



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 60

31 sierpnia 2017

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

526. sesja plenarna EKES-u w dniach 31 maja i 1 czerwca 2017 r.

2017/C 288/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sztuczna inteligencja: wpływ sztucznej inteligencji na jednolity rynek (cyfrowy), produkcję, konsumpcję, zatrudnienie i społeczeństwo” (Opinia z inicjatywy własnej)	1
2017/C 288/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej” (Opinia rozpoznawcza)	10

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

526. sesja plenarna EKES-u w dniach 31 maja i 1 czerwca 2017 r.

2017/C 288/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przyszli liderzy Europy: inicjatywa na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up«” [COM(2016) 733 final]	20
2017/C 288/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” [COM(2016) 799 final – 2016/0400 (COD)]	29

2017/C 288/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: a) „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym” [COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD)]; b) „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów” [COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD)]; c) „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram prawnych i operacyjnych europejskiej e-karty usług wprowadzonej rozporządzeniem ... [rozporządzenie ESCI]” [COM(2016) 823 final – 2016/0402 (COD)]; d) „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych mechanizmów administracyjnych” [COM(2016) 824 final – 2016/0403 (COD)]	43
2017/C 288/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w zakresie tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu” [COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS)]	52
2017/C 288/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/37/WE w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy” [COM(2017) 11 final – 2017/0004 (COD)]	56
2017/C 288/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski plan działań w sektorze obrony” [COM(2016) 950 final]	62
2017/C 288/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący małych gatunków pelagicznych w Morzu Adriatyckim i połowów tych zasobów” [COM(2017) 97 final – 2017/0043 (COD)]	68
2017/C 288/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2003/87/WE w celu kontynuowania obecnego ograniczenia zakresu działalności lotniczej i przygotowania do wdrożenia globalnego środka rynkowego od 2021 r.” [COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD)]	75
2017/C 288/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Przyspieszenie innowacji w dziedzinie czystej energii” [COM (2016) 763 final]	81
2017/C 288/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych – ważny krok w kierunku mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych«” [COM (2016) 766 final]	85
2017/C 288/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) [COM(2016) 861 final – 2016-379-COD]; Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylającego dyrektywę 2005/89/WE [COM(2016) 862 final – 2016-377-COD]; Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (wersja przekształcona) [COM(2016) 863 final – 2016-378-COD]; Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (wersja przekształcona) [COM(2016) 864 final – 2016-380-COD]”	91
2017/C 288/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Drugie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej«” (COM(2017) 53 final) – „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych«” (COM(2017) 57 final)	100

2017/C 288/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne oraz swobodnego przepływu takich danych i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 45/2001 i decyzję nr 1247/2002/WE” [COM(2017) 8 <i>final</i> – 2017/0002 (COD)]	107
2017/C 288/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/59/WE w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób oraz dyrektywę 2006/126/WE w sprawie praw jazdy” [COM(2017) 47 <i>final</i> – 2017/0015 (COD)]	115
2017/C 288/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady »W stronę strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych«” [JOIN(2016) 29 <i>final</i>]	120
2017/C 288/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki zarządzania, ochrony i kontroli obowiązujące na obszarze konwencji Regionalnej Organizacji ds. Zarządzania Rybołówstwem na Południowym Pacyfiku (SPRFMO)” [COM(2017) 128 <i>final</i> – 2017/0056 COD]	129
2017/C 288/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego współczynnik korygujący do płatności bezpośrednich przewidziany w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2017” [COM(2017) 150 <i>final</i> – 2017/0068 COD]	130

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

526. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 31 MAJA I 1 CZERWCA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sztuczna inteligencja: wpływ sztucznej inteligencji na jednolity rynek (cyfrowy), produkcję, konsumpcję, zatrudnienie i społeczeństwo”**(Opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 288/01)

Sprawozdawca: **Catelijne MULLER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	159/3/14
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Sztuczna inteligencja przechodzi obecnie wiele istotnych zmian i w szybkim tempie znajduje zastosowania w życiu społeczeństwa. Wielkość rynku sztucznej inteligencji wynosi około 664 mln USD i oczekuje się jego wzrostu do 38,8 mld USD do 2025 r. Jako że sztuczna inteligencja może nieść zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla społeczeństwa, EKES wyraźnie zobowiązał się do uważnego śledzenia rozwoju sytuacji w dziedzinie sztucznej inteligencji nie tylko z technicznego, lecz również etycznego i społecznego punktu widzenia, a także pod kątem bezpieczeństwa.

1.2. EKES, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE, będzie w najbliższym czasie nadawać kształt **społecznej debacie** na temat sztucznej inteligencji, centralizować ją i stymulować, angażując wszystkie zainteresowane strony: decydentów politycznych, przedstawicieli przemysłu, partnerów społecznych, konsumentów, organizacje pozarządowe, placówki oświatowe i zakłady opieki zdrowotnej, ekspertów i nauczycieli akademickich z różnych dziedzin (w tym takich, jak sztuczna inteligencja, bezpieczeństwo, etyka, ekonomia, nauki o pracy, nauki prawne, nauki behawioralne, psychologia, filozofia).

1.3. O ile dyskusja na temat superinteligencji jest ważna, to jednak obecnie dominuje i przyćmiewa debatę nad skutkami dzisiejszych zastosowań sztucznej inteligencji. Zadaniem i celem tego procesu będzie zatem m.in. pogłębienie i poszerzenie wiedzy o sztucznej inteligencji, a tym samym przyczynienie się do opartej na faktach, wyważonej debaty, w której będzie można uniknąć zarówno uprawiania czarnowidztwa, jak i skrajnej relatywizacji. EKES tym samym wniesie wkład w promowanie rozwoju sztucznej inteligencji służącej ludzkości. Niemniej jednak ważnym zadaniem i celem tego procesu będzie również rozpoznawanie, nazywanie i śledzenie przełomowych zmian w rozwoju sztucznej inteligencji i związanych z tym rozwojem, tak by móc się nimi zająć w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie. Powinno to doprowadzić do zwiększenia społecznego zaangażowania, zaufania i wsparcia na rzecz dalszego zrównoważonego rozwoju i wdrażania sztucznej inteligencji.

1.4. Wpływ sztucznej inteligencji ma charakter transgraniczny, zatem należy też ustalić ramy polityczne wykraczające poza poziom krajowy. EKES zaleca, by **UE przyjęła rolę światowego lidera** w ustalaniu jednolitych, globalnych ram polityki w odniesieniu do sztucznej inteligencji, zgodnych z europejskimi wartościami i prawami podstawowymi. EKES może i chce wnieść wkład w ten proces.

1.5. EKES wskazuje na **11 dziedzin**, w których sztuczna inteligencja stwarza obecnie wyzwania społeczne: etyka; bezpieczeństwo; prywatność; przejrzystość i możliwość wyjaśnienia; praca; kształcenie i umiejętności; (nie)równość i włączenie społeczne; ramy prawne i regulacyjne; sprawowanie rządów i demokracja; prowadzenie wojen; superinteligencja. EKES przedstawia następujące zalecenia.

1.6. EKES zaleca przyjęcie podejścia do sztucznej inteligencji opartego na ludzkiej kontroli (**human-in-command**), obejmującego zwłaszcza odpowiedzialne, bezpieczne i pożyteczne rozwijanie sztucznej inteligencji oraz zakładającego, że maszyny pozostają maszynami, a człowiek jest cały czas w stanie zachować nad nimi kontrolę.

1.7. EKES wzywa do opracowania **kodeksu etycznego** w zakresie rozwoju, wdrażania i stosowania sztucznej inteligencji, tak by systemy sztucznej inteligencji w całym procesie operacyjnym były zgodne z zasadami godności człowieka, integralności, wolności, prywatności, różnorodności kulturowej i płciowej oraz podstawowych praw człowieka.

1.8. EKES wzywa do opracowania **procedur standaryzacji** w celu weryfikacji, walidacji i kontroli systemów sztucznej inteligencji w oparciu o szeroki wachlarz norm dotyczących bezpieczeństwa, przejrzystości, zrozumiałości i możliwości wyjaśnienia funkcjonowania, a także wartości etycznych.

1.9. EKES opowiada się za **europejską infrastrukturą sztucznej inteligencji**, składającą się z opartych na otwartym oprogramowaniu i zapewniających poszanowanie prywatności środowisk uczenia się, środowisk testowych w rzeczywistych warunkach i zbiorów wysokiej jakości danych do tworzenia i treningu systemów sztucznej inteligencji. EKES wskazuje na przewagę (konkurencyjną) na rynku globalnym, jaką UE mogłaby uzyskać dzięki opracowaniu i promowaniu europejskich odpowiedzialnych systemów sztucznej inteligencji, wyposażonych w europejskie certyfikaty i znakowanie odnoszące się do sztucznej inteligencji.

1.10. UE, rządy krajowe i partnerzy społeczni powinni wspólnie określić, na jakie **sektory rynku pracy**, w jakim stopniu i w jakim terminie wywrze wpływ sztuczna inteligencja, oraz poszukiwać rozwiązań mających na celu złagodzenie skutków w zakresie zatrudnienia, charakteru pracy, systemów socjalnych i (nie)równości. Przy tym należy inwestować w te sektory rynku pracy, na które sztuczna inteligencja ma niewielki wpływ lub nie ma żadnego wpływu.

1.11. EKES zaleca, by te zainteresowane podmioty wspólnie zaangażowały się na rzecz **komplementarnych systemów sztucznej inteligencji i ich współtworzenia** w miejscu pracy, np. zespołów człowiek–maszyna, w ramach których sztuczna inteligencja uzupełnia i ulepsza pracę człowieka. Zainteresowane podmioty muszą też inwestować w **uczenie się, kształcenie i szkolenie formalne i nieformalne**, aby każdy mógł pracować ze sztuczną inteligencją, a także rozwijać umiejętności, których sztuczna inteligencja nie przejmie lub nie będzie w stanie przejąć.

1.12. Już teraz konieczna jest **konkretna ocena ustawodawstwa i uregulowań UE** w sześciu dziedzinach wskazanych przez STOA (Grupa Weryfikacji Rozwiązań Naukowych i Technologicznych), które mogą wymagać przeglądu lub dostosowania. EKES może i pragnie odgrywać pewną rolę w tym procesie oceny. EKES jest przeciwny wprowadzeniu formy osobowości prawnej dla robotów lub sztucznej inteligencji. Podkopano by w ten sposób zapobiegawcze, korygujące działanie prawa odpowiedzialności cywilnej; istniałaby też pokusa nadużycia, zarówno przy opracowywaniu sztucznej inteligencji, jak i korzystaniu z niej, a zarazem stworzono by możliwości nadużyć.

1.13. Należy aktywnie promować i wspierać, zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych, rozwój **zastosowań sztucznej inteligencji, które służą społeczeństwu**, promując integrację społeczną i polepszając jakość życia ludzi. Komisja Europejska powinna w ramach swoich programów finansować badania nad skutkami społecznymi sztucznej inteligencji, jak również finansowanych przez UE innowacji w zakresie sztucznej inteligencji.

1.14. EKES popiera apel Human Rights Watch i innych organizacji o wprowadzenie **zakazu stosowania autonomicznych systemów broni**. Z zadowoleniem przyjmuje zapowiadane konsultacje na ten temat na forum ONZ, aczkolwiek uważa, że ich przedmiotem powinny stać się także zastosowania sztucznej inteligencji w wojnach cybernetycznych.

2. Sztuczna inteligencja

2.1. Nie istnieje powszechnie przyjęta, precyzyjna definicja sztucznej inteligencji. Pojęcie to obejmuje cały szereg (pod) dziedzin, takich jak: „ucząca się” architektura systemów obliczeniowych (*cognitive computing* – algorytmy rozumujące i rozumiejące na wyższym, tzn. bardziej ludzkim, poziomie), uczenie maszynowe (algorytmy, które same uczą się wykonywać zadania), rozszerzona inteligencja (*augmented intelligence* – współpraca między człowiekiem i maszyną), robotyka oparta na sztucznej inteligencji (sztuczna inteligencja wbudowana w roboty). Głównym celem badań i rozwoju w zakresie sztucznej inteligencji jest jednak automatyzacja inteligentnych zachowań, takich jak rozumowanie, gromadzenie informacji, planowanie, uczenie się, komunikacja, manipulowanie, sygnalizowanie, a nawet tworzenie, marzenie i postrzeganie.

2.2. Zasadniczo różni się dwa rodzaje sztucznej inteligencji: wąską sztuczną inteligencję (*narrow AI*) i ogólną sztuczną inteligencję (*general AI*). Wąska sztuczna inteligencja jest w stanie wykonywać konkretne zadania. Ogólna sztuczna inteligencja jest zdolna wykonać każde zadanie umysłowe, jakie może wykonać człowiek.

2.3. W ostatnim czasie poczyniono znaczne postępy na polu wąskiej sztucznej inteligencji, w szczególności dzięki wzrostowi mocy obliczeniowej komputerów, dzięki dostępności wielkich zbiorów danych i rozwojowi uczenia maszynowego (*machine learning*). Uczenie maszynowe obejmuje algorytmy, które same mogą uczyć się wykonywania konkretnych zadań, a przy tym nie muszą zostać do tego celu zaprogramowane. Metoda ta polega na przetwarzaniu danych treningowych, na podstawie których algorytm uczy się rozpoznawać wzorce i określać zasady. Uczenie głębokie, rodzaj uczenia maszynowego, wykorzystuje struktury (*neural networks* – sieci neuronowe), których działanie jest zbliżone do działania ludzkiego mózgu i które uczą się dzięki ćwiczeniu i informacjom zwrotnym. Dzięki tej ewolucji systemy sztucznej inteligencji (za pośrednictwem algorytmów) mogą stać się autonomiczne i zdolne do samodzielnego uczenia się i dostosowywania się.

2.4. Od pewnego czasu badania naukowe i rozwój w dziedzinie sztucznej inteligencji koncentrują się przede wszystkim na takich procesach, jak rozumowanie, gromadzenie wiedzy, planowanie, komunikacja i percepcja (wzrokowa, słuchowa i sensoryczna). Doprowadziło to do opracowania bardzo licznych zastosowań sztucznej inteligencji, jak np. wirtualni asystenci, samochody autonomiczne, automatyczna agregacja wiadomości, rozpoznawanie mowy, oprogramowanie tłumaczeniowe, oprogramowanie do syntezy mowy (*text-to-speak*), zautomatyzowane transakcje finansowe, przedprocesowe przedstawienie dowodów elektronicznych w sądownictwie (*e-discovery*) itd.

2.5. EKES zwraca uwagę, że w ostatnim czasie liczba zastosowań i inwestycji w dziedzinie sztucznej inteligencji rośnie w tempie wykładniczym. Wielkość rynku sztucznej inteligencji wynosi obecnie około 664 mln USD i oczekuje się jego wzrostu do 38,8 mld USD w 2025 r.

3. Szanse i zagrożenia związane ze sztuczną inteligencją

3.1. Niemal nikt nie wątpi, że sztuczna inteligencja może przynieść społeczeństwu znaczne korzyści. Wystarczy pomyśleć o zastosowaniach, które pozwolą osiągnąć zrównoważone rolnictwo, bezpieczniejszy ruch drogowy, bezpieczniejszy system finansowy, bardziej przyjazne środowisku procesy produkcyjne, postępy w medycynie, większe bezpieczeństwo w miejscu pracy, bardziej zindywidualizowane kształcenie, lepsze sądownictwo czy bezpieczniejsze społeczeństwo. Sztuczna inteligencja przyczyni się nawet może do wykorzenienia chorób i ubóstwa. Może także istotnie przyczynić się do rozwoju przemysłu i poprawy konkurencyjności UE.

3.2. Podobnie jak każda technologia przełomowa, sztuczna inteligencja niesie jednak z sobą także zagrożenia i złożone wyzwania polityczne w kontekście takich zagadnień, jak bezpieczeństwo i możliwość zachowania kontroli, aspekty społeczno-ekonomiczne, etyka i prywatność, niezawodność itp.

3.3. Znaleźliśmy się w kluczowym momencie, w którym trzeba określić warunki (konieczne) obecnego i przyszłego rozwoju i wdrażania sztucznej inteligencji. Te korzyści mogą być trwałe tylko pod warunkiem, że należyce stawi się czoła związanym ze sztuczną inteligencją wyzwaniom. W tym celu należy dokonać wyborów politycznych.

a) Etyka

3.4. Rozwój sztucznej inteligencji pociąga za sobą cały szereg kwestii etycznych. W jaki sposób autonomiczna (samoucząca się) sztuczna inteligencja wpływa na naszą osobistą integralność, autonomię, godność, niezależność, równość, bezpieczeństwo, wolność wyboru? Jak zadbać o to, by nasze podstawowe normy, wartości i prawa człowieka były nadal respektowane i gwarantowane?

3.5. Należy dodać, że obecnie sztuczna inteligencja jest rozwijana w jednorodnym środowisku złożonym przeważnie z młodych, białych mężczyzn, przez co wpisuje się w nią (świadomie czy nie) różnice kulturowe i związane z płcią społeczno-kulturową, między innymi dlatego, że systemy sztucznej inteligencji uczą się na podstawie danych treningowych. Dane te muszą być prawidłowe, a także cechować się wysoką jakością i bezstronnością oraz być zróżnicowane i wystarczająco gruntowne. Powszechnie sądzi się, że dane są z definicji obiektywne, jest to jednak mylne wyobrażenie. Łatwo jest nimi manipulować, mogą być tendencyjne, odzwierciedlać uprzedzenia i preferencje kulturowe, płciowe i inne oraz zawierać błędy.

3.6. Opracowywane dziś systemy sztucznej inteligencji nie mają w sobie wartości etycznych. To my, ludzie, musimy wprowadzić je do tych systemów i do środowiska, w którym są wykorzystywane. Rozwój, wdrażanie i stosowanie systemów sztucznej inteligencji (tak publicznych, jak komercyjnych) powinny mieć miejsce w granicach naszych podstawowych norm, wartości, swobód i praw człowieka. W związku z tym EKES wzywa do opracowania i ustanowienia jednolitego globalnego kodeksu etycznego w zakresie rozwoju, wdrażania i stosowania sztucznej inteligencji.

b) Bezpieczeństwo

3.7. Wykorzystywanie sztucznej inteligencji w świecie realnym pociąga za sobą bez wątpienia kwestie bezpieczeństwa. Można dokonać rozróżnienia między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym.

- *Bezpieczeństwo wewnętrzne:* Czy dany system sztucznej inteligencji jest wystarczająco odporny, aby mógł (dalej) prawidłowo funkcjonować? Czy algorytm jest odpowiednio zaprogramowany? Czy się nie zawiesza? Czy jest odporny na ataki hakerów? Czy jest skuteczny? Czy jest niezawodny?
- *Bezpieczeństwo zewnętrzne:* Czy system sztucznej inteligencji jest bezpieczny w użytkowaniu w społeczeństwie? Czy funkcjonuje bezpiecznie nie tylko w normalnych warunkach, lecz także w sytuacjach nieznanach, krytycznych czy nieprzewidywalnych? Jaki wpływ na bezpieczeństwo ma zdolność samouczenia się, także jeśli system dalej się uczy po jego wprowadzeniu do użytku?

3.8. EKES uważa, że systemy sztucznej inteligencji mogą być wprowadzane do użytku tylko wtedy, gdy spełniają szczegółowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Te wymagania powinny zostać wspólnie określone przez decydentów politycznych, specjalistów od sztucznej inteligencji i bezpieczeństwa, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

c) Przejrzystość, zrozumiałość, kontrolowalność i możliwość wyjaśnienia funkcjonowania systemów sztucznej inteligencji

3.9. Akceptacja oraz trwały rozwój i stosowanie sztucznej inteligencji zależą od możliwości rozumienia, kontrolowania i wyjaśnienia funkcjonowania, działań i decyzji systemów sztucznej inteligencji, również po fakcie.

3.10. Działania i decyzje systemów sztucznej inteligencji (w oparciu o inteligentne algorytmy) w coraz większym stopniu wpływają na życie ludzi. Przykładem jest wykorzystanie sztucznej inteligencji w działaniach policji w oparciu o dane wywiadowcze, w ocenie wniosków o pożyczki hipoteczne lub w procesie udzielania zgody na objęcie ubezpieczeniem. Kluczowe znaczenie mają tutaj zrozumiałość, kontrolowalność i możliwość wyjaśnienia procesu decyzyjnego funkcjonowania systemu sztucznej inteligencji.

3.11. Już teraz wiele systemów sztucznej inteligencji jest bardzo trudnych do zrozumienia dla użytkowników. Coraz częściej jednak w tej samej sytuacji znajdują się także twórcy systemów. W szczególności sieci neuronowe często stanowią swoiste czarne skrzynki, gdzie zachodzą procesy (decyzyjne), których nie da się już zrozumieć i dla których nie istnieją mechanizmy wyjaśniające.

3.12. EKES opowiada się za przejrzystymi, zrozumiałymi i kontrolowalnymi systemami sztucznej inteligencji, których funkcjonowanie można także wyjaśnić po fakcie. Ponadto należy ustalić, jakie procesy decyzyjne można powierzyć sztucznej inteligencji, a jakie nie, oraz kiedy powinna być pożądana lub wymagana interwencja człowieka.

d) Prywatność

3.13. Ochrona prywatności w przypadku systemów sztucznej inteligencji dostarcza powodów do niepokoju. Wiele produktów (konsumpcyjnych) posiada już wbudowaną sztuczną inteligencję: urządzenia gospodarstwa domowego, zabawki, samochody, monitory zdrowia, smartfony. Wszystkie te produkty przekazują dane (często dane osobowe) do opartej na chmurze obliczeniowej platformy producenta. Biorąc zwłaszcza pod uwagę, że handel danymi dzisiaj kwitnie, co oznacza, że generowane dane nie pozostają u producenta, lecz są sprzedawane osobom trzecim, rodzi się problem, czy prywatność podlega dostatecznej ochronie.

3.14. Sztuczna inteligencja może również dzięki analizie ogromnej ilości danych (często) osobowych wpływać na decyzje ludzi w wielu dziedzinach (od decyzji zakupowych po decyzje wyborcze i referenda). Szczególnie podatną grupą są dzieci. EKES jest szczególnie zaniepokojony zastosowaniami sztucznej inteligencji, które wyraźnie nakierowane są na wpływanie na zachowanie i pragnienia dzieci.

3.15. Należy zapobiec sytuacji, w której zastosowanie sztucznej inteligencji w odniesieniu do danych osobowych ograniczyłoby rzeczywistą lub postrzeganą swobodę jednostek. Ogólne rozporządzenie UE o ochronie danych przewiduje znaczący poziom ochrony prywatności danych osobowych dostarczanych drogą elektroniczną. Należy jednak uważnie monitorować, czy wobec rozwoju sztucznej inteligencji dostatecznie zagwarantowane jest w praktyce prawo zainteresowanych osób do świadomej zgody i swobody wyboru w przypadku przekazywania danych, a także prawo dostępu do przekazanych danych, ich modyfikacji i weryfikacji.

e) Normy, standardy i infrastruktura

3.16. W oparciu o szeroki wachlarz standardów należy opracować nowe procedury standaryzacji w celu weryfikacji i walidacji systemów sztucznej inteligencji, aby można było oceniać i kontrolować bezpieczeństwo, przejrzystość i zrozumiałość systemów sztucznej inteligencji, możliwość wyjaśnienia ich funkcjonowania oraz ich odpowiedzialność etc.

3.17. EKES opowiada się za tym, by UE opracowała własną infrastrukturę sztucznej inteligencji, składającą się z opartych na otwartym oprogramowaniu i zapewniających poszanowanie prywatności środowisk uczenia się i zbiorów wysokiej jakości danych do tworzenia i trenowania systemów sztucznej inteligencji. Dzięki promowaniu europejskich odpowiedzialnych systemów sztucznej inteligencji UE mogłaby również uzyskać przewagę (konkurencyjną) na rynku globalnym. Komitet zaleca, by zbadać przy okazji możliwość utworzenia europejskiego systemu certyfikacji i znakowania sztucznej inteligencji.

f) Wpływ na pracę, zatrudnienie, warunki pracy i systemy zabezpieczenia społecznego

3.18. Opinie są podzielone w kwestii tego, jak szybko i w jakim zakresie wpływ ten się zaznaczy, jednak jest rzeczą oczywistą, że sztuczna inteligencja wpłynie na wielkość zatrudnienia oraz na rodzaj i charakter wielu miejsc pracy, a tym samym również na systemy zabezpieczenia społecznego.

3.19. Erik Brynjolfsson i Andrew McAfee z MIT nazywają współczesne przemiany technologiczne (obejmujące też sztuczną inteligencję) drugim wiekiem maszyny. Są jednak dwie istotne różnice: (i) „dawne” maszyny zastępowały przede wszystkim siłę mięśni, tymczasem nowe zastępują potencjał umysłowy i umiejętności poznawcze, zatem dotknięte zostaną nie tylko osoby nisko wykwalifikowane („niebieskie kołnierzyki”), średnio i wysoko wykwalifikowane („białe kołnierzyki”); (ii) sztuczna inteligencja to technologia o ogólnym przeznaczeniu, która oddziałuje na prawie wszystkie sektory równocześnie.

3.20. Sztuczna inteligencja może przynosić znaczne korzyści, kiedy będzie wykorzystywana do wykonywania niebezpiecznej, ciężkiej, wyczerpującej, brudnej, nieprzyjemnej, powtarzalnej lub nudnej pracy. Ale systemy sztucznej inteligencji mogą też w coraz większym stopniu wykonywać pracę, która może podlegać rutynizacji, pracę polegającą na przetwarzaniu i analizie danych lub pracę, w której dużą rolę odgrywa planowanie lub przewidywanie – tzn. prace, które często wykonywane są przez ludzi wysoko wykwalifikowanych.

3.21. Większość miejsc pracy obejmuje jednak działania różnego typu. Prawdopodobieństwo, że sztuczna inteligencja lub roboty mogłyby przejąć wszystkie zadania jakieś osoby, wydaje się niewielkie. Wszelako praktycznie każdy zostanie skonfrontowany z automatyzacją niektórych części swojej funkcji. Czas, jaki się w ten sposób zyska, można przeznaczyć na inne zadania, pod warunkiem że władze publiczne i partnerzy społeczni podejmą niezbędne wysiłki w tym kierunku. Należy przy tym mieć na uwadze wpływ, jaki te zmiany mogą wywrzeć na menedżerów i specjalistów, i zwiększać ich zaangażowanie, tak by nie padali ofiarą zmian, lecz w dalszym ciągu nad nimi panowali.

3.22. Ponadto pojawią się też nowe miejsca pracy. Nikt nie jest jednak w stanie przewidzieć, jakie to będą stanowiska, ile ich będzie ani jak szybko to nastąpi. Spółkom takim jak Google i Facebook udaje się tworzyć gigantyczną wartość z pomocą stosunkowo małej liczby pracowników. Poza tym nowe miejsca pracy nie zawsze cechują się wysoką jakością. Można się obawiać, że wraz z dalszym rozwojem sztucznej inteligencji wkrótce pozostaną już tylko nisko płatne minizadania dla coraz liczniejszej grupy elastycznych pracowników (*flex workers*).

3.23. Sztuczna inteligencja będzie miała wpływ nie tylko na ilość dostępnej pracy, lecz także na rodzaj istniejącej pracy. Systemy sztucznej inteligencji oferują coraz więcej możliwości w zakresie śledzenia i monitorowania pracowników, co stawia pod znakiem zapytania autonomię i prywatność. Praca już teraz często jest określana i rozdzielana za pomocą algorytmów, bez interwencji człowieka, co wpływa na charakter i warunki pracy. Przy korzystaniu ze sztucznej inteligencji istnieje także ryzyko zubożenia wykonywanych czynności i utraty kluczowych umiejętności.

3.24. Faktem pozostaje jednak, że technika nie przejmie nad nami kontroli. Rządy i partnerzy społeczni mają możliwość określania sposobu, w jaki sztuczna inteligencja będzie dalej rozwijana i stosowana w procesie pracy, powinni więc w pełni wykorzystywać tę możliwość. Zarazem trzeba skupiać się nie tylko na tym, co może sztuczna inteligencja, lecz także właśnie na tym, co potrafią ludzie (kreatywność, empatia, współpraca) i jakie zadania sami chcemy dalej wykonywać, oraz należy poszukiwać możliwości ulepszania współpracy między człowiekiem i maszyną (komplementarność).

3.25. Inteligencja rozszerzona (*augmented intelligence* – komplementarność), w ramach której człowiek i maszyna współpracują ze sobą i wzajemnie się wzmacniają, jest najciekawszym zastosowaniem sztucznej inteligencji, ponieważ chodzi tutaj o człowieka wraz z maszyną, w przeciwieństwie do człowieka zamiast maszyny. Bardzo ważne jest jednak współtworzenie: w rozwój takich komplementarnych systemów sztucznej inteligencji należy włączyć pracowników, aby były one użyteczne i aby pracownik zachował wystarczającą autonomię i kontrolę (*human-in-command*) oraz odczuwał dostateczne spełnienie i przyjemność w pracy.

g) **Kształcenie i umiejętności**

3.26. Aby umożliwić ludziom dostosowywanie się do szybkich przemian zachodzących na polu sztucznej inteligencji, niezbędne jest utrzymanie lub zdobycie umiejętności cyfrowych. Komisja Europejska zdecydowanie zaangażowała się na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych, inicjując Koalicję na rzecz umiejętności cyfrowych i zatrudnienia. Jednak nie każdy będzie w stanie programować bądź zostać programistą lub też nie każdego będzie to interesowało. Dlatego powinna istnieć możliwość ukierunkowania polityki i środków finansowych także na kształcenie i rozwój umiejętności w dziedzinach, które nie będą zagrożone przez systemy sztucznej inteligencji (np. zadania, w przypadku których kluczowe znaczenie ma ludzka interakcja bądź człowiek i maszyna współpracują ze sobą lub w przypadku których chcielibyśmy, aby nadal wykonywał je człowiek).

3.27. W przypadku gdy stawia się na komplementarność człowieka i sztucznej inteligencji (rozszerzona inteligencja), należy zapewnić każdemu, i to od najmłodszych lat, kształcenie w zakresie obchodzenia się i współpracy ze sztuczną inteligencją, tak aby człowiek mógł zachować w swojej pracy autonomię i kontrolę (*human-in-command*). Szczególnie ważna jest przy tym edukacja w dziedzinie etyki i prywatności, dlatego że sztuczna inteligencja ma znaczny wpływ w tych obszarach.

h) **Dostępność, (nie)równość społeczna, włączenie społeczne, dystrybucja**

3.28. Lwia część procesów rozwoju sztucznej inteligencji i wszystkie powiązane z tym elementy (platformy rozwoju, dane, wiedza, *know how*) znajdują się w rękach pięciu wielkich firm technologicznych (Amazon, Apple, Facebook, Google, Microsoft). Choć spółki te opowiadają się za otwartym rozwojem sztucznej inteligencji, a niektóre z nich udostępniają swoje platformy rozwoju sztucznej inteligencji jako otwarte oprogramowanie, nie gwarantuje to pełnej dostępności systemów sztucznej inteligencji. UE, decydenci międzynarodowi i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają tutaj do odegrania ważną rolę polegającą na dopilnowaniu, by systemy sztucznej inteligencji były dostępne dla wszystkich i by ich rozwój odbywał się w otwartym środowisku.

3.29. Uprzywilejowujące kapitał przemiany technologiczne, w ramach których innowacje oferują korzyści przede wszystkim właścicielom innowacji, pogarszają pozycję siły roboczej względem kapitału. Zmiana technologiczna może również prowadzić do nierówności (w zakresie dochodów) między ludźmi (zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym i ogólnosięciowym). Sztuczna inteligencja może jeszcze te trendy wzmocnić.

3.30. Ważne jest, by uważnie śledzić te trendy i odpowiednio na nie reagować. Postuluje się już opodatkowanie sztucznej inteligencji, dywidendę od sztucznej inteligencji lub podział własności systemów sztucznej inteligencji między pracowników i pracodawców. Coraz częściej mówi się też o potrzebie bezwarunkowego dochodu podstawowego.

3.31. EKES we wcześniejszej opinii⁽¹⁾ wspominał już o możliwości wprowadzenia dywidendy cyfrowej i jej równego podziału w celu osiągnięcia pozytywnych skutków dla wzrostu gospodarczego. EKES przywiązuje dużą wagę do badań naukowych nad wszystkimi tymi rozwiązaniami, w których trzeba znaleźć równowagę między rozwojem sztucznej inteligencji służącym człowiekowi a ewentualnymi utrudnieniami będącymi skutkiem tych rozwiązań. Trzeba też wyeliminować pokusę nadużycia polegającą na tym, że odpowiedzialność za systemy sztucznej inteligencji byłaby przesuwana na podmiot, którego nie można by skutecznie pociągnąć do odpowiedzialności.

⁽¹⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

i) Ramy prawne i regulacyjne

3.32. Sztuczna inteligencja ma poważne implikacje dla istniejących ram prawnych i regulacyjnych. Grupa Weryfikacji Rozwiązań Naukowych i Technologicznych (STOA) Parlamentu Europejskiego opublikowała w czerwcu 2016 r. zestawienie aktów ustawodawczych i regulacji, na które wywrą wpływ przemiany zachodzące w sferze robotyki, systemów cyberfizycznych i sztucznej inteligencji. STOA wskazuje sześć obszarów – transport, systemy podwójnego zastosowania, swobody obywatelskie, bezpieczeństwo, zdrowie, energia – w odniesieniu do których być może trzeba będzie zmienić lub dostosować łącznie aż 39 unijnych rozporządzeń, dyrektyw, deklaracji i komunikatów, obok Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Należy szybko i zdecydowanie zająć się tym przeglądem, a EKES może i pragnie odgrywać istotną rolę w tym procesie.

3.33. Wiele dyskutuje się o tym, kogo można pociągnąć do odpowiedzialności w sytuacji, gdy system sztucznej inteligencji spowoduje szkodę; zwłaszcza w wypadku, gdy chodzi o system samouczący się, który po wprowadzeniu do użytku dalej się uczy. Parlament Europejski przedstawił zalecenia dotyczące przepisów prawa cywilnego w zakresie robotyki, proponując m.in. zbadanie możliwości wprowadzenia tzw. *e-osobowości* dla robotów, w związku z czym mogłyby one ponosić odpowiedzialność cywilną za szkody przez siebie spowodowane. EKES sprzeciwia się wszelkim formom osobowości prawnej dla robotów i (systemów) sztucznej inteligencji, jako że niesie to ze sobą niedopuszczalną pokusę nadużycia. Prawo odpowiedzialności cywilnej ma korygujące, zapobiegawcze działanie, które jednak może zniknąć z chwilą, gdy producent przestanie ponosić ryzyko odpowiedzialności cywilnej, ponieważ to zostanie przeniesione na robota (czy na system sztucznej inteligencji). Istnieje ponadto ryzyko niewłaściwego stosowania i nadużywania takiej formy prawnej. Porównanie z ograniczoną odpowiedzialnością spółek jest nieuzasadnione, ponieważ w tym wypadku odpowiedzialna jest ostatecznie zawsze osoba fizyczna. Należy w związku z tym przeanalizować, w jakim stopniu obowiązujące krajowe i unijne prawodawstwo, regulacje i orzecznictwo w dziedzinie odpowiedzialności (za produkt i na zasadzie ryzyka) i własnej winy adekwatnie odpowiadają na to pytanie, a jeśli konkluzje będą negatywne, to jakie rozwiązania prawne byłyby tutaj pożądane.

3.34. Aby można było przyjąć właściwe podejście do prawodawstwa i regulacji w zakresie sztucznej inteligencji, trzeba ponadto uzyskać jasne wyobrażenie tego, co sztuczna inteligencja potrafi już dziś robić, czego nie potrafi oraz do czego prawdopodobnie będzie zdolna w krótkim, średnim i długim okresie.

3.35. Sztuczna inteligencja wykracza poza granice. Ważne jest zatem, aby zbadać konieczność wprowadzania ogólnościowych regulacji, jako że przepisy regionalne nie wystarczą, a nawet prowadziłyby do niepożądanych skutków. Zważywszy na sprawdzony unijny system norm dotyczących bezpieczeństwa i produktów, protekcyjnistyczne zakusy na innych kontynentach, wysoki poziom wiedzy w Europie, system europejskich praw podstawowych i wartości społecznych oraz dialog społeczny, EKES zaleca, by UE przejęła wiodącą rolę w ustanawianiu światowych, jednolitych ram politycznych w dziedzinie sztucznej inteligencji oraz by przyspieszała ten proces.

j) Sposób sprawowania rządów i demokracja

3.36. Zastosowania sztucznej inteligencji mogą przyczynić się do większego zaangażowania obywateli w politykę władz publicznych i do większej przejrzystości procesu podejmowania decyzji. EKES wzywa UE i rządy krajowe do wykorzystywania sztucznej inteligencji w tym celu.

3.37. EKES wyraża zaniepokojenie z powodu ukierunkowanego korzystania z systemów sztucznej inteligencji (w postaci inteligentnych algorytmów) do agregacji wiadomości, np. w mediach społecznościowych, co, jak się wydaje, doprowadziło do ograniczenia przepływu informacji i pogłębienia podziału społeczeństwa (przykładem bańki filtrujące – *filter bubbles* – i fałszywe wiadomości na Twitterze i Facebooku w czasie wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych).

3.38. EKES jest również zaniepokojony sygnałami, że systemy sztucznej inteligencji mogły zostać wykorzystane do wywierania wpływu na zachowania (wyborcze) ludzi. Za pomocą inteligentnych algorytmów można przewidywać preferencje i zachowania ludzi i na nie w ukierunkowany sposób wpływać. Stanowi to zagrożenie dla sprawiedliwej i otwartej demokracji. W dzisiejszych czasach polaryzacji oraz demontażu instytucji międzynarodowych precyzja i moc tego rodzaju technologii na usługach propagandy może w szybkim tempie pogłębić dezorganizację społeczeństwa. Jest to jeden z powodów, dlaczego konieczne są normy przejrzystości i kontrolowalności (inteligentnych) algorytmów.

k) Prowadzenie wojen

3.39. Strony konwencji Narodów Zjednoczonych o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych postanowiły zwrócić się do ekspertów, by w 2017 r. omówili między sobą konsekwencje związane z istnieniem broni autonomicznej. EKES przyjmuje ten fakt z zadowoleniem i popiera apel Human Rights Watch i innych organizacji o wprowadzenie zakazu stosowania systemów broni autonomicznej. EKES jest zdania, że należy poważnie przeanalizować i rozważyć taki zakaz. Jednak nie wystarczy odpowiednio zająć się problemem, jaki przedstawia możliwość stosowania sztucznej inteligencji w sytuacjach wojen lub konfliktów. Przedmiotem tych konsultacji na forum ONZ powinny być także zastosowania sztucznej inteligencji w wojnach cybernetycznych.

3.40. Ponadto nie wolno dopuścić, by sztuczna inteligencja dostała się w ręce osób lub reżimów, których celem jest użycie jej do działań terrorystycznych.

l) *Superinteligencja*

3.41. Pojawia się wreszcie pytanie, jakie możliwości i zagrożenia wiążą się z rozwojem superinteligencji. Zdaniem Stephena Hawkinga, stworzenie ogólnej sztucznej inteligencji będzie oznaczało koniec ludzkości. Od tego momentu sztuczna inteligencja będzie się rozwijać w tempie, za którym ludzie nie będą już w stanie nadążyć. Dlatego też niektórzy eksperci opowiadają się za tym, by przewidzieć wyłącznik awaryjny (*kill switch*) lub przycisk ponownego uruchomienia (*reset button*), za pomocą których moglibyśmy zdezaktywować lub ponownie uruchomić pozbawiony kontroli lub superinteligentny system sztucznej inteligencji.

3.42. EKES zaleca przyjęcie podejścia opartego na ludzkiej kontroli (*human-in-command*), obejmującego zwłaszcza odpowiedzialne i bezpieczne rozwijanie i wdrażanie sztucznej inteligencji oraz zakładającego, że maszyny pozostają maszynami, a człowiek jest cały czas w stanie zachować nad nimi kontrolę. Dyskusja na temat superinteligencji jest w tym kontekście ważna, jednak obecnie przyćmiewa debatę nad skutkami dzisiejszych zastosowań sztucznej inteligencji.

4. Sztuczna inteligencja w służbie ludzkości

4.1. Duże podmioty gospodarcze podjęły już różne inicjatywy na rzecz otwartego, bezpiecznego i społecznie odpowiedzialnego rozwoju sztucznej inteligencji (takie jak OpenAI). Jednakże decydenci polityczni nie mogą pozostawiać tego zadania przedsiębiorstwom i mają w tym zakresie swoją rolę do odegrania. Konieczne są celowe środki działania i wsparcie na rzecz badań naukowych nad wyzwaniami społecznymi związanymi ze sztuczną inteligencją oraz na rzecz rozwoju bezpiecznych i odpornych systemów sztucznej inteligencji.

4.2. Do stawienia czoła temu wyzwaniu doskonale nadają się programy UE, m.in. „Horyzont 2020”. EKES doszedł do wniosku, że finansowanie w ramach zwłaszcza filaru „Wyzwania społeczne” programu „Horyzont 2020” pozostaje na niższym poziomie niż finansowanie z pozostałych dwóch filarów „Doskonała baza naukowa” i „Wiodąca pozycja w przemyśle” i jest stopniowo zmniejszane. EKES apeluje, aby w ramach filaru „Wyzwania społeczne” przyznano istotne miejsce badaniom naukowym nad poważnymi wyzwaniami społecznymi związanymi ze sztuczną inteligencją i nad jej społecznymi zastosowaniami.

4.3. Ponadto trzeba zająć się potencjalnymi horyzontalnymi skutkami sztucznej inteligencji. Równolegle z finansowaniem prac nad przełomowymi innowacjami w dziedzinie sztucznej inteligencji należy finansować łagodzenie społecznych skutków tych innowacji i badania nad nimi.

4.4. Badania i rozwój w dziedzinie sztucznej inteligencji służącej człowiekowi wymagają też całego wachlarza publicznie dostępnych, wysokiej jakości danych treningowych i testowych oraz środowisk testowych w rzeczywistych warunkach. Jak dotąd infrastruktura sztucznej inteligencji i liczne konkretne dane są dostępne tylko w obrębie ograniczonej liczby prywatnych podmiotów i dla nich i istnieją przeszkody uniemożliwiające testowanie sztucznej inteligencji w sferze publicznej, co utrudnia stosowanie sztucznej inteligencji w innych dziedzinach. Opracowywanie wysokiej jakości, publicznie dostępnych danych i europejska infrastruktura sztucznej inteligencji mają zasadnicze znaczenie dla stworzenia bezpiecznej, odpornej i pożytecznej sztucznej inteligencji.

5. Monitorowanie i reagowanie

5.1. Nie da się jeszcze w pełni ocenić ogólnego wpływu społecznego sztucznej inteligencji. Niewątpliwie jednak będzie znaczny. Obecnie przemiany na polu sztucznej inteligencji następują szybko po sobie, co wymaga krytycznego monitorowania z szerokiej perspektywy, tak aby można było odpowiednio i w porę reagować na ważne i przełomowe zmiany (*game-changers*), zarówno technologiczne, jak i społeczne, w dziedzinie sztucznej inteligencji i w sferach z nią powiązanych.

5.2. Do technologicznych czynników przełomowych można zaliczyć uderzające lub znaczące skoki w rozwoju umiejętności sztucznej inteligencji, które mogą zwiastować bliskie urzeczywistnienie ogólnej sztucznej inteligencji. Wśród społecznych czynników przełomowych można wymienić np. znaczną redukcję miejsc pracy bez perspektyw na nowe miejsca pracy, które by je zastąpiły, niebezpieczne sytuacje, awarie systemu, niespodziewane okoliczności na scenie międzynarodowej itp.

5.3. Decydenci polityczni, przedstawiciele przemysłu, partnerzy społeczni, konsumenci, organizacje pozarządowe, placówki oświatowe i zakłady opieki zdrowotnej oraz nauczyciele akademicy i specjaliści z różnych dziedzin – w tym takich, jak (stosowana) sztuczna inteligencja, etyka, bezpieczeństwo, ekonomia, nauki o pracy, nauki prawne, nauki behawioralne, psychologia, filozofia itd. – powinni wspólnymi siłami uważnie śledzić przemiany związane ze sztuczną inteligencją i sukcesywnie identyfikować te czynniki przełomowe, aby mogli w stosownym momencie przedsięwziąć właściwe środki działania, w formie strategii politycznych, ustawodawstwa, uregulowań, samoregulacji i dialogu społecznego.

5.4. EKES, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE, będzie w najbliższym czasie nadawać kształt tej debacie na temat sztucznej inteligencji z udziałem wielu zainteresowanych stron, centralizować ją i stymulować.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej”**(Opinia rozpoznawcza)**

(2017/C 288/02)

Sprawozdawca: **John BRYAN**

Wniosek o konsultację	Komisja, 10.2.2017
Podstawa prawna	Artykuł 302 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Opinia rozpoznawcza
Decyzja Prezydium	21.2.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	17.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	1.6.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	229/4/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że wspólna polityka rolna (WPR) jest zasadniczą polityką UE, odpowiedzialną za zapewnienie europejskim obywatelom i sektorowi rolnictwa prawdziwie wspólnej strategii politycznej, która zrealizowała swoje główne cele określone w traktacie rzymskim. Podczas gdy tematem opinii rozpoznawczej jest przekształcenie WPR, EKES przywiązuje wagę do tego, by w interesie zaangażowanych stron dalszy rozwój WPR odbywał się w ostrożny i naturalny sposób. Do dalszego rozwoju WPR trzeba podejść w sposób pozytywny, a budżet WPR musi być wystarczający do stawienia czoła obecnym i nowym wymaganiom wobec gospodarki rolnej i w zakresie kwestii społecznych i środowiskowych.

1.2. Przekształcona WPR musi sprostać potrzebom związanym z nowymi wyzwaniami, przed jakimi stoi Europa, w tym zobowiązaniom UE w ramach celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz zobowiązaniom dotyczącym zmiany klimatu podjętym w ramach 21. Konferencji Stron (COP 21), a także potrzebom związanym z dwustronnymi umowami handlowymi i zmiennością rynku.

1.3. WPR musi silnie wspierać europejski model rolnictwa, który charakteryzują tradycyjne rodzinne gospodarstwa rolne, spółdzielnie i spółki rolnicze, a także korygować znaczne nierówności w dochodach między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz w ramach sektora rolnictwa z udziałem organizacji sektora rolnego.

1.4. Dzięki zapewnianiu zrównoważonych dostaw wysokiej jakości bezpiecznej żywności dla ponad 500 mln obywateli UE oraz faktowi, że eksport o wartości 131 mld EUR stanowi 7,5 % całkowitego eksportu UE, budżet WPR o wysokości 38 % łącznego budżetu UE musi zapewnić zrównoważony stosunek kosztów do korzyści. Przyszłe finansowanie musi być wystarczające do zaspokojenia dodatkowych potrzeb finansowych wynikających z Brexitu oraz do sprostania presji na dochody gospodarstw i rosnącemu zapotrzebowaniu na dobra publiczne.

1.5. EKES popiera utrzymanie dwufilarowej struktury WPR, czyli płatności bezpośrednie w filarze 1, które muszą wspierać dochody rolników i finansować środki zarządzania rynkiem oraz zwiększone dostarczanie dóbr publicznych, jak również płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w filarze 2, które powinny być ukierunkowane na programy gospodarcze, środowiskowe i społeczne zgodne z celami określonymi w deklaracji Cork 2.0 z myślą o wspieraniu regionów i sektorów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a także zapewniać ukierunkowane podejście do dostarczania dóbr publicznych.

1.6. Cenny wkład, jaki rolnictwo wnosi na rzecz środowiska, jest niedoceniany. Trzeba uwzględnić, chronić i wzmacniać – w ramach zarówno pierwszego, jak i drugiego filaru WPR – pochłaniacze dwutlenku węgla w ramach użytków zielonych, leśnictwa, torfowisk i żywopłotów.

1.7. Trzeba wdrożyć solidne ukierunkowane programy skupiające się na młodych rolnikach, zwłaszcza kobietach, i na kwestiach związanych z przechodzeniem na emeryturę, aby zająć się ważną kwestią wymiany pokoleń. Ponadto należy przyjąć programy mające na celu ogólne zwiększenie roli kobiet w rolnictwie.

1.8. Uproszczenie powinno być kluczowym elementem przekształconej WPR. Należy przy tym wykorzystać nowoczesną technologię, by zrationalizować i zmniejszyć stale rosnące obciążenia biurokratyczne dla rolników. Należy wprowadzić zmiany w procesie audytu/kontroli, obejmujące model korekt po zakończeniu kontroli, system „żółtej kartki”, ograniczone wymogi co do wzajemnej zgodności i większy zakres tolerancji. Wszystkie te zmiany powinny skupiać się na uproszczeniu i lepszej realizacji płatności.

1.9. Przekształcona WPR powinna zachować zasadę preferencji wspólnotowej i zrównoważonej terytorialnie suwerenności żywnościowej odnośnie do żywności unijnej dla obywateli UE. We wszelkich dwustronnych czy wielostronnych porozumieniach handlowych trzeba podkreślić potencjał rolnictwa, nie poświęcając tego sektora, aby uzyskać korzyści w innych dziedzinach. Cała żywność przywożona do UE musi – oprócz przestrzegania zasady zgodności – w pełni spełniać normy UE dotyczące warunków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS), warunków pracy i ochrony środowiska.

1.10. Trzeba wzmocnić pozycję rolnika w łańcuchu dostaw żywności. Należy przyjąć i wdrożyć pozytywne zalecenia Grupy Zadaniowej UE ds. Rynków Rolnych. Kluczowe znaczenie ma dalsze, jeszcze intensywniejsze promowanie ukierunkowanej na sektory i regiony współpracy między producentami, spółdzielniami i organizacjami producentów, zwłaszcza małymi. Należy zwłaszcza położyć szczególny nacisk na sektory i regiony o słabo rozwiniętej współpracy.

1.11. Zarówno silny pierwszy, jak i drugi filar WPR ma podstawowe znaczenie dla przekształconej WPR z elastycznymi programami rozwoju obszarów wiejskich dostępnymi we wszystkich państwach członkowskich, w tym na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, i ukierunkowanymi na regiony i sektory znajdujące się w niekorzystnej sytuacji.

1.12. Konieczne jest dalsze ujednolicenie wielkości pomocy bezpośredniej wypłacanej rolnikom w poszczególnych państwach członkowskich, by stworzyć równe warunki działania dla rolników we wszystkich państwach członkowskich i zapewnić harmonijny rozwój obszarów wiejskich w całej UE.

2. Wprowadzenie

2.1. Rolnictwo jest najbardziej zintegrowanym sektorem gospodarki w UE. Jest to jedyny duży sektor gospodarki, dla którego istnieje wspólna polityka, finansowana centralnie z budżetu UE. Rolnictwo i sektor rolno-spożywczy to niezwykle ważny pracodawca w gospodarce, z 11 mln rolników, 22 mln pracowników rolnych oraz dalszymi 22 mln powiązanych miejsc pracy w przetwórstwie spożywczym, detalicznej sprzedaży żywności i usługach⁽¹⁾. Wiele takich miejsc pracy znajduje się w biedniejszych regionach wiejskich. Rolnictwo przyczynia się do istnienia działalności gospodarczej we wszystkich państwach członkowskich i we wszystkich regionach. W ciągu ostatnich 10 lat wartość eksportu produktów rolno-spożywczych i napojów z UE rosła średnio o 8 % rocznie, osiągając 131 mld EUR w 2016 r.⁽²⁾

2.2. WPR jest kluczową polityką UE zapewniającą zrównoważone dostawy bezpiecznej żywności wysokiej jakości po przystępnych cenach dla 500 mln obywateli UE. WPR musi też a) zapewniać dochody w rozsądnej wysokości dla rolników w UE i b) przyczyniać się do rozwoju społecznego, ekologicznego i gospodarczego na obszarach wiejskich. Rolnicy i leśnicy zagospodarowują ponad 82 % powierzchni lądowej UE⁽³⁾, przez co stanowią zasadniczy element zrównoważonej gospodarki rolnej, którą musi posiadać wielofunkcyjny charakter.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, „EU Agriculture spending focused on results”, wrzesień 2015 r.

⁽²⁾ Komisja Europejska – nota faktograficzna dotycząca statystyki handlu artykułami rolno-spożywczymi, Extra UE-28.

⁽³⁾ Eurostat, „Land cover, land use and landscape”, 2016.

2.3. WPR wyposażona w budżet w wysokości 59 mld EUR zapewnia istotne wsparcie dla rolników i ich przedsiębiorstw poprzez płatności bezpośrednie, środki wspierania rynku i programy rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak zauważyć, że wsparcie w ramach WPR związane jest z dostarczaniem dóbr publicznych i spełnianiem wyższych norm europejskich. Te płatności bezpośrednie z pierwszego filaru związane z działaniami z zakresu wzajemnej zgodności i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, norm zdrowia i dobrostanu zwierząt i roślin, a także kontrole środowiskowe są mianowicie niezbędne, by pomóc rolnikom ustabilizować dochody i radzić sobie ze zmiennością rynku. Obecnie 30 % płatności bezpośrednich jest powiązanych z wymogami w zakresie zazieleniania, koncentrującymi się na jakości gleby, różnorodności biologicznej i pochłanianiu dwutlenku węgla. W dalszym jednak ciągu występują problemy środowiskowe oraz socjalne, które trzeba rozwiązać. Środki rynkowe zostały poważnie ograniczone w ramach ostatniej reformy WPR, ale są nadal ważne, zwłaszcza w sytuacjach kryzysu rynkowego. Potrzebne są nowe środki, by stawiać czoła zmienności. Współfinansowany program rozwoju obszarów wiejskich to istotny fundusz w ramach drugiego filaru na potrzeby programów gospodarczych, środowiskowych i społecznych realizowanych zarówno na szczeblu poszczególnych gospodarstw rolnych, jak i na całych obszarach wiejskich.

2.4. W ciągu ostatnich sześciu dziesięcioleci WPR, mimo swych wad, przynosiła istotne korzyści obywatelom, producentom, konsumentom, podatnikom i całemu społeczeństwu UE. Jednakże na niektórych obszarach pojawiły się problemy związane z różnorodnością biologiczną, środowiskiem i krajobrazami, które trzeba rozwiązać. WPR wykazała się elastycznością i zdolnością dostosowania się do wymogów czasów. Wyjątkowa struktura pierwszego i drugiego filaru WPR umożliwiła zmianę polityki i skoncentrowanie się na innych celach, przy zachowaniu jej ogólnego celu, jakim jest promowanie europejskiego modelu rolnictwa i rolnictwa rodzinnego.

2.5. Płatności rekompensacyjne w ramach WPR uległy ogromnym przemianom na przestrzeni lat, od wsparcia głównie rynkowego i cenowego do wsparcia niezwiązanego z wielkością produkcji obejmującego istotny element środowiskowy. Filar 2 został wprowadzony w celu wspierania podatnych na zagrożenia regionów i sektorów. Zapewnia on umieszczenie w centrum unijnej polityki rolnej inteligentnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Rolnictwu niezbędna jest zintegrowana polityka rozwoju obszarów wiejskich.

2.6. Produkcja rolna i rolnictwo w ramach pozytywnie przekształconej, unowocześnionej i uproszczonej WPR ma do odegrania istotną rolę w realizacji europejskich celów dotyczących zrównoważonego rozwoju, środowiska i przyrody, konkurencyjności, inwestycji, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

2.7. Przekształcona WPR musi zachować pozytywne aspekty dotychczasowej polityki i obejmować nowe rozwiązania pozwalające radzić sobie z nowymi wyzwaniami, w tym takimi jak oczekiwania społeczne dotyczące dostarczania dóbr publicznych, zobowiązania UE w ramach celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych, zobowiązania w dziedzinie zmiany klimatu podjęte w ramach COP 21, dwustronne umowy handlowe oraz niestabilność rynku. Przekształcona WPR musi także zapewnić właściwą równowagę między potrzebami konsumentów, podatników i producentów.

2.8. W ramach przekształconej WPR UE musi nadal zdecydowanie wspierać europejski model rolnictwa i zrównoważone rodzinne gospodarstwa rolne w przeciwieństwie do przemysłowego modelu produkcji rolnej rozwijanego w innych obszarach świata, np. w Mercosurze, w Stanach Zjednoczonych i Oceanii. Szczególną uwagę należy zwrócić na małe i średnie gospodarstwa. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo żywności, europejscy rolnicy działają zgodnie z zasadą ostrożności, co stawia ich w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w światowym handlu towarami rolnymi i żywnością w porównaniu z rolnikami z Ameryki Północnej czy Południowej, Oceanii i innych obszarów, którzy wykorzystują substancje zakazane w UE, takie jak hormony i substancje o działaniu β-agonistycznym.

2.9. Europejski model rolnictwa jest umową społeczną między rolnikami a społeczeństwem UE, zgodnie z którą rolnicy w sposób zrównoważony produkują wysokiej jakości żywność oraz wytwarzają inne dobra publiczne, zapewniając ochronę środowiska i zarządzanie krajobrazem. W zamian za to WPR powinna zapewnić wsparcie dla dalszego istnienia rodzinnych gospodarstw rolnych, spółdzielni i firm o zrównoważonych modelach działalności rolniczej oraz obszarów wiejskich. Model ten, jako dostawca zróżnicowanej, zdrowej, bezpiecznej, przystępnej cenowo żywności wysokiej jakości, zapewnił europejskiemu społeczeństwu dobra o ogromnej wartości, przyczyniając się do równowagi terytorialnej, zachowując obszary wiejskie i pomagając chronić środowisko i krajobraz.

2.10. Ponadto UE musi dołożyć więcej starań, aby zadbać o odpowiednie zrozumienie i wspieranie WPR i związanych z nią korzyści przez rolników i obywateli UE.

3. Wyzwania stojące przed rolnictwem i WPR

Dochody z działalności rolniczej

3.1. Przez ostatnie 60 lat WPR dobrze służyła Europie i obywatelom UE, przynosząc sektorowi rolnemu znaczne korzyści, a podatnikom dobre wykorzystanie środków finansowych. Jednak w wielu krajach UE istnieją coraz większe widoczne nierówności dochodów między obszarami wiejskimi i miejskimi, a także w ramach sektora rolnictwa. Dochody gospodarstw rolnych są w większości państw członkowskich niewystarczające i znacznie niższe niż średnia krajowa lub regionalna. Ceny produktów rolnych nie rosły wraz ze wzrostem inflacji i cen nakładów takich jak nawozy i energia. W ostatnich latach wahania cen spowodowały, że gospodarstwa rolne miały problemy z dochodami.

Inwestycje na obszarach wiejskich

3.2. Obecna polityka rozwoju obszarów wiejskich z jej zróżnicowanymi elastycznymi instrumentami okazała się mieć zasadnicze znaczenie dla wspierania obszarów wiejskich, a zwłaszcza obszarów z ograniczeniami naturalnymi. Solidny plan rozwoju obszarów wiejskich określony w deklaracji Cork 2.0 *Lepsze życie na obszarach wiejskich* musi być kluczowym priorytetem przekształconej WPR. Inwestowanie w rentowność i vitalność obszarów wiejskich, a także poprawa tworzenia miejsc pracy na obszarach gospodarczo słabych i na obszarach oddalonych i wspieranie dywersyfikacji w rolnictwie to istotne wyzwania dla przekształconej WPR ⁽⁴⁾.

Budżet

3.3. Wydatki na WPR jako odsetek PKB UE spadły z 65–75 % w latach 80. do 38 % w chwili obecnej. Tymczasem oczekuje się, że rolnictwo będzie wносить coraz większy wkład w realizację celów UE w ramach COP 21 i celów zrównoważonego rozwoju, obok dostarczania przystępnej cenowo żywności wysokiej jakości. Wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE stanowi poważne wyzwanie dla przyszłego finansowania WPR.

Bezpieczeństwo żywnościowe

3.4. Jako że zgodnie z prognozami liczba ludności na świecie wzrośnie z 7 mld do 9,5 mld w 2050 r., istnieje pilna potrzeba znacznego zwiększenia światowej produkcji żywności w nadchodzących latach. Jednym z podstawowych celów zrównoważonego rozwoju określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych jest radykalna redukcja częstości występowania niedożywienia, przy czym na podstawie badań przeprowadzonych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) szacuje się, że na świecie jedna osoba na siedem jest obecnie niedożywiona. Jest jasne, że światowa produkcja żywności będzie musiała rosnąć w sposób zrównoważony, aby zaspokoić zwiększony popyt na żywność i pomóc wyeliminować głód. UE i przekształcona WPR mają do odegrania kluczową rolę jako odpowiedzialna światowa potęga w produkcji żywności. WPR musi cechować się odpowiedzialnością również, jeśli chodzi o eksport, i nadal zachęcać kraje rozwijające się do poprawy produkcji krajowej.

Wyzwania środowiskowe

3.5. Rolnictwo i wspólna polityka rolna UE mają podstawowe znaczenie dla zobowiązań UE w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju ONZ i ambitnych założeń UE w ramach globalnego porozumienia klimatycznego COP 21. Od 1990 r. emisje dwutlenku węgla w rolnictwie UE obniżyły się o 23 %, a występowanie azotanów w rzekach zmalało od 1992 r. o 17,7 % ⁽⁵⁾. Chociaż poczyniono znaczne postępy w ramach WPR, jeśli chodzi o wyniki dotyczące środowiska, nadal stoją przed nami dalsze wyzwania związane z przekształceniem WPR tak, by rolnictwo mogło wносить większy wkład i odgrywać kluczową rolę, pomagając Europie w osiągnięciu celów wyznaczonych w ramach COP 21 i celów zrównoważonego rozwoju.

Usługi ekosystemowe

3.6. Sektor rolnictwa dostarcza niezbędnych usług ekosystemowych, wnosi wkład w zarządzanie siedliskami, zachowanie różnorodności biologicznej, normy dobrostanu zwierząt, estetykę krajobrazów oraz ochronę gleby i wody. Niemniej należy zwrócić uwagę też na fakt, że sektor rolny powinien bardziej przyczyniać się do różnorodności biologicznej, ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu. Znaczna część żywności UE jest produkowana przy wykorzystaniu wody naturalnej, która w przeciwnym razie by się zmarnowała. Duża część działalności rolniczej UE wiąże się ponadto z użytkami zielonymi i leśnictwem oraz obszarami torfowisk, które stanowią cenne pochłaniacze dwutlenku węgla. Wszystkie te istotne ekosystemowe cechy rolnictwa muszą być uwzględniane i wspierane w przekształconej WPR.

⁽⁴⁾ Opinia „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań” (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽⁵⁾ Komisarz Phil Hogan, „Working for Europe's Farmers”, 2016 r.

Korzystna ekonomicznie produkcja żywności

3.7. WPR zapewnia obywatelom UE solidne bezpieczeństwo żywnościowe i obfite dostawy bezpiecznej żywności po przystępnych cenach. Odsetek dochodów przeznaczanych przez obywateli UE na żywność zmniejszył się z 50 % w okresie po drugiej wojnie światowej do 10 % obecnie, pomimo znacznego wzrostu kosztów produkcji. Przekształcona WPR musi zagwarantować, by konsumenci nadal mieli dostęp do przystępnej cenowo, bezpiecznej żywności o wysokiej jakości, produkowanej zgodnie z obowiązującymi europejskimi standardami.

Wymiana pokoleniowa

3.8. Ponieważ większość rolników osiągnęła wiek powyżej 55 lat, istotnym wyzwaniem jest przyciągnięcie młodych ludzi do rolnictwa. Sektor ten ma trudności związane z wymianą pokoleniową. Dostęp do finansowania i gruntów, niskie dochody oraz transfer wiedzy i dostęp do edukacji to praktyczne problemy dla młodych ludzi. Ponadto niskie dochody gospodarstw rolnych nie umożliwiają gromadzenia oszczędności emerytalnych. Na niektórych obszarach nasila się zjawisko zaprzestawiania użytkowania gruntów, co ma oczywiste skutki społeczne i środowiskowe, zwłaszcza na obszarach oddalonych. Silne ukierunkowanie na wymianę pokoleniową, w tym młodych rolników, osoby rozpoczynające działalność rolniczą i wykwalifikowanych pracowników rolnych, zwłaszcza tych już pracujących w rolnictwie, oraz ułatwianie przechodzenia na emeryturę to niezbędne elementy przekształconej WPR.

Kobiety w rolnictwie

3.9. Kobiety odgrywają bardzo ważną rolę w sektorze rolnictwa. Wykonują wiele pracy w gospodarstwach rolnych i przejmują coraz większą część obciążeń biurokratycznych. W wielu przypadkach kobiety są niedostatecznie reprezentowane, jeśli chodzi o status własności gospodarstw rolnych. Kobiety wnoszą również ogromny wkład do rentowności przedsiębiorstwa rolnego poprzez dochody, jakie uzyskują poza gospodarstwem, w ramach pracy najemnej lub działając w charakterze niezależnych przedsiębiorców. W przypadku gdy współmałżonkowie pracują oboje w gospodarstwie w pełnym wymiarze czasu pracy, ten wkład powinien być odzwierciedlony w statusie własności gospodarstwa i wykorzystany jako bodziec.

Migracja

3.10. Rolnictwo i sektor rolno-spożywczy mogą odgrywać ważną rolę w zakresie włączenia imigrantów do siły roboczej oraz pomagania grupom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji poprzez programy socjalne.

Uproszczenie

3.11. W przekształcaniu WPR z myślą o przyszłości kluczowe znaczenie ma jej unowocześnienie i uproszczenie. Poprzednie reformy zwróciły uwagę na potrzebę uproszczenia, ale faktyczna rzeczywistość jest taka, że na poziomie gospodarstw rolnych WPR stała się jeszcze bardziej skomplikowana i zbiurokratyzowana. Dotyczy to w szczególności procesu kontroli i audytu oraz stosowania kwalifikowalności i wzajemnej zgodności w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Handel i globalizacja

3.12. EKES dostrzega, że handel produktami rolnymi i ich eksport tworzy znaczne korzyści i miejsca pracy. Jednakże wyzwanie związane z globalizacją i umowami handlowymi mogłoby poważnie zaszkodzić rolnictwu oraz narazić na szwank wysoki poziom norm UE w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności. Niezbędne jest znalezienie właściwej równowagi między otwarciem nowych rynków i szukaniem nowych możliwości a ochroną wrażliwych sektorów i obszarów oraz norm UE. Ponadto zasada preferencji wspólnotowej i suwerenności żywnościowej muszą zachować równowagę terytorialną ⁽⁶⁾.

Zmienność cen i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności

3.13. Istnieje poważny brak równowagi sił w łańcuchu dostaw żywności pomiędzy dużymi detalistami i przetwórcami a rolnikami, co wywiera presję na spadek cen, często poniżej kosztów produkcji. Trzeba wzmocnić pozycję rolnika w łańcuchu dostaw żywności za pomocą sprawnie działających spółdzielni zbytu. Należy stworzyć europejskie ramy

⁽⁶⁾ „Rola rolnictwa w wielostronnych, dwustronnych i regionalnych negocjacjach handlowych w świetle posiedzenia ministerialnego WTO w Nairobi” (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 20).

prawne dotyczące zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych sieci spożywczych i handlowych. Ponadto, w związku z ograniczonym wsparciem rynkowym UE i większym narażeniem na oddziaływanie rynków światowych i kryzysy geopolityczne, takie jak rosyjskie embargo, zmienność cen i dochodów stała się poważnym wyzwaniem dla rolników w UE. Należy pochwalić i kontynuować prace Grupy Zadaniowej UE ds. Rynków Rolnych w tej dziedzinie. Trzeba też zająć się nieuczciwymi praktykami handlowymi i sprzedażą poniżej kosztów.

Zrównoważony rozwój terytorialny

3.14. Uprawa i hodowla, rolnictwo i leśnictwo mają podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego na obszarach wiejskich. Odgrywają także ważną rolę w innych, związanych z obszarami wiejskimi, formach działalności i usługach, takich jak turystyka wiejska, zatrudnienie czy działalność kulturalna. Przekształcona WPR z mocnym drugim filarem jest niezbędna do sprostania wyzwaniom w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz utrzymania silnej produkcji rolnej i silnego rolnictwa we wszystkich regionach UE. Celem musi być utrzymanie jak największej liczby rolników.

4. Propozycje dotyczące rozwiniętej, zmodernizowanej i uproszczonej WPR

4.1. Przekształcona WPR, która zdecydowanie wspiera unijny model rolnictwa, musi pozostać wierna podstawowym celom wspólnej polityki rolnej zapisanym w traktacie rzymskim w 1957 r. Należy wprowadzić nowe cele obejmujące zobowiązania w ramach celów zrównoważonego rozwoju oraz COP 21. Art. 39 TFUE określa cele szczegółowe WPR:

- 1) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego i optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- 2) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rolników;
- 3) stabilizacja rynków;
- 4) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- 5) zapewnienie rozsądnych cen dla konsumentów.

4.2. Przekształcona WPR powinna również uwzględniać zasadnicze wyzwania związane z ochroną środowiska naturalnego, łagodzeniem zmiany klimatu i ochroną różnorodności biologicznej.

4.3. Najlepszym sposobem na osiągnięcie tych istotnych celów jest utrzymanie obecnej dwufilarowej struktury WPR. Pierwszy filar opiera się na płatnościach bezpośrednich dla rolników aktywnych zawodowo oraz dodatkowo na środkach zarządzania rynkiem, a filar drugi opiera się na działaniach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i przyjęciu strategii pozwalającej uwzględnić nowe wymogi w zakresie dostarczania dóbr publicznych. Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru mają zasadnicze znaczenie dla wspierania dochodów gospodarstw rolnych oraz pomagania im w radzeniu sobie ze zmiennością; są powiązane ze środkami z zakresu wzajemnej zgodności dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, norm zdrowia i dobrostanu roślin i zwierząt oraz kontroli w zakresie ochrony środowiska. Środki w ramach drugiego filaru WPR zapewniają niezbędne dodatkowe gospodarcze, środowiskowe i społeczne programy wsparcia.

4.4. Budżet WPR po 2020 r. musi być wystarczający do zaspokojenia dodatkowych potrzeb finansowych wynikających z decyzji w sprawie Brexitu, presji na dochody gospodarstw i rosnącego zapotrzebowania na dobra publiczne.

4.5. Jeśli chodzi o system płatności podstawowej, proponuje się, by kraje, które przyjęły model inny niż system ryczałtowej płatności podstawowej, miały możliwość utrzymania tego modelu po 2020 r., ponieważ lepiej odpowiada on sytuacji w tych krajach. W niektórych państwach model płatności ryczałtowej nie odzwierciedla różnic w poziomie inwestycji, działalności rolnej i dostarczania dóbr publicznych.

4.6. Konieczne jest dalsze ujednolicenie wielkości pomocy bezpośredniej wypłacanej rolnikom w poszczególnych państwach członkowskich, tak aby uwzględnić różnice w warunkach i w ten sposób stworzyć równe warunki działania dla rolników we wszystkich państwach członkowskich i zapewnić harmonijny rozwój obszarów wiejskich w całej UE.

4.7. Płatności bezpośrednie powinni otrzymywać wyłącznie rolnicy aktywni zawodowo, którzy dostarczają dobra publiczne i usługi publiczne.

4.8. Aby wspierać i chronić bezpośrednie płatności dla rolników filaru 1, w ramach przekształconej WPR aktywny rolnik realizowałby roczny lub wieloletni program, skupiający się na środowisku, zmianie klimatu i bioróżnorodności, który mógłby obejmować narzędzie pomagające ograniczać emisje dwutlenku węgla oraz plan gospodarowania substancjami odżywczymi. Zawierałby również mierzalne wyniki w zakresie dostarczania dóbr publicznych i oferowałby rolnikom większą elastyczność. Wymierność musi opierać się na obiektywnych i zestandaryzowanych kryteriach na szczeblu UE,

4.9. Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru powinny być ograniczone do sprawiedliwego i rozsądnego poziomu dla jednego rolnika (np. do poziomu odpowiadającego porównywalnemu dochodowi pracownika wykwalifikowanego). Powinna istnieć możliwość dostosowań, należy też uwzględnić partnerstwa, spółdzielnie, przedsiębiorstwa i liczbę pracowników wymagających ubezpieczenia.

4.10. Płatności bezpośrednie związane z produkcją powinny się koncentrować na sektorach i regionach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Powinny zarówno zapobiegać porzucaniu gruntów, jak i chronić różnorodność biologiczną, głównie poprzez utrzymanie hodowli zwierząt i podupadających sektorów.

4.11. W obecnej WPR 30 % płatności przeznacza się na zazielenianie, a 70 % na 15 wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i 5 norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które muszą być spełnione w celu zakwalifikowania. W celu ułatwienia prawdziwego uproszczenia WPR pożądane byłoby powiązanie pełnych płatności w ramach filaru 1 z dostarczaniem dóbr publicznych. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest dokonanie właściwej oceny zazieleniania i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, tak aby zachować najbardziej skuteczne i wykonalne rozwiązania, a także wprowadzić nowe cele, dotyczące zmiany klimatu i potrzeby zwiększenia sekwestracji dwutlenku węgla w glebie.

4.12. Te programy wzajemnej zgodności dotyczące wymogów podstawowych w zakresie zarządzania obejmowałyby mierzalne wyniki powiązane z ochroną środowiska, łagodzeniem zmiany klimatu i ochroną różnorodności biologicznej na podstawie właściwego bieżącego wdrażania wzajemnej zgodności.

4.13. Przekształcona WPR powinna uwzględniać koncepcję inteligentnego rolnictwa, które zapewnia podwójne korzyści w postaci poprawy sprawozdań z gospodarstw rolnych i jednoczesnego generowania korzyści dla środowiska. Wiązałoby się to z wykorzystaniem transferu wiedzy i technologii do wspierania rolnictwa precyzyjnego w celu obniżenia zużycia wody, energii, nawozów przemysłowych i innych nakładów, takich jak pestycydy, zwłaszcza fungicydy i insektycydy.

4.14. Należy utrzymać środki rynkowe, w tym interwencje i dopłaty do prywatnego przechowywania. Wartości progowe dla uruchomienia tych środków muszą zostać ustalone na realistycznym poziomie, tak by w razie potrzeby zapewniały znaczące wsparcie dochodów producentów.

4.15. Najskuteczniejszą ochronę przed wahaniami dochodów stanowią pewne i odpowiednie płatności bezpośrednie z pierwszego filaru i narzędzia zarządzania rynkiem. Jednakże w okresach niezwykle dużych wahań cen inne narzędzia są niezbędne i trzeba je rozważyć, w tym systemy ograniczania produkcji. Należy ułatwić możliwość wykorzystania finansowania z drugiego filaru na środki takie jak dobrowolne systemy ubezpieczeń.

4.16. Od 140 lat spółdzielnie producentów wyraźnie pokazują, że są bardziej odporne na zawirowania na rynkach rolnych oraz starają się przeciwdziałać delokalizacji produkcji rolnej. W związku z tym kluczowe znaczenie ma dalsze, jeszcze intensywniejsze promowanie ukierunkowanej na sektory i regiony współpracy między producentami a istniejącymi spółdzielniami i organizacjami producentów, zwłaszcza małymi. Należy zwłaszcza położyć szczególny nacisk na sektory i regiony o słabo rozwiniętej współpracy.

4.17. Trzeba osiągnąć postępy w odniesieniu do kluczowych elementów wskazanych przez Grupę Zadaniową UE ds. Rynków Rolnych: poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw, zwiększenia przejrzystości, obowiązkowej sprawozdawczości cenowej, środków zarządzania ryzykiem, rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk handlowych itd. Przepisy w tych dziedzinach muszą zostać przyjęte i w pełni włączone do przekształconej WPR. Proponuje się przyjęcie bardziej rygorystycznych uregulowań, aby zakazać nieuczciwych praktyk handlowych i sprzedaży poniżej kosztów oraz wprowadzić obowiązkową sprawozdawczość dotyczącą cen na poziomie producenta, przetwórcy i detalisty. Ponadto należy wzmocnić pozycję rolników poprzez wsparcie tworzenia silnych organizacji producentów.

4.18. U podstaw przekształconej WPR musi leżeć utrzymanie skutecznego i właściwie funkcjonującego jednolitego rynku UE. Najnowsze tendencje do renacjonalizacji na całym jednolitym rynku są powodem do poważnych obaw i przyczyną większego zróżnicowania cen i rynków. Ponadto w przypadkach braku przepisów należy wprowadzić zasady dotyczące obowiązkowego oznakowania i pochodzenia produktów rolnych i spożywczych, które to przepisy są niezbędne w celu uniknięcia nieuczciwych praktyk i umożliwienia konsumentom dokonania świadomego wyboru, właśnie po to, by nie osłabiać i hamować swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku UE.

4.19. Brexit stanowi poważne zagrożenie dla UE i będzie miał znaczny wpływ na WPR i jednolity rynek. Ewentualny niedobór w budżecie WPR w wyniku Brexitu musi zostać w pełni zrekompensowany przez państwa członkowskie. Ponadto istotne jest utrzymanie bezcłowego handlu produktami rolnymi i żywnością między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem oraz równorzędnych norm w zakresie zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt i środowiska, jak również stosowanie wspólnej taryfy zewnętrznej w odniesieniu do przywozu zarówno do UE, jak i do Zjednoczonego Królestwa.

4.20. Podstawowym celem WPR musi być preferencja wspólnotowa – żywność z UE dla obywateli UE. Kluczową zasadą musi być utrzymanie i ochrona standardów unijnych dotyczących identyfikowalności, bezpieczeństwa żywności, kontroli zdrowia zwierząt i roślin oraz ochrony środowiska naturalnego, a także pełne zabezpieczenie chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG). Z punktu widzenia unijnych konsumentów, w każdych negocjacjach handlowych UE musi wymagać, by wszystkie importowane produkty żywnościowe spełniały takie same standardy. Ponadto we wszelkich przyszłych negocjacjach handlowych UE musi zachować silną i odpowiednią ochronę celną dla sektorów wrażliwych oraz obszarów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

4.21. Istotną cechą nowej przekształconej WPR musi być wymiana pokoleń. Proponuje się utrzymanie obecnych większych płatności z pierwszego filaru WPR dla młodych rolników w wieku do 40 lat. Proponuje się także, by ponownie rozważyć zasadę pięciu lat w celu usunięcia braku elastyczności uniemożliwiającego młodym rolnikom dostęp do wyższych płatności. Ponadto mogłyby obowiązywać wyższe stawki płatności dla młodych rolników w ramach ogólnych środków programu rozwoju obszarów wiejskich. Poziomy płatności z programów dotacji strukturalnych dla młodych rolników powinny wzrosnąć do 70 %. Trzeba zapewnić również odpowiednie wsparcie dla młodych rolników i pracowników w partnerstwach, spółdzielniach i przedsiębiorstwach. Bardzo ważna jest skuteczna rezerwa krajowa, aby umożliwić młodym i nowym rolnikom dostęp do wsparcia na bieżąco. Należy zapewnić opcję wdrożenia skutecznego programu emerytalnego w ramach filaru 2. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia dodatkowych środków na rzecz młodych rolników, zwłaszcza kobiet. Niezbędny jest silny nacisk na edukację i podnoszenie umiejętności. Aby wzmocnić pozycję kobiet w rolnictwie, należy udostępnić im podobne zachęty, jak te skierowane do młodych rolników, aby zagwarantować rzeczywistą równość w dostępie do ziemi, kredytu, szkoleń i statusu.

4.22. Pozytywne uproszczenie w ramach wzajemnej zgodności/norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania można by osiągnąć poprzez odejście od podejścia opartego na audycie/kontroli na rzecz szerszego korzystania z technologii. System ten powinien zostać przyjęty wraz z listą kontrolną obejmującą ujemne i dodatnie punkty za zgodność. Wnioskodawcy, którzy spełniają podstawowe wymagania i zgromadzą minimalną liczbę punktów, byliby dopuszczani do płatności bez żadnych kar. Oznaczałoby to rozszerzenie już wprowadzonego nowego systemu „złotej kartki”. Liczba wymogów wzajemnej zgodności i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania powinna zostać zmniejszona poprzez usunięcie niektórych wymogów podstawowych, które nie są już odpowiednie lub istotne. Dobrym przykładem mogłoby być usunięcie konieczności sprawdzania identyfikacji zwierząt w gospodarstwach i przeprowadzanie kontroli z wykorzystaniem technologii w punktach sprzedaży, takich jak zakłady mięsne, punkty gromadzenia i targi zwierząt gospodarskich.

4.23. System kontroli wymogów wzajemnej zgodności powinien ponadto przewidywać prawo do korekty po zakończeniu kontroli, w określonym czasie i bez ponoszenia kary. Należy stosować bardziej proporcjonalne i sprawiedliwe podejście odnośnie do kar i poziomu tolerancji. Uproszczenie nie powinno oznaczać spadku ambicji, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę środowiska (zazielnianie) lub środki sanitarne i fitosanitarne.

4.24. Kontrole nie powinny wstrzymywać płatności i powinna obowiązywać polityka nakładania kar w następnym roku w odniesieniu do wszystkich wymogów kwalifikowalności i wzajemnej zgodności/wymogów podstawowych w zakresie zarządzania.

4.25. Silny, wzmocniony i bardziej skuteczny drugi filar, który zaspokaja gospodarcze, środowiskowe i społeczne potrzeby regionów, jest niezwykle ważny dla nowej, przekształconej WPR skupiającej się na rentowności i vitalności obszarów wiejskich oraz tworzeniu miejsc pracy. Musi mieć to oparcie w celach określonych w deklaracji Cork 2.0. Ponadto państwa członkowskie powinny odpowiednio współfinansować wszystkie środki w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, w tym płatności z tytułu gospodarowania na obszarach z ograniczeniami naturalnymi.

4.26. Wraz z nasileniem się wyzwań związanych z realizacją zobowiązań UE podjętych w ramach celów zrównoważonego rozwoju i COP 21 trzeba poszerzać i ukierunkowywać rozbudowane środki ochrony środowiska w ramach drugiego filaru oraz za nie płać. Dlatego trzeba zachować obecny przydział środków budżetowych w ramach filara 2, ale zarazem trzeba dopilnować, by przyszły podział środków budżetowych pomiędzy państwa członkowskie również odzwierciedlał tę ambicję.

4.27. Większe środki i płatności z drugiego filaru WPR w zakresie ochrony środowiska, zmiany klimatu i różnorodności biologicznej można by ukierunkować na świadczenie lepszych usług ekosystemowych przez rolników, koncentrując się na następujących kwestiach:

1. Płatności za ulepszone zarządzanie pochłaniaczami dwutlenku węgla w glebach, obejmujące użytki zielone, lasy i torfowiska.
2. Lepsze zarządzanie trwałymi użytkami zielonymi w celu usprawnienia pochłaniaczy dwutlenku węgla.
3. Płatności za przekształcenie niektórych gruntów ornych w użytki zielone.
4. Możliwość stosowania programów odłogowania i uprawy minimalnej.
5. Możliwość zmniejszenia obsady zwierząt na użytkach zielonych, przy zachowaniu minimalnej obsady.
6. Płatność za tworzenie siedlisk i zielonych korytarzy.
7. Obszary buforowe wokół jednolitych części wód.
8. Zarządzanie rowami i żywopłotami.
9. Pomoc w zakresie ograniczania emisji dwutlenku węgla (carbon navigation).
10. Płatność za utrzymanie torfowisk.
11. Ochrona estetyki krajobrazu i stanowisk archeologicznych.
12. Płatność za działania na rzecz dobrostanu zwierząt.
13. Większe płatności na obszarach Natura i za szkody spowodowane przez dzikie zwierzęta.
14. Środki na rzecz ograniczenia pustoszczenia na obszarach suchych.
15. Rolnictwo ekologiczne i produkcja ekologiczna.
16. Płatności za zwiększanie ilości materii organicznej w glebie, ograniczanie erozji gleby i retencję wody w krajobrazie.

4.28. Płatności z tytułu gospodarowania na obszarach z ograniczeniami naturalnymi mają kluczowe znaczenie dla rolników w uboższych i bardziej odizolowanych regionach UE.

4.29. Zapewnienie taniego finansowania jest niezbędne w celu pobudzenia wzrostu w sektorze rolnictwa, a w szczególności w celu wspierania młodych rolników, którzy mają podstawowe znaczenie dla wymiany pokoleń.

4.30. Przekształcona WPR powinna mieć charakter uzupełniający wobec kompleksowej polityki żywnościowej łączącej zrównoważone rolnictwo, zrównoważony rozwój terytorialny, zdrowe odżywianie się, zatrudnienie i handel. Nie można przecenić znaczenia zdrowego odżywiania się dla konsumentów oraz związanych z tym korzyści dla społeczeństwa pod względem jakości życia, zdrowego trybu życia, zwalczania problemu otyłości i mniejszych kosztów opieki zdrowotnej. Potrzebne są większe środki i wzmocnione programy, aby przekazać to przesłanie konsumentom, oraz programy mające na celu zwalczanie marnotrawstwa żywności i wspieranie recyklingu.

4.31. Aby osiągnąć unijny cel polegający na zwiększeniu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych do co najmniej 27 % do 2030 r., trzeba przyjąć środki zapewniające stabilność i pewność prawa. Trzeba też wprowadzić płatności ukierunkowane na wspieranie inwestycji w energię słoneczną, biomasę i energetykę wiatrową oraz programy w zakresie efektywności energetycznej i oszczędzania energii.

4.32. Dla utrzymania konkurencyjności niezbędne jest, by sektor rolnictwa miał dostęp, na poziomie gospodarstw, do najnowszych badań i innowacji. Należy udostępnić i wspierać skuteczny transfer wiedzy, edukację, najlepsze praktyki oraz programy i usługi doradcze w zakresie rozszerzania działalności.

4.33. W związku z powszechniejszym wykorzystywaniem technologii w rolnictwie, w szczególności na potrzeby inteligentnego rolnictwa i uproszczenia, niezbędna jest łączność szerokopasmowa na wszystkich obszarach wiejskich.

4.34. W nowej inteligentnej gospodarce rolnej, szerzej wykorzystującej technologię, bardzo ważna jest ochrona indywidualnych danych rolników i poufność. Ponadto rolnicy muszą zachować pełne prawa do wszystkich indywidualnych danych przechowywanych w odniesieniu do ich działalności.

4.35. Gospodarka o obiegu zamkniętym może odegrać istotną rolę w zmniejszaniu ilości odpadów we wszystkich sektorach. Tradycyjne modele rolnictwa są idealnym przykładem nie powodującej odpadów, zasobooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym. Rolnictwo ma do odegrania pozytywną rolę w sektorze ponownego wykorzystywania i recyklingu, w tym oszczędnego gospodarowania glebą, wodą i powietrzem.

4.36. Potrzebny jest rozsądny okres przejściowy między 2020 r. a wprowadzeniem nowej przekształconej WPR, zwłaszcza w celu uwzględnienia kwestii budżetowych związanych z Brexitem i innych decyzji politycznych ⁽⁷⁾.

Bruksela, dnia 1 czerwca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ Opinia „Główne czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r.” (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 21).

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

526. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 31 MAJA I 1 CZERWCA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przyszli liderzy Europy: inicjatywa na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up«”

[COM(2016) 733 final]

(2017/C 288/03)

Sprawozdawca: **Erik SVENSSON**Współsprawozdawczyni: **Ariane RODERT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.1.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	194/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej (KE) na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up, a także zaproponowane działania mające na celu usunięcie największych przeszkód, lecz podkreśla, że nie wszystkie przedsiębiorstwa o dużym wzroście są zaawansowane technologicznie i że potrzebne są działania we wszystkich sektorach.

1.2. EKES jest zdania, że istotniejsze byłoby zaktualizowanie i ponowne ożywienie programu Small Business Act dla Europy, w ramach którego wszystkie inicjatywy zebrano by w jeden program i poprawiono by widoczność i spójność.

1.3. EKES apeluje o przyjęcie skoordynowanego podejścia do przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up, które uwzględniłoby różnorodność modeli przedsiębiorczości, i przyjmuje z zadowoleniem konkretne działania na rzecz przedsiębiorstw społecznych. Jednak wszelkie inicjatywy muszą dążyć do ogólnej poprawy klimatu przedsiębiorczości, umożliwiając podejmowanie ryzyka i eksperymentowanie w ramach procesu innowacji.

1.4. Obciążenia administracyjne i biurokracja są nadal główną barierą dla przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up. EKES nalega zatem, by KE w pełni wdrożyła i wyegzekwowała inicjatywy podjęte w tym obszarze.

1.5. EKES podkreśla wagę zaangażowania strukturalnego partnerów społecznych, a także egzekwowania zgodności z przepisami UE w sprawie warunków pracy, prawa pracy i układów zbiorowych.

1.6. EKES przyjmuje z zadowoleniem proponowane działania w dziedzinie innowacji, lecz apeluje o uproszczenie przepisów i warunków, wzięwszy pod uwagę ograniczone środki MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

1.7. Wzmocnienie partnerstw i budowanie wspólnot zasobów ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia sukcesu. KE powinna promować tworzenie sieci kontaktów, w tym powoływanie pośredników, mediatorów oraz akceleratorów i zakładanie inkubatorów.

1.8. By uwolnić potencjał wzrostu przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up, konieczne jest opracowanie dopasowanego finansowania z dostępem do rozwiązań opartych zarówno na kapitale własnym, jak i kapitale pożyczkowym, zapewnienie dostępu do umów w sprawie zamówień publicznych i poprawienie środowiska fiskalnego. EKES przeanalizował stosowne działania w swych opiniach.

1.9. Kluczowe znaczenie ma rozwijanie umiejętności, w związku z czym trzeba położyć nacisk na edukacyjne programy przedsiębiorczości na wszystkich poziomach, na wczesnym etapie systemu kształcenia. Ponadto konieczne jest zachęcanie do programów mentoringu, szkolenia w miejscu pracy oraz uczenia się nieformalnego i pozaformalnego, a także ich propagowanie.

1.10. Należy podjąć działania w celu obniżenia wysokiego obecnie poziomu niechęci do ryzyka w UE poprzez dokonanie przeglądu zasady drugiej szansy oraz zapewnienie wsparcia rozwoju, takiego jak zdobywanie wiedzy i edukacji finansowej.

1.11. EKES apeluje, by KE ujęła wszystkie obecne i nowe inicjatywy na rzecz wsparcia przedsiębiorstw społecznych w komunikacie zawierającym plan działania na rzecz gospodarki społecznej, co byłoby zgodne z konkluzjami Rady w sprawie propagowania gospodarki społecznej jako siły napędowej rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie z 7 grudnia 2015 r.

2. Kontekst

2.1. W komunikacie w sprawie przyszłych liderów Europy „Przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up” stwierdza się:

- Przedsiębiorstwa o dużym wzroście tworzą znacznie więcej nowych miejsc pracy niż inne przedsiębiorstwa ⁽¹⁾. Dużą część takich przedsiębiorstw stanowią przedsiębiorstwa typu start-up nastawione na przekształcenie się w większe przedsiębiorstwa. Przyczyniają się one do zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności UE, wzmacniając gospodarkę. Tego rodzaju przedsiębiorstwa typu scale-up mogą także przynosić korzyści społeczne, w tym możliwość bardziej elastycznych i nowoczesnych form zatrudnienia. W strategii jednolitego rynku Komisja oznajmiła, że przeanalizuje sposoby zwiększenia skuteczności jednolitego rynku na potrzeby przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up.
- Zgodnie z wynikami konsultacji społecznych ⁽²⁾, które Komisja rozpoczęła na początku 2016 r.:
 - nastawione na rozszerzanie swojej działalności przedsiębiorstwa typu start-up nadal mają do czynienia ze zbyt dużą liczbą barier regulacyjnych i administracyjnych, szczególnie w wymiarze transgranicznym,
 - zarówno dla przedsiębiorstw typu start-up, jak i scale-up, istnieje zbyt mało możliwości znalezienia potencjalnych partnerów finansowych, handlowych i partnerów wśród samorządów terytorialnych oraz nawiązania z nimi współpracy,
 - jedną z największych przeszkód w rozwijaniu działalności jest dostęp do finansowania.

2.2. W komunikacie Komisja proponuje szereg działań, które należy podjąć w celu ograniczenia lub usunięcia tych przeszkód.

2.2.1. Usunięcie barier:

- jeden portal cyfrowy (ang. Single Digital Gateway) służący zapewnieniu łatwego dostępu online do informacji,

⁽¹⁾ Według Henreksona i Johanssona, 2010 r., 4 % przedsiębiorstw tworzy 70 % nowych miejsc pracy. Zob. również: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723.

- stworzenie jednolitego unijnego obszaru VAT,
- wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB),
- system „drugiej szansy” i ramy restrukturyzacji w państwach członkowskich,
- lepszy dostęp do zamówień publicznych.

2.2.2. Pomoc w kontakcie z odpowiednimi partnerami:

- nawiązanie kontaktu z uczelniami, ośrodkami badawczymi, inwestorami i partnerami,
- korzystanie z szans, znalezienie pracowników o odpowiednich umiejętnościach, zwiększenie możliwości innowacji – zwłaszcza w przedsiębiorstwach społecznych typu start-up.

2.2.3. Dostęp do finansowania:

- Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (jako uzupełnienie unii rynków kapitałowych).

3. Uwagi ogólne

3.1. Niniejsza opinia jest odpowiedzią na komunikat Komisji Europejskiej (KE) w sprawie: „Przyszli liderzy Europy: inicjatywa na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up”, w którym zaproponowano środki służące uwolnieniu pełnego potencjału przedsiębiorstw o dużym wzroście. Jednak EKES postanowił poszerzyć zakres opinii i rozważyć wspomniane działania z punktu widzenia wszystkich form przedsiębiorstw typu start-up, w tym potencjalnych przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up.

3.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem tę inicjatywę, a także wysiłki zmierzające do usunięcia największych barier. Pragnie podkreślić rozległe prace podejmowane we wcześniejszych opiniach mające na celu stworzenie warunków sprzyjających różnym formom przedsiębiorczości w UE ⁽³⁾, a także swój wcześniejszy postulat w sprawie wzmocnienia działań dotyczących programu przedsiębiorczości ⁽⁴⁾.

3.3. Ze względu na to, że inicjatywa Komisji Europejskiej (KE) na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up jest rozwinięciem i przedłużeniem programu Small Business Act dla Europy, EKES uważa, że skuteczniejsze byłoby rozważenie aktualizacji i ponownego uruchomienia tego programu zamiast dalszego inicjowania oddzielnych środków. Przyjmuje z zadowoleniem i popiera tę i inne inicjatywy mające na celu wsparcie przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up, lecz trudne jest uzyskanie wglądu w cały program bez zebrania różnych inicjatyw we wspólny i kompleksowy program polityczny.

3.4. EKES podkreśla potrzebę ogólnego skutecznego pakietu politycznego, który uwzględniłby różnorodność przedsiębiorstw, zatem popiera dążenie KE do promowania skoordynowanego podejścia w ramach wszystkich kierunków polityki UE.

3.5. EKES zwraca uwagę KE na sporządzaną obecnie opinię, w której zawarł szereg zaleceń bardzo istotnych dla przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up:

- jedna sieć kompleksowej obsługi dla wszystkich MŚP w UE,
- nadanie wiążącego charakteru zasadzie „najpierw myśl na małą skalę” oraz zasadzie jednorazowości,
- bardziej odpowiednie reagowanie na różnorodność MŚP.

3.6. Ponadto w opinii z grudnia 2016 r. ⁽⁵⁾ EKES zachęca KE do promowania przedsiębiorstw o dużym wzroście poprzez:

- monitorowanie i osiągnięcie synergii między nowatorskimi kierunkami polityki realizowanej przez różne DG,
- wspieranie klastrów i ekosystemów, w których tworzone są innowacyjne przedsiębiorstwa typu start-up,

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 23.12. 2009, s. 22.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 271 z 19.9. 2013, s. 61.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 75 z 10.3 2017, s. 6.

— zachęcanie do realizacji akademickiego planu skupiającego się na miejscach pracy na przyszłość.

3.7. Szczególnie istotne jest uznanie ogromnego potencjału istniejących już mikroprzedsiębiorstw, z których wiele ma charakter rodzinny, a także możliwości rozwoju sfery przedsiębiorstw społecznych. EKES apeluje ponadto do KE, by uwzględniła fakt, że nie wszystkie przedsiębiorstwa o dużym wzroście należą do sektora zaawansowanych technologii i że takie sektory jak sektor usług, branża mody i handel elektroniczny, a także inne sektory innowacyjne również potrzebują uwagi i wsparcia.

3.8. EKES zwraca się również do KE, by zadbała o uwzględnienie – we wszelkich inicjatywach – nowych zjawisk w dziedzinie biznesu, takich jak gospodarka dzielenia się⁽⁶⁾. Wszystkie one napotykają podobne i dodatkowe przeszkody na etapie rozpoczynania i poszerzania działalności na jednolitym rynku.

3.9. EKES przyjmuje z zadowoleniem działania mające na celu wprowadzenie jednolitego portalu cyfrowego w celu poprawienia dostępu do informacji, lecz stoi na stanowisku, że będzie on miał ograniczony wpływ na zmniejszenie uciążliwości przepisów i regulacji. Proponuje również, by jednolity portal cyfrowy obejmował portal internetowy dotyczący badań i rozwoju. Współpraca strukturalna z organizacjami pośredniczącymi bardzo skutecznie przyczynia się do poprawy sposobu informowania przedsiębiorstw typu start-up.

3.10. KE porusza kwestię niektórych z przeszkód, których usunięcie jest sprawą najbardziej niecierpiącą zwłoki, zwłaszcza w zakresie obciążeń regulacyjnych, podatkowych i administracyjnych. Pragnie podkreślić, że MSP, w tym mikroprzedsiębiorstwa, przedsiębiorstwa rodzinne lub społeczne, często dysponują niewielkimi umiejętnościami lub też w ogóle ich nie posiadają, jeżeli chodzi o bardzo złożone uregulowania biurokratyczne i obciążenia administracyjne, w związku z czym kluczowe znaczenie ma uproszczenie.

3.11. EKES popiera proponowane wzajemne oceny w celu wymiany dobrych praktyk i rozpoznania różnic między państwami członkowskimi i lepszej harmonizacji inicjatyw. By być skuteczne, wyniki wzajemnych ocen muszą być przejrzyste i rozpowszechnione wśród zainteresowanych stron.

3.12. EKES popiera decyzję KE o poszerzeniu usług doradczych Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości o wyspecjalizowanych doradców ds. zakładania i zwiększania skali działalności gospodarczej, udzielających informacji na temat odpowiednich przepisów krajowych i europejskich, możliwości uzyskania finansowania, nawiązywania partnerstw i sposobu uzyskania dostępu do transgranicznych zamówień publicznych. Pragnie ponadto podkreślić znaczenie bardziej zorganizowanej współpracy z organami pośredniczącymi i zaangażowanymi organizacjami, a także korzyści z niej wynikające, również w ramach gospodarki społecznej.

3.13. EKES popiera zamiar KE, by przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up uwzględnić w międzynarodowych umowach handlowych, gdyż ich rosnąca liczba musi szybko znaleźć się na światowym rynku (często w bardzo ograniczonym segmencie).

3.14. EKES uznaje i popiera wyrażone w omawianej inicjatywie zaangażowanie KE na rzecz egzekwowania przestrzegania przepisów UE w sprawie warunków pracy, prawa pracy i układów zbiorowych, a także dążenie do wysokiej jakości miejsc pracy.

3.15. EKES pragnie zająć stanowisko w sprawie następującego sformułowania w komunikacie KE: „w tym możliwość bardziej elastycznych i nowoczesnych form zatrudnienia”. Może ono prowadzić do nieporozumienia i potencjalnego nadużycia.

3.16. Jak EKES podkreślił w kilku opiniach⁽⁷⁾, udział strukturalny partnerów społecznych ma kluczowe znaczenie i należy do niego zachęcać w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji przedsiębiorstw, a także uniknięcia ryzyka dumpingu socjalnego.

3.17. EKES pragnie poruszyć kwestię obecnego procesu blokowania geograficznego⁽⁸⁾. Mogłaby to być nowa, spora przeszkoda dla przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up, które nie mają możliwości, by wejść równocześnie na rynek kilku krajów, w których używa się różnych języków. Niezbędne jest zasygnalizowanie różnicy między sprzedażą czynną i bierną. Przestrzeganie przepisów krajowych jest konieczne wyłącznie w wypadku tych krajów, do których kierowane są aktywne działania promocyjne.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 33.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 2.

⁽⁸⁾ COM(2016) 289 final.

3.18. EKES popiera propozycję poprawy dostępu MŚP, zwłaszcza przedsiębiorstw scale-up, do programów „Horyzont 2020”. Europejska Rada ds. Innowacji oraz radar innowacji mogą być skuteczne, pod warunkiem że nie będą zbyt uciążliwe i że uda im się faktycznie osiągnąć założone cele MŚP. EKES zaleca ponadto, by w ramach tych inicjatyw zwrócono szczególną uwagę na innowacje społeczne, które często stanowią siłę napędową nowych modeli biznesowych.

3.19. EKES przyjmuje również z zadowoleniem wzmiankę o inicjatywie na rzecz rozpoczęcia i zwiększenia skali działalności, jeżeli chodzi o gospodarkę społeczną i przedsiębiorstwa społeczne. Jest to dziedzina, w której posiada specjalne know-how i w której sporządził opinie ⁽⁹⁾.

3.20. EKES odnotowuje z zadowoleniem, że KE uznaje duże trudności MŚP w ochronie praw własności intelektualnej. Dla małego przedsiębiorstwa koszty, w tym koszty egzekwowania praw, są bardzo wysokie, co oznacza, że prawie żadne przedsiębiorstwo typu start-up lub przedsiębiorstwo scale-up nie może im podołać. EKES apeluje do KE, by znalazła realne rozwiązanie tego problemu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Partnerzy, klastry i ekosystemy

4.1.1. Podstawą wzrostu i innowacji jest ogólnie pozytywny klimat przedsiębiorczości. EKES jest zdania, że inicjatywa KE może się powieść wyłącznie wtedy, gdy będzie ukierunkowana na ogólną poprawę klimatu przedsiębiorczości, dopuszczającego podejmowanie ryzyka i eksperymentowanie jako część procesu innowacji.

4.1.2. EKES zgadza się z KE, że bardzo istotne jest, by przedsiębiorstwa typu start-up, a zwłaszcza przedsiębiorstwa scale-up nawiązywały kontakty z odpowiednimi partnerami. Ze względu na to, że rynek europejski jest ogólnie bardziej tradycyjny pod względem podejmowania ryzyka, a także ma charakter przede wszystkim krajowy, konieczne jest podzielenie wysiłków w następujący sposób:

- 1) UE i państwa członkowskie, w stałej współpracy z organizacjami i organami pośredniczącymi, mogą odegrać istotną rolę, ułatwiając tworzenie klastrów z uczelniami, ośrodkami badawczymi itd.
- 2) W poszukiwaniu inwestorów i partnerów biznesowych zadziałać może tylko rynek, ale nie należy lekceważyć programów europejskich lub roli EBI/EFI. Niezbędne jest jednak zintensyfikowanie i lepsze skoordynowanie tych programów.

4.1.3. EKES popiera plan KE na rzecz umocnienia obecnej inicjatywy Start-up Europe i koordynacji prac UE na rzecz powiązania klastrów i ekosystemów w całej Europie.

4.1.4. EKES popiera fakt, że KE podkreśla tworzenie społeczności opartych na partnerstwach i dostosowanych ekosystemach jako kluczowy czynnik sukcesu przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up. W tym kontekście pozytywnie odnosi się do faktu, że KE zwraca szczególną uwagę na przedsiębiorstwa społeczne, uznając ich specyfikę i wkład w społeczeństwo europejskie. Zatem ponownie nalega ⁽¹⁰⁾, by KE ujęła wszystkie obecne i nowe inicjatywy w spójnym planie działania UE na rzecz gospodarki społecznej, który zwiększyłby widoczność i powiązanie między różnymi inicjatywami.

4.2. Możliwości w zakresie zamówień publicznych

4.2.1. EKES stanowczo popiera zamiar KE, by zwiększyć możliwości w zakresie zamówień publicznych dla przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up. Oprócz proponowanych działań EKES apeluje, by KE ściśle monitorowała transpozycję i zastosowanie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych na szczeblu państw członkowskich. Ma to kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, że państwa członkowskie w pełni wykorzystają postanowienia dotyczące zwiększenia możliwości udziału MŚP, w tym przedsiębiorstw społecznych, w zamówieniach publicznych. EKES odsyła do swojej wcześniejszej opinii w sprawie udzielania zamówień ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

⁽¹⁰⁾ Wkład EKES-u w program prac Komisji Europejskiej na 2017 rok: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 84.

4.2.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w komunikacie zwraca się szczególną uwagę na zamówienia publiczne i partnerstwo w dziedzinie innowacji. Jednak wymaga to uproszczonego pakietu regulacji. Zamówienia publiczne o charakterze innowacyjnym opisane w dyrektywie wydają się lepiej dostosowane do dużych przedsiębiorstw. Udział w partnerstwach innowacyjnych wymaga wyodrębnienia oddzielnego działu. Przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up nie mogą się do nich zakwalifikować, gdyż przedsiębiorstwa typu start-up zazwyczaj nie mają specjalnego działu.

4.2.3. EKES pragnie podkreślić, że wprowadzenie narzędzia KE (oświadczenia własnego z wykorzystaniem jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia) mającego na celu wsparcie udziału MŚP w zamówieniach publicznych przyniosło w wielu wypadkach przeciwny skutek i jest postrzegane jako utrudnienie udziału w zamówieniach publicznych. Przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up mają trudności z uzyskaniem wszystkich niezbędnych informacji i wymaganych formularzy. Dlatego też konieczne jest wsparcie, które musi być upowszechniane przez organizacje pośredniczące (organizacje MŚP i inne powiązane organizacje).

4.3. Umiejętności

4.3.1. EKES zgadza się, że nowy europejski program na rzecz umiejętności, który koncentruje się na jakości i umiejętnościach mających znaczenie dla rynku pracy, dotyczy pewnych najważniejszych wyzwań. Zakończy się on sukcesem wyłącznie, jeżeli inicjatywy dotrą do najistotniejszych grup docelowych, co wymaga wdrażania, monitorowania i działań następczych w celu zapewnienia skuteczności.

4.3.2. EKES podkreśla, że Nowy europejski program na rzecz umiejętności, a zwłaszcza przyszła inicjatywa dotycząca koalicji na rzecz cyfrowych umiejętności i miejsc pracy będzie bardzo istotna i może być podstawą przyszłości.

4.3.3. Przedsiębiorstwa społeczne odpowiadają na nowe potrzeby społeczne bądź też na potrzeby społeczne, które nie zostały wystarczająco uwzględnione, i są pionierami innowacji społecznej. Zatem oprócz inicjatyw na rzecz umiejętności cyfrowych przedsiębiorcy działający w ramach gospodarki społecznej (i inni) sygnalizują potrzebę działania w innych obszarach umiejętności, takich jak rozwój biznesu i gotowość inwestycyjna. Umiejętności te są równie istotne dla pomyślnego rozpoczęcia działalności.

4.3.4. EKES nalega, by KE zachęcała państwa członkowskie do stworzenia programów edukacyjnych dla przedsiębiorców i udzieliła im pomocy w tej dziedzinie, a także ułatwiała wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami. Wskazane jest przyjęcie takich programów na wczesnym etapie kształcenia, gdyż istnieją dowody na to, że jest to skuteczniejsze.

4.3.5. Ponadto na wczesnym etapie i na etapie zwiększania skali działalności niezbędne są inkubatory i usługi świadczone w ramach punktu kompleksowej obsługi (takie jak rozwój, mentoring i wsparcie finansowe). KE powinna propagować najlepsze praktyki w tej dziedzinie i się nimi dzielić.

4.4. Opodatkowanie

4.4.1. EKES podziela obawę KE, że opodatkowanie może stanowić znaczną przeszkodę dla przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up. Do kluczowych kwestii, którymi należy się zająć, należą wysokie koszty przestrzegania przepisów, zwłaszcza koszty spowodowane różnorodnością krajowych systemów opodatkowania.

4.4.2. EKES apeluje, by KE rozważyła możliwość nienakładania ograniczeń, jeżeli chodzi o maksymalną wielkość lub okres przenoszenia na kolejne okresy strat ponoszonych na etapie zakładania działalności lub zwiększania jej skali.

4.4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje również możliwość skorzystania przez MŚP z systemu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych przedstawionej w komunikacie KE.

4.4.4. Ponadto podatek konsumpcyjny w systemie VAT jest bardzo złożony dla MŚP. Przedsiębiorstwa typu start-up muszą ponadto poddać dodatkowym obciążeniom, jeżeli chodzi o uzyskanie informacji, jaka stawka VAT odnosi się do danego towaru lub usługi w państwie członkowskim. Prowadzi to do wysokich kosztów, które ostatecznie zniechęcają do handlu transgranicznego. EKES popiera zatem zamiar stworzenia przez KE jednolitego unijnego obszaru VAT, a także pakiet uproszczeń w dziedzinie VAT dla MŚP, w tym przedsiębiorstw typu start-up, w ramach którego usunięta zostanie ta poważna przeszkoda dla mikroprzedsiębiorstw.

4.4.5. Opodatkowanie przychodów z inwestycji na szczeblu indywidualnym w wielu państwach członkowskich również zniechęca do inwestycji w przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up, zwłaszcza jeżeli inne możliwości inwestycyjne wiążą się z niższym lub zerowym obciążeniem podatkowym. Opodatkowanie opcji na akcje może w tym względzie wymagać szczególnej uwagi. EKES popiera zatem ciągłe monitorowanie przez KE reżimów/zachęt podatkowych państw członkowskich przy dokonywaniu inwestycji w przedsiębiorstwa typu start-up lub przedsiębiorstwa scale-up.

4.4.6. Przedsiębiorstwa społeczne muszą mieć możliwość korzystania z przestrzeni fiskalnej, która umożliwiłaby im osiągnięcie pełnego potencjału gospodarczego na równi z uwzględnieniem ich celów społecznych i środowiskowych, a także z poszanowaniem zasad wolnej konkurencji. Możliwe są różne środki:

- wskazanie rozmaitych, istniejących już zachęt podatkowych związanych z finansowaniem przedsiębiorstw społecznych w celu rozpowszechnienia najlepszych praktyk,
- promowanie innowacji społecznych poprzez:
 - ulgi podatkowe dla darów lub inwestycji o niższej stopie zwrotu w innowacje społeczne odpowiadające priorytetom społecznym,
 - umożliwienie przedsiębiorstwom niekomercyjnym korzystania ze zwrotnych ulg podatkowych na badania i rozwój w celu wprowadzenia innowacji korzystnych pod względem społecznym i zwiększenia wydajności w usługach na rzecz osób i usługach lokalnych.

4.5. Dostęp do finansowania

4.5.1. Przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up polegają na dostępie do kapitału własnego i kapitału pożyczkowego. W swych wcześniejszych opiniach⁽¹²⁾ EKES odnotował, że dostęp do kapitału wysokiego ryzyka jest w UE znacznie mniejszy niż w USA, co jest spowodowane głównie dużym rozdrobnieniem sektora venture capital UE (skoncentrowanego w niektórych państwach członkowskich). Odnotowuje, że KE zajmuje się tą kwestią, tworząc ogólnoeuropejski fundusz venture capital, i apeluje do KE, by wzięła pod uwagę propozycje EKES-u⁽¹³⁾ i ściśle monitorowała wykorzystanie i oddziaływanie tego funduszu.

4.5.2. W tej samej opinii Komitet zwrócił uwagę na niewystarczający udział inwestorów prywatnych i zalecił zachęty do tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych, w ramach których można by rozważyć fundusze asymetryczne (istnieją już w Finlandii, Zjednoczonym Królestwie, Grecji i Holandii). Przyjmuje z zadowoleniem podobne rozwiązanie, które umożliwiałoby prywatnym funduszom inwestycyjnym korzystanie z gwarancji publicznych dotyczących inwestycji w przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa scale-up.

4.5.3. EKES odnosi się również pozytywnie do propozycji zwiększenia budżetu na EFIS i COSME, by zapewnić dodatkowe finansowanie na skuteczną politykę dla przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up z uwzględnieniem ich różnorodności.

4.5.4. Istotne jest jednak podkreślenie, że większość przedsiębiorstw typu start-up jest finansowana z pożyczek bankowych powiązanych z gwarancjami osobistymi i rodzinnymi. Chociaż kredyty bankowe są powszechną praktyką, dostęp do kapitału własnego jako narzędzia finansowego jest również potrzebny, lecz nie rozwinął się wystarczająco w Europie z powodu represyjnych systemów podatkowych, braku kultury kapitału własnego, niewielkiej wiedzy finansowej i rozdrobnionych zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności.

4.5.5. EKES zachęca państwa członkowskie UE, by przy wsparciu KE propagowały alternatywne formy prawne prowadzenia działalności, a także ich poszukiwały, na przykład formę uproszczonej spółki akcyjnej posiadającą duży potencjał innowacji i wzrostu typowy dla przedsiębiorstw typu start-up (Francja i Słowacja).

4.5.6. EKES zachęca również państwa członkowskie, by z pomocą KE uprościli i zharmonizowali prawo upadłościowe, w tym realizację zasady drugiej szansy zaproponowanej w opinii EKES-u w sprawie niewypłacalności przedsiębiorstw⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 6.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 48.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 21.

4.5.7. W ramach procedury i prawodawstwa dotyczących niewypłacalności wyzwaniem jest odpowiednie wycenienie aktywów przedsiębiorstw typu start-up znajdujących się na progu upadłości. Jak EKES już wcześniej zaznaczył, w wielu wypadkach głównym aktywem jest wiedza fachowa, a nie środki trwałe⁽¹⁵⁾.

4.5.8. W swych wcześniejszych opiniach Komitet w pełni przeanalizował ekosystem finansowy⁽¹⁶⁾ konieczny dla przedsiębiorstw społecznych. Podobnie jak w wypadku innych przedsiębiorstw typu start-up trzeba zapewnić mieszane rozwiązania kapitałowe obejmujące gwarancję, a także innowacyjne instrumenty na rzecz finansowania drugiego stopnia i edukacji finansowej, w tym dotyczącej gotowości do inwestycji. Szczególną cechą inwestowania w przedsiębiorstwa społeczne i ich finansowania jest to, że zwrot z inwestycji obejmuje oddziaływanie społeczne. KE powinna wspierać państwa członkowskie w podejmowaniu przedsięwzięć w tym kierunku.

5. Szczególne względy dla przedsiębiorstw społecznych i nowo powstających form przedsiębiorczości

5.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w komunikacie zwrócono szczególną uwagę na konkretne działania na rzecz sektora przedsiębiorstw gospodarki społecznej, a także przeanalizowano dalsze środki na rzecz powstających modeli biznesowych.

5.2. W tym kontekście należy wspomnieć o powiązaniu między innowacjami społecznymi, rozpoczęciem działalności przez przedsiębiorstwa społeczne a nowymi modelami biznesowymi, które EKES wcześniej omawiał⁽¹⁷⁾. Kluczowe znaczenie ma zrozumienie, że innowacje społeczne wykorzystują inny proces innowacji oparty na konkretnych kryteriach i zasadach. Wszelkie działania mające na celu wsparcie przedsiębiorstw społecznych typu start-up i nowych modeli biznesowych muszą się zatem wiązać z uznaniem kluczowych wartości, takich jak pomiar oddziaływania społecznego i środowiskowego, a także aspekty dotyczące wspólnej wartości i otwartego oprogramowania, które są związane z innowacją społeczną⁽¹⁸⁾. Tylko w takim wypadku przedsiębiorstwa społeczne i nowo powstające formy przedsiębiorczości społecznej mogą wykorzystać środki wsparcia, być zrównoważone i skutecznie zwiększyć skalę działalności.

5.3. Istotne jest również zrozumienie, czy i w jaki sposób przedsiębiorstwa społeczne i nowe formy przedsiębiorstw zwiększają skalę swej działalności (mogą podjąć decyzję o podzieleniu się dobrym pomysłem zamiast zwiększania skali swej działalności). Jak EKES wcześniej podkreślił, podstawą jest pełne włączenie zasad tych różnorodnych modeli przedsiębiorczości do wszelkich inicjatyw na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up, a także odpowiednie dostosowanie instrumentów wsparcia. Mechanizmy wsparcia często opierają się na tradycyjnym modelu przedsiębiorczości, który jest obecnie normą, a nie na tych modelach gospodarki społecznej lub nowo powstających modelach gospodarczych.

6. Rozpoznanie dalszych potrzeb

6.1. EKES podkreśla nieustannie potrzebę zwiększenia widoczności, uznania i promowania różnych form przedsiębiorczości. Obejmuje to lepsze gromadzenie danych statystycznych, a także badanie różnych modeli biznesowych i ich specyficznej logiki występującej obecnie w UE.

6.2. Bardzo pomocna mogłaby być baza danych na temat dobrych praktyk dotyczących środków promowania różnorodnych przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up. Komisja jest odpowiednim organem, aby ułatwiać wymianę najlepszych praktyk państw członkowskich.

6.3. Trzeba promować wartości i zasady przedsiębiorstw społecznych, a także przemawiające za nimi przesłanki, gdyż mogą być one inspiracją dla przedsiębiorców. Do innych modeli przedsiębiorstw można z łatwością przenieść doświadczenia i metody tego sektora, takie jak zasady partnerstwa i przynależności oparte na współtworzeniu wśród wszystkich sektorów i zainteresowanych stron, umowy licencyjne, budowanie zdolności, równoległość działań umożliwiającą wykorzystanie skali innych przedsiębiorstw, otwarte oprogramowanie służące szybkiemu rozpowszechnieniu rozwiązań, budowanie inteligentnych sieci w oparciu o wspólne, zbiorowe wartości oraz wyznaczenie nowych norm takich jak ruchy ukierunkowane na zmianę polityki. Przykładem tych ostatnich działań jest fakt, że innowacje społeczne prowadzą zazwyczaj do innowacji w zakresie polityki społecznej. Na tej samej zasadzie konwencjonalne przedsiębiorstwa mogą stanowić inspirację dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej, na przykład w zakresie marketingu, sprzedaży i zarządzania przedsiębiorstwem, co ponownie ukazuje wartość wymiany najlepszych praktyk.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 6.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 152.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 28.

⁽¹⁸⁾ Indeks innowacji społecznych opracowany przez Europe Tomorrow oraz Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 14.

6.4. EKES ma duży potencjał, by – reprezentując europejskie społeczeństwo obywatelskie – wziąć aktywny udział w promowaniu i intensyfikowaniu rozwoju przedsiębiorczości w UE na rzecz zatrudnienia, opieki społecznej i wzrostu. Oferuje zatem KE swe zdolności i umiejętności z myślą o realizacji dalszych inicjatyw dla MŚP, w tym dla przedsiębiorstw społecznych.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”

[COM(2016) 799 final – 2016/0400 (COD)]

(2017/C 288/04)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.3.2017 Rada Europejska, 13.3.2017
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2, art. 91, art. 100 ust. 2, art. 114, art. 153 ust. 2 lit. b), art. 168 ust. 4 lit. b), art. 172 i 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	1.6.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	156/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES ubolewa, że Komisja nie postąpiła zgodnie z jego poprzednimi opiniami oraz że musiała na nowo rozpocząć negocjacje mające na celu dostosowanie niektórych aktów prawnych przewidujących stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do art. 290 i 291 TFUE.

1.2 EKES przypomina, że w swoich wcześniejszych opiniach określił podejście, które jego zdaniem w największym stopniu sprzyja zachowaniu wartości podstawowych, których dotyczy przedmiotowy proces dostosowania – w zakresie pewności prawa, poszanowania praw podstawowych oraz skutecznego, zrównoważonego i demokratycznego wykonywania uprawnień przez instytucje.

1.3 Zdaniem EKES-u zasady te powinny stanowić wytyczne dla nowego procesu dostosowania aktów prawnych związanych jeszcze ze stosowaniem procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do nowego systemu aktów delegowanych i aktów wykonawczych przewidzianych w art. 290 i 291 TFUE.

1.4 Bez uszczerbku dla bardziej szczegółowej analizy podczas ponownego badania każdego aktu przedłożonego mu do zaopiniowania EKES przedstawia niniejszym zbiorczo uwagi, które uznaje za odpowiednie w odniesieniu do każdej z propozycji ustawodawczych przedstawionych we wniosku.

2. Wniosek Komisji

2.1 W swoim wniosku Komisja stwierdza, że znacząca liczba podstawowych aktów ustawodawczych podlegających procedurze określonej w decyzji Rady 2006/512/WE („decyzji dotyczącej procedury komitetowej”) musi zostać jeszcze dostosowana do art. 290 i 291 TFUE zgodnie z warunkami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję („rozporządzenia dotyczącego procedury komitetowej”).

2.2 Komisja zobowiązała się do ich dostosowania do 2013 r. i w tym celu zaproponowała w 2013 r. trzy dostosowania horyzontalne znane pod nazwą zbiorczych aktów prawnych I, II i III.

2.3 Po długiej debacie z PE i licznych poprawkach wprowadzonych do tych wniosków Rada odmówiła poparcia takiego automatycznego i zbiorczego dostosowania do aktów delegowanych wszystkich aktów zwanych aktami prawnymi związanymi ze stosowaniem procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, ze względu na brak gwarancji, że na etapie przygotowywania aktów delegowanych przeprowadzano by systematyczne konsultacje z ekspertami państw członkowskich. W związku z impasem instytucjonalnym, który z tego wyniknął, Komisja wycofała swoje wnioski.

2.4 W następstwie przeglądu porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa i przyjęcia załączonego do niego wspólnego porozumienia w sprawie aktów delegowanych Komisja przedstawiła nowy wniosek stanowiący odpowiedź na zastrzeżenia Rady. W tym nowym wniosku zawarto zmiany wprowadzone na mocy nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w zakresie konsultacji z ekspertami państw członkowskich podczas przygotowywania aktów delegowanych oraz w zakresie równoległej wymiany poglądów z PE.

2.5 Wniosek złożony jest z 13 rozdziałów załącznika, w którym znajduje się 168 aktów umieszczonych w porządku chronologicznym i pogrupowanych przez Komisję w 4 tabelach:

tabela 1 – zestawienie aktów prawnych, w odniesieniu do których proponuje się dostosowanie do aktów wykonawczych w zakresie niektórych uprawnień,

tabela 2 – zestawienie aktów prawnych, w odniesieniu do których przewidziano usunięcie niektórych uprawnień,

tabela 3 – wnioski przyjęte przez Komisję,

tabela 4 – akty prawne, w odniesieniu do których planowane jest przedstawienie wniosków ustawodawczych.

3. Poprzednie dokumenty – opinie i raporty EKES-u

3.1 W lipcu 2013 r. EKES przyjął bardzo szczegółowy raport informacyjny, którego celem było „przedstawienie procedury legislacyjnej aktów delegowanych, wprowadzonej w traktacie z Lizbony”.

3.2 W raporcie tym EKES stwierdził, że „charakter prawny aktów delegowanych jest niejasny, interpretacja środków innych niż istotne przez Trybunał Sprawiedliwości różni się w zależności od dziedziny, a Komisja ma spory margines swobody, gdyż to do niej należy określanie zasięgu i czasu trwania przekazanych uprawnień”.

3.2.1 W raporcie tym EKES zwracał również uwagę na fakt, że istnieją „wątpliwości co do przejrzystości systemu uprzedniej konsultacji przewidzianego w niewiążącym prawnie dokumencie »Praktyczne ustalenia dotyczące stosowania aktów delegowanych« z dnia 4 kwietnia 2011 r.”.

3.2.2 W dokumencie tym EKES zauważał ponadto, że „stosowanie art. 290 TFUE zostało przewidziane w niewiążącym prawnie komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i do Rady z dnia 9 grudnia 2009 r., podczas gdy zasady dotyczące wykonywania uprawnień wykonawczych zostały ustalone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 2011 r., czyli w akcie prawnym o zasięgu ogólnym, wiążącym w całości i bezpośrednio stosowanym”.

3.2.3 W podsumowaniu EKES stwierdził, że utrzymują się „wątpliwości co do prostoty, faktycznego zrozumienia przez obywateli sedna sprawy, odpowiedniego wykorzystania tej możliwości oraz skuteczności mechanizmów kontroli”. W związku z powyższym EKES zaproponował, że opracuje opinię z inicjatywy własnej na ten temat, tak aby móc zająć stanowisko w sprawie obiektywnie przedstawionych uwag i wniosków zawartych w tamtym raporcie, z myślą o ewentualnej propozycji usprawnienia procesu ustawodawczego w UE.

3.3 W lipcu i wrześniu 2013 r. zwrócono się do EKES-u o konsultację w sprawie dwóch wniosków dotyczących rozporządzeń – jednego „dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą” [COM(2013) 451 final] i drugiego „dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne w obszarze sprawiedliwości, przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą” [COM(2013) 452 final], a następnie zwrócono się do niego w dniach 18 listopada i 10 grudnia o konsultację w sprawie kolejnego wniosku – dotyczącego rozporządzenia „dostosowującego do art. 290 i 291 TFUE niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą” [COM(2013) 751 final]. Rozporządzenia te nazywane były zbiorczymi aktami prawnymi I, II i III.

3.3.1 W swoich opiniach z dnia 16 października i z dnia 2 stycznia EKES podkreślał zwłaszcza, że takie „dostosowanie grupowe” ponad 165 instrumentów prawnych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) należących do 12 różnych dziedzin, mimo iż jest konieczne, rodzi wiele pytań natury prawnej i praktycznej.

3.3.2 Przykładowo, „niektóre elementy procedury delegacji uprawnień pozostają nadal niejasne. [...], należy w przyszłości zdefiniować pojęcie »elementów innych niż istotne«. Powinna również zostać przeprowadzona precyzyjna ocena funkcjonowania mechanizmu”.

3.3.3 EKES zwrócił ponadto uwagę, że „niektóre propozycje rozporządzenia zawierają opcje pomijające ramy ustalone przez podstawowe akty prawne, co prowadzi do przekazania uprawnień na czas nieokreślony lub wyznaczenia bardzo krótkiego terminu na kontrole Parlamentu i Rady”.

3.3.4 Po gruntownej analizie wszystkich wniosków EKES zalecił Komisji „realizację procesu grupowego dostosowania z dokładniejszym uwzględnieniem charakterystyki pewnych podstawowych aktów prawnych” oraz zalecił „Radzie i Parlamentowi zachowanie najwyższej czujności i szczegółową analizę wszystkich aktów objętych procesem dostosowania”.

3.3.5 W razie gdyby proces ten miał być dalej prowadzony w formie zaproponowanej przez Komisję, EKES podkreślał wagę:

- pełnego uczestnictwa PE w tym procesie,
- racjonalizacji i uproszczenia procedur komitetowych,
- lepszego informowania zarówno o przekazywaniu uprawnień komitetom, jak i o stosownych środkach, określanych na wszystkich etapach procedury,
- pełnego dostępu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego do informacji.

3.3.6 Wreszcie, Komitet wnosił o przeprowadzenie oceny zastosowania nowych ram regulacyjnych i o składanie Parlamentowi, Radzie i jemu samemu sprawozdania okresowego na temat skuteczności, przejrzystości i rozpowszechniania informacji.

3.4 W międzyczasie Komisja opublikowała wniosek dotyczący wiążącego porozumienia międzyinstytucjonalnego na mocy art. 295 TFUE, który wpisywał się w ramy pakietu dotyczącego lepszego stanowienia prawa i obejmował kwestię aktów delegowanych w dwóch specjalnych załącznikach.

3.4.1 W swojej opinii z lipca 2015 r. EKES „z zadowoleniem odnosi się [...] do wysiłków Komisji zmierzających do osiągnięcia równowagi między podstawowymi wartościami, jakimi są, z jednej strony, poszanowanie prawa, demokratyczne uczestnictwo, przejrzystość, bliski kontakt z obywatelami i prawo do uzyskania obszernej informacji na temat procedur ustawodawczych, a z drugiej, uproszczenie przepisów prawnych, elastyczne, lepiej dostosowane do przedmiotowych interesów przepisów, których aktualizacja i przegląd odbywa się w uproszczony sposób”.

3.4.2 EKES pozytywnie ocenił fakt, że „Komisja zobowiązuje się do gromadzenia, przed przyjęciem aktów delegowanych, niezbędnej wiedzy specjalistycznej, [...] poprzez konsultacje z ekspertami z państw członkowskich i w ramach konsultacji społecznych oraz że proponuje stosowanie takiej samej procedury doradczej przy przyjmowaniu aktów wykonawczych”.

3.4.3 EKES obawiał się jednak, że wszystkie te konsultacje będą nadmiernie i niepotrzebnie przedłużać sporządzania aktów.

3.4.4 Nie popierał kazuistycznego podejścia przyjętego przy rozróżnianiu dziedzin, które powinny być objęte aktami delegowanymi lub aktami wykonawczymi, ponieważ zastosowane kryteria były niejednoznaczne i pozostawiały zbyt dużą swobodę interpretacyjną.

3.4.5 EKES wyraził sprzeciw przede wszystkim w kwestii:

- a) braku uprzednich informacji na temat ekspertów państw członkowskich oraz ich kompetencji technicznych;

- b) braku odpowiedniego okresu na przeprowadzenie konsultacji z ekspertami, z zainteresowanymi stronami, z Parlamentem Europejskim i Radą, z wyjątkiem pilnych przypadków;
- c) opcjonalnego charakteru przeprowadzania konsultacji z Parlamentem Europejskim i zainteresowanymi stronami oraz przekazywania im kalendarza posiedzeń;
- d) niespójności informacji dotyczących przyjmowania aktów delegowanych, które to informacje powinny być systematycznie i automatycznie przekazywane za pośrednictwem strony internetowej, aktualizowanej w czasie rzeczywistym;
- e) zasadniczo nieokreślonego czasu przekazania uprawnień: EKES opowiadał się za tym, żeby czas ten był dokładnie określony, z możliwością przedłużenia na kolejny taki sam okres, z pominięciem wyjątkowych należycie uzasadnionych przypadków.

3.4.6 EKES wyrażał życzenie, aby wytyczne wyraźnie przewidywały, że wszystkie elementy przekazania uprawnień są jasno określone, a mianowicie:

- a) konkretne cele;
- b) dokładna treść;
- c) wyraźnie określony zakres stosowania;
- d) określony i ściśle przestrzegany czas trwania.

3.4.7 EKES podkreślał, że „brzmienie art. 290 i 291 TFUE można udoskonalić oraz że w przypadku zmiany Traktatów powinno zostać zmienione Należy również ustanowić lepsze ramy ich stosowania, tak aby uniknąć sytuacji, w której decyzje o wyborze instrumentu prawnego miałyby bardziej charakter polityczny niż techniczny”.

3.5 Z powodu braku porozumienia między Parlamentem i Radą w odniesieniu do procedury dostosowania grupowego, Komisja wycofała swoje wnioski i przedstawiła wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii.

4. Uwagi ogólne

4.1 Biorąc pod uwagę swoje wcześniejsze opinie, EKES zastanawia się, jakie jest uzasadnienie dla ponad czteroletniego opóźnienia w tak newralgicznym obszarze.

4.2 W istocie EKES już wcześniej zaproponował następujące wyraźne kierunki działania:

- a) stosowanie aktów delegowanych powinno być wyjątkiem, a nie regułą;
- b) w przypadku wątpliwości co do istotnego charakteru przedmiotowych elementów lub pojawienia się „szarej strefy” Komisja powinna powstrzymać się od proponowania aktów delegowanych i powinna stanowić prawo w ramach podstawowego aktu ustawodawczego;
- c) w razie wątpliwości co do charakteru środka, który należy podjąć, Komisja powinna preferować przyjmowanie aktów wykonawczych, a nie aktów delegowanych.

4.3 EKES nie zgadzał się również z Komisją w kwestiach przywołanych w pkt 3.3.5 powyżej.

4.4 Pewną liczbę tych ocenionych negatywnie kwestii skorygowano w opiniowanym wniosku. Pozostały jednak pewne kwestie, co do których nie ma porozumienia:

- a) Komisja nalega na nieokreślony czas stosowania aktów delegowanych. EKES stoi na stanowisku, że okres przekazania uprawnień musi być zasadniczo określony, z możliwością przedłużenia, z pominięciem wyjątkowych należycie uzasadnionych przypadków;
- b) EKES nadal wyraża obawy, że Parlament i Rada nie będą miały rzeczywistej możliwości terminowego przeprowadzania skutecznej kontroli treści aktów delegowanych;
- c) podtrzymuje swoje wątpliwości dotyczące precyzyjnego odróżniania aktów wykonawczych od aktów delegowanych, zwłaszcza w odniesieniu do „środków istotnych i innych niż istotne” związanych z prawami podstawowymi;

- d) ponownie stwierdza wreszcie, że zmiana brzmienia art. 290 i 291 TFUE mogłaby raz na zawsze usunąć wszelkie niejednoznaczności, które leżą u podstaw obecnych problemów.

5. Uwagi szczegółowe

Szczegółowa analiza każdego ze 168 wniosków umieszczonych w załączniku pozwala nam przedstawić następujące wątpliwości:

Tabela 1

Zestawienie aktów prawnych, w odniesieniu do których proponuje się dostosowanie do aktów wykonawczych w zakresie niektórych uprawnień

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
2	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.	Art. 12a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> W 2013 r. Rada i Parlament Europejski opowiadały się za czasem określonym wynoszącym pięć lat, automatycznie przedłużanym w następstwie sprawozdania, które Komisja przedstawia przed wygaśnięciem przekazania uprawnień. W tym przypadku Komisja uważa, że przekazanie uprawnień na czas nieokreślony jest uzasadnione faktem, iż prawodawca ma możliwość odwołania uprawnienia we wszystkich przypadkach i w każdej chwili [zob. s. 7 wniosku Komisji COM (2016) 799 final].
6	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 626/2008/WE z dnia 30 czerwca 2008 r.	Decyzja dotyczy uprawnień wykonawczych przekazywanych Komisji. <u>Komentarz:</u> W odniesieniu do wyboru między uprawnieniem do wydawania aktów delegowanych a uprawnieniem do wydawania aktów wykonawczych Komisja zakłada, że ocena z 2013 r. (zbiorcze akty prawne) zachowuje ważność, ponieważ ani negocjacje dotyczące wspomnianych wniosków, ani orzecznictwo w tej dziedzinie, ani wynik porozumienia międzyinstytucjonalnego nie umożliwiły wyłonienia nowych kryteriów, które pociągałyby za sobą konieczność dokonania ponownej całościowej oceny [zob. s. 5 wniosku Komisji COM (2016) 799 final].
53	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r.	Nowy art. 17 ust. 3 nie przewiduje czasu trwania uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych przekazanych Komisji. Nowy art. 48a precyzuje, że uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, o których mowa w art. 17 ust. 3 i art. 48, powierza się Komisji na czas nieokreślony od daty wejścia w życie przedmiotowego zbiorczego aktu prawnego. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. Nowy art. 17 ust. 3 przewiduje, że <u>procedury odwoławcze</u> od decyzji podjętych w wyniku oceny organów właściwych EMAS ustanawia się z wykorzystaniem przekazanych uprawnień. Wydaje się, że przepis ten dotyczy prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu, o których mowa w art. 47 Karty praw podstawowych. Tymczasem Komisja nie może być upoważniona do przyjmowania, w drodze przekazania uprawnień, przepisów dotyczących praw podstawowych lub ich stosowania.

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
58	Rozporządzenie Rady (WE) nr 530/1999 z dnia 9 marca 1999 r.	Nowy art. 10a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
59	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2150/2002 z dnia 25 listopada 2002 r.	Nowy art. 5b przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty.
60	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 437/2003 z dnia 27 lutego 2003 r.	Nowy art. 3 ust. 1 akapit pierwszy przewiduje, że każde państwo członkowskie gromadzi dane statystyczne. Nowy art. 5 dotyczący dokładności statystyk stanowi, iż gromadzenie danych opiera się na zasadzie gromadzenia „kompletnych danych”. Wreszcie art. 10a dotyczący wykonywania przekazanych uprawnień przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się na czas nieokreślony od daty, która zostanie wskazana w późniejszym terminie. <u>Komentarz:</u> EKES zauważa, że pojęcie „kompletnych danych” może mieć zastosowanie do danych osobowych zdefiniowanych w art. 8 Karty praw podstawowych, oraz podkreśla, że Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, iż dane osobowe nie mogą podlegać procedurze przekazywania uprawnień (zob. sprawa C-355/10, Parlament przeciwko Radzie, i opinia EKES-u, Dz.U. C 67/104 z 6.3.2014).
61	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2003 z dnia 27 lutego 2003 r.	Nowy art. 11a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
64	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1552/2005 z dnia 7 września 2005 r.	Nowy art. 13a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
67	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 716/2007 z dnia 20 czerwca 2007 r.	Nowy art. 9a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
69	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1445/2007 z dnia 11 grudnia 2007 r.	Nowy art. 10a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
70	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 177/2008 z dnia 20 lutego 2008 r.	Nowy art. 15a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. Nowy art. 8a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty.
73	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 452/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r.	Nowy art. 6a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty.
74	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 453/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r.	Nowy art. 8a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES zwraca uwagę, że nowy art. 7 przewiduje, iż „Komisja posiada uprawnienia do przyjęcia [...] aktów delegowanych dotyczących określenia odpowiednich ram dla opracowania szeregu analiz wykonalności [...] Analizy te wykonują państwa członkowskie, które mają trudności z przedłożeniem danych”. EKES wyraża wątpliwość, czy charakter danych dotyczących zdrowia ludzkiego dotyczy zdrowia kandydatów do pracy, w którym to przypadku chodziłoby o dane osobowe, które nie mogą być objęte procedurą przekazania uprawnień (zob. wyżej wspomnianą sprawę C-355/10).
89	Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady	Nowy art. 21a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
99	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r.	Nowy art. 31a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
104	Dyrektywa Rady 97/70/WE z dnia 11 grudnia 1997 r.	Nowy art. 8a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
114	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 725/2004 z dnia 31 marca 2004 r.	Nowy art. 10a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
143	Dyrektywa Rady 2002/46/WE z dnia 10 czerwca 2002 r.	Nowy art. 12a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES zwraca uwagę, że dyrektywa 2002/46/WE harmonizuje przepisy dotyczące suplementów żywnościowych, tak aby chronić konsumentów przed ewentualnymi zagrożeniami dla zdrowia oraz aby zagwarantować, że informacje umieszczane na tych produktach nie wprowadzałyby konsumentów w błąd. Dyrektywa dotyczy zatem stosowania art. 38 Karty praw podstawowych. Kontrola przeprowadzana przez ekspertów państw członkowskich i Parlament Europejski musi zatem obejmować maksymalny zakres.
144	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/98/WE z dnia 27 stycznia 2003 r.	Nowy art. 27a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES zwraca uwagę, że dyrektywa dotyczy norm dotyczących jakości i bezpiecznego pobierania [...] krwi i składników krwi ludzkiej w celach leczniczych. Przyczyni się ona zatem do wdrożenia prawa podstawowego do ochrony zdrowia przewidzianego w art. 35 Karty praw podstawowych. Kontrola przeprowadzana przez ekspertów państw członkowskich i Parlament Europejski musi zatem obejmować maksymalny zakres.
147	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r.	Nowy art. 34 przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES stwierdza, że rozporządzenie przewiduje „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego w ramach wykonywania polityk wspólnotowych”. Rozporządzenie dotyczy zatem stosowania art. 35 Karty praw podstawowych dotyczącego ochrony zdrowia. Kontrola przeprowadzana przez ekspertów państw członkowskich i Parlament Europejski musi obejmować maksymalny zakres.

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
151	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2160/2003 z dnia 17 listopada 2003 r.	Nowy art. 13a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES zwraca uwagę, że rozporządzenie ma na celu „zapewnienie wykrywania i zwalczania salmonelli na każdym etapie, w szczególności na poziomie produkcji pierwotnej (czyli, w tym kontekście, hodowli i chowu drobiu oraz innego żywego inwentarza), a także w paszy dla zwierząt w celu ograniczenia rozpowszechniania i zagrożenia, jakie stanowi dla zdrowia publicznego”. Rozporządzenie dotyczy zatem stosowania art. 35 Karty praw podstawowych. Kontrola przeprowadzana przez ekspertów państw członkowskich i Parlament Europejski musi obejmować maksymalny zakres.
152	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/23/WE z dnia 31 marca 2004 r.	Nowy art. 28a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES stwierdza, że dyrektywa dotyczy ochrony zdrowia, o której mowa w art. 35 Karty praw podstawowych, oraz że na jej podstawie przekazuje się Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów zgodnie z art. 290 TFUE w celu uzupełnienia przedmiotowej dyrektywy wymogami w zakresie identyfikowalności. EKES-owi wydaje się, że to przekazanie uprawnień ma zbyt szeroki zakres oraz że istnieje ryzyko, iż obejmie także elementy istotne. Wydaje się zatem, że narusza ono orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (zob. wyżej wspomniana sprawa C-355/10).
158	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r.	Nowy art. 24a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES zwraca uwagę, że rozporządzenie dotyczy stosowania art. 35 i 38 Karty praw podstawowych oraz że przekazanie uprawnień obejmuje „środki określające żywność lub kategorie żywności, w przypadku których umieszczanie oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych ma zostać ograniczone lub zakazane”. EKES uważa, że użyte sformułowania mogą obejmować środki istotne, które nie mogą podlegać przekazaniu uprawnień na podstawie art. 290 TFUE.

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
159	Rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r.	Nowy art. 13a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES zwraca uwagę, że rozporządzenie dotyczy stosowania art. 35 i 38 Karty praw podstawowych i ma na celu zwiększenie ochrony konsumentów przez ustalenie uzupełniających zasad etykietowania. 3. W związku z tym kontrola ekspertów państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do zmiany załączników I i II przedmiotowego rozporządzenia musi obejmować maksymalny zakres.
165	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 470/2009 z dnia 6 maja 2009 r.	Nowy art. 24a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> 1. Zob. wiersz 2 tabeli. 2. EKES stwierdza, że rozporządzenie dotyczy stosowania art. 35 Karty praw podstawowych oraz że przekazanie uprawnień obejmuje uprawnienie Komisji do przyjmowania przepisów dotyczących środków, które należy podjąć w przypadku potwierdzonej obecności substancji zakazanej lub niedozwolonej. Wydaje się, że to przekazanie uprawnień ma zbyt szeroki zakres oraz że istnieje ryzyko, iż obejmie także elementy istotne. Wydaje się zatem, że narusza ono orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (zob. wyżej wspomniana sprawa C-355/10).
166	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.	Nowy art. 27a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.
167	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r.	Nowy art. 51a przewiduje, że uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierza się Komisji na czas nieokreślony od wskazanej daty. <u>Komentarz:</u> Zob. wiersz 2 tabeli.

⁽¹⁾ W przypadku tych aktów dostosowanie niektórych przepisów w zakresie przepisów dotyczących aktów wykonawczych było już proponowane w 2013 r.

Tabela 2

Zestawienie aktów prawnych, w odniesieniu do których przewidziano usunięcie niektórych uprawnień

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
2	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.	Art. 12a – POPARCIE. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.

Nr w załączniku	Tytuł aktu ⁽¹⁾	Uwagi EKES-u
7	Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r.	POPARCIE.
36	Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r.	Art. 11a – POPARCIE. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
54	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r.	POPARCIE. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
57	Rozporządzenie Rady (WE) nr 1165/98 z dnia 19 maja 1998 r.	SPRZECIW. Przekazanie uprawnień jest zbyt szerokie i dotyczy elementów istotnych.
66	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 458/2007 z dnia 25 kwietnia 2007 r.	POPARCIE. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
92	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/34/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.	POPARCIE. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
133	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r.	SPRZECIW. Definicja naruszenia i utraty dobrej reputacji związana jest z danymi osobowymi.
168	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r.	POPARCIE.

⁽¹⁾ W przypadku tych aktów uchylenie niektórych przepisów zaproponowano już w 2013 r.

Tabela 3

Wnioski przyjęte przez Komisję

Dziedzina	Akt	Sygnatura wniosku	Uwagi EKES-u
CLIMA	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r.	COM(2015) 337	Nowy art. 23. Zbyt wiele przekazanych uprawnień w dziedzinach newralgicznych i istotnych, do przeglądu. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
CNECT	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 r.	COM(2016) 590	Nowy art. 109 z odniesieniem do art. 40, 60, 73, 102 i 108. Zbyt wiele przekazanych uprawnień w dziedzinach newralgicznych i istotnych, w tym w załącznikach, do przeglądu. Różne systemy czasu trwania przekazania uprawnień (art. 73 ust. 7 i art. 109).

Dziedzina	Akt	Sygnatura wniosku	Uwagi EKES-u
CNECT	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r.	COM(2016) 590	Nowy art. 109 z odniesieniem do art. 40, 60, 73, 102 i 108. Zbyt wiele przekazanych uprawnień w dziedzinach newralgicznych i istotnych, w tym w załącznikach. Różne systemy czasu trwania przekazania uprawnień (art. 73 ust. 7 i art. 109).
CNECT	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r.	COM(2016) 590	Nowy art. 109 z odniesieniem do art. 40, 60, 73, 102 i 108. Zbyt wiele przekazanych uprawnień w dziedzinach newralgicznych i istotnych, w tym w załącznikach, do przeglądu. Różne systemy czasu trwania przekazania uprawnień (art. 73 ust. 7 i art. 109).
ENER	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/92/WE z dnia 22 października 2008 r.	COM(2015) 496	Artykuł 10. POPARCIE dla przekazania uprawnień. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
GROW	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 595/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r.	COM(2014) 28 final	Komisja pragnie zastosować akty delegowane (około dziesięciu) zgodnie z art. 290 TFUE, co sprowadza się do ograniczenia konkretnej treści rozporządzenia. Niektóre punkty wniosku, dla których przewiduje się stosowanie aktów delegowanych, dotyczą emisji zanieczyszczeń przez pojazdy i związanych z tym limitów. Kwestie te, właśnie ze względu na ich doniosłość, rozstrzygali zawsze współprawodawcy. EKES wielokrotnie podnosił w swoich opiniach kwestię zbyt częstego stosowania aktów delegowanych. EKES wyraża wątpliwości co do przejrzystości zastosowanego systemu, właściwego stosowania procedur i skuteczności mechanizmów kontroli.
GROW	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/46/WE z dnia 5 września 2007 r.	COM(2016) 31 final	Art. 88. Zbyt wiele aktów delegowanych dotyczących elementów istotnych. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
GROW	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 97/68/WE z dnia 16 grudnia 1997 r.	COM(2014) 581 final	Art. 55. POPARCIE dla przekazania uprawnień i okresu pięciu lat.

Dziedzina	Akt	Sygnatura wniosku	Uwagi EKES-u
GROW	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2007 z dnia 20 czerwca 2007 r.	COM(2014) 28 final	Nowy art. 15a. Komisja pragnie zastosować akty delegowane (około dziesięciu) zgodnie z art. 290 TFUE, co sprowadza się do ograniczenia konkretnej treści rozporządzenia. Niektóre punkty wniosku, dla których przewiduje się stosowanie aktów delegowanych, dotyczą emisji zanieczyszczeń przez pojazdy i związanych z tym limitów. Kwestie te, właśnie ze względu na ich doniosłość, rozstrzygali zawsze współprawodawcy. EKES wielokrotnie podnosił w swoich opiniach kwestię zbyt częstego stosowania aktów delegowanych. EKES wyraża wątpliwości co do przejrzystości zastosowanego systemu, właściwego stosowania procedur i skuteczności mechanizmów kontroli.
ENV	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r.	COM(2015) 595	Nowy art. 38a. POPARCIE dla przekazania uprawnień. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
ENV	Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r.	COM(2015) 594	SPRZECIW wobec przekazania uprawnień. Nowy art. 16 zbyt mało precyzyjny. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
ENV	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r.	COM(2015) 593	POPARCIE.
ENV	Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r.	COM(2012) 403	POPARCIE dla aktów wykonawczych i aktów delegowanych (art. 19 i 20). Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
ESTAT	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1177/2003 z dnia 16 czerwca 2003 r.	Uchylenie zaproponowane we wniosku COM (2016) 551.	POPARCIE dla uchylenia.
MOVE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/87/WE z dnia 12 grudnia 2006 r.	COM(2013) 622	SPRZECIW wobec przekazania uprawnień. Pojęcie postępu technologiczno-naukowego zbyt mało precyzyjne. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
MOVE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/30/WE z dnia 26 marca 2002 r.	COM(2011) 828	Art. 12. POPARCIE dla przekazania uprawnień. Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
MOVE	Dyrektywa Rady 96/50/WE z dnia 23 lipca 1996 r.	COM(2016) 82 final	POPARCIE dla przekazania uprawnień (art. 29). Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.

Dziedzina	Akt	Sygnatura wniosku	Uwagi EKES-u
MOVE	Dyrektywa Rady 91/672/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r.	COM(2016) 82 final	POPARCIE dla przekazania uprawnień (art. 29). Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.
MOVE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/45/WE z dnia 6 maja 2009 r.	COM(2016) 369	POPARCIE dla przekazania uprawnień i, wyjątkowo, dla przekazania uprawnień na czas nieokreślony.
MOVE	Dyrektywa Rady 1999/35/WE z dnia 29 kwietnia 1999 r.	COM(2016) 371	Art. 13. POPARCIE dla przekazania uprawnień i, wyjątkowo, dla przekazania uprawnień na czas nieokreślony.
MOVE	Dyrektywa Rady 98/41/WE z dnia 18 czerwca 1998 r.	COM(2016) 370	Art. 12a. POPARCIE dla przekazania uprawnień i, wyjątkowo, dla przekazania uprawnień na czas nieokreślony.
SANTE	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 726/2004 z dnia 31 marca 2004 r.	COM(2014) 557	POPARCIE dla przekazania uprawnień (art. 87a). Przeciw przekazaniu uprawnień na czas nieokreślony.

Tabela 4

Akty prawne, w odniesieniu do których planowane jest przedstawienie wniosków ustawodawczych

Dziedzina	Akt	Uwagi EKES-u
AGRI	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r.	Brak komentarza w odniesieniu do wszystkich tych aktów ze względu na brak dostępnego tekstu.
CLIMA	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.	
ENER	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.	
ENER	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.	
ENER	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r.	
ENV	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 850/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r.	
ENV	Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r.	
ESTAT	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r.	
ESTAT	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r.	

Bruksela, dnia 1 czerwca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego:

a) „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym”

[COM(2016) 821 *final* – 2016/0398 (COD)]

b) „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów”

[COM(2016) 822 *final* – 2016/0404 (COD)]

c) „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram prawnych i operacyjnych europejskiej e-karty usług wprowadzonej rozporządzeniem ... [rozporządzenie ESC]”

[COM(2016) 823 *final* – 2016/0402 (COD)]

d) „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych mechanizmów administracyjnych”

[COM(2016) 824 *final* – 2016/0403 (COD)]

(2017/C 288/05)

Sprawozdawca: **Arno METZLER**

Współsprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Wniosek o konsultację

- a) Rada, 30.1.2017
Parlament Europejski, 19.1.2017
- b) Rada, 10.2.2017
Parlament Europejski, 1.2.2017
- c) Parlament Europejski, 1.2.2017
Komisja Europejska, 31.5.2017
- d) Rada, 20.2.2017
Parlament Europejski, 1.2.2017

Podstawa prawna

- a) Art. 53 ust. 1, art. 62 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- b) Art. 46, art. 53 ust. 1 i art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- c) Art. 53 ust. 1 i art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- d) Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Sekcja odpowiedzialna

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji

Data przyjęcia przez sekcję

4.5.2017

Data przyjęcia na sesji plenarnej

31.5.2017

Sesja plenarna nr

526

Wynik głosowania

152/3/7

(za/przeciw/wstrzymało się)

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia i popiera wysiłki Komisji Europejskiej mające na celu pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku w odniesieniu do sektora usług. Jednakże EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że w obecnej sytuacji politycznej w wielu państwach członkowskich jakiegokolwiek „interwencje” UE dotyczące ścisłego zakresu kompetencji państw członkowskich mogą wzbudzić kontrowersje polityczne. Tak więc nawet jeżeli istnieją przypadki, w których można zgodnie z prawem zastosować surowsze środki egzekwowania przestrzegania przepisów, podczas poważnego kryzysu politycznego może być to niestosowne. Dlatego zamiast stosowania środków egzekwowania EKES zaleca, by tam gdzie to możliwe przyjąć pozytywne podejście polegające na wdrażaniu najlepszych praktyk i na konsultacjach.

1.2. EKES w pełni podziela cel Komisji, którym jest sprzyjanie dialogowi między UE a państwami członkowskimi na wczesnym etapie procesu legislacyjnego, aby zapobiec przyjmowaniu na szczeblu krajowym aktów prawnych, które hamują proces integracji europejskiej. EKES zaleca rozszerzenie tego dialogu i niekoncentrowanie się tylko na zgodności z dyrektywą usługową, ale również na zgodności z pierwotnym prawem UE, a w szczególności z Kartą praw podstawowych, aby zagwarantować sprawiedliwą równowagę w zakresie praw pracowników i ochrony konsumentów z jednej strony a swobodami gospodarczymi z drugiej. Należy dokładnie określić skład organu odpowiedzialnego za kontrolę przestrzegania przepisów, tak by zapewniał on pełne przestrzeganie wyżej wspomnianych przepisów i zasad.

1.2.1. EKES proponuje wybór pozytywnego podejścia i ustanowienie zasady, zgodnie z którą tylko pozytywny wynik procedury konsultacyjnej wywiera skutki w postaci przyznania „gwarancji zgodności” w odniesieniu do projektu środka. W przypadku braku pozytywnej oceny zgodności decyzja Komisji nie powinna być wiążąca i należy wtedy zastosować już dostępne procedury po przyjęciu.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie szczegółowej i gruntownej analizy proporcjonalności, która jest dostępna dla państw członkowskich i opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. EKES uważa, że koncepcja ta mogłaby poprawić krajowe procedury dotyczące stosowania zasady proporcjonalności. EKES podkreśla, że kontrola proporcjonalności będzie wymagać ścisłej współpracy organów państw członkowskich i organizacji zawodowych.

1.3.1. EKES uważa, że obowiązek przeprowadzenia analizy przed jakąkolwiek nową regulacją dotyczącą zawodów nie jest najlepszym podejściem do egzekwowania skutecznego i zaangażowanego przeprowadzania takiej analizy. Zaleca zatem wprowadzenie analizy wyłącznie jako oferty usług dla krajowych organów regulacyjnych.

1.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wysiłki mające na celu promowanie mobilności usługodawców i uważa, że prowadzenie badań i spełnienie krajowych wymogów w zakresie świadczenia usług w innym państwie członkowskim może być nadal trudne dla usługodawców. Jednak podejście polegające na przesunięciu głównej odpowiedzialności za procedurę na organy państwa członkowskiego pochodzenia jest sprzeczne z ustaloną zasadą dotyczącą przyjmującego państwa członkowskiego, zgodnie z którą działalność przedsiębiorstw i pracowników reguluje prawo kraju, w którym jest ona prowadzona.

1.4.1. Komitet podkreśla konieczność zadbania o to, by zasada kraju pochodzenia nie została wprowadzona w żadnej formie. Podkreśla zatem, że e-karta usług wprowadziłaby kilka elementów opartych na zasadzie kraju pochodzenia poprzez umożliwienie usługodawcom utrzymywania kontaktów wyłącznie z państwem członkowskim pochodzenia jako pośrednikiem oraz zobowiązanie przyjmujących państw członkowskich do akceptowania decyzji państwa członkowskiego pochodzenia dotyczących autentyczności dokumentów, ograniczając mechanizmy kontroli i tym samym ujednolicając wymianę danych w oparciu o zasadę kraju pochodzenia.

1.4.2. EKES podkreśla, że należy zagwarantować, by przyjmujące państwa członkowskie pozostały w pełni odpowiedzialne za podejmowanie decyzji dotyczących procedur, które należy stosować w celu zarejestrowania dodatkowego przedsiębiorstwa, w tym dotyczących aspektów uznawania kwalifikacji zawodowych. W pełni elektroniczna procedura w połączeniu z ograniczonymi możliwościami weryfikowania przez przyjmujące państwa członkowskie informacji przekazywanych do państwa członkowskiego pochodzenia za pośrednictwem e-karty usług ułatwi tworzenie firm przykrywek mających na celu unikanie opodatkowania i stosowanie dumpingu socjalnego.

1.4.3. W celu zagwarantowania, że informacje zawarte w e-karcie usług są zawsze aktualne, i by zapobiec tworzeniu „cementaryska danych”, EKES zaleca ponowne rozważenie zasady jednorazowości i wprowadzenie ograniczeń czasowych na ważność e-karty usług.

1.4.4. Zaleca także zrezygnowanie z restrykcyjnych procedur dotyczących cofnięcia e-karty, a zwłaszcza z konieczności wydawania przez sądy ostatecznej decyzji, tak by każde państwo członkowskie mogło skutecznie kontrolować działalność gospodarczą prowadzoną na swoim terytorium.

1.4.5. We wniosku określono ściśle terminy weryfikacji ważności informacji przedstawionych przez osobę składającą wniosek o wydanie e-karty usług. Należy je ponownie rozważyć, aby zapewnić organom tyle czasu, ile potrzeba do rozpatrzenia wniosków.

1.4.6. We wniosku ustawodawczym powinno się wspomnieć o konieczności wprowadzenia skutecznych i odstraszających sankcji, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla przedsiębiorstwa wnioskującego, w przypadku nadużywania europejskiej e-karty usług.

1.4.7. EKES zaleca, by wyraźniej stwierdzono, że dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ma pierwszeństwo przed nową e-kartą w odniesieniu do wszelkich aspektów uznawania kwalifikacji zawodowych. Należy jednoznacznie stwierdzić, że e-karta usług nie może zostać wydana specjalistom wykonującym zawód, który jest regulowany w państwie członkowskim pochodzenia i/lub w przyjmującym państwie członkowskim, bez względu na to, czy dany zawód jest praktykowany w formie samozatrudnienia, czy też w formie przedsiębiorstwa.

1.4.8. EKES uważa, że by zapobiec nadużyciom związanym z e-kartą przez osoby fikcyjnie samozatrudnione, e-karty nie należy wydawać osobom fizycznym, które nie mają zorganizowanej zbiorowości osób i składników pozwalających na prowadzenie działalności gospodarczej.

1.4.9. EKES wyraża wątpliwość, czy za aktualnymi zmianami w elektronicznym udostępnianiu danych nadąża istniejący system IMI w jego obecnym kształcie, który jest oparty na znormalizowanych pytaniach/formularzach wielojęzycznych i ręcznej wymianie danych na wniosek państw członkowskich, a jego funkcjonowanie warunkowane jest optymalną współpracą między państwami członkowskimi. Dlatego też Komitet uważa, że system IMI trzeba ocenić pod kątem zagwarantowania możliwie najlepszych wyników, zgodności i komplementarności z istniejącymi krajowymi systemami wymiany danych i/lub systemami stosowanymi przez partnerów społecznych, w tym z inicjatywami sektorowymi, takimi jak inicjatywa dotycząca społecznych kart identyfikacyjnych.

1.4.10. Wniosek wprowadza zharmonizowany europejski system uprzedniej notyfikacji dla pracowników delegowanych, oparty na dobrowolnym udziale państw członkowskich. Ma to utorować drogę do jego obowiązkowego rozszerzenia na późniejszym etapie, co nie jest ani pożądane, ani zgodne z przepisami dyrektywy 2014/67 UE ⁽¹⁾. W związku z tym EKES proponuje, by ponownie rozważyć wdrożenie takiego systemu.

1.4.11. Na podstawie zgłoszonych wątpliwości i faktu, że wymienione wymogi gwarancyjne mogą być niemożliwe do spełnienia z wykorzystaniem obecnego systemu wymiany danych, EKES uważa, że stosowanie e-karty w obecnym kształcie mogłoby prowadzić do opisanych w niniejszej opinii negatywnych i nieproporcjonalnych skutków i zniweczyć korzyści karty. EKES sugeruje zatem bardziej szczegółowe konsultacje na temat konfiguracji tego systemu z zainteresowanymi stronami i jego dostosowanie w celu zagwarantowania skutecznej współpracy między państwami członkowskimi przed kontynuacją stosownych procedur. EKES mógłby zostać poproszony o zainicjowanie dyskusji w celu znalezienia alternatywnego rozwiązania dla e-karty usług w celu skuteczniejszego uwzględnienia już istniejących systemów rejestracji i kwalifikacji.

1.5. EKES podkreśla, że różnice między koncepcjami prawnymi same w sobie nie wskazują na potrzebę reform. Z zadowoleniem przyjmuje nowy wskaźnik restrykcyjności opracowany przez Komisję Europejską, ponieważ pozwala on osiągnąć wyższy standard analizy niż PMR OECD. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że wskaźnik restrykcyjności jest neutralny i nie przesądza o wartości lub uzasadnieniu regulacji.

1.6. EKES odnotowuje, że pakiet usługowy nie proponuje podejścia do usług elektronicznych, choć jego zdaniem jest to nowa, wciąż powstająca dziedzina przedsiębiorczości, która wymaga szczególnej uwagi. Zważywszy, że potencjał mobilności jest w tym sektorze bardzo duży, konsumentom szczególnie trudno jest zweryfikować kwalifikacje oraz spełnienie wymogów prawnych i minimalnych wymogów dotyczących jakości, gdyż może to wymagać specjalnych narzędzi. Mile widziana byłaby zatem inicjatywa dotycząca rynku wewnętrznego dla usług elektronicznych. Konieczne jest zapewnienie nowych elementów, na których można by budować osobiste zaufanie, nie znając osobiście usługodawcy.

⁽¹⁾ Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11.

1.7. Jeżeli chodzi o kwestię wzajemnego zaufania, które jest istotnym aspektem dyskusji zwłaszcza w sprawie pakietu usług i e-karty usług, EKES proponuje dokonanie oceny istniejących systemów rejestracji specjalistów i przedsiębiorstw, a także powiązanych z nimi mechanizmów akredytacji i zapewnienia jakości. Ze względu na to, że wewnętrzny rynek usług nadal wzbudza znaczne obawy w państwach członkowskich, EKES przyjąłby z zadowoleniem inicjatywę zmierzającą do zebrania większej ilości informacji na temat wpływu wzmożonej działalności transgranicznej. Dotyczyłaby ona skutków gospodarczych, lecz głównie koncentrowałaby się na innych kwestiach, takich jak zatrudnienie, warunki pracy i ochrona konsumentów. Jeżeli problemy zostałyby obiektywnie rozpoznane, można by je rozwiązać w celu zwiększenia zaufania państw członkowskich w dłuższej perspektywie. Bez wystarczającego wzajemnego zaufania wewnętrzny rynek usług nie zostanie nigdy skutecznie wdrożony.

2. Przegląd proponowanych środków

2.1. Usługi stanowią dwie trzecie gospodarki UE i odpowiadają za 90 % nowo tworzonych miejsc pracy. Pakiet środków ukierunkowanych na ułatwienie firmom i specjalistom świadczenia usług dla potencjalnej bazy klientów liczącej 500 milionów osób w UE będzie mieć pozytywny wpływ na sektor usług i pozwoli na wykorzystanie jego pełnego potencjału.

2.2. Procedura notyfikacji w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług

2.2.1. Surowsze wymogi dotyczące procedury notyfikacji dla środków związanych z dyrektywą usługową zapobiegają przyjmowaniu przez państwa członkowskie dyskryminujących, nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych krajowych systemów zezwoleń lub wymogów związanych z usługami.

Procedura poszerza zakres procedury notyfikacji zgodnie z dyrektywą usługową i definiuje ją w jaśniejszy sposób. Ustanawia okres konsultacji umożliwiający dialog między notyfikującym państwem członkowskim, Komisją Europejską i innymi państwami członkowskimi na temat zgodności projektu środka krajowego z dyrektywą usługową.

2.3. Analiza proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

2.3.1. Państwa członkowskie często mają uzasadnione powody do regulowania zawodów, w oparciu o potrzebę ochrony podstawowych celów interesu publicznego. Do każdego państwa członkowskiego należy indywidualna ocena, czy konieczne jest wprowadzenie ograniczeń w dostępie do działalności zawodowej i jej prowadzeniu.

2.3.2. Aby zapobiec negatywnym skutkom, jakie niejednakowa ocena proporcjonalności regulacji zawodów w całej UE mogłaby mieć dla świadczenia usług i mobilności specjalistów, wprowadza się analizę proporcjonalności, która będzie przeprowadzana przez państwa członkowskie przed przyjęciem lub zmianą krajowych regulacji dotyczących zawodów.

2.3.3. Dyrektywa ustanawia główne kryteria, które należy rozważyć przy ocenie, takie jak na przykład rodzaj zagrożeń, zakres zastrzeżonych rodzajów działalności, związek między kwalifikacjami i działalnością, ekonomiczny wpływ danego środka itd.

2.3.4. W Traktatach uściśla się, że ustanawianie regulacji musi być proporcjonalne, jednak oprócz tego wybór dotyczący tego, czy i jak regulować dany zawód, należy do państw członkowskich.

2.4. Europejska e-karta usług

2.4.1. E-karta jest nową, w pełni elektroniczną procedurą dla osób prowadzących działalność na własny rachunek i firm działających w szeregu dziedzinach, takich jak sektor budowlany oraz usługi biznesowe i usługi w zakresie sprzątnięcia i czyszczenia. Zastąpi ona formalności administracyjne w różnych językach, ponieważ usługodawca stosuje procedurę w języku państwa pochodzenia i kontaktuje się z administracją państwa pochodzenia.

2.4.2. Procedura e-karty opiera się na współpracy między państwem członkowskim pochodzenia i przyjmującym państwem członkowskim, realizowanej za pośrednictwem istniejącego systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI). Nie zmienia ona istoty obowiązujących przepisów dotyczących delegowania pracowników na mocy dyrektyw 96/71/WE⁽²⁾ i 2014/67/UE⁽³⁾.

2.4.3. Europejska karta e-usług jest podobna do europejskiej legitymacji zawodowej (*European professional card* – EPC). Ale o ile EPC ułatwia świadczenie usług poprzez uznawanie kwalifikacji zawodowych osób fizycznych, takich jak pracownicy i osoby świadczące usługi na własny rachunek, to e-karta odpowiada znacznie szerszym wymaganiom.

⁽²⁾ Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11.

2.5. Zalecenia dotyczące reformy przepisów dotyczących zawodów regulowanych

2.5.1. Ze względu na fakt, że ustanawianie regulacji dotyczących zawodów regulowanych jest prerogatywą państw członkowskich, obowiązują różne modele regulacji. Niezależnie od modelu obowiązującego w każdym kraju lub regionie, celem komunikatu jest służyć państwom członkowskim pomocą w usunięciu pewnych nieuzasadnionych istotnych ograniczeń oraz stworzenie „prawej” świadomości regulacyjnej państw członkowskich.

2.5.2. Zalecenia dotyczące reformy odnoszą się do szerokiego zakresu wymagań i zawierają szczegółową analizę przepisów mających zastosowanie do architektów, inżynierów lądowych, księgowych, prawników, rzeczników patentowych, agentów nieruchomości i przewodników turystycznych. Nie wszystkie z tych przepisów są uważane przez Komisję Europejską za naruszenie prawa unijnego.

2.5.3. Komisja Europejska opracowała nowy wskaźnik restrykcyjności regulacji zawodowych w celu wspierania jakościowej analizy barier. Obejmuje on aspekty podejścia regulacyjnego, wymagania kwalifikacyjne, inne wymagania dotyczące dostępu i wymagania dotyczące stosowania.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES docenia i popiera wysiłki Komisji Europejskiej mające na celu pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku w odniesieniu do sektora usług. Wzajemnie powiązane środki w ramach pakietu usługowego są niewątpliwie wyrazem solidnego podejścia prowadzącego do tego celu. Jednakże EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że podczas poważnego kryzysu politycznego w wielu państwach członkowskich jakiegokolwiek „interwencje” UE dotyczące ścisłego zakresu kompetencji państw członkowskich mogą wzbudzić kontrowersje polityczne. Zarówno kompetencje ustawodawcze – na które, jak się wydaje, nowa procedura notyfikacji i obowiązkowa analiza proporcjonalności będą miały wpływ – jak i długoletnie tradycyjne systemy krajowych regulacji zawodów – są często uważane za fundament systemów krajowych, a zatem muszą być traktowane jako kwestie delikatne. Nawet w przypadkach, w których można zgodnie z prawem zastosować surowsze środki egzekwowania przestrzegania przepisów, w obecnej sytuacji może to być niestosowne. Skuteczniejsze może okazać się pozytywne podejście wdrażające najlepsze praktyki lub zastosowanie podejścia konsultacyjnego.

3.1.1. EKES podkreśla potrzebę zwrócenia należytej uwagi na jakość i bezpieczeństwo usług świadczonych w Unii Europejskiej.

3.1.2. EKES pragnie ponadto zwrócić uwagę na szczególną wrażliwość dziedziny zdrowia i ochrony pacjentów. Jeżeli działania podejmowane przez Komisję mogą być komplementarne wobec działań państw członkowskich, konieczne jest respektowanie ich pełnej odpowiedzialności, a także możliwości wprowadzenia bardziej restrykcyjnych środków ochrony pacjentów zgodnie z art. 168 TFUE.

3.2. Zważywszy, że konieczne jest zapewnienie przestrzegania przez kluczowe zainteresowane strony nowych przepisów dotyczących ich zawodu, EKES proponuje, by z myślą o rzetelności i skuteczności uregulowań przeprowadzono konsultacje na temat praktycznego zastosowania planowanych środków z takimi zainteresowanymi stronami, jak organizacje branżowe, partnerzy społeczni, instytucje ochrony konsumentów i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

3.3. Musimy mieć świadomość, że wprowadzenie w życie nowych obowiązków i środków egzekwowania w tym kontekście mogłoby wywołać wrażenie, że państwa członkowskie są ogólnie postrzegane jako niedostatecznie zdolne do zrozumienia wymogów dyrektywy usługowej i dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, podczas gdy w rzeczywistości takie narzędzia legislacyjne jak analizy proporcjonalności stanowią podstawowe wymagania każdej krajowej procedury ustawodawczej w większości państw członkowskich.

3.4. Wiele przepisów pakietu usługowego stwarza ryzyko zatarcia rozdziału między swobodą świadczenia usług a swobodą przedsiębiorczości. Dlatego EKES podkreśla znaczenie zachowania tego rozdziału – jasno określonego zarówno przez dyrektywę usługową, jak i dyrektywę w sprawie kwalifikacji zawodowych, oraz przez orzecznictwo ETS – przy ocenie wyników analizy proporcjonalności stosowanej do nowych krajowych regulacji zawodów i przy wdrażaniu rozporządzenia i dyrektywy w sprawie europejskiej e-karty usług. W związku z tym należy zakazać środków dyskryminacyjnych oraz przestrzegać warunków pracy ustanowionych w drodze ustaw i układów zbiorowych w kraju przyjmującym, a także praw konsumentów i norm bezpieczeństwa i higieny pracy w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami.

3.5. EKES odnotowuje, że rozwój sektora usług nie powinien się wiązać z dumpingiem społecznym i oszustwami⁽⁴⁾. W związku z tym zwraca uwagę na brak wystarczających zabezpieczeń, aby utrzymać prawa pracownicze i ochronę konsumentów na wysokim poziomie we wszystkich państwach członkowskich. Wskazuje także na ryzyko wprowadzenia zasady kraju pochodzenia, która naruszyłaby podstawowe zasady, zgodnie z którymi działalność przedsiębiorstw i pracowników regulowana jest przez prawo państwa, w którym jest ona prowadzona.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 1.

3.6. EKES podziela opinię zainteresowanych stron w sektorach objętych wnioskiem w sprawie europejskiej e-karty usług i kwestionuje wartość dodaną i przydatność tej inicjatywy ustawodawczej.

3.7. Niestety proponowany pakiet dotyczący rynku wewnętrznego nie rozwiązuje rzeczywistych problemów, z którymi borykają się niektóre sektory objęte wnioskiem. EKES przywiązuje dużą wagę do ograniczenia możliwości dokonywania oszustw i nadużyć na rynku wewnętrznym przez przedsiębiorstwa mające złą opinię, by stworzyć równe warunki działania oraz wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i różnymi zainteresowanymi stronami.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Procedura notyfikacji w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług

4.1.1. EKES podziela cel Komisji, jakim jest sprzyjanie dialogowi między nią samą a państwami członkowskimi na wczesnym etapie procesu ustawodawczego, aby zapobiec przyjmowaniu standardów utrudniających funkcjonowanie jednolitego rynku. Należy nawet rozważyć rozszerzenie tego dialogu i skoncentrowanie się nie tylko na zgodności z dyrektywą usługową, ale również z pierwotnym prawem UE, a w szczególności z Kartą praw podstawowych, gdyż zagwarantowałoby to sprawiedliwą równowagę w zakresie praw pracowników i ochrony konsumentów z jednej strony a swobodami gospodarczymi z drugiej. Należy wyjaśnić skład organu odpowiedzialnego za kontrolę przestrzegania przepisów, który powinien zapewnić pełne przestrzeganie wyżej wspomnianych przepisów i zasad, a także jego reprezentatywność i niezależność.

4.1.2. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę na to, że wniosek wydaje się mieć istotny bezpośredni wpływ na krajowe procedury ustawodawcze.

4.1.3. Wniosek poszerza zakres procedury notyfikacyjnej, którą reguluje dyrektywa usługowa, i jest dosyć złożony. W połączeniu z okresem zawieszenia utrudnia to krajowym ustawodawcom podejmowanie reform w krótkim czasie, nawet w przypadku niewielkich zmian legislacyjnych.

4.1.4. Środki egzekwowania prawa, takie jak okres zawieszenia, mechanizm ostrzegania i decyzja Komisji zobowiązująca dane państwo członkowskie do wstrzymania się od przyjęcia projektu środka, znacznie spowalniają krajowe procesy ustawodawcze i stają się czynnikami istotnie ograniczającymi swobodę ustawodawcy krajowego. Aby zagwarantować demokratyczną procedurę ustawodawczą, konieczne jest zachowanie pełni władzy ustawodawczej parlamentów krajowych. EKES ma bardzo poważne wątpliwości co do proporcjonalnego charakteru – lub stosowności – ingerencji w krajowe procedury ustawodawcze poprzez wprowadzanie surowszych środków egzekwowania nawet w sprawach objętych zasadą pomocniczości, w przypadku gdy dostępne są całkowicie wystarczające procedury po przyjęciu.

4.1.5. Negatywne decyzje dotyczące zgodności projektów krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych nie powinny być wiążące. EKES proponuje, aby tylko pozytywny wynik procedury konsultacyjnej wywierał skutki w postaci przyznania „gwarancji zgodności” w odniesieniu do projektu środka. Takie pozytywne podejście przyniosłoby znaczne korzyści państwom członkowskim i byłoby motywacją do pełnego zaangażowania się w przewidzianą procedurę konsultacji i zaakceptowania odnośnych działań. W przypadku braku pozytywnej oceny zgodności należy zastosować już dostępne procedury po przyjęciu.

4.1.6. EKES podkreśla, że zgodnie z dyrektywą usługową procedura notyfikacyjna nie wpłynie na prawo do negocjowania, zawierania i egzekwowania układów zbiorowych.

4.2. Analiza proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

4.2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie szczegółowej i gruntownej analizy proporcjonalności, która jest dostępna dla państw członkowskich i opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uważa, że koncepcja ta mogłaby poprawić krajowe procedury proporcjonalności.

4.2.2. EKES podkreśla, że kontrola zgodności z zasadą proporcjonalności koncentrująca się na profesjonalnych wymogach będzie wymagać ścisłej współpracy władz państw członkowskich i organizacji branżowych posiadających kompetencje w zakresie zapewnienia jakości danego zawodu regulowanego. Powinna również uwzględniać prawo partnerów społecznych i organizacji ochrony konsumentów do konsultacji w celu zapewnienia pełnego przestrzegania praw pracowników i konsumentów. Struktury tych organizacji muszą pozostać ściśle w gestii państw członkowskich.

4.2.3. EKES wątpi jednak, czy dyrektywa wprowadzająca obowiązek przeprowadzania analizy przed jakąkolwiek nową regulacją dotyczącą zawodów jest najlepszym sposobem na wdrożenie tej analizy. Z tego powodu preferowałby wprowadzenie wytycznych umożliwiających państwom członkowskim dostosowanie analizy, aby najlepiej pasowała do ich systemów ustawodawczych.

4.2.4. Wiele spośród proponowanych kryteriów proporcjonalności, które należy wziąć pod uwagę, ma dość szeroki zakres i otwarty charakter, co pozwala na różne odpowiedzi w zależności od wybranego podejścia do analizy, osób/organów przeprowadzających analizę itd. Jako takie, są one użyteczne jako wytyczne wspierające, ale w mniejszym stopniu jako obowiązkowa procedura mająca znaczący wpływ na cały proces legislacyjny. Ponadto, aby uniknąć wrażenia, że wspomniane kryteria są generalnie uznawane za przeszkody, należy zagwarantować, by lista była neutralna bez oświadczenia o wartości lub uzasadnienia regulacji. W każdym przypadku, w miarę możliwości, kryteria powinny być możliwie konkretne i obiektywne, aby mogły funkcjonować jako punkty orientacyjne.

4.2.5. W zdecydowanej większości państw członkowskich analizy proporcjonalności są już podstawowymi wymogami w każdej procedurze ustawodawczej na szczeblu krajowym. Harmonizacja kryteriów proporcjonalności zakłócałaby krajowe kompetencje legislacyjne i mogłaby doprowadzić do powstania w niektórych państwach członkowskich nieproporcjonalnych obowiązków i dalszych zakłóceń na rynku.

4.2.6. Dyrektywa dotyczy jedynie regulacji *ex ante* (takich jak ochrona tytułu, obowiązkowa rejestracja, wymagania dotyczące kwalifikacji itp.), nawet jeśli regulacje *ex post* (takie jak systemy certyfikacji zawodowych, lokalne przepisy lub pozwolenia na budowę) mogą nakładać znaczne ograniczenia w odniesieniu do świadczenia usług. Z tego powodu trudne wydaje się obiektywne porównanie systemów regulacyjnych.

4.2.7. Obowiązek składania sprawozdań na temat proporcjonalności w oparciu o dość złożony – a częściowo nawet naukowy – system analizy mógłby znacznie spowolnić, a nawet utrudnić wszelkie reformy w zakresie regulacji zawodowych.

4.2.8. Choć Komisja Europejska podkreśla, że wybór dotyczący tego, czy i jak regulować dany zawód, należy do państw członkowskich, ta swoboda jest bardzo teoretyczna. Gdyby wynik obowiązkowej analizy był negatywny, i tak byłoby mało prawdopodobne, aby ustawodawca mógł bronić zgodności z dyrektywą usługową. Ponadto wniosek musi być rozpatrywany w związku z nową procedurą notyfikacji na mocy dyrektywy usługowej, ponieważ w przypadku regulacji zawodowych środki byłyby często objęte obiema dyrektywami. Swoboda ustawodawcy jest praktycznie zerowa, ponieważ obowiązek notyfikacji wymaga również dostarczenia informacji wykazujących zgodność z dyrektywą usługową, czyli – w wypadku takich nakładających się na siebie środków – wyników analizy proporcjonalności.

4.2.8.1. W związku z tym EKES ma wątpliwości, czy negatywne skutki w postaci ograniczania ustawodawcy krajowego, wynikające z wprowadzenia obowiązku dokonywania zharmonizowanej analizy proporcjonalności – zwłaszcza w świetle proponowanej bardziej rygorystycznej procedury notyfikacji – można by uzasadnić związanymi z tym korzyściami. Uważa, że nieobowiązkowe wytyczne lub oferta konsultacji mogą prowadzić do podobnych efektów bez negatywnych skutków.

4.3. Europejska e-karta usług

4.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki mające na celu promowanie mobilności usługodawców i uważa, że prowadzenie badań i spełnienie krajowych wymogów w zakresie świadczenia usług w innym państwie członkowskim może być nadal trudne dla usługodawców.

4.3.2. Jednakże podejście polegające na przesunięciu głównej odpowiedzialności za procedurę na organy państwa członkowskiego pochodzenia jest sprzeczne z ustaloną zasadą dotyczącą przyjmującego państwa członkowskiego. E-karta usług nie powinna uniemożliwiać ani utrudniać kontroli, które przyjmujące państwo członkowskie musi przeprowadzać odnośnie do działalności gospodarczej prowadzonej na swoim terytorium. W związku z tym proponowana e-karta usług nie zawiera elementów dotyczących zasady kraju pochodzenia. Niemniej EKES wyraża poparcie dla inicjatyw służących zwiększaniu zaufania między państwami członkowskimi, między innymi poprzez nakładanie wyraźnych zobowiązań dotyczących odpowiednich i prawidłowych systemów wymiany danych i kontroli.

4.3.3. Istnieją powody, by przypuszczać, że niektóre elementy e-karty usług, takie jak zasada jednorazowości na potrzeby przekazywania informacji, nieograniczony okres ważności, zobowiązanie państw członkowskich do wykorzystania informacji zawartych w e-karcie usług bez możliwości ubiegania się o dowód ważności informacji przekazanych na późniejszym etapie oraz restrykcyjne procedury jej cofnięcia, które mogą wymagać podjęcia ostatecznej decyzji przez sądy, mogłyby istotnie zagrozić kontroli zgodności z prawem krajowym i egzekwowaniu praw pracowników i konsumentów.

4.3.4. EKES podkreśla również, jak ważne jest zadbanie o to, by korzystanie z systemu IMI nie zmieniało istoty mających zastosowanie przepisów dotyczących delegowania pracowników na mocy dyrektywy 2014/67/UE. Równie istotne jest, by w ramach przeglądu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników, rozpatrywanej obecnie przez Parlament Europejski i Radę, wyraźnie określono zasadę „równego wynagrodzenia za tę samą pracę wykonywaną w tym samym miejscu pracy” i by przestrzegano warunków pracy ustanowionych przez prawo i układy zbiorowe w przyjmującym państwie członkowskim oraz zasady dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów i środowiska.

4.3.5. Nie jest jasne, jakie byłyby konsekwencje wniosku w sprawie europejskiej e-karty usług dla społecznych kart identyfikacyjnych, które są obecnie stosowane w różnych sektorach na wniosek organów krajowych lub partnerów społecznych. Nie jest również jasne, jak współdziałałyby one z proponowanym rozszerzeniem systemu IMI. Ponadto istnieją dowody, w tym sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, sugerujące, że obecny system IMI ma pewne niedociągnięcia, którymi należy się zająć, na przykład ze względu na związane z nim obciążenie pracą oraz brak jasności odnośnie do odpowiedzi na tego rodzaju wnioski⁽⁵⁾. Dlatego też EKES uważa, że system IMI wymaga ponownej oceny i obecnie nie jest jeszcze gotowy do zagwarantowania optymalnej współpracy między państwami członkowskimi. Usprawnienia systemu IMI należy wprowadzić z myślą o ułatwieniu lepszej kontroli w kraju, w którym odbywa się działalność gospodarcza, oraz o zapewnieniu komplementarności z istniejącymi systemami, a także z uwzględnieniem możliwości dzielenia się danymi w czasie rzeczywistym (bezpośredni dostęp do banków danych) oprócz ręcznej wymiany danych, która jest obecnie możliwa w ramach systemu IMI.

4.3.6. EKES obawia się, że zasada kraju pochodzenia mogłaby zostać wprowadzona „tylnymi drzwiami”. E-karta usług wprowadziłaby kilka elementów opartych na zasadzie kraju pochodzenia poprzez umożliwienie usługodawcom utrzymywania kontaktów wyłącznie z państwem członkowskim pochodzenia jako pośrednikiem oraz zobowiązanie przyjmujących państw członkowskich do akceptowania decyzji państwa członkowskiego pochodzenia dotyczących ważności dokumentów i wiarygodności ich treści. Ograniczyłoby to mechanizmy kontroli i zharmonizowało wymianę danych na podstawie zasady kraju pochodzenia.

4.3.7. Szczególnie problematyczna wydaje się propozycja, by organ koordynujący musiał sprawdzać wymagania krajowe w możliwie najkrótszym czasie. Takie terminy powinny zostać ponownie rozważone, gdyż właściwe organy odpowiadające za e-kartę usług muszą skoordynować każdy przypadek z innymi właściwymi organami odnośnie do różnych aspektów wymogów prawnych. Ponadto należy bardziej precyzyjnie stwierdzić, że jeśli chodzi o wszelkie aspekty dotyczące uznawanie kwalifikacji zawodowych związane z nową kartą elektroniczną, pierwszeństwo ma dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

4.3.8. W pełni elektroniczna procedura w połączeniu z ograniczonymi możliwościami weryfikowania przez przyjmujące państwa członkowskie informacji przekazywanych do państwa członkowskiego pochodzenia za pośrednictwem e-karty usług ułatwi tworzenie firm przykrywek mających na celu unikanie opodatkowania i stosowanie dumpingu socjalnego. EKES uważa zatem, że procedura wymaga dalszych dostosowań w celu zagwarantowania możliwości zapobiegania takim sytuacjom.

4.3.8.1. Ponadto we wniosku nie wyjaśniono, które elementy musi ocenić państwo pochodzenia w celu stwierdzenia, że dany usługodawca ma w nim zarejestrowaną siedzibę. Nie ma zwłaszcza odniesienia do faktycznych elementów wymienionych w dyrektywie 2014/67/UE, które umożliwiłyby stwierdzenie, czy dane przedsiębiorstwo naprawdę prowadzi znaczącą działalność w państwie członkowskim.

4.3.9. Kluczowe znaczenie dla zapobiegania haniebnym i przestępczym przedsięwzięciom ma weryfikacja tożsamości i szczegółowa analiza oryginalnych dokumentów (podobna dyskusja zablokowała dyrektywę w sprawie SUP⁽⁶⁾). W związku z tym przyjmujące państwo członkowskie powinno być w pełni odpowiedzialne za procedurę wydawania europejskiej e-karty usług.

4.3.9.1. Przyjmujące państwa członkowskie muszą być odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie procedur, których należy przestrzegać w celu zarejestrowania dodatkowego przedsiębiorstwa, w tym aspektów uznawania kwalifikacji zawodowych. Angażowanie państw członkowskich pochodzenia w charakterze pośredników w postępowaniu mającym na celu utworzenie oddziału spowoduje dodatkowe obciążenie administracyjne dla organów państwa członkowskiego pochodzenia oraz organów przyjmującego państwa członkowskiego. Mogłoby to również uniemożliwić szczegółowe kontrole w kraju, w którym pojawiłyby się naruszenia np. praw pracowników i konsumentów.

4.3.10. Chociaż w proponowanym rozporządzeniu stwierdza się, że systemy uprzednich powiadomień obejmujące delegowanych pracowników są wyłączone z zakresu jego stosowania, wniosek wprowadza zharmonizowany europejski system uprzedniej notyfikacji obejmujący pracowników delegowanych na podstawie dobrowolnego udziału państw członkowskich. Przygotowałoby to podstawę do obowiązkowego rozszerzenia na późniejszym etapie, co nie jest ani pożądane, ani zgodne z przepisami dyrektywy 2014/67/UE. W trakcie dyskusji politycznych na temat dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania jasno stwierdzono, że przyjmujące państwo członkowskie jest właściwym organem krajowym do ustanowienia narzędzi egzekwowania (art. 9 dyrektywy 2014/67).

4.3.11. Procedury anulowania e-karty usług mogą wymagać ostatecznej decyzji sądu, aby stać się skuteczne i zapewnić usługodawcom szereg mechanizmów umożliwiających im kontynuowanie świadczenia usług w międzyczasie. Uniemożliwiłoby to skuteczne kontrole *ex post* przez przyjmujące państwo członkowskie, a tym samym utrudniłoby egzekwowanie praw pracowniczych oraz istniejących przepisów. Ponadto wspomniane wnioski ustawodawcze nie przewidują żadnych odstraszających sankcji – ani dla państwa członkowskiego, ani dla przedsiębiorstwa wnioskującego – w przypadku nadużywania europejskiej e-karty usług.

⁽⁵⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, specjalne sprawozdanie za 2016 r., „Has the Commission ensured effective implementation of the Services Directive?”, s. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final; Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 19.

4.3.12. Rozporządzenie uprawnia osoby fizyczne do ubiegania się o e-kartę usług. W niektórych sektorach istnieje duże ryzyko, że karta będzie nadużywana, co ułatwi fikcyjne samozatrudnienie.

4.3.13. Biorąc pod uwagę fakt, że zakwalifikowanie osób do kategorii samozatrudnionych lub pracowników zależy od sposobu prowadzenia działalności, wydający organ państwa członkowskiego pochodzenia nie może wydać e-karty zawierającej stwierdzenie, że dana osoba działa jako samozatrudniona zgodnie z zasadami przyjmującego państwa członkowskiego.

4.3.14. W niektórych przypadkach cofnięcie e-karty usług dla osób samozatrudnionych wymaga ostatecznej decyzji sądu. Uniemożliwiłoby to szybkie anulowanie w przypadkach nadużycia i mogłoby umożliwić fikcyjnie samozatrudnionym osobom kontynuowanie działalności do czasu wydania ostatecznej decyzji sądu. Mogłoby to stanowić poważną lukę, która zniechęciłaby do wysiłków na rzecz walki z pracą nierejestrowaną, takich jak te podejmowane przez europejską platformę na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

4.3.15. EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że na szczeblu UE podobna procedura wydawania formularzy PD A1 związanych z delegowaniem pracowników ujawniła już potencjalne problemy związane z powierzeniem poświadczenia danych dotyczących zagranicznych usługodawców, zwłaszcza w wypadku fikcyjnego samozatrudnienia, wyłącznie państwu członkowskiemu pochodzenia. Tutaj ocena wpływu dołączona do wniosku o zmianę dyrektywy 96/71/WE w sprawie delegowania pracowników sugeruje: „Nie można zagwarantować dokładności informacji zawartych w dokumentach PD A1, między innymi ze względu na brak formalnych kontroli prowadzonych przez władze państw wysyłających”⁽⁷⁾.

4.3.16. Wniosek wprowadza zharmonizowane narzędzie dla przekazywania informacji o pokryciu ubezpieczeniem. Ponieważ jednak będzie to związane z e-kartą usług, informacje będą musiały być dostarczone tylko raz, co sprawi, że inspekcje i mechanizmy kontroli w przyjmujących państwach członkowskich będą mniej skuteczne.

4.3.16.1. Ponadto ubezpieczyciele będą zmuszeni do obliczania składek na podstawie historii w państwie członkowskim pochodzenia, co naruszyłoby prawo i odpowiedzialność zakładów ubezpieczeń w zakresie oceny ryzyka.

4.3.17. Komisja zastrzega sobie szeroki zakres uprawnień wykonawczych do projektowania treści i parametrów technicznych e-karty usług. Jednakże harmonizacja w tej dziedzinie może ograniczyć zdolność państw członkowskich do przeprowadzania skutecznych kontroli przyszłych usługodawców w zakresie praw pracowników w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa.

4.4. *Zalecenia dotyczące reformy przepisów dotyczących zawodów regulowanych*

4.4.1. EKES podkreśla, że różnice między koncepcjami regulacyjnymi same w sobie nie wskazują na potrzebę reform. Wiele regulacji opiera się na tradycjach i doświadczeniu. Są ważne dla ochrony klientów i muszą być zachowane. Zasada równowagi opiera się na istnieniu tych różnych systemów. EKES bierze pod uwagę fakt, że krajowe systemy zawodowe opierają się na długoletnich tradycjach. Projekt badawczy pokazuje zupełnie inne wyniki, jeśli chodzi o korzyści płynące ze środków deregulacji.

4.4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy wskaźnik restrykcyjności, ponieważ pozwala on osiągnąć wyższy standard analizy niż PMR OECD. Nadal istnieją kwestie szczegółowe warte ponownego rozważenia (np. niewłaściwe wydaje się wskazanie ustawicznego rozwoju zawodowego jako negatywnego ograniczenia). EKES pragnie podkreślić, że w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego podejścia do różnych systemów regulacji konieczne byłoby włączenie nie tylko regulacji *ex ante* (np. ochrona tytułu, wymogi kwalifikacyjne), ale także regulacji *ex post* (np. wymogi zawarte w kodeksach budowlanych i pozwoleniach na budowę). Ponadto należy wyraźnie stwierdzić, że wskaźnik restrykcyjności jest neutralny bez oświadczenia o wartości lub uzasadnienia regulacji.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, s. 8.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w zakresie tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu”

[COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS)]

(2017/C 288/06)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

Wniosek o konsultację	Rada Europejska, 25.1.2017
Podstawa prawna	Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	13.12.2016
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	6.4.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	142/1/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera środki wprowadzone przez Unię Europejską w celu zwalczania wszelkich form oszustw podatkowych i uważa, że mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem od wartości dodanej (VAT) może stanowić przydatne narzędzie w zwalczaniu oszustw karuzelowych i uchylania się od płacenia podatku VAT.

1.2. Jednakże nie można pozwolić na to, by stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia, stanowiącego odstępstwo od ustalonych zasad dotyczących VAT, miało szkodliwy wpływ na rynek wewnętrzny. Jego stosowanie musi mieć charakter czasowy i podlegać odpowiedniej ocenie przez Komisję pod kątem ewentualnych negatywnych skutków dla rynku wewnętrznego. EKES wyraża zaniepokojenie w związku z ryzykiem ewentualnej fragmentacji systemu VAT w wyniku wprowadzenia proponowanych środków – także w świetle działań przewidzianych w pierwszym etapie realizacji planu działania Komisji w sprawie VAT. Obecnie plan ten ma się stosować jedynie do niektórych dostaw towarów, a nie do usług ⁽¹⁾.

1.3. W szczególności konieczne będzie przeprowadzenie analizy, czy korzyści wynikające ze zwalczania oszustw nie są równoważone przez potencjalne negatywne skutki dla spójności jednolitego rynku. Z tego względu Komisja powinna stale monitorować funkcjonowanie ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia (GRCM) i zachować możliwość interweniowania w przypadku pojawienia się szkodliwych skutków.

1.4. EKES zaleca, by zwrócić szczególną uwagę na zasadę proporcjonalności, jako że koszty przestrzegania przepisów związane z wprowadzeniem mechanizmu odwrotnego obciążenia mogą być w przypadku MSP wysokie. Koszty te mogą także mieć wpływ na przepływ środków pieniężnych, co z kolei stwarzałoby dla MSP ryzyko wystąpienia problemów z płynnością w wyniku stosowania GRCM.

1.5. EKES zwraca uwagę na badania ⁽²⁾ wskazujące, że mechanizm odwrotnego obciążenia i mechanizm dzielonych płatności w dotychczasowych przypadkach ich wdrażania często stwarzają przedsiębiorstwom wypełniającym obowiązki podatkowe problemy z przepływem środków pieniężnych. Innymi słowy, wysiłki na rzecz zwalczania oszustw podatkowych popełnianych przez niewielką liczbę nieuczciwych przedsiębiorstw powodują poważne problemy w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych wypełniających zobowiązania podatkowe oraz tworzących miejsca pracy i bogactwo na rynku wewnętrznym.

⁽¹⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 43, pkt 1.3.

⁽²⁾ Zob. badanie przeprowadzone przez włoskie stowarzyszenie rzemiosła: CNA, *Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese*, 2015.

1.6. EKES podkreśla, że rozwiązania przyjęte w celu zwalczania oszustw związanych z VAT nie powinny nakładać nadmiernych i nieproporcjonalnych obciążeń na przedsiębiorstwa przestrzegające przepisów podatkowych, w szczególności na MŚP. Faktycznie, jak stwierdził wcześniej EKES w odniesieniu do planu działania Komisji w sprawie VAT, należy chronić przedsiębiorstwa działające w dobrej wierze; nie można nakładać na nie nowych nadmiernych środków⁽³⁾.

1.7. EKES odnotowuje, że krajowy wymiar zwalczania oszustw podatkowych wymaga, by wszystkie państwa członkowskie wzięły na siebie pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie swoich systemów podatkowych. Powinny one także zapewnić takie instrumenty na rzecz zwalczania oszustw w zakresie podatku VAT, które nie szkodziłyby funkcjonowaniu systemów podatkowych innych państw członkowskich i nie wywierałyby na nie wpływu.

1.8. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet jest zdania, że proponowane środki nie powinny negatywnie wpływać na realizację celów określonych w planie działania w sprawie VAT ani utrudniać lub opóźniać jego pełnej i terminowej realizacji. Komitet uważa, że nadszedł odpowiedni czas, by zrobić milowy krok naprzód (dokonać przełomu) w tej dziedzinie, aby wspierać jednolity rynek i przyczynić się do pobudzania zatrudnienia, wzrostu, inwestycji i konkurencyjności. Ponadto dla Komitetu ważne jest, aby dążyć do realizacji wszystkich części planu działania jako jednej nierozdzielnej całości⁽⁴⁾.

1.9. Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie omawianego wniosku ustawodawczego Komisji i by w przyszłości ograniczyć wszelką potrzebę stosowania dodatkowych odstępstw od ustalonych zasad i przepisów dotyczących systemu VAT w UE, państwa członkowskie, które zwróciły się o zastosowanie GRMC, powinny wprowadzić konkretne i wymierne wymogi w zakresie fakturowania elektronicznego w trosce o umożliwienie pełnego śledzenia płatności.

2. Tekst zaproponowany przez Komisję

2.1. W komunikacie z 7 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła plan działania w sprawie podatku VAT. W 2017 r. Komisja ma przedstawić wniosek ustawodawczy mający na celu reformę i modernizację obecnych przepisów europejskich w sprawie VAT.

2.2. Zarówno plan działania Komisji, jak i przewidywany na rok 2017 wniosek ustawodawczy, mają między innymi na celu zmniejszenie luki w podatku VAT, czyli różnicy między oczekiwanymi a realnymi wpływami z podatku VAT, poprzez ograniczenie liczby oszustw związanych z VAT.

2.3. W oczekiwaniu na ukończenie reformy europejskiego systemu VAT, oraz w odpowiedzi na wniosek niektórych rządów krajowych, Komisja uznała pilną potrzebę umożliwienia niektórym państwom członkowskim tymczasowego wprowadzenia ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia (GRMC).

2.4. Ustanowienie GRMC reguluje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE (2016/0406 – CNS), który jest przedmiotem niniejszej opinii.

2.5. Mając na uwadze, że GRMC stanowi odstępstwo od jednej z podstawowych zasad prawodawstwa UE w zakresie VAT, a mianowicie od zasady płatności częściowych, Komisja postanowiła zezwolić państwom członkowskim na stosowanie tego mechanizmu jedynie pod określonymi warunkami.

2.6. W szczególności: a) luka w podatku VAT danego państwa członkowskiego musi przekraczać średnią UE o 5 punktów procentowych; b) udział oszustw karuzelowych w całkowitej luce w podatku VAT danego państwa członkowskiego musi przekraczać 25 %; c) należy stwierdzić, że inne środki kontrolne są niewystarczające do zwalczania oszustw na terytorium danego państwa członkowskiego.

2.7. Aby uniknąć sytuacji, w której wprowadzenie ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia spowodowałoby fragmentację rynku wewnętrznego, na którą to możliwość zwracały już wcześniej uwagę niektóre państwa członkowskie, Komisja przewidziała możliwość ponownego rozważenia wprowadzenia tego mechanizmu, jeżeli okaże się, że ma on niekorzystny wpływ na rynek wewnętrzny, sprzeczny z ogólnymi celami Unii Europejskiej.

3. Uwagi ogólne

3.1. Oszustwa związane z VAT są plagą na poziomie europejskim, którą należy zwalczać. Najbardziej podstępą formą oszustwa związanego z VAT są tzw. oszustwa karuzelowe, które mają powstrzymać mechanizm odwrotnego obciążenia VAT.

⁽³⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 43, pkt 1.9.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 43, pkt 1.1 oraz 1.2.

3.2. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie odpowiednich mechanizmów zwalczania oszustw podatkowych. Jednocześnie zauważa, że każde odstępstwo od jednolitych zasad europejskiego systemu VAT powinno mieć charakter czasowy, proporcjonalny i być przedmiotem należytej oceny pod kątem jego ewentualnych negatywnych skutków dla rynku wewnętrznego. Jest to szczególnie zasadne w świetle tego, że w art. 113 Traktatu, leżącym u podstaw wniosku ustawodawczego Komisji, przewidziano możliwość interweniowania poprzez środki harmonizacji w dziedzinie polityki fiskalnej, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i uniknąć zakłóceń konkurencji.

3.3. Ogólnie rzecz biorąc, proponowane środki nie powinny negatywnie wpływać na realizację celów określonych w planie działania w sprawie VAT ani utrudniać lub opóźniać jego pełnej i terminowej realizacji. Nadszedł czas, by zrobić milowy krok naprzód (dokonać przełomu) w celu wsparcia jednolitego rynku i przyczynienia się do pobudzania zatrudnienia, wzrostu, inwestycji i konkurencyjności.

3.4. Ponadto ważne jest, by dążyć do realizacji wszystkich części planu działania jako jednej nierozzerwalnej całości, gdyż umożliwiłoby to również zajęcie się w kompleksowy sposób lwią częścią oszustw związanych z VAT.

3.5. Należy zatem zapewnić przestrzeganie zasady proporcjonalności, do której odwołuje się wniosek Komisji, i należyte uwzględnienie konieczności pogodzenia rozmaitych interesów różnych grup społecznych, w tym interesu ogólnego, w myśl którego nie należy narażać na szwank harmonizacji krajowych systemów VAT, by umożliwić pełną konsolidację jednolitego rynku.

3.6. W związku z powyższym należy stwierdzić, że polityka zwalczania oszustw podatkowych, także w przypadku podatków zharmonizowanych, w dużej mierze pozostaje w gestii państw członkowskich, a organy podatkowe mają zdecydowanie krajowy charakter. Podobnie, zarówno znajomość danych statystycznych dotyczących tego zjawiska, jak i praktyki i formy uchylania się od opodatkowania oraz zwalczania tych zjawisk, są mocno osadzone w realiach krajowych.

3.7. Z tej perspektywy mechanizm stanowiący odstępstwo od przepisów UE, uruchamiany przez dane państwo członkowskie w celu zwalczania oszustw podatkowych, jest spójny z rolą powierzoną państwom członkowskim w zwalczaniu oszustw podatkowych oraz z ich zadaniami w tym zakresie. W tym kontekście wniosek Komisji jest zgodny z zasadą pomocniczości, gdyż umożliwia państwom członkowskim podejmowanie działań na szczeblu krajowym, aby zwalczać nielegalne praktyki podatkowe.

3.8. EKES odnotowuje jednak, że krajowy wymiar zwalczania oszustw podatkowych wymaga, by wszystkie państwa członkowskie wzięły na siebie pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie swoich systemów podatkowych. Powinny one także zapewnić takie instrumenty na rzecz zwalczania oszustw związanych z VAT, które nie szkodziłyby funkcjonowaniu systemów podatkowych innych państw członkowskich i nie wywierałyby na nie wpływu.

3.9. Odstępstwo przewidziane we wniosku Komisji za pośrednictwem mechanizmu odwrotnego obciążenia nie jest środkiem ogólnym, lecz podlega określonym warunkom. Państwa członkowskie mogą wnioskować o zastosowanie tego odstępowstwa w ściśle określonych okolicznościach, ale stanowi to nadal opcję fakultatywną.

3.10. Państwo członkowskie ubiegające się o skorzystanie z odstępowstwa w postaci mechanizmu odwrotnego obciążenia powinno wykazywać lukę w podatku VAT przewyższającą średnią europejską o 5 punktów procentowych. Jeśli przyjmiemy, że średnia europejska w zakresie luki w podatku VAT wynosi 14 %, jej przekroczenie o 5 punktów procentowych wydaje się wystarczające, aby uznać, że zachodzą rzeczywiste i istotne przesłanki do wdrożenia nadzwyczajnych środków mających na celu zmniejszenie tejże luki⁽⁵⁾.

3.11. Podobnie, zaproponowany przez Komisję wymóg, by uzasadnieniem dla wprowadzenia GRM był ponad dwudziestopięcioprocentowy udział oszustw karuzelowych w całkowitej luce w podatku VAT danego państwa członkowskiego, wydaje się być poparty wstępnymi dowodami, jeżeli porównamy te dane do średniej europejskiej wartości (24 %) (6).

3.12. EKES popiera również ogólny przepis przewidujący, że uzasadnieniem dla wprowadzenia GRM są napotymane przez dane państwo członkowskie trudności administracyjne w zwalczaniu oszustw związanych z VAT, gdyż wymóg ten potwierdza, iż wprowadzenie GRM jest najskuteczniejszym i najbardziej proporcjonalnym środkiem umożliwiającym osiągnięcie celu związanego ze zmniejszeniem luki w podatku VAT, zgodnym z interesem publicznym zarówno UE, jak i państw członkowskich.

3.13. Wniosek Komisji przewiduje, że mechanizm odwrotnego obciążenia stosuje się do transakcji o wartości powyżej 10 000 EUR. Komitet uznaje, że ta zasada *de minimis* jest do zaakceptowania, biorąc pod uwagę zróżnicowane i często diametralnie sprzeczne interesy, które należy równolegle uwzględnić w kontekście zwalczania zjawiska uchylania się od płacenia podatków, a także w kontekście harmonizacji systemów podatkowych oraz upraszczania obciążeń administracyjnych związanych z obowiązkami podatkowymi.

(5) SWD(2016) 457 final, s. 18.

(6) SWD(2016) 457 final, s. 15.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków przepisów pokazuje, że wprowadzenie GRM nie musi rozwiązać wszystkich przypadków oszustw. Co więcej, możemy mieć do czynienia z nowymi rodzajami oszustw lub mogą się one pojawić w innych państwach członkowskich niż te, które są nimi obecnie dotknięte. Komisja powinna zatem należycie monitorować funkcjonowanie GRM i zachować możliwość interweniowania w przypadku pojawienia się szkodliwych skutków dla funkcjonowania europejskiego jednolitego rynku.

4.2. Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie wniosku legislacyjnego będącego przedmiotem niniejszej opinii i by ograniczyć wszelką dalszą potrzebę stosowania dodatkowych odstępstw od ustalonych zasad i przepisów dotyczących systemu VAT w UE, państwa członkowskie, które zwróciły się o zastosowanie GRM, powinny wprowadzić dla podatników konkretne wymogi w zakresie fakturowania elektronicznego, by zapewnić pełne śledzenie płatności.

4.3. W tej kwestii EKES pragnie zwrócić szczególną uwagę na możliwość ograniczenia lub zlikwidowania mechanizmu odwrotnego obciążenia i mechanizmu płatności cząstkowych w przypadku powszechnego i właściwego stosowania fakturowania elektronicznego do poświadczania przychodów ze sprzedaży. Ten sposób fakturowania umożliwiałby zweryfikowanie poprawności płatności VAT w czasie rzeczywistym, co zapobiegłoby szkodliwym skutkom finansowym dla licznych przedsiębiorstw przestrzegających przepisów podatkowych.

4.4. Walka z oszustwami w zakresie podatku VAT jest niewątpliwie celem, do którego osiągnięcia należy aktywnie dążyć poprzez opracowanie odpowiednich środków ustawodawczych przez państwa członkowskie. Należy jednak zauważyć, że stosowanie mechanizmów odwrotnego obciążenia w relacjach B2B między podmiotami prywatnymi, a także stosowanie mechanizmów płatności cząstkowych w relacjach między przedsiębiorcami a administracjami publicznymi może znacząco obciążać przedsiębiorstwa wypełniające obowiązki podatkowe.

4.5. Po pierwsze, jak wynika z oceny skutków przedstawionej przez Komisję, koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez MŚP w związku ze stosowaniem mechanizmu odwrotnego obciążenia będą bardzo wysokie w przypadku transakcji krajowych, i jeszcze wyższe w przypadku transakcji transgranicznych. Według oceny skutków Komisji, stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia oznacza 43-procentowy wzrost ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów przestrzegania przepisów⁽⁷⁾. Chociaż oczekuje się, że stosowanie ogólnego odwrotnego obciążenia przyniesie niższe koszty przestrzegania przepisów niż stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia ograniczonego do określonego sektora, to i tak można spodziewać się drastycznego wzrostu kosztów przestrzegania przepisów.

4.6. Po drugie, badania⁽⁸⁾ wykazały, że mechanizm odwrotnego obciążenia i mechanizm dzielonych płatności w dotychczasowych przypadkach ich wdrażania często stwarzają przedsiębiorstwom wypełniającym obowiązki podatkowe problemy z przepływem środków pieniężnych.

4.7. Innymi słowy, wysiłki na rzecz zwalczania oszustw podatkowych popełnianych przez niewielką liczbę nieuczciwych przedsiębiorstw powodują poważne problemy w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych wypełniających zobowiązania podatkowe oraz tworzących miejsca pracy i bogactwo na rynku wewnętrznym.

4.8. W związku z tym EKES przypomina Komisji i państwom członkowskim o konieczności uwzględnienia zasady proporcjonalności we wniosku Komisji i w poszczególnych krajowych systemach prawnych. Należy zagwarantować, że przyjęte środki są proporcjonalne do potrzeby zwalczania oszustw związanych z VAT i nie szkodzą rynkowi wewnętrznemu. Jednocześnie, zgodnie z tą samą zasadą, przyjęte rozwiązania powinny przeciwdziałać nielegalnej działalności bez nakładania nadmiernych i nieproporcjonalnych obciążeń na uczciwe przedsiębiorstwa, szczególnie MŚP.

4.9. Wspomniane względy stanowią dodatkowy argument za tymczasowym charakterem ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia. W przeciwnym razie będziemy świadkami niedopuszczalnego pogorszenia się obciążeń administracyjnych, zwłaszcza dla MŚP, a jednocześnie zakłóceń w dynamice europejskiego jednolitego rynku, gdyż istnieje poważne ryzyko zróżnicowania przepływów pieniężnych w przypadku przedsiębiorstw mających siedzibę w różnych państwach członkowskich.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, s. 43.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 43, pkt 1.9.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/37/WE w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy”

[COM(2017) 11 final – 2017/0004 (COD)]

(2017/C 288/07)

Sprawozdawczyni: **Marjolijn BULK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 19.1.2017 Rada, 16.2.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	3.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	149/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie procesu przeglądu dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i jest gotów wnieść swój wkład do tej ważnej debaty.

1.2. Komitet apeluje do Komisji o przeprowadzenie oceny skutków ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów (CMD) na substancje działające szkodliwie na rozrodczość.

1.3. Komitet zdecydowanie zaleca, by podczas przeglądu CMD i zaplanowanych na 2018 r. zmian zwrócić większą uwagę na narażenie kobiet na działanie rakotwórczych czynników podczas pracy.

1.4. Zdaniem EKES-u Komisja powinna usprawnić wspólną metodykę przyjmowania wiążących dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego (BOELV) w CMD w porozumieniu z partnerami społecznymi, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami.

1.5. BOELV należy określić na podstawie dowodów naukowych i danych statystycznych, przy uwzględnieniu różnych czynników, takich jak wykonalność i możliwości pomiaru poziomów narażenia. Podejście oparte na ryzyku stosuje się w Niderlandach i Niemczech. Pomaga ono określić BOELV poprzez uwzględnienie poziomu ryzyka jako głównego wyznacznika kompromisu społecznego.

1.6. Zdaniem EKES-u konieczne jest wprowadzenie programów w celu zaproponowania kontroli zdrowia przez całe życie wszystkich osób, które były narażone na działanie czynników rakotwórczych w miejscu pracy. Powinno się to odbywać w ramach krajowych systemów zabezpieczenia społecznego bądź publicznych systemów opieki zdrowotnej.

1.7. Komitet podkreśla, że w celu poprawy ochrony w miejscu pracy przed czynnikami rakotwórczymi, mutagenami i substancjami działającymi szkodliwie na rozrodczość państwa członkowskie powinny dopilnować, by inspektoraty pracy posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie w celu wypełniania swoich obowiązków.

1.8. EKES popiera wspólne stanowisko europejskich partnerów społecznych i zaleca przyjęcie BOELV dla formaldehydu.

1.9. Komitet zaleca, by przy ustanawianiu definicji spalin z silników Diesla (DEE) Komisja wzięła pod uwagę dane zebrane na ten temat przez Komitet Naukowy ds. Dopuszczalnych Norm Zawodowego Narażenia na Oddziaływanie Czynniki Chemiczne w Pracy (SCOEL).

2. Kontekst wniosku

2.1. Rak jest główną przyczyną zgonów związanych z warunkami pracy. W 2013 r. odnotowano w UE ok. 1 314 mln zgonów z powodu nowotworów. Ponad 100 tys. zgonów w UE było wynikiem nowotworów pochodzenia zawodowego. Rak stanowi pierwszą przyczynę zgonów związanych z pracą w UE. Około 20 mln pracowników w UE jest narażonych na czynniki rakotwórcze w miejscu pracy. W badaniu opublikowanym w 2015 r. przez niderlandzki Krajowy Instytut Zdrowia Publicznego i Środowiska ⁽¹⁾ szacuje się roczny koszt nowotworów pochodzenia zawodowego na 334 mld EUR.

2.2. Przepisy dotyczące ochrony pracowników zajmują się nowotworami pochodzenia zawodowego w wielu dyrektywach. Ogólne obowiązki zawarte w dyrektywie ramowej ⁽²⁾ z 1989 r. dotyczą wszystkich rodzajów ryzyka i określają ogólne środki, które należy wdrożyć w miejscu pracy. Dyrektywa w sprawie środków chemicznych ⁽³⁾ ma zastosowanie do wszystkich niebezpiecznych produktów chemicznych. Dyrektywa w sprawie azbestu ⁽⁴⁾ uwzględnia pewne szczególne potrzeby dotyczące zapobiegania chorobom związanym z azbestem. Najważniejszym konkretnym aktem prawnym jest przyjęta w 1990 r. dyrektywa w sprawie czynników rakotwórczych.

2.3. W dyrektywie CMD ustanowiono ogólne wymogi minimalne. Pracodawcy muszą identyfikować i oceniać ryzyko i zapobiegać narażeniu w przypadku wystąpienia ryzyka. Odpowiednie procesy lub czynniki chemiczne należy zastąpić procesami lub czynnikami chemicznymi, które nie będą stwarzały żadnego zagrożenia lub które będą stwarzały mniejsze zagrożenie, jeżeli jest to technicznie wykonalne. Jeżeli takie zastąpienie nie będzie technicznie wykonalne, chemiczne czynniki rakotwórcze muszą – stosownie do możliwości technicznych – być wytwarzane i wykorzystywane w ramach systemu zamkniętego, aby nie dopuścić do narażenia na ich działanie. Jeżeli wspomniane ograniczenie również okaże się niemożliwe ze względów technicznych, poziom narażenia pracowników na działanie tych czynników musi zostać zmniejszony do tak niskiego poziomu, na jaki pozwalają możliwości techniczne.

2.4. Poza wprowadzeniem wspomnianych ogólnych minimalnych wymogów, w dyrektywie ustanowiono dopuszczalne wartości narażenia zawodowego (OELV) na działanie określonych czynników rakotwórczych i mutagenów jako integralną część mechanizmu ochrony pracowników. W załączniku III do CMD uwzględniono konkretne BOELV dla określonych czynników chemicznych. Obecnie definiuje on wiążące dopuszczalne wartości narażenia zawodowego jedynie dla 3 substancji bądź procesów powodujących kontakt z nimi. Obejmuje to zaledwie ułamek pracowników narażonych na działanie czynników rakotwórczych i mutagenów (CMR).

2.5. W 2016 r. Komisja Europejska zapowiedziała, że dyrektywa zostanie poddana przeglądowi w trzech etapach. W maju 2016 r. przyjęto wstępny wniosek, który jest obecnie przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i w Radzie Ministrów. Drugi wniosek przyjęto w styczniu 2017 r. a trzeci przewidziano na 2018 r.

2.6. Przegląd CMD jest procesem w toku. W pierwszym wniosku dokonano przeglądu 2 istniejących wiążących dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego i przyjęto 11 nowych. W sprawozdaniu Ulvskog ⁽⁵⁾ Parlament Europejski poparł przegląd CMD i wezwał m.in. do rozszerzenia zakresu dyrektywy na substancje działające szkodliwie na rozrodczość, wprowadzenia bardziej restrykcyjnych dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego dla 6 substancji oraz ustalenia wartości przejściowych narażenia, tak aby dać pracodawcom dodatkowy czas na wdrożenie. Parlament podkreślił również, że planowane na 2017 i 2018 r. przeglądy załącznika III do dyrektywy 2004/37/WE powinny obejmować substancje, mieszaniny i procesy takie jak spaliny z silników Diesla, formaldehyd, kadm i jego związki, beryl i jego związki, związki niklu, arsen i jego związki oraz akrylonitryl, lecz nie ograniczać się wyłącznie do nich. Zdecydowana większość grup politycznych poparła kompromisowe rozwiązanie zaproponowane przez Parlament Europejski.

⁽¹⁾ Niderlandzki Krajowy Instytut Zdrowia Publicznego i Środowiska (RIVM), *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention* [Nowotwory pochodzenia zawodowego w UE. Rozmiar, wpływ i możliwości dalszego zapobiegania], 2015.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. L 183 z 29.6.1989, s. 1).

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 98/24/WE w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed ryzykiem związanym ze środkami chemicznymi w miejscu pracy (Dz.U. L 131 z 5.5.1998, s. 11).

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 2009/148/WE w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (Dz.U. L 330 z 16.12.2009, s. 28).

⁽⁵⁾ Sprawozdanie Ulvskog.

2.7. Głównym celem drugiego wniosku jest przyjęcie 5 nowych BOELV. Choć mieszaniny WWA (wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych) i odpadowe oleje silnikowe zostały wymienione w załączniku określającym zakres dyrektywy, nie wprowadzono dla nich żadnych dopuszczalnych wartości. W oparciu o własne analizy Komisja zdecydowała, że na obecnym etapie nie należy podejmować żadnych działań w odniesieniu do 5 czynników rakotwórczych⁽⁶⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. Obecnie zakres stosowania CMD ogranicza się do czynników rakotwórczych i mutagenów; należałoby także rozważyć ewentualne rozszerzenie na substancje działające szkodliwie na rozrodczość. Zgodnie z EU-OSHA, „skutki narażenia zawodowego na układ rozrodczy mężczyzn i kobiet mogą się objawiać jako zmiany poziomu hormonów płciowych, zmniejszenie libido i potencji, zaburzenia cyklu menstruacyjnego, przedwczesna menopauza, opóźniona pierwsza miesiączka, dysfunkcja jajników, osłabienie jakości nasienia oraz zmniejszenie męskiej i żeńskiej płodności. Toksyczne poziomy narażenia mogą bezpośrednio uszkadzać komórki nasienia i jajeczka. Narażenie kobiet w ciąży może zaburzyć rozwój płodu (...). Toksyczne poziomy narażenia mogą wywołać wielorakie skutki, np. obumarcie płodu, hipotrofię wewnątrzmaciczną, przedwczesny poród, urazy okołoporodowe, śmierć noworodka, zaburzenia rozwoju kognitywnego oraz zmiany immunologiczne czy nowotwory wieku dziecięcego. Narażenie matek na substancje chemiczne w miejscu pracy może również powodować skażenie mleka. Niektóre substancje chemiczne wykazujące aktywność hormonalną, znane jako substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego, mogą zmieniać działanie układu hormonalnego i tym samym niekorzystnie wpływać na reprodukcję, np. osłabiać jakość nasienia i uszkadzać tkanki rozrodcze u mężczyzn czy powodować pewne dolegliwości ginekologiczne u kobiet”.

3.1.1. Na mocy rozporządzenia REACH i szeregu odrębnych aktów prawnych (w sprawie produktów kosmetycznych, biocydów i pestycydów) czynniki rakotwórcze, mutageny i substancje działające szkodliwie na rozrodczość są traktowane wspólnie jako substancje wzbudzające szczególnie duże obawy. Łączą je pewne wspólne cechy, wśród których wymienić można poważne skutki dla zdrowia, trudności w oszacowaniu ryzyka, ponieważ skutki narażenia często występują po długim okresie utajenia, trudności w zarządzaniu ryzykiem oraz problemy związane z oddziaływaniem różnych substancji występujących w połączeniu ze sobą, czyli narażeniem na działanie co najmniej dwóch różnych substancji czy procesów. W przepisach krajowych kilku państw członkowskich uwzględniono takie podejście przy poparciu partnerów społecznych na szczeblu krajowym. Komitet apeluje do Komisji o przeprowadzenie oceny skutków ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów (CMD) na substancje działające szkodliwie na rozrodczość.

3.2. W strategii UE dotyczącej nowotworów pochodzenia zawodowego należy zwrócić większą uwagę na kobiety.

3.2.1. Schematy narażenia i umiejscowienia nowotworu mogą się różnić między mężczyznami i kobietami. Na przykład rak piersi niezwykle rzadko dotyka mężczyzn, zaś jest najczęściej występującym nowotworem wśród kobiet. Różne rodzaje narażenia zawodowego mogą przyczyniać się do rozwoju raka piersi.

3.2.2. Komitet zdecydowanie wzywa Komisję do bardziej systematycznego uwzględnienia w ramach przeglądu dyrektywy i zmian planowanych na 2018 r. narażenia kobiet na substancje rakotwórcze podczas pracy. Wiele zawodów, w których przeważają kobiety (opieka zdrowotna, sprzątanie, usługi fryzjerskie itp.), wiąże się z narażeniem na pomijane substancje rakotwórcze. Trzeba określić kryteria identyfikacji i klasyfikacji substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego, które przyczyniają się do niektórych chorób nowotworowych. Należy wzmocnić prewencję w odniesieniu do korzystania z produktów cytostatyków (tj. chemioterapeutyki) w zawodach związanych ze służbą zdrowia. Chociaż promieniowanie jonizujące nie wchodzi w zakres niniejszej opinii, EKES zdecydowanie nalega na potrzebę wzmocnienia innych dyrektyw, a zwłaszcza dyrektywy 2013/59/Euratom.

3.3. Między zainteresowanymi stronami panuje zgoda co do roli i znaczenia BOELV. BOELV są istotne, gdyż pomagają ograniczyć ryzyko, nawet jeżeli nie istnieje żaden bezpieczny poziom narażenia. Muszą one zostać określone na właściwym poziomie, z uwzględnieniem dowodów naukowych i aspektów związanych z wykonalnością.

3.3.1. Niemniej nie ma jednolitej metody obliczania w UE wiążących dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego. Obecnie Komisja podejmuje doraźne działania. W dużym stopniu można by poprawić przejrzystość i spójność. Niektóre BOELV są dobre, podczas gdy inne nie gwarantują wystarczającej ochrony. Zdaniem Komitetu tam, gdzie gra toczy się o ludzkie życie, poziom ambicji musi odpowiadać wyzwaniom.

⁽⁶⁾ Beryl i nieorganiczne związki berylów, heksachlorobenzen (HCB), spaliny z silników Diesla (DEE), pyły i opary powstałe w wyniku przetwarzania kauczuku (RPDF) i 4,4'-Methylene-bis-(2 chloraniline) (MOCA).

3.3.2. Kolejnym czynnikiem jest fakt, że państwa członkowskie stosują różne sposoby podejścia. Niektóre z nich określiły BOELV dla ponad 100 różnych substancji CMR, inne zaś dla mniej niż 10. Poziomy tych wartości mogą się różnić w poszczególnych krajach. Stwarza to trudności dla przedsiębiorstw działających w państwach o zróżnicowanych normach i w niektórych przypadkach może prowadzić do nieuczciwej konkurencji.

3.3.3. Zdaniem EKES-u ważne jest zatem zdefiniowanie przez Komisję wspólnej metodologii ustalania BOELV w dyrektywie w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów. Proces taki powinien obejmować szeroko zakrojone konsultacje z partnerami społecznymi, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami, w tym organizacjami pozarządowymi. Krajowe doświadczenia pomagają określić dobre praktyki. Komitet sądzi, że należy rozważyć przede wszystkim dwa aspekty:

3.3.3.1. Po pierwsze, zgodność BOELV, aby uniknąć sytuacji, w której pracownicy narażeni na pewne substancje stoją przed większym ryzykiem zachorowania na raka niż pracownicy narażeni na inne substancje. W Niemczech i Niderlandach partnerzy społeczni wspierają podejście oparte na ryzyku. Pomaga to określić BOELV poprzez uwzględnienie poziomu ryzyka jako głównego wyznacznika kompromisu społecznego.

3.3.3.2. Po drugie, BOELV należy określać na podstawie wyników badań naukowych. Trzeba uwzględniać różne czynniki, takie jak wykonalność i możliwości pomiaru poziomów narażenia. Aby pomóc pracodawcom w ustaleniu priorytetów działań prewencyjnych, powinny się one wyraźnie odnosić do poziomu ryzyka związanego z poziomem narażenia.

3.4. W większości przypadków istnieje długi okres utajenia pomiędzy narażeniem na działanie substancji a wystąpieniem nowotworu. EKES uważa zatem za konieczne ochronę narażonych pracowników lub pracowników, w przypadku których istnieje ryzyko narażenia, poprzez oferowanie wszystkim narażonym pracownikom kontroli zdrowia przez całe życie w ramach zabezpieczenia społecznego bądź krajowych systemów ochrony zdrowia.

3.5. Komitet zaleca, by w większym stopniu koncentrować się na badaniach naukowych i statystycznych. Nowotwory pochodzenia zawodowego mogą również zostać wywołane przez stres, czynniki organizacyjne (np. praca w systemie zmianowym) itp. Trzeba zwrócić większą uwagę i przeznaczyć więcej środków na zbadanie konsekwencji i potencjalnej synergii połączonego narażenia na różne czynniki, np. chemikalia i czynniki biologiczne i fizyczne, chemikalia i organizacja pracy itp.

3.6. Komitet podkreśla, że wzmocnienie kontroli nad wdrażaniem i stosowaniem CMD to jedna z głównych kwestii, jakimi należy się zająć w związku z ochroną pracowników w miejscu pracy przed czynnikami rakotwórczymi, mutagenami i substancjami działającymi szkodliwie na rozrodczość. Państwa członkowskie powinny dopilnować, by inspektoraty pracy posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie w celu wypełniania swoich obowiązków. Jednocześnie należy pomagać przedsiębiorstwom, zwłaszcza MŚP, w przestrzeganiu nowych przepisów. Państwa powinny także natężyć współpracę z Europejską Agencją ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy, która opracowała różne narzędzia będące w stanie poprawić jakość prewencji w miejscu pracy. Jednym z nich jest platforma internetowa ds. interaktywnej oceny ryzyka (OiRA) umożliwiająca tworzenie narzędzi służących do sektorowej oceny ryzyka w dowolnym języku w łatwy i ujednolicony sposób.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Drugi wniosek w sprawie CMD wprowadza BOELV dla 5 dodatkowych substancji rakotwórczych.

4.1.1. *Epichlorohydryna (ECH)* jest czynnikiem rakotwórczym o działaniu bezprogowym. Liczbę narażonych pracowników w UE szacuje się na 43 813. Komisja proponuje BOELV na poziomie 1,9 mg/m³. 15 państw członkowskich będzie musiało wprowadzić (7) lub uaktualnić (8) dopuszczalne stężenie w środowisku pracy (OEL), aby osiągnąć poziom 1,9 mg/m³. Szacuje się, że w tych 15 państwach członkowskich jest czynnych zawodowo ok. 69 % narażonych pracowników, którzy skorzystaliby tym samym na lepszej ochronie prawnej w wyniku wprowadzenia BOELV. EKES uważa, że zaproponowana BOELV przyczyniłaby się do zmniejszenia obciążeń związanych z nowotworami pochodzenia zawodowego.

4.1.2. *Dibromek etylenu (EDB)* jest genotoksycznym czynnikiem rakotwórczym o działaniu bezprogowym. Szacuje się, że w UE potencjalnie narażonych na działanie 1,2-dibromoetanu jest mniej niż 8 000 pracowników. Komisja proponuje BOELV na poziomie 0,8 mg/m³ (0,1 ppm). 20 państw członkowskich będzie musiało wprowadzić (11) lub uaktualnić (9) OEL, aby osiągnąć poziom 0,8 mg/m³. Szacuje się, że w tych 20 państwach członkowskich jest czynnych zawodowo ok. 81 % narażonych pracowników, którzy skorzystaliby tym samym na lepszej ochronie prawnej w wyniku wprowadzenia BOELV. Oczekuje się, że dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw (wśród nich mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw) będą bardzo niskie. EKES uważa, że zaproponowana BOELV przyczyniłaby się do zmniejszenia obciążeń związanych z nowotworami pochodzenia zawodowego.

4.1.3. *Chlorek etylenu (EDC)* jest klasyfikowany jako czynnik rakotwórczy kategorii 1B na mocy rozporządzenia CLP. Potencjalnie narażonych na działanie tego czynnika jest mniej niż 3 000 pracowników w Europie ⁽⁷⁾. Komisja proponuje BOELV na poziomie 8,2 mg/m³ lub 2 ppm. 23 państwa członkowskie będą musiały wprowadzić (5) lub uaktualnić (18) OEL, aby osiągnąć poziom 2 ppm, więc oczekuje się, że większość narażonych pracowników skorzysta z lepszej ochrony prawnej. EKES uważa, że zaproponowana BOELV przyczyniłaby się do zmniejszenia obciążeń związanych z nowotworami pochodzenia zawodowego.

4.1.4. *4,4'-metylenodianilina (MDA)* jest genotoksycznym czynnikiem rakotwórczym. Szacuje się, że około 70–140 osób w przemyśle chemicznym jest narażonych na pyły MDA. Liczba osób odczuwających skutki narażenia przez skórę jest znacznie wyższa (szacunkowo między 390 tys. a 3,9 mln pracowników) ⁽⁸⁾. Komisja proponuje BOELV na poziomie 0,08 mg/m³. 23 państwa członkowskie będą musiały wprowadzić (12) lub uaktualnić (11) OEL, aby osiągnąć poziom 0,08 mg/m³. EKES uważa, że zaproponowana BOELV przyczyniłaby się do zmniejszenia obciążeń związanych z nowotworami pochodzenia zawodowego.

4.1.5. *Trójchloroetylen (TCE)* jest klasyfikowany przez Międzynarodową Agencję Badań nad Rakiem (IARC) jako czynnik rakotwórczy grupy 2A, a na mocy unijnego rozporządzenia CLP jako substancja rakotwórcza kategorii 1B. Szacuje się, że na TCE narażonych jest potencjalnie ok. 74 tys. pracowników w UE. Komisja proponuje połączenie BOELV na poziomie 54,7 mg/m³ lub 10 ppm oraz dopuszczalnej wartości krótkoterminowego narażenia (STEL) na poziomie 164,1 mg/m³ lub 30 ppm. Z 22 państw członkowskich, które wprowadziły już krajową BOELV dla TWE, 16 przyjęło również STEL. 17 państw członkowskich będzie musiało wprowadzić (6) lub uaktualnić (11) BOELV, aby osiągnąć poziom 54,7 mg/m³ (10 ppm). Szacuje się, że w tych 17 państwach członkowskich czynnych zawodowo jest ok. 74 % narażonych pracowników, którzy skorzystaliby tym samym na lepszej ochronie prawnej w wyniku wprowadzenia OEL. EKES odnotowuje, że w szeregu państw członkowskich wprowadzono niższą BOELV dla trójchloroetylenu, co spotkało się z poparciem organizacji pracodawców i związków zawodowych. Należy dążyć do wprowadzenia niższej BOELV na szczeblu UE, aby zmniejszyć obciążenia związane z nowotworami pochodzenia zawodowego.

4.2. Choć mieszaniny WWA (*wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych*) i odpadowe oleje silnikowe zostały wymienione w załączniku określającym zakres dyrektywy, nie wprowadzono dla nich żadnych dopuszczalnych wartości.

4.2.1. Mieszaniny złożone z *wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA)* zawierające benzo[a]piren jako wskaźnik. WWA to szeroka kategoria związków organicznych. EKES uważa, że zaproponowany środek przyczyniłby się do zmniejszenia obciążeń związanych z nowotworami pochodzenia zawodowego.

4.2.2. *Oleje mineralne w postaci odpadowych olejów silnikowych*. Narażenie na oleje mineralne w postaci odpadowych olejów silnikowych może powodować raka skóry. Liczbę narażonych pracowników szacuje się na 1 mln, głównie w sektorze konserwacji i naprawy pojazdów silnikowych. EKES uważa, że proponowany środek przyczyniłby się do zmniejszenia obciążeń związanych z nowotworami pochodzenia zawodowego.

5. Inne substancje lub procesy, które należy uwzględnić

5.1. *Formaldehyd (FA)*. Komisja nie zaproponowała BOELV dla formaldehydu. W 2009 r. IARC stwierdziła, że badania na ludziach dowiodły związku przyczynowego formaldehydu z białaczką szpikową. Dostępne informacje na temat FA wystarczają do wprowadzenia OEL, średniej ważonej w przeliczeniu na 8-godzinny okres odniesienia (TWA) i STEL. W oparciu o dostępne dane, SCOEL określa dopuszczalną wartość narażenia zawodowego wynoszącą 0,3 ppm (8h TWA), przy STEL wynoszącym 0,6 ppm. W związku z tym Komitet Doradczy ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (ACSHW) postanowił zalecić Komisji tę dopuszczalną wartość. W 2016 r. europejscy partnerzy społeczni zwrócili się do Komisji o uwzględnienie zaproponowanych przez SCOEL bezpiecznych dla zdrowia wartości jako BOELV dla tej substancji chemicznej ⁽⁹⁾. EKES popiera to wspólne stanowisko i sądzi, że należy przyjąć BOELV.

⁽⁷⁾ Dane za 2009 r.

⁽⁸⁾ Instytut Medycyny (IOM, przemianowany w 2016 r. na HDM), projekt badawczy P937/9 dotyczący 4,4'-metylenodianiliny, maj 2011 r.

⁽⁹⁾ Wniosek EPF, ETUC, ACEA, ETRMA, Formacare i EPRA o uwzględnienie formaldehydu w załączniku III dyrektywy 2004/37/WE w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów, 15 lipca 2016 r.

5.2. *Spaliny z silników Diesla (DEE)* W 2012 r. Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC) sklasyfikowała wszystkie emisje z silników wysokoprężnych jako rakotwórcze dla człowieka. Według Komisji ponad 3 mln pracowników w Unii Europejskiej jest narażonych na emisje z silników wysokoprężnych w miejscu pracy. Całkowita liczba pracowników narażonych na działanie oparów podczas co najmniej części kariery zawodowej wyniosła 12 mln w 2010 r. Szacuje się, że do roku 2060 wzrośnie do 20 mln. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków stwierdza się, że brak przepisów zakazujących narażenia na spaliny z silników Diesla w miejscu pracy będzie przyczyną 230 tys. zgonów w UE w latach 2010–2069.

5.2.1. Głównym argumentem Komisji do wykluczenia DEE z załączników 1 i 3 do dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów jest postulowana trudność ze znalezieniem definicji prawnej rozróżniającej między nowymi i starymi silnikami. Zdaniem EKES-u celem dyrektywy nie jest zdefiniowanie norm technicznych dla silników, lecz ustanowienie definicji prawnej DEE jako procesu rakotwórczego w oparciu o badania naukowe i ocenę IARC. Pracownicy mogą być narażeni w miejscu pracy na spaliny z silników Diesla pochodzące z wielu różnych silników przestrzegających różnych norm dotyczących narażenia. Ważną rolę w charakterystyce narażenia odgrywają również inne czynniki, np. temperatury spalania oraz konserwacja i czyszczenie silników. Można by określić BOELV, który uwzględniłby stężenie węgla elementarnego w powietrzu. Zdaniem Komitetu należy wziąć pod uwagę wnioski SCOEL: „Mimo że dane toksykologiczne podpierają proponowany poziom (być może 0,02 mg DEP/m³ lub poniżej, co odpowiada 0,015 mg EC/m³), dane epidemiologiczne wskazują na znaczne ryzyko wystąpienia choroby nowotworowej już na poziomie narażenia lub nawet poniżej. W związku z tym, na podstawie dostępnych obecnie danych i analiz nie jest możliwe ustanowienie dopuszczalnej wartości narażenia zawodowego, która odpowiednio chroniłaby pracowników. Niemniej dalej gromadzone są i analizowane zarówno dane toksykologiczne, jak i dane epidemiologiczne dotyczące ludzi” ⁽¹⁰⁾.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁰⁾ Opinia SCOEL nr 403, 2016.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski plan działań w sektorze obrony”

[COM(2016) 950 final]

(2017/C 288/08)

Sprawozdawca: **Christian MOOS**Współsprawozdawca: **Jan PIE**

Wniosek o konsultację	27.1.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję CCMI	7.4.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	104/1/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) opowiada się za utworzeniem Europejskiej Unii Obrony i popiera europejski plan działań w sektorze obrony, obejmujący stworzenie wspólnego Europejskiego Funduszu Obronnego.

1.2. EKES apeluje o osiągnięcie istotnego postępu jakościowego w kierunku europejskiej współpracy obronnej, gdyż rynek i przemysł obronny UE są zbyt rozproszone i powodują nieefektywną alokację zasobów, nakładanie się kompetencji, brak interoperacyjności i luki technologiczne.

1.3. EKES popiera dążenie do autonomii strategicznej we wskazanych obszarach zdolności i technologii o krytycznym znaczeniu. NATO pozostaje podstawą europejskiej obrony zbiorowej.

1.4. UE powinna kontynuować przede wszystkim dyplomację przewencyjną i wielostronną. Zdolności wojskowe są jednak istotnym elementem wdrażania globalnej strategii UE dotyczącej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

1.5. EKES stwierdza, że niezbędnym warunkiem rozwoju wspólnych zdolności obronnych jest wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej, w tym wykwalifikowanej siły roboczej.

1.6. EKES zdecydowanie zgadza się, że należy poświęcić szczególną uwagę MŚP, w tym w obszarze badań i rozwoju do celów obrony.

1.7. Fundusze unijne mogą wspierać innowacje w dziedzinach technologii, w których dokonanie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy zastosowaniami wojskowymi i niewojskowymi stało się bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe.

1.8. EKES nie zgadza się jednak na wykorzystywanie istniejących funduszy służących celom gospodarczym lub społecznym do celów obronnych sensu stricto. Cele rozporządzenia w sprawie EFIS, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, program COSME oraz inwestycje EBI służą realizacji celów pozamilitarnych.

1.9. EKES odrzuca szczególny przepis dotyczący alokacji krajowych zasobów budżetowych na obronność w ramach paktu stabilności i wzrostu. Powinny one być postrzegane w kontekście pogłębiania UGW, a nie tylko w ramach jednego sektora. Wydatki na obronę nie powinny destabilizować finansów publicznych.

1.10. EKES popiera stworzenie Funduszu Obronnego obejmującego oddzielne piony na badania i zdolności. Jednak konieczne jest zwiększenie budżetu UE, gdyż pion badawczy na obronę nie może być finansowany kosztem badań w innych sektorach. EKES opowiada się za finansowaniem pionu w zakresie zdolności wyłącznie ze składek krajowych. Zakup sprzętu wojskowego przez państwa członkowskie nie może być finansowany z budżetu UE.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje powołanie komitetu koordynującego. Podejmowanie ostatecznych decyzji komitetu musi być zarezerwowane dla cywilnych przedstawicieli politycznych.

1.12. EKES wyraża zatem poparcie dla apelu Komisji o pełne stosowanie dyrektyw⁽¹⁾ w sprawie zamówień publicznych i w sprawie transferów produktów związanych z obronnością w UE. Niemniej jednak należy uczynić o wiele więcej, aby zapewnić w szczególności najlepsze wykorzystanie dyrektywy w sprawie transferów.

1.13. EKES popiera opracowanie wspólnych standardów dla zarówno broni, jak i produktów podwójnego zastosowania, przy jednoczesnym uniknięciu powielania istniejących standardów, w szczególności standardów NATO.

1.14. Wywóz broni powinien ograniczać się do partnerów i sojuszników strategicznych i wymaga ścisłej kontroli demokratycznej.

2. Uwagi ogólne

2.1. Europa boryka się z licznymi konfliktami w swoim sąsiedztwie (takimi jak wojna domowa w Syrii), których bezpośrednią konsekwencją były m.in. wysiedlenia w różnych częściach świata w latach 2015–2016. Aneksja Krymu przez Rosję i jej interwencja w konflikcie zbrojnym na wchodzie Ukrainy doprowadziły do naruszenia integralności terytorialnej niepodległego państwa, a tym samym prawa międzynarodowego. Afryka Północna i Bliski Wschód są nadal niestabilnymi regionami, w których występuje zagrożenie upadku państwowości. Jednocześnie wydaje się, że Europa i Bliski Wschód nie należą już do najważniejszych obszarów polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Europie coraz bardziej grozi marginalizacja w sprawach rozgrywających się na arenie światowej i sytuacja, w której będzie postrzegana przez partnerów transatlantycznych jako obciążenie.

2.2. W tym kontekście geostrategicznym i w obliczu zmian w dziedzinie bezpieczeństwa Europa musi wzmocnić swoje zdolności w zakresie bezpieczeństwa i zdolności obronne. Należy mieć jasny obraz wspólnych celów strategicznych UE, którego nadal brakuje i który należy pilnie opracować. Jest to warunek rozpoznania niezbędnych wspólnych i krajowych zdolności, które muszą się opierać na zrównoważonej, europejskiej bazie obronnej, technologicznej i przemysłowej.

2.3. EKES zwraca uwagę na wnioski⁽²⁾ wyrażone już w opiniach CCMI/116 (2013) i CCMI/100 (2012). W globalnej strategii UE⁽³⁾ oraz w planie realizacji strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony⁽⁴⁾ również przewidziano ważne podejścia służące osiągnięciu tego celu. EKES uważa, że działania te należy realizować konsekwentnie i zgodnie z postanowieniami wspólnej deklaracji UE–NATO z lipca 2016 r. oraz w oparciu o zasadę bezpieczeństwa zbiorowego ONZ.

2.4. EKES uważa, że należy pilnie zoptymalizować europejskie zdolności w zakresie ochrony cywilnej i obrony militarnej, aby zagwarantować wolność i pokój w Europie, szerzyć stabilność w sąsiedztwie Europy odzwierciedlającą wartości UE, takie jak podstawowe prawa człowieka, oraz móc skutecznie wspierać globalne działania ONZ na rzecz utrzymania pokoju.

2.5. EKES wzywa zatem do nadania nowej jakości współpracy obronnej w Europie. EKES opowiada się za stworzeniem Europejskiej Unii Obrony w ramach unijnego mechanizmu „stałej współpracy strukturalnej” przewidzianego do tego celu w art. 42 ust. 6 i 46 Traktatu o Unii Europejskiej, a także z zadowoleniem przyjmuje ważny krok w tym kierunku, jakim jest europejski plan działań w sektorze obrony, w tym ustanowienie wspólnego Europejskiego Funduszu Obrony.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie (Dz.U. L 146 z 10.6.2009, s. 1). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U. L 216 z 20.8.2009, s. 76).

⁽²⁾ Zob. również opinie EKES-u: „Przemysł obronny – aspekty przemysłowe, innowacyjne i społeczne” (Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 17) oraz „Strategia na rzecz wzmocnienia europejskiego sektora obrony” (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 125).

⁽³⁾ Opinia EKES-u „Nowa strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 1).

⁽⁴⁾ Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony (14149/16), 14 listopada 2016 r.

2.6. EKES podziela krytyczną opinię Komisji na temat nadmiernego rozdrobnienia rynku, które prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów, powielających się struktur, braku interoperacyjności i luk technologicznych.

2.7. Większość państw członkowskich UE jest pod presją, aby dokonywać konsolidacji budżetu państwa, co oznacza, że nie można już uzasadniać nieefektywnego wykorzystania środków publicznych. W związku z tym EKES wzywa do konsekwentnego wdrażania podejść opartych na współpracy. Zdaniem EKES-u zwiększenie współpracy w wymienionych przez Komisję obszarach priorytetowych to dopiero pierwszy krok.

2.8. EKES popiera dążenie do autonomii strategicznej we wskazanych obszarach zdolności przemysłowych o krytycznym znaczeniu. NATO pozostaje fundamentem europejskiego bezpieczeństwa i wspólnej obrony, co potwierdzono we wspólnej deklaracji UE–NATO. W tym względzie istotne jest, by wszyscy członkowie NATO wypełniali swoje zobowiązania.

2.9. EKES stwierdza, że nie wszystkie elementy planu działania są nowe, lecz przyjmuje z zadowoleniem ustanowienie Funduszu Obrony. Jednak jest ono w dużej mierze zależne od woli politycznej, by na ten cel przeznaczyć dodatkowe środki z budżetów krajowych. EKES odnosi się krytycznie do braku gotowości niektórych państw członkowskich, by doprowadzić jego ustanowienie do końca. Ponadto Komisja musi dołożyć starań, by opracować plan działania dotyczący kompleksowego ogólnounijnego bezpieczeństwa systemu dostaw i zapewnić właściwe wdrożenie dwóch dyrektyw dotyczących obronności.

2.10. Plan działania z Bratysławy⁽⁵⁾ wytycza właściwy kierunek, zawiera jednak plany w dziedzinie obrony, które są w znacznej mierze oparte na planach wcześniejszych. W szczególności w tym planie działania brakuje spójności strategicznej, a nadmierną uwagę poświęca się w nim bieżącemu wyzwaniu wynikającemu z kryzysu migracyjnego i zabezpieczeniu granic zewnętrznych UE. Masowe przemieszczanie się ludności rzeczywiście niesie wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, jednak kiedy staje się faktem, nie można mu zaradzić za pomocą środków wojskowych.

2.11. Niezbędnym warunkiem rozwoju wspólnych zdolności jest ustanowienie i rozwój rynku wewnętrznego w dziedzinie obronności. EKES jest zdania, że niemożliwe jest wzmocnienie europejskiej bazy przemysłowej bez zajęcia się kwestią umiejętności. Przemysł obronny powinien nieustannie działać z wykorzystaniem najnowszych technologii, co wymaga wysoko wykwalifikowanych pracowników. Kwestii tej dotyczy inicjatywa KE na rzecz umiejętności wspomniana w europejskim planie działań w sektorze obrony, którą Komitet przyjmuje z zadowoleniem.

2.12. Więcej inwestycji i większa współpraca w tym sektorze przemysłu pomagają również chronić i tworzyć miejsca pracy. Walka z bezrobociem w Europie nie może być jednak motywem w podejmowaniu decyzji o inwestycjach w sektorze obronności. Bezrobocie trzeba zmniejszać innymi środkami niż zbrojenia. W procesie wzmocniania europejskich zdolności obronnych należy kierować się wyłącznie względami strategicznymi i dogłębną oceną, co jest konieczne do zapewnienia Europy ochrony i jej zdolności do tworzenia sojuszy. Nie może to zagrażać finansom publicznym. UE powinna w szczególności kontynuować przede wszystkim dyplomację prewencyjną i wielostronną. Zdolności wojskowe są jednak istotne dla realizacji priorytetów polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej w ramach globalnej strategii UE.

2.13. EKES podziela pogląd, że badania w dziedzinie obronności mogą mieć również pozytywny wpływ na rozwój technologii cywilnych i odwrotnie.

2.14. Ścisłe rozróżnienie między tym, co wojskowe, a tym co niewojskowe, zaciera się coraz bardziej, jeśli wziąć pod uwagę ataki cybernetyczne oraz jeśli spojrzeć na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, które stają się coraz bardziej powiązane.

2.15. EKES podkreśla, że badania na przykład w dziedzinie technologii bezpieczeństwa cybernetycznego mogą służyć celom zarówno cywilnym, jak i wojskowym, i można znaleźć więcej przykładów. W związku z tym oczywiste jest, że takie innowacje i rozwój mogą i muszą być finansowane także z istniejących europejskich programów, takich jak „Horyzont 2020”. Jednakże badania w dziedzinie obronności sensu stricto, pomyślane jako takie, muszą być rozpatrywane oddzielnie.

2.16. EKES wyraża poparcie dla utworzenia ściśle zintegrowanego przemysłu obronnego i wspólnego rynku obronnego w Europie. Cel ten nie powinien ograniczać się do głównych krajów producentów. Realizując badania w dziedzinie obronności i projekty w zakresie obronności, trzeba wykorzystać istniejące zdolności tylu zainteresowanych państw członkowskich, ile stosowne, by zwiększyć zaangażowanie na rzecz wspólnej sprawy.

⁽⁵⁾ Program prac przedłożony przez Radę Europejską, prezydencję Rady i przewodniczącego Komisji na spotkaniu 27 szefów państw lub rządów w dniu 16 września 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>.

2.17. EKES nie zgadza się na udostępnienie istniejących funduszy służących do realizacji celów gospodarczych lub społecznych na potrzeby związane z obronnością, ani na podejmowanie kwestii wydatków na obronę w kontekście postanowień paktu stabilności i wzrostu. EKES wyraża poparcie dla utworzenia Europejskiego Funduszu Obrony ograniczonego do badań w dziedzinie obronności oraz rozwijania i nabywania zdolności wojskowych. Jednocześnie fundusz ten należy wyraźnie oddzielić od Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS); nie powinien on także zawierać takich wyjątków jak „działania jednorazowe”, o których mowa w pakcie stabilności i wzrostu.

2.18. W odniesieniu do wszystkich aspektów przyszłej unii obrony EKES wzywa do pełnego zaangażowania Parlamentu Europejskiego i stałego dialogu pomiędzy politykami, wojskiem i społeczeństwem obywatelskim. EKES, jako organ doradczy i przedstawiciel wszystkich głównych europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, powinien odegrać rolę jednego z kluczowych partnerów w obszarze polityki obrony.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Utworzenie Europejskiego Funduszu Obrony

3.1.1. EKES wyraża poparcie dla utworzenia Europejskiego Funduszu Obrony z pionem badawczym i pionem w zakresie zdolności, które mają być w pełni funkcjonalne od 2020 r.

3.1.2. EKES wyraża poparcie dla oddzielnych źródeł finansowania dla obydwu pionów. Pion badawczy na rzecz obronności nie powinien jednak być finansowany kosztem badań w innych sektorach. EKES opowiada się za finansowaniem pionu w zakresie zdolności wyłącznie z wkładów krajowych. Dopóki Unia Europejska nie posiada własnych zmiennych dochodów, państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za zamówienia publiczne na zdolności wojskowe sił zbrojnych. Dlatego też budżetu UE nie należy wykorzystywać również do zamówień publicznych w ramach pionu w zakresie zdolności planowanego Funduszu Obronnego.

3.1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje planowany komitet koordynujący. W procesie decyzyjnym tego komitetu powinni jednak uczestniczyć wyłącznie przedstawiciele polityczni. Przedstawiciele wojska, przemysłu i społeczeństwa obywatelskiego mogą również wziąć w nim udział w charakterze doradczym. Parlament Europejski również musi mieć w tym Komitecie swojego przedstawiciela z prawem głosu.

3.1.4. Rola Komisji we współfinansowaniu projektów powinna być ograniczona do pionu badawczego oraz polegać również na zapewnieniu do tego celu specjalnego, wyraźnie wyodrębnionego unijnego programu badań w dziedzinie obronności po roku 2020 ⁽⁶⁾. EKES popiera pomysł, aby realizację tego programu powierzyć Europejskiej Agencji Obrony (EAO).

3.1.5. EKES popiera przedkomercyjne zamówienia publiczne na potrzeby wspólnych zamówień publicznych w celu zmniejszenia wysokiego ryzyka inwestycyjnego dla zainteresowanych przedsiębiorstw związanego z tym przemysłem.

3.1.6. Należy wykorzystać potencjalne synergie pomiędzy badaniami nad zastosowaniami cywilnymi i badaniami w dziedzinie obronności, przy czym wsparcie dla działań w zakresie badań nad zastosowaniami cywilnymi realizowanych z wykorzystaniem funduszy UE (program „Horyzont 2020”) nie powinno być ukierunkowane na cele wojskowe kosztem innych sektorów.

3.1.7. EKES wyraża poparcie dla łączenia zasobów do celów nabywania nowych zdolności obronnych. Wątpliwe jest, czy wystarczająca będzie roczna wspólna wartość docelowa wynosząca 5 mld EUR na potrzeby pionu w zakresie zdolności. Komitet uważa, że wskazane byłoby przeprowadzenie badań przygotowawczych w celu przeanalizowania tej kwoty referencyjnej, przewidzianej w planie działań. W opinii EKES-u roczna kwota wspólnego finansowania musi być przeznaczona na realizację celów dotyczących zwiększenia synergii, odciążenia budżetu oraz skutecznego nabycia i zabezpieczenia zdolności obronnych.

3.1.8. EKES wyraża poparcie dla projektu pionu w zakresie zdolności zarysowanego przez Komisję, tj. nadrzędnej struktury całego Funduszu, oraz dla zasad wspólnego finansowania, jak również dla drugiego poziomu obejmującego konkretne projekty współpracujących ze sobą państw członkowskich. Zasadnym byłoby wyraźne zdefiniowanie poszczególnych projektów pod względem jakościowym i ilościowym oraz zapewnienie, aby były one finansowo niezależne od siebie.

3.1.9. Wspierany jest rozwój trwałej struktury kapitałowej na potrzeby pionu w zakresie zdolności. Odpowiedzialność musi spoczywać na państwach członkowskich jako udziałowcach. EKES odrzuca szczególnie przepis dotyczący alokacji krajowych zasobów budżetowych na obronność w ramach paktu stabilności i wzrostu.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie Europejskiej Unii Obrony (2016/2052(INI)).

3.1.10. EKES przypomina, że zgodnie z art. 41 TUE budżetu UE nie można wykorzystywać do finansowania operacji wojskowych. Rezygnacja z tej zasady byłaby również sprzeczna ze szczególnym charakterem polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej niektórych państw członkowskich (art. 42 ust. 1 TUE).

3.2. *Pobudzanie inwestycji w łańcuchach dostaw w sektorze obrony*

3.2.1. EKES zdecydowanie zgadza się, że należy poświęcić szczególną uwagę MŚP, w tym w obszarze badań i rozwoju do celów obrony. Wydatki na broń nie powinny być priorytetem w Europejskim Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych oraz programie COSME. Cele rozporządzenia w sprawie EFIS, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, program COSME oraz inwestycje EBI służą bowiem realizacji celów pozamilitarnych. Ponadto wykorzystanie tych funduszy do celów wojskowych groziłoby dalszym powielaniem wysiłków i fragmentacją rynku obronności.

3.2.2. Ze względu na to, że UE potrzebuje solidnej i zrównoważonej bazy obronnej, przemysłowej i technologicznej, wyzwanie polega na tym, by wyważyć gotowość UE do jej finansowania bez niepożądanej zależności od wywozu. Wywóz broni powinien się ograniczać do partnerów i sojuszników strategicznych i nie powinien być podyktowany innymi względami gospodarczymi, które potencjalnie przyczyniają się do zaognienia konfliktów w innych częściach świata. Obecnie nawet niektórzy sojusznicy wzbudzają poważne zastrzeżenia. Dlatego też wywóz broni wymaga ścisłej kontroli demokratycznej.

3.2.3. Wspierane jest promowanie regionalnych klastrów doskonałości. Należy to również czynić za pośrednictwem pionu badawczego i specjalnego programu UE, który należy ustanowić.

3.3. *Rozszerzanie rynku wewnętrznego produktów związanych z obronnością*

3.3.1. EKES apeluje o dobrze zaprojektowaną europejską politykę przemysłową na potrzeby sektora obrony, uwzględniającą jego specyfikę związaną z potrzebami państwa i finansowaniem publicznym. EKES wyraża zatem poparcie dla apelu Komisji o pełne stosowanie dyrektyw w sprawie zamówień publicznych i w sprawie transferów produktów związanych z obronnością w UE ⁽⁷⁾.

3.3.2. Zgodnie z art. 346 TFUE państwo członkowskie może wyłączyć zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa z zakresu stosowania reguł udzielania zamówień publicznych, jeśli jest to konieczne do ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa. Po wejściu w życie dyrektyw 2009/81/WE i 2009/43/WE możliwe jest ograniczenie tego wyłączenia do ścisłego minimum. EKES podziela krytyczne podejście do faktu, że bardzo znacząca część zamówień na produkty wojskowe nadal nie jest realizowana w ramach unijnych reguł udzielania zamówień publicznych, oraz dostrzega możliwość uzyskania oszczędności w tym obszarze, które można byłoby skuteczniej zainwestować w ramach Europejskiego Funduszu Obrony.

3.3.3. EKES opowiada się za uproszczoną procedurą autoryzacji za pomocą ogólnej autoryzacji w odniesieniu do transferów produktów wojskowych w obrębie jednolitego rynku. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszone wytyczne i zalecenia dotyczące interpretacji. Niemniej jednak należy uczynić wiele więcej, aby zapewnić w szczególności najlepsze wykorzystanie dyrektywy w sprawie transferów.

3.3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje również badania dotyczące bezpieczeństwa dostaw surowców w ramach strategii dotyczącej surowców oraz badania dotyczące zastępowania surowców o znaczeniu krytycznym. Jednocześnie Komitet wyraża ubolewanie, że Komisja Europejska zrezygnowała ze swojego mandatu z grudnia 2013 r. do opracowania planu działania na rzecz kompleksowego systemu zapewniającego bezpieczeństwo dostaw w całej Unii, który mógłby również sprzyjać politycznie ambitnemu wdrażaniu dyrektywy w sprawie transferów.

3.3.5. EKES podziela pogląd, że dobrze funkcjonujący jednolity rynek produktów związanych z obronnością musi być kluczowym celem planu działania. Nie sposób sobie wyobrazić unię obrony bez dostępu do rynków transgranicznych i otwartych łańcuchów dostaw. W szczególności MŚP, które są odpowiedzialne za główne innowacje w tym sektorze, muszą mieć dostęp do przetargów.

3.3.6. EKES popiera opracowanie wspólnych standardów i zapewnienie pełnej interoperacyjności zarówno dla broni, jak i dla produktów podwójnego zastosowania, przy jednoczesnym uniknięciu powielania istniejących standardów, w szczególności standardów NATO. Przewidziano już odpowiedni plan działania na 2014 r. ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁸⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 19–20 grudnia 2013 r. (EUCO 217/13).

3.3.7. EKES popiera opracowanie niezawodnych, bezpiecznych i opłacalnych usług łączności satelitarnej dla UE i organów krajowych, a także inwestycje w europejskie podróże kosmiczne.

3.3.8. EKES ma świadomość niejasnej relacji między cywilnymi i wojskowymi zastosowaniami systemu Copernicus, a także faktu, że wojsko jest kluczowym partnerem Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), zarówno jako współtwórca, jak i jako użytkownik. W tym względzie mogłaby się rozwinąć przydatna synergia. Wykorzystanie systemu Copernicus należy jednak poddać wspólnej ocenie z politycznego, naukowego i wojskowego punktu widzenia. Zastosowania wojskowe nie mogą stanowić obciążenia dla europejskiej polityki kosmicznej ani wpływać niekorzystnie na cywilne zastosowania tego systemu.

3.3.9. EKES zdecydowanie popiera zwiększenie zdolności w obszarze bezpieczeństwa cybernetycznego i obrony, jak również współpracę cywilną/wojskową w oparciu o strategię bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej ⁽⁹⁾.

3.3.10. EKES popiera wspólne podejścia do upowszechniania bezpieczeństwa morskiego zarówno w dziedzinach cywilnych, jak i wojskowych, a także optymalizację interoperacyjnych zdolności w zakresie nadzoru morskiego.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń”, JOIN(2013) 1 final; konkluzje Rady w sprawie wspólnego komunikatu Komisji oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa „Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń” (11357/13).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący małych gatunków pelagicznych w Morzu Adriatyckim i połowów tych zasobów”

[COM(2017) 97 final – 2017/0043 (COD)]

(2017/C 288/09)

Sprawozdawca: **Emilio FATOVIC**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 1.3.2017 Rada, 4.4.2017
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2, art. 114 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	17.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	187/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera stwierdzoną przez GFCM-FAO⁽¹⁾ konieczność podjęcia działań na rzecz ochrony zagrożonych z powodu przełowienia małych stad pelagicznych oraz popiera ogólny cel, jakim jest jak najszybsze wdrożenie systemu zrównoważonego rybołówstwa i osiągnięcie maksymalnego podtrzymywalnego połowu⁽²⁾ zgodnie ze wspólną polityką rybołówstwa⁽³⁾ (WPRyb).

1.2 Komitet popiera decyzję Komisji, by skorzystać z instrumentu legislacyjnego, jakim jest rozporządzenie, do celów ustanowienia wieloletniego planu ochrony małych gatunków pelagicznych w celu ujednolicenia obowiązujących przepisów i wzmocnienia procesów zarządzania.

1.3 EKES popiera wprawdzie cele ochrony środowiska i różnorodności biologicznej, uważa jednak, że opiniowany wniosek Komisji jest niekompletny i pod wieloma względami sprzeczny. Problemy te są naturalnym następstwem szeregu sprzeczności WPRyb, na które Komitet zwracał już uwagę we wcześniejszych opiniach⁽⁴⁾. W szczególności EKES jest głęboko zaniepokojony tym, że jeżeli przedmiotowy wniosek nie zostanie odpowiednio uzupełniony i przeformułowany, może to uniemożliwić osiągnięcie celów środowiskowych i spowodować poważne szkody dla przedsiębiorstw i pracowników sektora⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Generalna Komisja Rybołówstwa Morza Śródziemnego.

⁽²⁾ Maksymalny podtrzymywalny połów (ang. *maximum sustainable yield* – MSY) oznacza maksymalny połów, jaki można pozyskać ze stada danego gatunku w nieokreślonym okresie, niezagrożający jego przetrwaniu. Zasada ta jest jednym z kluczowych elementów wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb).

⁽³⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183), pkt 1.17: „EKES ubolewa, że wymiar społeczny uwzględniany we wszystkich aspektach rybołówstwa i akwakultury (produkcja, przetwórstwo i wprowadzanie do obrotu) nie jest obecny we wniosku wraz z konkretnymi środkami służącymi poprawie warunków życia i pracy. Uważa ponadto, że należałoby wspierać zaangażowanie partnerów społecznych właściwego szczebla”.

1.4 Komitet uważa, że proponowanego przez Komisję modelu zarządzania w oparciu o ustanawianie przez Radę rocznych uprawnień do połowów nie da się dostosować do cech biologicznych małych gatunków pelagicznych w Adriatyku, do wielogatunkowości⁽⁶⁾ obecnych w nim zasobów, do technik połowowych, do rodzajów łodzi i przyrządów (tradycyjne łodziowe rybołówstwo przybrzeżne⁽⁷⁾) oraz do liczby i wielkości portów. Z wyżej wymienionych powodów Komitet uważa, że wniosek MEDAC⁽⁸⁾ w sprawie wzmocnienia środków dotyczących nakładów połowowych zgodnie z tzw. podejściem światła drogowego jest bardziej właściwy, co do istoty i sposobu, ponieważ jest wynikiem szerokiego konsensusu całego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 EKES zauważa ze zdziwieniem, że wniosek Komisji nie opiera się na szczegółowej ocenie skutków gospodarczych i społecznych⁽⁹⁾. Brak ten dodatkowo potęguje fakt, że sektor rybołówstwa w całym regionie Morza Śródziemnego od ponad dwudziestu lat pogrążony jest w kryzysie⁽¹⁰⁾, a nowe radykalne i niedostatecznie przemyślane zasady mogą być dla tego sektora ostatecznym ciosem. Ponadto EKES zwraca uwagę na całkowity brak środków mających na celu wsparcie finansowe lub przekształcenie przedsiębiorstw i przekwalifikowanie pracowników w odpowiedzi na propozycję zmniejszenia połowów sardynek i sardeli europejskich, choć są one kluczowym zasobem gospodarki małych społeczności lokalnych (w tym wielu społeczności wyspiarskich) i sektorów pomocniczych⁽¹¹⁾.

1.6 Komitet wyraża zatem nadzieję na szybkie zaangażowanie Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia i uruchomienie procesów sektorowego dialogu społecznego w drodze konsultacji z komitetem ds. dialogu społecznego w sektorze rybołówstwa morskiego (EUSDC) w celu określenia najbardziej odpowiednich środków przeciwdziałających skutkom gospodarczym i społecznym. W związku z tym EKES uważa, że EFMR jest najbardziej odpowiednim instrumentem finansowym wspierającym przedsiębiorstwa i pracowników w przechodzeniu do zrównoważonego rybołówstwa. Komitet uważa również, że przekształcanie przedsiębiorstw w kierunku turystyki rybackiej (niebieskiej gospodarki⁽¹²⁾) lub akwakultury⁽¹³⁾ na pewno może stanowić realną alternatywę, ale nie powinno w żaden sposób zastępować zasady, zgodnie z którą tradycyjne rybołówstwo nie może być ograniczane ani eliminowane, głównie z powodu cech biologicznych ryb (np. ich potrzeby w zakresie przestrzeni).

1.7 Komitet uważa, że ze względu na znaczące skutki dla środowiska, gospodarki i zatrudnienia nowego planu zarządzania rybołówstwem nie można ustanawiać w drodze aktów delegowanych, i apeluje do Komisji, aby niezwłocznie wyrazić to określiła w sposób jasny i przejrzysty, co leży w interesie wszystkich zaangażowanych podmiotów⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183), pkt 1.6: „EKES popiera propozycję ustanawiania planów wieloletnich mających na celu odbudowę i zachowanie, w miarę możliwości, wszystkich zasobów rybnych powyżej poziomów umożliwiających uzyskanie maksymalnego podtrzymywalnego połowu do 2015 r. Cel ten, chociaż słuszny, jest trudny do zrealizowania w przypadku połowów mieszanych, w związku z czym EKES zwraca się do Komisji o praktyczne rozwiązania problemów, jakie mogą wystąpić przy takich połowach”.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183), pkt 1.19: „EKES uważa, że definicja łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego oparta wyłącznie na długości statku jest zbyt daleko idącym uproszczeniem i w rzeczywistości zrównuje dużą część łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego z rybołówstwem przemysłowym”.

⁽⁸⁾ MEDAC jest organem doradczym zrzeszającym europejskie i krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentujące sektor i działające w regionie Morza Śródziemnego. Rolą MEDAC jest przygotowywanie opinii na temat zarządzania rybołówstwem i na temat aspektów społeczno-gospodarczych związanych z ochroną rybołówstwa na Morzu Śródziemnym, które to opinie skierowane są do państw członkowskich i instytucji europejskich oraz mają na celu przyczynienie się do osiągnięcia celów WPRyB przez dostarczanie rozwiązań technicznych i zaleceń na wniosek państw członkowskich.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi „Reforma wspólnej polityki rybołówstwa” (Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 53), pkt 3.1.2.2: „Stałe poprawie zasobów i ustabilizowaniu ich eksploatacji na zrównoważonym poziomie musi towarzyszyć analiza oddziaływania społeczno-gospodarczego, której celem jest propagowanie środków mających finansowo wspierać omawiany sektor. Środki te powinny z kolei służyć promowaniu zatrudnienia i zachęcaniu przedsiębiorstw do inwestowania w innowacje i rozwój. Należy je również wykorzystywać do prowadzenia szkoleń zawodowych. Ponadto w okresie odnawiania się zasobów rybnych trzeba zapewnić rybakom godziwe dochody”.

⁽¹⁰⁾ Według STECF (2016 r.) w regionie Morza Śródziemnego w latach 2008–2014 utracono ponad 10 000 miejsc pracy, przy czym liczba statków zmniejszyła się o 14 %, a zatrudnienie o 8 %. Jeśli uwzględni się natomiast tylko rybołówstwo przybrzeżne (statki o długości poniżej 12 metrów), które stanowi ponad 50 % sektora, liczba statków zmniejszyła się o 16 %, a zatrudnienie o 13 %. Należy również wziąć pod uwagę, że niedostatecznie przemyślany plan może mieć katastrofalne skutki w bezpośrednio zainteresowanych państwach, takich jak Chorwacja, w której małe gatunki pelagiczne stanowią 90 % połowów. Ponadto we Włoszech w latach 2004–2015 zdolność połowowa floty rybackiej zmalała o 17 % pod względem liczby statków, a liczba miejsc pracy spadła nawet o ponad 20 %.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183), pkt 3.3.6: „Komitet uważa, że stosowanie środków służących utrzymaniu lub odbudowie stad powyżej poziomów umożliwiających uzyskanie maksymalnego podtrzymywalnego połowu będzie miało wpływ na zdolność połowową flot państw członkowskich [...]. W związku z tym Komisja powinna przewidzieć środki w celu oferowania alternatywnych rozwiązań społeczno-pracowniczych dla sektora rybołówstwa, które pozwolą zaradzić obecnej utracie miejsc pracy powodowanej tragicznym stanem stad ryb”.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii UE dla regionu adriatycko-jońskiego (Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 27), pkt: 3.3, 3.4, 3.5.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie usunięcia przeszkód stojących przed zrównoważoną akwakulturą w Europie (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 73).

Opinia EKES-u w sprawie innowacji w niebieskiej gospodarce (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 93), pkt 1.7.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie aktów delegowanych (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 145), pkt 1.8.

1.8 Komitet przypomina, że każdy środek ochrony środowiska może okazać się daremny, jeśli na wczesnym etapie nie rozwiąże się takich problemów jak nieuczciwa konkurencja i nielegalne połowy przez wzmocnienie kontroli, zaostrzenie kar i ustanowienie systemu pełnej identyfikowalności na wszystkich etapach⁽¹⁵⁾ przy prowadzeniu kompleksowych kontroli higieniczno-sanitarnych zarówno na granicy, jak i u źródła. W szczególności Komitet uważa, że konieczne jest wznowienie współpracy między wszystkimi państwami basenu Morza Śródziemnego, w oparciu o program i cele określone w deklaracji ministrów z Malty z dnia 30 marca 2017 r.⁽¹⁶⁾

1.9 Komitet uważa, że cel MSY należy osiągnąć w rozsądnym terminie. Termin 31 grudnia 2020 r. nie wydaje się wykonalny. Taki wniosek wynika ze stanu wiedzy co do czasu potrzebnego do naturalnej odbudowy populacji małych gatunków pelagicznych i do dostosowania organów kontroli, przedsiębiorstw i pracowników do nowych przepisów (zwłaszcza w przypadku radykalnej zmiany przepisów wraz z przejściem od nakładów połowowych do kwot połowowych). Ponadto EKES uważa, że stosowanie klauzul ochronnych nie jest prawidłowym rozwiązaniem z uwagi na zbyt duże skutki dla społeczeństwa i gospodarki.

1.10 Komitet wzywa Komisję do lepszego określenia operacyjnych aspektów regionalizacji przez powiązanie, od samego początku, celów zrównoważenia zasobów rybnych z rzeczywistym poziomem kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa w celu zapewnienia im przetrwania.

1.11 W interesie europejskich konsumentów Komitet wymaga jak najszybszego przeprowadzenia szczegółowej oceny wpływu na kształtowanie się cen gatunków podlegających ochronie, zarówno w odniesieniu do ryb przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, jak i tych przeznaczonych do przetworzenia. Wzywa również Komisję do określenia systemów certyfikacji jakości „zrównoważonego rybołówstwa”, w celu zwiększenia świadomości konsumentów i stworzenia wartości dodanej dla przedsiębiorstw⁽¹⁷⁾.

2. Wprowadzenie

2.1 Morze Adriatyckie⁽¹⁸⁾ jest wyjątkowo bogatym w ryby podregionem Morza Śródziemnego, a małe gatunki pelagiczne⁽¹⁹⁾, głównie sardele europejskie i sardynki⁽²⁰⁾, są jednymi z najbardziej dochodowych gatunków ryb. Według ostatnich danych GFCM-FAO⁽²¹⁾ i STECF⁽²²⁾, stada sardeli i sardynek są zagrożone z powodu przełowienia i wymagają większej ochrony.

2.2 Większość połowów dokonywana jest przez Włochy i Chorwację w północnej części Morza Adriatyckiego. W działalności tej w niewielkim stopniu uczestniczy Słowenia (mniej niż 1 % połowów) i w podobnym wymiarze Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Czarnogóra (po ok. 1 % połowów)⁽²³⁾.

2.3 Obowiązujące ramy zarządzania opierają się na ograniczeniu nakładu połowowego⁽²⁴⁾ w połączeniu z szeregiem dodatkowych środków, takich jak czasowo-przestrzenne wyłączenia obszarów z połowów i minimalne wielkości wylądunku. Środki te jednak nie zostały wdrożone przez państwa w sposób skoordynowany, ciągły i spójny (zwłaszcza w odniesieniu do okresów ochronnych dotyczących określonych połowów⁽²⁵⁾), co doprowadziło do nieporozumień między podmiotami sektora rybołówstwa i uniemożliwiło odbudowę populacji stad.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183), pkt 1.21.

⁽¹⁶⁾ IP/17/770, Ochrona stad w Morzu Śródziemnym: „European Commission secures 10-year pledge to save Mediterranean fish stocks” [Komisji Europejskiej udało się zapewnić zobowiązanie do 10-letniego okresu ochrony stad ryb w basenie Morza Śródziemnego].

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183), pkt 4.5.

⁽¹⁸⁾ Morze Adriatyckie odpowiada podobszarom geograficznym GFCM 17 i 18.

⁽¹⁹⁾ Są to małe gatunki pływające blisko powierzchni wody (np. makrela, śledź, ostrobok pospolity, błękitka, kaprosz, sardela europejska, argentyńska wielka, sardynka, szprot itd.).

⁽²⁰⁾ W Chorwacji połowy małych gatunków pelagicznych stanowią 90 % wszystkich połowów.

⁽²¹⁾ Generalna Komisja Rybołówstwa Morza Śródziemnego została ustanowiona w 1949 r. w ramach FAO. Podstawowym zadaniem GFCM jest wspieranie rozwoju i ochrony biologicznych zasobów mórz i zarządzania nimi.

⁽²²⁾ Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa powołany w 1993 r. jest organem doradczym, który odpowiada bezpośrednio przed Komisją Europejską. Składa się z zespołu ekspertów doradzających Komisji w sprawie zarządzania rybołówstwem.

⁽²³⁾ GFCM, „The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries” [Stan rybołówstwa w basenie Morza Śródziemnego i Morza Czarnego], 2016 r., s. 25.

⁽²⁴⁾ Zarządzanie nakładem połowowym obejmuje ograniczenia dotyczące zdolności połowowej floty i czasu, który może ona spędzić na morzu.

⁽²⁵⁾ Okres ochronny jest okresem, w którym na określonych obszarach połowy są zakazane. Jest to instrument obowiązujący w UE już od 30 lat, mający na celu ochronę morskich zasobów rybnych, przy czym ma on sprzyjać naturalnej reprodukcji najczęściej poławianych gatunków. Wstrzymanie połowów na określoną liczbę kolejnych dni w rzeczywistości umożliwia rybom bezpieczne przeprowadzenie całego cyklu reprodukcyjnego, co przyczynia się do ochrony stad.

2.4 Zgodnie ze swoim mandatem MEDAC wydał opinię na temat małych gatunków pelagicznych w Adriatyku obejmującą propozycje operacyjne będące wynikiem trwającej dwa lata konsultacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami (przedsiębiorcami, pracownikami, spółdzielniami, ekologami, konsumentami), która została opublikowana 11 marca 2016 r.⁽²⁶⁾

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 W celu ochrony małych gatunków pelagicznych Morza Adriatyckiego, w szczególności sardynek i sardeli europejskich, Komisja Europejska opracowała rozporządzenie ustanawiające wieloletni plan mający na celu przeciwdziałanie wspomnianemu zagrożeniu dla środowiska. Ostatecznym celem jest uzyskanie maksymalnego podtrzymywalnego połowu⁽²⁷⁾ (MSY) do 2020 r., zgodnie ze wspólną polityką rybołówstwa (WPRyb). Wieloletni plan powinien w całości podlegać ocenie co pięć lat.

3.2 Wniosek dotyczący rozporządzenia, w odróżnieniu od wszystkich środków zarządzania stosowanych dotychczas na omawianym obszarze, ustanawia jednolity system zarządzania, przy ograniczeniu krajowych wyjątków (w szczególności w odniesieniu do okresów ochronnych i trybu kontroli), a przede wszystkim przewiduje system zarządzania opierający się na ograniczeniu połowów⁽²⁸⁾ (TAC), a nie na zmniejszeniu nakładu połowowego.

3.3 Wniosek ten, który opiera się na modelu i treści wieloletniego planu dotyczącego określonych stad ryb w Morzu Bałtyckim⁽²⁹⁾, ma swoje uzasadnienie w opinii STECF, a jednocześnie stoi w wyraźnej sprzeczności z zaleceniem MEDAC polegającym na bardziej radykalnej zmianie nakładu połowowego (system światła drogowych⁽³⁰⁾).

3.4 W szczególności Komisja proponuje ustanowienie punktów odniesienia do celów ochrony wyrażonych w tonach biomasy stada tarłowego i przedziałów wartości śmiertelności ryb. Jeśli z opinii naukowych wynika, że liczebność danego stada spadła poniżej punktu odniesienia, należy zmniejszyć połowy. W odniesieniu do rzeczywistej struktury nowego systemu zarządzania Komisja odsyła do aktów delegowanych.

3.5 Wniosek przewiduje współpracę regionalną między państwami członkowskimi w celu przyjęcia szczególnych środków ochrony. Za pośrednictwem „regionalizacji” można również zmienić określone środki techniczne (np. rozmiar oczek sieci i cechy narzędzi).

3.6 We wniosku przewidziano również, że właściwe organy mogą systematycznie identyfikować, lokalizować i kontrolować działalność i połowy wszystkich statków rybackich o długości ośmiu metrów lub większej, dzięki odpowiedniemu oprzyrządowaniu cyfrowemu (np. elektronicznemu dziennikowi połowowemu). Ponadto wszystkie porty muszą być wyposażone w cyfrowe przyrządy służące do weryfikacji połowów dokonanych przez każdy statek po uprzednim wyładunku. W tym celu każda łódź musi zgłaszać swoje przyplnięcie do portu właściwym organom z co najmniej czterogodzinnym wyprzedzeniem.

4. Uwagi ogólne

4.1 Uwzględniając badania naukowe opublikowane w tym zakresie, EKES popiera potrzebę podjęcia działań na rzecz ochrony małych gatunków pelagicznych w Adriatyku, które są obecnie zagrożone.

4.2 Komitet zgadza się również co do konieczności skorzystania z instrumentu prawnego, jakim jest rozporządzenie, do wzmocnienia zarządzania i zapewnienia, aby przepisy były spójne i wiążące dla wszystkich zaangażowanych państw i zainteresowanych stron, w celu przewyrczenia problemów związanych z wpływem połowów na środowisko, zarządzania.

4.3 EKES twierdzi – zgodnie z WPRyb i ze swoimi wcześniejszymi opiniami – że priorytetem jest uzyskanie poziomu maksymalnego podtrzymywalnego połowu (MSY) zarówno w celu ochrony środowiska, jak i w celu spełnienia potrzeb żywnościowych, gospodarczych i produkcyjnych⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ MEDAC, „Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)” [Zalecenie MEDAC w sprawie długoterminowego planu zarządzania dla małych gatunków pelagicznych w podobszarze GSA 17 (północny Adriatyk)], Prot. 94/2016, marzec 2016 r.

⁽²⁷⁾ Maksymalny podtrzymywalny połów (ang. *maximum sustainable yield* – MSY) oznacza maksymalny połów, jaki można pozyskać ze stada danego gatunku w nieokreślonym okresie, niezagrożając jego przetrwaniu.

⁽²⁸⁾ Całkowity dopuszczalny połów (TAC) to wyrażone w tonach limity połowów określonych stad. Komisja określa te limity na podstawie opinii naukowych na temat stanu stad wydanych przez organy doradcze, takie jak ICES i STECF.

⁽²⁹⁾ Między innymi dorsza, śledzia, szprota i łososia.

⁽³⁰⁾ MEDAC, „Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)” [Zalecenie MEDAC w sprawie długoterminowego planu zarządzania dla małych gatunków pelagicznych w podobszarze GSA 17 (północny Adriatyk)], Prot. 94/2016, marzec 2016 r., s. 7–8.

⁽³¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183).

4.4 EKES uważa jednak, że wniosek Komisji jest niekompletny i sprzeczny w wielu kluczowych fragmentach, i obawia się, że takie braki mogą uniemożliwić osiągnięcie celów zrównoważenia środowiskowego oraz bardzo zaszkodzić pracownikom, przedsiębiorstwom i społecznościom lokalnym.

5. Uwagi

5.1 *Konieczność przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków dla gospodarki i społeczeństwa oraz wprowadzenia środków przeciwdziałających skutkom planu wieloletniego dla przedsiębiorstw i zatrudnienia*

5.1.1 Wniosek – wbrew postulatam GFCM-FAO i MEDAC – pozbawiony jest szczegółowej oceny skutków społecznych i gospodarczych⁽³²⁾. Aspekt ten odgrywa kluczową rolę, ponieważ sektor rybołówstwa w regionie Morza Śródziemnego jest od wielu lat pogrążony w poważnym kryzysie⁽³³⁾, a niedostatecznie przemyślana reforma może mieć negatywne skutki dla przedsiębiorstw i pracowników.

5.1.2 Należy również zauważyć, że Komisja przedstawiła wniosek, nie czekając na stanowisko grupy roboczej GFCM-FAO, powołanej zgodnie z pkt 14 zalecenia 40/2016/3, odpowiedzialnej za ocenę skutków szeregu środków na rzecz zrównoważonego zarządzania rybołówstwem w odniesieniu do małych gatunków pelagicznych w Adriatyku, w tym ograniczeń połowowych i systemu nakładu połowowego.

5.1.3 EKES uważa również, że proponowane środki nie mogą być środkami o zerowych kosztach, biorąc pod uwagę zmniejszenie połowów o 30 %, obniżenie przychodów przedsiębiorstw o 25 % i utratę 10 % miejsc pracy. Obok wspomnianego wyżej problemu metodologicznego związanego z uzyskiwaniem danych należy stwierdzić, że Komisja nie ustanawia żadnych środków w celu złagodzenia skutków rozporządzenia, a kosztami gospodarczymi i społecznymi planu wieloletniego obciąża wyłącznie państwa członkowskie.

5.1.4 EKES zwraca uwagę, że Komisja nie dokonała wyczerpującej oceny skutków dla sektorów pomocniczych i społeczności tradycyjnie zajmujących się rybołówstwem (w tym wielu społeczności wyspiarskich), wpływu na prawdopodobny wzrost cen oraz faktu, że aby zaspokoić popyt krajowy, konieczne będzie importowanie z państw trzecich (przede wszystkim z Afryki Północnej) produktów wątpliwej jakości i niemających zrównoważonego charakteru.

5.1.5 Rozporządzenie nie przewiduje żadnego instrumentu pomocy finansowej dla przedsiębiorstw lub wsparcia na rzecz ich przekształcenia (np. w kierunku akwakultury), ani żadnego środka dotacji płacowych, działalności szkoleniowej lub ponownego zatrudnienia dla pracowników (rybaków lub innych pracowników łańcucha dostaw), którzy tracą pracę.

5.2 Szczególne cechy biologiczne Adriatyku

5.2.1 EKES uważa, że udany model planu wieloletniego dla określonych stad ryb w Morzu Bałtyckim nie może być zastosowany w przypadku Adriatyku. Jak wskazuje GFCM-FAO Bałtyk jest morzem, na którym dominują połowy jednogatunkowe i w którym łatwo jest prowadzić ukierunkowane połowy, ponieważ żyje w nim tylko kilka rodzajów ryb, w związku z czym łatwiej jest ustalić ograniczenia połowowe. W Adriatyku natomiast, jak w całym Morzu Śródziemnym, na jednym obszarze żyje wiele różnych gatunków ryb⁽³⁴⁾. Jedyny precedens stosowania ograniczeń połowowych w regionie Morza Śródziemnego, od początku wspierany przez EKES⁽³⁵⁾, dotyczy tuńczyka, czyli gatunku, który bardzo różni się od małych gatunków pelagicznych pod względem swoich cech (zwłaszcza rozmiaru) i technik połowu.

5.2.2 EKES zauważa również, że połowy w Adriatyku są prowadzone tradycyjnie w sposób zupełnie odmienny od tych w Bałtyku. Przedsiębiorstwa z regionu Adriatyku są przedsiębiorstwami rodzinnymi i używają małych statków (8–12 metrów). Właściciele statków są często również rybakami, a załoga liczy średnio 3 osoby. Ryby wylądowywane są w wielu małych portach, które od wieków stanowią ważny czynnik gospodarczy dla zaangażowanych społeczności (często wyspiarskich).

⁽³²⁾ SWD(2017) 63 final.

⁽³³⁾ Ministerstwo Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej Włoch, Krajowy plan rybołówstwa na okres 2017–2019. W latach 2004–2015 zdolność połowowa włoskiej floty rybackiej zmalała o 17 % pod względem liczby statków, o 26 % pod względem pojemności i o 21 % pod względem mocy silnika (kW). Zmniejszenie zdolności połowowej było szczególnie znaczące w latach 2010–2012 i wynikało po części z kryzysu gospodarczego, a po części z powodu dobrowolnego wycofywania wielu statków rybackich, do którego przyczyniła się zachęta w postaci przewidzianej w ramach EFR pomocy z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej.

⁽³⁴⁾ GFCM, „The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries” [Stan rybołówstwa w basenie Morza Śródziemnego i Morza Czarnego], 2016, s. 26.

⁽³⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 116), pkt 1.1: „Komitet popiera propozycje Komisji i odnotowuje wysiłki ze strony państw członkowskich i rybaków zmierzające do realizacji wymagającego planu Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego (ICCAT) dotyczącego odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego. Plan ten zaczął już przynosić rezultaty, lecz jego stosowanie ma istotne następstwa społeczno-gospodarcze, które należałoby uwzględnić”.

5.3 System zarządzania i akty delegowane

5.3.1 W treści wniosku nie zawarto jasnych i konkretnych szczegółów dotyczących nowego systemu zarządzania opartego na połowach, a podano jedynie ramy prawne, które mają być uzupełnione w drodze aktów delegowanych. Biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia z niezwykle delikatną kwestią z uwagi na skutki dla środowiska, gospodarki i zatrudnienia, stanowiłoby to poważne ograniczenie dla przedsiębiorstw, jeżeli chodzi o planowanie działalności połowowej, od której zależy ich przetrwanie.

5.4 Potrzeba określenia czasu dostosowanego do celu maksymalnego podtrzymywalnego połowu (MSY)

5.4.1 Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem dotyczącym Morza Bałtyckiego, zatwierdzonym w 2016 r., przedsiębiorstwa, ale i stada mają pięć lat (do 2020 roku) na osiągnięcie zrównoważonego poziomu połowów, co pokrywa się z terminem określonym we WPRyb. Dla Adriatyku natomiast Komisja przewiduje nałożenie o wiele bardziej rygorystycznego terminu wynoszącego mniej niż dwa lata (2019–2020) wyłącznie w celu dotrzymania terminu określonego w WPRyb, bez uwzględnienia długości trwania naturalnego biologicznego cyklu reprodukcyjnego małych gatunków pelagicznych (zależnej od licznych czynników) ani czasu potrzebnego przedsiębiorstwom i organom lokalnym na dostosowanie się do bardziej rygorystycznych środków zarządzania, całkowicie odmiennych od tych stosowanych przez ostatnie 30 lat, co może uniemożliwić osiągnięcie wyznaczonego celu środowiskowego i zniszczyć sektor (i jego sektor pomocniczy), od którego zależą setki społeczności przybrzeżnych.

5.5 Nieuczciwa konkurencja ze strony państw trzecich i nielegalne połowy

5.5.1 Sektor rybołówstwa w regionie Morza Śródziemnego, w tym na Adriatyku, jest od ponad dwudziestu lat pogrążony w poważnym kryzysie z wielu powodów, w tym nieuczciwej konkurencji ze strony państw trzecich (głównie Afryki Północnej, gdzie połowy i sprzedaż nie podlegają żadnej kontroli) i nielegalnych połowów (za którymi często stoi również nielegalna praca). Obecnie znaczna większość przedsiębiorstw działających zgodnie z prawem jest już na granicy przetrwania⁽³⁶⁾, a jedynie silne więzi osobiste lub rodzinne, które wiążą właściciela statku z nieliczną załogą, uniemożliwiły całkowite załamanie się tego sektora.

5.5.2 W związku z tym EKES uważa, że przejście od systemu nakładu połowowego do systemu opartego na połowach (zmniejszonych o 30 %), bez podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania nieuczciwym lub nielegalnym praktykom, doprowadziłoby wyłącznie do natychmiastowego zamknięcia wielu przedsiębiorstw działających zgodnie z prawem i utraty miejsc pracy bez rozwiązania problemów środowiskowych.

5.6 Regionalizacja

5.6.1 We wniosku nie określono szczegółowo sposobu połowu. Brak ten może prowadzić do poważnego problemu konkurencji między państwami wynikającego z różnicy w kosztach ponoszonych przez przedsiębiorstwa w poszczególnych państwach, związanych z wieloma czynnikami, takimi jak wynagrodzenia, składki społeczne i ubezpieczeniowe, rynki.

5.6.2 W szczególności EKES zauważa, że jeśli regionalizacja zostanie określona wyłącznie w zakresie ochrony zasobów rybnych, UE będzie musiała zmierzyć się z nowymi silnymi konfliktami, ponieważ zyski spółek będą uzależnione od kosztów firmy, zamiast od złowionych zasobów.

5.7 Wyposażenie techniczne i kontrole

5.7.1 EKES popiera potrzebę zwiększenia skuteczności kontroli przy wykorzystaniu technologii cyfrowych, zauważa jednak, że w przeciwieństwie do Bałtyku Adriatyk charakteryzuje się obecnością wielu małych portów (FAO–ADRIAMED uwzględnia w swoim spisie 238 portów wykorzystywanych do połowów między Włochami, Słowenią i Chorwacją⁽³⁷⁾) i wielu małych łodzi. Z tego powodu właściwe władze i przedsiębiorstwa (i tak już dotknięte kryzysem) będą potrzebowały czasu i zasobów, aby dostosować się do nowych przepisów.

5.7.2 Ponadto EKES uważa, w odróżnieniu od założeń Komisji, że wyznaczenie portów, w których można dokonywać wyładunku ryb (przy wykluczeniu mniejszych portów), przyniosłoby ogromną szkodę społecznościom lokalnym. Jego zdaniem należy również przeprowadzić bardziej szczegółową analizę skutków gospodarczych tego środka dla mniejszych statków, ponieważ zgodnie z rozporządzeniem powinien on mieć zastosowanie do łodzi o długości równej ośmiu metrom lub dłuższych.

⁽³⁶⁾ Średni dochód rybaka w tym regionie wynosi 18 000–20 000 EUR, podczas gdy w regionie Bałtyku i Morza Północnego mieści się on w przedziale od 60 000 EUR do 80 000 EUR.

⁽³⁷⁾ Spis obejmuje dokładniej następującą liczbę portów w poszczególnych państwach: Chorwacja – 147, Włochy – 89, Słowenia – 3 (www.faoadriamed.org).

5.8 Certyfikacja jakości

5.8.1 We wniosku nie przewidziano mechanizmów certyfikacji jakości lub etykietowania mających na celu wsparcie sektora produkcyjnego objętego reformą. Konsumenci stale poszukujący zdrowych, zrównoważonych produktów wysokiej jakości bardzo doceniliby takie mechanizmy. Ponadto służyłyby one przeciwdziałaniu nielegalnym praktykom i nieuczciwej konkurencji.

5.9 Zmienność cen

5.9.1 We wniosku Komisji nie przywiązano należytej wagi do przyjęcia środków mających na celu przeciwdziałanie naturalnemu wzrostowi cen małych gatunków pelagicznych z powodu zmniejszenia połowów, które dodatkowo doprowadzi do przywozu z państw trzecich produktów pozbawionych odpowiednich kontroli i gwarancji, zwłaszcza w zakresie środowiska.

5.10 Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

5.10.1 EKES zauważa ze zdziwieniem, że wydana przez MEDAC i opublikowana 11 marca 2016 r. ⁽³⁸⁾ opinia będąca wynikiem porozumienia między wszystkimi zainteresowanymi stronami (przedsiębiorcami, pracownikami, spółdzielniami, ekologami, konsumentami) i prac trwających ponad dwa lata nie została odpowiednio uwzględniona we wniosku Komisji, przez co jest on z nią całkowicie sprzeczny i pod pewnymi względami niekonsekwentny.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁸⁾ MEDAC, „Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)” [Zalecenie MEDAC w sprawie długoterminowego planu zarządzania dla małych gatunków pelagicznych w podobszarze GSA 17 (północny Adriatyk)], Prot. 94/2016, marzec 2016 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2003/87/WE w celu kontynuowania obecnego ograniczenia zakresu działalności lotniczej i przygotowania do wdrożenia globalnego środka rynkowego od 2021 r.”

[COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD)]

(2017/C 288/10)

Sprawozdawca: **Thomas KROPP**

Wniosek o konsultację	Rada, 21.2.2017 Parlament, 13.2.2017
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	21.2.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	17.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	192/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Jakkolwiek poprawki zaproponowane przez Komisję doprowadzą do utrzymania po 2017 r. ram regulacyjnych właściwych wyłącznie dla przewoźników lotniczych obsługujących połączenia w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), to od 2020 r. utorują one drogę wsparciu UE dla niepowodującego zakłóceń globalnego systemu CORSIA ⁽¹⁾ i jego wdrażaniu.

1.2. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji, zgłaszając kilka zastrzeżeń. Jeżeli wniosek ten zostałby przyjęty, ambicje związane z EU ETS w zakresie ochrony środowiska będą mniejsze niż ogólny zakres EU ETS. System taki miałby niekorzystny wpływ na realizację wewnętrznych celów klimatycznych i zobowiązań międzynarodowych UE, lecz jednocześnie UE w wiarygodny sposób dowiodłaby swego wsparcia dla globalnego środka, tak by można było nadal zwiększać globalne oddziaływanie łagodzące skutki emisji.

1.3. Poszerzenie zakresu obecnego EU ETS dla lotnictwa w celu pokrycia wszystkich przylotów i wylotów z EOG i do EOG groziłoby międzynarodowymi sporami handlowymi dotyczącymi zasadności jednostronnej, eksterytorialnej realizacji celów UE i opóźniłoby proces budowania porozumienia w celu zapewnienia jednolitego wdrażania wielostronnie uzgodnionego systemu.

1.4. Działanie na poziomie UE jest niezbędne, aby uniknąć zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku lotniczym przy wdrażaniu międzynarodowego środka rynkowego w Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zapewnieniu maksymalnej możliwej integralności środowiskowej CORSIA w oparciu o doświadczenia z ETS. Debata polityczna na temat funkcjonalności samodzielnego sposobu poczynienia postępów w UE musi uwzględniać rozwój systemu CORSIA i odpowiedź na pytanie, czy system ten spełnia założone cele.

⁽¹⁾ Na sesji plenarnej 39. zgromadzenia ICAO zalecono przyjęcie końcowej rezolucji wprowadzającej mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

1.5. Proces legislacyjny wymaga podjęcia pilnych działań. Konieczne jest przyjęcie wniosków przed końcem 2017 r., tak by środki przygotowawcze dotyczące wdrażania CORSIA mogły zostać przedsięwzięte na początku 2018 r. Przepisy unijne należy zastosować i zmienić wyłącznie w celu promowania globalnych środków rynkowych. Komitet apeluje do Rady i Parlamentu Europejskiego, by utrzymały tempo terminowego wdrażania systemu CORSIA w jednolity i niezakłócający sposób.

1.6. Komitet popiera zalecane przez Komisję wyważone podejście, w ramach którego utrzymuje się efekt dźwigni, jaki Komisja stworzyła dzięki EU ETS, a zarazem traktuje się globalną kwestię globalnie, zmniejszając w ten sposób ryzyko ucieczki emisji gazów cieplarnianych i pogorszenia pozycji konkurencyjnej Europy. Komisja powinna poinformować konsumenta o tym, że emisje pochodzące z lotnictwa międzynarodowego stanowią problem globalny. Jeżeli wszystkie państwa należące do Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) odpowiednio zastosują system CORSIA, doprowadzi on do wzrostu neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla, w którym wzrost ruchu lotniczego zostanie oddzielony od wzrostu emisji, niezależnie od tego, gdzie odbywa się podróż lotnicza.

1.7. Komitet postanowił zorganizować konferencję publiczną z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, aby dać im możliwość wyrażenia poglądów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczących politycznych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków omawianej inicjatywy regulacyjnej.

2. Kontekst opinii

2.1. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji UE (EU ETS) został wprowadzony w 2005 r. i ograniczył emisję sektorów przemysłowych w EOG. Pułap emisji opiera się na uprawnieniach o łącznej wartości równej liczbie ton CO₂, które mogą zostać wyemitowane w jego ramach. Ogólny pułap jest co roku obniżany o 1,74 %, co przynosi korzyści tym sektorom przemysłowym, które potrzebują mniejszej liczby uprawnień, i zobowiązuje zanieczyszczające gałęzie przemysłu do zakupu większej liczby uprawnień. System wymaga od rządów określenia sposobu realizacji nadrzędnych celów obniżenia emisji, tak by ograniczono wszystkie emisje CO₂ w UE.

2.2. W 2008 r. UE zgodziła się włączyć lotnictwo do swego ETS jako sektor począwszy od 2012 r. Po raz pierwszy sektorowi, a nie państwom członkowskim, powierzono zadanie spełnienia celów ograniczenia emisji. Emisje lotnicze zostały tymczasowo ograniczone poniżej średniego poziomu w latach 2004–2006. Pułap emisji dotyczący uprawnień lotnictwa był odrębny od pułapu emisji dotyczącego wszystkich emisji EU ETS. W ramach ETS dla lotnictwa od 2012 r. użytkownicy statku powietrznego byli zobowiązani do składania uprawnień do emisji za każdą tonę CO₂ emitowaną podczas lotów na port lotniczy w EOG lub lotów z tego portu lotniczego. By poradzić sobie z rosnącym natężeniem ruchu i tym samym zaspokoić potrzebę wzrostu lotnictwa, przewoźnicy lotniczy otrzymali prawo do zakupu dodatkowych uprawnień na aukcjach, na których inne sektory udostępniały zezwolenia. Pułap uprawnień do emisji lotniczych został obniżony z 97 % historycznych emisji lotniczych (w latach 2004–2006) w 2012 r. do 95 % tej podstawy w okresie 2013–2020. W tym okresie 82 % uprawnień przydzielanych jest bezpłatnie użytkownikom statku powietrznego, a 15 % sprzedawanych na aukcji.

2.3. Włączenie lotnictwa do systemu handlu emisjami jest przedmiotem bardzo kontrowersyjnych dyskusji. Trudności wynikają z charakteru lotnictwa, które jest międzynarodowym przemysłem usług i którego podmioty emitujące CO₂ są mobilne, co sprawia, że przydzielenie emisji CO₂ w danej przestrzeni powietrznej rządowi krajowemu jest niełatwe. Kilka podstawowych kwestii nie podlega jednak dyskusji na forum międzynarodowym:

2.3.1. Lotnictwo odpowiada za przynajmniej 2 % globalnych emisji, a lotnictwo międzynarodowe za 1,3 %.

2.3.2. Żaden sektor nie powinien zostać wyłączony z obowiązku łagodzenia skutków emisji dla zmiany klimatu, w związku z czym sektor morski i sektor lotnictwa powinny zostać uwzględnione w światowych systemach zmniejszających wpływ CO₂ na zmianę klimatu.

2.3.3. Z czasem osiągnięto porozumienie co do tego, że wady podatków od emisji CO₂ przeważają nad zaletami środków rynkowych. Podatki płacone są w całości od pierwszego dnia, podczas gdy takie systemy jak ETS przewidują bezpłatne uprawnienia z góry jako zachętę do osiągnięcia jak największej wydajności i – poprzez handel niewykorzystanymi uprawnieniami – przekształcają koszt w źródło dochodów. Ponadto podatki nie są z definicji skoncentrowane na celach, lecz wpłacane do skarbu rządów krajowych, podczas gdy mechanizmy rynkowe mogą zostać połączone ze środkami offsetującymi w celu bezpośredniego zrekompensowania emisji.

2.4. Główny spór w sprawie włączenia lotnictwa do EU ETS dotyczył kwestii zastosowania systemu w skali międzynarodowej. Komisja UE dowodziła, że zmiana klimatu jako zjawisku globalnemu nie można skutecznie zaradzić za pomocą samych środków regionalnych. Dążyła zatem do wdrożenia EU ETS dla lotnictwa w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw lotniczych odbywających loty do portów lotniczych w Unii Europejskiej i z nich bez względu na to, czy są one zarejestrowane w państwie członkowskim. Jednak jednostronne nałożenie takiego mechanizmu na kraje trzecie jest niezgodne z suwerennością każdego narodu na świecie. W związku z brakiem międzynarodowego porozumienia dwustronnego lub wielostronnego w sprawie uwzględnienia środka rynkowego dotyczącego usług między suwerennymi narodami, kwestią budzącą wątpliwości pozostawało to, zgodnie z jaką podstawą prawną Unia Europejska może narzucić taki system krajom trzecim. Kwestię legalności ujęcia przez UE lotów do i z krajów trzecich Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnął w 2016 r. ⁽²⁾. Oprócz wniesionego środka zaskarżenia ⁽³⁾ UE musiała stawić czoła groźbie odwetowych sankcji handlowych ze strony większych państw prowadzących handel.

2.5. Kilka dużych krajów, takich jak Chiny, Brazylia, USA, Indie i Rosja koordynowały wysiłki w celu sprzeciwienia się jednostronnemu wdrażaniu systemu. W dniu 12 listopada 2012 r. pod naciskiem międzynarodowym Komisja przedstawiła wniosek w sprawie tymczasowego odstępstwa od systemu ETS dotyczącego lotnictwa na jeden rok. Wniosek w sprawie tymczasowego odstępstwa został formalnie przyjęty przez Radę i Parlament Europejski w kwietniu 2013 r., tuż zanim przewoźnicy lotniczy zobowiązani byli przekazać uprawnienia na 2012 r. Z mocą wsteczną ograniczył on zakres systemu ETS dotyczącego lotnictwa do lotów w obrębie EOG.

2.6. W marcu 2014 r. przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 421/2014 ⁽⁴⁾, które przedłużyło tymczasowe odstępstwo w obrębie EOG do końca 2016 r. wraz z powrotem do pierwotnego zakresu ETS (wszystkie loty do portów lotniczych w EOG i z nich), chyba że zgromadzenie ICAO z 2016 r. zapewniłoby wystarczająco szybkie postępy w kierunku światowego systemu.

2.7. Choć kilka organizacji pozarządowych wyraziło wątpliwości, czy porozumienie paryskie Konwencji ramowej ONZ w sprawie zmiany klimatu podpisane 12 grudnia 2015 r. ⁽⁵⁾ w Paryżu przyniesie wystarczający skutek, powszechnie uważa się, że stanowi ono przełomowy krok w kierunku osiągnięcia międzynarodowego konsensusu w sprawie potrzeby dalszej międzynarodowej koordynacji działań na rzecz łagodzenia skutków zmiany klimatu. Porozumienie to stało się katalizatorem zbiorowych działań na wszystkich poziomach. Coraz więcej rządów podpisywało je w miesiącach następujących po jego publikacji ⁽⁶⁾.

2.8. Porozumienie paryskie opiera się na konwencji i – po raz pierwszy – jednoczy wszystkie narody we wspólnej sprawie przedsięwzięcia ambitnych środków na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i dostosowania się do jej skutków, zapewniając zwiększone wsparcie na ten cel krajom rozwijającym się. Jako takie wyznacza nowy kierunek globalnych wysiłków w dziedzinie klimatu ⁽⁷⁾.

2.8.1. Główny cel porozumienia paryskiego polega na wzmocnieniu globalnej reakcji na zagrożenie, jakie niesie z sobą zmiana klimatu, poprzez utrzymanie globalnego wzrostu temperatury na poziomie znacznie poniżej 2° C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz na kontynuowaniu wysiłków, by jeszcze bardziej ograniczyć wzrost temperatury – do 1,5° C. Ponadto porozumienie zmierza do wzmocnienia zdolności państw do radzenia sobie ze skutkami zmiany klimatu. Aby osiągnąć te ambitne cele, opracuje się odpowiednie mechanizmy finansowe, nowe ramy w zakresie technologii oraz ramy na rzecz budowania większych zdolności, wspierając tym samym działania krajów rozwijających się i krajów będących w najtrudniejszej sytuacji, w zgodności z ich własnymi celami krajowymi. Porozumienie przewiduje również zwiększenie przejrzystości działań i wsparcia poprzez mocniejsze ramy w zakresie przejrzystości ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Dokument 62015CJ0272 – wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-272/15.

⁽³⁾ W następstwie decyzji z 2008 r. o włączeniu lotnictwa do systemu EU ETS poczynawszy od 2012 r., przewoźnik lotniczy z USA zaskarżył ją w Zjednoczonym Królestwie, dowodząc, że w świetle prawa międzynarodowego jest ona nielegalna.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 129 z 30.4.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prirref=600008865.

⁽⁶⁾ Ratyfikowały je 43 spośród 197 stron konwencji. W dniu 5 października 2016 r. osiągnięto próg dla wejścia w życie porozumienia paryskiego. Weszło ono w życie 4 listopada 2016 r. W dniach 15–18 listopada 2016 r. w Marrakeszu w Maroku odbyła się pierwsza sesja konferencji stron, która miała charakter posiedzenia stron porozumienia paryskiego (CMA 1).

⁽⁷⁾ Tekst zaczerpnięty ze strony internetowej UNFCCC.

⁽⁸⁾ Więcej informacji na temat kluczowych aspektów porozumienia można znaleźć tutaj.

2.8.2. Porozumienie paryskie zobowiązuje wszystkie strony, by dołożyły wszelkich starań poprzez „zaplanowane, ustalone na szczeblu krajowym wkłady” oraz nasiliły te działania w nadchodzących latach. Obejmuje to wymogi, zgodnie z którymi wszystkie strony muszą regularnie informować o poziomie swoich emisji i zdawać sprawę ze swoich wysiłków w zakresie wdrażania⁽⁹⁾. W 2018 r. strony podsumują wspólne wysiłki w odniesieniu do postępów w realizacji celu wyznaczonego w porozumieniu paryskim i poinformują o swoich pracach nad zaplanowanymi, ustalonymi na szczeblu krajowym wkładami. Ponadto co pięć lat dokonywać się będzie globalnego przeglądu z myślą o ocenie wspólnego postępu w osiąganiu celów porozumienia oraz o ukierunkowywaniu dalszych działań podejmowanych indywidualnie przez strony.

2.9. Powszechnie uważa się, że porozumienie paryskie stanowiło impuls dla rezultatu Zgromadzenia ICAO z 2016 r. w odniesieniu konkretnie do lotnictwa cywilnego⁽¹⁰⁾. Po trzech latach negocjacji od czasu 38. zgromadzenia ICAO w 2013 r., w dniu 6 października państwa członkowskie ICAO zgodziły się wdrożyć globalny środek rynkowy w celu zrekomensowania wzrostu emisji międzynarodowego lotnictwa po 2020 r. Na sesji plenarnej przyjęto rezolucję wprowadzającą mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym (CORSIA)⁽¹¹⁾. System ten wymaga, by przewoźnicy lotniczy offsetowali niektóre ze swoich emisji, lecz niekoniecznie je ograniczali.

2.10. Zgodnie z rezolucją zgromadzenia średni poziom emisji CO₂ z lotnictwa międzynarodowego pokrywany przez system w latach 2019–2020 począwszy od 2020 r. stanowi podstawę wzrostu neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla, do której porównywane są emisje w przyszłych latach. W dowolnym roku po 2021 r., gdy emisje CO₂ z lotnictwa międzynarodowego pokrywane przez system przekroczą średni referencyjny poziom emisji z 2019 r. i 2020 r., różnica ta będzie wyznaczać wymóg offsetowania przez dany sektor na ten rok.

2.11. ICAO podjęło decyzję w sprawie stopniowego wdrożenia w celu uwzględnienia szczególnych uwarunkowań i zdolności państw. Udział w systemie będzie od początku dobrowolny, po czym dołączą się do niego wszystkie państwa z wyjątkiem wyłączonych państw.

ICAO postanowiło zastosować podejście oparte na trasie lotu, aby zminimalizować dotykające operatorów skutki systemu CORSIA dla konkurencji. Trasy, których dotyczą wyłączenia, zostaną wyłączone w odniesieniu do każdego działającego na tych trasach przewoźnika lotniczego.

2.12. Faza pilotażowa (2021–2023) i pierwsza faza (2024–2026) obowiązują państwa, które zgłosiły dobrowolnie chęć udziału. Począwszy od 12 października 2016 r., 66 państw zamierza zgłosić od początku udział w mechanizmie kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Druga faza (2027–2035) stosuje się do wszystkich państw z wyjątkiem wyłączonych państw, chyba że zgłoszą chęć udziału. EKES z zadowoleniem przyjmuje to porozumienie. Jednakże ze względu na jego dobrowolny charakter, inne sektory będą musiały nadrobić różnicę, by osiągnąć cele UE w zakresie klimatu.

2.13. Podstawą systemu CORSIA, która musi zostać uzgodniona i opublikowana przez ICAO, są metody monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji poszczególnych przewoźników, kryteriów dotyczących jednostki emisji i rejestrów. Jednak ICAO zapewni wszystkim państwom zasoby umożliwiające stworzenie niezbędnej infrastruktury⁽¹²⁾. Szczegóły dotyczące tych aspektów nie zostały jeszcze uzgodnione. Będą one miały decydujące znaczenie dla skuteczności środowiskowej systemu CORSIA, który powinien być zgodny z ambitnymi standardami.

2.14. Przewoźnicy lotniczy będą mogli wypełnić wymogi offsetowania, dokonując zakupu jednostek kompensacji emisji z rynków emisji. Jednostka emisji (jedna jednostka jest równa 1 tonie CO₂) zostanie zatem obniżona poza międzynarodowym sektorem lotnictwa. Kryteria dotyczące jednostki emisji muszą jeszcze zostać opracowane. Kluczowe znaczenie będzie miało zapewnienie, że tona CO₂ emitowanego przez przewoźnika lotniczego będzie rzeczywiście równa tonie CO₂ zaoszczędzonej w innym sektorze.

⁽⁹⁾ Więcej informacji na temat zaplanowanych, ustalonych na szczeblu krajowym wkładów można znaleźć tutaj.

⁽¹⁰⁾ Nie istnieje odpowiednia międzynarodowa podorganizacja ONZ dla emisji pochodzących z lotnictwa wojskowego. Unijny system EU ETS nie obejmuje emisji powodowanych przez samoloty wojskowe. Członkowie grupy analitycznej wyrazili zainteresowanie przeprowadzeniem oceny oddziaływania wojskowych lotów szkoleniowych pod względem emisji CO₂, z oczywistym wyjątkiem lotów wykonywanych w ramach oficjalnych misji. Informacji na temat emisji pochodzących z samolotów wojskowych nie gromadzi się ani na poziomie regionalnym, ani krajowym czy globalnym.

⁽¹¹⁾ CORSIA jest jednym z elementów pakietu środków dotyczących technologii statków i silników powietrznych, funkcjonowania i zrównoważonych paliw alternatywnych jako nowych źródeł energii.

⁽¹²⁾ Szczegółowy wykaz wszystkich wymogów został zamieszczony w załączniku 1.

2.15. W związku z trwającą ponad 10 lat dyskusją w ICAO uznano, że porozumienie osiągnięte w 2016 r. ma historyczne znaczenie. Uwzględnia ono różnice, które w przeszłości wielokrotnie prowadziły do braku porozumienia. Różnice opinii między państwami członkowskimi ICAO wynikają z różnic w dojrzałości gospodarczej poszczególnych krajów, a także różnic pod względem pozycji gospodarczej i ogólnej polityki dotyczącej kwestii środowiskowych. Duża liczba państw przygotowanych do udziału w CORSIA od początku stworzy sprzyjające warunki do udziału innych państw w systemie. Jednak CORSIA wymaga osiągnięcia porozumienia w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji do dnia 1 stycznia 2019 r., w sprawie kryteriów dotyczących jednostki emisji do 2018 r., wdrożenia ram regulacyjnych do 2020 r., a także w sprawie wdrożenia rejestrów do stycznia 2021 r.

3. Ocena wniosku

3.1. Jeżeli nie zostaną dokonane żadne zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 421/2014, obecny tekst doprowadzi do przywrócenia EU ETS do jego pierwotnego zakresu i tym samym będzie obejmować wszystkie loty międzynarodowe do portów lotniczych w EOG, a także z tych portów lotniczych. Oznaczałoby to, że przewoźnicy lotniczy musieliby przekazać uprawnienia do całkowitych emisji w odniesieniu do lotów do państw trzecich i z państw trzecich do 30 kwietnia 2018 r.⁽¹³⁾ Jak stwierdzono powyżej⁽¹⁴⁾, rozporządzenie (UE) nr 421/2014 zostało zawieszone do czasu dokonania oceny wyników Zgromadzenia ICAO z 2016 r. W swej ocenie Komisja⁽¹⁵⁾ uważa, że rezolucja ICAO w sprawie zasad mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym jest zgodna z celami i strategiami politycznymi UE. Zatem konieczna jest zmiana rozporządzenia (UE) nr 421/2014 w celu uniknięcia wdrażania instrumentu UE pomimo konsensusu UE w sprawie CORSIA. Wniosek Komisji opiera się na następujących względach:

3.1.1. Format

W związku z ograniczoną ilością czasu potrzebną na dokończenie procesu legislacyjnego Komisja proponuje, by mechanizm przybrał formę rozporządzenia, które byłoby stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich i byłoby całkowicie wiążące, tak by poprawki mogły zostać jednolicie zastosowane i wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie przed wejściem w życie terminów dostosowania się do przepisów w marcu i kwietniu 2018 r.

3.1.2. Ocena skutków⁽¹⁶⁾

Komisja opowiada się za kontynuacją status quo, tzn. za kontynuacją obecnego zastosowania EU ETS do lotów w obrębie EOG w latach 2017–2020 (tym samym bez powrotu do pierwotnego zakresu dotyczącego lotów międzynarodowych począwszy od 2017 r.). Komisja potwierdza, że EU ETS w swym obecnym zakresie obejmującym loty wewnątrz EOG przyczynił się do ograniczenia emisji CO₂ o około 17 mln ton rocznie, w związku z czym lotnictwo wnosi wkład w realizację celów zmiany klimatu, tak jak inne sektory. Ponadto Komisja stwierdza, że utrzymanie zakresu obejmującego loty wewnątrz EOG zostałyby pozytywnie przyjęte przez państwa trzecie i umożliwiłyby skupienie się na podjęciu niezbędnych kroków w celu terminowego i jednolitego wdrożenia systemu CORSIA.

3.1.3. Terminy

Komisja proponuje skuteczne przedłużenie rozwiązania polegającego na „wstrzymaniu zegara” poza 2016 r., poprzez zastosowanie go w taki sam sposób po 2017 r. jak w 2016 r., i umożliwienie ICAO ustanowienia niezbędnych narzędzi w celu skutecznego zastosowania CORSIA. Następnie Komisja przeprowadziłaby dalsze oceny i przegląd EU ETS w odniesieniu do okresu po 2020 r. Nie wyznaczono terminów wygaśnięcia w odniesieniu do tego nowego przeglądu rozporządzenia.

3.1.4. Artykuł 28 lit. a) został zmieniony w taki sposób, że odstępstwa dotyczące lotów międzynarodowych do portów lotniczych w EOG i z tych portów lotniczych zostały przedłużone po 2016 r., podczas gdy loty w obrębie EOG pozostają w pełni objęte EU ETS.

3.1.5. Nowy artykuł 28 lit. b) został wprowadzony w celu przygotowania się do wprowadzenia systemu CORSIA. W artykule wdrażanie CORSIA powiązano z wymogami sporządzania przez Komisję sprawozdań dla Parlamentu Europejskiego dotyczących statusu wdrażania i stopnia, w jakim EU ETS wymaga zmian w celu zapewnienia pełnego zastosowania również w obrębie EOG⁽¹⁷⁾.

3.1.6. Artykuł 28 lit. c) uprawnia Komisję do przyjęcia mechanizmów monitorowania, raportowania i weryfikacji w celu wdrożenia CORSIA.

⁽¹³⁾ Jak stwierdzono w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁽¹⁴⁾ Zob. pkt 2.6.

⁽¹⁵⁾ Uzasadnienie do wniosku dotyczącego rozporządzenia nr 0017/2017 (COD).

⁽¹⁶⁾ Zob. uzasadnienie s. 6.

⁽¹⁷⁾ Artykuł ten odzwierciedla fakt, że loty w obrębie EOG są lotami międzynarodowymi i że system CORSIA powinien być jedynym środkiem rynkowym dla lotnictwa międzynarodowego, stosownie do rezolucji ICAO z 2016 r.

3.1.7. Z przyczyn formalnych w załączniku I wprowadza się zmiany poprzez przedłużenie obowiązywania wyłączenia dla operatorów statków powietrznych wykonujących niezarobkowe przewozy lotnicze i emitujących mniej niż 1 000 ton CO₂ rocznie w latach 2020–2030. Składają się one wyłącznie na 0,2 % wszystkich emisji, a ich uwzględnienie stanowiłoby nieproporcjonalne obciążenie administracyjne.

3.2. Jak stwierdza Komisja ⁽¹⁸⁾, dyskusja na różnych forach sugeruje, że kontrowersje mogą dotyczyć trzech kwestii:

3.2.1. Potrzeba bardziej zastrzonych przepisów w dyrektywie dotyczącej EU ETS na lata 2017–2020. Oprócz problemów związanych z wykonalnością pojawia się pytanie, czy pomocna jest taka kontrowersyjna dyskusja w czasie, gdy należy się skupić na wdrażaniu CORSIA, i czy nie jest ona szkodliwa dla konkurencyjności przemysłu i pozycji UE w międzynarodowych negocjacjach w sprawie względów formalnych związanych z CORSIA; poza tym wątpliwe jest, czy na obecnym etapie zmiany w EU ETS przyniosłyby wystarczającą wartość dodaną pod względem obniżenia emisji CO₂, by uzasadniało to podjęcie globalnego ryzyka gospodarczego, politycznego i handlowego. Takie rozważania wydają się w najlepszym razie przedwczesne aż do czasu, gdy osiągnięta zostanie większa jasność w sprawie perspektyw związanych z CORSIA.

3.2.2. Potrzeba nałożenia ograniczenia czasowego na nowy przegląd EU ETS. Jest to zrozumiałe, gdyż wielokrotne poprawki dotyczące tymczasowego odstępstwa nie mogą stać się ostatecznym rozwiązaniem regulacyjnym. Jednocześnie ostateczny kształt systemu CORSIA nie jest jeszcze znany i włączenie CORSIA do polityki UE będzie musiało zostać poddane ponownej ocenie do 2020 r. Nieodłącznie związane jest z tym jednak ryzyko, że stabilność planowania zmniejszy się, jeżeli zainteresowane strony będą mieć świadomość, że rozporządzenie jest ograniczone w czasie, lecz nie będą mieć pewności, czy nowe rozporządzenie zastąpi stare i czy zastosowany zostanie przepis o powrocie do stanu pierwotnego, co ponownie prowadziłoby do międzynarodowych sporów handlowych, których wiele zainteresowanych stron pragnie uniknąć. Wyrażną zaletą braku limitu czasowego jest to, że Komisja może dokończyć oceny skutków i przeglądy przed przedstawieniem poprawki do dyrektywy w sprawie UE ETS.

3.2.3. Potrzeba osiągnięcia szybkiego porozumienia między Parlamentem Europejskim a Radą. Nie należy angażować obu tych instytucji w przedłużające się rozważania na temat wcześniejszych skutków EU ETS, lecz ukierunkować ich dyskusje polityczne na najlepszy sposób promowania zharmonizowanego i terminowego wdrażania systemu CORSIA. Rozważania na temat wniosku Komisji powinny zostać zakończone przed upływem 2017 r., tak by uniknąć powrotu do stanu pierwotnego.

4. Ze względu na swój wyjątkowy skład i wiedzę specjalistyczną EKES ma idealne możliwości, aby włączyć do debaty politycznej poglądy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczące politycznych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków omawianej inicjatywy regulacyjnej. W związku z tym EKES postanowił, że po przyjęciu niniejszej opinii zorganizowana zostanie konferencja z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Streszczenie oceny skutków towarzyszące dokumentowi zmieniającemu dyrektywę 2003/87/WE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Przyspieszenie innowacji w dziedzinie czystej energii”

[COM(2016) 763 final]

(2017/C 288/11)

Sprawozdawca: **Christophe QUAREZ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.2.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	1.6.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	173/2/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja potwierdziła swą gotowość do przyspieszenia przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną za pomocą ogólnej strategii na rzecz zachęt do inwestycji prywatnych, odpowiednich instrumentów finansowych oraz finansowania badań naukowych i innowacji.

1.2. Komisja przedstawia w komunikacie ⁽¹⁾ szeroki zakres różnych instrumentów finansowych i sposobów finansowania mających na celu wspieranie innowacji niskoemisyjnych. EKES popiera dążenie Komisji do pobudzenia nowych inwestycji w całym łańcuchu wartości innowacji.

1.3. EKES jest niemniej zaniepokojony złożonością i różnorodnością pomocy. Z zadowoleniem przyjmuje zatem zamiar Komisji dotyczący ustanowienia kompleksowego mechanizmu doradczego, aby pomóc inwestorom i podmiotom realizującym projekty, lecz apeluje o podjęcie wysiłków w celu uproszczenia oferty finansowej. Uważa bowiem, że istnieje zbyt wiele rodzajów pomocy finansowej i jest ona trudno dostępna dla mikroprzedsiębiorstw oraz społeczności lokalnych.

1.4. EKES proponuje, by Komisja zachęciła państwa członkowskie do połączenia środków na realizację szeroko zakrojonych projektów w dziedzinie innowacji niskoemisyjnych w celu poprawienia współpracy między głównymi podmiotami zaangażowanymi w europejskie badania naukowe. Przyspieszy to koordynację podmiotów uczestniczących w badaniach naukowych, by zwiększyć ich konkurencyjność.

1.5. EKES przypomina, że polityka klimatyczna UE powinna wspierać przemiany w tych sektorach poprzez inwestycje i innowacje, ale z pewnością nie powinna przyspieszać ich upadku. Delokalizacja działalności produkcyjnej nie może w żadnym wypadku zastąpić polityki przeciwdziałania zmianie klimatu.

1.6. EKES jest zdania, że najlepszym czynnikiem sprzyjającym innowacji niskoemisyjnej są ramy regulacyjne ustalające wysoką cenę dwutlenku węgla (obecnie w wysokości ok. 7 EUR za tonę), tak aby wysłać bardzo wyraźny sygnał inwestorom, że w średnim okresie nie będzie już w Europie miejsca dla technologii wysokoemisyjnych.

1.7. EKES ma świadomość, że Unia Europejska jest jednym z podmiotów odgrywających wiodącą rolę na świecie w dziedzinie badań naukowych i innowacji dotyczących czystej energii, a także jednym z głównych dostawców finansowania publicznego w tej dziedzinie, na którą przeznaczają one środki w wysokości ponad 10 mld EUR. Badania i innowacje mają kluczowe znaczenie we wspieraniu konkurencyjności Europy i utrzymaniu jej wiodącej pozycji na świecie w dziedzinie zaawansowanych technologii energetycznych i rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej.

⁽¹⁾ COM(2016) 763 final.

1.8. EKES przyjmuje z zadowoleniem znaczenie, jakie przypisuje się obu końcom łańcucha innowacji, w którym program „Horyzont 2020” odgrywa kluczową rolę dzięki podejściu oddolnemu do finansowania na rzecz badań pionierskich za pośrednictwem Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych, a także dzięki szybszemu utworzeniu Europejskiej Rady ds. Innowacji, której celem jest wspomaganie przemysłu, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, w tworzeniu nowych rynków.

1.9. EKES pragnie lepiej zrozumieć projekty Komisji mające na celu wypróbowanie nowej koncepcji badań naukowych i innowacji ukierunkowanych na zadania. Zwłaszcza trzeba opisać bardziej szczegółowo proces wyłaniania i selekcji takich projektów.

1.10. EKES zaleca udział społeczeństwa obywatelskiego w nowej platformie energetyczno-badawczej, którą Komisja zamierza utworzyć w celu zgromadzenia specjalistów ds. energii reprezentujących dziedzinę nauk społecznych, a także nauk humanistycznych i ścisłych.

2. Streszczenie komunikatu Komisji Europejskiej

2.1. Komisja potwierdza swoje zamierzenie przyspieszenia przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną.

2.2. Aby zrealizować ten cel, przedstawia pakiet środków ustawodawczych oparty na trzech nadrzędnych celach:

- efektywność energetyczna przede wszystkim,
- Europa jako światowy lider w dziedzinie odnawialnych źródeł energii,
- zapewnienie konsumentom sprawiedliwych warunków.

2.3. W tych ramach Komisja przedstawia kompleksową strategię dotyczącą głównych środków politycznych, które UE może wdrożyć w celu zwiększenia inwestycji sektora prywatnego w innowacje w dziedzinie czystej energii:

- Ustanowienie mocnych i spójnych środków zachęty w odniesieniu do inwestycji sektora prywatnego w badania i rozwój czystych technologii energetycznych.
- Wdrożenie ukierunkowanych instrumentów finansowych, aby zmniejszyć ryzyko obciążające inwestycje sektora prywatnego w niesprawdzone, ale obiecujące czyste technologie energetyczne lub modele biznesowe związane z takimi technologiami, zwłaszcza ze względu na niepewność rynkową, technologiczną lub naukową.
- Ukierunkowanie finansowania przez Unię Europejską (UE) badań naukowych i innowacji (w szczególności za pośrednictwem programu „Horyzont 2020”).
- Rozwój ram regulacyjnych w celu ukierunkowania dotacji państw członkowskich w dziedzinie energii na energię niskoemisyjną, a nie paliwa kopalne.

2.4. W komunikacie Komisja określa cztery technologiczne obszary docelowe:

- Dekarbonizacja zasobów budynków w UE do 2050 r. Na budynki przypada 40 % zapotrzebowania na energię w UE, a prawie 75 % zasobów budynków w UE wymaga remontu pod względem efektywności energetycznej.
- Wzmacnianie przywództwa UE w dziedzinie odnawialnych źródeł energii oraz utrzymanie jej pozycji światowego lidera, jeżeli chodzi o te technologie.
- Opracowywanie przystępnych cenowo rozwiązań w zakresie magazynowania energii, zwłaszcza poprzez ponowne uruchomienie produkcji ogniw baterii w Europie.
- Promowanie elektromobilności poprzez rozwój tańszych akumulatorów o większym zasięgu, a także poprzez opracowanie rozwiązań dotyczących szybszego ładowania.

2.5. Komisja proponuje ponadto ułatwienie koordynowania wysiłków w zakresie innowacji w dziedzinie czystej energii wspólnie z miastami, regionami i państwami członkowskimi.

3. Uwagi ogólne

3.1. 30 listopada 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła bardzo treściwy pakiet środków pod nazwą „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, na który składa się szereg propozycji mających na celu reorganizację rynku energii, zwłaszcza energii ze źródeł odnawialnych, z myślą o wywiązaniu się z zobowiązań podjętych poprzez podpisanie porozumienia paryskiego w sprawie klimatu.

3.2. W porozumieniu paryskim UE zobowiązała się do ograniczenia swoich emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o 40 %. Ponadto w październiku 2014 r. ustaliła ramy swej polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 obejmujące dwa dalsze cele – 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej w 2020 r., a następnie przynajmniej 27 % w 2030 r., oraz 20 % i co najmniej 27 % więcej oszczędności energii w tych samych terminach.

3.3. W wielu opiniach EKES popierał konieczność przyspieszenia przejścia UE na konkurencyjną europejską gospodarkę niskoemisyjną, z poszanowaniem stanowiska i propozycji zgłaszanych przez społeczeństwo obywatelskie.

3.4. Apelując o „sprawiedliwą transformację”, EKES stale sprzeciwiał się przeciwstawianiu sobie zatrudnienia i ochrony środowiska. Oba te cele powinny być realizowane z taką samą determinacją.

3.5. EKES uważa, że polityka klimatyczna UE powinna wspierać przemiany w tych sektorach poprzez inwestycje i innowacje, ale z pewnością nie powinna przyspieszać ich upadku. Delokalizacja działalności produkcyjnej nie może w żadnym wypadku zastąpić polityki przeciwdziałania zmianie klimatu.

3.6. Dotychczas polityka UE dotycząca innowacji energetycznych kładła nacisk przede wszystkim na rozwój technologii, a pozostawiała na boku to, co jest naprawdę ważne dla obywateli: zaspokajanie ich potrzeb energetycznych, takich jak ogrzewanie, mobilność czy oświetlenie.

3.7. W komunikacie Komisja uznaje obecnie, że konsument musi znajdować się w centrum systemu energetycznego jako producent w ramach zdecentralizowanych sieci energetycznych lub jako podmiot domagający się konkurencyjnych rozwiązań niskoemisyjnych.

3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje taki rozwój sytuacji, ponieważ strategia innowacji działająca na rzecz obywateli rozpoczyna się od analizy ich potrzeb i postępowania w zakresie energii.

3.9. Komisja przedstawia w komunikacie szereg różnych instrumentów finansowania i instrumentów finansowych na potrzeby wspierania innowacji niskoemisyjnych. EKES popiera zamiar Komisji, by pobudzać dodatkowe inwestycje w całym łańcuchu wartości innowacji, lecz wyraża zaniepokojenie z powodu złożoności i różnorodności tego rodzaju pomocy, które sprawiają, że jest ona trudno dostępna, szczególnie dla bardzo małych przedsiębiorstw innowacyjnych lub władz lokalnych i regionalnych.

3.10. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący ustanowienia kompleksowego mechanizmu doradczego, aby pomóc inwestorom i podmiotom realizującym projekty, lecz apeluje o podjęcie wysiłków w celu uproszczenia oferty finansowej.

3.11. Fundusz innowacji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, Europejski Fundusz na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020, „InnovFin”, „InnoEnergy”, program „Horyzont 2020”, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) – trudno się w tych wszystkich możliwościach odnaleźć ⁽²⁾.

3.12. W opinii w sprawie technologii i innowacji w dziedzinie energii ⁽³⁾ EKES przypominał, że twórcami istotnych innowacji są nie podmioty wywodzące się z głównych sektorów przemysłu i przedsiębiorstw dominujących na rynku, ale wyspecjalizowane podmioty, np. z obszaru działania małych i średnich przedsiębiorstw.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera zamiar Komisji zmniejszenia udzielanych przez kilka państw członkowskich dotacji do ropy naftowej i węgla, ale przypomina, że trzeba antycypować przemiany w przemyśle i zaproponować alternatywne rozwiązania w zakresie szkolenia i zatrudnienia dla pracowników, których to dotknie, w szczególności w sektorze górnictwa.

⁽²⁾ Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 27.

⁽³⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 132.

4.2. Społeczna akceptacja transformacji sektora energetycznego, z punktu widzenia zatrudnienia, jest niezbędna, by uzyskać wsparcie polityczne państw członkowskich.

4.3. EKES jest zdania, że najlepszym czynnikiem sprzyjającym innowacji „niskoemisyjnej” są ramy regulacyjne ustalające wysoką cenę dwutlenku węgla (obecnie w wysokości ok. 7 EUR za tonę), tak aby wysłać bardzo wyraźny sygnał inwestorom, że w średnim okresie nie będzie już w Europie miejsca dla technologii wysokoemisyjnych.

4.4. Jedynie napomyka się o technologii wychwytywania i składowania CO₂ (CCS), choć Komisja uznaje ją za niezbędną do osiągnięcia celów wyznaczonych na rok 2050.

4.5. W związku z tym EKES wyraża zdziwienie faktem, że Komisja nie wyjaśnia, dlaczego narzędzia ustanowione w 2008 r. w celu propagowania stosowania technologii wychwytywania i składowania CO₂ w Europie nie zdały egzaminu.

4.6. EKES popiera dążenie Komisji do dekarbonizacji zasobów budynków w UE do 2050 r. Same tylko budynki odpowiadają za 40 % końcowego zapotrzebowania na energię w UE.

4.7. Termomodernizacja budynków to duże wyzwanie, ale EKES nie dostrzega, by w komunikacie Komisji określono konkretne narzędzia i środki wsparcia finansowego na potrzeby realizacji tego celu.

4.8. Istnieją rozwiązania techniczne (izolacja, energia ze źródeł odnawialnych stosowana do ogrzewania i produkcji ciepłej wody użytkowej) dla nowych budynków, często dzięki szczegółowym przepisom państw członkowskich co do charakterystyki termicznej, lecz pomoc na rzecz termomodernizacji istniejących budynków jest ciągle niewystarczająca, choć mieszkania energochłonne zajmują często rodziny w najtrudniejszej sytuacji.

4.9. Jeśli chodzi o sektor transportu – kolejny sektor o dużej intensywności emisji dwutlenku węgla – EKES popiera cele Komisji, ale ma wątpliwości co do kilku elementów:

- Faktycznie niezbędne jest, by rozwijać elektromobilność poprzez produkcję ogniw baterii w Europie i wprowadzenie magazynowania do systemów elektrycznych, jednak EKES zastanawia brak w komunikacie uregulowań wykonawczych czy finansowych umożliwiających rozbudowę punktów ładowania pojazdów elektrycznych w ramach sieci dróg i autostrad w Unii, choć jest to niezbędne do promowania pojazdów elektrycznych.
- Z myślą o uzupełnieniu środków odnoszących się do innowacji technologicznych umożliwiających dekarbonizację sektora transportu EKES zachęca Komisję do zwrócenia uwagi na drogowy transport towarowy i do promowania rozwiązań intermodalnych dzięki rozwojowi transportu kombinowanego kolejowo-drogowego oraz przewozów towarowych śródlądowymi drogami wodnymi. Pożądane jest także zachęcanie do zmiany transportu i przejścia od samochodów osobowych do transportu publicznego.

4.10. Jeśli chodzi o finansowanie innowacji, EKES uważa, że istotną rolę może odegrać finansowanie społecznościowe. Finansowanie społecznościowe jest sektorem prężnie się rozwijającym (wkrótce jego wartość przebijie kapitał wysokiego ryzyka) i umożliwia obywatelom bezpośrednie włączenie się w proces innowacji w dziedzinie czystej energii.

4.11. EKES zachęca Komisję do promowania finansowania społecznościowego i skierowania funduszy z niego pochodzących na cztery dziedziny technologiczne, które uważa ona za priorytetowe (odnawialne źródła energii, rozwiązania w zakresie magazynowania, elektromobilność, budownictwo mieszkaniowe plusenergetyczne).

Bruksela, dnia 1 czerwca 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 »Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych – ważny krok w kierunku mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych«”

[COM(2016) 766 final]

(2017/C 288/12)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.1.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	150/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie europejskiej strategii na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych [COM(2016) 766] (zwanej dalej „strategią”) i ambitny cel dotyczący wdrożenia pierwszego zestawu usług (usług dnia 1) w 2019 r., a następnie opracowania drugiego zestawu usług (usług dnia 1.5).

1.2. EKES odnotowuje wiele potencjalnych korzyści wynikających z realizacji strategii, w tym bardziej efektywny transport pasażerski i towarowy, odbywający się także w ramach transeuropejskiej sieci transportowej, zwiększoną efektywność energetyczną, zmniejszenie emisji i mniejsze ryzyko wypadków w sektorze transportu drogowego. Strategia stanowi ważny krok w kierunku rozwoju współpracujących inteligentnych systemów transportowych (C-ITS), a w rezultacie także mobilności pojazdów zautomatyzowanych. EKES popiera ten projekt i odnotowuje wysoki poziom współpracy między różnymi sektorami, takimi jak transport, energia i telekomunikacja, niezbędnej do wdrożenia cyfrowych systemów transportowych obejmujących infrastrukturę, pojazdy i innowacyjne usługi.

1.3. EKES docenia wartość dodaną usług C-ITS dnia 1 i dnia 1.5 dla mobilności, w szczególności w odniesieniu do systemów przewozu osób i transportu towarowego, w tym systemów dystrybucji, oraz odnotowuje kilka trwających projektów testowych w aglomeracjach europejskich, które wychodzą poza zakres strategii i już dotyczą testowania automatycznych pojazdów do przewozu osób. W tym kontekście EKES odnotowuje również znaczenie, jakie przywiązuje się w strategii do unikania tzw. efektów odbicia, takich jak wzrost ruchu i emisji, dzięki środkom na rzecz uwzględnienia pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych w planowaniu mobilności i logistyki zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz promowaniu transportu publicznego.

1.4. EKES odnotowuje również pozytywne skutki dla poziomu kompetencji informatycznych, rozwoju nowych umiejętności oraz poprawy konkurencyjności branż związanych z przetwarzaniem danych, a także przemysłu motoryzacyjnego i sektora transportu w UE, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

1.5. EKES zwraca również uwagę na znaczenie ochrony prywatności i danych osobowych; kwestia ta została już poruszona w opinii EKES-u dotyczącej dyrektywy w sprawie inteligentnych systemów transportowych ⁽¹⁾. EKES podkreśla, że dane z C-ITS powinny być wykorzystywane wyłącznie na potrzeby C-ITS i nie powinny być przechowywane ani wykorzystywane do innych celów, chyba że za zgodą użytkownika. Zdaniem EKES-u niezwykle ważne jest, by jasno to stwierdzić przez prawnie wiążące przepisy, co pozwoli zbudować zaufanie do tego systemu i zachować zgodność z prawodawstwem UE, w tym z art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽²⁾.

1.6. EKES podkreśla znaczenie wspólnych standardów i transgranicznej interoperacyjności dla urzeczywistnienia wewnętrznego rynku cyfrowego i zapewnienia efektywnego transportu transgranicznego.

1.7. EKES podkreśla, że ważne jest, aby podczas wdrażania strategii pozostawić możliwość przyjmowania rozwiązań lokalnych czy dostosowanych do potrzeb danego przedsiębiorstwa, także, tam gdzie jest to odpowiednio uzasadnione i proporcjonalne, kosztem ogólnych wymogów co do gwarancji interoperacyjności i przejrzystości, jeżeli rozwiązania takie wnoszą wartość dodaną. Analogicznie wymogi dotyczące standaryzacji i przejrzystości nie mogą być wdrażane w sposób utrudniający innowacje.

1.8. EKES zwraca uwagę na znaczenie wysokich standardów bezpieczeństwa służących zapobieganiu łamaniu zabezpieczeń i atakom cybernetycznym oraz wysokich standardów ochrony danych i skutecznej oceny zgodności. Z tych samych powodów specjalne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa często będą musiały być traktowane jako poufne.

1.9. Realizacja strategii może być bardzo trudnym procesem, w ramach którego wybrana metoda koordynacji będzie wymagała stałej komunikacji, monitorowania i działań następczych ze strony Komisji. Budowanie zaufania, zarówno wśród partnerów biorących udział w procesie wdrażania, jak i w odniesieniu do ogółu społeczeństwa, w tym konsumentów, może mieć decydujące znaczenie dla pomyślnego wdrożenia strategii. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na prawa osób niepełnosprawnych do integracji, zgodnie z przyjętą w 2006 r. Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. EKES przypomina, że jego powiązania ze społeczeństwem obywatelskim mogą sprawić, że byłby on wartościowym partnerem w dialogu na temat wdrażania strategii.

1.10. Jeżeli chodzi o środki legislacyjne wspomniane w strategii, EKES podkreśla, że należy unikać nadmiernie nakazowego podejścia. Interoperacyjność i wspólne normy nie mogą zatem stać się celem samym w sobie, ale powinny mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy pełnią funkcję wnoszącą wartość dodaną i nie utrudniają innowacji ani koniecznego rozwiązywania konkretnych problemów na poziomie lokalnym lub na szczeblu przedsiębiorstwa.

1.11. Strategia obejmuje pierwszy etap wdrażania C-ITS, który będzie miał stosunkowo ograniczony wpływ na zatrudnienie i warunki pracy (usługi dnia 1 i dnia 1.5). Wydaje się prawdopodobne, że w dalszej kolejności nastąpi rozwój automatyzowanych pojazdów, co będzie miało bardziej znaczący wpływ na siłę roboczą. Z tego względu, a także w celu stworzenia klimatu wzajemnego zaufania, Komitet uważa, że istotne jest rozpoczęcie dialogu społecznego na wczesnym etapie, by zająć się mogącymi się pojawić kwestiami związanymi z zatrudnieniem i warunkami pracy.

1.12. EKES podkreśla, że należy pilnie wykonać kolejny krok w kierunku wdrożenia współpracujących inteligentnych systemów transportowych (C-ITS), czyli rozwoju systemów obejmujących także komunikację pojazd–pojazd oraz zarządzanie ruchem. Testowanie projektów i planowanie legislacyjne wydają się już być daleko posunięte w państwach członkowskich posiadających przemysł motoryzacyjny i zdaniem EKES-u czas ma zasadnicze znaczenie, o ile UE chce odgrywać znaczącą rolę w promowaniu europejskich wysiłków w tym zakresie.

1.13. Platforma C-Roads, utworzona w październiku 2016 r., ma pełnić istotną rolę we wdrażaniu strategii. Do tej pory nie wszystkie państwa członkowskie przyłączyły się do niej. EKES jest zdania, że wszystkie państwa członkowskie powinny niezwłocznie przystąpić do tego organu.

1.14. EKES docenia gotowość Komisji do wspierania wdrażania poprzez wsparcie finansowe. W tym kontekście EKES zwraca także uwagę na konieczność zapewnienia swobody odpowiedniego planowania środków wdrożeniowych na szczeblu przedsiębiorstw, zważywszy między innymi na ograniczenia finansowe w sektorze transportu drogowego towarów.

1.15. EKES ubolewa nad brakiem jasnego harmonogramu dla usług dnia 1.5 i późniejszych. Ubolewa też nad brakiem oceny skutków. Sprawozdawczość platformy C-ITS obejmuje elementy, które umożliwiają ocenę niektórych aspektów strategii, lecz zdaniem EKES-u nie jest to wystarczające.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE (Dz.U. L 207 z 6.8.2010, s. 1) oraz Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 85.

⁽²⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, Polskie wydanie specjalne, rozdział 13, tom 15 s. 355; Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1 i Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90.

2. Kontekst

2.1. Komunikat Komisji „Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych” (C-ITS) [COM(2016) 766] (zwana dalej „strategią”) jest ściśle powiązany z priorytetami politycznymi Komisji, w szczególności z agendą jednolitego rynku na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji, jednolitym rynkiem cyfrowym i strategią na rzecz unii energetycznej. Strategia ta została przedstawiona jako część tzw. pakietu zimowego obejmującego głównie propozycje dotyczące kształtu rynku wewnętrznego energii elektrycznej, efektywności energetycznej i paliw odnawialnych.

2.2. Strategia nie dotyczy bezpośrednio kwestii energetycznych. Dotyczy ona przede wszystkim rozwoju współpracujących systemów transportowych oraz związanych z tym aspektów praktycznych i prawnych, w tym rozwoju samochodów połączonych czy pojazdów automatycznych oraz infrastruktury. Wiąże się ona również z wdrażaniem cyfrowego rynku wewnętrznego i europejskiej strategii na rzecz mobilności niskoemisyjnej.

2.3. W strategii podkreśla się potencjał rozwoju C-ITS w kontekście zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu z wielkim potencjałem rynkowym i możliwościami tworzenia miejsc pracy. Wartość dodana płynąca z działania na poziomie UE wynika z tego, że większy rynek stosujący wspólne standardy pozwala zwiększyć wolumen rynkowy. Rozwój C-ITS to pierwszy krok w kierunku zautomatyzowanych pojazdów. Usługi C-ITS mają opierać się na wspólnych normach i mają zostać wdrożone do 2019 r., a także w następnych latach. Są oparte na komunikacji pojazd–pojazd i pojazd–infrastruktura oraz nie oznaczają rezygnacji z obecności kierowcy.

2.4. W strategii określono szereg usług C-ITS, które można wdrożyć natychmiast (lista usług dnia 1), i dodatkowych usług, które zostałyby wdrożone w drugiej fazie, gdyż pełne specyfikacje lub normy mogą nie być gotowe do wdrożenia przed 2019 r. (lista usług C-ITS dnia 1.5). Lista usług C-ITS dnia 1 obejmuje powiadomienia o niebezpiecznej lokalizacji oraz zastosowania oznakowania, zaś lista usług C-ITS dnia 1.5 obejmuje funkcje takie jak informacje na temat stacji paliw i ładowania, zarządzanie parkowaniem (na ulicy i poza ulicą) i informacje w tym zakresie, informacje dotyczące systemów „parkuj i jedź”, nawigację pojazdów połączonych i współpracujących do i z miasta, informacje o ruchu i inteligentne wytyczanie tras.

2.5. Strategia podkreśla międzysektorowy charakter wdrażania C-ITS, które dotyczy wszystkich rodzajów transportu, przemysłu i telekomunikacji. Ułatwienie transportu wynikające z realizacji strategii nie może prowadzić do natężenia transportu i zwiększenia emisji.

2.6. Podejmie się szereg konkretnych działań w celu realizacji strategii. Obejmują one następujących osiem dziedzin:

- Wdrożenie na szeroką skalę w 2019 r. co najmniej usług dnia 1 poprzez działania podejmowane przez państwa członkowskie, władze lokalne, producentów pojazdów, zarządców dróg i sektor inteligentnych systemów transportowych (ITS) przy wykorzystaniu pomocy finansowej (instrument „Łącząc Europę”, EFIS, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne). Usługi C-ITS dnia 1.5 i dalszy rozwój C-ITS nie są jeszcze odpowiednio zaawansowane i ich rozwój będzie w miarę możliwości wspierany przez Komisję w ramach programu „Horyzont 2020” oraz przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, zaś lista usług będzie aktualizowana poprzez kontynuację procesu działania platformy C-ITS.
- Realizacja wspólnej polityki bezpieczeństwa i certyfikacji w drodze współpracy między Komisją a wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami. Będzie ona również stanowić podstawę radzenia sobie z wyższym poziomem usług (komunikacja pojazd–pojazd oraz pojazd–infrastruktura). Komisja przeanalizuje rolę i zadania europejskiego modelu zaufania C-ITS i ewentualne przyjęcie przez Komisję funkcji zarządzania.
- Oferowanie użytkownikom końcowym jasnych i zrozumiałych warunków przez usługodawców C-ITS. Komisja opublikuje pierwszy zestaw wytycznych w zakresie ochrony prywatności w 2018 r., zaś inicjatywy w zakresie wdrażania C-ITS powinny informować użytkowników końcowych i wzbudzać wśród nich zaufanie, wykazać wartość dodaną wykorzystywania danych osobowych i konsultować się z unijnymi organami ds. ochrony danych w celu opracowania wzoru oceny skutków w zakresie ochrony danych.
- Podjęcie przez Komisję i zainteresowane strony środków w celu zapewnienia funkcjonowania komunikacji w paśmie częstotliwości udostępnionym przez Komisję.
- Wykorzystanie platformy C-Roads do koordynacji wdrażania C-ITS na poziomie operacyjnym, w tym badań i zatwierdzania. Zachęca się kolejne państwa członkowskie do przyłączenia się do platformy.

- Opracowanie i opublikowanie przez inicjatywę C-ITS procesu oceny zgodności dla usług C-ITS dnia 1. Komisja opracuje wzór dla tego procesu.
- Przyjęcie do 2018 r. przez Komisję na mocy dyrektywy w sprawie inteligentnych systemów transportowych aktów delegowanych dotyczących ciągłości i bezpieczeństwa usług C-ITS, wdrożenia w praktyce ogólnego rozporządzenia o ochronie danych w obszarze C-ITS, a także dotyczących podejścia opartego na komunikacji hybrydowej oraz interoperacyjności i procesów oceny zgodności.
- Rozwijanie przez Komisję współpracy międzynarodowej w dziedzinie C-ITS.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem odnosi się do omawianej strategii i zauważa liczne potencjalnie pozytywne skutki jej pomyślnego wdrożenia, takie jak bardziej efektywny transport zarówno pasażerów, jak i towarów, zwiększenie efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz rozwój gospodarki cyfrowej.

3.2. Strategia ta powiązana jest z kilkoma ważnymi realizowanymi obecnie strategiami, a mianowicie strategią jednolitego rynku cyfrowego, strategią na rzecz unii energetycznej oraz europejską strategią na rzecz mobilności niskoemisyjnej, które wszystkie zostały przyjęte z zadowoleniem przez EKES. EKES popiera także podejście międzysektorowe przyjęte w strategii i nowy wymiar, jaki wnosi to do polityki transportowej.

3.3. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na związek ze strategią na rzecz cyfryzacji przemysłu europejskiego w odniesieniu do współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych pojazdów, co jest kwestią priorytetową dla zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu. Wartość potencjału rynkowego związanego z takimi pojazdami szacuje się na „dziesiątki miliardów euro rocznie, a nowe miejsca pracy można liczyć w setkach tysięcy”. EKES uważa, że powinien w tym kontekście powtórzyć swoje stanowisko wyrażone w opinii TEN/574 w sprawie strategii dotyczącej jednolitego rynku cyfrowego, że powoływanie się na możliwe wyniki tego rodzaju mogłoby powodować niepotrzebne ryzyko, a w najgorszym wypadku negatywnie wpłynąć na zaufanie, w szczególności w przypadku takim jak ten, kiedy pomyślne wdrożenie strategii zależy w dużej mierze od zainteresowania państw członkowskich, władz lokalnych, sektora motoryzacyjnego i innych zainteresowanych stron.

3.4. EKES zwraca również uwagę na znaczenie strategii dla efektywnej mobilności, w tym mobilności w miastach, oraz pierwszego i ostatniego odcinka transportu towarów i osób.

3.5. EKES przywiązuje również wagę do transgranicznej interoperacyjności usług, które mają zostać wdrożone w celu zapewnienia sprawnego przepływu ruchu w połączeniach transgranicznych. Zarówno usługi obecnie dostępne (usługi C-ITS dnia 1), jak i usługi prawie gotowe do wprowadzenia i te, które mają być gotowe do wdrożenia od 2019 r., choć nie do końca na szeroką skalę (usługi C-ITS dnia 1.5), będą bardzo pomocne dla efektywnej realizacji sieci TEN-T, w szczególności korytarzy sieci bazowej TEN-T.

3.6. Mając na uwadze fakt, że strategia jest przedstawiana jako część pakietu zimowego dotyczącego polityki energetycznej, EKES przyjąłby z zadowoleniem nie tylko powtórzenie dobrze znanych danych liczbowych dotyczących udziału transportu drogowego w emisjach, ale także informacje na temat oczekiwanych skutków strategii w postaci poprawy efektywności energetycznej i ograniczenia emisji.

3.7. Strategia będzie w znacznym stopniu realizowana metodą współpracy, z udziałem Komisji, państw członkowskich, władz lokalnych i przemysłu. Komisja zamierza wykorzystać platformę C-Roads uruchomioną w październiku 2016 r., do której należy obecnie 12 państw członkowskich UE, w celu koordynacji procesu wdrażania, badania i zatwierdzenia usług C-ITS, by zapewnić interoperacyjność oraz opracowywać badania systemu. Komisja będzie wspierać ten kierunek poprzez uruchomienie procesu oceny zgodności. EKES zgadza się z tym, że funkcja koordynacji jest niezbędna dla udanego wdrożenia, ale ubolewa nad faktem, że nie wszystkie państwa członkowskie przystąpiły do platformy C-Roads, która wydaje się mieć znaczne niedociągnięcia w zakresie zdolności do działania jako skuteczne forum koordynacji (obecnie osiem państw członkowskich jest członkami głównymi, a cztery stowarzyszonymi). EKES proponuje zatem, by Komisja jak najszybciej zastosowała naciski na szczeblu politycznym na państwa członkowskie, aby zapewnić pełne uczestnictwo w platformie.

3.8. EKES docenia fakt, że Komisja zamierza podjąć działania w celu zapewnienia spójności szeregu istotnych punktów. Przykładowo w 2017 r. opublikuje ona wytyczne dotyczące europejskiej polityki bezpieczeństwa i certyfikacji C-ITS, zaś w 2018 r. wytyczne dotyczące ochrony danych. Komisja zarezerwuje także dla usług C-ITS pasmo częstotliwości wykorzystywane obecnie na bezpieczne usługi w ramach Europejskiej Normy Telekomunikacyjnej⁽³⁾. EKES odnotowuje jednakże, że w stosownych przypadkach Komisja rozważy także przyjęcie w 2018 r. aktów delegowanych na mocy dyrektywy 2010/40/WE. Dotyczyłyby one bezpieczeństwa inteligentnych systemów transportowych (ITS), ochrony danych, podejścia opartego na komunikacji i interoperacyjności. Ponadto mogą zostać przyjęte przepisy dotyczące ciągłości usług ITS oraz oceny zgodności. EKES ubolewa nad tym, że nic nie wskazuje, na jakiej podstawie Komisja zdecyduje, czy przyjmując przepisy prawne czy poprzestać na wytycznych, które nie są prawnie wiążące. W odniesieniu do planów Komisji dotyczących przyjmowania aktów delegowanych na mocy dyrektywy 2010/40/UE w sprawie ITS, EKES przypomina, jak już wskazał we wcześniejszej opinii w sprawie tej dyrektywy, że trzeba przestrzegać określonych w art. 290 TFUE ograniczeń dotyczących przyjmowania takich aktów. EKES podkreśla także pilną potrzebę przedłużenia siedmioletniego okresu upoważnienia do przyjmowania aktów delegowanych na mocy dyrektywy 2010/40/UE, jako że uprawnienie to wygasa w sierpniu 2017 r.

3.9. EKES popiera dążenia do zapewnienia międzysektorowego i wielopoziomowego zaangażowania wszystkich podmiotów związanych z wdrożeniem usług C-ITS, czyli państw członkowskich, władz lokalnych, producentów pojazdów oraz przewoźników. Pomyślnie uwzględnienie tych elementów w działaniach związanych z wdrożeniem mogłoby stworzyć możliwość budowy zaufania do nowych usług i zapewnić im dobry start. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na prawa osób niepełnosprawnych do integracji, zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, przyjętą 13 grudnia 2006 r.

3.10. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja przywiązuje znaczenie do używania jasnego i zrozumiałego języka we wszystkich relacjach z użytkownikami końcowymi i że uznała to za ważny środek pozwalający na zdobycie zaufania do oferowanych usług. Ustawodawstwo powinno być zgodne z zasadami programu lepszego stanowienia prawa.

3.11. EKES podkreśla również znaczenie unikania zbyt nakazowego podejścia we wdrażaniu strategii. Ważne jest, by istniała swoboda przyjmowania równoległych lub ukierunkowanych rozwiązań w celu osiągnięcia szczególnych celów lub z myślą o innowacjach. Zbyt szczegółowe i nieelastyczne wymogi mogą tu być przeszkodą i w związku z tym przynosić efekt przeciwny do zamierzonego.

3.12. EKES z zadowoleniem odnotowuje znaczenie, jakie przywiązuje się do finansowania, a także gotowość Komisji do zapewnienia środków finansowych z funduszy UE – takich jak instrument „Łącząc Europę”, EFIS i europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – na potrzeby wdrożenia dostępnych już pod względem operacyjnym usług C-ITS. Odnotowuje także gotowość Komisji do finansowania w ramach programu „Horyzont 2020” usług, które wciąż znajdują się na etapie rozwoju. EKES podkreśla znaczenie dokonywania oceny wartości dodanej projektów, aby zapewnić jak najlepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów. W tym kontekście EKES odnotowuje również silną konkurencję w sektorze transportu drogowego towarów, na co szczególnie zwrócono uwagę w strategii, i co powoduje, że konieczna jest przewidywalność i możliwość długoterminowego planowania inwestycji niezbędnych do wprowadzenia lub modernizacji elementów C-ITS.

3.13. W części wprowadzającej strategii szczególną uwagę zwraca się na rozwój zautomatyzowanego kierowania pojazdami, które do poruszania się nie wymagają interwencji kierowcy. Niemniej EKES wnioskuje, że strategia nie idzie dalej niż wdrożenie komunikacji pojazd–pojazd i pojazd–infrastruktura. Usługi dnia 1, które mają zostać wdrożone w 2019 r., będą dotyczyły powiadamiania o niebezpiecznej lokalizacji i zastosowania oznakowania, podczas gdy usługi dnia 1.5 dotyczą planowania podróży, informacji na temat stacji paliw i ładowania, informacji o parkowaniu itd. Zdaniem EKES-u w tym przypadku nie występują zatem istotne kwestie odpowiedzialności za błędy systemowe lub nieprawidłowe funkcjonowanie, czy też ważne problemy społeczne pojawiające się w sytuacji, gdy pracownicy są zastępowani przez roboty, jako że usługi, o których mowa w strategii, będą świadczone i nadzorowane przez człowieka. Jednak już w tym kontekście EKES pragnie podkreślić, że przy opracowywaniu systemów C-ITS, w tym w pełni zautomatyzowanych pojazdów, szczególną uwagę należy zwrócić na potrzeby osób niepełnosprawnych.

3.14. EKES z zadowoleniem odnotowuje spójność planowanego wdrażania strategii zapewnioną dzięki przekrojowej wizji roli C-ITS w systemie transportowym, uwzględniającej synergię między różnymi formami transportu oraz poprawę możliwości planowania mobilności czy logistyki transportu dzięki niektórym usługom C-ITS i rozwijaniu różnych umiejętności.

⁽³⁾ Decyzja Komisji 2008/671/WE (Dz.U. L 220 z 15.8.2008, s. 24).

3.15. EKES odnotowuje również analizę kosztów i korzyści przedstawioną w styczniu 2016 r. w sprawozdaniu końcowym platformy C-ITS, w której przewiduje się możliwy rezultat pomyślnego wdrożenia usług dnia 1 w okresie od 2018 do 2030 r. Zakłada się, że korzyści znacznie przewyższą koszty w ujęciu rocznym w stosunku 3 do 1, jeśli ocenić cały okres. W analizie stwierdza się również, że korzyści zaczną narastać od pięciu do dziesięciu lat po dokonaniu początkowych inwestycji, a oczekiwany wynik zależy od powszechnego wykorzystywania tych usług. Niemniej EKES ubolewa nad tym, że Komisja nie przeprowadziła analizy kosztów i korzyści strategii.

3.16. EKES ponownie podkreśla, jak ważne jest utrzymanie aktywnego i stałego nacisku na proces wdrożenia, aby uniknąć powtórzenia się sytuacji nieskutecznego jak dotąd wdrażania europejskiego systemu elektronicznego pobierania opłat drogowych, o którego wprowadzeniu zdecydowano w 2004 r. i który do tej pory nie został wdrożony, pomimo ponawianych wysiłków.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES odnotowuje wzmiankę o powiązaniu między samochodami połączonymi a europejskimi systemami nawigacji satelitarnej EGNOS i GALILEO oraz podkreśla, że zdolność pojazdów do komunikowania się z systemami nawigacji satelitarnej musi być neutralna pod względem technologicznym, a tym samym powinna istnieć możliwość połączenia się ze wszystkimi systemami nawigacji satelitarnej, choć tam gdzie to możliwe, należy preferować systemy europejskie.

4.2. EKES podkreśla znaczenie rozpoczęcia na wczesnym etapie dialogu z partnerami społecznymi, w celu stworzenia atmosfery zaufania i przejrzystości. Zdaniem EKES-u ma to fundamentalne znaczenie już na obecnym etapie wdrażania C-ITS, kiedy wydaje się, że nie będzie to miało wpływu na warunki społeczne i/lub warunki zatrudnienia lub że wpływ ten będzie nieznaczny. Jest to ważne dla stworzenia klimatu zaufania zważywszy, że wprowadzenie automatycznych samochodów będzie miało o wiele bardziej znaczące skutki. Również w tym kontekście EKES zwraca uwagę na znaczenie prywatności i konieczność zapewnienia, że dane dotyczące prywatności nie będą wykorzystywane bez zgody do celów innych niż C-ITS. Należy opracować w tym względzie wyraźne i prawnie wiążące ramy.

4.3. EKES z zadowoleniem odnotowuje uwagę poświęconą bezpieczeństwu, w tym ryzyku łamania zabezpieczeń i ataków cybernetycznych. Zdaniem EKES-u jest to bardzo istotna kwestia i niezwykle ważne jest, by jednakowo wysokie standardy bezpieczeństwa były stosowane we wszystkich państwach członkowskich i w ewentualnych ustaleniach dotyczących współpracy z państwami trzecimi. EKES zwraca uwagę na to, że obowiązek jawności działań związanych z bezpieczeństwem może podważyć sens istnienia takich systemów.

4.4. EKES podkreśla znaczenie zachowania ciągłości podczas wdrażania systemów łączności, by uniknąć, na ile to możliwe, zmarnowanych inwestycji.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona)***[COM(2016) 861 final – 2016-379-COD]***Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylającego dyrektywę 2005/89/WE***[COM(2016) 862 final – 2016-377-COD]***Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (wersja przekształcona)***[COM(2016) 863 final – 2016-378-COD]***Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (wersja przekształcona)***[COM(2016) 864 final – 2016-380-COD]”*

(2017/C 288/13)

Sprawozdawca: **Alfred GAJDOSIK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.1.2017 Rada Unii Europejskiej, 19.1.2017
Podstawa prawna	Art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	185/2/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące nowej struktury rynku, rozporządzenia w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń i nowej organizacji współpracy organów regulacji energetyki. Jest to kolejny etap przechodzenia od krajowych rynków regulowanych w kierunku opartego na rynku podejścia do energii elektrycznej w UE, które gwarantuje bezpieczeństwo dostaw o możliwie najniższych kosztach w sposób odpowiadający głównym interesom wszystkich europejskich konsumentów energii elektrycznej, w tym podmiotów przemysłowych, komercyjnych i mieszkaniowych. Uda się to jednak osiągnąć jedynie przy większej elektryfikacji gospodarki, co jest najskuteczniejszą i najelastyczniejszą formą urzeczywistnienia tego celu.

1.2. Zgodnie z wcześniejszymi opiniami Komitet podkreśla, że dobrze funkcjonujące rynki energii elektrycznej są warunkiem realizacji celów unii energetycznej⁽¹⁾. EKES zgadza się z poglądem Komisji, że aby rynek dobrze funkcjonował, konieczne są istotne zmiany w strukturze rynku, szczególnie ze względu na coraz większe wykorzystanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁽²⁾. Integracja energii ze źródeł odnawialnych na istniejącym rynku nie będzie

⁽¹⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 84, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 117.

⁽²⁾ Zob. także opinia TEN/626 w sprawie stanu unii energetycznej w 2016 r. (zob. s. 100 niniejszego Dziennika Urzędowego).

pomocna. Potrzebny jest nowy rynek. Komitet uważa, że ogólny zarys pakietu dotyczącego struktury rynku stanowi odpowiednią reakcję na potrzebę tych zmian i toruje drogę do racjonalnej pod względem kosztów i wykonalnej pod względem finansowym transformacji energetyki.

1.3. EKES docenia ogólne podejście przyjęte w pakiecie dotyczącym struktury rynku, a zwłaszcza cele polegające na tym, aby konsumenci byli centralnym elementem rynku energii, cele zwiększania dostaw energii elektrycznej i wspierania współpracy regionalnej. Odpowiednie dostosowanie zasad rynkowych i ram regulacyjnych jest ważnym krokiem w kierunku stabilnych dostaw czystej energii dla wszystkich europejskich konsumentów po jak najniższych cenach. Niemniej w kilku aspektach nadal można jeszcze uzyskać poprawę. Potrzebne są zwłaszcza bardziej szczegółowe przepisy ⁽³⁾.

1.4. Dekarbonizacja jest jednym z celów strategicznych unii energetycznej, dlatego też należy wspierać dążenie do zwiększenia inwestycji w dekarbonizację rynku energii elektrycznej. Jednak najlepszym sposobem na osiągnięcie tego celu jest stworzenie równych i uczciwych warunków rynkowych, korzystnych zarówno dla konsumentów, jak i dla przejścia na zieloną gospodarkę. Pełna internalizacja kosztów zewnętrznych konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej, obejmująca szkody związane ze zmianą klimatu i szkody dla zdrowia ludzkiego, ma kluczowe znaczenie dla efektywnej i skutecznej dekarbonizacji. Odpowiednie opodatkowanie jest najlepszym sposobem ukierunkowywania inwestycji na zieloną energię elektryczną.

1.5. EKES zdecydowanie popiera wprowadzenie zapisu, że wszyscy konsumenci, w tym przemysł, przedsiębiorstwa handlowe i gospodarstwa domowe, mają prawo do produkcji i magazynowania energii oraz handlu nią, a także że lokalne społeczności energetyczne mają prawo do wspierania, rozwijania lub wynajmowania sieci społecznościowych. Potrzebne są jednak bardziej szczegółowe przepisy, by umożliwić egzekwowanie tych praw i usunięcie istniejących przeszkód (dostęp do sieci, nieuczciwe i nieproporcjonalne opłaty sieciowe, bariery prawne i administracyjne itp.).

1.6. Ponadto celem musi być, aby europejscy konsumenci mieli szansę w pełni uczestniczyć w całym rynku energii elektrycznej, a tym samym w handlu energią elektryczną i w jej dostawach. W propozycjach Komisji brakuje szczegółowych zasad umożliwiających stworzenie niezbędnych warunków w tym celu. Należy rozbudować zdecentralizowane systemy obrotu i struktury handlowe, które umożliwią bezpośredni handel nawet małymi jednostkami energetycznymi. Decentralizacja dostaw energii elektrycznej i obrotu nią, choć jest warunkiem pełnego udziału konsumentów w rynku, nie oznacza rozdrobnienia europejskiego rynku energii elektrycznej.

1.7. Wprawdzie Komisja prawidłowo odnosi się do celu, jakim jest umocnienie rynków krótkoterminowych, jednak w dłuższej perspektywie nie wystarczy to, aby oprzeć inwestycje w energię elektryczną ze źródeł odnawialnych na mechanizmach rynkowych. W tym celu w przypadku energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych musi istnieć możliwość obrotu nią na rynkach zdecentralizowanych poprzez opcje transakcji terminowych typu *forward* i *futures*, co stanie się możliwe jedynie pod warunkiem, że będzie się odbywał handel produktami bilansującymi przy wykorzystaniu rozwiązań zapewniających elastyczność.

1.8. Ponieważ problemem w wielu państwach europejskich nie jest dziś brak zdolności wytwórczych, ale nadwyżka tych zdolności, mechanizm zdolności wytwórczych dla konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej powinien być wykorzystywany jedynie jako rozwiązanie krótkoterminowe, jeśli produkty bilansujące nie są w stanie zapewnić niezbędnego bezpieczeństwa dostaw przy uwzględnieniu stabilności inwestycji dla wszystkich uczestników rynku.

1.9. EKES przypomina, że w przyszłej polityce na rzecz społeczeństwa niskoemisyjnego należy wziąć pod uwagę problem ubóstwa energetycznego. Prosumpcja może być jednym ze sposobów, jak rozwiązać ten problem, o ile konsumentom podatnym na zagrożenia umożliwi się dostęp do niezbędnego kapitału poprzez pożyczki ze środków publicznych lub dzięki pomocy gmin, regionów lub innych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe.

1.10. EKES podkreśla, że biorąc pod uwagę typowo mniejszą wielkość produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i z kogeneracji w elektrociepłowniach, coraz ważniejsze stają się dobrze funkcjonujące, nowoczesne i inteligentne sieci dystrybucyjne. Krajowe przepisy muszą umożliwiać podejmowanie niezbędnych inwestycji i zachęcać do nich operatorów sieci. Konieczne są również inwestycje w poprawę wzajemnych połączeń krajowych sieci energetycznych. Wszystkie te inwestycje przyczynią się do zapewnienia dostaw energii i stworzą nowe miejsca pracy w Europie.

⁽³⁾ Zob. także opinia TEN/624 w sprawie pakietu dotyczącego czystej energii dla wszystkich (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

1.11. EKES zaznacza, że cel, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w kontekście rynkowym i przy zapewnieniu centralnej roli konsumentów, wymaga intensywnego wykorzystania ICT (technologii informacyjno-komunikacyjnych), nowych metod planowania i nowych narzędzi eksploatacji systemu elektrycznego, które razem wzięwszy umożliwiają zidentyfikowanie w czasie rzeczywistym potrzeb konsumentów i sieci, co z kolei zakłada duże inwestycje w badania, rozwój i innowacje (zob. pkt 3.13).

1.12. Jeśli chodzi o elastyczność, elektromobilność, magazynowanie i inne możliwości z zakresu bilansowania, EKES popiera stanowisko Komisji, aby nadać niezależnym uczestnikom rynku przywilej rozwijania tych ważnych sektorów rynku, zanim pozwoli się operatorom sieci na przyjęcie roli zarządcy lub operatora danych instalacji.

2. Treść komunikatu Komisji

2.1. W proponowanym pakiecie Komisja podkreśla, że osiągnięcie celów unii energetycznej zakłada gruntowną reformę rynku energii elektrycznej. Integracja energii ze źródeł odnawialnych na istniejącym rynku nie będzie pomocna. Potrzebny jest nowy rynek.

2.2. Komisja Europejska formułuje nową politykę rynkową w oparciu o dwie zasady:

- Należy wdrożyć nowe zasady rynkowe, które będą odzwierciedlać główne cechy energii ze źródeł odnawialnych – decentralizację i elastyczność – oraz będą się przyczyniać do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw i opłacalności.
- Konsumenci powinni być centralnym elementem nowego rynku energii.

2.3. Propozycja Komisji koncentruje się również na kwestii wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw poprzez podejście oparte na gotowości na wypadek zagrożeń.

2.4. Czwartym aspektem jest reforma nadzoru regulacyjnego polegająca na ponownym zdefiniowaniu roli i kompetencji Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

Niniejsza opinia, jako opinia sektorowa, przede wszystkim oceni teksty legislacyjne pod kątem tego, w jakim stopniu spełniają one zasady przedstawione w pkt 2.2. Zdaniem EKES-u, ponieważ kwestia ta jest głównie poruszana w dokumentach dotyczących wewnętrznego rynku energii elektrycznej (COM(2016) 861 final i COM(2016) 864 final), opinia ta koncentruje się szczególnie na tych dwóch dokumentach.

3. Ogólne uwagi dotyczące struktury rynku

3.1. Do dekarbonizacji całego systemu energetycznego, w tym sektorów ogrzewania i mobilności, potrzebny jest odpowiednio duży udział energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej. W tym kontekście podejście Komisji jest zasadniczo prawidłowe: należy rozwijać europejski rynek energii elektrycznej w taki sposób, aby był kompatybilny z energią ze źródeł odnawialnych. EKES docenia to jasne podejście jako ważny krok w kierunku osiągnięcia europejskiego rynku energii elektrycznej, który pomaga przezwyciężyć istniejące przeszkody, takie jak ograniczenia fizyczne spowodowane brakiem połączeń międzysystemowych oraz różnorodność regulacyjna i podatkowa wśród państw członkowskich.

3.2. Ważną kwestią wstępną jest fakt, że energia ze źródeł odnawialnych o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji jest ze swej natury zdecentralizowana; innymi słowy:

- Łądowe instalacje wiatrowe i instalacje fotowoltaiczne są zwykle znacznie mniejsze niż konwencjonalne jednostki wytwórcze.
- Energia pochodząca z wiatru wiejącego na lądzie i z promieniowania słonecznego jest dostępna praktycznie wszędzie.
- Można to zaplanować w sposób, który będzie dostosowany do zużycia, jeśli będą istniały właściwe zachęty rynkowe. Mimo że nie mamy kontroli nad odnawialnymi źródłami energii, możemy z dużą dokładnością przewidzieć ich dostępność.

Te same cechy często odnoszą się też do innych technologii, takich jak kogeneracja w elektrociepłowniach, które będą odgrywać ważną rolę jako rozwiązania zapewniające elastyczność i zbilansowanie na przyszłych rynkach energii dzięki wysokiej wydajności.

3.3. Z jednej strony cechy te powodują powstanie szczególnych korzyści, o czym w pewnym stopniu wspomina Komisja Europejska w swoich propozycjach dotyczących nowej struktury rynku. Propozycja Komisji mogłaby jednak być bardziej spójna i zwięzła, jeśli chodzi o ukierunkowanie zasad rynkowych wokół tych zalet. W tym kontekście zwraca się uwagę na odnośne poglądy EKES-u sformułowane w opinii w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (TEN/622) ⁽⁴⁾. Dla struktury rynku szczególnie istotny jest fakt, że energia ze źródeł odnawialnych i inne zdecentralizowane technologie przyczyniają się do znacznej poprawy płynności rynku.

3.4. Nowy rynek energii będzie charakteryzować się – jak słusznie podkreśla Komisja – znacznie większą liczbą jednostek wytwórczych w porównaniu z konwencjonalną strukturą wytwarzania, dla której charakterystyczna jest bardzo mała liczba elektrowni. W rezultacie nastąpi znaczny wzrost różnorodności podmiotów zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej. Istotną rolę odgrywa tutaj spowodowanie, by konsumenci stali się bardziej aktywnymi uczestnikami. Wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i kogeneracja pozwalają konsumentom stać się producentami, co Komisja przyznała w swoim wniosku.

3.5. Należy zauważyć, że idea „aktywizacji konsumentów” ma odnosić się do wszystkich kategorii konsumentów, w tym do komercyjnych i przemysłowych odbiorców energii, którzy mogą uzyskać znaczne oszczędności dzięki inwestycjom w zdecentralizowane technologie wytwarzania przeznaczone do wytwarzania energii do konsumpcji własnej. Aktywizacja konsumentów doprowadzi zatem nie tylko do bardziej płynnych rynków energii elektrycznej, ale także do dalszych impulsów ekonomicznych: małe i duże przedsiębiorstwa mogą uzyskać przewagę konkurencyjną, wartość dodana będzie lokalnie generowana i może nastąpić stymulacja powstawania nowych miejsc pracy. Z drugiej strony wiele gospodarstw domowych nie dysponuje środkami finansowymi, które są potrzebne, by mogły stać się prosumentami. Pomocne mogą tu być pożyczki przyjazne dla konsumentów oraz aktywna pomoc gmin i regionów.

3.6. Aktywizację konsumentów utrudniają jednak trzy elementy.

3.6.1. Po pierwsze praktycznie nie następuje internalizacja zewnętrznych kosztów elektrowni węglowych i jądrowych. Spośród tych kosztów trzeba mieć na uwadze w szczególności szkody dla zdrowia i szkody spowodowane przez zmianę klimatu. Brak internalizacji tych kosztów sprawia, że energia ze źródeł odnawialnych, która nie powoduje porównywalnych efektów zewnętrznych, znajduje się w znacznej mierze w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Ponieważ to właśnie przede wszystkim energia ze źródeł odnawialnych umożliwia konsumentom większą aktywność, musimy stwierdzić, że ograniczony udział konsumentów musi być politycznie pożądanym, a przynajmniej chętnie tolerowanym. W całym pakiecie zimowym nie podejmuje się żadnych wysiłków w celu naprawienia tego zakłócenia rynku. Zakłócenie jest tym większe, że brak internalizacji kosztów zewnętrznych konwencjonalnej produkcji energii elektrycznej zwiększa potrzebę dużego dotowania energii ze źródeł odnawialnych.

3.6.2. Jest jeszcze jeden powód, dla którego zdecentralizowane technologie, takie jak energia ze źródeł odnawialnych czy elektrociepłownie, są systematycznie w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z tradycyjnymi elektrowniami. Obecna struktura rynków hurtowych sprzyja istnieniu dużych jednostek wytwórczych. Przeciętne jednostki wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i przeciętne elektrociepłownie są zdecydowanie mniejsze i nie mają w związku z tym niezbędnych korzyści skali, a zatem znajdują się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej.

3.6.3. Wreszcie, wiele mniejszych podmiotów nie ma dostępu do rynku obrotu energią z powodu ograniczeń prawnych, przepisów administracyjnych, licencji i wymogów biurokratycznych. Dotyczy to zarówno gospodarstw domowych, jak i konsumentów komercyjnych, a nawet przemysłowych.

3.7. Dzięki woli politycznej można natychmiast naprawić te trzy uchybienia na obecnym rynku energii elektrycznej. EKES obawia się jednak, że odnośne przepisy zaproponowane przez Komisję nie są wystarczająco jasne.

3.8. Jeśli mielibyśmy wyeliminować opisane w pkt 3.6.1 zakłócenia rynkowe na korzyść konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej, niezbędne byłoby odpowiednie opodatkowanie emisji CO₂, które stanowią jeden z najbardziej rzucających się w oczy problemów związanych ze wspomnianymi wyżej kosztami zewnętrznymi. EKES kilkakrotnie do tego wzywał ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Dotychczas nieopublikowana w Dz.U.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13.

3.9. Należy otworzyć rynek energii elektrycznej dla bardziej zdecentralizowanych struktur, zwłaszcza w odniesieniu do obrotu, w celu skompensowania niekorzystnej sytuacji, o której mowa w pkt 3.6.2 i 3.6.3.

3.10. Decentralizacja nie może oznaczać fragmentacji europejskiego systemu elektroenergetycznego. Założenie Komisji, zgodnie z którym należy umożliwić „swobodny przepływ energii elektrycznej do miejsc, w których jest najbardziej potrzebna” jest zasadniczo poprawne. Konieczne są jednak znaczące inwestycje mające na celu poprawę wzajemnych połączeń sieci krajowych oraz trzeba opracować model refinansowania, który nie obciążałby w zbyt dużym stopniu konsumentów.

3.11. Najlepszym sposobem na minimalizację kosztów rozbudowy sieci jest wytwarzanie energii zorientowane na zapotrzebowanie na energię elektryczną – również dzięki rozwiązaniom zapewniającym elastyczność i zbilansowanie, takim jak magazynowanie w akumulatorach, przetwarzanie energii elektrycznej w ciepło czy gaz i podłączanie pojazdów do sieci. Wyjaśnia to, dlaczego prosumpcja, bezpośrednie transakcje między wytwórcami i odbiorcami energii elektrycznej oraz wzmocnienie obowiązku bilansowania, zaproponowane przez Komisję, są ważnymi narzędziami, które pomagają zapewnić bezpieczeństwo dostaw.

3.12. Wniosek Komisji Europejskiej zasadniczo odzwierciedla te mechanizmy. EKES popiera to podejście, które będzie miało pozytywny wpływ zwłaszcza na słabo rozwinięte rynki energii elektrycznej, które w niektórych państwach członkowskich cierpią na skutek nadmiernej regulacji.

3.13. W tym kontekście wniosek Komisji jednak w dużej mierze ignoruje potencjał cyfryzacji. Cyfryzacja umożliwia szczegółową elektroniczną rejestrację danych dotyczących konsumpcji i produkcji, aż do najmniejszych jednostek (tj. pojedynczych kilowatów). Rejestrowanie szczegółowych i indywidualnych profili konsumentów za pomocą inteligentnych liczników – a w przyszłości dzięki internetowi rzeczy – w połączeniu z wielością uczestników procesu wytwarzania energii – dosłownie stwarza poszczególnym konsumentom możliwość stania się na swe potrzeby podmiotem bilansującym. Programy edukacyjne i szkoleniowe mają istotne znaczenie dla upodmiotowienia możliwie największej liczby konsumentów tak, by mogli odgrywać tę rolę, co pozwoli zlikwidować strukturalnie niekorzystną sytuację (mianowicie ograniczoną płynność rynkową) zdecentralizowanych form handlu, takich jak transakcje społecznościowe (peer-to-peer).

3.14. Na pierwszym etapie, zasady bilansowania energii elektrycznej (art. 4 i 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final) powinny zostać dostosowane, tak aby można było rejestrować jednostki pomiaru energii elektrycznej z dużą dokładnością czasu. Należy ustanowić specjalne rynki krótkoterminowe dla handlu tymi najmniejszymi ilościami energii. Należy zatem odpowiednio zmienić art. 6 i 7 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final.

3.15. Niestety, Komisja Europejska nie zaproponowała żadnych inicjatyw w tym względzie. Zamiast tego, art. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final stanowi, że udział w rynku konsumentów i małych przedsiębiorstw mają umożliwiać koncentratorzy. Działanie koncentratorów uzasadniają głównie efekty portfelowe i koszty transakcji. Jednak uzasadnienie to znikłoby, gdyby handel energią elektryczną był zdecentralizowany. Wtedy odbiorcy energii elektrycznej i małe przedsiębiorstwa mieliby możliwość pełnego i bezpośredniego uczestniczenia w rynku energii elektrycznej, jeżeli pragnęliby aktywnej roli na tym rynku i byłiby w stanie ją odegrać. Znamienne jest, że Komisja Europejska nie wspomina o handlu energią elektryczną, gdy mówi o „tych samych warunkach” w art. 3 ust. 1 lit. i).

3.16. W tym kontekście bezpośrednie transakcje między wytwórcami i odbiorcami wydają się szczególnie obiecujące ekonomicznie, ponieważ w jednym sygnale cenowym mogą odzwierciedlać różne elementy cenowe, które – w przeciwieństwie do obecnej sytuacji w wielu państwach członkowskich – są w dużym stopniu kształtowane przez rynek. Tak np. sygnał cenowy bezpośrednich transakcji może obrazować wiele różnych czynników, takich jak:

- składka ryczałtowa na finansowanie infrastruktury sieciowej,
- zmieniająca się dynamicznie, zależna od transakcji składka, odzwierciedlająca korzystanie z usług pomocniczych, potrzebnych do realizacji konkretnej transakcji w sieci elektrycznej,
- związana ze zdolnościami wytwórczymi składka na finansowanie urządzeń służących do wytwarzania, magazynowania i przekształcania energii elektrycznej, której wysokość jest ustalana między uczestnikami transakcji.

3.17. Modele biznesowe dotyczące zdecentralizowanego handlu energią elektryczną nie tylko są rozwijane w niektórych państwach członkowskich (np. w Holandii i Estonii), ale w rzeczywistości bardzo ambitne modele są już stosowane na kilku rynkach pozaeuropejskich, na przykład w Stanach Zjednoczonych i Australii. Jest to wyraźnie trend globalny. Europa może w pełni wykorzystać swoje możliwości eksportowe na globalnych rynkach energii tylko pod warunkiem, że europejskie przedsiębiorstwa opracują przekonujące modele zdecentralizowanego i cyfrowego handlu energią elektryczną. Unia Europejska powinna jednak również umożliwić swoim przedsiębiorstwom wcześniejsze wprowadzenie tych modeli na rynek krajowy.

4. Szczegółowe uwagi dotyczące konkretnych aspektów wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final, a także wniosków dotyczących rozporządzenia: COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final i COM(2016) 863 final

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraźne zobowiązanie Komisji Europejskiej do dekarbonizacji rynku energii elektrycznej. Jednak biorąc pod uwagę argumenty przedstawione w pkt 3.6, ograniczenie dysponowania priorytetowego, określone w art. 11 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final, utrudnia osiągnięcie tego celu przynajmniej tak długo, jak długo nie będzie pełnej internalizacji kosztów zewnętrznych z konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej. Choć zasadniczo słuszne jest założenie neutralności technologii jako podstawowej zasady zarządzania dysponowaniem, zakłada to równość szans. Ze względu na brak internalizacji kosztów zewnętrznych konwencjonalnej produkcji energii elektrycznej nie można mówić o równości szans. Zanim będziemy dążyć do poważnego ograniczenia dysponowania priorytetowego zgodnie z wnioskiem Komisji, należy osiągnąć pełną internalizację kosztów zewnętrznych.

4.2. Należy zatem przewidzieć, by przez określony czas dysponowanie priorytetowe zostało utrzymane we wszystkich państwach członkowskich, w których odsetek energii ze źródeł odnawialnych jest niższy niż 15 %. Państwa członkowskie o wyższym odsetku powinny przedkładać Komisji Europejskiej do rozpatrzenia odpowiednie ramy dysponowania. Te ramy dysponowania nie powinny zakłócać mechanizmu wolnorynkowego dla niskoemisyjnych i opłacalnych rozwiązań zapewniających elastyczność. Komisja Europejska powinna zbadać te ramy, aby ocenić, czy może poprzeć proces dekarbonizacji.

4.3. W każdym przypadku, w celu dostosowania polityki, wartości de minimis określone w art. 11 ust. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final powinny zostać zastąpione odpowiednimi liczbami (uwagi 125 i 127 Wytocznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią ⁽⁶⁾), aby umożliwić małym uczestnikom rynku dalsze korzystanie z uczciwej konkurencji.

4.4. Reguły dotyczące redysponowania i ograniczania zgodnie z art. 12 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final stanowią kolejną przeszkodę w procesie dekarbonizacji. Ponieważ w szczególności elektrownie węglowe mają stosunkowo wysokie koszty uruchomienia i wyłączenia, operatorzy tych elektrowni będą uwzględniać te koszty w swoich ofertach redysponowania. Instalacje wiatrowe i fotowoltaiczne nie wiążą się z takimi kosztami. W wyniku tego instalacje wiatrowe i fotowoltaiczne są częściej usuwane z sieci, co stanowi poważne zagrożenie dla Europy pod względem dekarbonizacji. Dlatego też redysponowanie oparte na zasadach rynkowych powinno być ograniczone do energii ze źródeł nieodnawialnych.

4.5. EKES popiera stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym w interesie konsumentów należy unikać zakłóceń na rynku. Zachęca Komisję Europejską do podjęcia większych wysiłków, aby zapobiec obecnym i przyszłym zakłóceniom na rynku. Mechanizmy zdolności wytwórczych dla elektrowni konwencjonalnych, określone w rozporządzeniu COM(2016) 861 final, mogą prowadzić do dodatkowych poważnych zakłóceń na rynku, co przyznaje sama Komisja Europejska. Mechanizmy zdolności wytwórczych należy zatem postrzegać jako wariant ostateczny zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i jako rozwiązanie krótkoterminowe. Istnieje pilna potrzeba znacznie bardziej szczegółowych zasad określających, kiedy mechanizmy zdolności wytwórczych są dopuszczalne.

4.6. Należy pamiętać, że w przypadku energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji (wiatr i promieniowanie słoneczne) jako takiej nie można po prostu zapewnić uczestnictwa w mechanizmach zdolności wytwórczych, a także nie może być ona przedmiotem obrotu na rynkach terminowych. Chociaż prawidłowe jest wzmocnienie obrotu na rynku dnia następnego i bieżącego, specyficzna struktura kosztów energii słonecznej i wiatrowej (tj. zero kosztów krańcowych) oznacza, że nie doprowadzi to do refinansowania inwestycji i energii ze źródeł odnawialnych. Musi istnieć możliwość obrotu energią ze źródeł odnawialnych na rynkach terminowych. Jedynym przewidywalnym sposobem, aby to osiągnąć, jest powiązanie energii ze źródeł odnawialnych z rozwiązaniami zapewniającymi zbilansowanie i elastyczność. Oprócz magazynowania energii w akumulatorach, są to głównie opcje techniczne, takie jak przetwarzanie energii elektrycznej w ciepło i przetwarzanie energii elektrycznej w gaz ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13.

4.7. Istnieją jednak istotne bariery regulacyjne na szczeblu państw członkowskich i w związku z tym rozwiązania zapewniające zbilansowanie nie znajdują obecnie modeli biznesowych. Teksty legislacyjne dotyczące struktury rynku nie oferują rozwiązań w tym zakresie. Należy przynajmniej dodać do art. 3 ust. 1 lit. f) wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final tekst, zgodnie z którym zasady rynkowe i ramy dysponowania, które mają być ustanowione przez państwa członkowskie, powinny stanowić zachętę do korzystania z rozwiązań zapewniających elastyczność. Może to również pomóc rozwiązać problem wąskich gardeł lub go uniknąć.

4.8. W tym kontekście EKES wzywa do ustalenia jasnych priorytetów. Powinno być możliwe korzystanie z mechanizmów zdolności wytwórczych w odniesieniu do konwencjonalnych elektrowni tylko wtedy, gdy państwa członkowskie mogą wykazać, że wąskie gardło w zakresie zdolności wytwórczych nie może zostać usunięte za pomocą bilansowania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przy pomocy rozwiązań zapewniających elastyczność. Obowiązek ten powinien zostać włączony do art. 8 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final, a art. 14 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final powinien zostać odpowiednio zmieniony.

4.9. Takie koncepcje bilansowania mają dwie dodatkowe zalety. Ponieważ sprawiają, że energia elektryczna ze źródeł odnawialnych jest zbywalna na rynku terminowym, są one obecnie jedynym wariantem, który obiecuje, że inwestycje w instalacje energii ze źródeł odnawialnych mogą być refinansowane na rynku. Po drugie są nastawione na rynek lokalny, wykorzystując fakt, że energia ze źródeł odnawialnych jest dostępna praktycznie wszędzie (zob. pkt 3.2), a tym samym zwiększając lokalną wartość dodaną energii ze źródeł odnawialnych.

4.10. Zdecentralizowana produkcja energii elektrycznej może odciążyć sieć, jeśli dostępne będą odpowiednie zachęty rynkowe. Tak jednak nie jest. Należy przynajmniej zmienić kalkulację opłat sieciowych [art. 16 COM(2016) 861 final], tak aby zachęcić do wytwarzania energii w pobliżu konsumentów, odzwierciedlającego rzeczywiste zużycie. Ogólnie rzecz biorąc, konkretne koszty sieciowe poszczególnych transakcji dotyczących wytwarzania i zużycia można ustalić za pomocą inteligentnych liczników; zasada odzwierciedlenia rzeczywistego zużycia wskazuje, że powinny one stanowić podstawę obliczania opłat sieciowych.

4.11. Wytwarzanie energii elektrycznej dostosowane do zużycia ułatwiają również precyzyjne strefy cenowe. EKES w pełni popiera opinię na ten temat przedstawioną w motywie 14 i art. 13 wniosku COM(2016) 864 final. Jeśli jednak apel sformułowany w pkt 4.10 nie zostanie uwzględniony, większa efektywność uzyskana dzięki bardziej precyzyjnym strefom cenowym może zostać wyparta i utracona z powodu opłat sieciowych ustalanych w sposób, który nie odzwierciedla rzeczywistego zużycia. Dodatkową pomoc zapewniłby tu europejski poziom referencyjny dla opodatkowania energii wzmacniającego sygnały cenowe.

4.12. Bardziej precyzyjne strefy cenowe nie powinny być źle rozumiane jako odwrót od potrzeby istnienia dobrze wzajemnie połączonej europejskiej sieci, która jest najlepszym sposobem na osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw w opłacalny sposób.

4.13. Jak zauważono w pkt 3.14, otwarcie dostępu do handlu energią elektryczną dla konsumentów i prosumentów jest ważne dla pełnego uczestnictwa w rynku energii. Należy zatem doprecyzować art. 3 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final. Udział konsumentów, ograniczony w art. 3 ust. 1 do wytwarzania, magazynowania i elektromobilności, musi obejmować także handel energią elektryczną. W art. 3 ust. 2 należy wyraźniej zdefiniować bariery dla wejścia na rynek. Zgodnie z pkt 3.6.3 niniejszej opinii bariery te obejmują przede wszystkim korzyści skali i przeszkody administracyjne.

4.14. Jednym ze sposobów złagodzenia tych przeszkód jest ustanowienie przez państwa członkowskie specjalnych struktur handlowych dla małych producentów, konsumentów i prosumentów. Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki powinna być odpowiedzialna za monitorowanie realizacji tego wymogu. Ponadto, do art. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final można włączyć uproszczone zasady w zakresie rachunkowości dla małych stowarzyszeń konsumentów i producentów. W końcu słowo „handel” powinno zastąpić słowo „sprzedaż” w art. 15 ust. 1 lit. a) wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final.

4.15. Jeśli chodzi o ubóstwo energetyczne (motyw 14 i art. 5 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final oraz art. 28 i 29 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final), EKES wielokrotnie twierdził, że rozwiązania wymaga właśnie problem ubóstwa energetycznego i przyszłe działania polityczne w kierunku społeczeństwa niskoemisyjnego muszą uwzględniać ten problem. EKES podtrzymuje zatem stanowisko wyrażone w jego poprzedniej opinii w tej sprawie⁽⁸⁾. W tym kontekście EKES popiera również stanowisko Komisji i konkretne propozycje. EKES podkreśla jednak pogląd przedstawiony we wcześniejszych opiniach⁽⁹⁾, że energia ze źródeł odnawialnych, a w szczególności prosumpcja, mogą w pewnych okolicznościach stanowić zrównoważoną metodę zapobiegania trwałemu ubóstwu energetycznemu, jeśli konsumentom podatnym na zagrożenia zapewni się pożyczki ze środków publicznych oraz lepszy dostęp do kapitału z pomocą władz lokalnych, takich jak regiony lub gminy, czy podmiotów prywatnych, takich jak organizacje pozarządowe. W tym kontekście należy również rozumieć znaczenie przepisów dotyczących aktywnych konsumentów i lokalnych społeczności energetycznych, o których mowa w art. 15 i 16 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final. W art. 5 ust. 2 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final należy w szczególności wymienić prosumpcję jako potencjalny sposób na uniknięcie ubóstwa energetycznego.

4.16. Jeśli chodzi o prawa konsumenckie, EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wzmocnienie pozycji i ochrona konsumentów ma swój osobny rozdział w projekcie dyrektywy COM(2016) 864 final. Artykuł 10 powinien również wyraźnie stwierdzać, że konsumenci muszą mieć prawo zarówno do określania szczególnych preferencji dotyczących dostaw energii elektrycznej, jak i do zapewnienia przestrzegania takich preferencji. W art. 15 ust. 1 lit. b) należy dodać tekst stwierdzający, że opłaty sieciowe muszą być konkretne, tak aby konsumenci mogli być obciążani jedynie konkretnymi kosztami sieciowymi, które zostały spowodowane przez ich własną działalność indywidualną, tj. z powodu wytwarzania energii, jej magazynowania, zużycia lub handlu nią. Ponadto system opłat sieciowych powinien zachęcać do działań, które są „przyjazne dla sieci”, takich jak przesuwanie obciążenia, konsumpcja własna lub magazynowanie. Państwa członkowskie muszą wykazać, w jaki sposób są obliczane opłaty sieciowe zgodnie z rzeczywistym zużyciem. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma przewidywalność dla konsumentów, aby mogli dokonać stosownych inwestycji.

4.17. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że art. 16 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final definiuje lokalne społeczności energetyczne i przyznaje im odpowiednie uprawnienia. Komitet zaapelował o to w opinii w sprawie energetyki prosumenckiej i prosumenckich spółdzielni energetycznych⁽¹⁰⁾. Niemniej jednak, opłaty, o których mowa w art. 16 ust. 1 lit. d), muszą odzwierciedlać rzeczywiste zużycie – tzn. być zgodne z tą samą zasadą, jaką określono w pkt 4.16 niniejszej opinii w odniesieniu do art. 15 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final.

4.18. Przyjmując z zadowoleniem przyznanie społecznościom energetycznym prawa do własnych sieci, EKES zauważa, że społeczności energetyczne powinny również mieć prawo do działania jako podstawowy dostawca. W tych przypadkach będą mieć do nich zastosowanie wszystkie odpowiednie obowiązki.

4.19. Z artykułami 15 i 16 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final wiąże się ostrzeżenie: zwiększanie aktywności konsumentów i tworzenie lokalnych społeczności energetycznych wymaga wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Jeśli problemy opisane w pkt. 3.6 oraz braki we wniosku dotyczącym energii odnawialnej⁽¹¹⁾ nie zostaną usunięte, znacznie osłabiony, a nawet zagrożony będzie proces uaktywnienia konsumentów, a także lokalnych społeczności energetycznych.

4.20. Jeśli chodzi o dane z inteligentnych systemów pomiarowych, to jak omówiono w pkt 3.13 niniejszej opinii, cyfryzacja stanowi dużą szansę. Stwarza ona jednak pewne zagrożenia w zakresie ochrony i bezpieczeństwa danych. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska zajmuje się tym zagadnieniem w art. 19–23 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final.

4.21. EKES pochwała to, że Komisja przyznaje odpowiednie znaczenie skutecznej ochronie danych generowanych przez inteligentne liczniki oraz że standardy UE dotyczące ochrony danych będą mieć również zastosowanie do danych dotyczących zużycia energii elektrycznej. Jednak zaniedbuje się zarządzanie danymi, własność danych i otwarte dane. Artykuł 23 powinien więc zagwarantować, by bez uszczerbku dla ochrony danych i prywatności dane były udostępniane wszystkim zainteresowanym stronom w formie anonimowej i wystarczająco zagregowanej. Do uaktywnienia całego potencjału cyfryzacji potrzeba edukacji i szkoleń, które pozwolą zająć się analfabetyzmem cyfrowym i wykluczeniem konsumentów.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 21.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 1; Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 44; Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 44.

⁽¹¹⁾ Zob. także opinia TEN/622 w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

4.22. Jeśli chodzi o rolę operatorów sieciowych, to decentralizacja ogólnie rzecz biorąc oznacza, że sieci dystrybucyjne uzyskają strategiczne znaczenie, podobnie jak wzajemne połączenia sieci krajowych. Niezwykle istotne jest, aby państwa członkowskie opracowały ramy, które dadzą operatorom sieci skuteczne i efektywne zachęty do inwestycji w poprawę europejskich sieci energetycznych. Będzie to również stymulować wzrost gospodarczy i generować dodatkowe miejsca pracy. W tym kontekście EKES popiera wniosek Komisji dotyczący wzmocnienia kompetencji ACER, która w tym kontekście powinna nadzorować krajowe polityki.

4.23. Artykuły 32, 33 i 36 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final przyznają operatorom systemów dystrybucyjnych warunkowe uprawnienia w zakresie stosowania rozwiązań z zakresu elastyczności i obsługi punktów ładowania pojazdów elektrycznych. Mimo że EKES z zadowoleniem przyjmuje szybki postęp w zakresie elastyczności, elektromobilności i penetracji rynku instalacji magazynowych, ważne jest, aby proponowany przez Komisję we wniosku przywilej dla niezależnych uczestników rynku faktycznie wszedł w życie i był respektowany przez operatorów systemów dystrybucyjnych oraz krajowe organy regulacyjne. To samo dotyczy operacji magazynowania przez operatorów systemów przesyłowych [art. 54 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final].

4.24. Ustanowienie europejskiej organizacji dla operatorów systemów dystrybucyjnych (organizacji OSD UE), zgodnie z art. 50 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final, nie powinno spowodować autonomicznego ustalania kodeksów sieci, ponieważ jeszcze zwiększy to potencjał rynkowy operatorów systemów dystrybucyjnych. Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) należy przyznać kompetencje do opracowania odpowiednich ram, a także wzmocnić krajowe organy regulacyjne w tym zakresie.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Drugie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej«”

(COM(2017) 53 final)

„Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych«”

(COM(2017) 57 final)

(2017/C 288/14)

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

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.2.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	190/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje drugie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej jako część procesu monitorowania wdrażania i rozwoju strategii na rzecz unii energetycznej. EKES ponawia swój apel o ścisły dialog energetyczny ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym służący wsparciu i stymulowaniu konkretnych działań na rzecz silnej unii energetycznej.

1.2 EKES zawsze uważał ideę unii energetycznej za kwestię niezwyklej wagi dla sukcesu Unii Europejskiej. Zatem postępy należy oceniać nie tylko pod kątem elementów samej unii energetycznej, lecz także wiążących się z nią korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw, w tym MSP.

1.3 EKES apeluje zatem do Komisji o monitorowanie postępów w odniesieniu do różnych aspektów, mianowicie: korzyści gospodarczych, tworzenia miejsc pracy, poprawy w życiu codziennym obywateli, postępów w odniesieniu do samego systemu energetycznego, czynników politycznych i społecznych, a także wykorzystania instrumentów politycznych.

1.4 Komitet apeluje o sprawne przyjęcie rozpoczętych już inicjatyw oraz – przede wszystkim – ich terminowe wdrażanie na szczeblu UE i w państwach członkowskich. Kluczowe znaczenie mają plany krajowe, a państwa członkowskie muszą uwzględnić nieuniknione następstwa swoich działań dla innych państw.

1.5 EKES wskazuje, że mimo poczynionych postępów nadal występują istotne niedociągnięcia, jeśli chodzi o infrastrukturę energetyczną i rynki energii. Dostateczna i niezawodna infrastruktura energetyczna i zdolność do wytwarzania energii, dobrze funkcjonujące rynki energii oraz efektywność energetyczna są kluczowymi czynnikami przyczyniającymi się do bezpieczeństwa energetycznego. W związku z tym trzeba kontynuować inicjatywy współpracy regionalnej, a także rozwijać rodzime źródła energii oraz dywersyfikować geograficznie import energii.

1.6 EKES podkreśla znaczenie dalszego zapewniania pozytywnego rozwoju w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych. Znaczące zmiany w systemie energetycznym spowodowane szybkim wzrostem niestabilnej i zdecentralizowanej produkcji energii ze źródeł odnawialnych wymagają szczególnej uwagi i trzeba nimi skutecznie zarządzać.

1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje drugi etap funkcjonowania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) jako okazję do zwiększenia inwestycji publiczno-prywatnych. Jeśli chodzi o inwestycje prywatne, zachęty rynkowe są w chwili obecnej słabe, głównie w wyniku niespójnej polityki. W celu zachęcenia prywatnych inwestorów konieczne jest zapewnienie przewidywalnego otoczenia inwestycyjnego, w wypadku którego długoterminowość i stabilność decyzji politycznych i przepisów mają kluczowe znaczenie.

1.8 EKES apeluje do Komisji o przeprowadzenie kompleksowej oceny obecnych instrumentów polityki niskoemisyjnej w celu dopilnowania, aby wykorzystywać właściwe narzędzia do osiągania celów w najbardziej optymalny sposób. Należy zwrócić większą uwagę na przewyższanie problemów związanych z podatkami i opłatami, które podwyższają ceny detaliczne, a także z dotacjami, które zakłócają działanie rynków energii i sygnały inwestycyjne.

1.9 Unia energetyczna może przynieść korzyści społeczne dzięki tworzeniu miejsc pracy oraz bezpośredniemu i pośredniemu zużyciu energii przez obywateli w życiu codziennym. Jednak osiągnięcie niskoemisyjnego systemu energetycznego jest ogromnym wyzwaniem, którym należy kierować w sposób zapewniający sprawiedliwą transformację.

1.10 W odniesieniu do światowego przywództwa w dziedzinie przejścia na czystą energię, UE powinna dążyć do maksymalizacji swojego pozytywnego globalnego śladu ekologicznego [ang. *carbon handprint*], zamiast jedynie skupiać się na własnych emisjach. Wiąże się to z podkreśleniem roli innowacji oraz polityk handlowych i inwestycyjnych, a także z potrzebą propagowania globalnego systemu opłat za emisje dwutlenku węgla.

2. Kontekst

2.1 Niniejsza opinia dotyczy drugiego sprawozdania Komisji na temat stanu unii energetycznej i załączników do niego, a także sprawozdania Komisji w sprawie postępów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych. Dokumenty te ilustrują postępy w różnych dziedzinach unii energetycznej i uwypuklają zagadnienia i obszary, w których potrzebna jest intensyfikacja działań.

2.2 W głównym sprawozdaniu ocenia się stan unii energetycznej z następujących punktów widzenia: przejścia na gospodarkę niskoemisyjną oraz energo- i zasobooszczędną, mocnej pozycji konsumenta, perspektywicznej infrastruktury, wyzwań inwestycyjnych i zewnętrznego wymiaru silnej unii energetycznej. Zawiera ono również ocenę sytuacji w odniesieniu do pięciu filarów unii energetycznej, tzn. bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii, efektywności energetycznej, obniżenia emisyjności oraz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności.

2.3 Sprawozdanie przedstawia też perspektywę nowego cyklu wizyt poświęconych unii energetycznej realizowanego przez Komisję w państwach członkowskich. Cykl wizyt jest związany z przygotowaniem krajowych planów w zakresie energii i klimatu, a także ma na celu poświęcenie uwagi podmiotom lokalnym.

2.4 Oddzielne sprawozdanie dotyczące postępów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych opisuje sytuację w państwach członkowskich i w różnych sektorach, tzn. w sektorze energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz sektorze transportu. W sprawozdaniu poświęca się też uwagę barierom administracyjnym utrudniającym wprowadzanie projektów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych oraz omawia zrównoważoność biopaliw i bioenergii.

2.5 Jeśli chodzi o przyszłość, sprawozdanie odsyła do działań proponowanych przez Komisję w pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” z listopada 2016r. Główne sprawozdanie obejmuje też zaktualizowany plan działania na rzecz unii energetycznej oparty na oryginalnym planie działania zawartym w strategii ramowej na rzecz unii energetycznej z 2015 r.

3. Uwagi dotyczące głównej idei unii energetycznej

3.1 EKES zawsze uważał ideę unii energetycznej za kwestię niezwyklej wagi dla sukcesu Unii Europejskiej. W tym celu unia energetyczna powinna odpowiadać potrzebom europejskich obywateli i przedsiębiorstw.

3.2 Jedną z podstawowych idei leżących u podstaw unii energetycznej jest maksymalizacja korzyści dzięki współpracy między państwami członkowskimi. Spójność polityczna i jedność mają zasadnicze znaczenie i są kluczowym warunkiem osiągnięcia istotnych postępów. Dotyczy to zarówno rozwoju jednolitego rynku energii, jak i stosunków zewnętrznych w dziedzinie energii.

3.3 Jest to jeszcze ważniejsze obecnie, gdy UE mierzy się z dużą niepewnością, ryzykiem i zagrożeniami na poziomie globalnym. Jednocześnie na poziomie wewnętrznym mamy do czynienia z nacjonalizmem i protekcjonizmem, które mogą stanowić zagrożenie dla postępów jednolitego rynku energii. Unia energetyczna w optymalnym kształcie mogłaby odegrać ważną rolę w zwiększaniu ogólnej jedności – i wynikającej z niej globalnej siły – UE.

3.4 W samej dziedzinie energii wydarzenia wewnętrzne i zewnętrzne sprawiły, że unia energetyczna staje się coraz bardziej istotna. W wymiarze wewnętrznym wzajemna zależność państw członkowskich i reperkusje ich decyzji energetycznych dla siebie nawzajem są wyraźnie widoczne w życiu codziennym, natomiast zewnętrzna sytuacja w zakresie energii jest jeszcze bardziej nieprzewidywalna.

3.5 EKES podziela zdanie Komisji, że unia energetyczna wykracza poza obszar energii i klimatu. Jest ona jednym z podstawowych komponentów rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i dobrobytu obywateli. Ogólnie rzecz biorąc, jest to kwestia zrównoważonego rozwoju UE pod względem korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

3.6 Unia energetyczna może przynosić korzyści gospodarcze na kilka sposobów: poprzez działalność gospodarczą, która tworzy wartość dodaną, wykorzystując energię jako czynnik produkcji, poprzez sam sektor energetyczny i poprzez podmioty gospodarcze, które zapewniają rozwiązania w dziedzinie energii i klimatu obejmujące przykładowo technologie, usługi lub nowe modele biznesowe. Aby tak się stało, unia energetyczna musi zapewniać stabilne i przyjazne otoczenie dla europejskich spółek i przedsiębiorstw, w tym warunki dla konkurencyjności kosztowej i innowacyjnego zróżnicowania. Trzeba to urzeczywistnić z myślą o umożliwianiu tym podmiotom dokonywania inwestycji i tworzenia miejsc pracy oraz zachęcaniu ich do tego, zwracając szczególną uwagę na potencjał MŚP.

3.7 Korzyści społeczne są generowane poprzez tworzenie miejsc pracy oraz bezpośrednie i pośrednie wykorzystywanie energii przez obywateli w różnorodnych codziennych działaniach. Jednak osiągnięcie niskoemisyjnego systemu energetycznego jest ogromnym wyzwaniem, którym należy kierować w sposób zapewniający sprawiedliwą transformację i tworzenie godnych miejsc pracy, w szczególności w regionach, które były uzależnione od wysokoemisyjnych rodzajów działalności. EKES podkreśla potrzebę ujęcia działań dostosowawczych w planach krajowych i wzywa Komisję do ułatwiania tych wysiłków.

3.8 Kluczowa dla uniknięcia ubóstwa energetycznego, będącego też problemem utrudniającym przestawienie się obywateli na rozwiązania niskoemisyjne, jest dostępność energii po przystępnej cenie i fizyczny dostęp do niej. Obserwatorium ubóstwa energetycznego powinno w końcu rozpocząć działalność. Zgodnie z opinią EKES-u w sprawie pierwszego sprawozdania o stanie unii energetycznej „z punktu widzenia obywateli powodzenie unii energetycznej będzie się mierzyć również w bardzo konkretny sposób, mianowicie poziomem cen [...], dostępem do sieci, bezpieczeństwem dostaw [...], [...] informacjami dla konsumentów o używanych przez nich sprzętach”.

3.9 Jeśli chodzi o korzyści w dziedzinie klimatu, cele w dziedzinie energii i klimatu są często uznawane za cele same w sobie. Muszą one być jednak postrzegane jako środek do osiągnięcia nadrzędnego celu: zaspokojenia potrzeb obywateli i wytworzenia dobrobytu gospodarczego w sposób, który jednocześnie przyczyni się do łagodzenia zmiany klimatu, zgodnie z wymaganiami ustanowionymi w porozumieniu paryskim. Ponadto unia energetyczna przyczynia się do ograniczania zanieczyszczenia powietrza i w ten sposób ma pozytywne skutki dla zdrowia.

3.10 EKES podziela zdanie Komisji, że unii energetycznej nie można oddzielać od innych kluczowych polityk europejskich, na przykład dotyczących cyfryzacji, rynków kapitałowych i inwestycji, umiejętności, gospodarki o obiegu zamkniętym i bezpieczeństwa. EKES podkreśla też ścisłe powiązanie między politykami dotyczącymi unii energetycznej i transportu. Aspekty energetyczne i klimatyczne transportu nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od zagadnień dotyczących rynku transportowego.

3.11 Zasadniczo Komitet podkreśla, że praktyczne zmiany wprowadzają przedsiębiorstwa, pracownicy, konsumenci i ogół społeczeństwa. Ponawia zatem swój apel o ścisły dialog energetyczny ze społeczeństwem obywatelskim. Powinien się on odbywać na wszystkich poziomach: w odniesieniu do kształtowania polityki na szczeblu UE, podczas przygotowywania planów w dziedzinie energii i klimatu na poziomie krajowym i wreszcie przy wprowadzaniu ułatwień na szczeblu lokalnym.

4. Uwagi dotyczące stanu unii energetycznej i działania następne

4.1 Realizacja

4.1.1 Komisja Europejska określiła rok 2016 jako rok zrealizowanych celów. Większość zaplanowanych inicjatyw w ramach unii energetycznej została już opublikowana przez Komisję Europejską. Jednak większość z tych licznych inicjatyw nadal oczekuje na przyjęcie lub wdrożenie. EKES apeluje o sprawne przyjmowanie tych inicjatyw oraz – przede wszystkim – terminowe wdrażanie działań na szczeblu UE i w państwach członkowskich.

4.1.2 Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu są kluczową częścią procesu wdrażania strategii na rzecz unii energetycznej. Biorąc pod uwagę różne uwarunkowania w państwach członkowskich, przygotowanie planów krajowych jest racjonalnym podejściem. Plany powinny być opracowywane na zasadzie uczestnictwa i współpracy. Jednocześnie trzeba budować odpowiedni mechanizm zarządzania, aby zapewnić nie tylko realizację tych planów, lecz także ich spójność i zgodność ze wspólnymi celami. Należy też dopilnować, aby role i zakresy odpowiedzialności państw członkowskich, UE i innych podmiotów były jasne.

4.1.3 Decyzje podejmowane w ramach unii energetycznej mają długą perspektywę i są częściowo nieodwracalne. Z tego powodu EKES podkreśla, że w całym procesie trzeba uwzględniać cele długoterminowe. Jednocześnie należy zapewnić wystarczającą elastyczność zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, zważywszy że praktyczne działania nie są kontynuowane w sposób liniowy w kolejnych latach, a zmieniające się warunki wymagają odpowiednio dostosowanych reakcji.

4.1.4 Wdrażanie celów politycznych i przepisów nie powinno być jedynym przedmiotem zainteresowania przy ocenianiu stanu unii energetycznej; zamiast tego głównym przedmiotem zainteresowania powinna być rzeczywista sytuacja na poziomie UE i w państwach członkowskich. Ma to szczególnie istotne znaczenie z uwagi na złożony charakter wielu celów unii energetycznej, jej filarów i licznych celów liczbowych. EKES oczekuje, że w kolejnym sprawozdaniu na temat postępów unii energetycznej Komisja opisze postępy poczynione w praktyce i poda przykłady projektów, które zostały pomyślnie zakończone, a także planów dotyczących kolejnych kroków w zakresie przyczyniania się do zwiększenia wzajemnych połączeń, lepszego funkcjonowania rynków i społecznego dostosowania do przemian.

4.1.5 Ponieważ Komitet opracował niedawno opinie na temat różnych aspektów pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, odsyła tu do tych dokumentów, które przedstawiają bardziej szczegółowe stanowisko na temat zarządzania unią energetyczną i różnych elementów z nią związanych.

4.2 Infrastruktura, inwestycje i rynki

4.2.1 Sam system energetyczny, będący rdzeniem unii energetycznej, musi prawidłowo funkcjonować i rozwijać się. Musi on spełniać trzy podstawowe cele – bezpieczeństwo energetyczne, rozsądne koszty i ceny oraz łagodzenie zmiany klimatu – z punktu widzenia zarówno obywateli, jak i przedsiębiorstw.

4.2.2 Bezpieczeństwo energetyczne pozostaje kluczowym celem, ponieważ współczesna gospodarka i współczesne społeczeństwo nie mogą funkcjonować, nawet przez chwilę, bez energii. Dostateczna i niezawodna infrastruktura energetyczna i zdolność do wytwarzania energii, dobrze funkcjonujące rynki energii oraz efektywność energetyczna są kluczowymi czynnikami przyczyniającymi się do bezpieczeństwa energetycznego. Bezpieczeństwo energetyczne nie powinno być uznawane za synonim niezależności energetycznej. Jak ma to miejsce w przypadku innych towarów, wymiana transgraniczna, zarówno w ujęciu wewnętrznym, jak i zewnętrznym, faktycznie zwiększa bezpieczeństwo dostaw energii, jednocześnie pomagając w utrzymaniu cen na konkurencyjnym poziomie. Nie wyklucza to faktu, że istnieją powody o charakterze politycznym skłaniające do tego, by unikać wysokiego uzależnienia od importu energii. Rozwijanie krajowych źródeł energii jest również ważne z punktu widzenia tworzenia miejsc pracy.

4.2.3 Według Komisji zależność od importowanej energii w kilku państwach członkowskich zmniejszyła się, natomiast w kilku innych zwiększyła się w wyniku ograniczenia rodzimej produkcji paliw kopalnych. Większość państw członkowskich może obecnie zaspokoić swój popyt na gaz kanałami alternatywnymi, dzięki nowym połączeniom wzajemnym i terminalom LNG. Jednakże nadal istnieje zapotrzebowanie na inwestycje w infrastrukturę, jak również na dyplomację energetyczną, która jest jednym z pierwotnych mechanizmów mogących pomóc we wzmocnieniu współpracy energetycznej. EKES odsyła tu do swoich wcześniejszych opinii dotyczących tych zagadnień.

4.2.4 Jeśli chodzi o jednolity rynek energii, nadal istnieją wąskie gardła regulacyjne i infrastrukturalne, które utrudniają zdrową konkurencję i swobodny przepływ, zwłaszcza energii elektrycznej. System energetyczny podlega fundamentalnym zmianom, głównie w wyniku coraz powszechniejszego wprowadzania niestabilnych i zdecentralizowanych odnawialnych źródeł energii. Aby sprostać narastającym wyzwaniom, konieczna jest współpraca regionalna i odpowiednie wspólne ramy regulacyjne, gdyż działania prowadzone w jednym państwie członkowskim mają odczuwalne skutki – przynajmniej w państwach sąsiednich. Inicjatywy współpracy regionalnej, takie jak BEMIT (plan działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich) oraz CESEC (gazowe połączenia międzysystemowe w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej), mają kluczowe znaczenie dla rozwiązywania problemu regulacyjnych i infrastrukturalnych wąskich gardeł.

4.2.5 Rozwój gospodarki cyfrowej ma również fundamentalny wpływ na systemy energetyczne. Oprócz infrastruktury energetycznej należy budować zaawansowaną infrastrukturę cyfrową. Obejmuje ona inteligentny system pomiarowy, który wesprze rozwój inteligentnych sieci energetycznych. Cyfryzacji systemów energetycznych muszą również towarzyszyć środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa cybernetycznego oraz zapewnienie odpowiedniej ochrony danych osobowych, prywatności i umiejętności cyfrowych.

4.2.6 W zakresie inwestycji w system energetyczny istnieje ogromna potrzeba inwestowania w infrastrukturę energetyczną oraz w efektywność energetyczną, zwłaszcza w renowację budynków. EKES docenia szanse, jakie tworzy Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i z zadowoleniem przyjmuje jego drugą fazę, która ma na celu intensyfikację współpracy publiczno-prywatnej. Państwa członkowskie muszą też odpowiednio alokować środki publiczne na inwestycje związane z energią.

4.2.7 Jeśli chodzi o inwestycje prywatne, zachęty rynkowe są w chwili obecnej słabe, głównie w wyniku niespójnej polityki. Zachęcenie inwestorów prywatnych wymaga zapewnienia stabilnego i przewidywalnego otoczenia inwestycyjnego. EKES podkreśla zatem kluczowe znaczenie długoterminowych, stabilnych decyzji politycznych i przepisów.

4.2.8 Komitet zwraca uwagę na zwiększającą się rolę obywateli na rynkach energii, w tym wzrost prosumpcji i lokalnej współpracy. Należy wspierać i wzmacniać środki, dzięki którym konsumenci mogą zachowywać się w sposób bardziej świadomy i stawać się prosumentami. EKES przeanalizował te środki w kilku wcześniejszych opiniach.

4.2.9 W tym celu obywatelom we wszystkich grupach wiekowych należy przekazywać adekwatne i zrozumiałe informacje na temat kwestii energetycznych (np. etykietowania energetycznego). Ponadto trzeba ulepszyć sprawiedliwy dostęp do rynku energii i finansowanie projektów o małej skali. Uproszczenie przepisów dotyczących energii w ramach inicjatywy REFIT powinno przynieść wymierne korzyści dla odbiorców energii. Należy też w większym stopniu skoncentrować się na przewyżnianiu problemów dotyczących podatków i opłat, które – mimo poziomu hurtowych cen energii – zwiększają ceny detaliczne i w ten sposób przyczyniają się do ubóstwa energetycznego.

4.3 Energia ze źródeł odnawialnych i dekarbonizacja

4.3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem odrębne sprawozdanie Komisji w sprawie postępów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych i w dużym stopniu zgadza się z przedstawionymi wyzwaniami i analizą. Jeśli chodzi o zalecenia, Komitet odsyła do swych poglądów na temat różnych aspektów energii odnawialnej przedstawionych w kilku wcześniejszych i niedawnych opiniach.

4.3.2 Ze sprawozdania wynika, że UE jako całość jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu wyznaczonego na 2020 r., choć nadal konieczne są dodatkowe wysiłki. EKES ponownie podkreśla znaczenie kontynuowania pozytywnych zmian w tej dziedzinie. Zwraca uwagę na fakt, że ogrzewanie i chłodzenie pozostają największym sektorem w zakresie bezwzględnych wartości stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Podkreśla również decydującą rolę transportu w osiąganiu ambitnych długoterminowych celów dotyczących emisji i popiera rozwój energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i zaawansowanych biopaliw w celu zmniejszenia emisji związanych z transportem.

4.3.3 W sprawozdaniu wskazuje się, że wciąż istnieją znaczne bariery administracyjne utrudniające tworzenie projektów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. Dotyczą one punktów kompleksowej obsługi, składania wniosków przez internet, terminów procedur, ułatwień dla małych projektów oraz określania odpowiednich lokalizacji. EKES wzywa do natychmiastowego podjęcia działań w celu zlikwidowania tych barier, które powszechnie występują również w innych dziedzinach.

4.3.4 Z zadowoleniem przyjmuje też konkluzję Komisji, że UE znajduje się na dobrej drodze do osiągnięcia do 2020 r. celów związanych z efektywnością energetyczną i emisjami gazów cieplarnianych. Jeśli chodzi o instrumenty polityczne zmierzające do ułatwienia przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, skutkiem nieodpowiedniego stosowania dotacji (w tym zielonych certyfikatów), systemów handlu uprawnieniami do emisji i podatków są nieskuteczne działania i nieoptymalne rezultaty, związane z brakiem sygnałów rynkowych zachęcających do inwestycji w energię niskoemisyjną.

4.3.5 EKES apeluje w związku z tym do Komisji o przeprowadzenie kompleksowej oceny obecnych instrumentów polityki niskoemisyjnej w celu dopilnowania, aby wykorzystywać właściwe narzędzia do osiągania celów w najwydajniejszy sposób i bez nieuzasadnionego obciążania użytkowników energii.

4.3.6 EKES popiera cel dotyczący zapewnienia światowego przywództwa w dziedzinie przejścia na czystą energię i tym samym stworzenia możliwości biznesowych i miejsc pracy. UE powinna dążyć w tym zakresie do maksymalizacji swojego pozytywnego globalnego śladu ekologicznego, zamiast jedynie skupiać się na własnych emisjach. Stan ten można osiągnąć, rozwijając i eksportując rozwiązania w dziedzinie klimatu, a także produkty wytwarzane przy mniejszym poziomie emisji niż w wypadku konkurentów spoza UE, pamiętając przy tym, że światowa konkurencja jest zacięła.

4.3.7 Światowe przywództwo wymaga zwiększenia inwestycji w innowacje, szczególnie przez sektor publiczny, którego udział zmniejszył się. EKES podkreśla też rolę polityki handlowej i inwestycyjnej w dostarczaniu rozwiązań w dziedzinie energii i klimatu. Potrzebny jest globalny system opłat za emisje dwutlenku węgla w celu stymulowania wprowadzania rozwiązań niskoemisyjnych w sposób neutralny i efektywny. EKES apeluje do Komisji o aktywne dążenie do wprowadzenia tego rodzaju mechanizmu, który zapewniłby równe szanse europejskim spółkom na rynkach eksportowych oraz w odniesieniu do towarów importowanych.

5. Uwagi na temat mechanizmu monitorowania i wskaźników

5.1 Ponieważ ocena stanu unii energetycznej opiera się na określonych kluczowych wskaźnikach, ważne jest dopilnowanie, by wskaźniki te były jak najbardziej odpowiednie. EKES z zadowoleniem przyjmuje plany Komisji związane z dalszym rozwojem wskaźników, na przykład wskaźników mierzących pozycję konsumenta. W swojej opinii w sprawie pierwszego sprawozdania na temat stanu unii energetycznej EKES wezwał Komisję do uwzględnienia aspektów społecznych wśród kryteriów oceny unii energetycznej i skutków transformacji energetyki.

5.2 Obecnie monitorowanie opiera się głównie na pięciu filarach unii energetycznej oraz odpowiadających im celach politycznych i regulacyjnych. Pamiętając o zasadzie „you get what you measure” (osiąga się to, co jest mierzone), EKES podkreśla potrzebę monitorowania postępów na drodze do osiągnięcia fundamentalnych celów unii energetycznej, tj. korzyści, jakie przynosi ona dla obywateli i przedsiębiorstw, a w efekcie dla przyszłości UE.

5.3 EKES apeluje zatem do Komisji o opracowanie działań gospodarczych związanych z energią w celu podkreślenia wartości gospodarczej unii energetycznej. Analogicznie należy monitorować postępy w zakresie miejsc pracy związanych z energią. Powinno to objąć także ocenę możliwych inwestycji i „ucieczki” miejsc pracy.

5.4 EKES uważa, że aby przybliżyć unię energetyczną obywatelom, trzeba monitorować postępy z perspektywy życia codziennego konsumentów i o tych postępach informować. Oznacza to uwzględnienie rachunków za energię, informacji o produktach związanych z energią, wprowadzenia lokalnej, zdecentralizowanej produkcji energii, inteligentnych systemów pomiarowych, stacji ładowania pojazdów elektrycznych, pomocy finansowej dla prosumentów, zachęt do renowacji budynków mieszkalnych pod kątem efektywności energetycznej itd.

5.5 W celu śledzenia czynników społecznych można monitorować zmiany w postrzeganiu zagadnień energetycznych, takich jak rosnące obawy dotyczące zanieczyszczenia powietrza, zwiększające się zainteresowanie możliwościami zatrudnienia w branżach związanych z energią, skutki rozwoju technologicznego i pojawianie się nowych graczy na rynku.

5.6 Pożyteczne byłoby także dokonanie oceny środków podejmowanych przez państwa członkowskie pod kątem tego, czy promują spójność, czy rozbieżność na rynku wewnętrznym i w stosunkach zewnętrznych. Najbardziej istotnym zagadnieniem w tym kontekście jest ocena konsekwencji Brexitu dla unii energetycznej.

5.7 Wreszcie, zasadniczym elementem ulepszenia mechanizmu monitorowania jest jakość danych. Dane powinny być aktualne, dokładne, porównywalne i niezawodne, a to będzie wymagało ciągłego rozwoju metod ich gromadzenia i przetwarzania.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne oraz swobodnego przepływu takich danych i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 45/2001 i decyzję nr 1247/2002/WE”

[COM(2017) 8 final – 2017/0002 (COD)]

(2017/C 288/15)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 26.4.2017
Podstawa prawna	Art. 16 ust. 2 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	161/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W omawianym wniosku Komisja dokonuje – w zasadzie poprawnie i w odpowiedni sposób z czysto techniczno-prawnego punktu widzenia – niezbędnego dostosowania obecnego systemu na mocy **rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady** ⁽¹⁾ i **decyzji nr 1247/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady** ⁽²⁾ **dotyczących ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne** do nowego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych ⁽³⁾, które będzie obowiązywać w całej UE od 25 maja 2018 r.

1.2. EKES przypomina swoje uwagi w sprawie wniosku dotyczącego ogólnego rozporządzenia (przekształconego obecnie w aktualne rozporządzenie) i ubolewa, że nie uwzględniono ich w całości w ostatecznej wersji. Ponadto obawia się, że opóźnienia w przyjęciu i wejściu w życie rozporządzenia, z uwagi na gwałtowne zmiany technologiczne w tym obszarze, zwiększają ryzyko niewłaściwego wykorzystania danych oraz nadużyć w ich przetwarzaniu i udostępnianiu, co z kolei może spowodować, że rozporządzenie zdezaktualizuje się jeszcze przed wejściem w życie. Ponieważ omawiany wniosek stanowi dostosowanie ogólnego rozporządzenia do funkcjonowania instytucji europejskich, uwagi te mają zastosowanie mutatis mutandis do omawianego dokumentu, zwłaszcza jeśli chodzi o brak przejrzystości stosowanego języka, trudnego do zrozumienia dla przeciętnego obywatela.

1.3. Z drugiej strony funkcjonowanie instytucji UE powinno służyć za przykład na poziomie krajowym, dlatego EKES apeluje o zwrócenie szczególnej uwagi na sformułowanie omawianego wniosku.

1.4. W związku z tym Komitet sądziłby, że wyraźnie wspomniano by o takich aspektach jak: powiązanie omawianego wniosku z Regulaminem pracowniczym urzędników Unii Europejskiej, kwestia agresji w internecie, cyberprzemoc, sygnalizowanie nieprawidłowości w instytucjach unijnych, zastosowanie wniosku do internetu rzeczy, duże zbiory danych i korzystanie z wyszukiwarek w celach uzyskania dostępu, tworzenie lub wykorzystanie danych osobowych oraz prywatne informacje publikowane na stronach instytucji w sieciach społecznościowych (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn itp.).

⁽¹⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 183 z 12.7.2002, s. 1.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

1.5. Komitet pragnąłby także, by we wniosku zajęto się warunkami bezpieczeństwa systemów informatycznych, które będą wspierać przetwarzanie danych oraz służyć jako zabezpieczenie przed atakami cybernetycznymi i naruszeniem lub ujawnieniem takich danych. Jednocześnie trzeba zapewnić ich neutralność technologiczną, nie ograniczać ich jedynie do wewnętrznych norm poszczególnych działów, a także lepiej wyjaśnić powiązania między ochroną danych a zwalczaniem przestępczości i terroryzmu, co nie może prowadzić do przyjmowania nieproporcjonalnych bądź nadmiernych środków nadzoru i w każdym wypadku musi podlegać kontroli Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD).

1.6. Dobrze byłoby, gdyby we wniosku określono kompetencje, szkolenia i cechy osobowości niezbędne do pełnienia funkcji inspektora ochrony danych, administratora danych oraz podmiotu przetwarzającego przy instytucjach UE, przy czym muszą one zawsze podlegać kontroli i monitorowaniu ze strony EIOD.

1.7. EKES sądzi też, że ze względu na szczególny charakter gromadzonych danych i fakt, że wpływają bezpośrednio na prywatne życie osób, których dotyczą, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, opodatkowania i kwestii społecznych, powinny one zostać ograniczone do minimum niezbędnego dla osiągnięcia wytyczonych celów. Należy również zagwarantować maksymalny poziom ochrony i gwarancji podczas przetwarzania szczególnie wrażliwych danych osobowych, opierając się na międzynarodowych przepisach i bardziej zaawansowanym prawodawstwie krajowym oraz na najlepszych praktykach niektórych państw członkowskich.

1.8. Komitet podkreśla konieczność wyraźnego przewidzenia we wniosku zwiększenia środków EIOD, przydzielenia wystarczających zasobów kadrowych oraz podniesienia umiejętności technicznych i wiedzy na temat ochrony danych.

1.9. EKES ponownie przypomina o tym, że gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących legalnych osób prawnych (przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, spółek handlowych itp.) musi również podlegać ochronie.

1.10. Wreszcie Komitet przedstawia w uwagach szczegółowych szereg zmian do różnych artykułów, mających na celu zwiększenie skuteczności ochrony danych osobowych w instytucjach UE, nie tylko w odniesieniu do urzędników, lecz także tysięcy obywateli europejskich, którzy mają z nimi kontakt. Wzywa Komisję oraz Parlament Europejski i Radę do uwzględnienia tych uwag w końcowej wersji wniosku.

2. Uzasadnienie i kontekst wniosku

2.1. Jak wskazuje sama Komisja w uzasadnieniu, celem wniosku jest uchylenie rozporządzenia (WE) nr 45/2001 ⁽⁴⁾ i decyzji nr 1247/2002/WE dotyczących ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne, tak aby:

- chronić podstawowe prawo do ochrony danych,
- zagwarantować swobodny przepływ danych osobowych w UE.

2.2. Po długich i złożonych przygotowaniach Rada i Parlament przyjęły ogólne rozporządzenie o ochronie danych ⁽⁵⁾, które wejdzie w życie w całej UE 25 maja 2018 r. Wiąże się to z dostosowaniem różnych instrumentów ustawodawczych ⁽⁶⁾, wśród których należy wskazać wspomniane już rozporządzenie (WE) nr 45/2001 i decyzję nr 1247/2002/WE.

2.3. Mając na uwadze wyniki badań i konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz badanie oceniające stosowanie rozporządzenia (WE) nr 45/2001 na przestrzeni 15 lat, Komisja szeroko omawia to zagadnienie i dochodzi zwłaszcza do następujących wniosków:

- rozporządzenie można by lepiej egzekwować dzięki stosowaniu sankcji przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD),
- zwiększone wykorzystanie uprawnień organu nadzorczego mogłoby prowadzić do lepszego wdrożenia przepisów o ochronie danych osobowych,

⁽⁴⁾ Odnosna opinia EKES-u (Dz.U. C 51 z 23.2.2000, s. 48).

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (UE) 2016/679 z 27.4.2016 (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

⁽⁶⁾ COM (2017) 10 final, COM (2017) 9 final.

- trzeba uprościć system zgłoszeń i kontroli wstępnych, aby zwiększyć efektywność i ograniczyć obciążenie administracyjne,
- administratorzy danych powinni przyjąć zasady zarządzania ryzykiem i przeprowadzać oceny ryzyka przed przystąpieniem do operacji przetwarzania, aby lepiej wdrażać wymogi dotyczące zatrzymywania danych i ich bezpieczeństwa,
- obowiązujące przepisy dotyczące sektora telekomunikacyjnego są nieaktualne i konieczne jest dostosowanie tego rozdziału do dyrektywy o prywatności elektronicznej,
- istnieje również potrzeba doprecyzowania niektórych kluczowych definicji zawartych w rozporządzeniu, dotyczących identyfikacji administratorów danych w unijnych instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych, definicji odbiorcy i objęcia obowiązkiem zachowania poufności również zewnętrzne podmioty przetwarzające.

2.4. Mając na uwadze charakter i zakres zmian, jakie należy wprowadzić we wcześniejszych instrumentach prawnych, Komisja postanowiła uchylić te instrumenty w całości i zastąpić je omawianym rozporządzeniem, spójnym z pozostałymi wspomnianymi przepisami, które wejdą w życie równocześnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679 i zgodnie z postanowieniami jego art. 98.

3. Uwagi ogólne

3.1. Z czysto techniczno-prawnego punktu widzenia EKES zgadza się ogólnie z:

- koniecznością i aktualnością omawianej inicjatywy,
- wybranym instrumentem prawnym (rozporządzeniem),
- opcją uchylecia w całości istniejących instrumentów,
- wybraną podstawą prawną,
- poszanowaniem zasady pomocniczości, proporcjonalności i rozliczalności,
- jasnym charakterem i strukturą postanowień,
- lepszym zdefiniowaniem niektórych pojęć, np. ważnej zgody,
- spójnością z pozostałymi powiązаныmi instrumentami prawnymi, zwłaszcza rozporządzeniem (UE) 2016/679, wnioskiem dotyczącym rozporządzenia COM(2017) 10 final i samym komunikatem Komisji „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych” ⁽⁷⁾,
- uwzględnieniem po raz pierwszy możliwości nałożenia kar administracyjnych za ewentualne naruszenia i nieprzestrzeganie przepisów,
- wzmocnieniem uprawnień EIOD,
- niewłączeniem tej inicjatywy do programu REFIT,
- dążeniem do zgodności z innymi prawami, jak np. zapisaną w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej wolnością wypowiedzi i informacji (art. 11), ochroną własności intelektualnej (art. 17 ust. 2), zakazem dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, cechy genetyczne, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub wszelkie inne, niepełnosprawność lub orientację seksualną (art. 21), prawami dziecka (art. 24), wysokim poziomem ochrony zdrowia (art. 35), dostępem do dokumentów (art. 42) oraz skutecznym środkiem prawnym i sprawiedliwym procesem sądowym (art. 47).

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final.

3.2. Nie wyklucza to uwag i zaleceń poczynionych przez Komitet w związku z wnioskiem dotyczącym ogólnego rozporządzenia⁽⁸⁾ (przekształconym obecnie w aktualne rozporządzenie⁽⁹⁾), których nie uwzględniono w całości w ostatecznej wersji. Z uwagi na gwałtowne zmiany technologiczne w tym obszarze, opóźnienia w przyjęciu i wejściu w życie rozporządzenia zwiększają ryzyko niewłaściwego wykorzystania danych oraz nadużyć w ich przetwarzaniu i udostępnianiu, co z kolei może spowodować, że rozporządzenie zdezaktualizuje się jeszcze przed wejściem w życie. Ponieważ omawiany wniosek stanowi dostosowanie ogólnego rozporządzenia do funkcjonowania instytucji europejskich, uwagi te mają zastosowanie mutatis mutandis do omawianego dokumentu, zwłaszcza jeśli chodzi o brak przejrzystości stosowanego języka, trudnego do zrozumienia dla przeciętnego obywatela. Lepiej byłoby, gdyby oba wnioski zostały przedłożone i omówione wspólnie.

3.3. Z drugiej strony, mając na uwadze, że funkcjonowanie instytucji UE powinno służyć za przykład na poziomie krajowym, zdaniem EKES-u należałoby zająć się pewnymi zagadnieniami w omawianym wniosku.

3.4. Nie jest jasne, czy wniosek został należycie powiązany z Regulaminem pracowniczym urzędników Unii Europejskiej (rozporządzenie nr 31 EWG⁽¹⁰⁾), gdyż zabrakło konkretnych przepisów gwarantujących, że dane osobowe urzędników i osób współpracujących z instytucjami UE będą podlegać skuteczniejszej ochronie w odniesieniu do naboru, kariery, okresu obowiązywania umowy, ewentualnego przedłużenia i oceny.

3.4.1. W tekście ocenianego wniosku należałoby przewidzieć ogólne przepisy dotyczące zdrowia urzędników, ochrony tworzonych lub wykorzystywanych przez urzędników i ich bliskich danych i odnośnych danych genetycznych, przetwarzania i ochrony wiadomości wysyłanych pocztą elektroniczną (przez obywateli do instytucji UE, między urzędnikami czy między urzędnikami a podmiotami zewnętrznymi) oraz ich treści i odwiedzanych stron internetowych⁽¹¹⁾.

3.4.2. Szczególnego traktowania wymagają także przypadki cyberprzemocy i sygnalizowania nieprawidłowości w instytucjach unijnych, niezależnie od postanowień art. 68.

3.4.3. EKES zastanawia się także nad warunkami stosowania omawianego wniosku i rozporządzenia (UE) 2016/679 w odniesieniu do internetu rzeczy, dużych zbiorów danych i korzystania z wyszukiwarek w celach uzyskania dostępu, tworzenia lub wykorzystania danych osobowych oraz prywatnych informacji publikowanych na stronach instytucji w sieciach społecznościowych (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn itp.), bez względu na wyraźną zgodę osoby, której dane dotyczą.

3.5. Komitet pragnąłby także, by we wniosku Komisji, obok nawiązania do poufności łączności elektronicznej wspomnianej w art. 34 wniosku dotyczącego rozporządzenia, zajęto się warunkami bezpieczeństwa systemów informatycznych, które będą wspierać przetwarzanie danych oraz służyć jako zabezpieczenie przed atakami cybernetycznymi i naruszeniem lub ujawnieniem takich danych⁽¹²⁾. Jednocześnie trzeba zapewnić ich neutralność technologiczną, nie ograniczać ich jedynie do wewnętrznych norm poszczególnych działów, a także lepiej wyjaśnić powiązania między ochroną danych a zwalczaniem przestępczości i terroryzmu, co nie może prowadzić do przyjmowania nieproporcjonalnych bądź nadmiernych środków nadzoru i w każdym wypadku musi podlegać kontroli EIOD.

3.6. Komitet zaznacza, że powiązanie danych osobowych w instytucjach i organach UE nie może opierać się wyłącznie na zasadzie rozliczalności przewidzianej w motywie 16. Wzywa więc Komisję do wprowadzenia konkretnego przepisu, zgodnie z którym powiązanie danych będzie możliwe jedynie po zatwierdzeniu przez EIOD na wniosek administratora danych lub podmiotu przetwarzającego.

3.7. Dobrze byłoby, gdyby, bez uszczerbku dla punktu 51 preambuły i art. 44 ust. 3 wniosku, określono kompetencje, szkolenia i cechy osobowości niezbędne do pełnienia funkcji inspektora ochrony danych, administratora danych oraz podmiotu przetwarzającego przy instytucjach UE⁽¹³⁾. Ewentualne naruszenia ich zadań muszą podlegać wymienionym we wniosku wystarczająco zniechęcającym karom dyscyplinarnym oraz sankcjom na mocy prawa cywilnego i karnego, co w każdym wypadku musi być przedmiotem kontroli i monitorowania ze strony EIOD.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie (UE) nr 2016/679.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. 45 z 14.6.1962, s. 1385/62 oraz kolejne zmiany.

⁽¹¹⁾ Jak stwierdzono np. w „Avis et Recommandations de la Commission de la Vie privée de la Belgique sur la vie privée sur le lieu de travail”, styczeń 2013 [Opinia i zalecenia belgijskiej Komisji ds. Ochrony Życia Prywatnego w sprawie prywatności w miejscu pracy].

⁽¹²⁾ Jak stwierdzono np. w „Recommandation d'initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données” [Zalecenie z inicjatywy własnej w sprawie środków bezpieczeństwa w celu uniknięcia przecieku danych], belgijska Komisja ds. Ochrony Życia Prywatnego, 1/2013 z 21 stycznia 2013 r.

⁽¹³⁾ Jak wspomniano w „Guidelines on Data Protection Officers” [Wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych], WP 243, art. 29, 13 grudnia 2016 r.

3.8. EKES uznaje wprawdzie, że omawiany wniosek gwarantuje wyższy poziom ochrony w porównaniu z obecnym rozporządzeniem (WE) nr 45/2001, jednak sądzi, że ze względu na szczególny charakter gromadzonych danych i fakt, że wpływają bezpośrednio na prywatne życie osób, których dotyczą, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, opodatkowania i kwestii społecznych, powinny one zostać ograniczone do minimum niezbędnego dla osiągnięcia wytyczonych celów. Należy również zagwarantować maksymalny poziom ochrony i gwarancji podczas przetwarzania danych osobowych, opierając się na międzynarodowych przepisach i bardziej zaawansowanym prawodawstwie krajowym oraz na najlepszych praktykach niektórych państw członkowskich ⁽¹⁴⁾.

3.9. Choć Komitet ma świadomość, że zarówno rozporządzenie (UE) 2016/679, jak i omawiany wniosek stosują się jedynie do danych dotyczących osób fizycznych, ponownie przypomina o tym, że gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących legalnych osób prawnych (przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, spółek handlowych itp.) musi również podlegać ochronie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Szczegółowa analiza tekstu budzi pewne wątpliwości i zastrzeżenia w świetle podstawowych zasad dotyczących ochrony życia prywatnego wynikających z Karty praw podstawowych oraz zasad proporcjonalności i ostrożności.

4.2. Artykuł 3

W ust. 2 lit. a) definiuje się instytucje i organy unijne jako unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne ustanowione Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktatem o Unii Europejskiej lub Traktatem Euratom lub na ich podstawie. EKES nie jest pewien, czy definicja ta uwzględnia również grupy robocze, komitety doradcze, komisje, platformy, ewentualne grupy itp., a także międzynarodowe sieci informatyczne, w których uczestniczą instytucje UE, lecz nie są ich współzałożycielami.

4.3. Artykuł 4

4.3.1. Biorąc pod uwagę, że omawiane obecnie rozporządzenie ma zastosowanie do danych przetwarzanych w instytucjach unijnych, EKES pragnąłby, aby wyraźnie uwzględniono zasadę niedyskryminacji w odniesieniu do przetwarzanych danych.

4.3.2. Jeśli chodzi o art. 4 ust. 1 lit. b), przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych powinno podlegać procedurze uprzedniego zatwierdzenia przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, co nie zostało przewidziane w art. 58.

4.3.3. Należy także wprowadzić wyraźny przepis równoważny obecnemu art. 7 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w odniesieniu do przekazywania danych między instytucjami UE.

4.4. Artykuł 5

4.4.1. Komitet nie rozumie, dlaczego lit. b) art. 5 ust. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia nie została objęta postanowieniami ust. 2 tego samego artykułu, w przeciwieństwie do lit. c) i e) art. 6, które podlegają postanowieniom art. 3 ogólnego rozporządzenia.

4.4.2. Zdaniem EKES-u w lit. d) należy dodać, że wyrażenie zgody powinno odbywać się na zasadzie dobrej wiary.

4.5. Artykuł 6

4.5.1. Stosowanie tego artykułu powinno zawsze podlegać zatwierdzeniu przez EIOD.

4.5.2. W takich przypadkach osoba, której dane dotyczą, powinna zawsze otrzymywać informacje z wyprzedzeniem w odniesieniu do zbierania danych lub gdy podejmowana jest nowa decyzja, by mogła złożyć wniosek o sprostowanie, usunięcie danych lub ograniczenie ich przetwarzania bądź wyrazić sprzeciw.

⁽¹⁴⁾ Zob. np. ustawa portugalska w sprawie ochrony danych (67/98 z 26 października 1998 r.).

4.6. Artykuł 8

4.6.1. Zdaniem Komitetu wyjątek od zasady ważności zgody w wypadku dzieci poniżej 16 lat (od 13 do 16 lat) – już sam w sobie nietypowy – może mieć zastosowanie jedynie do państw członkowskich ze względów kulturowych w prawie wewnętrznym (art. 8 ogólnego rozporządzenia), lecz nie powinien zostać dopuszczony jako zasada ogólna w instytucjach UE (art. 8 ust. 1) ustanawiająca wiek na 13 lat.

4.6.2. Z drugiej strony nie jest jasne, w jaki sposób EIOD miałyby zwracać „szczególną uwagę” na dzieci (art. 58 ust. 1 lit. b)), zwłaszcza w wypadku list użytkowników przewidzianych w art. 36, gdy dane są dostępne publicznie.

4.7. Artykuł 10

4.7.1. W ustępie 1 należy także uwzględnić przynależność polityczną (która nie jest równoznaczna z przekonaniami politycznymi) oraz życie prywatne.

4.7.2. W ust. 2 lit. b), w celu wypełnienia obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez osobę, której dane dotyczą, osoba ta powinna dysponować wcześniej informacjami na ten temat.

4.7.3. W ust. 2 lit. d) przetwarzanie powinno być możliwe jedynie za zgodą osoby, której dane dotyczą.

4.7.4. Lit. e) może stanowić wyjątek jedynie, jeśli można w uzasadniony sposób wywnioskować zgodę na przetwarzanie danych.

4.8. Artykuł 14

Instytucje UE nie są uprawnione do pobierania opłat za świadczone usługi, tak więc odmowa podjęcia działań może mieć zastosowanie jedynie w ostateczności.

4.9. Artykuły 15, 16 i 17

4.9.1. W wypadku dodatkowych informacji przewidzianych w art. 15 ust. 2, należy uwzględnić jeszcze wymóg, by osoba, której dane dotyczą, została poinformowana o obowiązkowym bądź nieobowiązkowym charakterze odpowiedzi administratora danych oraz o ewentualnych konsekwencjach braku odpowiedzi.

4.9.2. Odnośnie do gromadzenia danych w otwartych sieciach, osoba, której dane dotyczą, musi być informowana zawsze, gdy jej dane osobowe mogłyby znaleźć się w sieci bez zabezpieczenia, gdyż powstałoby ryzyko, że zostaną obejrzane i wykorzystane przez nieupoważnione osoby trzecie.

4.9.3. Prawo przewidziane w art. 17 ust. 1 powinno być realizowane bez przeszkód, w rozsądnym terminie, szybko lub natychmiastowo oraz bezpłatnie.

4.9.4. EKES proponuje, by osoba, której dane dotyczą, otrzymała obowiązkowo potwierdzenie, że dotyczące jej dane są lub nie są przetwarzane.

4.9.5. Informacje zawarte w art. 17 ust. 1 muszą być przekazywane w czytelnej, jasnej i zrozumiałej formie, zwłaszcza w odniesieniu do danych podlegających przetwarzaniu bądź wszelkich informacji na temat pochodzenia takich danych.

4.10. Artykuł 21

Wykluczenie z wniosku dotyczącego rozporządzenia identycznych przepisów zawartych w art. 21 ust. 2 i 3 ogólnego rozporządzenia oznacza zdaniem Komitetu, że dane nigdy nie mogą być przetwarzane do celów marketingu bezpośredniego, co byłoby godne pochwały. Niemniej przepis powinien wyraźnie wyjaśnić niepewny charakter tej interpretacji.

4.11. Artykuł 24

4.11.1. EKES uważa, że w ust. 2 lit. c) należy dodać, że zgoda ta jest wyrażana jedynie po wyraźnym powiadomieniu osoby, której dane dotyczą, o prawnych skutkach decyzji, gdyż tylko w ten sposób możliwe będzie udzielenie świadomej zgody.

4.11.2. Jeśli chodzi o ust. 3, zdaniem EKES-u właściwe środki powinny zostać określone przez EIOD, a nie administratora danych.

4.12. Artykuł 25

4.12.1. Komitet obawia się, że sformułowanie art. 25 wniosku dotyczącego rozporządzenia stanowi zbyt szeroką interpretację postanowień art. 23 ogólnego rozporządzenia w odniesieniu do ograniczenia stosowania przepisów ustanawiających podstawowe prawa osoby, której dane dotyczą. Zaleca więc krytyczny przegląd oparty na dokładnej, a w razie potrzeby ograniczonej analizie niektórych punktów, zwłaszcza jeśli chodzi o ograniczenie prawa do poufności w sieciach łączności elektronicznej na mocy art. 7 Karty praw podstawowych, rozważane obecnie w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej i utrzymane we wniosku dotyczącym rozporządzenia będącym przedmiotem innej opinii EKES-u.

4.12.2. Komitet całkowicie sprzeciwia się przewidzianej w art. 25 ust. 2 możliwości ograniczenia przez instytucje i organy unijne stosowania ograniczeń praw osób, których dane dotyczą, jeśli nie zostało to przewidziane wyraźnie w akcie prawnym. Ta sama uwaga ma zastosowanie do art. 34.

4.13. Artykuł 26

Należy wyjaśnić, że administratorzy danych, podmioty przetwarzające oraz osoby, które przy pełnieniu swoich funkcji mają kontakt z danymi osobowymi, muszą zachować tajemnicę służbową przez rozsądny czas, nawet po zakończeniu pełnienia funkcji.

4.14. Artykuły 29 i 39

Artykuł 24 ust. 3, art. 40 i nast. ogólnego rozporządzenia słusznie nie zostały włączone do wniosku dotyczącego rozporządzenia (kodeks postępowania), jak wyraźnie wspomniano w preambule punktu odnoszącego się do art. 26. Nie wydaje się właściwe, że w art. 29 ust. 5 i 39 ust. 7 wniosku stwierdzono, że stosowanie kodeksu postępowania, o którym mowa w art. 40 ogólnego rozporządzenia, można uznać za wystarczającą gwarancję pełnienia funkcji przez podmiot przetwarzający, który nie jest instytucją unijną lub organem unijnym.

4.15. Artykuł 31

Zdaniem EKES-u sama „możliwość” wspomniana w art. 31 ust. 5 powinna być „obowiązkiem” zachowania rejestrów czynności przetwarzania w publicznie dostępnym rejestrze centralnym.

4.16. Artykuł 33

Ponadto EKES sugeruje, by administrator i podmiot przetwarzający sprawowali kontrolę nośników danych, wprowadzania danych, korzystania z nich oraz ich przekazywania. W tym celu należy:

- uniemożliwić osobom nieuprawnionym dostęp do urządzeń wykorzystywanych do przetwarzania tych danych,
- zapobiec nieuprawnionemu odczytywaniu, kopiowaniu, zmienianiu i usuwaniu nośników danych,
- zapobiec nieuprawnionemu wprowadzaniu danych i nieuprawnionej inspekcji, zmienianiu i usuwaniu przechowywanych danych osobowych,
- zapobiec wykorzystywaniu zautomatyzowanych systemów przetwarzania danych przez nieupoważnione osoby z wykorzystaniem sprzętu do przekazywania danych,
- zapewnić możliwość sprawdzenia, jakim organom można przekazywać dane osobowe,
- dopilnować, by jedynie upoważnione osoby miały dostęp do danych objętych procedurą uprzedniego zezwolenia.

4.17. Artykuł 34

EKES ma nadzieję, że artykuł będzie zgodny z przepisami dotyczącymi wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie prywatności, a instytucje i organy unijne będą podlegać kontroli ze strony EIOD odnośnie do poufności łączności elektronicznej.

4.18. Artykuł 42

EKES obawia się, że słowo „po” w ust. 1 można by rozumieć jako obowiązek konsultacji dopiero po przyjęciu aktu ustawodawczego, co zniosłoby obecną praktykę choćby nieformalnych konsultacji.

4.19. Artykuł 44

Zdaniem EKES-u zasadniczo tylko urzędnicy powinni być mianowani na osobę odpowiedzialną za ochronę danych. Jeśli wyjątkowo nie byłoby to możliwe, osoby takie powinny być zatrudniane na podstawie przepisów dotyczących zamówień publicznych na świadczenie usług oraz podlegać ocenie EIOD.

4.20. Artykuł 45

4.20.1. Niezależnie od powyższych uwag, jeśli inspektor ochrony danych nie jest urzędnikiem, jego zwolnienie ze względu na charakter pełnionych przez niego obowiązków powinno być możliwe w każdym momencie. W tym celu wystarczy pozytywna opinia EIOD (art. 45 ust. 8 rozporządzenia).

4.20.2. Czas trwania jego kadencji należy ustalić na 5 lat, z możliwością jednokrotnego odnowienia.

4.21. Artykuł 56

Ostatnie, dobrze znane wydarzenia związane z najwyższymi urzędnikami instytucji zachęcają do ustanowienia zasad niezgodności i niemożności wykonywania obowiązków przez rozsądny czas w odniesieniu do niektórych funkcji, zwłaszcza w prywatnych przedsiębiorstwach po wygaśnięciu funkcji.

4.22. Artykuł 59

W niektórych wersjach językowych, zwłaszcza angielskiej, słowo „actions” w ust. 5 jest zbyt restryktywne i powinno zostać zastąpione przez „proceedings”.

4.23. Artykuł 63

W odniesieniu do ust. 3 i z uwagi na delikatny charakter omawianej tu kwestii, zdaniem EKES-u należałoby odwrócić zasadę domniemanego odrzucenia, obligując EIOD do udzielenia wyraźnej odpowiedzi na wszystkie przedłożone mu skargi. Brak reakcji oznaczałby domniemane zaakceptowanie skargi.

4.24. Artykuł 65

Jak stwierdzono w opinii EKES-u w sprawie wniosku leżącego u podstaw rozporządzenia (UE) 2016/679, podkreśla się konieczność przewidzenia we wniosku, obok postanowień zawartych w art. 67, możliwości zareagowania na naruszenie danych osobowych w formie roszczeń zbiorowych, bez konieczności pojedynczego mandatu. Trzeba pamiętać, że ogólnie, gdy dochodzi do takich naruszeń, to dotyczą one wielu osób.

4.25. Wniosek dotyczący rozporządzenia zawiera wyrażenia lub pojęcia o dwuznacznym i subiektywnym charakterze, które należy przejrzeć i zastąpić, jak np. „w miarę możliwości”, „jeżeli jest to możliwe”, „bez zbędnej zwłoki”, „wysokie ryzyko”, „należycie”, „w rozsądnym terminie”, „szczegółne znaczenie”.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/59/WE w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób oraz dyrektywę 2006/126/WE w sprawie praw jazdy”

[COM(2017) 47 final – 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Sprawozdawca: **Pasi MOISIO**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 20.2.2017 Parlament Europejski, 1.3.2017
Podstawa prawna	Art. 91 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	185/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uznaje, że mimo pewnych niedociągnięć, dyrektywa w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców pojazdów ciężarowych⁽¹⁾ miała ogólnie pozytywny wpływ na europejski sektor transportu drogowego. Stworzenie zharmonizowanego systemu szkoleń pomogło poprawić zdolność kierowców zawodowych do wykonywania pracy, wypracować wspólny poziom usług w sektorze transportu drogowego i zwiększyć atrakcyjność tego sektora dla osób rozpoczynających w nim działalność.

1.2. EKES uważa, że omawiany wniosek⁽²⁾ dotyczący zmiany tej dyrektywy może przyczynić się do dalszej konsolidacji unijnej zasady swobodnego przemieszczania się oraz stanowić kolejny krok na drodze ku zdrowszemu i bardziej otwartemu unijnemu rynkowi transportu, który opiera się na uczciwej konkurencji i podlega skuteczniejszemu i sprawiedliwшему nadzorowi.

1.3. EKES popiera cele przyświecające zmianie dyrektywy w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców, mianowicie poprawę bezpieczeństwa drogowego w Europie, jak również poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy kierowców zawodowych. Komitet wskazuje w szczególności na znakomite rezultaty osiągnięte w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego w ostatnich latach i w związku z tym wzywa Komisję do dalszego stosowania środków służących wzmocnieniu pozytywnych tendencji.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje również cel dyrektywy, jakim jest harmonizacja i uproszczenie procedur administracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich, aby sesje i programy szkolenia kierowców prowadzone w każdym państwie członkowskim na mocy tej dyrektywy były uznawane i wzajemnie akceptowane, bez swobody interpretacji lub oddzielnych dodatkowych wymagań. Niemniej należy zauważyć, że wzajemne uznawanie szkoleń wymaga absolutnej jednolitości pod względem zakresu i jakości szkoleń organizowanych w różnych państwach członkowskich. Aby to zapewnić, potrzebny będzie skuteczniejszy nadzór i ściślejsza współpraca między Komisją Europejską a władzami państw członkowskich.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 226 z 10.9.2003, s. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5. Fałszowane indywidualne świadectwa kwalifikacji zawodowych kierowców i zaświadczenia o szkoleniach, które w rzeczywistości nie zostały ukończone, powodują zakłócenia konkurencji na rynku transportu i szkodzą interesom kierowców zawodowych, którzy działają zgodnie z przepisami. EKES nalega na uszczelnienie systemu, aby zagwarantować autentyczność praw jazdy i świadectw kwalifikacji kierowców. W odniesieniu do pkt 1.4 zaleceń, w przyszłości należy wzmocnić nadzór nad upoważnionymi placówkami szkoleniowymi działającymi w różnych krajach, tak by w każdym poszczególnym przypadku można było sprawdzić zakres i jakość oferowanych szkoleń.

1.6. Ponadto, niezwykle ważne jest, aby zwiększyć zgodność i spójność przepisów UE mających zastosowanie do pojedynczej grupy docelowej i sektora, w tym wypadku zawodowych kierowców pojazdów ciężarowych. Zwiększa to zarówno ochronę prawną osób działających zgodnie z zasadami, jak i wiarygodność unijnych przepisów.

1.7. Przegląd dyrektywy ma na celu dostosowania jej w większym stopniu do najnowszych, bardzo istotnych dla transportu tendencji ogólnych, takich jak cyfryzacja i dekarbonizacja. EKES popiera takie podejście i zauważa, że choć transport ulega szybkiej automatyzacji a robotyzacja sektora staje się coraz powszechniejsza, w dalszym ciągu należy pamiętać o centralnej roli czynnika ludzkiego. Należy zatem uznać rosnące zapotrzebowanie na umiejętności cyfrowe w odniesieniu do szkoleń kierowców, a także znaczenie umiejętności kierowców dla osiągnięcia celów związanych z niską emisyjnością.

1.8. Głównym wyzwaniem w dziedzinie objętej omawianą dyrektywą jest dopilnowanie, by szkolenia okresowe odpowiadały indywidualnym potrzebom kierowców zawodowych, a ich treść była dostosowana tak, by zapewniać optymalne wsparcie w zakresie specyficznych zadań poszczególnych kierowców. W związku z tym dyrektywa powinna dopuszczać elastyczność i uznaniowość, zarówno w zakresie wyboru treści szkoleń okresowych, jak i metod szkoleniowych.

1.9. EKES podkreśla konieczność powszechnego umożliwienia prowadzenia pojazdu podczas szkolenia, nawet przed uzyskaniem wstępnej kwalifikacji. Ważne jest, aby osoby uczące się mogły dalej korzystać z prawa do prowadzenia pojazdów wykorzystywanych w transporcie zarobkowym, co jest niezbędne np. w celu umożliwienia praktycznego szkolenia w przedsiębiorstwach, zgodnie ze wskazówkami i pod nadzorem. Ponadto musi to być akceptowane jako część szkolenia w zakresie wstępnej kwalifikacji takich osób. Zmieniona dyrektywa nie powinna pozbawiać tego prawa. Z drugiej strony, należy zadbać o to, by prawo do łączenia zarobkowej działalności transportowej i szkolenia nie powodowało niezdrowej konkurencji w sektorze transportu ani nie osłabiało pozycji pracowników tego sektora.

1.10. Mimo że wniosek Komisji jest zasadniczo wyważony i stanowi krok w dobrym kierunku, EKES pragnie jednak zaproponować pewne konkretne zmiany, uzupełnienia i sugestie, które jego zdaniem poprawiłyby jeszcze praktyczne wdrażanie i zastosowanie do szkolenia kierowców. Wnioski te przedstawiono bardziej szczegółowo w poniższych uwagach ogólnych i szczegółowych.

2. Kontekst

2.1. W latach 2007–2009 w całej UE wdrożono dyrektywę 2003/59/WE. Wymaga ona, by wszyscy zawodowi kierowcy pojazdów ciężarowych lub autobusów i autokarów na terytorium UE pracujący dla przedsiębiorstw transportowych zarejestrowanych w państwach członkowskich UE, a także kierowcy zawodowi pracujący na własny rachunek w sektorze transportu zarobkowego, obowiązkowo przechodzili szkolenie podstawowe w celu uzyskania wymaganych kwalifikacji.

2.2. W dyrektywie 2003/59/WE ustanowiono również zasadę uczenia się przez całe życie jako część pracy kierowcy zawodowego przez określenie liczby godzin okresowych szkoleń w regularnych odstępach czasu w celu zachowania umiejętności zawodowych.

2.3. Według szacunków Komisji Europejskiej zakresem dyrektywy objętych jest około 3,6 mln kierowców samochodów ciężarowych lub autobusów i autokarów, pracujących w przedsiębiorstwach transportowych w 28 państwach członkowskich UE (2,8 mln kierowców samochodów ciężarowych i 0,8 mln kierowców autobusów i autokarów)⁽³⁾.

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final – dokument roboczy służb Komisji – ocena skutków, 1 lutego 2017 r., s. 10.

2.4. Długość szkolenia podstawowego wynosi 140 lub 280 godzin, w zależności od wieku kierowcy oraz wcześniejszych kwalifikacji. Każdy kierowca musi odbyć co najmniej 35 godzin szkolenia okresowego na pięć lat.

2.5. W oparciu o szereg szeroko zakrojonych sprawozdań i ocenę oddziaływania zamówioną przez Komisję w ostatnich latach określono kilka kwestii wymagających przeglądu. Zauważono także problemy i rozbieżności w zakresie stosowania i interpretacji dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich.

2.6. W konsultacjach społecznych przeprowadzonych pod kątem przeglądu dyrektywy⁽⁴⁾ Komisja otrzymała niemal 400 odpowiedzi od kierowców zawodowych, przedsiębiorstw transportowych i pracowników sektora transportu, a także organizacji reprezentujących pracodawców w różnych państwach członkowskich.

2.7. Zarówno z konsultacji, jak i z różnorodnych sprawozdań uzyskano dokładnie takie same informacje dotyczące problemów związanych z dyrektywą. Komisja uważa, że istnieje ogólna świadomość problemów odnotowywanych w codziennej praktyce transportu drogowego zarówno towarów, jak i osób, oraz że problemy te są postrzegane jako czynniki utrudniające jednolite i sprawiedliwe prowadzenie działalności na unijnym rynku transportowym.

2.8. Problemy te można podzielić na trzy kategorie⁽⁵⁾:

- Nie zawsze dochodzi do wzajemnego uznawania szkoleń.
- Treść szkoleń nie zawsze w pełni odpowiada indywidualnym potrzebom kierowców odpowiednio do ich profilu zawodowego.
- Istnieją rozbieżności i trudności z interpretacją dopuszczalnych wyłączeń z zakresu stosowania dyrektywy, co doprowadziło do braku pewności prawa dla kierowców zawodowych.

2.9. Oprócz problemów wymienionych powyżej, występują poważne niespójności i sprzeczności w zakresie wymogów dotyczących dolnej granicy wieku między dyrektywą w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców a przepisami ogólnymi dotyczącymi uprawnień do prowadzenia pojazdów określonymi w dyrektywie w sprawie praw jazdy. Wywołało to prawdziwe problemy w państwach członkowskich, więc należy bezzwłocznie znaleźć odpowiednie rozwiązania.

2.10. Komisja uważa, że kolejnym argumentem przemawiającym za zmianą dyrektywy jest dążenie do lepszych i prostszych przepisów zgodnie z zasadami programu REFIT.

2.11. Uważa się, że przegląd doprecyzuje dyrektywę, poprawi spójność oraz doprowadzi do utworzenia nowych miejsc pracy w sektorze transportu, co dotyczy także MSP. Komisja uważa, że rozwiązując stwierdzone problemy i zmieniając odpowiednio dyrektywę, można będzie również uzyskać znaczne oszczędności kosztów, zarówno dla kierowców, jak i dla ich pracodawców.

3. Uwagi ogólne

3.1. Obecnie państwa członkowskie muszą wybrać spośród dwóch alternatywnych sposobów wdrożenia na poziomie krajowym w odniesieniu do wstępnej kwalifikacji kierowców: (1) uczestnictwo w kursie i krótszy test lub (2) wyłącznie dłuższy test. W celu zwiększenia elastyczności i możliwości wyboru, zwracając uwagę na różnice między indywidualnymi poziomami kwalifikacji, EKES zaleca, by uaktualnić dyrektywę, włączając do niej wyraźne prawo do stosowania obydwu modeli równolegle⁽⁶⁾.

3.2. W praktycznych szkoleniach dla kierowców zawodowych ważne jest, by podkreślać zagadnienia związane z transportem i bezpieczeństwem drogowym, bezpieczeństwem i higieną pracy, podnoszeniem poziomu wiedzy i umiejętności cyfrowych oraz nauczaniem paliwooszczędnych, przyjaznych dla środowiska i opartych na przewidywaniu technik prowadzenia pojazdu.

⁽⁴⁾ Wyniki konsultacji znaleźć można na stronie: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf.

⁽⁵⁾ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2017) 26 final, streszczenie oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2003/59/WE oraz dyrektywę 2006/126/WE.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tabela 1, s. 6.

3.3. Rozważając tę kwestię, należy pamiętać o głównym niedociągnięciu wskazywanym przez zawodowych kierowców i inne podmioty sektora transportu w trakcie konsultacji, a mianowicie o tym, że treść szkoleń nie zawsze jest dopasowana do indywidualnych potrzeb szkoleniowych kierowcy w odniesieniu do jego profilu zawodowego. W związku z tym należy indywidualnie układać treść kursów, tak by były optymalnie dostosowane do każdego kierowcy. EKES podkreśla, że zwiększy to atrakcyjność szkoleń i zmotywuje kierowców zawodowych do nauki.

3.4. W związku z tym, o ile celem nowej dyrektywy jest wprowadzenie obowiązku włączenia niektórych obszarów tematycznych do programów wstępnej kwalifikacji i/lub okresowych szkoleń dla zawodowych kierowców, obszary te należy określić w sposób jak najbardziej elastyczny, najszerszy i najluźniejszy, biorąc pod uwagę poglądy EKES-u przedstawione w punkcie 3.1 powyżej.

3.5. Jako że zawodowi kierowcy pojazdów ciężarowych ze względu na pracę często muszą kończyć inne rodzaje szkoleń zgodnie z prawem UE, sensowne byłoby bardziej kompleksowe zatwierdzanie takich sesji szkoleniowych w ramach szkolenia okresowego przewidzianego w dyrektywie w sprawie wymogów dotyczących kwalifikacji i szkoleń dla kierowców. Pozwoliłoby to uniknąć nakładających się szkoleń, ograniczyć biurokrację i osiągnąć oszczędności, a także zwiększyć motywację kierowców do udziału w szkoleniach.

3.6. Zmieniona dyrektywa przewiduje możliwość kończenia kursów okresowego szkolenia za pośrednictwem e-uczenia się. EKES ocenia to pozytywnie i postrzega za istotną poprawę w zakresie szkolenia kierowców zawodowych. E-uczenie się samo w sobie poprawia umiejętności cyfrowe i jest szczególnie przydatne dla podmiotów w regionach oddalonych. Pozwala uczyć się na miejscu, bez potrzeby przemieszczania się na często duże odległości, by uczestniczyć w tradycyjnych formach szkolenia.

3.7. Godny ubolewania jest fakt, że Komisja nie umożliwia podziału siedmiogodzinnego dnia szkolenia na części, lecz że w dalszym ciągu musi ono zostać przeprowadzone w jednym bloku. Stanowi to poważny problem dla kierowców i przedsiębiorstw transportowych. Potrzeba więcej elastyczności w zakresie koordynacji pracy i szkoleń, poprawy wyników nauczania i zapewnienia możliwości e-uczenia się. Do osiągnięcia celów okresowych szkoleń zasadnicze jest zapewnienie łącznie 35 godzin szkolenia, a nie 7-godzinne sesje szkoleniowe. Zalecenie to służyłoby również celom programu REFIT.

3.8. Uzyskane umiejętności są poświadczane odrębną kartą kwalifikacji kierowcy lub przez wskazanie ważnych kwalifikacji w oparciu o potwierdzające je unijne kody, umieszczone na prawie jazdy. Wybór wariantu pozostaje w gestii państw członkowskich. Coraz większym problemem praktycznym okazuje się fałszowanie dokumentów. W związku z tym EKES zaleca utworzenie w trybie pilnym bazy danych na szczeblu UE, w której różne podmioty mogłyby w czasie rzeczywistym sprawdzać faktyczną ważność kwalifikacji zawodowych kierowców. Można by to zrobić, włączając dane dotyczące kwalifikacji zawodowych do systemu RESPER⁽⁷⁾, w którym państwa członkowskie dzielą się informacjami o krajowych prawach jazdy. Umożliwiłoby to władzom państw członkowskich jednocześnie stwierdzanie ważności zarówno uprawnień do prowadzenia pojazdów, jak i kwalifikacji zawodowych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES wzywa do bezzwłocznego zniesienia sprzeczności w zakresie wymogów dotyczących dolnej granicy wieku między dyrektywą w sprawie praw jazdy⁽⁸⁾ a dyrektywą w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców. W tym celu proponuje się, by w dyrektywie w sprawie praw jazdy ująć wyłączenie, zgodnie z którym prawo jazdy może zostać wydane zgodnie z granicami wieku przewidzianymi w dyrektywie 2003/59/WE.

4.2. Zdaniem EKES-u koniecznie trzeba dopilnować, by wyłączenia z zakresu zastosowania, które mają zostać włączone do dyrektywy, pod każdym względem były też identyczne w stosunku wyłączeń⁽⁹⁾ dotyczących kierowców pojazdów ciężarowych zawartych w rozporządzeniu w sprawie czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku⁽¹⁰⁾. Mimo iż osiągnięto tu pewien postęp, w obecnym wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy wciąż utrzymują się rozbieżności między wyłączeniami przewidzianymi w wyżej wymienionych przepisach. Jeżeli wykazy wyłączeń nie zostaną w pełni zharmonizowane, nie uda się też całkowicie wyeliminować niespójności i sprzeczności między przepisami mającymi zastosowanie do kierowców zawodowych.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>.

⁽⁸⁾ Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 403 z 30.12.2006, s. 18).

⁽⁹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 561/2006, art. 3 i 13.

4.3. Choć z dużym zadowoleniem należy przyjąć cel poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, Komitet ma zastrzeżenia co do wymogu zawartego w obecnym wniosku dotyczącym dyrektywy, by w szkoleniu okresowym umieszczać co najmniej jeden temat odnoszący się wyłącznie do bezpieczeństwa drogowego (w praktyce w jednym z pięciu dni szkolenia okresowego). Zamiast tego można by określić ten wymóg, zgodnie z propozycją zawartą w dyrektywie⁽¹¹⁾, a także w uzupełnieniu do niej, uwzględniając w szkoleniach okresowych co najmniej jeden dzień szkolenia „ze szczególnym podkreśleniem bezpieczeństwa drogowego, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz racjonalizacji zużycia paliwa”. Zagwarantowałoby to uwzględnienie we wszystkich programach szkoleniowych dla kierowców zawodowych w UE paliwooszczędnych i opartych na przewidywaniu technik prowadzenia pojazdu. Zagadnienia te stanowią integralną część bezpieczeństwa drogowego.

4.4. W niektórych państwach członkowskich zasadniczą częścią szkolenia w zakresie wstępnej kwalifikacji kierowców jest szkolenie praktyczne, podczas którego kierowca, zgodnie ze wskazówkami i pod nadzorem, wykonuje praktyczne obowiązki związane z transportem zarobkowym. Należy zachować tę możliwość, aby kierowcy zaznajamiali się z pracą już w trakcie szkolenia, dzięki czemu osoby zaczynające działalność w tym sektorze będą już posiadać umiejętności zawodowe. W związku z tym EKES zdecydowanie sprzeciwia się poprawce zawartej we wniosku dotyczącym dyrektywy, która uniemożliwiałaby kierowcom angażowanie się w zarobkową działalność transportową w trakcie szkolenia w zakresie wstępnej kwalifikacji. Pragnie jednak podkreślić, że prawo do angażowania się w zarobkową działalność transportową musi być zawsze w pełni włączane do szkolenia (pod nadzorem) i w żadnym wypadku nie powinno prowadzić do zakłóceń konkurencji lub dumpingu socjalnego.

4.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje przewidzianą w zmienionej dyrektywie możliwość zatwierdzania w ramach szkolenia okresowego obowiązkowych szkoleń na podstawie innych przepisów unijnych (np. dodatkowe szkolenia w zakresie uwrażliwiania na problemy niepełnosprawności w kontekście przewozu pasażerów, szkolenia ADR do przewozu towarów niebezpiecznych, transport zwierząt), trwających do siedmiu godzin, czyli jeden dzień. Ważne jest jednak, aby poszerzyć tę opcję, zezwalając na kilka dni szkoleniowych w celu uniknięcia powielania szkoleń i obniżenia kosztów. Liczne wymogi szkoleniowe nie są spójne z zasadami lepszych i prostszych przepisów i nie traktują tak samo kierowców pracujących w różnych sektorach transportu, z których niektórzy są regularnie zobowiązani do kończenia zarówno okresowych szkoleń w ramach omawianej dyrektywy, jak również innych, wymaganych prawem szkoleń związanych z wypełnianymi przez nich obowiązkami.

4.6. Wniosek zmieniający dyrektywę w dalszym ciągu dopuszczałby e-uczenie się jako metodę, dzięki której można by oddzielnie ukończyć zarówno szkolenie w zakresie kwalifikacji wstępnej, jak i szkolenie okresowe. Zmiana ta jest zasadniczo przyjmowana z dużym zadowoleniem, ale EKES uważa, że należałoby precyzyjniej określić maksymalną liczbę godzin e-uczenia się, tak by użyte w dyrektywie niejasne określenie „częściowo” nie prowadziło do bardzo rozbieżnych interpretacji i praktyk w różnych państwach członkowskich.

4.7. Zdaniem EKES-u należy koniecznie umożliwić podział pojedynczego dnia szkolenia okresowego na części. Niestety nie przewidziano tego we wniosku dotyczącym dyrektywy, a istnieje realne ryzyko, że doprowadzi to do sprzeczności. Z uwagi na to, że część szkolenia może odbywać się za pośrednictwem e-uczenia się, powinny istnieć elastyczne rozwiązania po to, by na przykład dzielić siedmiodzinny sesję szkoleniową na ten sam temat, tak by część szkolenia odbywała się jednego dnia w formie zajęć grupowych lub ćwiczeń praktycznych, a pozostała część odbywała się innego dnia w formie e-uczenia się. Ma to zasadnicze znaczenie również dlatego, że niezbędne ośrodki szkoleniowe mieszczą się często w różnych lokalizacjach.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹¹⁾ Dyrektywa 2003/59/WE, art. 7 ust. 1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady »W stronę strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych«”

[JOIN(2016) 29 final]

(2017/C 288/17)

Sprawozdawca: **Luca JAHIER**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 23.9.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	2.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	165/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Kultura ma do odegrania istotną rolę w obecnej sytuacji politycznej na świecie, kiedy poszanowanie praw człowieka, tolerancja, współpraca i wzajemna solidarność znowu są kwestionowane. Zatem EKES z zadowoleniem przyjmuje wspólny komunikat, w którym wyraźnie widać zrozumienie wpływu kultury i który stanowi imponujący zbiór istniejących programów na szczeblu unijnym i krajowym oraz wskazuje na potencjalne obszary działania w dziedzinie międzynarodowej wymiany kulturalnej.

1.2. Komitet apeluje teraz o podjęcie dalszych kroków, aby przejść od wytyczania kierunku do przyjęcia i wdrożenia jasnej strategii i planu działania. Plan działania powinien odpowiadać na 4 potrzeby strukturalne: zapewniać przejrzystość zarządzania na poziomie UE; dążyć do koordynacji i oferować państwom członkowskim dodatkową pomoc; wyjaśniać aspekty finansowe; wspierać sieci wzajemnie powiązanych podmiotów w dziedzinie kultury reprezentujących sprawnie funkcjonujące społeczeństwo obywatelskie.

1.3. Aby szeroko rozpowszechniać świadomość znaczenia kultury dla zrównoważonego rozwoju, EKES apeluje o uznanie jej za czwarty filar rozwoju zrównoważonego, na równi z filarem gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

1.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje uznanie kultury za istotny fundament pokoju i stabilności. Ma ona kluczowe znaczenie dla promowania głównego celu Unii Europejskiej, jakim jest „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów” (art. 3 TUE). Dlatego też EKES wzywa UE, by w oparciu o własne doświadczenia zajęła pozycję globalnego przywódcy w zakresie praktycznego wymiaru, ochrony i szerzenia pokoju na całym świecie.

1.4.1. Można by to wspierać m.in. poprzez opracowywanie eksperymentalnych inicjatyw takich jak „White Dove”, korzystając z roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej, co wniosłoby wielce pożądany aspekt kulturalny i pokojowy do strategii rozwiązywania konfliktów.

1.4.2. Promowaniu kultury jako filaru pokoju i stabilności musi towarzyszyć zwrócenie uwagi na swobodę wyrazu kulturowego jako jednego z praw człowieka, a także wspieranie i rozwijanie na poziomie europejskim inicjatyw międzynarodowych mających za zadanie ochronę praw artystów.

1.4.3. EKES jest czujny na ewentualne przypadki nadużyć i manipulacji kulturą w celu uzasadnienia autorytarnego, populistycznego czy też innego programu politycznego. Tymczasem wymiany pod patronatem UE umożliwiają poznanie – bez kontroli tak typowej dla propagandy – poglądów wielu podmiotów oraz różnorodnych metod działania. Kultura oparta na niezwykłym bogactwie płynącym z różnorodności w naturalny sposób będzie przeciwwagą dla tendencji populistycznych i sterowanej państwowo propagandy kulturalnej, posłuży za nią porozumienia między narodami i stworzy okazję do ściślejszej współpracy i wymiany.

1.5. EKES podkreśla znaczenie społeczeństwa obywatelskiego jako podmiotu zrównoważonych społeczeństw oraz jego rolę w opracowywaniu wszelkich inicjatyw w dziedzinie kultury. W związku z tym UE powinna inwestować we wspieranie rozwoju zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego aktywnego w dziedzinie kultury.

1.5.1. EKES podkreśla znaczenie programów badających związki kultury ze strategiami rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego, przybliżających mniej popularną kulturę do centrum sfery politycznej.

1.5.2. Komitet zachęca do rozwijania programów badań i wymiany w dziedzinie kultury postrzeganej w szerszym kontekście, kierując się przykładem udanego programu Erasmus+.

1.5.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje apel o utworzenie forum społeczeństwa obywatelskiego obejmującego wszystkie zainteresowane strony. EKES zobowiązuje się do wspierania takich systematycznych konsultacji i dialogu w nadchodzących latach.

1.6. EKES uznaje znaczenie branży kulturalnej i kreatywnej jako kluczowego czynnika wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju. Komisja uwypukla szereg aspektów i programów, co Komitet w pełni popiera, dlatego też zaleca dokonanie odpowiednich inwestycji w tym obszarze.

1.6.1. Rozwój umiejętności w branży kulturalnej i kreatywnej stanowi podstawę rozbudowania tego potencjału.

1.6.2. Komitet popiera rozpowszechnienie w wymiarze międzynarodowym inicjatywy Europejskiej Stolicy Kultury, we współpracy z Radą Europy i UNESCO, a także wsparcie istniejących już sieci miast w ich wymianie w dziedzinie kultury.

1.7. Podkreśla, że perspektywę kulturalną należy umieścić w centrum wszystkich przyszłych umów międzynarodowych, np. w nowym partnerstwie z krajami AKP po 2020 r.

1.8. EKES sądzi, że należy wykorzystać pozytywną dynamikę Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego 2018, aby przyjąć i wdrożyć plan działania na rzecz kultury w stosunkach międzynarodowych.

2. Przegląd wspólnego komunikatu Komisji i Wysokiej Przedstawiciel

2.1. We wspólnym komunikacie określono podejście do strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych w kontekście roli UE jako globalnego podmiotu.

2.2. Przedstawiono trzy filary tej strategii: 1) zasady przewodnie dla działań UE, 2) trzy główne kierunki tych działań, 3) propozycja dotycząca strategicznego podejścia do dyplomacji kulturalnej.

2.3. Zaproponowane zasady przewodnie uwypuklają potrzebę promowania różnorodności kulturowej oraz poszanowania praw człowieka jako zasadniczego fundamentu demokracji, stabilności i zrównoważonego rozwoju, włącznie ze swobodą wyrazu artystycznego, a także potrzebę wyjścia poza prezentowanie różnorodności kultur Europy i podkreślenie wzajemności, wzajemnego szacunku i dialogu międzykulturowego. Ponadto w komunikacie zwrócono uwagę na potrzebę komplementarności i pomocniczości w odniesieniu do wysiłków podejmowanych już przez państwa członkowskie. Zachęca się do promowania podejścia przekrojowego wykraczającego poza sztukę w wąskim rozumieniu i obejmującego strategię i działania w dziedzinie dialogu międzykulturowego, turystyki, kształcenia, badań i branż kreatywnych. Poza tym w komunikacie wyjaśniono także potrzebę unikania powielania działań dzięki korzystaniu z istniejących ram współpracy oraz instrumentów finansowych, tj. ze specjalnych programów tematycznych i ram współpracy geograficznej zaproponowanych już przez UE.

2.4. Zaproponowane trzy kierunki rozwoju współpracy w dziedzinie kultury z krajami partnerskimi to: a) wspieranie kultury jako siły napędowej rozwoju społecznego i gospodarczego, b) promowanie kultury i dialogu międzykulturowego na rzecz pokojowych stosunków między społecznościami, c) zacieśnianie współpracy w zakresie dziedzictwa kulturowego.

2.5. Pierwszy z nich obejmuje udzielanie pomocy innym krajom w rozwijaniu ich polityki kulturalnej, umacnianie sektora kultury i sektora kreatywnego oraz wspieranie roli władz lokalnych w krajach partnerskich.

2.6. Rozwój polityki kulturalnej można wspierać poprzez pogłębienie dialogów politycznych i wzmocnienie systemów zarządzania, w tym poprzez ukierunkowaną wymianę doświadczeń.

2.7. Podkreślono rolę sektora kultury i sektora kreatywnego w promowaniu inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, zwracając uwagę na fakt, że kultura przyczynia się do generowania 1,5 %–3,7 % PKB w krajach o niskich i średnich dochodach (według wskaźników wpływu kultury na rozwój UNESCO). Dlatego też zaproponowano dzielenie się wiedzą fachową z myślą o dalszym rozwoju tego sektora, wzmocnieniu kreatywnych centrów i klastrów, rozwinięciu odpowiednich umiejętności oraz stworzeniu solidnych ram regulacyjnych w celu wsparcia MŚP i współpracy terytorialnej.

2.8. Podkreślono znaczenie wspierania kultury w kontekście rozwoju obszarów miejskich, zwracając uwagę na jej wpływ na wzrost i spójność społeczną. Wspomniano także o potrzebie udostępnienia wszystkim obywatelom przestrzeni publicznej oraz o wpływie programów audiowizualnych i architektury.

2.9. Drugi kierunek zaproponowany w komunikacie (promowanie kultury i dialogu międzykulturowego na rzecz pokojowych stosunków między społecznościami) obejmuje wspieranie współpracy, dialogu i mobilności między podmiotami w sektorze kultury a twórczością artystów.

2.10. Wspomniano o zdolności dialogu międzykulturowego do promowania pokoju oraz o tym, że kultura jest narzędziem zarówno zapobiegania konfliktom, jak i pojednania między społecznościami, których dotknął konflikt. Wyliczono również różne stosowane już obecnie instrumenty.

2.11. Trzeci kierunek to zacieśnianie współpracy w zakresie dziedzictwa kulturowego jako ważny przejaw różnorodności kulturowej i narzędzie promowania turystyki i wzrostu gospodarczego. Przedstawiono więc propozycje wspierania badań naukowych w zakresie dziedzictwa kulturowego, zwalczania przemytu i przyłączenia się do prowadzonych pod kierownictwem UNESCO działań międzynarodowych mających na celu ochronę obiektów dziedzictwa kulturowego.

2.12. W ramach trzeciego filaru zaproponowano strategiczne podejście do dyplomacji kulturalnej oraz wspieranie współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia komplementarności i synergii. Dotyczy to rządów na wszystkich szczeblach, lokalnych organizacji kulturalnych i społeczeństwa obywatelskiego, Komisji i Wysokiej Przedstawiciel, państw członkowskich UE oraz ich instytutów kultury. Przedłożono różne formaty wzmocnionej współpracy.

2.13. Ponadto podkreślono znaczenie wymian międzykulturowych studentów, badaczy i absolwentów poprzez istniejące i mające powstać programy wymiany.

3. Uwagi ogólne dotyczące komunikatu

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wspólny komunikat zaproponowany przez Komisję Europejską i Wysoką Przedstawiciel. W obecnych czasach wzrastającej fragmentacji społecznej i tendencji populistycznych kultura ma do odegrania coraz większą rolę we wzmacnianiu więzi między społeczeństwem obywatelskim, promowaniu wzajemnego zrozumienia, dowartościowaniu różnorodności i wymiany oraz reagowaniu na zbyt uproszczone przekazy.

3.2. W komunikacie wyraźnie widać zrozumienie wpływu kultury. Stanowi on imponujący zbiór istniejących programów na szczeblu unijnym i krajowym oraz wskazuje na różne potencjalne obszary działania w dziedzinie wymiany i dyplomacji kulturalnej.

3.3. Niemniej Komitet apeluje o pójście krok dalej. Plan działania musi określać dokładne punkty kontaktowe i strategicznie ważne kraje, tak aby umożliwić zastosowanie ukierunkowanego podejścia oraz dokonanie spójnej oceny pierwszej fazy realizacji strategii z uwzględnieniem bieżącego Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (2014–2020). Trzeba podkreślić znaczenie strategii w kontekście współpracy z państwami sąsiadującymi z UE i krajami objętymi procesem rozszerzenia.

3.4. Kultura w stosunkach zewnętrznych nie można postrzegać jako neutralnego elementu niezwiązanego z kontekstem politycznym. Zarówno historia, jak i współczesność dają przykłady możliwych nadużyć i manipulacji kulturą w celu uzasadnienia autorytarnego, populistycznego czy też innego programu politycznego. Dlatego, mimo że kultura w stosunkach zewnętrznych UE służy określonym celom, trzeba koniecznie podkreślić, że w przeciwieństwie do propagandy wymiana propagowana przez UE umożliwia dzielenie się poglądami wielu podmiotów oraz stwarza przestrzeń dla wielorakich sposobów podejścia, a więc nie zawiera typowego dla propagandy elementu kontroli. Tym samym kultura oparta na niezwykle bogactwie płynącym z różnorodności w naturalny sposób będzie przeciwwagą dla tendencji populistycznych i sterowanej państwowo propagandy kulturalnej, posłuży za nić porozumienia między narodami, zburzy wznoszone coraz częściej mury, naprawi rosnące uprzedzenia i stworzy okazję do ściślejszej współpracy i wymiany.

3.5. Edukacja kulturalna oparta na kreatywnych procesach i docenieniu różnorodności, w tym wymiany międzykulturowej, może pomóc zwiększyć świadomość ludzi i ich odporność na populistyczne wykorzystywanie kultury.

3.6. Komitet zwraca również uwagę, że ze względu na zaangażowanie wielu dyrekcji i podmiotów konieczne staje się utworzenie przejrzystej struktury zarządzania, aby kierować współpracą z myślą o opracowaniu jasnych celów i osiągnięciu wyników. Struktura taka powinna jednak być elastyczna, aby nie powodować dodatkowych obciążeń administracyjnych. Należy wyznaczyć głównego administratora dostępnych funduszy.

3.7. Kultura powinna wprawdzie posiadać wartość samą w sobie, lecz EKES wskazuje na potrzebę włączenia jej do innych dziedzin, tym samym umożliwiając jej propagowanie uzgodnionych celów i działań oraz uznając jej znaczenie dla projektu europejskiego. Niemniej obecnie kwestie związane z kulturą nie są uwzględniane w planach działania, w tym w programie prac Komisji na rok 2017. Kultura powinna zajmować coraz bardziej prominentne miejsce wśród priorytetów i działań Komisji, zaś pierwsze konkretne zamierzenia w tej dziedzinie należy ująć już w programie prac Komisji na rok 2018 r.

3.8. Kultura ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia roli UE jako podmiotu globalnego, również w bezpośrednio określonych kluczowych dziedzinach, a mianowicie w kontekście strategii UE na rzecz Syrii, globalnej strategii UE oraz partnerstwa UE-Afryka.

3.9. Ze względu na znaczenie sektora kultury i sektora kreatywnego Komitet proponuje przyjęcie środków, dzięki którym zagadnienia dotyczące tych dziedzin będą uwzględniane we wszystkich przyszłych negocjacjach na poziomie międzynarodowym, poczynając od kolejnego mandatu negocjacyjnego dla nowego partnerstwa z krajami AKP po 2020 r. Obejmuje to negocjacje handlowe, w których UE powinna podjąć niezbędne kroki w celu wsparcia, ochrony i promocji europejskich działań kulturalnych⁽¹⁾.

3.10. EKES powinien uwzględniać temat kultury w pracy swych stałych organów oraz w swej normalnej działalności.

3.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie znaczenia kultury dla rozwoju naszych społeczeństw oraz jej wpływu na kluczowe kwestie polityczne. Niemniej podkreśla, że nie należy ograniczać sztuki i kultury jedynie do ich wartości strategicznej i materialnej, lecz uznać ich immanentną wartość jako wyznacznika naszego człowieczeństwa.

3.12. Choć pokrótce wspomniano o prawach kulturalnych, to jednak strategia powinna odzwierciedlać zasadę wartości europejskich jako podstawę wymiany kulturalnej, porozumienia i rozwoju. Strategia mogłaby także wziąć pod uwagę istotne prace specjalnego sprawozdawcy ONZ w dziedzinie praw kulturalnych (OHCHR)⁽²⁾.

⁽¹⁾ W tym kontekście EKES potwierdza swoje wsparcie na rzecz wyjątku kulturalnego, jak podkreślono w opinii w sprawie: „Branża twórcza i branża kultury – atut Europy, który należy wykorzystać w globalnej konkurencji” (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 83).

⁽²⁾ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/SRCulturalRightsIndex.aspx>

3.13. W komunikacie stwierdzono wprawdzie, że ludzie często nawiązują kontakt ponad granicami za pomocą narzędzi cyfrowych i że zapotrzebowanie na wymianę i współpracę międzykulturową wzrosło wraz z rewolucją cyfrową, niemniej niewystarczająco skoncentrowano się na skutkach i potencjale transformacji cyfrowej dla międzynarodowych stosunków kulturalnych. Dlatego też istotne znaczenie ma zbadanie i uwzględnienie konsekwencji transformacji cyfrowej, biorąc pod uwagę przede wszystkim wpływ na wymianę międzykulturową pomiędzy ludźmi, a także analizując zarówno jej potencjał, jak i ryzyko tendencyjności i dezinformacji. Wymiana kulturalna umożliwia ludziom rozwijanie zainteresowań oraz sprzyja dostępowi do informacji i zasobów w internecie.

3.14. Wspomnienie o narzędziach cyfrowych jako sile napędowej coraz powszechniejszej wymiany jest wątpliwe, gdyż przemiany gospodarcze i wyzwania społeczne można postrzegać jako dominujące siły globalnych zmian.

3.15. W świetle obecnych wydarzeń EKES proponuje, by w komunikacie zawrzeć dialog międzyreligijny jako element dialogu międzykulturowego i włączyć weń także organizacje światopoglądowe i niewyznaniowe, zgodnie z preambułą Traktatu o Unii Europejskiej, gdzie jest mowa o czerpaniu inspiracji z „kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy”, oraz z art. 17 TFUE. Można by temu sprzyjać poprzez inicjatywy o charakterze eksperymentalnym, np. w ramach inicjatyw dla studentów i nauczycieli z seminariów duchownych i szkół religijnych w ramach programu Erasmus+.

3.16. W komunikacie wspomina się o wpływie kultury na zrównoważony rozwój w kontekście trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu⁽³⁾. EKES ubolewa, że kwestia ta nie została pogłębiona, mając na uwadze pomysły dotyczące uczynienia z kultury samodzielnego filaru wspierającego zrównoważoność. W ostatnich latach coraz więcej organizacji⁽⁴⁾ przyjmuje ten punkt widzenia, podkreślając, że kulturę należy uznać za wymiar równie ważny jak inne wymiary rozwoju, takie jak gospodarka, włączenie społeczne i środowisko. EKES aktywnie popiera to podejście. To z kolei wiąże się z postrzeganiem kultury jako istotnego budulca integrującego społeczeństwa.

3.17. EKES podkreśla kluczowe znaczenie współtworzenia dla rozwoju artystycznego i wymiany. O kwestii tej nie wspomina się jednak w komunikacie. Współtworzenie nie tylko wzmacnia wymianę i naukę na zasadzie równości, lecz może także zaowocować innowacyjną działalnością sprzyjającą rozwojowi artystycznemu i wzrostowi, w tym rozwojowi gospodarczemu i społecznemu.

3.18. Komitet podkreśla, że wymiana kulturalna i dialog kulturalny powinny opierać się na obiektywnych danych, umożliwiając najlepsze możliwe dopasowanie stosunków kulturalnych i artystycznych do danego kraju czy regionu. Wymaga to przeanalizowania praktyk kulturowych oraz atutów i wyzwań zarówno wewnątrz krajów partnerskich, jak i we współpracy z nimi. Interesującą inicjatywą jest kompendium Rady Europy na temat polityki i trendów kulturalnych w Europie.

3.19. Ponadto konieczne długoterminowe sposoby podejścia wymagają ciągłego monitorowania i przeglądu, tak aby zapewnić wpływ i wzajemne korzyści z wymiany kulturalnej i interakcji.

3.20. Przy opracowywaniu programów promujących wymianę kulturalną należy wziąć pod uwagę finansowanie pisemnych i ustnych tłumaczeń.

3.21. W kontekście opracowywania nowych programów EKES podkreśla potrzebę rozpropagowania programu zarówno w UE, jak i w krajach partnerskich i wśród ich obywateli, a także wyjaśnienia podejścia, promowania inicjatyw i informowania o możliwościach finansowania. W tym celu można by rozwinąć różne istniejące kanały (Euronews, programy nagród kulturalnych).

⁽³⁾ Zob. rezolucja 70/214 „Culture and sustainable development” [Kultura a zrównoważony rozwój], przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 22 grudnia 2015 r.

⁽⁴⁾ Zob. prace Agendy 21 na rzecz kultury i inicjatywy Culture Action Europe w ramach kampanii „The Future We Want Includes Culture” [Przyszłość, jakiej chcemy, obejmuje kulturę] na temat roli kultury w realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

3.22. Ponadto Komitet przypomina, że należy wziąć pod uwagę rolę regionów, miast i struktur szczebla niższego niż krajowy, jak podkreślono w opinii przyjętej przez Komitet Regionów w dniach 7–8 lutego 2017 r.

3.23. Komitet zwraca uwagę na kluczowe znaczenie zachęcania do otwartego dialogu i rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi związanych z posiadaniem przedmiotów należących do narodowego dziedzictwa kulturowego.

3.24. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat i oczekuje, że wniosek zostanie przełożony na konkretne działania. Pragnie jednak pogłębić pewne kwestie, którym nie poświęcono wystarczającej uwagi, a mianowicie: a) kultura jako filar pokoju i stabilności, b) kultura a społeczeństwo obywatelskie oraz c) kultura i sektor kreatywny na rzecz zrównoważonego wzrostu i rozwoju.

3.25. Z uwagi na znaczenie i profil nadchodzącego Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego EKES proponuje wykorzystanie tych ram i pozytywnej dynamiki do opracowania i wdrożenia w 2018 r. planu działania na rzecz kultury w stosunkach zewnętrznych.

4. Kultura jako filar pokoju, stabilności i bezpieczeństwa

4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje uznanie kultury za istotny filar pokoju i stabilności. Ma ona kluczowe znaczenie dla wspierania głównego celu Unii Europejskiej, jakim jest „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów” (art. 3 TUE).

4.2. Unia Europejska musi zająć należne jej miejsce jako światowy lider w zakresie praktycznego wymiaru, ochrony i szerzenia pokoju na całym świecie. Jako laureatka Nagrody Nobla i przykład najdłuższego okresu pokoju i dobrobytu w Europie po dwóch wojnach światowych, Unia jest świadectwem własnej zdolności przewodzenia świata w tej dziedzinie. Wyniki UE w zakresie praw człowieka, demokracji, równości, tolerancji, zrozumienia i wzajemnego poszanowania nie mają sobie równych na arenie międzynarodowej. Motto unijne „Zjednoczeni w różnorodności” ma obecnie większy oddźwięk niż w całej 60-letniej historii, ze względu na globalne wyzwania w dzisiejszym świecie.

4.3. EKES podkreśla znaczenie dialogu dla zapobiegania konfliktom, rozwiązywania ich oraz dla pojednania po ich zażegnaniu. Przestrzeń kultury i sztuki umożliwia otwarty dialog i budowanie wzajemnego zaufania. Chociaż wspomniano o roli kultury w sytuacjach przed- i pokonfliktowych, aspekt ten należy pogłębić, zwłaszcza z uwagi na to, że podmioty z państw trzecich działające w dziedzinie kultury również posiadają ogromną wiedzę fachową w tej dziedzinie, co umożliwia dojście do wniosków korzystnych dla każdej ze stron. Poszanowania praw człowieka należy włączyć do umów pokojowych, co umożliwia również poszanowanie mniejszości kulturowych na obszarach pokonfliktowych⁽⁵⁾.

4.4. Rola UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej mogłaby posłużyć za podstawę strategii budowania pokoju w wymiarze globalnym. Można by np. rozważyć nową inicjatywę „White Dove”, inspirując się rolą UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej podpartą wyjątkowym programem PEACE⁽⁶⁾. Dzięki globalnemu zasięgowi inicjatywa taka angażowałaby wszystkie podmioty i zapewniała oddolny wkład społeczeństwa obywatelskiego i świata polityki. Mogłaby być połączona z nowym Europejskim Korpusem Solidarności i naśladować program Erasmus+, z tym że nie ograniczałaby się wyłącznie do młodych ludzi. Można by ją powiązać ze wszystkimi działaniami UE w obszarze ochrony, bezpieczeństwa i dyplomacji, uzupełniając strategię rozwiązywania konfliktów niezwykle potrzebnym komponentem związanym z kulturą i budowaniem pokoju. Umożliwiłoby to dialog międzykulturowy, wzajemny szacunek, tolerancję i porozumienie dzięki kulturze, kształceniu i mediom.

4.5. EKES zwraca uwagę na rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, fundacji politycznych i władz lokalnych w budowaniu pokoju i pojednaniu. Trzeba wykorzystać ich wiedzę oraz uwzględnić i promować ich wizje.

4.6. Komitet podkreśla, że w celu promowania pokoju i stabilności należy opracować we współpracy z lokalnymi podmiotami inicjatywy kulturalne i programy wymiany. Trzeba także podjąć wysiłki, aby dotrzeć do obywateli na obszarach lokalnych, wykraczając poza kręgi, do których zazwyczaj kierowane są programy kulturalne i artystyczne.

⁽⁵⁾ Zob. również „Information presented by the Northern Ireland Human Rights Commission to the United Nations on The Derry/Londonderry Report on Upholding the Human Right to Culture in Post-Conflict Societies” [Informacje przedstawione ONZ przez Komisję Praw Człowieka Irlandii Północnej na temat sprawozdania Derry/Londonderry z przestrzegania prawa do kultury w społeczeństwach pokonfliktowych] (UNGA A/HRC/25/NI/5, 27 lutego 2014 r.).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u „Rola UE w budowaniu pokoju w stosunkach zewnętrznych: sprawdzone rozwiązania i perspektywy” (Dz.U. 68 z 6.3.2012, s. 21).

4.7. Na szczeblu międzyrządowym godne pochwały są inicjatywy podejmowane przez Radę Europy. Można by wzmocnić współpracę z tą organizacją, aby skorzystać z jej wiedzy fachowej w odniesieniu do należących do niej państw sąsiadujących z UE. EKES zwraca uwagę np. na ramy wskaźników kultury i demokracji oraz na inicjatywę Youth Peace Camp, dzięki której młodzi ludzie i organizacje młodzieżowe w regionach dotkniętych konfliktem mogą angażować się w dialog i działania służące przekształceniu konfliktu w oparciu o edukację na temat praw człowieka i edukację międzykulturową. Program ten mógłby stanowić wzór dla dialogu kulturowego między młodymi ludźmi.

4.8. Komitet zwraca również uwagę na wpływ kultury na kwestie bezpieczeństwa w przestrzeni miejskiej, zgodnie ze stanowiskiem zajętym w niedawnym badaniu pt. „Kultura, miasta i tożsamość w Europie”. Proponuje wspierać wymianę pozytywnych doświadczeń w tej dziedzinie ⁽⁷⁾.

4.9. Trzeba lepiej zrozumieć wpływ kultury – a także jej utraty – na radykalizację postaw wśród młodzieży. Należy koniecznie podkreślić wpływ działalności kulturalnej i dziedzictwa kulturowego na stabilność społeczną i spójność oraz zapobiegać wykorzystywaniu kultury i dziedzictwa jako środków promowania radykalnej czy narodowościowej polityki.

4.10. Wspieraniu kultury jako filaru pokoju i stabilności musi towarzyszyć położenie nacisku na swobodę wyrazu artystycznego jako prawa człowieka. Na poziomie organizacji społeczeństwa obywatelskiego istnieją globalne inicjatywy mające na celu wspieranie artystów prześladowanych (np. FREEMUSE, Observatoire de la liberté de la Création Artistique). Należy wspierać ich rozwój i budowanie sieci kontaktów wśród ogółu europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5. Kultura a społeczeństwo obywatelskie

5.1. EKES podkreśla potrzebę budowania aktywnego społeczeństwa obywatelskiego w celu wspierania partycypacyjnego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz rozwoju kultury. Działalność społeczeństwa obywatelskiego należy wzmocnić za pośrednictwem dialogów kulturowych i działań związanych z budowaniem zdolności ⁽⁸⁾. Zwiększanie zdolności administracyjnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma kluczowe znaczenie dla wspólnego podejmowania działań i bezpośredniego dialogu na równych prawach.

5.2. W związku z tym Komitet zgadza się z dążeniem do zwiększenia wsparcia dla działających w dziedzinie kultury organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich. Słusznie zwrócono uwagę na konieczność zaangażowania podmiotów działających w dziedzinie kultury. EKES pragnie podkreślić znaczenie tych wysiłków nie tylko z punktu widzenia dialogu międzykulturowego, lecz również dla różnorodności kulturowej i praw kulturalnych.

5.3. Komitet pragnie zwrócić uwagę na potrzebę zaangażowania organizacji pozarządowych i fundacji, zarówno w Europie, jak i w krajach partnerskich, jako cennych podmiotów i zasobów z punktu widzenia udanego dialogu i wymiany. Trzeba więc wykorzystać programy podmiotów krajowych oraz połączyć siły i korzystać wzajemnie ze zgromadzonej wiedzy, np. działalności fundacji im. Roberta Boscha w zakresie stosunków międzynarodowych i projektów Interarts, takich jak finansowany przez UE (a konkretnie przez program Euromed DG NEAR) projekt wspólnoty praktyków w zakresie publicznej kultury w południowym basenie Morza Śródziemnego „SouthMed CV”, który ma na celu przybliżenie mniej popularnej kultury do centrum sfery publicznej oraz zbadanie jej ewentualnych związków ze strategiami rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego.

5.4. Komitet zwraca uwagę na fakt, że wymiana (między)kulturalna nie może się ograniczać do artystów i podmiotów działających w sferze kultury, lecz powinna zdecydowanie dążyć do objęcia swoim zasięgiem i zaangażowania wszystkich obywateli. Mimo wysiłków podejmowanych, by temu zaradzić, wymiana kulturalna i artystyczna kierowana jest raczej do wąskiej liczby osób z często podobnych środowisk społecznych, kulturowych i edukacyjnych. W związku z tym w programach kulturalnych należy wyraźnie uwzględnić wymianę informacji na temat partycypacyjnych inicjatyw kulturalnych i rozwoju edukacji w dziedzinach artystycznych. Tylko w ten sposób można będzie wykorzystać potencjał sektora sztuki i kultury w zakresie wspierania stabilności, pokoju i zrównoważonego rozwoju.

⁽⁷⁾ Zlecone przez EKES badanie „Kultura, miasta i tożsamość w Europie” <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>.

Wnioski z zorganizowanej przez Grupę Innych Podmiotów konferencji „Nadzieja dla Europy! Kultura, miasta i nowe wizje”, Bruksela, 20–21 czerwca 2016 r.: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego (Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 42).

5.5. EKES wysoce ceni program Erasmus+ i jego znaczenie dla wymiany oraz wzajemnego zrozumienia i uczenia się. Na poziomie UE nie istnieją podobne inicjatywy dla obywateli i podmiotów działających w sektorze kultury i sztuki. Można by pomyśleć o rozwoju konkretnych programów wymiany i mobilności dla szerzej rozumianej sztuki i kultury.

5.6. Istnieje wiele programów wymiany i wizyt studyjnych dla artystów i podmiotów działających w dziedzinie kultury, finansowanych na zasadzie dwustronnej za pośrednictwem krajowych instytutów kultury. Należy zbadać wzmocnioną synergię między tymi programami, włączając w to także inicjatywy pozarządowe, takie jak fundacja Roberta Cimetty.

5.7. Współpracę międzynarodową i mobilność trzeba uznać za atut dla rozwoju tożsamości kulturowej w czasach, gdy przemiany demograficzne, społeczne i gospodarcze również wskazują na skrócenie odległości między państwami i w ich obrębie. Te wydarzenia wpływają na procesy kulturowe oraz mają coraz większy potencjał dla nawiązywania kontaktów kulturalnych ponad granicami. Przy odpowiednim wsparciu mobilność ta, oprócz pozytywnego wpływu na wymianę gospodarczą, może również przyczynić się do rozwoju tożsamości kulturowej, a tym samym propagowania pokoju i spójności społecznej. Mobilność powinna być starannie wyważona dzięki wsparciu gwarantującym stworzenie solidnych podstaw dla przyszłych inicjatyw kulturalnych i twórczych.

5.8. EKES podkreśla zdolność sieci kulturalnych do promowania wymiany między podmiotami działającymi w sektorze kultury, kształtowania krajobrazu kulturowego i rozwijania aktywnego społecznie obywatelskiego. Proponuje więc wspieranie wymiany z europejskimi sieciami kulturalnymi w ramach linii finansowania w programie „Kreatywna Europa”. Można by wzmacniać powiązania z istniejącymi sieciami na szczeblu międzynarodowym oraz rozwój sieci w poszczególnych regionach.

5.9. EKES zwraca uwagę na korzyści płynące z innych aspektów programu „Kreatywna Europa” i zaleca zbadanie wszystkich opcji finansowania w świetle ich potencjału dla wymiany kulturalnej na poziomie międzynarodowym.

5.10. Komitet z zadowoleniem przyjmuje apel o utworzenie forum społeczeństwa obywatelskiego, które obejmowałoby wszystkie zainteresowane strony i odgrywałoby kluczową rolę w rozwijaniu wspomnianego planu działania w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych. Mogłoby to przyjąć postać dorocznego forum opartego na horyzontalnej wymianie i debatach, wraz z pomniejszych spotkaniami w różnych regionach geograficznych wewnątrz UE i poza nią.

5.11. EKES zobowiązuje się do wspierania w nadchodzących latach takich regularnych konsultacji i dialogu z zainteresowanymi stronami w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Komitet zastanowi się, w jaki sposób odgrywana przez niego rola i metody pracy mogą wnieść konkretny i uporządkowany wkład w lepsze przygotowanie wspomnianego wyżej planu działania.

6. Kultura i sektor kreatywny na rzecz zrównoważonego wzrostu i rozwoju

6.1. Kulturę należy w pełni uznać za czwarty filar zrównoważonego rozwoju. Pozwoli to na pogodzenie wizji kultury postrzeganej bądź jako narzędzie wzrostu gospodarczego, bądź jako czynnik o immanentnej wartości, który nie powinien zależeć od priorytetów gospodarczych.

6.2. EKES podkreśla znaczenie zrównoważoności i alternatywnych metod pomiaru wzrostu, takich jak większy dobrobyt w społeczeństwie.

6.3. W komunikacie podkreśla się szereg istotnych kwestii dotyczących wkładu kultury i sektora kreatywnego, tworzonego głównie przez MŚP⁽⁹⁾, w zrównoważony rozwój, wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, co oczywiście spotyka się z poparciem Komitetu. Jak zaznaczono w komunikacie, światowy handel produktami branży kreatywnej wzrósł ponad dwukrotnie w latach 2004–2013⁽¹⁰⁾. Sektor kultury i sektor kreatywny stanowią prawie 3 % globalnego PKB i zapewniają ponad 30 mln miejsc pracy⁽¹¹⁾.

6.4. Trzeba zwrócić uwagę na potrzebę inwestowania w rozwój odpowiednich umiejętności, aby wykorzystać potencjał wzrostu w branżach kreatywnych. Należy wspierać lokalne rynki. Programy mobilności służące rozwijaniu umiejętności nie mogą pogłębiać negatywnych skutków drenażu mózgów w krajach partnerskich.

⁽⁹⁾ Eurostat 2013: wskaźniki według wielkości przedsiębiorstw w wybranych sektorach kultury dla EU-28.

⁽¹⁰⁾ „The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption – International flows of cultural goods and services 2004–2013” [Globalizacja handlu produktami kultury: zmiany w konsumpcji kulturalnej – międzynarodowy przepływ dóbr i usług kulturalnych w latach 2004–2013], Instytut Statystyczny UNESCO (UIS), 2016.

⁽¹¹⁾ „Cultural Times”, sprawozdanie przygotowane przez CISAC i UNESCO, 2015.

6.5. Doświadczenie płynące z inicjatywy Europejskiej Stolicy Kultury pokazuje wpływ rozwoju kulturalnego na rozwój gospodarczy i społeczny na obszarach miejskich. Można by rozwijać wymianę i budowanie zdolności wraz z innymi państwami w zakresie wyzwań i strategii, które doprowadziły do tego wzrostu.

6.6. Inne organizacje międzynarodowe i regiony zainspirowały się modelem Europejskiej Stolicy Kultury (posłużyło to za wzór np. dla powołania Islamskich Stolic Kultury przez Islamską Organizację Oświatową, Naukową i Kulturalną – ISESCO). Warto by zbadać możliwości współpracy i synergii z myślą o maksymalizacji wzajemnych korzyści i uczenia się, a także rozważyć w ramach tego programu międzynarodową inicjatywę stolic kultury bądź partnerstwo miast.

6.7. Innym przykładem powiązań między miejscami a miastami są szlaki kulturowe Rady Europy. Program ten można by przeanalizować i rozwinąć na skalę międzynarodową, wykorzystując jego potencjał do natężenia turystyki kulturalnej i zrozumienia wspólnych korzeni kulturowych.

6.8. EKES podkreśla potrzebę wspierania i ułatwiania współpracy oraz tworzenia sieci kontaktów między miastami w Europie i poza nią. Wiele miast europejskich ma doświadczenia w kształtowaniu polityki kulturalnej oraz w rozumieniu jej związku z innymi obszarami zrównoważonego rozwoju (np. wzrostem gospodarczym, tworzeniem miejsc pracy, włączeniem społecznym, kreatywną edukacją, turystyką kulturalną itp.). Stanowi to atut dla długofalowej współpracy Europy i globalnego Południa. UE mogłaby również ułatwiać współpracę i tworzenie sieci kontaktów między miastami w Europie i poza nią. Istnieją już inicjatywy, które mogą dostarczyć odpowiednich bodźców dla długofalowej współpracy, m.in. programy „Pilotażowe miasta” i „Wiodące miasta”.

6.9. Za cenny atut należy również uznać sieci miast podejmujące działania w dziedzinie kultury. Wymienić można tu np. Eurocities, Mercociudades, Africities, sieć kreatywnych miast UNESCO, Les Arts et la Ville, australijską sieć rozwoju kultury czy kanadyjską sieć kreatywnych miast.

6.10. EKES ubolewa nad pominięciem aspektu płci w proponowanych działaniach na rzecz wspólnej strategii. Choć równouprawnienie płci stanowi podstawę naszych europejskich wartości, badania wykazują na nierówności w widoczności i zajmowaniu kluczowych stanowisk w zależności od płci. Również UNESCO wskazuje na nierównomierne rozłożenie korzyści płynących z turystyki kulturalnej i rozwoju działalności kulturalnej. W związku z tym EKES nalega, by uwzględnić tę kwestię.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki zarządzania, ochrony i kontroli obowiązujące na obszarze konwencji Regionalnej Organizacji ds. Zarządzania Rybołówstwem na Południowym Pacyfiku (SPRFMO)”

[COM(2017) 128 *final* – 2017/0056 COD]

(2017/C 288/18)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 3.4.2017
	Rada Unii Europejskiej, 10.4.2017
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	181/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 526. sesji plenarnej w dniach 31 maja–1 czerwca 2017 r. (posiedzenie z dnia 31 maja 2017 r.) Komitet postanowił 181 głosami (1 osoba wstrzymała się od głosu) wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego współczynnik korygujący do płatności bezpośrednich przewidziany w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2017”

[COM(2017) 150 final – 2017/0068 COD]

(2017/C 288/19)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 6.4.2017
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania	177/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii CES 2942/2013 przyjętej w dniu 25 maja 2013 r. (*), na 526. sesji plenarnej w dniach 31 maja i 1 czerwca 2017 r. (posiedzenie z dnia 31 maja 2017 r.) Komitet postanowił 177 głosami – nikt nie wstrzymał się od głosu – nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(*) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia współczynnika korygującego do płatności bezpośrednich przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2013 – COM(2013) 159 final – 2013/0087 (COD) (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 143).

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL