis 1.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r.”****(opinia dodatkowa)**

(2018/C 081/31)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**Współsprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	27.4.2017
Podstawa prawna	Art. 29 pkt A przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	158/4/6
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**Preambuła**

Niniejsza opinia jest częścią szerszego pakietu czterech opinii EKES-u w sprawie przyszłości europejskiej gospodarki („Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”, „Polityka gospodarcza w strefie euro strefy euro”, „Unia rynków kapitałowych” i „Przyszłość finansów UE”) <sup>(1)</sup>. Pakiet pojawia się w kontekście procesu refleksji nad białą księgą w sprawie przyszłości Europy rozpoczętego niedawno przez Komisję Europejską i uwzględnia orędzie o stanie Unii wygłoszone w 2017 r. przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera. Zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie przyszłości Europy <sup>(2)</sup> i wcześniejszymi opiniami w sprawie ukończenia tworzenia UGW <sup>(3)</sup>, w tym we wspomnianym pakiecie opinii podkreśla się potrzebę poczucia kierowania się poczuciem wspólnego celu w zarządzaniu UE, który które wykraczałby daleko poza techniczne podejście i środki techniczne. Jest to i byłoby przede wszystkim kwestia kwestią woli politycznej i wspólnej perspektywy.

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Wnioski i zalecenia uzupełniają opinię ECO/423, której przesłanki w pełni się popiera i wykorzystuje w niniejszej opinii. Są one również spójne z trzema innymi opiniami na temat perspektyw gospodarczych Europy, o których mowa w preambule.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje postępy w rozwoju polityki gospodarczej w strefie euro i uważnie monitoruje określające ten rozwój okoliczności. Za szczególnie istotne uważa jednak okoliczności wiążące otoczenie strefy euro z aspektami budżetowymi oraz wzmocnieniem jej ram instytucjonalnych.

1.3. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma wyważona kombinacja polityk w strefie euro, z właściwym połączeniem elementów monetarnych, fiskalnych i strukturalnych. Staje się to coraz istotniejsze z uwagi na przewidywane przetasowanie tych polityk zgodnie ze zmianami gospodarczymi.

1.4. Komitet nie zgadza się z odrzuceniem przez Radę Europejską pozytywnego kursu polityki budżetowej i wzywa do przemyślenia tej konkluzji. W szczególności przewidywane odejście od polityki luzowania ilościowego prowadzonej przez Europejski Bank Centralny przemawia za przyjęciem pozytywnego kursu polityki budżetowej. Jednocześnie zdaje sobie sprawę z konieczności odpowiedniego sterowania pozytywnym kursem polityki budżetowej, aby nie dopuścić do zwiększenia nadal wysokiego poziomu długu publicznego, a także ukierunkowania gona obszary generujące wyraźne długofalowe korzyści.

<sup>(1)</sup> Pakiet zawiera opinie EKES-u: „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa)”, „Śródkresowy przegląd unii rynków kapitałowych” (zob. s. 117 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (zob. s. 124 niniejszego Dziennika Urzędowego) oraz „Finanse UE do 2025 r.” (zob. s. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10 oraz Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

1.5. EKES odnotowuje lepszą sytuację gospodarczą w strefie euro i zaleca, aby w celu utrzymania i wzmocnienia tej tendencji podjąć zasadnicze kroki z myślą o stymulowaniu inwestycji i przeprowadzeniu reform strukturalnych sprzyjających większej wydajności i miejscom pracy wysokiej jakości. Reformy strukturalne powinny być wdrażane silniej, zgodnie z europejskim semestrem. Ponadto Komitet zaleca postrzeganie potrzeby reform strukturalnych jako całości – w strefie euro lub na poziomie UE – a nie tylko jako pojedynczych środków strukturalnych podejmowanych przez różne państwa członkowskie.

1.6. EKES zdecydowanie popiera wzmocnienie spójności w strefie euro zarówno pod względem ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej, jak i usprawnienia pośrednictwa finansowego poprzez stworzenie unii finansowej i zapewnienie większego wpływu euro w gospodarce światowej. Aby sprostać tym wyzwaniom, zaleca odpowiednie wzmocnienie ram instytucjonalnych.

1.7. EKES uważa, że euro jest walutą całej UE. Popiera działania na rzecz polepszenia sytuacji gospodarczej w UE, co znów doprowadziłoby do możliwości poszerzenia strefy euro i wywarło spodziewany pozytywny wpływ zarówno na tę strefę, jak i na jej nowych członków.

1.8. Komitet odnotowuje, że ze względu na brexit i małą przewidywalność obecnej administracji amerykańskiej trzeba również poświęcić należytą uwagę wydarzeniom politycznym i gospodarczym na świecie.

1.9. Komitet zdaje sobie sprawę z ograniczeń związanych z poprawą funkcjonowania strefy euro w ramach obowiązujących przepisów (zwłaszcza środków o charakterze strukturalnym). Konieczne będą nowe środki w odniesieniu do niektórych bardziej zasadniczych aspektów (np. poprawa ram instytucjonalnych czy wprowadzenie nowych instrumentów fiskalnych).

1.10. W kontekście zbliżającego się 2018 roku oraz zaleceń dotyczących gospodarki i polityki EKES podkreśla potrzebę rozpoczęcia debaty na temat następujących zjawisk:

- stworzenia unii fiskalnej,
- wzmocnienia odpowiedzialności państw członkowskich i ich zobowiązań względem strefy euro,
- potrzeby reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru,
- dalszego wzmocnienia koordynacji i zarządzania gospodarczego,
- poprawy systemu pośrednictwa finansowego, co doprowadziłoby do zwiększenia realnych inwestycji długoterminowych zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ, z wykorzystaniem roli EBI, EFI i EFIS 2.0,
- wywierania przez strefę euro większego wpływu na świecie.

1.11. EKES zdaje sobie sprawę, że zwiększenie inwestycji musi znaleźć odzwierciedlenie w wynagrodzeniach i spadku bezrobocia. Należy je także wykorzystać do przeciwdziałania nierównościom opisanym w niniejszej opinii, które – jeśli będą się utrzymywać i nie zostaną złagodzone – mogą stanowić zasadniczą przeszkodę dla długofalowego wzrostu gospodarczego.

1.12. Aby zapewnić niezbędne wsparcie obywateli dla odbudowy strefy euro oraz realizacji związanych z tym reform strukturalnych, należy wzmocnić wymiar społeczny tych reform i zastosować demokratyczne, przejrzyste formy zarządzania w strefie euro, które mają na celu zapewnienie dobrobytu gospodarczego i wysokiego standardu życia.

## 2. Kontekst

2.1. W ramach odbywającego się regularnie procesu europejskiego semestru Komisja Europejska opublikowała w listopadzie 2016 r. dokumenty dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz komunikat „W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro”. EKES sporządził opinię ECO/423 w sprawie tych dokumentów, która została przyjęta na sesji plenarnej w lutym 2017 r. Od tego czasu rozwój polityki gospodarczej UE, a także działania podejmowane przez niektóre państwa członkowskie sprawiły, że kwestia ta uległa znacznym przeobrażeniom. Niniejsza opinia dodatkowa ma na celu odzwierciedlenie najważniejszych wydarzeń:

- zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (marzec 2017 r.),
- wiosenna prognoza gospodarcza (maj 2017 r.),
- komunikat w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów na 2017 r. (maj 2017 r.).

Jednocześnie w omawianym okresie zostały opublikowane biała księga w sprawie przyszłości Europy i dokument otwierający debatę na temat pogłębienia unii gospodarczej i walutowej oraz przyszłości finansowania UE. Dokumenty te zostały następnie rozwinięte przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera w jego orędziu o stanie Unii we wrześniu 2017 r. Ponadto dało się zaobserwować widoczne zmiany w funkcjonowaniu strefy euro w odniesieniu do aspektów fiskalnych. Niniejsza opinia uwzględnia zatem perspektywy gospodarcze na 2018 r. i odzwierciedla propozycje EKES-u dotyczące zalecenia w sprawie polityki gospodarczej strefy euro w 2018 r.

2.2. Obecne ożywienie gospodarcze przebiega nieco szybciej niż oczekiwano. Niemniej nadal potrzeba większych inwestycji w strefie euro, które mogłyby wspomóc wyważony bodziec fiskalny, tak by uniknąć pogłębienia długu publicznego w perspektywie długoterminowej. Skutki kryzysu i realizowana polityka w dalszym ciągu mają wpływ na poziom bezrobocia, ubóstwa i nierówności, a także są przyczyną dysproporcji gospodarczych i społecznych między państwami członkowskimi. Ważne jest zatem stymulowanie perspektywy wzrostu i zwiększenie wsparcia dla inwestycji w strefie euro. Powinna temu także towarzyszyć polityka społeczna zmniejszająca ubóstwo i nierówności. Zgodnie z wiosenną prognozą gospodarczą Komisji Europejskiej kluczowe znaczenie dla utrzymania ożywienia gospodarczego mają inwestycje, którym towarzyszą odpowiednie zmiany płac i stały spadek stopy bezrobocia, i które w ten sposób przyczyniają się do wzmocnienia popytu wewnętrznego.

2.3. Ponadto strefa euro musi być bardziej spójna. Można by to zapewnić poprzez ukończenie unii finansowej, jeszcze w obecnych ramach, mając na uwadze oczekiwane korzyści dla inwestycji. Warto też dodatkowo wzmocnić koordynację polityki gospodarczej i fiskalnej ukierunkowanej na zdolność fiskalną strefy euro oraz stworzyć oddzielny budżet dla tej strefy. Solidniejsza struktura instytucjonalna strefy euro, umożliwiająca lepszą reprezentację wewnętrzną i zewnętrzną, a także większa odpowiedzialność poszczególnych członków wymaga obecnie wprowadzenia nowych przepisów.

2.4. W jednym z wariantów rozważanych w białej księdze w sprawie przyszłości Europy rozważa się możliwość pojawienia się Europy wielu prędkości, przy czym granica strefy euro byłaby najistotniejszą linią podziału. Jednakże w tym przypadku EKES jest zdania, że euro jest walutą całej Unii Europejskiej. Z tego względu pożądane byłoby tworzenie zachęt dla państw nienależących do strefy euro, tak aby rozważyły przystąpienie do strefy euro jako jeden z priorytetów swojej polityki wewnętrznej.

2.5. Zimowe i wiosenne prognozy gospodarcze Komisji Europejskiej koncentrują się na sytuacji „dużej niepewności” w związku z wewnętrznymi i zewnętrznymi zagrożeniami dla wzrostu wynikającymi z czynników handlowych, finansowych i geopolitycznych. W prognozie wiosennej Komisja wyraziła zaniepokojenie, że rozwój sytuacji w USA i Zjednoczonym Królestwie (brexit) prawdopodobnie negatywnie wpłynie na (umiarkowane) ożywienie gospodarcze w Europie. Administracja Trumpa jest mniej przewidywalna niż się początkowo wydawało, a utrzymujące się wysokie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących w Niemczech i w strefie euro stanowią dla niej problem. Mogłoby to skłonić USA do przedsięwzięcia niekorzystnych środków polityki handlowej, co miałyby negatywny wpływ na UE i strefę euro. Trudno także przewidzieć skutki brexitu. Długie przygotowania do negocjacji nie dają żadnej pewności co do ostatecznego wyniku, a czerwcowe wybory pokazały, że należy liczyć się z komplikacjami i opóźnieniami w tej dziedzinie.

2.6. Najnowsza wiosenna prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej sugeruje, że zalecenie Komisji i opinia EKES-u (ECO/423), w której poparto pozytywny kurs polityki budżetowej w strefie euro w 2017 r. (odrzucony obecnie przez Radę w zaleceniu z 10 marca 2017 r.), były właściwym kierunkiem działań. EKES nie zgadza się z decyzją podjętą przez Radę Europejską. Jest zdania, że zagrożenia, które pojawiły się w tym czasie, oraz wiosenna prognoza Komisji potwierdzają zasadność utrzymania pozytywnego kursu polityki budżetowej.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. W związku z obchodami 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich oraz w dyskusjach na temat przyszłości UE podkreślano znaczenie UGW jako kluczowego priorytetu integracji europejskiej. Stwierdzono również, że pomimo utrzymujących się i jak dotąd nierozwiązanych problemów, błędem byłoby przyjęcie zbyt defensywnego kursu wobec strefy euro. Zamiast tego lepiej byłoby nakreślić ambitniejszą wizję przyszłości strefy euro i przygotować środki, które pomogłyby sensowniej wykorzystać jej potencjał. Komitet podziela to stanowisko.

3.2. Jeśli chodzi o prosperowanie gospodarki UE oraz sprawiedliwą redystrybucję wytwarzanego przez nią dochodu i majątku, w opinii ECO/423 podkreślono, że wyważona kombinacja polityk gospodarczych musi zawierać narzędzia monetarne, fiskalne i strukturalne oraz środki na rzecz poprawy funkcjonalności i skuteczności rynków finansowych, w tym odpowiednie regulacje mające na celu zapobieganie nieodpowiedzialnemu ryzykownemu zachowaniu niektórych instytucji finansowych. EKES jest przekonany, że w związku z wydarzeniami ostatnich kilku miesięcy zyskało to jeszcze bardziej na znaczeniu.

3.3. EKES w pełni popiera ukończenie i pogłębienie unii gospodarczej i walutowej do 2025 r. W tym kontekście niniejsza opinia jest zgodna z pakietem innych opinii EKES-u w sprawie przyszłości Europy, o którym mowa w preambule. EKES uważa, że szczególną uwagę należy zwrócić na wymienione poniżej zagadnienia.

3.3.1. Wzmocnienie i dalszą koordynację polityk budżetowych, gospodarczych i strukturalnych w celu stworzenia ich efektywnej kombinacji oraz z myślą o wdrożeniu silnej (specjalnej) linii budżetowej strefy euro w ramach budżetu UE. Po raz pierwszy na tak wysokim szczeblu politycznym w dokumencie otwierającym debatę na temat pogłębienia unii gospodarczej i walutowej użyto terminu „unia fiskalna”. „Unia fiskalna” w jednorodnym otoczeniu walutowym i gospodarczym i w ramach sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego obejmowałaby również wspólną lub ściśle koordynowaną politykę budżetową (zarówno w zakresie podatków, jak i wydatków) wspierającą sprawiedliwe opodatkowanie oraz systemowe i skuteczne stanowisko wobec uchylania się od opodatkowania i oszustw podatkowych.

3.3.2. Kluczowym warunkiem wstępnym dla usprawnienia otoczenia strefy euro jest – w ramach kompleksowego postrzegania zarządzania gospodarczego UE, zwłaszcza w procesie europejskiego semestru – odpowiedzialność poszczególnych podmiotów. Trzeba utrzymać lub nawet wzmocnić odpowiedzialność i zobowiązania państw członkowskich we wszystkich mechanizmach zarządzania gospodarczego, włącznie z obiektywnym monitorowaniem, stosowaniem wszystkich środków zapobiegawczych i naprawczych oraz – w razie konieczności – sankcji.

3.3.3. Jako odpowiednie narzędzie zaleca się krajowe rady ds. produktywności, oparte na aktywnym udziale wszystkich odpowiednich partnerów społecznych, mogące ułatwić wdrożenie reform strukturalnych. Reformy te, oprócz poprawy zdolności gospodarczej poszczególnych państw członkowskich, znacznie przyczynią się do zwiększenia funkcjonalności i jednorodności całego jednolitego rynku poprzez usunięcie niektórych przeszkód i barier regulacyjnych, bez uszczerbku dla uznanych praw socjalnych i pracowniczych.

3.3.4. Trzeba znacznie poprawić skuteczność pośrednictwa finansowego, wykorzystując w tym celu wszystkich uczestników rynków finansowych, zgodnie z koncepcją unii bankowej i unii rynków kapitałowych. Priorytetem w tej dziedzinie powinny być rzeczywiste inwestycje, a nie zwiększenie wielkości wirtualnego sektora finansowego.

3.3.5. Dla silnej i cieszącej się szacunkiem UGW – w kontekście zmian zachodzących w globalnej gospodarce – bardzo ważna jest reprezentacja zewnętrzna. Potrzebujemy nie tylko uzgodnionych porozumień poszczególnych państw członkowskich z partnerami na świecie, w ramach których Unia zajmuje jednolite stanowisko, lecz także działań na rzecz osiągnięcia odpowiedniej struktury instytucjonalnej odpowiadającej wspólnym interesom w globalnym kontekście<sup>(4)</sup>.

3.3.6. Ponadto należało uwzględnić w sensownych wypadkach rozszerzenie strefy euro. Niektóre kraje, zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej, wykazują pozytywne wskaźniki wyników gospodarczych i zostały dobrze ocenione podczas europejskiego semestru. Wydaje się, że mogłyby wesprzeć funkcjonowanie strefy euro i zwiększyć jej znaczenie w obrębie UE.

3.3.7. Na koniec, poparcie obywateli dla projektu UGW wymaga stworzenia instrumentów w celu zapewnienia demokratycznego charakteru decyzji dotyczących zarządzania gospodarczego oraz uzupełnienia jednolitego rynku solidnym filarem społecznym.

3.4. Za dość istotne dla funkcjonowania strefy euro EKES uważa propagowanie inwestycji oraz przeprowadzenie i wdrożenie reform strukturalnych, które można by jeszcze bardziej zdecydowanie promować podczas europejskiego semestru, zwłaszcza biorąc pod uwagę ramy jednolitego rynku. Inwestycje finansowane przez EBI, EFI lub EFIS wykazują pozytywne wyniki, w tym dla niezbędnych projektów regionalnych. Jednakże nadal jest ich zbyt mało, aby zniwelować niedobór inwestycji, zwłaszcza w czasach kryzysu. Instrumenty te powinny przyczynić się do stworzenia wystarczająco stabilnego systemu umożliwiającego dzielenie się publicznymi i prywatnymi źródłami finansowania. Trzeba wykorzystać

<sup>(4)</sup> Więcej szczegółów w Dz.U. C 177 z 18.5.2016 r., s. 16.

zarządzaną elastyczność w ramach paktu stabilności i wzrostu, aby można było zastosować złotą zasadę, zgodnie z którą inwestycje i powiązane z nimi wydatki bieżące powinny być wdrażane tak, by prowadziły do osiągnięcia przyszłych korzyści i skutków. Należy wyraźnie przenieść ukierunkowanie reform strukturalnych z poziomu poszczególnych państw członkowskich na ogólne funkcjonowanie jednolitego rynku.

3.4.1. Celem reform strukturalnych powinno być przede wszystkim zlikwidowanie istniejących zaburzeń równowagi i stworzenie warunków dla długofalowego rozwoju zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ. Wśród tych zaburzeń można wskazać coraz większe różnice w obrębie UE i państw członkowskich. Reformy strukturalne powinny prowadzić do przyjęcia środków uwzględniających kontekst ogólnounijny, a nie tylko jednostkowe potrzeby poszczególnych państw członkowskich.

3.4.2. Na poziomie UE reformy muszą być ukierunkowane nie tylko na krajowe priorytety polityczne, lecz także na szerszą perspektywę unijną, tj. projekty strategiczne będące w stanie stworzyć solidną wartość dodaną UE.

3.4.3. Reformom strukturalnym powinno towarzyszyć promowanie wysokiej jakości miejsc pracy ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedniego poziomu płac i pełnego poszanowania sprawiedliwości społecznej.

3.4.4. Nadal potrzeba wielu reform, by poprawić przepisy, które będą w stanie wspierać rozwój przedsiębiorstw i zapewniać odpowiednią ochronę obywateli. Wśród obszarów wymagających reform strukturalnych wymienić można przepisy dotyczące rozpoczynania działalności, pozwolenia na budowę, uzyskanie kredytu, handel ponadgraniczny, rejestrację własności i harmonizację przepisów podatkowych. Będzie to sprzyjać sprawnemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, a jednocześnie ograniczać przypadki szkodliwej konkurencji. Ważna rola przypada również warunkom publicznym i politycznym (tj. skuteczności i uczciwości w sektorze publicznym, pewności i stabilności w całym okresie realizacji projektu). W odniesieniu do powszechnej akceptacji tych reform należy zauważyć, jak skomplikowany proces kryje się za ich wdrażaniem, a ich wynik makroekonomiczny zależy od funkcjonowania wielu złożonych procesów na poziomie mikro. Wyjaśnienie tych skutków stanowi ważny warunek wstępny uzyskania poparcia publicznego dla tych reform. Poparcie to zaś wymaga, aby o instrumentach tworzonych z myślą o przyszłym funkcjonowaniu strefy euro decydowano w uprawniony, demokratyczny sposób, z poszanowaniem odpowiedniej równowagi między filarem gospodarczym a społecznym.

3.4.5. Istnieje przestrzeń dla wzmocnienia powiązań między potrzebą reform strukturalnych, europejskim semestrem, wieloletnimi ramami wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (lub bardziej ogólnie budżetu UE) oraz lepiej rozwiniętą i skuteczniejszą strefą euro. Zacieśnianie powiązania między reformami strukturalnymi a budżetem UE, które ma na celu wspieranie konwergencji w perspektywie średnio- i długoterminowej, jest ściśle związane z przewidywanym ograniczeniem polityki luzowania ilościowego prowadzonej przez EBC, gdy zaostrożona polityka monetarna stworzy więcej możliwości wykorzystania wpływów podatkowych.

3.5. Jednocześnie trzeba natężyć wysiłki zmierzające do osiągnięcia pozytywnej konwergencji warunków życia i standardów socjalnych oraz wynagrodzeń w obrębie państw członkowskich i między nimi. Stanowi to niezbędny warunek zwiększenia zaufania do UE i zagwarantowania przyszłości Europy. Europejski filar praw socjalnych powinien wspierać konwergencję.

3.5.1. W tym kontekście Komitet sugeruje, że potrzebujemy polityki, która wzmocni popyt wewnętrzny w UE i w strefie euro, a zwłaszcza w krajach o wysokich nadwyżkach na rachunku obrotów bieżących lub w handlu, tak aby przywrócić równowagę w strefie euro oraz w stosunkach z resztą świata.

3.5.2. Państwa członkowskie UE nie powinny opierać swoich strategii konkurencyjności na założeniu, że poziomy płac pozostaną na niskim poziomie. Skuteczny zestaw środków polityki gospodarczej powinien doprowadzić do ożywienia inwestycji w infrastrukturę, a zwiększenie wydatków na edukację, badania naukowe, szkolenia i umiejętności powinno znaleźć odzwierciedlenie we wzroście wydajności i silniejszym wzroście płac i dochodów, przy jednoczesnym uwzględnieniu cyklu życia, rozwoju kariery zawodowej i zmieniających się kosztów życia. Jednakże EKES uwzględnia różne sytuacje poszczególnych państw członkowskich i ich odpowiedzialność w pierwszym rzędzie za rozwiązanie tej kwestii za pośrednictwem nowoczesnych metod rokowań zbiorowych.

3.5.3. Sytuacja na rynku pracy w szeregu krajów strefy euro wskazuje na to, że oczekiwane reformy strukturalne w tym obszarze powinny skupiać się na ograniczeniu wysokiego poziomu zatrudnienia na czas określony, niedobrowolnej pracy w niepełnym wymiarze godzin i niskich płac oraz na promowaniu dobrej jakości zatrudnienia pracowników z wyższym poziomem wykształcenia i umiejętności. Nowy rodzaj reformy pracy powinien opierać się na rzetelnym dialogu społecznym i rokowaniach zbiorowych opartych na autonomii partnerów społecznych. W ten sposób nie tylko zwiększa się sprawiedliwość społeczną, lecz także sprzyja wydajności gospodarki.



3.6. W kontekście obecnych przepisów można wdrożyć zwłaszcza środki mające na celu przeprowadzenie reform strukturalnych i zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej. Kolejne wieloletnie ramy finansowe na okres po 2020 r. mogą dodatkowo wzmocnić te kroki. Z drugiej strony, dalsza konsolidacja strefy euro, ze wspólną polityką budżetową czy silniejszą obecnością euro na arenie międzynarodowej, wymaga wprowadzenia całkowicie nowych przepisów.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Z powodów wskazanych w niniejszej opinii EKES wzywa Komisję Europejską i Radę do uwzględnienia odpowiedniego pozytywnego kursu polityki budżetowej w zaleceniach w sprawie polityki gospodarczej strefy euro w 2018 r. Propozycja ta ma szczególne znaczenie w związku z potrzebą zapewnienia odpowiedniego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz sprawnego połączenia polityki gospodarczej i pieniężnej, których ekspansywnego charakteru nie da się przedłużyć w nieskończoność.

4.2. Komitet jest zdania, że podczas wdrażania popieranego przez niego planu inwestycyjnego dla Europy priorytetem powinny być projekty, które przestrzegają celów zrównoważonego rozwoju oraz uwzględniają odpowiedzialność społeczną i środowiskową.

4.3. EKES jest przekonany, że zmiany paradygmatu polityki gospodarczej UE w ostatnich miesiącach wyraźnie demonstrują wzrost politycznego poparcia dla podejścia prowadzącego do unii fiskalnej opartej na strefie euro. W związku z tym zaleca ściśle monitorowanie tego procesu i jest gotów wnieść wkład w położenie większego nacisku na integrację fiskalną jako wstępny warunek bardziej jednolitego otoczenia strefy euro. Istotne jest także obserwowanie, w jaki sposób znajdzie to odzwierciedlenie w ewentualnych zmianach w strukturach i systemach instytucjonalnych.

4.4. Komitet nadal uważa, że w czasach, gdy pogłębienie UGW znów stanowi główny priorytet, bardzo ważne jest, by nie lekceważyć procesów dotyczących skuteczniejszego i sprawniej funkcjonującego jednolitego rynku. Skuteczny i sprawnie działający jednolity rynek to podstawowy wymóg, zanim zaczniemy myśleć o pogłębionej UGW. UGW może spełnić oczekiwania odnośnie do związanych z nią korzyści jedynie pod warunkiem dalszego otwarcia i liberalizacji jednolitego rynku, wzmocnienia jego jednorodności oraz zniesienia widocznych i ukrytych krajowych barier ochronnych.

4.5. EKES zgadza się z opinią, że pogłębienie UGW musi również iść w parze z pośrednictwem finansowym. Najważniejsze elementy unii finansowej to unia bankowa i unia rynków kapitałowych. Unia bankowa dotyczy przede wszystkim stabilnych i przewidywalnych zachowań w sektorze bankowym. Musi również zostać wsparta odpowiednimi środkami finansowymi, by poradzić sobie z ewentualnymi przypadkami upadłości banków. Zaś unia rynków kapitałowych, nadal na wczesnym etapie rozwoju, jest rozumiana jako rozszerzenie możliwości przyznawania środków finansowych. Efekty lepszego funkcjonowania pośrednictwa finansowego powinno z kolei być widać w sferze realnych inwestycji.

4.6. Przyszłość Unii Europejskiej zależy również od wzmocnienia integracji i umacniania roli UE w kontekście globalnym. Jest to jeden z niewielu kluczowych priorytetów, zwłaszcza w chwili obecnej, i stanowi przedmiot wspólnego zainteresowania wszystkich państw członkowskich UE. Aby zrealizować ten cel, pożądane byłoby wzmocnienie wspólnej reprezentacji UE na scenie międzynarodowej i na tym szczeblu – promowanie i respektowanie wspólnych wartości, zasad i polityk, takich jak swoboda polityczna i gospodarcza oraz równość i sprawiedliwość społeczna, wartość swobodnego handlu i inwestycji, tworzenie warunków sprzyjających sprawiedliwej i otwartej konkurencji oraz wyeliminowanie nielegalnych i mających przestępczy charakter praktyk prowadzenia działalności gospodarczej, takich jak nadużywanie systemów podatkowych i procedur zamówień publicznych. Ponadto absolutnie zasadnicze znaczenie ma poszanowanie praw socjalnych i obywatelskich oraz podstawowych wymogów w zakresie norm środowiskowych.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego





ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)  
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**