



### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

#### OPINIE

#### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

#### 532. sesja plenarna EKES-u, 14.2.2018–15.2.2018

2018/C 227/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wnioski na przyszłość z myślą o uniknięciu dotkliwej polityki oszczędnościowej w UE” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	1
2018/C 227/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przemiany przemysłowe w sektorze zdrowia” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	11
2018/C 227/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola Turcji w kryzysie uchodźczym” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	20
2018/C 227/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	27
2018/C 227/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu” (opinia rozpoznawcza na wniosek Komisji Europejskiej) . . . . .	35

### III Akty przygotowawcze

#### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 532. sesja plenarna EKES-u, 14.2.2018–15.2.2018

2018/C 227/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy« [COM(2017) 572 final] – „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Wspieranie inwestycji poprzez dobrowolny mechanizm oceny <i>ex ante</i> aspektów dotyczących procedury udzielania zamówień publicznych w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych« [COM(2017) 573 final] – „Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2017 r. w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych – Budowanie struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych” [C(2017) 6654 final – SWD(2017) 327 final] . . . . .	45
2018/C 227/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych w ramach zintegrowanego podejścia Unii na rzecz zmniejszenia emisji CO <sub>2</sub> z pojazdów lekkich oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 715/2007” [COM(2017) 676 final – 2017/0293 (COD)] . . . . .	52
2018/C 227/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę 2009/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylającej dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady” [COM(2017) 637 final] . . . . .	58
2018/C 227/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego); rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych); rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych); rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital; rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej; rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych; rozporządzenie (UE) 2015/760 w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych oraz rozporządzenie (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym” [COM(2017) 536 final – 2017/0230 (COD)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącznie II)” [COM(2017) 537 final – 2017/0231 (COD)] oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego” [COM(2017) 538 final – 2017/0232 (COD)] . . . . .	63
2018/C 227/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Inwestowanie w inteligentny, innowacyjny i zrównoważony przemysł – Odnowiona strategia dotycząca polityki przemysłowej UE” [COM(2017) 479 final] . . . . .	70
2018/C 227/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2003/17/WE w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Brazylii do upraw nasiennych pastewnych roślin uprawnych i upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin pastewnych i materiału siewnego roślin zbożowych produkowanego w Brazylii, a także w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Mołdawii do upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych, upraw nasiennych warzyw oraz upraw nasiennych roślin oleistych i włóknistych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin zbożowych, materiału siewnego warzyw oraz materiału siewnego roślin oleistych i włóknistych produkowanego w Mołdawii” [COM(2017) 643 final – 2017/0297 (COD)] . . . . .	76

2018/C 227/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w Unii Europejskiej” [COM(2017) 495 final – 2017/0228(COD)] . . . . .	78
2018/C 227/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie »Agencji UE ds. Bezpieczeństwa Cybernetycznego« ENISA, uchylecia rozporządzenia (UE) nr 526/2013 oraz certyfikacji bezpieczeństwa cybernetycznego w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (»akt ws. Bezpieczeństwa cybernetycznego«)” [COM(2017) 477 final/2 2017/0225 (COD)] . . . . .	86
2018/C 227/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r.«” [COM(2017) 690 final] . . . . .	95
2018/C 227/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/66/EWG wprowadzającą wspólnotowe środki zwalczania rzekomego pomoru drobiu” [COM(2017) 742 final – 2017/0329 (COD)] . . . . .	101
2018/C 227/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1139 w odniesieniu do przedziałów śmiertelności połowowej i poziomów ochrony w odniesieniu do niektórych stad śledzia atlantyckiego w Morzu Bałtyckim” [COM(2017) 774 final – 2017/0348 COD] . . . . .	102
2018/C 227/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 256/2014 w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej” [COM(2017) 769 final – 2017/347 (COD)] . . . . .	103



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

532. SESJA PLENARNA EKES-U, 14.2.2018–15.2.2018

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wnioski na przyszłość z myślą o uniknięciu dotkliwej polityki oszczędnościowej w UE”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 227/01)

Sprawozdawca: **José LEIRIÃO**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	29.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	177/26/18

### **Wprowadzenie**

Wkład w opinię wnieśli przedstawiciele instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerzy społeczni zasiadający w radach społeczno-gospodarczych trzech państw członkowskich (Grecji, Irlandii i Portugalii). EKES przeprowadził szereg wizyt w tych państwach w celu poznania i zgromadzenia opinii osób dotkniętych negatywnymi konsekwencjami w wymiarze społecznym, w sektorze przedsiębiorstw i w dziedzinie dialogu społecznego i obywatelskiego w związku z polityką oszczędnościową narzuconą przez trojkę.

### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Pierwszy wniosek płynący z kryzysu dotyczył tego, że strefa euro nie była przygotowana na poradzenie sobie z kryzysem finansowym. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do zreformowania kluczowych aspektów euro oraz zrezygnowania z polityki oszczędności, jak również jej zamiar pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Zdaniem EKES-u stanowi to podstawę budowania szeroko zakrojonej koalicji europejskiej mającej na celu odbudowę wspólnej europejskiej przyszłości i odzyskanie zaufania wszystkich Europejczyków.

1.2. Programy dostosowawcze wykazały wiele niespójności w różnych obszarach, takich jak: koordynacja i współpraca między partnerami trojki (Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny (EBC)) w zakresie planowania; zasięg i przewidywanie potencjalnych zagrożeń wynikających z kryzysu; niedostateczne wyciągnięcie wniosków z poprzednich kryzysów lub niemożność ich wykorzystania w nowej strefie wspólnej waluty; pewna nierównowaga między mechanizmami MFW a instrumentami polityki makroekonomicznej strefy euro. Komitet docenia doświadczenie MFW, niemniej zaleca, by w wypadku przyszłych kryzysów dotyczących jakiegokolwiek państwa członkowskiego jedynie instytucje Unii Europejskiej ponosiły odpowiedzialność za kształtowanie i wdrażanie programów dostosowawczych. Jeśli dla zaradzenia kryzysowi niezbędne jest ustanowienie partnerstw z instytucjami zewnętrznymi, Unia Europejska i strefa euro muszą objąć rolę przywódczą. Powinny przy tym opierać się na wartościach europejskich, dbając o wzmocnienie obecnego dialogu społecznego i praw obywatelskich i socjalnych w UE. Zarządzanie kryzysami w przyszłości powinno zapewniać większą i lepszą równowagę między celami fiskalnymi, społecznymi i dotyczącymi jakościowego wzmocnienia sektora przedsiębiorczości.

1.3. Kryzys i wprowadzone w trzech państwach członkowskich programy dostosowawcze cofnęły rozwój gospodarczy, finansowy i społeczny w niektórych wypadkach nawet o 20 lat, powodując szkody, których albo nie da się już naprawić, albo będzie na to potrzeba bardzo dużo czasu w odniesieniu do czynników produkcji oraz funkcjonowania rynku pracy. EKES wzywa Komisję do opracowania uzupełniających programów ożywienia gospodarczego i społecznego, które będą stosowane obok programu dostosowawczego lub zaraz po jego zakończeniu, tak aby zagwarantować szybki powrót na ścieżkę większej konkurencyjności prowadzącej do konwergencji.

1.4. Komisja powinna ponownie skupić się na europejskich wartościach solidarności i przyjąć natychmiastowe nadzwyczajne środki na rzecz osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji skrajnego ubóstwa, pozbawionych jedzenia, mieszkania, pomocy medycznej czy niezdolnych do nabycia lekarstw. EKES zaleca stworzenie specjalnego programu odbudowy wymiaru społecznego w państwach, w których wdrażano lub nadal wdraża się programy dostosowawcze. Program wsparcia powinien przestrzegać zasad Europejskiego filaru praw socjalnych przyjętego niedawno przez Unię Europejską i realizowanego w trzech omawianych państwach członkowskich.

1.5. Polityka oszczędnościowa dramatycznie zwiększyła liczbę ubogich (pracowników, bezrobotnych bądź nieaktywnych na rynku pracy oraz bezdomnych). EKES wzywa Komisję do pilnego przygotowania europejskiej strategii na rzecz wyeliminowania ubóstwa w UE oraz integracji osób bezdomnych i wyposażenia jej w odpowiednie środki finansowe przeznaczone nie tylko na budowę stosownych budynków, ale także na programy konkretnych szkoleń ukierunkowanych na miejsca pracy dostosowane do kompetencji nabytych na takich kursach w sektorze publicznym (gminy) bądź prywatnym. Kluczowe znaczenie ma także opracowanie wraz z państwami członkowskimi planu pomocy dla nadmiernie zadłużonych przedsiębiorstw i obywateli, którzy nie są w stanie spłacić kredytów. Chodzi o to, aby uniknąć ich niewypłacalności i odebrania im mieszkań.

1.6. W strefie euro zasady paktu stabilności i wzrostu, procedura nadmiernego deficytu i pakt fiskalny oraz wynikająca z nich polityka oszczędnościowa bardzo niekorzystnie odbijają się na krajach, które nadal są dotknięte kryzysem, utrudniając rozwój inwestycji publicznych oraz wspieranie tworzenia miejsc pracy przez sektor prywatny. Państwa te podlegają surowym sankcjom i karom za nieprzestrzeganie wspomnianych zasad. Sytuacja ta zaostriżyła nierówności w Europie tworząc błędne koło, gdy biedne kraje stają się coraz biedniejsze z powodu narzuconych ograniczeń. Komitet zaleca reformę traktatu lizbońskiego, aby uznać nadrzędność polityki współpracy, rozwoju gospodarczego i solidarności za faktyczną alternatywę restrykcyjnej polityki oszczędnościowej. EKES proponuje także zbadanie, czy **złota zasada inwestycji publicznych** może być odpowiednim instrumentem służącym do pobudzania inwestycji publicznych w strefie euro i zapewnienia nie tylko wzrostu, tworzenia miejsc pracy, przedsiębiorczości i nowych kompetencji wymaganych na rynkach pracy w przyszłości, ale także sprawiedliwości międzypokoleniowej. Trzeba zagwarantować stabilność finansów publicznych w długiej perspektywie oraz równomierny podział obciążeń podatkowych nie tylko między różnymi pokoleniami, ale również w obrębie różnych warunków społecznych i gospodarczych, aby uniknąć przeciążenia jednych kosztem drugih.

1.7. W ostatnich dwóch latach zaobserwowano wzrost poziomu zatrudnienia ogólnie w UE, a zwłaszcza w państwach członkowskich objętych programami dostosowania. Trzeba koniecznie podkreślić, że w tym wypadku nie jest to wynikiem wyłącznym wzrostu gospodarczego, lecz wiąże się również z emigracją setek tysięcy pracowników oraz z coraz powszechniejszym narzucaniem pracy w niepełnym wymiarze czasu. Niemniej **wskaźniki ubóstwa i deprivacji materialnej w różnych wymiarach nadal** rosną ze względu na niższe wynagrodzenia i niepewność nowych miejsc pracy. Ożywienie zatrudnienia ma miejsce w dziedzinach związanych z turystyką lub innych powiązanych branżach, gdzie wystarczą niskie kwalifikacje. Tak więc, choć tworzy się miejsca pracy, to nie prowadzi to do zwiększenia konkurencyjności ani wartości dodanej. Komitet zaleca udostępnienie konkretnych funduszy na finansowe wspieranie tworzenia miejsc pracy w sektorze zdrowia i sektorach najbardziej dotkniętych emigracją (nauka, programowanie, nowe technologie, inżynieria i medycyna), aby zachęcać emigrantów do powrotu do własnego kraju.

1.8. Cyfryzacja, robotyzacja i sztuczna inteligencja powodują daleko idące zmiany w gospodarce, rynku pracy, m.in. w postaci nowych form zatrudnienia, umiejętnościach i społeczeństwie, podważając ustalone struktury, w tym automatyczne stabilizatory, i prowadząc do nieprzewidywalnego wzrostu liczby osób wykluczonych. Komitet zaleca dalsze przeanalizowanie obecnych pomysłów w celu stworzenia powszechnego podstawowego europejskiego ubezpieczenia od utraty pracy. Ponadto trzeba również rozważyć możliwość ustanowienia ogólnoeuropejskich minimalnych norm dotyczących krajowych systemów ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, aby skutecznie stawić czoła temu problemowi i zapewnić wszystkim osobom godną ochronę socjalną dostępną w trakcie ich życia zawodowego (15–65 lat). Jeśli chodzi o wyeliminowanie ubóstwa, Komisja powinna także wprowadzić dochód zapewniający utrzymanie na minimalnym poziomie, jak również przyjąć odpowiednie podejście i wyznaczyć europejski cel z myślą o niepozostawianiu nikogo samemu sobie.

1.9. Przyszłe programy dostosowawcze powinny uwzględniać wszystkie aspekty i interesy wynikające z dialogów społecznych i obywatelskich oraz zapewniać udział przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES wzywa Komisję do stworzenia modeli ekonometrycznych z ludzką twarzą, które obejmowałyby parametry dotyczące ochrony wymiaru społecznego i uwypuklenia znaczenia przedsiębiorstw z myślą o osiągnięciu podwójnego celu: zapewnienia dobrobytu społeczeństwa oraz trwałego i jakościowego ożywienia sektora przedsiębiorstw. Partnerzy społeczni i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni być uwzględnieni w panelu monitorowania i oceny programu na takich samych zasadach jak przedstawiciele UE, EBC i innych podmiotów. Pozwoli to docenić konstruktywną rolę społeczeństwa obywatelskiego i uniknąć dewaloryzacji modelu gospodarczego i społecznego, co miało miejsce w omawianych krajach. Wszystkie instytucje opracowujące, monitorujące i oceniające programy dostosowawcze powinny podlegać demokratycznej kontroli (np. przez parlament krajowy). Ocenę i kontrolę należy przeprowadzać co 6 miesięcy bądź w innym terminie uznanym za właściwy, aby uniknąć nieodwracalnych szkód i umożliwić skorygowanie niedociągnięć w odpowiednim czasie. Wskaźniki monitorowania wyników makroekonomicznych należy uzupełnić o tablicę wyników zawierającą wskaźniki społeczne nieograniczone do PKB, którą należy aktualizować zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych.

1.10. Dług publiczny trzech omawianych państw członkowskich osiągnął astronomiczne rozmiary, a wielkość odsetek do spłaty stanowiła ograniczenie blokujące inwestycje publiczne w rozwój gospodarczy i zmniejszające inwestycje w ochronę socjalną, zdrowie, kształcenie, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych oraz wsparcie osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i osób wykluczonych. Państwa te – z wyjątkiem Irlandii – pozostają silnie zadłużone, a sytuację pogarsza narażenie na spekulacje na rynkach finansowych. Komitet zaleca Komisji, by umieściła tę kwestię jako jeden z głównych tematów programu europejskiego oraz uwzględniła wnioski grupy wysokiego szczebla ds. uwspólnienia długu i dłużnych papierów wartościowych w euro, która została powołana przez Komisję w lipcu 2013 r. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem program luzowania ilościowego EBC, który polega na nabywaniu długu publicznego państw członkowskich i który wydatnie i zdecydowanie przyczynił się do ożywienia gospodarczego i zarządzania długiem publicznym państw członkowskich objętych programami dostosowawczymi.

1.11. W 60. rocznicę zainicjowania projektu europejskiego stoi on przed poważnymi wyzwaniami i budzi wątpliwości co do swojej przyszłości, również co do konsekwencji brexitu. Jednym z powodów oddalenia społeczeństwa obywatelskiego od struktur zarządzania Komisji jest to, że Unia Europejska zawiodła oczekiwania obywateli w zakresie konwergencji gospodarczej i wzrostu sprzyjającego włączeniu. Mimo że mamy ostatnio do czynienia z pewnymi oznakami wzrostu, strefa euro jako całość straciła dekadę: dopiero w 2015 r. PKB osiągnął swój przedkryzysowy poziom z 2008 r. Komitet uważa, że niezbędne jest podjęcie pragmatycznej i ambitnej inicjatywy w celu zreformowania unii gospodarczej i walutowej, aby uczynić ją bardziej odporną i przyjazną dla obywateli. Taka reforma wymaga lepszej koordynacji polityki gospodarczej i reformy będącej w stanie powiązać w inteligentny sposób Europę Północną i Środkową, kierującą się w większym stopniu konkurencyjnymi zasadami rynkowymi, z Europą Południową, opartą bardziej na solidarności, podziale ryzyka i integracji. Trzeba także podkreślić, że Unia Europejska nie może zrezygnować ze wspólnej solidarności, zwłaszcza w wyjątkowych sytuacjach takich jak pogłębianie się ubóstwa, nierówności dochodów i zarządzanie migracją, ani też pozwolić, aby każde państwo członkowskie nadal stosowało własne podejście.

1.12. Agencje ratingowe miały decydujący wpływ na wywołanie kryzysu związanego z długiem państwowym. Można podważyć ich wiarygodność mając na uwadze, że na początku kryzysu finansowego w USA bank Lehman Brothers miał najwyższy rating i utrzymał go aż do momentu ogłoszenia upadłości w 2008 r. Komitet sugeruje, by Komisja zaproponowała stworzenie niezależnego organu międzynarodowego, którego zadaniem byłaby ocena wiarygodności i adekwatności przeprowadzanych ocen. Powinna również wesprzeć utworzenie europejskiej agencji ratingowej.

1.13. EKES zaleca, by w przyszłości zarządzanie kryzysami w Unii Europejskiej zapewniało lepszą równowagę między celami fiskalnymi i społecznymi. Należy wyjść poza czysto makroekonomiczne podejście do zakłóceń równowagi i uwzględnić również inne kwestie, takie jak: nierówności dochodów i majątku, ograniczenie ubóstwa, silny i konkurencyjny sektor przedsiębiorstw, wzrost i zatrudnienie sprzyjające włączeniu społecznemu, zmiana klimatu, udział kobiet w sile roboczej oraz korupcja. Należy myśleć i działać mając na uwadze, że chodzi nie tylko o deficyty, ale i o obywateli oraz ich życie.

## 2. Ogólne wprowadzenie

2.1. Kryzys finansowy w Grecji, Irlandii i Portugalii był kontynuacją kryzysu finansowego w USA i uległ pogorszeniu w wyniku przystąpienia tych krajów do strefy euro. Nastąpił wówczas niekontrolowany wzrost gospodarczy spowodowany złagodzeniem warunków kontroli wydatków publicznych i kontroli bankowej. Nałożył się na to fakt, że przedsiębiorstwa publiczne nadal zaciągały pożyczki gwarantowane przez państwo, co doprowadziło do znacznego zwiększenia wydatków publicznych. W konsekwencji nastąpił szybki i niekontrolowany wzrost deficytu budżetowego, co miało negatywny wpływ na bilans handlowy i płatniczy.

2.2. Liberalizacja finansowa i niekontrolowany wzrost kredytów bankowych, któremu sprzyjały praktyki agresywnej sprzedaży stosowane przez banki, doprowadziły do nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych i MŚP, które nie były w stanie spłacić długów, oraz sektora bankowego w związku z utratą wartości kredytów z powodu spekulacji, co zagraziło prawidłowemu funkcjonowaniu systemu bankowego. Rządy kontynuowały procykliczną politykę fiskalną, co doprowadziło do niebezpiecznego pogorszenia deficytu budżetowego i długu państwowego. Trzy omawiane tu państwa członkowskie stały się bardzo podatne na spekulacje w zakresie pożyczek inwestorów międzynarodowych. Te niedobre praktyki spowodowały, że pieniądze podatników były wykorzystywane na zapobieżenie upadłości największych banków, co w konsekwencji tylko zwiększyło dług państwowy.

2.3. Kryzys światowy, który wybuchł w latach 2007–2008, obnażył słabości tej jeszcze młodej waluty i mocno uderzył w strefę euro (między trzecim kwartałem 2011 r. a pierwszym kwartałem 2013 r.). Mimo że pierwsze państwa członkowskie, które ucierpiały, nie należały do strefy euro, to prawdą jest, że w momencie gdy zaczęto dostrzegać słabości w niektórych krajach strefy euro, zakłócenia były już poważne. Dotknięte kryzysem państwa członkowskie musiały podjąć trudne decyzje i wykorzystywać pieniądze podatników na wsparcie finansowe banków, aby zapobiec ich upadkowi po tym, jak znalazły się w trudnej sytuacji po pęknięciu bańki na rynku nieruchomości i rynku finansowym, która rosła w poprzednich latach. Do tego doszły niższe dochody i duże wydatki w związku z wielką recesją, co doprowadziło do poważnego wzrostu długu publicznego w UE ze średnio 70 % do 92 % PKB w roku 2014<sup>(1)</sup>.

2.4. W międzyczasie agencje ratingowe wystawiły Grecji, Irlandii i Portugalii ocenę śmięciową, co skłoniło inwestorów zagranicznych do podniesienia stóp procentowych do poziomu uniemożliwiającego tym państwom sfinansowanie deficytów budżetowych na rynkach finansowych. Aby uniknąć upadłości, państwa te zwróciły się do Komisji Europejskiej o przystępnie oprocentowane pożyczki na sfinansowanie swojej działalności, tak aby mogły pokryć chociaż wynagrodzenia urzędników i świadczenia społeczne. Komisja zwróciła się z prośbą o wsparcie do MFW ze względu na jego bogate doświadczenie w tej dziedzinie; utworzono konsorcjum (trojkę) składające się z Komisji, EBI i MFW. Trojka udzieliła tym państwom członkowskim pożyczek niezbędnych do uniknięcia niewykonania zobowiązania, co z kolei wiązało się z przyjęciem programów dostosowania gospodarczego, finansowego i budżetowego mających następujące ogólne cele:

- reformy strukturalne stymulujące potencjał wzrostu, tworzenie miejsc pracy, poprawę konkurencyjności i obniżenie deficytu strukturalnego (należy odnotować, że w tym okresie i w wyniku tych środków bezrobocie gwałtownie wzrosło, doszło do upadku i niewypłacalności tysięcy przedsiębiorstw, zawieszono dialog społeczny i zmieniono prawo pracy, co negatywnie wpłynęło na siłę roboczą) oraz konsolidację fiskalną poprzez środki strukturalne oraz lepszą i skuteczniejszą kontrolę budżetową,
- oddłużenie sektora finansowego i rekapitalizacja banków,
- dokapitalizowanie banków wiązało się z gwarancjami i odpowiedzialnością odnośnych państw członkowskich, co doprowadziło do gwałtownego wzrostu długu państwowego.

2.5. Środki te (nazwane oszczędnościowymi) miały destrukcyjny wpływ zarówno na ludzi, którzy już wówczas borykali się z rosnącym bezrobociem i wysokim poziomem zadłużenia, jak i na przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, na które negatywnie wpływał brak kredytów bankowych i bardzo znaczne ograniczenie działalności gospodarczej. Trojka wykazała całkowitą obojętność wobec dramatycznych konsekwencji swoich polityk w odniesieniu do wymiaru społecznego i struktury przedsiębiorstw. Małe i średnie przedsiębiorstwa ucierpiały na tym w największym stopniu.

<sup>(1)</sup> Easterly 2002; IMF (2010) Greece Request for Stand By Arrangement; sprawozdanie krajowe nr 10/110, maj. Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, 31 maja 2017 r.



2.6. EKES uznaje, że zasięg kryzysu wystawił na ciężką próbę stabilność gospodarczą, społeczną oraz polityczną Unii Europejskiej, a w szczególności unii gospodarczej i walutowej (UGW). Uwzględnienie jedynie ilościowego wymiaru wzrostu gospodarczego danego kraju okazało się niewystarczające do zapobieżenia kryzysowi, ponieważ należało ocenić również jakość tego wzrostu, to znaczy określić czynniki makroekonomiczne leżące lub nie u podstaw zrównoważenia takiej dynamiki<sup>(2)</sup>. Jeżeli przeprowadzono by tego typu kontrolę w sposób skuteczny, kryzys z pewnością nie osiągnąłby tak katastrofalnych rozmiarów w tych państwach członkowskich.

### 3. Krótki opis wydarzeń, które doprowadziły do interwencji trojki w Portugalii

3.1. Nawet z wysokimi taryfami i należnościami celnymi oraz własną walutą, którą można było zdewaluować, deficyt handlowy w latach 1974–1995 wynosił średnio 9,1 % PKB, zaś w okresie 1996–2010, wraz z przyjęciem euro, sięgał 8,5 % PKB. Tak więc nie można zrzucić na euro odpowiedzialności za utratę konkurencyjności.

3.2. Głównym powodem, dla którego Portugalia zмага się z kryzysem długu publicznego, nie jest utrata konkurencyjności przez sektor eksportu, lecz fakt, że przyjęcie euro oznaczało zniesienie automatycznych stabilizatorów, które pomagały utrzymać rozsądne poziomy zadłużenia zewnętrznego netto oraz zachować kontrolę nad deficytem budżetowym. Wyjaśnienie przyczyn kryzysu w Portugalii doprowadziło do opracowania innego podejścia do kwestii tego, jak najlepiej poradzić sobie z tym kryzysem, bardzo odmiennego od rozwiązań przyjętych przez trojkę<sup>(3)</sup>.

3.3. Pakiet finansowy w wysokości 78 mld EUR (około 45 % PKB) obejmował lata 2011–2014 i obietnicę utrzymania stabilności finansowej w Portugalii, strefie euro i Unii Europejskiej. Program zawierał 222 środki dotyczące różnych sektorów. W czasie jego trwania przeprowadzono szereg zmian obejmujących jeszcze bardziej rygorystyczne środki oszczędnościowe. Postrzegano je jako kompleksowy plan gruntownej reformy kraju<sup>(4)</sup>.

### 4. Krótki opis wydarzeń, które doprowadziły do interwencji trojki w Irlandii

4.1. Kiedy Irlandia przystąpiła do UE, przeciętne dochody w tym kraju wynosiły 63 % średniej UE. Po paru latach osiągnęły 125 % – powyżej średniej europejskiej – i utrzymują się na tym poziomie mimo dotkliwości kryzysu. Złote czasy wzrostu gospodarczego miały miejsce w latach 1994–2000, gdy PKB rósł przeciętnie o 9,1 % rocznie. Niemniej między rokiem 2008 i 2010 PKB spadł o ok. 13 % rocznie. Od początku 2008 r. popyt wewnętrzny znajduje się na równi pochyłej. Polityka oszczędnościowa wdrożona w ramach programu dostosowania finansowego cofnęła kraj o całą dekadę<sup>(5)</sup>.

4.2. W pierwszych latach po wprowadzeniu euro i aż do przełomu 2007/2008 Irlandia doświadczyła boomu na rynku nieruchomości, których ceny znacznie wzrosły. Ekspansja kredytów dotyczyła głównie spekulacyjnych kredytów na nieruchomości. Gdy wybuchł kryzys finansowy i ceny nieruchomości przestały rosnąć, dochody podatkowe gwałtownie zmalały z uwagi na fakt, że były ściśle powiązane z rozwojem rynku nieruchomości. Skutkiem był gwałtowny wzrost deficytu, co miało jednocześnie wysoce negatywne skutki dla systemu finansowego. Notowania głównych banków irlandzkich uległy załamaniu<sup>(6)</sup>.

4.3. W dniu 21 listopada 2010 r. Irlandia jako drugi kraj strefy euro zwróciła się o pomoc finansową. Program pomocy obejmował pożyczkę w wysokości 85 mld EUR, z czego 35 mld przewidziano na system finansowy<sup>(7)</sup>. W dniu 14 listopada 2013 r. Eurogrupa stwierdziła, że program dostosowań gospodarczych okazał się sukcesem i Irlandia będzie mogła go zaprzestać do końca roku.

### 5. Krótki opis wydarzeń, które doprowadziły do interwencji trojki w Grecji

5.1. W okresie 2001–2007 gospodarka Grecji odnotowywała największy wzrost w strefie euro po Irlandii. W latach 1994–2008 PKB rósł średnio o 3,6 %. Niemniej nawet w czasach regularnego wzrostu systemowe nierówności makroekonomiczne i problemy strukturalne zostały spotęgowane przez słabość systemu politycznego na poziomie krajowym i europejskim.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie zaburzeń równowagi makroekonomicznej (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 53).

<sup>(3)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(5)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(6)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (2013).

<sup>(7)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

5.2. Stopa oszczędności krajowych spadła w latach 1974–2009 o ok. 32 punkty procentowe, co pogorszyło deficyt na rachunku obrotów bieżących i chroniczne zadłużenie zagraniczne. Niekontrolowane wydatki publiczne oraz niezdolność do zagwarantowania odpowiedniego dochodu z podatków zwiększyły dług publiczny<sup>(8)</sup>.

5.3. W sierpniu 2015 r. uzgodniono trzeci program wspierania stabilności dla Grecji poprzez suplement do protokołu ustaleń. Określono w nim szczegółowo warunki polityczne, w tym ocenę skutków społecznych, jako uzupełnienie procesu negocjacyjnego ze strony Komisji oraz jako podręcznik towarzyszący programowi i służący jego monitorowaniu. Było to wynikiem nalegania przewodniczącego KE Jeana-Claude'a Junckera oraz jego wytycznych z 2014 r., zgodnie z którymi „wszelkie programy wsparcia i reform powinny w przyszłości obejmować nie tylko ocenę stabilności fiskalnej, lecz także skutków społecznych”. Celem musi być także dopilnowanie, by „skutki społeczne reform strukturalnych stanowiły przedmiot publicznej dyskusji”. Komisja zdaje sobie w pełni sprawę z warunków społecznych panujących w Grecji i postrzega ich poprawę za niezbędny element zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu<sup>(9)</sup>.

5.4. Na mocy decyzji Rady Europejskiej z 15 czerwca 2017 r. przyznano Grecji dodatkową pożyczkę na wsparcie odbudowy gospodarczej, finansowej i społecznej.

## 6. Skutki makroekonomiczne, społeczne i finansowe programu dostosowawczego

6.1. Ogólnie rzecz biorąc można stwierdzić, że jedynym pozytywnym skutkiem programów dostosowawczych było umożliwienie państwom członkowskim (Irlandii i Portugalii) wyjścia z procedury nadmiernego deficytu i uzyskania z powrotem dostępu do rynków finansowych na możliwych do przyjęcia warunkach finansowania. Zmniejszenie deficytu budżetowego i zwiększenie eksportu przyczyniły się do poprawy zewnętrznego salda na rachunku obrotów bieżących (towarów, usług i kapitału). Od 2014 r. zaobserwowano także ożywienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wszystkie pozostałe wskaźniki nadal mają dramatyczne skutki dla dobrobytu społeczeństwa i powodują dewaluację czynników makroekonomicznych. Konsekwencje te będą trwałe latami. Niektóre szkody będą nieodwracalne, np. emigracja wysoko wykwalifikowanych osób, która negatywnie wpływa na potencjał innowacji i rozwój krajów pochodzenia, gwałtowny wzrost ubóstwa i nierówności dochodów, problemy z dostępem do podstawowej opieki zdrowotnej i spadek ogólnego dobrobytu w społeczeństwie<sup>(10)</sup>.

## 7. Wyciągnięte wnioski, które powinny prowadzić do zmiany i innowacji polityki europejskiej

7.1. Unia Europejska i strefa euro pokazały, że są zupełnie nieprzygotowane na sprostanie kryzysowi finansowemu w państwach członkowskich, co skłoniło je do przyjęcia bez zastrzeżeń propozycji MFW, zamiast dostosować je do wspólnych wartości i zasad solidarności europejskiej. W przypadku Grecji Unia Europejska straciła cenny czas, zanim zdecydowała się zareagować na powstały problem, a jej początkowe propozycje nie były ani jasne, ani ostateczne: np. łączna wartość potrzebnej pożyczki była wielokrotnie zmieniana ze względu na wątpliwości Komisji, co otworzyło drogę do spekulacji na rynkach i tylko pogorszyło już i tak złą sytuację.

7.2. Programy dostosowania gospodarczego, finansowego i budżetowego w Grecji, Irlandii i Portugalii zostały przygotowane przez MFW i opierały się częściowo na tej samej logice, którą kierował się Fundusz podczas kryzysu w Afryce w latach 80. i w niektórych krajach azjatyckich w latach 90. XX wieku. Wówczas dewaluacja waluty dzięki mechanizmowi kursu wymiany okazała się skuteczna pod względem utrzymania wzrostu gospodarczego i zmniejszenia nierówności w bilansie płatniczym, co pozwoliło na stabilizację makroekonomiczną, a zwłaszcza na konsolidację budżetową i stabilizację inflacji, oraz na promowanie eksportu (1). Nowością w wypadku Grecji, Irlandii i Portugalii był fakt, że po raz pierwszy wdrożono takie programy w strefie wspólnej waluty (bez możliwości dokonania dewaluacji waluty) oraz w państwach członkowskich Unii Europejskiej i strefy euro. W przypadku tych krajów, z uwagi na to, że celem było skorygowanie nierównowagi budżetowej i zewnętrznej oraz przywrócenie zaufania, MFW stwierdził, że „konieczne jest dogłębne przeorientowanie gospodarki, tam gdzie oczekuje się niskiego wzrostu PKB” (2). Programy dostosowawcze miały na celu konsolidację budżetową poprzez politykę oszczędnościową obejmującą radykalne cięcia wydatków publicznych oraz środki strukturalne w długiej perspektywie, takie jak reforma podatków oraz prawa pracy i dochodów, z myślą o zmniejszeniu deficytu i zwiększeniu dochodów państwa. Polityka oszczędnościowa była wdrażana poprzez **wewnętrzną dewaluację elementów modelu gospodarczego i społecznego**.

<sup>(8)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (2013).

<sup>(9)</sup> Badanie Działu ds. Wspierania Zarządzania Gospodarczego PE *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* (luty 2014 r.).

<sup>(10)</sup> Zob. załącznik 1 zawierający główne wskaźniki statystyczne.

7.3. Ogólna ocena programów MFW przeprowadzona przez jego Niezależne Biuro Oceny w lipcu 2016 r. wskazuje, że choć w ramach przedkryzysowego nadzoru prawidłowo zidentyfikowano problemy w tych trzech krajach, **nie przewidziano ani nie dokonano kalibracji zakresu zagrożeń, które** – jak się później okazało – **odegrały kluczową rolę w zaistnieniu negatywnych konsekwencji**, czym doprowadziły do nierównomiernych wyników programów dostosowawczych. Zaobserwowano także niespójności w koordynacji między partnerami trojki w zakresie działalności i zgodności z instrumentami strefy euro (unia gospodarcza i walutowa, pakt stabilności i wzrostu, procedura nadmiernego deficytu i semestr europejski). Kształt zespołów negocjacyjnych i odpowiedzialność ich członków nie zostały jasno określone i nie do końca wyciągnięto wnioski z poprzednich kryzysów.

7.3.1. Polityka oszczędnościowa stworzyła **błędne koło**, prowadząc do recesji i w konsekwencji do dalszych oszczędności, czego wynikiem był katastrofalny spadek PKB (który cofnął się do poziomów sprzed 10 a nawet 20 lat), zmniejszenie wydatków inwestycji publicznych i prywatnych, załamanie się systemu bankowego prowadzące do upadku systemu produkcyjnego (MŚP i firmy rodzinne oraz osoby prowadzące działalność na własny rachunek) oraz katastrofalne ograniczenie wszystkich wymiarów ochrony socjalnej.

7.4. Niedociągnięcia i niespójności w opracowywaniu programów wsparcia można podsumować w następujący sposób:

- zignorowano strukturalny wymiar kryzysu,
- nie doceniono poziomu zadłużenia przedsiębiorstw i gospodarstw domowych,
- nie doceniono wagi popytu wewnętrznego dla wzrostu i tworzenia miejsc pracy,
- reforma kraju pominęła zasadnicze elementy strukturalne,
- reforma strukturalna gospodarki została ograniczona do dewaluacji wewnętrznych czynników konkurencyjności (wynagrodzenia, dłuższy czas pracy, niekorzystna reforma rynku pracy, gwałtowny wzrost podatków itp.),
- horyzont czasowy przewidziany na wdrożenie programu był zbyt krótki,
- niezwykle trudno jest osiągnąć jednocześnie równowagę wewnętrzną i zewnętrzną, gdy w oby przypadkach mamy do czynienia z bardzo wysokim deficytem,
- środki konsolidacji budżetowej, realizowane przede wszystkim po stronie wydatków w kontekście poważnej recesji w kraju, który nie dysponuje mechanizmem dewaluacji waluty, i w sytuacji, gdy inni partnerzy czynią dokładnie to samo, nigdy jeszcze się nie powiodły w żadnym kraju na świecie; ich skutki zgodnie ocenia się obecnie jako powodujące recesję w krótkim okresie, a bliżni na gospodarce, które po sobie pozostawiają, często są trwałe,
- nieodpowiednie mnożniki fiskalne doprowadziły do poważnych błędów.

7.5. Program dostosowawczy powinien odzwierciedlać wszystkie aspekty i dialog polityczny, które są ważne dla jego powodzenia, jak też zawsze uwzględniać wskaźniki efektu dystrybucyjnego środków dostosowawczych, ze szczególnym naciskiem na konsekwencje dla przedsiębiorstw i skutki w wymiarze społecznym na różnych poziomach. Program taki musi także zawierać środki wyrównawcze pozwalające skutecznie złagodzić negatywne skutki (np. upadłość przedsiębiorstw, wzrost stopy bezrobocia, zmniejszenie płac, wzrost ubóstwa, nasilenie emigracji) za pomocą programów naprawczych i uniknąć dramatycznych sytuacji społecznych, w tym emigracji. Wszystkie sektory powinny na tym zyskać. Nie może być wygranych i przegranych, jak miało to miejsce w Grecji, Irlandii i Portugalii po wdrożeniu programów dostosowawczych.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

## ZAŁĄCZNIK 1

Poniżej podano następujące podstawowe wskaźniki tytułem odniesienia:

Podstawowe wskaźniki	Grecja			Irlandia			Portugalia		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Stopa bezrobocia ogółem	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Stopa bezrobocia młodzieży (15–24 lat)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Wskaźnik ubóstwa	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Wzrost PKB	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Deficyt budżetowy w % PKB	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Dług publiczny w % PKB	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Źródło: Eurostat

### Skutki społeczne programu oszczędnościowego w Portugalii i jego wpływ na strukturę przedsiębiorstw

- Wynagrodzenie pracowników spadło o 12 % w latach 2009–2014.
- Zmniejszenie dochodów miało bardzo nierównomierny i w dużym stopniu regresywny charakter oraz dotyczyło przede wszystkim klasy średniej, najuboższych grup społeczeństwa i małych przedsiębiorstw rodzinnych.
- Spadek dochodów wynoszący 5 % w ujęciu nominalnym był antycykliczny w porównaniu ze zmianami w Europie, gdzie dochody gospodarstw domowych wzrosły o 6,5 % w latach 2009–2013.
- Odnotowano znaczny wzrost nierówności z powodu kurczenia się najniższych wynagrodzeń i coraz powszechniejszych niepewnych form zatrudnienia, co zwiększyło liczbę osób pracujących, ale ubogich.
- Wraz z pogorszeniem się sytuacji w zakresie dochodów wskaźnik ubóstwa wzrósł o 1,8 % (z 17,7 % do 19,5 %) a liczba osób ubogich sięgnęła w 2014 r. 2,02 mln.
- Spadek dochodów osób najuboższych dotknął grupy w najtrudniejszej sytuacji (osoby starsze i dzieci).
- W okresie trwania programu dostosowawczego wyemigrowało ponad 400 tys. Portugalczyków, zwłaszcza osób posiadających wysokie kwalifikacje naukowe i techniczne <sup>(1)</sup>, a tysiące przedsiębiorstw (przeważnie MŚP i rodzinnych) ogłosiło upadłość.

### Skutki społeczne programu oszczędnościowego w Irlandii i jego wpływ na strukturę przedsiębiorstw

- W 2009 r. minimalny dochód gwarantowany został zmniejszony o 15 %, niemniej w 2011 r. wrócił do poziomu wyjściowego.
- Dostosowanie na rynku krajowym, rynku sprzedaży detalicznej i budownictwa nastąpiło kosztem wielu miejsc pracy w tych sektorach <sup>(2)</sup> w wyniku upadłości tysięcy przedsiębiorstw.

<sup>(1)</sup> „Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal” [Nierówności dochodów i ubóstwo w Portugalii] (FEMS, wrzesień 2016 r.).

<sup>(2)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (2013).

- Stopa bezrobocia wzrosła z 6,4 % w 2008 r. do 15 % w 2012 r. W największym stopniu odbiło się to na długotrwałym bezrobociu i bezrobociu młodzieży (na poziomie zbliżonym do poziomu w państwach Południa, tj. ok. 30 %).
- Od 2008 r. gwałtownie wzrosła emigracja (jedynie w 2012 r. aż 82 tys.).
- Świadczenia społeczne zmniejszono o ok. 15 %.
- Oprócz cięć w sektorze publicznym i w obszarze świadczeń społecznych zaplanowano zmniejszenie liczby pracowników w sektorze publicznym (służba zdrowia, kształcenie, bezpieczeństwo, służba cywilna) w drodze dobrowolnego rozwiązania stosunku pracy.
- Dochody netto w najniższym decylnym spadły o 25 %.
- Odsetek obywateli zagrożonych ubóstwem wzrósł do 15,8 % (ok. 700 tys. osób, z czego 220 tys. dzieci) <sup>(3)</sup>.
- Całkowita stagnacja programów budowlanych spowodowała niedobory w dostępności mieszkań, które utrzymywały się dziesięć lat po zapaści. Bardzo ucierpiały przedsiębiorstwa związane z tym sektorem, przede wszystkim MŚP, co doprowadziło do bardzo negatywnych konsekwencji zarówno dla pracodawców, jak i pracowników.

### **Skutki społeczne programu oszczędnościowego w Grecji i jego wpływ na strukturę przedsiębiorstw**

Kryzys i polityka antykryzysowa w Grecji wywarły bezpośredni i pośredni negatywny wpływ na przedsiębiorstwa (upadłość), zatrudnienie i wymiar społeczny. Skutków nie odczuli równo pracownicy, emeryci, podatnicy i ich rodziny.

- Stopa bezrobocia, która w październiku 2010 r. wynosiła 13,5 %, w 2013 r. wzrosła do 27,5 %.
- Bezrobocie młodzieży utrzymuje się na poziomie ok. 45,5 %.
- Znaczna utrata dochodów wiąże się z wysokim bezrobociem.
- Głębokie cięcia wynagrodzeń i emerytur w połączeniu z pracą w niepełnym wymiarze, nadmiernym zadłużeniem i wysokimi podatkami drastycznie zmniejszyły dochód gospodarstw domowych, ograniczyły siłę nabywczą i doprowadziły do marginalizacji znacznej części ludności.
- Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zmagają się z poważnymi problemami finansowymi, które uniemożliwiły konsekwentne uczestnictwo w dialogu społecznym i obywatelskim i odpowiednie rozwiązywanie powstających problemów. Może to osłabić jakość demokracji, ponieważ może prowadzić do niedostatecznej reprezentacji różnych grup interesów gospodarczych i społecznych.
- Mechanizmy monitorowania rynku przez społeczeństwo obywatelskie pogarszają się ze względu na brak zasobów ludzkich i finansowych, co prowadzi do luk w zakresie ochrony wielu różnych interesów, w tym konsumentów.
- Poziomy ochrony socjalnej, kształcenia i ochrony zdrowia uległy wydatnemu osłabieniu w wyniku cięć <sup>(4)</sup>.
- Nadal mamy do czynienia z dramatyczną sytuacją w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej, leków i ochrony socjalnej.
- Sytuacja ta zwiększyła poziom ubóstwa, które dotknęło ponad 20 % populacji. Jednocześnie zwiększył się poziom nierówności.

<sup>(3)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (2013).

## ZAŁĄCZNIK II

Następująca poprawka uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, jednak została odrzucona w trakcie debaty:

**Punkt 1.7.**

Zmienić

*Cyfryzacja, robotyzacja i sztuczna inteligencja powodują daleko idące zmiany w gospodarce, rynku pracy, m.in. w postaci nowych form zatrudnienia, umiejętnościach i społeczeństwie, podważając ustalone struktury, w tym automatyczne stabilizatory, i prowadząc do nieprzewidywalnego wzrostu liczby osób wykluczonych. Komitet wzywa więc Komisję do stworzenia powszechnego podstawowego europejskiego ubezpieczenia od utraty pracy, aby skutecznie stawić czoła temu problemowi i zapewnić wszystkim osobom godną ochronę socjalną dostępną w trakcie ich życia zawodowego (15-65 lat). ~~Jeśli chodzi o wyeliminowanie ubóstwa, Komisja powinna także wprowadzić dochód zapewniający utrzymanie na minimalnym poziomie, jak również przyjąć odpowiednie podejście i wyznaczyć europejski cel z myślą o niepozostawianiu nikogo samemu sobie.~~*

**Uzasadnienie**

Powyzsza propozycja w swej obecnej formie nie jest możliwa do realizacji i nie leży również w gestii Komisji.

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 74 do 129 – 13 osób wstrzymało się od głosu.

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przemiany przemysłowe w sektorze zdrowia”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 227/02)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	1.6.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	23.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	Jednomyślnie (163 głosami za)

**1. Wnioski**

1.1. Przemysł technologii medycznych, którego dotyczy niniejsza opinia, odgrywa istotną rolę w obecnym procesie transformacji sektora opieki zdrowotnej i przynosi korzyści pacjentom i opartej na wartościach ochronie zdrowia w Europie.

1.2. Pierwszoplanową kwestią jest wysoce spersonalizowana opieka zdrowotna zapewniająca równy i lepszy dostęp oraz jakość. Technologia i duże źródła anonimowych danych znacznie ułatwią nowe leczenie i operacje, a zarazem przyniosą korzyści na wszystkich etapach profilaktyki i powrotu do zdrowia. Proces powrotu do zdrowia coraz częściej odbywa się poza szpitalem z zastosowaniem technologii e-zdrowia.

1.3. Zasada pomocniczości jest starannie chroniona w systemach opieki zdrowotnej, które są usługami świadczonymi w interesie ogólnym. Sektor medyczny oraz jego organizacja są bardzo zdecentralizowane i rozdrobnione. Konieczne jest zmniejszenie barier krajowych i regionalnych w celu zoptymalizowania wyników nowych technologii oraz osiągnięcia lepszej efektywności i skuteczności zgodnie z publicznie wytyczonymi celami systemów opieki zdrowotnej.

1.4. Interakcje zachodzące między różnymi istotnymi zainteresowanymi stronami – ministerstwami krajowymi, organizacjami pacjentów, pracownikami medycznymi i innymi pracownikami służby zdrowia, szpitalami, zakładami ubezpieczeń i organami nadzoru – stwarzają złożony kontekst dla podmiotów przemysłowych, zwłaszcza MŚP.

1.5. Uważa się również, że proces transformacji przemysłowej należy uwzględnić wspólne wartości i zasady leżące u podstaw europejskich systemów opieki zdrowotnej, określone przez Radę w 2006 r. <sup>(1)</sup>, a także znajdujące potwierdzenie w zobowiązaniach podjętych niedawno w ramach filaru społecznego UE oraz w uzgodnionych celach zrównoważonego rozwoju <sup>(2)</sup>.

1.6. Przemysł wymaga europejskiej skali jako podstawy zapewnienia wiarygodnego wewnętrznego rynku, a także wytworzenia wystarczającej odporności międzynarodowej. UE ma kluczowe znaczenie dla stworzenia lepszych warunków działania, a także dla kierowania procesami transformacji i ich monitorowania.

<sup>(1)</sup> Zob. konkluzje Rady EPSCO (2006/C 146/01) i załącznik do nich z 2 czerwca 2006 r. w sprawie wpływu europejskich wartości.

<sup>(2)</sup> Zob. w szczególności cele 3, 5, 9 i 10.

1.7. Kluczowe zainteresowane strony i państwa członkowskie powinny opracować optymalne podejścia i zobowiązania dotyczące dostępu do zdrowia i opieki, ich jakości, przystępności cenowej oraz profilaktyki. W tym samym kontekście potrzebne są specjalne podejścia, również w zakresie usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych, aby zaspokoić potrzeby osób podatnych na zagrożenia, zwłaszcza osób starszych. Równie ważne są optymalne podejścia do nowych technologii i innowacji, zintegrowanych modeli opieki, sojuszy oraz (transgranicznych) sieci i partnerstw publiczno-prywatnych (na dużą skalę). Należy zapewnić właściwe wdrażanie przepisów i wytycznych UE. W odniesieniu do każdej z tych kwestii służby Komisji muszą odgrywać aktywną i stymulującą rolę.

### Zalecenia

1.8. Instytucje europejskie powinny wspierać dokonania gospodarcze, innowacje, cyfryzację i skuteczne zamówienia publiczne, ułatwiając jednocześnie transgraniczny handel urządzeniami medycznymi i produktami przemysłowymi.

1.9. Polityka przemysłowa UE musi być budowana w oparciu o współdzielone kompetencje krajowe i unijne zapisane w art. 168 TFUE. Analogicznie polityka innowacji UE powinna mieć charakter wspierający. Konieczna jest należyta koordynacja finansowania UE – programu „Horyzont 2020” itp. – które musi być zgodne z programami krajowymi.

1.10. Strategia jednolitego rynku cyfrowego będzie bardzo korzystna dla tej branży. Należy wspierać swobodny przepływ (dużych) zbiorów danych w całej UE z poszanowaniem prywatności i bezpieczeństwa pacjentów.

1.11. Zamówienia publiczne odgrywają dużą rolę w inicjowaniu projektów zaawansowanych technologii. Komisja powinna zapewnić skuteczne zamówienia publiczne w całej Unii zgodnie z dyrektywą 2014/12.

1.12. W szerszym kontekście podejść krajowych istnieje wiele inicjatyw opartych na regionach. Komisja powinna promować wymianę pomyślnych doświadczeń. Trzeba również zachęcać organy publiczne i prywatne odpowiedzialne za ochronę zdrowia do dwustronnych kontaktów.

1.13. W ramach europejskiego semestru i zaleceń dla poszczególnych krajów<sup>(3)</sup> trzeba również przeanalizować wpływ przemian technologicznych na transformację systemów opieki zdrowotnej.

1.14. Komisja musi dążyć do skutecznej koordynacji wewnętrznej. Powinna krzewić dialog i wspierać platformy współpracy między uniwersytetami, organami władz lokalnych, partnerami społecznymi oraz przemysłem technologii medycznych. Mogą być one wzorcem ścisłej współpracy między podmiotami publicznymi takimi jak krajowe ministerstwa zdrowia, finansów i przemysłu oraz sektor prywatny.

1.15. Czynniki ludzkie ma pierwszorzędne znaczenie. Przejście do nowego modelu usług zdrowotnych i opiekuńczych wymaga otwartego podejścia i nowych form kompetencji na wszystkich szczeblach sektora, a także zmodyfikowania zadań związanych z ochroną zdrowia i opieką. Należy wzmocnić prowadzony od 2006 r. europejski dialog społeczny w sprawie usług zdrowotnych i społecznych w celu zapewnienia odpowiednich programów edukacji i szkoleń, jak również w celu poprawy jakości warunków pracy i miejsc pracy.

## 2. Obecna sytuacja

2.1. W swych różnych opiniach EKES omówił rozwój sytuacji w sektorze zdrowia<sup>(4)</sup>. Niniejsza opinia dotyczy konkretnie obecnych głębokich przemian w przemyśle technologii medycznych.

2.2. W samym europejskim przemyśle technologii medycznych pracuje ponad 575 000 osób w około 26 000 przedsiębiorstwach. Sektor ten jest zdominowany przez MŚP współdziałające z dużymi przedsiębiorstwami.

<sup>(3)</sup> Zalecenia dla poszczególnych krajów.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 60, Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 48, SOC/560 – Zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej w erze cyfrowej (opinia jeszcze nieopublikowana w Dz.U.), Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 52, Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 1.



2.3. Wartość sektora szacuje się na ok. 100 miliardów EUR. Dodatni bilans handlowy w 2015 r., wynoszący 14,1 miliarda EUR, przewyższał dwukrotnie bilans z 2006 r. i znacznie przekraczał amerykańską nadwyżkę handlową w wysokości 5 miliardów EUR. Sektor ma doskonale perspektywy na przyszłość.

2.4. Badania są napędzane zarówno przez ciągłe innowacje stopniowe, jak i innowacje przełomowe i innowacje radykalne w przedsiębiorstwach, lecz często również przez firmy odpryskowe z istniejących struktur takich jak szpitale uniwersyteckie. Liczba patentów pokazuje wartość dodaną generowaną przez innowacje. W 2015 r. złożono 12 474 zgłoszeń patentowych w dziedzinie technologii medycznych. Ta liczba przekroczyła o ok. 17 % liczbę zgłoszeń w dziedzinie komunikacji cyfrowej i łączności komputerowej oraz o blisko 55 % liczbę zgłoszeń w dziedzinie produktów farmaceutycznych i biotechnologii<sup>(5)</sup>.

2.5. W 2015 r. sektor zdrowia i opieki długoterminowej wytworzył 8,7 % PKB Unii, a jego udział w łącznych wydatkach publicznych wyniósł 15 %. Możliwy jest wzrost do 12,6 % PKB w 2060 r. na skutek bardziej kosztownego leczenia, starzenia się społeczeństw i silnego wzrostu liczby chorób przewlekłych i chorób współistniejących<sup>(6)</sup>. Ze względu na ograniczenia finansowe świadczenie usług ochrony zdrowia odbywa się pod coraz większą presją budżetową. Może to doprowadzić do krótkoterminowych cięć budżetowych, które mają negatywny wpływ na wydatki na badania i rozwój.

2.6. Współtworzenie i współpraca między dużymi przedsiębiorstwami a MŚP są już normą. Duże przedsiębiorstwa koncentrują się na rozwijaniu kapitałochłonnych platform sprzętowych i platform oprogramowania, podczas gdy MŚP koncentrują się na wyspecjalizowanych platformach służących do konkretnych celów.

2.7. Różnice między poszczególnymi krajami są znaczne. Między poszczególnymi krajami występują również znaczne różnice pod względem systemu ochrony zdrowia i struktur finansowych oraz stanu rozwoju techniki, w tym pod względem wykorzystania innowacyjnych rozwiązań oraz powszechnych praktyk medycznych.

2.8. Oprócz możliwości przemysł technologii medycznych stoi w obliczu poważnych wyzwań. Jest samodzielnym sektorem przemysłowym, o czym świadczą: przewaga podmiotów publicznych, szeroki wachlarz zainteresowanych stron, wpływ europejskich wartości<sup>(7)</sup> i potrzeba stabilnych finansów publicznych, a także starannie chroniona zasada pomocniczości i często zdecentralizowane, zazwyczaj regionalne ekosystemy.

2.9. Regiony są podatnym gruntem dla współpracy. Brak łączonych inicjatyw i regionalne rozdrobnienie jednak często hamują innowacyjne MŚP, ponieważ ich zdolność do przyciągania inwestycji kapitałowych jest bezpośrednio powiązana z ich zdolnością do rozwijania większych rynków dla cyfrowych rozwiązań zdrowotnych.

2.10. W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, gdzie duża część ochrony zdrowia jest organizowana przez prywatne systemy ubezpieczeń, ochrona zdrowia w Europie jest finansowana głównie ze środków publicznych.

2.11. Postęp w technologiach medycznych jest napędzany przez ścisłą współpracę między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Ekosystem zmienia się diametralnie wraz z pojawianiem się nowych podmiotów stymulujących transformację cyfrową. Sektor musi znaleźć delikatną równowagę między siłami rynkowymi a interesem publicznym, który wymaga przystępnej cenowo opieki zdrowotnej dla wszystkich.

2.12. Musi działać w środowisku obejmującym przedsiębiorstwa, lekarzy, szpitale, upodmiotowionych pacjentów i organizacje reprezentujące pacjentów oraz zakłady ubezpieczeń (w tym ustawy/obowiązkowy krajowy system zabezpieczenia społecznego); innymi słowy wiele zainteresowanych stron funkcjonuje w złożonym systemie.

2.13. Technologie i innowacje są osadzone w tym konkretnym ekosystemie. Innowacji nie stymuluje już głównie popyt. Obecnie punkt ciężkości przenosi się na stronę popytową, na ogół cechującą się niewielką chęcią do przyjmowania nowych podejść. Ostateczny wynik jest zazwyczaj owocem intensywnej koordynacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami na poziomie krajowym i często regionalnym.

<sup>(5)</sup> Broszura „European Medical Technological Industry in figures” („Europejski przemysł technologii medycznych w liczbach”), 2015.

<sup>(6)</sup> Komisja Europejska, 2017.

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

2.14. Przemysł koncentruje się na konkretnych rozwiązaniach oraz ulepszaniu dowolnych elementów przemysłowego łańcucha wartości. Każda specjalność medyczna ma swoje własne cechy. Jednocześnie wprowadzane są coraz bardziej zintegrowane rozwiązania w zakresie opieki.

2.15. Funkcjonujący system jest stale kontrolowany. Przestrzeganie wszystkich wymogów nie jest łatwym zadaniem dla przemysłu w sytuacji, gdy zobowiązania regulacyjne czasami nakładają się na siebie.

### 3. Polityka przemysłowa UE

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że UE koncentruje ostatnio uwagę na poprawie wyników w opiece zdrowotnej dzięki większej innowacyjności, większej efektywności (kosztowej), lepszemu dostępowi oraz podniesieniu umiejętności<sup>(8)</sup>. Strategia jednolitego rynku cyfrowego stwarza nowe możliwości i wyzwania.

3.2. Polityka przemysłowa UE może być budowana w oparciu o współdzielone kompetencje krajowe i unijne zapisane w art. 168 TFUE<sup>(9)</sup>. W parze z tym idzie pogłębianie współpracy z WHO i OECD. UE i władze krajowe powinny aktywnie zwalczać fragmentację, która przynosi efekty odwrotne do zamierzonych. Pożądane są obiektywne pomiary.

3.3. Należy wspierać wydajność sektora oraz kontakty między przemysłem a krajowymi i regionalnymi zainteresowanymi stronami. Mechanizmy finansowania na szczeblu unijnym i finansowanie krajowe powinny się wzajemnie uzupełniać. W tych samych ramach należy umieścić cele europejskie, krajowe i regionalne.

3.4. Szereg dyrektyw i wytycznych w sektorze opieki zdrowotnej dotyczy również przemysłu: w sprawie zdrowia i bezpieczeństwa<sup>(10)</sup>, praw pacjenta<sup>(11)</sup>, prywatności i praw własności intelektualnej. Projekty dotyczące wyrobów medycznych są współfinansowane w szczególności ze środków 7PR/programu „Horyzont 2020” oraz środków polityki spójności. Program „Horyzont 2020” dla technologii naukowych i medycznych był szczególnie korzystny dla przemysłu farmaceutycznego. Od 2015 r. Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) bardzo aktywnie angażuje się w finansowanie inicjatyw regionalnych<sup>(12)</sup>.

3.5. Polityka przemysłowa UE ma podstawowe znaczenie, biorąc pod uwagę wsparcie finansowe i osiągnięcia techniczne w konkurujących jurysdykcjach podatkowych. Chiny przyjęły strategię *China 2025* polegającą na faworyzowaniu krajowych marek i zapewnianiu zachęt dla szpitali w celu uprzywilejowania chińskiego przemysłu i zniechęcenia do inwestycji zagranicznych. Strategia ta może silnie uderzyć w europejskie przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę istniejący protekcjonizm w Stanach Zjednoczonych, który wzrasta, trudno mówić o euro-atlantyckich równych warunkach działania. W USA rewolucja cyfrowa też już trwa<sup>(13)</sup>. Przedsiębiorstwa z USA mają łatwy dostęp do europejskiego rynku. Google jest nowym silnym konkurentem. W prowadzonych przez UE negocjacjach handlowych trzeba dążyć do ochrony najnowocześniejszej produkcji europejskiej, zapewniając powszechną opiekę zdrowotną.

3.6. Optymalizacja danych zwiększa możliwości dla wszystkich przedsiębiorstw mających siedzibę w Europie<sup>(14)</sup>. Systemy elektronicznej dokumentacji medycznej są bardzo drogie. Rozdrobnienie danych dotyczących zdrowia i transgraniczne bariery dla ich przepływu są utrudnieniem dla działań na rzecz interoperacyjności i dla europejskich MŚP. Łączenie danych i zasobów w całej UE będzie w dużej mierze korzystne dla przyszłych zindywidualizowanych rozwiązań medycznych, czyli lepszej profilaktyki, dokładniejszej diagnostyki i lepszego leczenia. Jest ono wciąż stosunkowo słabo rozwinięte w porównaniu z USA i Chinami.

<sup>(8)</sup> Zob. konkluzje Rady EPSCO (2006/C 146/01) i załącznik do nich z 2 czerwca 2006 r. w sprawie wpływu europejskich wartości.

<sup>(9)</sup> TFUE, Tytuł XIV: Zdrowie publiczne, art. 168.

<sup>(10)</sup> W ostatnim czasie Rada ponownie przyjęła dwa rozporządzenia mające duży wpływ na przemysł: jedno dotyczące nowych wyrobów i jedno dotyczące diagnostyki *in vitro*.

<sup>(11)</sup> Zob. w tym kontekście art. 35 Karty praw podstawowych, dok. 2012/C 326/02 oraz Europejska karta praw pacjenta z 2002 r.

<sup>(12)</sup> Wspólnota wiedzy i innowacji Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (WWiI EIT Zdrowie) została ustanowiona w dniu 9 grudnia 2014 r.

<sup>(13)</sup> Zob. badanie Goldmana Sachsa, 2015: „A digital healthcare revolution is coming – and it could save America USD 300 billion” (Nadchodzi rewolucja cyfrowa w zakresie opieki zdrowotnej, która może przynieść USA oszczędności w wysokości 300 mld USD).

<sup>(14)</sup> Zob. komunikat Komisji „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”, marzec 2011 r., oraz reakcja EKES-u w formie opinii TEN/630.

3.7. Partnerstwa publiczno-prywatne z udziałem zainteresowanych stron z sektora publicznego i prywatnego powinny podlegać starannej ocenie i monitorowaniu pod kątem zdolności stworzenia innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań, realizacji celów przemysłowych oraz korzystnej interakcji i wymiany.

#### 4. Innowacje i potrzeba trwałych, długoterminowych rozwiązań

4.1. Obecnie inwestycje technologiczne w system opieki zdrowotnej ograniczają się do 2–3 % całkowitych kosztów opieki zdrowotnej. Zakres innowacji odnosi się szczegółowo do każdej specjalizacji medycznej<sup>(15)</sup>, wpływając znacznie na przyszły rozwój zawodów medycznych oraz na organizację szpitali i całego sektora zdrowia. W całej UE wprowadzane są nowe modele biznesowe.

4.2. Presja finansowa może doprowadzić do wprowadzenia tańszych, krótkoterminowych rozwiązań i tym samym do obniżenia innowacyjności. Ponadto zachęty w różnych państwach członkowskich nie przyczyniają się w odpowiedni sposób do rozwoju innowacji, lecz mogą prowadzić do niezaspokojenia potrzeb medycznych, spadku użyteczności dla pacjentów i ostatecznie do wzrostu kosztów leczenia. Wskazane są dwustronne wymiany i dzielenie się informacjami na temat inicjatyw na skalę europejską.

4.3. Należy zachęcać do produktywnej współpracy regionalnej i tworzenia żywych *laboratoriów* w sektorze. EIT rozwija współpracę poprzez promowanie zmian i synergii działających jako katalizatory, m.in. za pośrednictwem ośrodków, a także wspierając dialog, platformy oraz wzajemne powiązania między pojedynczymi projektami.

4.4. Innowacje cyfrowe, zwłaszcza w zakresie mobilnych aplikacji związanych ze zdrowiem, mogą ułatwić zajmowanie się czynnikami ryzyka związanymi z chorobami przewlekłymi. Rozwiązania z zakresu mobilnego zdrowia i zdalnego monitorowania wspierają profilaktykę i mogą również ograniczyć potrzebę późniejszego uciążliwego leczenia.

4.5. Badania i rozwój oraz innowacje nie są samonapędzającymi się siłami. Po stronie popytowej – którą jest prawie wyłącznie sektor publiczny – często występuje awersja do ryzyka i tendencja do wybierania najtańszego rozwiązania.

4.6. Czasami trzeba przełamać brak zaufania władz publicznych. Personel medyczny może opóźnić innowacje prowadzące do zmiany metod pracy, np. w chirurgii, lub do powstania całkowicie nowych metod leczenia, np. z wykorzystaniem robotów. Przepisy finansowe dla specjalistów medycznych również mogą zniechęcać do wprowadzania innowacji. Również firmy ubezpieczeniowe nie zawsze są skłonne do współpracy. Krótko mówiąc, warunkiem naturalnej otwartości na innowacje jest często wcześniejsza zmiana kulturowa, umożliwiająca pełne czerpanie związanych z tym korzyści.

4.7. Pomocny byłby przegląd różnych korzystnych innowacji, których zaletą jest poprawa jakości życia, lepsze zapobieganie chorobom, poprawa i wydłużenie oczekiwanej długości życia oraz poprawa stosunku kosztu do ceny.

4.8. Będzie to również zgodne z koncepcją optymalnego wykorzystania środków finansowych. Sektor ochrony zdrowia i opieki zawsze był – i może nadal być – najszybciej rozwijającym się sektorem w budżetach krajowych. Ministerstwa finansów i zdrowia oraz zainteresowane strony powinny być świadome potrzeby innowacji i długoterminowych rozwiązań dla pacjentów.

4.9. W tym kontekście niezbędne są europejskie fundusze, w stosownych przypadkach w połączeniu z funduszami krajowymi.

#### 5. Zamówienia publiczne

5.1. Szacuje się, że 70 % światowej sprzedaży technologii medycznych odbywa się za pośrednictwem zamówień publicznych, a 70 % decyzji w tych zamówieniach podejmowanych jest na podstawie ceny. Odsetek ten rośnie w obydwu przypadkach. Prowadzi to zazwyczaj do zmniejszenia konkurencyjności i innowacyjności/liczby nowych technologii, co z kolei skutkuje wzrostem kosztów i spadkiem wartości dodanej dla pacjentów<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Zob. m.in. „Strategic Research Agenda under Horizon 2020” (Strategiczny program badań w ramach programu „Horyzont 2020”), COCIR, wrzesień 2016 r.

<sup>(16)</sup> Boston Consulting Group – MedTech Europe „Procurement, The Unexpected Driver of Value Based Health Care” (Zamówienia publiczne – nieoczekiwany motor rozwoju ochrony zdrowia opartej na wartościach), 2015.

5.2. Rosnące koszty powinny skłaniać szpitale i systemy ochrony zdrowia do rezygnacji z zakupów wyrobów medycznych na zasadzie uiszczania wszystkich kosztów w momencie zakupu<sup>(17)</sup>. Istotne aspekty to:

- znaczne oszczędności dzięki zastąpieniu krótkoterminowych korzyści z zakupu dobrze skalkulowanymi korzyściami w perspektywie długoterminowej,
- innowacyjne rozwiązania wspierające jakość w powiązaniu z całkowitymi kosztami wynikającymi z cyklu życia produktu,
- częsty brak wystarczającej wiedzy specjalistycznej pośród nabywców,
- przejrzyste i niedyskryminacyjne negocjacje między stronami podaży i popytu.

5.3. Kompetentnemu nabywcy skupiającemu się na najnowszych i sprawdzonych innowacjach należy przypisać podstawowe znaczenie dla zapewnienia oczekiwanych wyników. Do pewnego stopnia nabywcę można traktować jako pośrednika łączącego interesy pacjentów i dostawców, który pozwala obniżyć koszt i uzyskać lepszy wynik.

5.4. Oferty muszą być rozpatrywane całościowo, z uwzględnieniem jakości i kosztów produktów i usług w całym ich cyklu życia. Zwiększy to również potrzebę zintegrowanej opieki wspieranej przez Integrated Care Alliance<sup>(18)</sup>.

5.5. Wszystkie zainteresowane strony współdzielą odpowiedzialność za określenie potrzeb użytkowników i partnerów w postępowaniu przetargowym. Jest to trudny proces ze względu na wieloaspektowe wyzwania związane z kalkulacją kosztów i oceną jakości w szeregu różnych obszarów sektora medycznego. Wymaga to właściwego sposobu myślenia od wszystkich zainteresowanych stron. Bardzo pomocne będą wymiana najlepszych praktyk w Europie oraz otwarte transnarodowe dyskusje i wymiany na szczeblu UE.

## 6. Cyfryzacja

6.1. Zmiany technologiczne oraz przełomowe, przekrojowe skutki cyfryzacji wymagają głębokiego zaangażowania i uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron w sektorze zdrowia.

6.2. Rozwiązania e-zdrowia umożliwią pracownikom medycznym zdalny kontakt z pacjentami i innymi pracownikami. Ponadto ułatwiają rozpowszechnianie specjalistycznej wiedzy i prowadzenie badań. Stwarzają wiele różnych nowych rozwiązań i są niewątpliwie czynnikiem wzrostu. Zmniejszają również obciążenie budżetów na ochronę zdrowia i przyczyniają się do poprawy opieki zdrowotnej w domu. Odgrywają także kluczową rolę w promowaniu mobilności pacjentów, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia danych, prywatności pacjentów i bezpieczeństwa.

6.3. Komisja uważa, że „nadal utrzymuje się duży rozdźwięk między potencjałem transformacji cyfrowej a rzeczywistością dzisiejszych systemów ochrony zdrowia i opieki”<sup>(19)</sup>. Przeszkody są wielorakie: ustawodawstwo krajowe, systemy finansowania i płatności, tradycyjne podejścia w całym sektorze medycznym i sektorze publicznym, fragmentacja rynku i brak przedsięwzięć typu scale-up. W interesie przemysłu leży również poszukiwanie odpowiedniego sposobu wprowadzenia zmian w celu uniknięcia niezadowolających wyników i być może większego obciążenia pracą.

6.4. Z drugiej strony sektor zdrowia jest duży (generuje około 10 % PKB Unii), a perspektywa masowej cyfryzacji otwiera duże możliwości dalszej ekspansji<sup>(20)</sup>. Szybko rośnie świadomość wpływu cyfryzacji<sup>(21)</sup>, w tym sztucznej inteligencji. Komisja przyjęła ostatnio komunikat dotyczący trzech priorytetów strategii jednolitego rynku cyfrowego w sektorze zdrowia i opieki:

- bezpieczny dostęp publiczny do elektronicznej dokumentacji medycznej oraz możliwość wymiany transgranicznej i zastosowania e-recept,

<sup>(17)</sup> Sektor zdrowia w żadnym wypadku nie jest jedynym sektorem borykającym się z takimi praktykami. Syndrom *najniższej ceny* występuje w większości zamówień publicznych w całej Europie. Jest on jednym z głównych powodów uzasadniających europejskie przepisy. Zobacz dyrektywę w sprawie zamówień publicznych z 2014 r.

<sup>(18)</sup> Zob. m.in. European Blue Print (europejski plan działania), DG CNECT (rozdział 6, poniżej) oraz [www.integratedcarealliance.org](http://www.integratedcarealliance.org).

<sup>(19)</sup> Zob. „Digitising European Industry: Working Group 2 – Digital Industrial Platforms” (Cyfryzacja europejskiego przemysłu: grupa robocza 2 – cyfrowe platformy przemysłowe), rozdział 5: „Overview of the Strategy in »Digital Transformation of Health and Care«” (Przegląd strategii w ramach transformacji cyfrowej ochrony zdrowia i opieki).

<sup>(20)</sup> Zob. Digitising European Industry: Working Group 2, s. 31.

<sup>(21)</sup> Zob. m.in. *Blueprint on Digital Transformation of Health and Care for the Ageing Society, a Strategic Vision developed by Stakeholders* (Plan działania dotyczący transformacji cyfrowej ochrony zdrowia i opieki dla starzejącego się społeczeństwa – wizja strategiczna opracowana przez zainteresowane strony), Bruksela, 5–8 grudnia 2016 r.

- wsparcie infrastruktury danych do celów zaawansowanych badań, zapobiegania chorobom oraz zindywidualizowanej ochrony zdrowia i opieki w kluczowych obszarach,
- ułatwianie informacji zwrotnych i kontaktów między pacjentami a świadczeniodawcami, wspieranie profilaktyki i wzmacniania pozycji obywateli, a także wysokiej jakości opieki skoncentrowanej na potrzebach pacjenta, położenie nacisku na choroby przewlekłe i poprawę efektów osiągniętych przez systemy ochrony zdrowia.

6.5. W dokumencie *Blueprint...* stwierdza się, że niedostosowanie przez UE skutecznej polityki innowacji, polityki gospodarczej i przemysłowej do polityki w zakresie opieki zdrowotnej i społecznej, a także do potrzeb użytkowników i pacjentów „stworzy zagrożenie dla naszych modeli społecznych i gospodarczych oraz jakości życia ludności. Musimy zająć się tą zasadniczą kwestią”<sup>(22)</sup>. OECD stwierdza, że rządy mają istotne znaczenie, przewodząc w tworzeniu warunków dla efektywnego wykorzystania ICT w procesie zmieniania i przebudowywania systemów ochrony zdrowia<sup>(23)</sup>. OECD zauważa jednak, że fragmentacja i szybki rozwój rozwiązań technicznych, w połączeniu z brakiem ogólnobranżowych standardów i zgodności z istniejącymi przepisami dotyczącymi systemów ICT, mogą prowadzić do wysokiego ryzyka niepowodzenia i niskich poziomów zwrotu<sup>(24)</sup>.

6.6. Istnieje już szerokie spektrum udanych inicjatyw w zakresie e-zdrowia. Jednak między krajami i regionami istnieją znaczne różnice. W ramach projektu „Cyfryzacja europejskiego przemysłu” zainicjowano niedawno nadrzędną strategię na rzecz interakcji i synergii oraz „nowy model łączenia ze sobą różnych unijnych inicjatyw, z jasnymi zobowiązaniami przemysłu oraz wsparciem ze strony państw członkowskich i strategiami regionalnymi”<sup>(25)</sup>.

6.7. Kierując się przykładem koncepcji *Przemysł 4.0*, Komisja zainicjowała właśnie koncepcję *Zdrowie 4.0*. Realizowane są programy unijne. Potrzebna jest jednomyślność wszystkich zainteresowanych dyrekcji generalnych, by osiągnąć synergie. Należy zachęcać do platform technologicznych działających równoległe z inicjatywami krajowymi i regionalnymi, a także do nawiązywania kontaktów (transgranicznych). Niedawno powołana grupa zadaniowa powinna wspierać podobne działania<sup>(26)</sup>.

6.8. Nie ukończono jeszcze szeregu kierowanych przez UE projektów pilotażowych i inicjatyw, podczas gdy rozpoczęto realizację nowych inicjatyw. Bardziej trwałą metodą byłoby utrzymywanie stałych mechanizmów ustanowionych w celu wsparcia przemysłu i innowacji, w tym etapu wdrażania.

6.9. Technologia dużych zbiorów danych ma ogromny potencjał, by przyspieszyć radykalne zmiany w leczeniu. Istotne jest, by elektroniczną dokumentacją medyczną zarządzać w bezpieczny sposób i chronić ją zgodnie z protokołami zarządzania danymi opieki zdrowotnej odpowiadającymi przepisom rządowym<sup>(27)</sup>. Istotne są skuteczne strategie ustawicznego doskonalenia zawodowego<sup>(28)</sup>, szczególnie w zakresie zarządzania danymi i norm ochrony prywatności pacjentów, chmur obliczeniowych oraz inwestycji w bezpieczeństwo przechowywania dużych zbiorów danych.

6.10. Dane statystyczne dowodzą, że sektor opieki zdrowotnej jest szczególnie narażony na ataki cybernetyczne. W związku z tym cyberbezpieczeństwo musi być również priorytetem nowych zastosowań przemysłowych.

6.11. Technologia dużych zbiorów danych ułatwia indywidualizację, między innymi w relacjach między producentami a pacjentami. Prowadzi ona do następujących skutków:

- przejście od usług zdrowotnych w formie instytucjonalnej do usług zdrowotnych w domu pacjenta,
- przejście od standardowych rozwiązań do indywidualnego leczenia,
- przejście od leczenia do profilaktyki,
- usuwanie ograniczeń w przypadku choroby lub niepełnosprawności.

<sup>(22)</sup> *Blueprint...*, s. 6.

<sup>(23)</sup> Improving Health Sector Efficiency, the role of Information and Communication technologies (Poprawa efektywności sektora zdrowia, rola technologii informacyjno-komunikacyjnych), OECD 2010.

<sup>(24)</sup> Tamże, s. 16.

<sup>(25)</sup> Digitising European Industry: Working Group 2, s. 35.

<sup>(26)</sup> „Taskforce to take Health and Digital policies further” (Powołanie grupy zadaniowej ds. dalszego rozwoju polityki zdrowotnej i polityki w zakresie technologii cyfrowych), 27 lutego 2017 r.

<sup>(27)</sup> Zob. również ramy ochrony danych z 2012 r.

<sup>(28)</sup> Strategie ustawicznego doskonalenia zawodowego.

6.12. Cyfryzacja i technologia dużych zbiorów danych nie tylko przyczyniają się do powstawania coraz większej liczby pojedynczych czujników i urządzeń, ale również odgrywają kluczową rolę w nowych metodach diagnostyki, badaniach i zapobieganiu chorobom oraz we wspieraniu upodmiotowienia pacjentów i samodzielnego zarządzania, jednocześnie otwierając możliwości stosowania optymalnych rozwiązań na potrzeby zintegrowanej opieki. Wymiana danych pacjentów będzie miała kluczowe znaczenie dla interoperacyjności.

6.13. Pomocne okażą się europejskie najlepsze praktyki i wzajemna presja, podobnie jak obiektywne oceny i projekty pilotażowe, pod warunkiem że projekty te będą realizowane w pełni.

## 7. Oddziaływanie społeczne i umiejętności

7.1. Transformacja przemysłu ma wpływ społeczny zarówno w samym przemyśle medycznym, jak i w całym sektorze opieki zdrowotnej. Podobnie jak w innych sektorach przemysłu zmiana modeli biznesowych spowodowana cyfryzacją wymaga dostosowania warunków pracy i mechanizmów rynku pracy, a także udziału partnerów społecznych na różnych szczeblach.

7.2. Technologia i innowacja mają zazwyczaj duży wpływ na sytuację pracowników w samym sektorze opieki zdrowotnej. Wraz ze ściślej powiązanymi zainteresowanymi stronami takimi jak szpitale i kliniki przemysł może pomóc w przygotowaniu siły roboczej do zmieniającego się środowiska i leczenia.

7.3. Konieczne są szczególne sposoby podejścia i narzędzia, aby zaspokoić potrzeby osób podatnych na zagrożenia, zwłaszcza osób starszych (domy spokojnej starości), które powinny korzystać ze specjalnych spersonalizowanych form wsparcia i pomocy. Wykwalifikowany personel opiekuńczo-pielęgniacyjny potrzebuje ukierunkowanych szkoleń w zakresie stosowania nowych technologii do tej kategorii pacjentów.

7.4. Sektor zdrowia i opieki jest jednym z tych sektorów w UE, które zapewniają najwięcej miejsc pracy. Prognozowany niedobór, który w 2025 r. ma sięgnąć nawet 2 milionów pracowników służby zdrowia i 20 milionów pracowników opieki w UE, jest wyzwaniem dla przyszłego trwałego rozwoju całego sektora zdrowia<sup>(29)</sup>.

7.5. Zoptymalizowany system ochrony zdrowia i opieki odniesie znaczną korzyść z wkładu i zaangażowania zmotywowanych i wysoko wykwalifikowanych pracowników systemu opieki. Miejsca pracy w sektorze zdrowia i opieki często cechują się brakiem pewności zatrudnienia, są źle płatne i wiążą się z dość dużymi obciążeniami. Niedopasowanie potrzeb do wymaganej (jakości) pracy powoduje, że konieczne jest zmodyfikowanie pracy i organizacji w zakresie ochrony zdrowia i opieki.

7.6. ICT i inteligentne organizacje mogą ułatwić tworzenie bardziej atrakcyjnych warunków pracy sprzyjających większej wydajności, a także lepszych miejsc prac. Kwestią dostrzeganych zagrożeń i problemów oraz wszelkimi kwestiami związanymi z nowymi technologiami należy zająć się za pomocą kompleksowych informacji i konsultacji, z poszanowaniem praw pracowników służby zdrowia wszystkich szczebli.

7.7. Nowe umiejętności, dostosowane metody pracy i upodmiotowienie pacjentów mają istotny wpływ. Procesy te mogą zakończyć się powodzeniem jedynie przy zaangażowaniu wszystkich stron. Powinny być one wynikiem umów krajowych, sektorowych lub opartych na przedsiębiorstwie czy też rozwiązań przygotowujących pracowników i organizacje ochrony zdrowia do przyszłych zmian. Od 2006 r. istnieje unijny komitet sektorowego dialogu społecznego dla sektora szpitali/opieki zdrowotnej.

7.8. Kluczowe znaczenie mają kształcenie i praktyka oraz bieżące szkolenia. Wskazane są wspólne europejskie moduły kształcenia i szkolenia. Należy promować wymianę informacji między zainteresowanymi stronami na temat zwiększania świadomości i najlepszych praktyk w Europie w odniesieniu do tych kwestii. Tematem wspólnej deklaracji partnerów społecznych w 2016 r.<sup>(30)</sup> były kształcenie i szkolenie.

7.9. Ogólnoeuropejskie najlepsze praktyki w dziedzinie zdrowia i opieki dotyczące rozwoju systemów i oceny inteligentnych organizacji mogą być również pomocne w promowaniu obiecujących metod uczestnictwa pracowników.

<sup>(29)</sup> *Blueprint...*, s. 19.

<sup>(30)</sup> Zob. wspólna deklaracja HOSPEEM i EPSU (partnerów społecznych): „Continuing Professional Development and Life Long Learning for All Health Workers in the EU” (Ustawiczne doskonalenie zawodowe i uczenie się przez całe życie dla wszystkich pracowników medycznych w UE), listopad 2016 r. Więcej informacji o potrzebie inwestowania w siłę roboczą w służbie zdrowia można znaleźć we wspólnym sprawozdaniu ONZ/MOP/WHO/OECD: „Working for health and growth: investing in the health workforce” (Dążenie do zdrowia i wzrostu: inwestowanie w pracowników służby zdrowia).

7.10. Dla osiągnięcia otwartego podejścia do nowych rozwiązań opartych na ICT konieczne jest zapewnienie, aby wszyscy pracownicy ochrony zdrowia i opieki umieli korzystać z technologii cyfrowych i byli na bieżąco z najnowszymi technologiami. Dla upodmiotowienia pacjentów konieczny jest – oprócz umiejętności pracowników medycznych wszystkich specjalności – właściwy sposób myślenia i adekwatne do niego kompetencje.

7.11. Analogicznie do pracowników służby zdrowia, istnieje potrzeba rozwoju wiedzy medycznej w przedsiębiorstwach sektora IT z myślą o zoptymalizowaniu wykorzystania narzędzi informatycznych w ochronie zdrowia i opiece.

7.12. Zatrudnienie w obszarze opieki nieformalnej i opieki społecznej również musi być aktualizowane. Udział usług opieki nieformalnej rośnie nieproporcjonalnie, podobnie jak upodmiotowienie pacjentów. Mogą one znacznie zwiększyć mobilność starzejącego się pokolenia, w tym zarówno niepełnosprawnych, jak i zdrowych osób starszych. Znaczenie pojęcia „srebrna gospodarka” jest oczywiste.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola Turcji w kryzysie uchodźczym”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 227/03)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	227/6/12

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES uznaje, że Turcja odgrywa istotną i decydującą rolę w zarządzaniu tzw. kryzysem uchodźczym w regionie Bliskiego Wschodu i Morza Śródziemnego oraz stara się radzić sobie z tym problemem przy użyciu własnych środków, korzystając przy tym z dodatkowej pomocy UE i społeczności międzynarodowej.

1.2. EKES jest zdania, że pomimo konfliktogennego charakteru tzw. kryzysu uchodźczego Unia Europejska do dziś nie zdołała wprowadzić wiarygodnej i skutecznej wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej ani wspólnego europejskiego systemu azylowego, ponieważ niektóre państwa członkowskie bezzasadnie odmawiają wypełnienia swoich zobowiązań prawnych ustanowionych albo na mocy międzynarodowych konwencji, albo Traktatów UE, jak również zobowiązań uzgodnionych w decyzjach przyjętych jednogłośnie podczas szczytów lub posiedzeń Rady Unii Europejskiej. Dlatego wnosi, by Rada i Komisja bardziej zdecydowanie działały w tej kwestii i by zobowiązały państwa członkowskie, które nie wywiązują się ze swoich zobowiązań europejskich, do niezwłocznego przedsięwzięcia wymaganych środków.

1.3. EKES zdecydowanie potępia ksenofobiczne postawy niektórych państw członkowskich w reakcji na kryzys uchodźczy oraz uważa takie postawy za sprzeczne z podstawowymi wartościami UE.

1.4. EKES potwierdza swoją gotowość, by w każdy możliwy sposób przyczynić się do rozwiązania kryzysu uchodźczego w ramach współpracy z instytucjami europejskimi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (pracodawcy, pracownicy, organizacje pozarządowe), opierając się na swoim dotychczasowym znaczącym wkładzie w formie zarówno licznych opinii, jak i wizyt w krajach dotkniętych tą katastrofą humanitarną.

1.5. Od podpisania oświadczenia UE–Turcja ma miejsce znaczny i stały spadek liczby osób nielegalnie przekraczających granice europejskie lub tracących życie na Morzu Egejskim. Jednocześnie jednak szybko nasilają się przepływy migracyjne do innych krajów południowych, co budzi szczególne zaniepokojenie EKES-u. Wyniki państw członkowskich UE w dziedzinie zarówno przesiedlenia, jak i relokacji pozostawiają w dalszym ciągu wiele do życzenia. Choć stworzono niezbędne podstawy wdrożenia tych programów, tempo działań jest obecnie wciąż zbyt wolne, by można było osiągnąć cele dotyczące przesiedlenia i relokacji wszystkich kwalifikujących się osób.



1.6. EKES uważa za konieczne, aby Turcja opracowała jednolity system udzielania ochrony międzynarodowej osobom ubiegającym się o azyl, zgodnie z międzynarodowymi i europejskimi normami<sup>(1)</sup> i w taki sposób, by nie dyskryminować osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na podstawie ich kraju pochodzenia i by udzielać wszystkim tym osobom jednolitej ochrony. Proponuje między innymi zlikwidowanie ograniczenia geograficznego dla osób pochodzenia nieeuropejskiego ubiegających się o azyl, a także rozróżnienia osób ubiegających się o azyl, które są Syryjczykami, od osób ubiegających się o azyl i niebędących Syryjczykami<sup>(2)</sup>. Należy także zapewnić przestrzeganie zasady *non-refoulement*.

1.7. EKES uważa, że konieczna jest poprawa warunków zakwaterowania w Turcji, a także polityki na rzecz integracji społecznej i gospodarczej osób uznanych za uchodźców, w szczególności w zakresie dostępu do zatrudnienia, opieki zdrowotnej, edukacji i mieszkań. Szczególną uwagę należy zwrócić na ochronę małoletnich i dzieci bez opieki, zwłaszcza pod względem dostępu do edukacji i ochrony przed pracą przymusową i wymuszonym małżeństwem<sup>(3)</sup>.

1.8. EKES apeluje, aby w związku z oświadczeniem UE–Turcja w sprawie uchodźców ustanowić rzetelny i niezależny mechanizm monitorowania i nadzoru służący do monitorowania – we współpracy z organami tureckimi, międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi i wyspecjalizowanymi organizacjami humanitarnymi – czy obie strony wdrażają uzgodnione warunki i przestrzegają ich zgodnie z prawem międzynarodowym i europejskim<sup>(4)</sup>.

1.9. EKES uważa, że podstawowe znaczenie ma wzmocnienie roli Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w celu rozbicia sieci zajmujących się handlem ludźmi i zwalczania przemytu ludzi, zgodnie z prawem międzynarodowym<sup>(5)</sup>.

1.10. EKES apeluje, aby państwa członkowskie UE, które dotychczas nie uczestniczyły w procedurach relokacji i przesiedlenia, w pełni zastosowały się do ustalonych zasad, a także aby przyspieszono realizację odpowiednich programów. Krokiem w dobrym kierunku są orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz starania Komisji o lepszą koordynację między instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi. W swych orzeczeniach TSUE bezpośrednio potępia zachowanie niektórych państw członkowskich, które nie przyjmują uchodźców na swoim terytorium, co, jak wskazuje Trybunał, jest sprzeczne z obowiązkiem solidarności i sprawiedliwego podziału obciążeń spoczywających na państwach członkowskich Unii w zakresie polityki azylowej.

1.11. EKES jest głęboko zaniepokojony ogólną sytuacją w zakresie praw człowieka w Turcji, zwłaszcza po nieudanej próbie zamachu stanu. Komitet uważa, że obecny rząd turecki może naruszać zasady i wartości UE ujęte w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>(6)</sup>. Zaniepokojenie budzi też to, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego napotykały w Turcji wiele przeszkód, zwłaszcza po ogłoszeniu stanu wyjątkowego. A tymczasem, zdaniem Komitetu, to właśnie te organizacje zarówno poprzez planowanie, jak i wdrażanie programów integracji uchodźców ze społecznościami lokalnymi mają zasadniczy wpływ na sytuację humanitarną uchodźców.

1.12. EKES jest zdania, że partnerzy społeczni mogą i muszą odgrywać pierwszoplanową rolę w Turcji w celu zażegnania kryzysu uchodźczego.

1.13. EKES wyraża zaniepokojenie z powodu napięć, jakie ostatnio pojawiły się w relacjach UE–Turcja, a także z powodu ewentualnych skutków dalszego zaostrzenia tej sytuacji dla wdrożenia porozumienia między Europą i Turcją oraz dla stosunków europejsko-tureckich w ogóle. EKES nadal jest zdania, że stosunki Unii z Turcją należy ukierunkować tak, aby zachowane zostały perspektywy Turcji na przystąpienie do UE, w całkowitej zgodności z europejskim dorobkiem prawnym.

<sup>(1)</sup> Komisja Europejska, *Turkey 2016 Report* [Sprawozdanie dotyczące Turcji za 2016 r.], Bruksela, 9 listopada 2016 r., SWD(2016) 366 final, s. 77–78, dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf).

<sup>(2)</sup> EESC *fact-finding missions on the situation of refugees as seen by civil society organisations* [Misje informacyjne EKES-u – sytuacja uchodźców z punktu widzenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego], sprawozdanie z misji do Turcji, 9–11 marca 2016 r., s. 2, dostępne pod adresem: [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees\\_turkey\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf).

<sup>(3)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(4)</sup> Amnesty International, *Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey* [Strażnik u wrót Europy: uchodźcy są bezprawnie pozbawiani wolności i wydalani z Turcji], s. 14, raport dostępny pod adresem: <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=eur44%2f3022%2f2015&language=en>.

<sup>(5)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(6)</sup> Art. 2 TUE stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

## 2. Uwagi wstępne: od Europejskiego programu w zakresie migracji do porozumienia z dnia 18 marca 2016 r.

2.1. Po wybuchu wojny w Syrii, która zapoczątkowała rozległy kryzys humanitarny, i zaostrzeniu sytuacji w Iraku w następstwie utrzymującej się niestabilności politycznej, tysiące uchodźców zaczęło w niehumanitarnych warunkach przekraczać granicę turecką, aby ostatecznie dotrzeć do UE, głównie do państw członkowskich położonych w Europie Środkowej.

Turcja znalazła się w sytuacji kraju przyjmującego dla około trzech milionów ludzi, którzy, ryzykując życie, przedostali się przez strefy działań wojennych, aby – ponownie ryzykując życie – podejmować kolejne próby przekroczenia w nieuregulowany sposób granicy Europy z zamiarem przedostania się do Grecji.

2.2. Jako pierwszy kraj przyjmujący Turcja odgrywała i nadal odgrywa szczególnie istotną rolę w tzw. kryzysie uchodźczym, który stał się jednym z głównych nierozwiązanych problemów UE.

2.3. Europejski program w zakresie migracji, który zainicjowano w maju 2015 r. w następstwie trudnych i przedłużających się negocjacji między państwami członkowskimi, był pierwszą podjętą przez UE próbą zaradzenia trudnej sytuacji tysięcy uchodźców, którzy ryzykują życie, aby przedostać się przez strefy działań wojennych i podjąć próbę przemierzenia Morza Śródziemnego. Po raz pierwszy zastosowano takie pojęcia jak „relokacja wewnętrzna” i „przesiedlenie”. W Europejskim programie w zakresie migracji ustanowiono zarówno natychmiastowe, jak i bardziej długoterminowe środki w celu poradzenia sobie ze znacznymi przepływami migracyjnymi do UE – a przede wszystkim do krajów śródziemnomorskich – a także z problemami pojawiającymi się podczas rozwiązywania tego rodzaju kryzysów. Środki te obejmują potrojenie środków finansowych dla Fronteksu, relokację uchodźców i migrantów w państwach członkowskich UE zgodnie z określonymi kryteriami i kontyngentami, uruchomienie – po raz pierwszy – mechanizmu reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, przewidzianego w art. 78 ust. 3 TFUE, w celu wsparcia państw członkowskich stojących przed problemem nagłego napływu uchodźców, a także rozpoczęcie operacji w regionie Morza Śródziemnego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w celu rozbicia sieci zajmujących się handlem ludźmi i zwalczania przemytu ludzi, zgodnie z prawem międzynarodowym.

2.4. Na ten obraz sytuacji składa się również oświadczenie UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. – z przyczyn proceduralnych nazwane nieformalnym porozumieniem w sprawie nieuregulowanej migracji z Turcji do UE – mające na celu ograniczenie kryzysu uchodźczego i zastąpienie nieuregulowanej migracji legalnymi kanałami przesiedlania uchodźców w obrębie Unii Europejskiej<sup>(7)</sup>. W ramach porozumienia uzgodniono następujące działania:

- (i) Począwszy od dnia 20 marca 2016 r., wszyscy migranci o nieuregulowanym statusie przedostający się do Grecji z Turcji zostaną odesłani do Turcji na podstawie uzgodnienia dwustronnego między tymi krajami.
- (ii) Wszyscy migranci, którzy nie będą wnioskować o udzielenie azylu lub których wnioski zostaną uznane za bezzasadne lub niedopuszczalne, będą odsyłani do Turcji.
- (iii) Turcja i Grecja, wspomagane przez unijne instytucje i agencje, dokonają wszelkich niezbędnych uzgodnień dwustronnych, co dotyczy również stałej obecności tureckich urzędników na greckich wyspach oraz greckich urzędników w Turcji – począwszy od dnia 20 marca – tak by zapewnić wykonywanie tych uzgodnień.
- (iv) Każdemu odesłaniu Syryjczyka z wysp greckich do Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka do UE.
- (v) We współpracy z Komisją, agencjami UE, Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i państwami członkowskimi zostanie ustanowiony mechanizm, który ma zapewnić, by zasada „jeden za jednego” była stosowana począwszy od dnia rozpoczęcia odsyłania.
- (vi) W przesiedleniach do UE Syryjczycy przebywający w Turcji będą mieli pierwszeństwo przed Syryjczykami w Grecji, a z kolei w tej grupie pierwszeństwo będą mieli migranci, którzy wcześniej nie wjechali do UE ani nie podjęli próby wjazdu do UE.

<sup>(7)</sup> Rada Europejska, Sprawy zagraniczne i stosunki międzynarodowe, 18 marca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

2.5. W dodatkowej nocie informacyjnej na temat oświadczenia UE–Turcja opublikowanej w dniu 18 marca 2016 r. <sup>(8)</sup> Komisja podkreśla możliwość uznania Turcji za bezpieczny kraj trzeci <sup>(9)</sup>. Z komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji można wyciągnąć ten sam wniosek, a mianowicie, że zdaniem Komisji koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego – według definicji zawartej w dyrektywie w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – nie zakłada wymogu, by nie wprowadzano zastrzeżeń lub ograniczeń geograficznych przy realizowaniu postanowień konwencji genewskiej, jednak przewiduje, że co do zasady powinna istnieć możliwość otrzymania ochrony zgodnie z tą konwencją <sup>(10)</sup>.

2.6. EKES ze swej strony wyraził pogląd, że pojęcie bezpiecznego kraju pochodzenia nie może w żaden sposób mieć zastosowania w przypadku nieprzestrzegania wolności prasy lub naruszania zasady pluralizmu politycznego, a także w przypadku krajów, w których dochodzi do prześladowań ze względu na płeć lub orientację seksualną, czy też przynależność do mniejszości narodowej, etnicznej, kulturowej lub religijnej. W każdym razie, aby włączyć dany kraj do wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia, należy ocenić m.in. następujące elementy: aktualne informacje pochodzące z takich źródeł jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Rada Europy i inne organizacje praw człowieka <sup>(11)</sup>.

2.7. Od podpisania oświadczenia UE–Turcja ma miejsce znaczny i stały spadek liczby osób nielegalnie przekraczających granice europejskie lub tracących życie na Morzu Egejskim <sup>(12)</sup>. Jednocześnie jednak szybko nasilają się przepływy migracyjne do innych krajów południowych, co budzi szczególne zaniepokojenie EKES-u. Wyniki państw członkowskich UE w dziedzinie zarówno przesiedlenia, jak i relokacji pozostawiają w dalszym ciągu wiele do życzenia. Choć stworzono niezbędne podstawy wdrożenia tych programów, tempo działań jest obecnie wciąż zbyt wolne, by można było osiągnąć cele dotyczące przesiedlenia i relokacji wszystkich kwalifikujących się osób <sup>(13)</sup>.

<sup>(8)</sup> Komisja Europejska, *Factsheet on the EU–Turkey Statement* [Komunikat prasowy na temat oświadczenia UE–Turcja], 19 marca 2016 r., dostępny pod adresem: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

<sup>(9)</sup> „Na jakiej podstawie prawnej osoby ubiegające się o azyl będą odsyłane z wysp greckich do Turcji? Wnioski osób ubiegających się o azyl w Grecji będą rozpatrywane indywidualnie, zgodnie z wymogami prawa Unii i prawa międzynarodowego oraz zasadą *non-refoulement*. Przeprowadzane będą przesłuchania i indywidualne oceny, a osobom tym będzie przysługiwać prawo do odwołania. Nie będzie masowego ani automatycznego odsyłania osób ubiegających się o azyl. Przepisy UE w dziedzinie azylu umożliwiają państwu członkowskiemu w pewnych ściśle określonych okolicznościach uznanie wniosku za »niedopuszczalny«, tj. odrzucenie wniosku bez rozpatrywania go pod względem merytorycznym. Istnieją dwa warianty prawne, które mogą być przewidziane do uznawania wniosków o azyl za niedopuszczalne w odniesieniu do Turcji: 1) kraj pierwszego azylu (art. 35 dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej) – jeśli dana osoba została już uznana za uchodźcę w tym państwie lub w inny sposób korzysta w nim z wystarczającej ochrony; 2) bezpieczny kraj trzeci (art. 38 dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej) – jeśli dana osoba nie uzyskała wcześniej ochrony w państwie trzecim, ale państwo to może zagwarantować osobie podlegającej readmisji skuteczny dostęp do ochrony”.

<sup>(10)</sup> „W tym kontekście Komisja podkreśla, że według definicji zawartej w dyrektywie w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego zakłada wymóg możliwości otrzymania ochrony zgodnie z konwencją genewską, lecz nie wymóg ratyfikowania tej konwencji przez bezpieczny kraj trzeci bez zastrzeżeń geograficznych. Ponadto, w odniesieniu do kwestii, czy istnieje wystarczający związek z danym krajem trzecim i czy byłoby rozsądne dla osoby ubiegającej się o azyl udanie się do tego kraju, można również wziąć pod uwagę, czy osoba ubiegająca się o azyl przejeżdżała tranzytem przez ten bezpieczny kraj trzeci lub czy ten kraj trzeci jest geograficznie zbliżony do kraju pochodzenia tej osoby”. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, 10 lutego 2016 r., COM(2016) 85 final.

<sup>(11)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ustanowienia unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82), pkt 2.4 i 2.11.

<sup>(12)</sup> Od publikacji najnowszego sprawozdania Komisji liczba przepraw z Turcji na wyspy greckie utrzymuje się na niskim poziomie wynoszącym średnio 75 dziennie. Komisja Europejska, sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Siódme sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE–Turcja”, COM(2017) 470 final, Bruksela, 6 września 2017 r. Dostępne pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1508856843334&uri=CELEX:52017DC0470>.

<sup>(13)</sup> Według najnowszych danych całkowita liczba relokacji wynosi 27 695 (19 244 z Grecji i 8 451 z Włoch), podczas gdy na mocy oświadczenia UE–Turcja przesiedlono z Turcji do UE 8 834 Syryjczyków. Na wsparcie finansowe udzielane za pośrednictwem Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji przeznaczono na lata 2016–2017 3 mld EUR. W ramach tej alokacji podpisano już umowy o wartości ponad 1,66 mld EUR i dokonano wypłat w wysokości 838 mln EUR. Liczba uchodźców wymagających szczególnego traktowania wspieranych przez program „Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych” wzrosła z 600 000 do 860 000 i oczekuje się, że wzrośnie do 1,3 mln do końca 2017 r. Komisja Europejska, sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń”, COM(2017) 465 final, Bruksela, 6 września 2017 r. Dostępne pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1508859208138&uri=CELEX:52017DC0465>.

### 3. Mechanizm bezpiecznego kraju: bezpieczny kraj trzeci i kraj pierwszego azylu

3.1. Koncepcje „bezpiecznego kraju pochodzenia”, „bezpiecznego kraju trzeciego” oraz „kraj pierwszego azylu” wprowadzono w dyrektywie 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, ustanawiającej wspólne standardy proceduralne i gwarancje dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich UE. W dyrektywie tej wyróżniono cztery kategorie bezpiecznego kraju. Są to: kraj pierwszego azylu (art. 35), bezpieczny kraj trzeci (art. 38), bezpieczny kraj pochodzenia (art. 37) i europejski bezpieczny kraj trzeci (art. 39) <sup>(14)</sup>.

3.2. Zestawienie art. 39 dyrektywy 2013/32/UE, dotyczącego europejskiego bezpiecznego kraju trzeciego, z art. 35, który dotyczy kraju pierwszego azylu, wskazuje, że ochrona międzynarodowa może być lepsza lub gorsza, przy czym pośredni status ochrony jest gwarantowany przez koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego, o której mowa w art. 38. Art. 39 przewiduje najwyższy poziom ochrony i odnosi się do krajów, które ratyfikowały konwencję genewską bez ograniczeń geograficznych, zapewniają maksymalną ochronę przewidzianą w konwencji, w pełni stosują na swoim terytorium postanowienia art. 36 konwencji oraz podlegają mechanizmom kontroli na podstawie konwencji. Zdecydowanym przeciwieństwem tego artykułu jest art. 35, który ogranicza zakres zapewnianej ochrony do ochrony wynikającej z uznania za uchodźcę lub innej wystarczającej ochrony, z naciskiem na stosowanie zasady *non-refoulement*.

3.3. Zgodnie z art. 38 dyrektywy 2013/32/UE dany kraj uznaje się za bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawcy, jeśli spełnia wszystkie z następujących kryteriów: a) życie i wolność danej osoby nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych; b) przestrzegana jest zasada *non-refoulement* zgodnie z konwencją genewską; c) nie zachodzi ryzyko doznania przez daną osobę poważnej krzywdy; d) przestrzegany jest ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania do kraju, w którym dana osoba byłaby narażona na tortury lub okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie bądź ukaranie; e) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z konwencją genewską oraz f) istnieje związek między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby. W związku z tym, jeżeli właściwe organy uznają dany kraj, np. Turcję, za kraj pierwszego azylu lub bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawcy, wydają decyzję o odrzuceniu wniosku o ochronę międzynarodową jako niedopuszczalną bez rozpatrywania go pod względem merytorycznym <sup>(15)</sup>.

3.4. Zasada *non-refoulement* jest kamieniem węgielnym międzynarodowego systemu ochrony uchodźców i jest zapisana w art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej z 1951 r. <sup>(16)</sup>. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) zwrócił uwagę na to, że artykuł ten wprowadza do konwencji centralną zasadę, która została teraz włączona do

<sup>(14)</sup> Twierdzi się, że mechanizm bezpiecznego kraju jest sprzeczny z art. 31 ust. 1 konwencji genewskiej, ponieważ prawo międzynarodowe nie przewiduje, że wniosek musi zostać złożony w pierwszym kraju, w którym może zostać przyznana ochrona międzynarodowa. Zob. w tym kontekście M. Symes, „P. Jorro” *Asylum Law and Practice* [Prawo azylowe i praktyka azylowa], LexisNexis UK, 2003, s. 448; G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law* [Uchodźca w prawie międzynarodowym], Oxford University Press, 2007, s. 392. Przeciwny punkt widzenia – zob. K. Hailbronner, „The Concept of «Safe Country» and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective” [Koncepcja bezpiecznego kraju oraz szybkie i skuteczne procedury azylowe: perspektywa zachodnioeuropejska], *International Journal of Refugee Law*, nr 1, t. 5, 1993, s. 31–65.

<sup>(15)</sup> Według Greckiej Unii na rzecz Praw Człowieka, od pierwszych dni stosowania postanowień porozumienia UE–Turcja w sprawie uchodźców „w opinii eksperta EASO Turcja była bezpiecznym krajem trzecim w odniesieniu do pierwszych rozpatrywanych wniosków o udzielenie azylu [...]. Powielanie tej standardowej opinii jako uzasadnienia w przypadku wszystkich odrzucanych wniosków powoduje, że zasadniczo uniemożliwia się wnioskodawcom uzyskanie niezbędnej indywidualnej oceny oraz, co gorsza, że obowiązek wykazania, iż Turcja nie jest bezpiecznym krajem trzecim, spoczywa na osobie ubiegającej się o azyl, co jest całkowicie sprzeczne z duchem dyrektywy. W tych pierwszych sprawach odrzucenie a priori było nieuzasadnione”. Grecka Unia na rzecz Praw Człowieka, Komentarze – krytyczne uwagi na temat przepisów i wdrożenia ustawy 4375/2016, 21 kwietnia 2016 r., dostępne pod adresem: <http://www.hlhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215>. W dniu 10 maja 2016 r. Grecja wydała jednak pierwszą decyzję, w której nie uznano Turcji za bezpieczny kraj trzeci. W sprawie tej po złożeniu odwołania przez Syryjczyka przebywającego na wyspie Lesbos, któremu początkowo nie przyznano azylu i który powinien był zostać odesłany do Turcji, komisja odwoławcza ds. uchodźców ustaliła, że Turcja nie jest bezpiecznym krajem trzecim, co oznaczało, że wniosek o udzielenie azylu musiał zostać rozpatrzony ponownie, tym razem bardziej szczegółowo i z uwzględnieniem dodatkowych faktów. Na precedens ustanowiony przez tę pierwszą decyzję, zgodnie z którą nie można uznać Turcji za bezpieczny kraj trzeci, powołało się później wiele komisji odwoławczych ds. uchodźców.

<sup>(16)</sup> W odniesieniu do zasady *non-refoulement* zob. m.in. E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion* [Zakres i treść zasady *non-refoulement*: opinia], w: E. Feller, V. Tuerk, F. Nicholson (red.), *Refugee Protection in International Law* [Ochrona uchodźców w świetle prawa międzynarodowego], UNHCR's *Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 87177. Zob. również opinia doradczą Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców na temat eksterytorialnego stosowania zobowiązań w zakresie zasady *non-refoulement* na mocy Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz dołączonego do niej protokołu z 1967 r., dostępna pod adresem: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

międzynarodowego prawa zwyczajowego, w związku z czym jest wiążąca dla wszystkich państw wspólnoty międzynarodowej niezależnie od tego, czy ratyfikowały one konwencję genewską czy też jej nie ratyfikowały<sup>(17)</sup>.

3.5. Zatem każda osoba będąca uchodźcą w rozumieniu konwencji z 1951 r. lub spełniająca kryteria definicji terminu „uchodźca” określone w art. 1 ust. A pkt 2) konwencji z 1951 r. jest objęta ochroną przyznaną na mocy art. 33 ust. 1, nawet jeśli jej status uchodźczy nie został oficjalnie uznany<sup>(18)</sup>. Jest to szczególnie ważne dla osób ubiegających się o azyl, ponieważ jako ewentualni uchodźcy osoby te nie powinny być usuwane lub wydalone z kraju azylu do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie ich statusu<sup>(19)</sup>.

#### 4. Turcja jako bezpieczny kraj trzeci

4.1. Od 2011 r. Turcja przyjęła największą liczbę uchodźców z Syrii (ponad trzy miliony – 3 222 000). Jednocześnie w Libanie, który liczy ok. 4,8 mln mieszkańców, przebywa ponad milion zarejestrowanych uchodźców. Jordania plasuje się na trzecim miejscu pod względem liczby uchodźców z Syrii (654 582), natomiast według najnowszych oficjalnych danych, w Iraku i Egipcie przebywa odpowiednio 244 235 i 124 534 zarejestrowanych uchodźców<sup>(20)</sup>.

4.2. Turcja ratyfikowała Konwencję genewską dotyczącą statusu uchodźców oraz dołączony do niej Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r., zachowała jednak zastrzeżenie geograficzne w odniesieniu do osób pochodzenia nieeuropejskiego ubiegających się o azyl. W praktyce kraj ten uznaje tylko uchodźców z Europy, tj. z krajów, które są członkami Rady Europy<sup>(21)</sup>. W kwietniu 2014 r. Turcja przyjęła nową ustawę o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej. Ustawa ta przewiduje cztery rodzaje statusu ochrony w Turcji: a) „status uchodźczy” dla uchodźców uznanych na mocy konwencji genewskiej, którzy są obywatelami jednego z 47 państw członkowskich Rady Europy; b) „warunkowy status uchodźczy” dla uznanych uchodźców pochodzenia nieeuropejskiego; c) „ochrona uzupełniająca”, przysługująca obywatelom Europy i obywatelom spoza Europy, którzy nie spełniają kryteriów konwencji genewskiej niezbędnych do bycia uznany za uchodźcę, ale którzy – w przypadku odesłania ich do kraju pochodzenia – byłiby narażeni na karę śmierci, tortury lub innego rodzaju nieludzkie lub poniżające traktowanie lub mogliby doznać szkód na skutek konfliktu zbrojnego w ich kraju; oraz d) „tymczasowa ochrona” przyznawana w przypadku masowego napływu migrantów<sup>(22)</sup>.

4.3. Syryjczykom napływającym masowo do Turcji przyznawano początkowo status „przyjeźdnego” (*misâfir*), a następnie status tymczasowej ochrony, jednak bez prawa do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Ma to na celu zapewnienie pobytu tych osób w Turcji tylko do zakończenia wojny w Syrii i odesłanie ich, gdy nastąpi poprawa sytuacji.

4.3.1. Obywatele innych krajów (niebędący Syryjczykami) mogą ubiegać się indywidualnie o azyl, a ich wnioski są rozpatrywane w ramach procedury równoległej na mocy nowej ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej, która weszła w życie w kwietniu 2014 r. W ramach tej procedury wnioskodawcy są odsyłani do Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracją, przeprowadzającej procedurę ustalania statusu, oraz do Wysokiego Komisarza Narodów

<sup>(17)</sup> *Note on international protection* [Nota w sprawie ochrony międzynarodowej], 13 września 2001 r. (A/AC. 96/951, pkt 16). Zob. też Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, *The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law* [Zasada *non-refoulement* jako norma w zwyczajowym prawie międzynarodowym], odpowiedź na pytania skierowane do UNHCR przez Federalny Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec w związku ze sprawami 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93. Zob. też Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, *Note on the Principle of Non Refoulement* [Nota w sprawie zasady *non-refoulement*] (seminarium unijne poświęcone wdrożeniu rezolucji z 1995 r. w sprawie minimalnych gwarancji w procedurach azylowych), 1 listopada 1997 r. Ponadto zob. motyw 4 preambuły deklaracji państw-stron konwencji z 1951 r. lub Protokołu z 1967 r. dotyczącego statusu uchodźców, HCR/MMSP/2001/09, przyjętej na spotkaniu ministerialnym w dniach 12–13 grudnia 2001 r., oraz decyzję Sądu Apelacyjnego Nowej Zelandii w sprawie Zaoui przeciwko Prokuraturze Generalnej (nr 2) [2005] 1 NZLR 690, 20 września 2004 r., pkt 34 i 136.

<sup>(18)</sup> Konkluzja nr 6 (XXVIII) z 1977 r. w sprawie zasady *non-refoulement*, lit. c); konkluzja nr 79 (XLVIII) z 1996 r. w sprawie ochrony międzynarodowej, lit. j); konkluzja nr 81 (XLVIII) z 1997 r. w sprawie ochrony międzynarodowej, lit. i).

<sup>(19)</sup> Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* [Ogólnoświatowe konsultacje w sprawie ochrony międzynarodowej/trzecia możliwość: procesy azylowe (szybkie i wydajne procedury azylowe)], EC/GC/01/12, 13 maja 2001 r., pkt 4, 8, 13 i pkt 50 lit. c) oraz E. Leuterpacht, D. Bethlehem, przypis 16 powyżej, pkt 87–99.

<sup>(20)</sup> Więcej informacji pod adresem: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

<sup>(21)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(22)</sup> Tekst ustawy w języku angielskim jest dostępny pod adresem: [http://www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf).

Zjednoczonych ds. Uchodźców, który przeprowadza równoległą procedurę ustalania statusu i wydaje zalecenia dotyczące relokacji. Jego decyzje nie mają mocy prawnej, są jednak uwzględniane przez Dyрекcję Generalną ds. Zarządzania Migracją przy dokonywaniu oceny. Jest zatem oczywiste, że w tureckim ustawodawstwie w tej dziedzinie standardy ochrony i przepisy proceduralne w odniesieniu do Syryjczyków różnią się od przewidzianych dla obywateli innych państw trzecich, co prowadzi do rozbieżności pod względem zarówno dostępu do ochrony, jak i jej warunków.

4.4. Istnieją również poważne przeszkody, niedociągnięcia i problemy w zakresie dostępu do zatrudnienia i podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna i socjalna, edukacja oraz, ogólniej, integracja ze społeczeństwem<sup>(23)</sup>. Mimo że od stycznia 2016 r. Turcja uznaje prawo Syryjczyków do zatrudnienia, w praktyce bardzo niewielu z nich otrzymało pozwolenie na pracę, wskutek czego większość podejmuje pracę nierejestrowaną<sup>(24)</sup>. Do powyższego należy dodać, że osoby korzystające z ochrony międzynarodowej są jednoznacznie i bezwzględnie pozbawione możliwości długoterminowej integracji w Turcji (art. 25 ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej), a swoboda przemieszczania się uchodźców jest ograniczona na mocy art. 26 tej ustawy. Widać zatem wyraźnie, że ochrona przyznawana osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową w Turcji jest słabsza niż gwarancje prawne i prawa przysługujące osobom uznanym za uchodźców zgodnie z konwencją genewską, takie jak prawo do przemieszczania się w granicach terytorium umawiającego się państwa (art. 26 konwencji z 1951 r.), prawo do naturalizacji (art. 34 konwencji z 1951 r.) oraz prawo do pracy (art. 17, 18 i 19 konwencji z 1951 r.).

4.5. Ponadto pojawiają się pytania dotyczące zaklasyfikowania Turcji jako bezpiecznego kraju trzeciego pod względem przestrzegania zasady *non-refoulement*, zapisanej w art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej, art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz art. 3 ust. 2 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania<sup>(25)</sup>. Pomijając to, że w przeszłości Turcja odsyłała osoby pochodzenia nieeuropejskiego ubiegające się o azyl, w ostatnich doniesieniach międzynarodowych organizacji praw człowieka przytaczane są przykłady odmowy udzielenia zgody na wjazd oraz masowego zawracania migrantów do Syrii<sup>(26)</sup>. Znamienne jest, że zaledwie nazajutrz po podpisaniu porozumienia Amnesty International poinformowała o kolejnym przypadku masowego zawrócenia afgańskich uchodźców do Kabulu<sup>(27)</sup>. Również w rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 20 kwietnia 2016 r. stwierdzono m.in., że odsyłanie zarówno Syryjczyków, jak i obywateli innych państw do Turcji jest sprzeczne z prawem Unii i prawem międzynarodowym<sup>(28)</sup>. Jest zatem oczywiste, że istniejące gwarancje są niewystarczające do zapewnienia przestrzegania zasady *non-refoulement* w praktyce<sup>(29)</sup>.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(23)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(24)</sup> Meltem Ineli-Ciger, „Implications of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation no. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey” [Konsekwencje nowej tureckiej ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej i rozporządzenia nr 12153 w sprawie tymczasowej ochrony Syryjczyków ubiegających się o ochronę w Turcji], *Oxford Monitor of Forced Migration*, t. 4, nr 2, 2014, s. 28–36.

<sup>(25)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(26)</sup> Zob. m.in. komunikat organizacji Human Rights Watch z dnia 23 listopada 2015 r., dostępny pod adresem: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.

<sup>(27)</sup> Amnesty International, *Η φευδαίσθησή της „ασφαλούς χώρας” για την Τουρκία καταρρέει* [Koniec złudzeń, że Turcja to bezpieczny kraj], 23 marca 2016 r., artykuł dostępny tylko w języku greckim pod adresem: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyis-horas-gia-tin-toyrkia-katarreei>. Ponadto zob. O. Ulusoy, *Turkey as a Safe Third Country?* [Turcja jako bezpieczny kraj trzeci?], 29 marca 2016 r., wpis na blogu dostępny pod adresem: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>. E. Roman, Th. Baird, T. Radcliffe, *Why Turkey is Not a „Safe Country”* [Dlaczego Turcja nie jest bezpiecznym krajem], luty 2016 r., *Statewatch*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>.

<sup>(28)</sup> Rezolucja 2109 (2016) (wersja tymczasowa) w sprawie sytuacji uchodźców i migrantów po zawarciu porozumienia między UE i Turcją w dniu 18 marca 2016 r., autor: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, źródło: debata Zgromadzenia Parlamentarnego w dniu 20 kwietnia 2016 r. (piętnaste posiedzenie) (zob. dokument 14028, raport Komisji ds. Migracji, Uchodźców i Wyszędleńców, sprawozdawczyni: Tineke Strik). Tekst przyjęty przez Zgromadzenie w dniu 20 kwietnia 2017 r. (piętnaste posiedzenie).

<sup>(29)</sup> L. Reppeli (2015), *Turkey's track record with the European Court of Human Rights* [Przebieg relacji Turcji z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka]. *Turkish Review*, 1 stycznia 2015 r. (dostępny pod adresem: <http://archive.is/XmdO5>).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 227/04)

Sprawozdawczyni: **Tanja BUZEK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	19.10.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	26.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania	133/1/9
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej, by podsumować w dokumencie roboczym<sup>(1)</sup> wdrażanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju ujętych w umowach handlowych UE i by skonsultować się w tej sprawie ze społeczeństwem obywatelskim.

1.2. Komitet odegrał istotną rolę w lepszym uświadamianiu społeczeństwu obywatelskiemu zarówno w UE, jak i w krajach trzecich polityki handlowej UE. Członkowie EKES-u są i nadal będą zaangażowani w intensyfikację współpracy ze społeczeństwem obywatelskim państw trzecich w kwestii monitorowania negocjacji i wdrażania unijnych umów handlowych.

1.3. EKES zachęca Komisję do wzmocnienia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w celu rozwinięcia rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w obecnych i przyszłych umowach handlowych. Powinno to w szczególności znaleźć odzwierciedlenie w przeglądzie rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w ramach kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej UE-Kanada (CETA).

1.4. Niemniej wzywa Komisję do wykazania się bardziej ambitnym podejściem, zwłaszcza w odniesieniu do wzmocnienia skutecznej wykonalności zobowiązań podjętych w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, co jest niezmiernie ważne dla EKES-u. Rozdziałom dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju należy przyznać wagę równą tym, jakie mają kwestie handlowe i techniczne lub taryfowe.

1.4.1. Sugeruje również, by upoważnić wewnętrzne grupy doradcze do monitorowania wpływu wszystkich części umów handlowych na przestrzeganie praw człowieka, praw pracowniczych i praw w zakresie ochrony środowiska. Zakres umów musi obejmować interesy konsumentów.

1.4.2. Komitet ubolewa, że w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju przyjęto zawężone podejście do interesów konsumentów, i z zadowoleniem przyjąłby uwzględnienie w nich części poświęconej konsumentom, obejmującej odpowiednie międzynarodowe standardy konsumenckie i wzmacniającą współpracę w zakresie egzekwowania praw konsumentów.

<sup>(1)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf).

1.5. EKES uważa, że rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu celów Komisji określonych w strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich”<sup>(2)</sup> i „Wykorzystanie możliwości płynących z globalizacji”<sup>(3)</sup>. Uznaje powołanie wewnętrznych grup doradczych za jedno z głównych osiągnięć rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich, zachęcenie ich do aktywnego realizowania wartości, które określamy jako „wartości UE”, w tym standardów socjalnych, ochrony konsumenta, ochrony środowiska i różnorodności kulturowej, przekazanie publicznego wizerunku UE w tych krajach i zapewnienie istotnej platformy monitorowania podjętych w umowach handlowych zobowiązań dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych oraz praw w zakresie ochrony środowiska.

1.6. EKES docenia udzielony mu mandat do wyznaczenia części członków i sekretariatu wewnętrznych grup doradczych. Podkreśla jednak, że kwestia finansowania i zasobów ma nadal zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania obecnych i przyszłych wewnętrznych grup doradczych, oraz zwraca się do Komisji, Rady i Parlamentu, by we współpracy z EKES-em pilnie wdrożyły systemowe rozwiązania w tej kwestii.

1.7. Komitet jest zdania, że Komisja powinna podjąć działania w celu poprawy skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza wewnętrznych grup doradczych jako organów, którym powierzono zadanie monitorowania tych zobowiązań. Liczne zalecenia natury praktycznej można wdrożyć bez zmiany tekstu obowiązujących rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i należy to bezzwłocznie uczynić.

1.7.1. Do stwierdzonych niedociągnięć należą m.in. takie: brak zrównoważonego składu wewnętrznych grup doradczych, opóźnienia w ich ustanawianiu, konieczność organizowania wspólnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych UE i wewnętrznych grup doradczych krajów partnerskich oraz konieczność udziału przewodniczących tych grup w posiedzeniach komitetów ds. handlu i zrównoważonego rozwoju, z prawem przedstawiania stanowisk swoich grup, a także brak odpowiedniego finansowania wewnętrznych grup doradczych zarówno ze strony UE, jak i ze strony krajów partnerskich.

1.7.2. W tym celu EKES proponuje umieszczenie wspólnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych UE i krajów partnerskich w tekście umowy w celu umożliwienia tym grupom wymiany doświadczeń nt. wspólnych projektów oraz przygotowywania wspólnych zaleceń.

1.7.3. Zdecydowanie domagamy się, by wspierać budowanie zdolności społeczeństwa obywatelskiego w UE, zwłaszcza w krajach partnerskich przed wejściem w życie umowy oraz by zachęcać do szybkiego ustanowienia wewnętrznych grup doradczych i zapewnienia im niezbędnego wsparcia politycznego, finansowego i logistycznego, przy jednoczesnym zapewnieniu wyważonego składu tych gremiów.

1.7.4. Zwracamy również uwagę Komisji na nierozstrzygnięte zagadnienia budzące dezorientację wśród lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Wynikają one z nakładania się elementów unijnych układów o stowarzyszeniu oraz pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu (DCFTA) z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, jak i z przyznania poszerzonej funkcji forum społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej, co osłabiło główne przesłanie wewnętrznych grup doradczych każdej ze stron.

1.7.5. Ponadto EKES odnosi się krytycznie do braku reakcji Komisji na skargi zgłaszane przez wewnętrzne grupy doradcze. W związku z tym należy umożliwić w ramach mechanizmów monitorowania wszczynanie samodzielnych dochodzeń w sprawie naruszeń jasnych zobowiązań w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju.

1.8. EKES wzywa Komisję do ustanowienia bardziej przejrzystego i sprawnego mechanizmu składania skarg. Zaleca ponadto, by przewodniczący wewnętrznych grup doradczych uczestniczyli w posiedzeniach Komitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju i aby komitet ten został zobowiązany do ustosunkowywania się w rozsądnych ramach czasowych do kwestii i zaleceń sformułowanych przez wewnętrzne grupy doradcze. Zaleca także prowadzenie regularnego dialogu między wewnętrznymi grupami doradczymi UE, Komisją, ESDZ, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi UE.

1.9. Jeśli chodzi o cele zrównoważonego rozwoju, EKES zaleca włączenie konkretnej klauzuli w celu ich promowania we wszystkich przyszłych mandatach odnośnie do rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

<sup>(2)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf).

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf).



1.10. W świetle zdecydowanego zaangażowania Komisji Europejskiej na rzecz wzmocnienia postanowień dotyczących pracy kraje partnerskie powinny przed zawarciem umowy handlowej wykazać pełne poszanowanie ośmiu konwencji MOP dotyczących podstawowych norm pracy. EKES zaleca, aby w wypadku gdy dany kraj partnerski nie ratyfikował lub nie wdrożył prawidłowo tych konwencji ani nie wykazał równoważnego poziomu ochrony, dążono do stworzenia planu działania dotyczącego konkretnych zobowiązań, który uwzględniano by w rozdziale dotyczącym handlu i rozwoju zrównoważonego, tak aby zostało to osiągnięte w odpowiednim terminie.

1.11. EKES odnotowuje, że w dokumencie roboczym porusza się kwestię sankcji. Zachęca Komisję do dokładniejszego zbadania obecnych mechanizmów sankcji przewidzianych w umowach handlowych oraz stopnia, w jakim były dotychczas wykorzystywane, a także do wyciągnięcia wniosków z ich potencjalnych ograniczeń, aby ocenić i zwiększyć skuteczność ewentualnych przyszłych egzekwowalnych mechanizmów zgodności w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Czyniąc to, Komisja powinna pamiętać, że różne grupy społeczeństwa obywatelskiego wyraziły zarówno poparcie dla stosowania tych mechanizmów, jak i poważne obawy w tej kwestii.

1.12. Komitet jest gotów przyczynić się do opracowania nowych pomysłów, by pomóc Komisji zwiększyć skuteczność niezależnych mechanizmów egzekwowania w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju m.in. poprzez prawo do reagowania w sytuacji, gdy obawy Komisji nie są uwzględniane. Wszelkie odwołanie się w razie konieczności do sankcji musi jednak zostać wyważone, żeby potencjalni partnerzy handlowi mogli zaakceptować takie podejście. W przeciwieństwie do GSP Plus nie można dopuścić do jednostronnego wycofania przepisów w razie jakiegokolwiek sporu.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Począwszy od umieszczenia przepisów dotyczących zrównoważonego rozwoju w umowie o partnerstwie gospodarczym CARIFORUM–UE oraz w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą Południową, która weszła w życie w 2011 r., wszystkie umowy handlowe UE zawierają rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju. Są one obecnie częścią umów UE z Ameryką Środkową, Kolumbią i Peru, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Będzie to również miało miejsce w przypadku nowych przyszłych umów.

2.2. W ostatnich latach wzrosło zainteresowanie przepisami dotyczącymi pracy i ochrony środowiska i konsumenta w umowach handlowych. Prowadzone są stosowne dyskusje w Parlamencie Europejskim i Radzie, w państwach członkowskich i wśród zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w tym w EKES-ie.

2.3. Na przestrzeni ostatnich lat EKES opracował szereg opinii, w których omawiał różne aspekty handlu i zrównoważonego rozwoju w polityce handlowej UE i przedstawiał swoje zalecenia w tej kwestii. Można tu zwłaszcza wymienić opinię w sprawie strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich”<sup>(4)</sup>; w sprawie roli handlu i inwestycji w osiągnięciu oraz wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju<sup>(5)</sup>, a także opinię odnoszącą się konkretnie do rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą Południową<sup>(6)</sup>. W lipcu 2017 r. EKES zorganizował konferencję, z udziałem zwłaszcza członków różnych wewnętrznych grup doradczych, na temat sposobu zapewnienia rzeczywistego wpływu rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu<sup>(7)</sup>.

2.4. Opracowano szereg ocen dotyczących wpływu i skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Pomimo tego, że w UE istnieje ogólnie silne poparcie dla włączania do obecnych i przyszłych umów o wolnym handlu ambitnych zobowiązań w zakresie prawa pracy i ochrony środowiska i ochrony konsumenta oraz aktywnej roli społeczeństwa obywatelskiego, istnieje również konieczność udowodnienia, że rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju mogą przyczynić się do realizacji ambitnych celów określonych w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”<sup>(8)</sup> i w niedawnym dokumencie Komisji otwierającym debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji<sup>(9)</sup>.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I) (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

<sup>(5)</sup> REX/486 – Opinia EKES-u „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I), współsprawozdawca: Christophe Quarez (FR-II), (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u „Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Dumitru Fornea (RO-II), (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 201).

<sup>(7)</sup> Konferencja „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach handlowych UE – Jak uzyskać realny wpływ?” Podsumowanie głównych treści: [http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary\\_conference\\_on\\_tsd\\_chapters\\_in\\_eu\\_trade\\_agreements.pdf](http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary_conference_on_tsd_chapters_in_eu_trade_agreements.pdf).

<sup>(8)</sup> Tamże.

<sup>(9)</sup> Tamże.

2.5. W ramach udzielenia przez Parlament Europejski zgody na zawarcie umowy CETA komisarz UE ds. handlu Cecilia Malmström obiecała posłom do Parlamentu Europejskiego<sup>(10)</sup> rozpoczęcie szeroko zakrojonych konsultacji publicznych z udziałem tychże posłów oraz społeczeństwa obywatelskiego, w tym z EKES-em, w sprawie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Tego rodzaju refleksja na temat wdrażania wspomnianych rozdziałów jest konieczna także w świetle trwających negocjacji handlowych z Meksykiem i z Mercosurem oraz w celu określenia stanowiska UE wobec ewentualnego przeglądu rozdziału CETA<sup>(11)</sup>, jak zostało to uzgodnione przez obie strony w ramach wspólnego instrumentu interpretacyjnego dotyczącego CETA<sup>(12)</sup>.

2.6. Dokument roboczy Komisji, opublikowany dnia 11 lipca 2017 r.<sup>(13)</sup>, ma w nadchodzących miesiącach otworzyć dyskusję z Parlamentem Europejskim, Radą i zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiono w nim opis i ocenę obecnych praktyk, zaproponowano dwa warianty poprawy wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju oraz zadano szereg pytań zainteresowanym stronom. Niniejsza opinia EKES-u ma przyczynić się do tego procesu i do refleksji nad tymi pytaniami.

2.7. Państwa członkowskie otrzymały wspomniany dokument roboczy i obecnie nadsyłają swoje uwagi i propozycje. Z kolei Parlament Europejski przeprowadził stosowną debatę na sesji plenarnej w styczniu 2018 r.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej, by podsumować w dokumencie roboczym DG ds. Handlu otwierającym dyskusję wdrażanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju ujętych w umowach handlowych UE<sup>(14)</sup> i by skonsultować się w tej sprawie ze społeczeństwem obywatelskim na temat sposobów poprawy sytuacji.

3.2. Komitet uważa, że rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu celu Komisji, jakim jest propagowanie w strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich” i w dokumencie roboczym „Wykorzystanie możliwości płynących z globalizacji” ONZ-owskich celów zrównoważonego rozwoju. Rozdziały te są tak samo ważne jak spełnianie międzynarodowych zobowiązań, takich jak te podjęte w porozumieniu paryskim w sprawie zmiany klimatu, a także dotyczących handlu paliwami kopalnymi.

3.3. W kontekście celów zrównoważonego rozwoju EKES pragnie zwrócić uwagę na wnioski i zalecenia zawarte w jego opinii<sup>(15)</sup>, zwłaszcza na postulat, by wszystkie przyszłe uprawnienia w zakresie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju „obejmowały odpowiednią klauzulę, która będzie nakładała na obie strony społeczeństwa obywatelskiego mechanizm monitorowania na rzecz współpracy w zakresie promowania celów zrównoważonego rozwoju” oraz na apel, by nadać rozdziałom dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju „takie samo znaczenie, jak rozdziałom poświęconym sprawom handlowym, technicznym lub taryfowym”.

3.3.1. Komitet zaznaczył już<sup>(16)</sup>, że sformułowanie 17. celu zrównoważonego rozwoju zawiera wyraźne odniesienie do roli społeczeństwa obywatelskiego – stwierdza się w nim, że „skuteczna realizacja Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju wymaga partnerskiej współpracy między rządami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim”. Po raz pierwszy w historii ONZ opis celów zrównoważonego rozwoju zawiera też stwierdzenie dotyczące odpowiedzialności rządów przed obywatelami.

<sup>(10)</sup> Pismo komisarz Malmström do przewodniczącego komisji INTA Bernda Langego, styczeń 2017 r. <https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5af9d7b2e&title=letter.pdf>.

<sup>(11)</sup> Pismo komisarz Malmström do kanadyjskiego ministra handlu zagranicznego, François-Philippe'a Champagne, październik 2017 r. [https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=SIGNED\\_LETTER.pdf](https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=SIGNED_LETTER.pdf).

<sup>(12)</sup> Wspólny instrument interpretacyjny dotyczący kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) między Kanadą a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi (Dz.U. L 11 z 14.1.2017, s. 3).

<sup>(13)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1689>.

<sup>(14)</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat wdrażania umów o wolnym handlu – opublikowane dnia 9 listopada 2017 r.

<sup>(15)</sup> REX/486 – Opinia EKES-u „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I), współsprawozdawca: Christophe Quarez (FR-II) (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

<sup>(16)</sup> REX/486 – Opinia EKES-u „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I), współsprawozdawca: Christophe Quarez (FR-II) (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

3.4. EKES ubolewa jednak nad ograniczonym podejściem przyjętym w toczącej się debacie na temat rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju oraz nad ogólnym zakresem tych rozdziałów w odniesieniu do interesów konsumentów. Podczas gdy strategia „Handel z korzyścią dla wszystkich” skupia się na zaufaniu konsumentów do bezpiecznych produktów, wytyczne ONZ-u w sprawie ochrony konsumentów<sup>(17)</sup> podchodzą znacznie szerzej do tej kwestii i obejmują ochronę prywatności konsumentów, ich prawa w zakresie handlu elektronicznego oraz prawo do skutecznego egzekwowania praw konsumentów. Biorąc pod uwagę wpływ liberalizacji handlu na konsumentów, EKES byłby zadowolony z uwzględnienia w ramach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju rozdziału poświęconego konsumentom, który dotyczyłby „handlu i konsumentów”, obejmował odpowiednie międzynarodowe standardy konsumenckie i wzmacniał współpracę w zakresie egzekwowania praw konsumentów.

3.5. Komitet powitałby także z zadowoleniem zobowiązanie do uwzględniania wymiaru płci w polityce handlowej, a konkretnie w jej rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. W wielu krajach będących partnerami handlowymi UE kobiety stanowią większość pracowników w pewnych sektorach takich jak przemysł włókienniczy. W związku z tym umowy handlowe UE nie powinny zwiększać nierówności ze względu na płeć. Komisja Europejska powinna zapewnić pełne poszanowanie międzynarodowych norm pracy w zakresie równouprawnienia płci i praw kobiet w miejscu pracy. W szczególności EKES wzywa do przestrzegania konwencji MOP nr 100 dotyczącej jednakowego wynagrodzenia, konwencji nr 111 dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, która promuje niedyskryminację w miejscu pracy, oraz konwencji nr 183 w sprawie ochrony macierzyństwa.

3.6. EKES zachęca Komisję do intensyfikacji dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w celu rozwinięcia rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w obecnych i przyszłych umowach handlowych. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie szczególnie w przeglądzie rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w ramach CETA<sup>(18)</sup>. EKES z zadowoleniem przyjmuje wczesny przegląd postanowień porozumienia dotyczących handlu i pracy oraz handlu i środowiska (obiecany przez komisarz Cecilię Malmström) oraz pragnie w nim uczestniczyć.

3.7. Komitet odegrał istotną rolę w lepszym uświadamianiu społeczeństwu obywatelskiemu polityki handlowej UE zarówno w UE, jak i w krajach trzecich. Członkowie EKES-u będą w dalszym ciągu angażować się we wzmacnianie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim państw trzecich w kwestii monitorowania negocjacji i wdrażania unijnych umów handlowych. To proaktywne działanie EKES-u odegrało kluczową rolę we wzmocnieniu pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego za granicą i dalszej demokratyzacji procesów podejmowania decyzji handlowych.

3.8. Mimo stosunkowo krótkiego okresu wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju (sześć lat po wejściu w życie pierwszej umowy o wolnym handlu nowej generacji między UE a Koreą) EKES odnotowuje szereg osiągnięć i niedociągnięć, które powinny zostać przeanalizowane i wykorzystane podczas zbliżającego się przeglądu rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w ramach CETA oraz w odniesieniu do innych umów handlowych.

3.9. Jednym z głównych osiągnięć tych rozdziałów jest ustanowienie wewnętrznych grup doradczych, aby zapewnić społeczeństwu obywatelskiemu ważną platformę monitorowania zobowiązań w zakresie przestrzegania praw człowieka, praw pracowniczych i przepisów środowiskowych w umowach handlowych. Jednakże EKES uważa, że ważne jest poszerzenie zakresu, tak aby obejmował on także interesy konsumentów.

3.9.1. W zakresie, w jakim pozwalają na to jej kompetencje, UE powinna dążyć do rozwijania ściślejszej synergii między sformułowaniem w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju a 27 obowiązkowymi konwencjami w zakresie ochrony środowiska i konwencjami MOP w odniesieniu do programu GSP Plus (oraz wymagań programu „wszystko oprócz broni” dla krajów najsłabiej rozwiniętych).

3.10. EKES docenia udzielony mu mandat do wyznaczenia części członków i sekretariatu 6 wewnętrznych grup doradczych powołanych dotychczas w następujących umowach: umowie o wolnym handlu UE–Korea, umowie o wolnym handlu UE–Kolumbia/Peru, układzie o stowarzyszeniu UE–Ameryka Środkowa, pogłębionej i kompleksowej umowie o wolnym handlu UE–Gruzja, pogłębionej i kompleksowej umowie o wolnym handlu UE–Ukraina, a także w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym CARIFORUM–UE. Ponadto EKES pragnie nadal uczestniczyć w przyszłych wewnętrznych grupach doradczych, np. w ramach CETA i umowy o wolnym handlu UE–Japonia.

<sup>(17)</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf).

<sup>(18)</sup> Pismo komisarz Malmström do kanadyjskiego ministra handlu zagranicznego, François-Philippe'a Champagne'a, październik 2017 r., *op.cit.*

3.10.1. Zwracamy również uwagę Komisji na nierozstrzygnięte zagadnienia budzące dezorientację. Po pierwsze chodzi o nakładanie się elementów unijnych układów o stowarzyszeniu oraz pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu (DCFTA) z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Umowy te trudno jest rozróżnić lokalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Po drugie, chodzi o poszerzoną funkcję forów społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej, co rozmyło zasadnicze cele i osłabiło główne przesłanie wewnętrznych grup doradczych każdej ze stron.

3.11. Finansowanie i zasoby pozostają jednak kluczową kwestią. Siedem funkcjonujących już mechanizmów monitorowania (sześć umów o wolnym handlu oraz umowa o partnerstwie gospodarczym CARIFORUM) oraz nowe oczekiwane mechanizmy, w tym w ramach ważnych umów z Kanadą i Japonią, stanowią dla Komitetu duże wyzwanie, jeśli chodzi o skuteczne działanie obecnych i przyszłych wewnętrznych grup doradczych bez dodatkowych zasobów. Komisja powinna jak najszybciej opracować we współpracy z EKES-em systemowe rozwiązania oraz wspólnie z Parlamentem i Radą zapewnić odpowiednie środki na funkcjonowanie tych mechanizmów monitorowania, a także w pełni włączyć reprezentacyjne grupy społeczeństwa obywatelskiego.

3.12. Skuteczne mechanizmy egzekwowania w odniesieniu do rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju mają kluczowe znaczenie dla EKES-u, jak wskazano w licznych opiniach<sup>(19)</sup>. Wewnętrzne grupy doradcze jako podmioty monitorujące mają do odegrania ważną rolę w zapewnieniu wykrywania i skutecznego rozwiązywania przypadków naruszenia zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. EKES, jako aktywny członek wewnętrznych grup doradczych UE, w dużym stopniu przyczynił się do ich działań i z tego względu wzywa Komisję do podniesienia poziomu ambicji w odniesieniu do skutecznego mechanizmu egzekwowania. W przypadku Korei Południowej Komitet odnotowuje, że wewnętrzna grupa doradcza UE zwróciła się do Komisji<sup>(20)</sup> o wszczęcie procedury rozwiązywania sporów, ale Komisja, mimo że próbowała zająć się tą kwestią, jeszcze tego nie uczyniła. W tym kontekście EKES powtarza, że „wdrażanie aspektów umowy dotyczących zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza kwestii związanych z zatrudnieniem, pozostaje niezadowolające”<sup>(21)</sup>.

3.13. EKES uważa, że przedsiębiorstwa mogą odegrać ważną rolę w zapewnianiu poszanowania praw pracowniczych i społecznych poprzez popieranie i wdrażanie przepisów chroniących prawa pracownicze oraz poprzez dialog społeczny ze związkami zawodowymi w celu uzgodnienia przyzwoitych standardów zarówno w kontekście bezpośredniej działalności, jak i w całym łańcuchu dostaw. EKES wzywa Komisję, aby zagwarantowała, że umowy handlowe będą wspierały dobre zachowanie przedsiębiorstw oraz zapobiegały dumpingowi socjalnemu i obniżaniu standardów socjalnych, opracowując klauzule dotyczące społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw obejmujące konkretne zobowiązania, zgodne z wytycznymi OECD w zakresie biznesu i praw człowieka oraz uwzględniając krajowe punkty kontaktowe (KPK)<sup>(22)</sup>, które powinny być niezależne i ustrukturyzowane w taki sposób, by angażować partnerów społecznych jako członków krajowych punktów kontaktowych lub komitetu nadzorczego KPK. Należy zapewnić odpowiednie szkolenia, personel i fundusze.

3.14. Komitet jest gotów przyczynić się do opracowania nowych pomysłów, by pomóc Komisji zwiększyć skuteczność niezależnych mechanizmów egzekwowania w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju m.in. poprzez prawo do reagowania w sytuacji, gdy obawy Komisji nie są uwzględniane. Wszelkie odwołanie się w razie konieczności do sankcji musi jednak być odpowiednio wyważone.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet jest zdania, że Komisja powinna podjąć działania w celu poprawy skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju z myślą o zapewnieniu przestrzegania praw społecznych, pracowniczych i w zakresie ochrony środowiska i ochrony konsumenta. Kluczowym elementem jest poprawa skuteczności wewnętrznych grup doradczych jako organów mających za zadanie monitorowanie tych zobowiązań.

<sup>(19)</sup> Opinia EKES-u „Handel z korzyścią dla wszystkich – W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I) (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123); opinia EKES-u „Stanowisko EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad TTIP”, sprawozdawca: Philippe de Buck, współsprawozdawczynie: Tanja Buzek (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 30). Opinia EKES-u „Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Dumitru Fornea (RO-II) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 201).

<sup>(20)</sup> Pismo do komisarz Malmström w sprawie konsultacji rządowych w związku z umową o wolnym handlu UE-Korea, grudzień 2016 r., [http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU\\_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom\\_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf](http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf).

<sup>(21)</sup> Opinia EKES-u „Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Dumitru Fornea (RO-II) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 201).

<sup>(22)</sup> Rządy, które zobowiązały się przestrzegać wytycznych, muszą utworzyć krajowy punkt kontaktowy (KPK), którego głównym zadaniem jest zwiększenie skuteczności wytycznych poprzez podejmowanie działań promocyjnych, udzielanie odpowiedzi na zapytania oraz przycinanie się do rozwiązywania problemów mogących powstać w wyniku domniemanego nieprzestrzegania wytycznych w konkretnych przypadkach. Krajowe punkty kontaktowe pomagają przedsiębiorstwom i innym zainteresowanym stronom podejmować odpowiednie działania w celu dalszego przestrzegania wytycznych. Stanowią one platformę mediacji i pojednania z myślą o rozwiązywaniu praktycznych problemów, które mogą wynikać z realizacji wytycznych.

4.1.1. EKES zauważa, że różne zainteresowane podmioty przedstawiły wnioski w celu poprawy niezależności i skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach handlowych, i podziela pogląd, że potrzebne jest zdecydowane zachęcanie do przestrzegania zobowiązań w tej dziedzinie. W odniesieniu do postanowień dotyczących pracy wnioski te obejmują utworzenie niezależnego sekretariatu ds. pracy<sup>(23)</sup> oraz, zaproponowane we wzorze rozdziału dotyczącego pracy, wprowadzenie mechanizmu składania skarg zbiorowych<sup>(24)</sup>.

4.2. EKES ocenił doświadczenia związane z wdrażaniem rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i wzywa Komisję do rozwiązania następujących odnotowanych niedociągnięć:

- brak wyważonego członkostwa w wewnętrznych grupach doradczych UE i krajów partnerskich,
- brak woli politycznej w niektórych krajach partnerskich w odniesieniu do ustanowienia w odpowiednim czasie wewnętrznych grup doradczych,
- brak odpowiedniego finansowania wewnętrznych grup doradczych zarówno w UE, jak i w krajach partnerskich,
- potrzeba uwzględnienia wspólnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych UE i krajów partnerskich w tekście umowy w celu umożliwienia im wymiany doświadczeń nt. wspólnych projektów oraz przygotowywania wspólnych zaleceń,
- potrzeba udziału przewodniczących wewnętrznych grup doradczych w posiedzeniach komitetów ds. handlu i zrównoważonego rozwoju, z prawem przedstawienia stanowisk ich grup, tak aby odzwierciedlać przesłanie społeczeństwa obywatelskiego dla rządów,
- brak reakcji ze strony Komisji Europejskiej na skargi zgłaszane przez wewnętrzne grupy doradcze w związku z naruszeniem zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

4.3. Członkowie EKES-u zasiadający w wewnętrznych grupach doradczych, a także inne organizacje reprezentujące przedsiębiorców, pracowników i sektor wolontariatu wydały szereg zaleceń dotyczących podjęcia przez Komisję działań w celu wyeliminowania niedociągnięć w umowach handlowych i zwiększenia skuteczności wewnętrznych grup doradczych, jeśli chodzi o zapewnienie przestrzegania zobowiązań w zakresie praw socjalnych i pracowniczych oraz przepisów środowiskowych. Zalecenia te powinny zostać wnikliwie przeanalizowane przez Komisję. Obejmują one:

- wspieranie budowania zdolności oraz lepsze promowanie i prezentowanie treści rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju wśród społeczeństwa obywatelskiego w UE i w krajach partnerskich przed wejściem w życie tej umowy,
- ustanowienie niezależnego sekretariatu ds. pracy i mechanizmu skarg grupowych,
- zapewnienie odpowiedniego finansowania i zasobów dla wewnętrznych grup doradczych UE i krajów partnerskich, aby przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mogli brać w nich pełny udział oraz zapewniać środki na uzasadnione działania, w tym prace analityczne lub warsztaty towarzyszące wspólnym corocznym posiedzeniom,
- zachęcanie rządów krajów partnerskich do jak najszybszego ustanowienia wewnętrznych grup doradczych oraz udzielania im wsparcia politycznego i logistycznego przy zapewnieniu ich wyważonego członkostwa,
- ustanowienie bardziej przejrzystego i usprawnionego mechanizmu składania skarg,
- prowadzenie regularnego dialogu między wewnętrznymi grupami doradczymi UE, Komisją, ESDZ, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi UE,
- zobowiązanie Komitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju do uwzględniania w rozsądnym terminie kwestii i zaleceń przedstawionych przez wewnętrzne grupy doradcze,

<sup>(23)</sup> Dokument roboczy oparty na wspólnej propozycji Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC), Amerykańskiej Federacji Pracy i Kongresu Organizacji Przemysłowych (AFL-CIO), wrzesień 2016 r., <https://www.etuc.org/en/page/non-paper-introducing-independent-labour-secretariat-ceta>.

<sup>(24)</sup> Projekt wzoru rozdziału dotyczącego umów handlowych UE, opracowany przez Fundację im. Friedricha Eberta we współpracy z przewodniczącym Komisji INTA, Berndem Langem, czerwiec 2017 r., <http://www.fes-asia.org/news/model-labour-chapter-for-eu-trade-agreements/>.

- upoważnienie wewnętrznych grup doradczych do monitorowania wpływu wszystkich aspektów umów handlowych – nie tylko rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju – na prawa człowieka, prawa pracownicze i przepisy środowiskowe oraz prawa konsumenta (EKES z zadowoleniem stwierdza, że wniosek ten został uwzględniony w sprawozdaniu Komisji na temat wdrażania komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich”),
- kraje partnerskie przed zawarciem porozumień handlowych powinny wykazać pełne respektowanie ośmiu konwencji MOP dotyczących podstawowych norm pracy; w wypadku gdy dany kraj partnerski nie ratyfikował lub nie wdrożył prawidłowo tych konwencji ani nie wykazał równoważnego poziomu ochrony, należy dążyć do stworzenia planu działania dotyczącego konkretnych zobowiązań, który uwzględniono by w rozdziale dotyczącym handlu i rozwoju zrównoważonego, tak aby zostało to osiągnięte w odpowiednim terminie,
- zobowiązanie zarówno rządów, jak i przedsiębiorstw działających na ich terytoriach do wykazania poszanowania norm w ramach programu godnej pracy MOP<sup>(25)</sup>, które wykraczają poza podstawowe normy pracy i wymagają poszanowania innych praw, takich jak te dotyczące równości płci oraz zdrowia i bezpieczeństwa.

4.4. EKES jest zdania, że powyższe zalecenia natury praktycznej można by wdrożyć bez zmiany tekstu obowiązujących rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i że w związku z tym należy to bezzwłocznie uczynić.

4.5. Aby mechanizmy monitorowania były skuteczne, zdaniem Komitetu należy koniecznie umożliwić wszczynanie w ich ramach rzeczywistych dochodzeń w sprawie naruszeń zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Gdyby zostały wykryte nadużycia, niezwłocznie powinna zostać rozpoczęta procedura rozstrzygania sporów, z mandatem do egzekwowania zgodności pod względem merytorycznym. EKES zauważa, że istnieje wiele różnych modeli w zakresie umów handlowych zawieranych przez różne kraje, w tym przez Stany Zjednoczone i Kanadę. Przewiduje się w nich możliwość kar finansowych w przypadku naruszeń zobowiązań.

4.6. Komitet wyraża ubolewanie, że w dokumencie roboczym sugeruje się, że wartość kar lub sankcji w umowach handlowych można oceniać wyłącznie na podstawie jednej sprawy sądowej dotyczącej Gwatemali wniesionej przez Stany Zjednoczone za pośrednictwem umowy CAFTA<sup>(26)</sup>. Jednak przegrana USA w tym przypadku nie wynikała z tego, czy sankcje były dostępne czy też nie, ale ze sposobu określenia obowiązków w rozdziale dotyczącym pracy w umowie CAFTA. W rozdziale tym zawarty jest wymóg prawny, aby naruszenie praw pracowniczych „miało wpływ na handel”, co miałyby uzasadniać nałożenie sankcji. W tym wypadku sąd uznał, że pomimo występowania wyraźnych naruszeń praw pracowniczych MOP nie było wystarczających dowodów na to, że miało to wpływ na handel. Komisja powinna zbadać inne istniejące mechanizmy sankcji w umowach handlowych, stopień, w jakim były dotychczas wykorzystywane, oraz ich potencjalne ograniczenia, a jednocześnie powinna pamiętać, że różne grupy społeczeństwa obywatelskiego wyraziły zarówno poparcie dla stosowania tych mechanizmów, jak i poważne obawy w tej kwestii.

4.7. Istnieją też inne ograniczenia amerykańskiego podejścia do sankcji w odniesieniu do dopuszczalności, zakresu i czasu trwania postępowania, które sprawiły, że jedynie bardzo niewielka liczba przypadków znalazła rozwiązanie poprzez podejście oparte na sankcjach. Komisja powinna wyciągnąć wnioski z ograniczeń mechanizmów sankcji w umowach handlowych zawieranych przez Stany Zjednoczone oraz inne kraje takie jak Kanada, aby ocenić i zwiększyć skuteczność egzekwowlanych mechanizmów zgodności, które można by ewentualnie wprowadzić w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Potencjalnym mankamentem jest ryzyko, że UE zniechęciłaby partnerów handlowych do negocjacji lub osłabiła swoją pozycję w takich negocjacjach.

4.8. EKES jest gotów wspierać Komisję w tworzeniu skutecznego mechanizmu, który poprawiłoby wdrażanie i monitorowanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w unijnych umowach o wolnym handlu. Należy tu uwzględnić doświadczenia innych państw oraz propozycje przedsiębiorstw i grup społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się środowiskiem, rynkiem pracy i innymi kwestiami.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(25)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_229374.pdf).

<sup>(26)</sup> Zob. <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/trade-dispute-panel-issues-ruling-in-us-guatemala-labour-law-case>.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu”**

**(opinia rozpoznawcza na wniosek Komisji Europejskiej)**

(2018/C 227/05)

Sprawozdawca: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Współsprawozdawca: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 28.11.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	4.7.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.2.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	192/1/2

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu stymulowane jest głównie oddolnymi inicjatywami obywateli, innowacyjnych przedsiębiorstw i różnych zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego, zwanych łącznie podmiotami niepaństwowymi lub poziomu niższego niż krajowy.

1.2. Podmioty te mogą w istotny sposób przyczynić się do przyspieszenia zarówno rozwoju gospodarki niskoemisyjnej jak i zrównoważonego rozwoju. Bezpośrednie działania niepaństwowe obniżają koszty przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, a także zmniejszają bezpośrednie skutki zmiany klimatu, która już się rozpoczęła.

1.3. W ostatnich latach szybko rosła liczba, zakres i skala niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu<sup>(1)</sup>. Jednakże podmioty niepaństwowe nadal napotykają ogromne przeszkody, które utrudniają im rozpoczynanie i pomyślne wdrażanie działań w dziedzinie klimatu.

1.4. Ponadto rośnie zróżnicowanie podmiotów niepaństwowych i ich działań w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, jako że prowadzą one działania w różnych środowiskach cechujących się różnymi potrzebami i zasobami. Niezbędnym warunkiem przyspieszenia działań na rzecz klimatu jest właściwa analiza i zrozumienie tej różnorodności.

1.5. EKES uznaje ogromny potencjał podmiotów niepublicznych w napędzaniu światowych wysiłków w celu ograniczenia zmiany klimatu i przystosowywania się do jej skutków, zatem wzywa do nawiązania „Europejskiego dialogu na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu” (ED-NSCA), by wzmocnić i zwiększyć zakres i skalę europejskich niepublicznych działań w dziedzinie klimatu.

1.6. Proponowany przez EKES europejski dialog powinien dostarczać przeglądów działań w dziedzinie klimatu w UE i ułatwiać monitorowanie postępów działań w dziedzinie klimatu na poziomie światowym.

<sup>(1)</sup> Yearbook of Global Climate Action 2017 [Rocznik globalnych działań na rzecz klimatu 2017], partnerstwo z Marrakeszu, UNFCCC 2017.

1.7. EKES podkreśla, że uznawanie i podkreślanie efektywnych, innowacyjnych i kreatywnych działań w dziedzinie klimatu może być racjonalnym pod względem kosztów sposobem zachęcania do nowych działań i wspierania działań już prowadzonych. Uznanie działań w dziedzinie klimatu można okazywać za pośrednictwem platformy internetowej, wydarzeń wysokiego szczebla lub przyznając nagrody.

1.8. Europejski dialog na temat działań w dziedzinie klimatu powinien na bieżąco gromadzić informacje zwrotne i rozwiązywać problemy regulacyjne wraz z organami publicznymi, tak by stopniowo tworzyć środowisko sprawowania rządów wspomagające oddolne działania w dziedzinie klimatu. Powinien on opierać się na innych podobnych inicjatywach, takich jak europejski dialog na temat energii, o który EKES zaapelował i który ustanowiono, by koordynować transformację energetyki.

1.9. Ostatecznym celem proponowanego dialogu jest przyspieszenie działań w dziedzinie klimatu dzięki uatrakcyjnieniu zajmowania się takimi działaniami przez różnorodne podmioty niepaństwowe oraz nadanie takim działaniom znamion zwyczajnej działalności.

1.10. EKES podkreśla, że w naszym wyścigu ku ograniczeniu emisji, ochronie klimatu i wspieraniu sprawiedliwości społecznej i gospodarczej należy ustanowić dialog społeczny, by szybko i w sprawiedliwy sposób przejść na zerowy poziom emisji dwutlenku węgla i zerowy poziom ubóstwa na świecie.

1.11. EKES proponuje, by celem dialogu było nie tylko podkreślanie i prezentowanie działań, ale również reagowanie na potrzeby podmiotów niepaństwowych i inspirowanie do nowych partnerstw między podmiotami państwowymi a niepaństwowymi, a także ułatwianie partnerskiego uczenia się, szkolenia i dzielenia się radami wśród podmiotów niepaństwowych oraz ułatwianie dostępu do finansowania.

1.12. Proponowany dialog europejski funkcjonowałby w szerszym ekosystemie sprawowania rządów w dziedzinie klimatu po porozumieniu paryskim. Organizacja dialogu nie powinna być zbyt restrykcyjna, a jej priorytetem byłyby strategiczne połączenia istniejących programów, inicjatyw i instytucji, a nie tworzenie nowych instytucji. W tym kontekście EKES popiera propozycję Parlamentu Europejskiego, aby utworzyć krajowe wielopoziomowe platformy dialogu na temat klimatu i energii.

1.13. Komitet będzie odgrywał główną rolę w inicjowaniu dialogu i wzywa pozostałe instytucje UE, w szczególności Komisję Europejską, do przyłączenia się do tych działań na rzecz stworzenia warunków sprzyjających prowadzeniu niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu przez współpracę w pomocy w funkcjonowaniu tego dialogu.

1.14. Pierwszym krokiem w kierunku Europejskiego dialogu na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu powinno stać się wydarzenie w pierwszej połowie 2018 r. z udziałem wszystkich zainteresowanych sieci podmiotów, a także przedstawicieli innych instytucji UE i państw członkowskich, zorganizowane w duchu dialogu Talanoa<sup>(2)</sup> i w celu ustanowienia wyraźnego planu działania dialogu.

1.15. Za pośrednictwem takiego dialogu EKES spodziewa się znacznie podnieść pozycję wszystkich podmiotów niepaństwowych – przedsiębiorstw, w tym MŚP, przedsiębiorstw społecznych i spółdzielni, grup społeczeństwa obywatelskiego, społeczności, a także władz lokalnych i regionalnych i innych istotnych zainteresowanych stron – tak by mogły wnieść prawdziwy i namacalny wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu.

## 2. Kontekst opinii

2.1. Niniejsza opinia jest opinią rozpoznawczą na wniosek Komisji Europejskiej.

2.2. Sporządzono ją na podstawie opinii w sprawie „Koalicja na rzecz realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego” przyjętej w lipcu 2016 r. oraz materiałów ze zorganizowanej w jej następstwie konferencji nt. „Opracowanie ram działań oddolnych w dziedzinie klimatu”, podczas której wymieniano się najlepszymi praktykami oraz określono problemy, które spowalniają działania podmiotów niepaństwowych na rzecz ograniczenia zmiany klimatu.

---

<sup>(2)</sup> Talanoa jest tradycyjnym słowem używanym na Fidżi i w państwach Pacyfiku w celu odzwierciedlenia procesu otwartego, partycypacyjnego i przejrzystego dialogu. Celem dialogu Talanoa jest dzielenie się historiami, budzenie empatii i podejmowanie mądrych decyzji dla wspólnego dobra. Dialog Talanoa podsumowujący wspólne wysiłki Stron w odniesieniu do postępów na drodze do realizacji celu długoterminowego, o którym mowa w art. 4 porozumienia paryskiego, rozpocznie się w 2018 r., a w celu gromadzenia materiałów zostanie udostępniona platforma internetowa.



2.3. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu stymulowane jest oddolnymi inicjatywami obywateli, władz lokalnych, konsumentów i innowacyjnych przedsiębiorstw. Ich dalsze postępy są jednak często utrudniane przez bariery administracyjne i regulacyjne, brak odpowiednich mechanizmów konsultacji i nieodpowiednie procedury finansowe.

### 3. Pilny charakter niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu

3.1. Termin „podmioty niepaństwowe” odnosi się do podmiotów, które nie są stronami Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC). To szerokie pojęcie obejmuje różne rodzaje przedsiębiorstw, w tym małe i średnie przedsiębiorstwa oraz mikroprzedsiębiorstwa, inwestorów, spółdzielnie, miasta i regiony, związki zawodowe, wspólnoty i grupy obywatelskie, związki wyznaniowe, grupy młodzieżowe i inne organizacje pozarządowe. W opinii w szczególności zwraca się uwagę na nowe oddolne działania podmiotów na rzecz klimatu, które nie są jeszcze w pełni uznawane przez instytucje UE i państwa członkowskie.

3.2. Działania podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu są coraz pilniejszym zadaniem co najmniej z czterech powodów:

- stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze nadal rosną; nawet jeśli wszystkie zobowiązania rządowe zostałyby wdrożone, rozbieżność między potrzebami a perspektywami wyniesie około 11–13 gigaton (Gt) CO<sub>2</sub> <sup>(3)</sup>. Krótkoterminowe państwowe i niepaństwowe działania w dziedzinie klimatu mogą przyczynić się do zlikwidowania tej luki, a zasadnicze znaczenie ma zapobieganie bardziej radykalnym i kosztownym środkom,
- na całym świecie odczuwalne są skutki zachodzącej już zmiany klimatu; obejmują one rosnącą liczbę ekstremalnych zjawisk pogodowych, rosnące straty i szkody oraz zmienne warunki pogodowe; przyspieszają także wysiedlanie i migracje społeczności w trudnym położeniu <sup>(4)</sup>,
- obecne turbulencje polityczne – np. w Stanach Zjednoczonych – i niedobory zasobów publicznych zagrażają pełnemu wdrożeniu zobowiązań rządowych. Nawet niektóre państwa europejskie, w pełni zaangażowane w porozumienie paryskie, wciąż nie spełniają ambitnych warunków niezbędnych do ograniczenia globalnego ocieplenia do poziomu znacznie poniżej 2 °C,
- rządy ustalają ramy polityczne, ale działania prowadzone są w terenie przez podmioty niepaństwowe i podmioty szczebla niższego niż krajowy, zwłaszcza mniejsze, nowe, oddolne podmioty w dziedzinie klimatu, z których wiele faktycznie przewodzi innowacyjnym i skutecznym działaniom.

3.3. Te podmioty niepaństwowe mogą w istotny sposób przyczynić się do przyspieszenia zarówno rozwoju gospodarki niskoemisyjnej jak i zrównoważonego rozwoju. Bezpośrednie działania niepaństwowe obniżają koszty przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, a także zmniejszają bezpośrednie skutki występującej już zmiany klimatu. Jednakże brakuje ogólnego uznania faktu, że inicjatywy oddolne mogą pomóc w przewyżczeniu społecznych problemów związanych z dekarbonizacją i przechodzeniem na rozwiązania ekologiczne.

3.4. Zgodnie z finansowanym przez UE projektem TESS dotyczącym wpływu społeczności ekowiosek w Europie, jeśli pięć procent obywateli UE zaangażowałoby się w efektywne kierowane przez społeczność inicjatywy łagodzenia skutków zmiany klimatu, oszczędności w emisji dwutlenku węgla wystarczyłyby do tego, by państwa EU-28 osiągnęły nieomal 85 % ze swych uzgodnionych celów w zakresie obniżenia emisji na rok 2020 <sup>(5)</sup>.

3.5. Niepaństwowe działania w dziedzinie klimatu mogą także wzmocnić ogólną strukturę zarządzania w zakresie klimatu. Przykładowo:

- działania niepaństwowe mogą dostarczać informacji pod kątem ambitniejszej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, służąc rządów za dowód, że ambitniejsze cele klimatyczne są realistyczne,

<sup>(3)</sup> The Emissions Gap Report 2017: A UN Environment Synthesis Report [Raport w sprawie rozbieżności między potrzebami a perspektywami w zakresie redukcji emisji. Sprawozdanie podsumowujące UNEP], UNEP 2017.

<sup>(4)</sup> Konkluzje Rady: Europejska dyplomacja klimatyczna po konferencji COP 21: elementy dalszej dyplomacji klimatycznej w 2016 r.

<sup>(5)</sup> W kierunku zrównoważonego społeczeństwa europejskiego, <http://www.tess-transition.eu/about/>.

— działania niepaństwowe mogą pomóc rządowi wdrażać politykę na poziomie krajowym i przyczyniają się do spełnienia wymagań krajowych w ramach unijnych wkładów ustalonych na poziomie krajowym,

— podmioty niepaństwowe mogą pomagać w wykrywaniu możliwości wzmocnienia otoczenia regulacyjnego<sup>(6)</sup>.

3.6. Działania niepaństwowe mogą również posłużyć do wykazania, że przechodzenie na niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu gospodarkę o obiegu zamkniętym stanowi szansę dla UE, aby zwiększyć swoją konkurencyjność z korzyścią dla unijnych przedsiębiorstw. Ponadto umożliwiają nie tylko sprostanie wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu, lecz również zajęcie się rozwojem zrównoważonym, w szczególności wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju.

3.7. W ostatnich latach szybko rosły liczba, zakres i skala niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu<sup>(7)</sup>. Jednakże podmioty niepaństwowe nadal napotykają ogromne przeszkody, które utrudniają im rozpoczęcie i pomyślne wdrażanie działań w dziedzinie klimatu. (Zob. opinia EKES-u „Koalicja na rzecz realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego”<sup>(8)</sup>).

3.8. Poza tym rośnie zróżnicowanie podmiotów niepaństwowych i ich działań w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, jako że prowadzą one działania w różnych środowiskach cechujących się różnymi potrzebami i zasobami. Niezbędnym warunkiem przyspieszenia działań na rzecz klimatu jest właściwa analiza i zrozumienie tej różnorodności.

#### **4. UE musi przyjąć strategiczne podejście do ułatwiania działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu**

4.1. UE jest międzynarodowym liderem działań niepaństwowych:

— UE popiera międzynarodowe inicjatywy współpracy z udziałem wielu zainteresowanych stron, które dotyczą łagodzenia zmiany klimatu w kontekście UNFCCC.

— UE wniosła wkład do wielkoformatowych inicjatyw wielostronnych w dziedzinie klimatu<sup>(9)</sup>.

— Poszczególne państwa członkowskie poparły program międzynarodowych działań w dziedzinie klimatu. Na przykład Francja prowadziła działania mobilizujące na szeroką skalę podczas przygotowań do porozumienia paryskiego. Kraje skandynawskie i Królestwo Niderlandów przyczyniły się do opracowania platformy inicjatyw w zakresie klimatu (jej gospodarzem jest obecnie UNEO).

— Podmioty z siedzibą w Europie przewodzą około 54 % zarejestrowanych w UNFCCC inicjatyw współpracy na rzecz działań w dziedzinie klimatu<sup>(10)</sup>.

4.2. UE nie posiada obecnie ram, które tworzyłyby sprzyjające warunki, pomocne w przyspieszaniu niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu w Europie, co stoi w uderzającym kontraście do jej silnego przywództwa na arenie międzynarodowej. Bez takich ram UE może przeoczyć konkretny wkład wiodących podmiotów niepaństwowych i podmiotów poziomu niższego niż krajowy. Obecne unijne wsparcie kilku zakrojonych na szeroką skalę działań z udziałem wielu zainteresowanych stron nie wystarczy do tego rodzaju transformacji, do jakiej UE zobowiązała się w porozumieniu paryskim.

4.3. Dużo więcej uwagi należy poświęcić nowym jeszcze nieuznanym podmiotom prowadzącym oddolne działania na rzecz klimatu, które obecnie są niedostatecznie reprezentowane w inicjatywach wspieranych przez UE. Nie należy zaniżać ich potencjalnego wkładu. Dzięki stworzeniu sprzyjającego otoczenia dla takich działań w dziedzinie klimatu można w skuteczny i tani sposób wykorzystać ich ogromny potencjał społeczny.

<sup>(6)</sup> Na przykład, poprzez usuwanie przeszkód regulacyjnych i/lub poprzez opracowanie inteligentnych strategii politycznych w dziedzinie klimatu.

<sup>(7)</sup> Yearbook of Global Climate Action 2017 [Rocznik globalnych działań na rzecz klimatu 2017], partnerstwo z Marrakeszu, UNFCCC 2017.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20.

<sup>(9)</sup> Do najważniejszych przykładów należą: Światowe Porozumienie Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii, Regionalne Porozumienie Burmistrzów, Mission Innovation, koalicja na rzecz klimatu i czystego powietrza, inicjatywa na rzecz energetyki odnawialnej w Afryce, InsuResilience i partnerstwo NDC.

<sup>(10)</sup> Yearbook of Global Climate Action 2017 [Rocznik globalnych działań na rzecz klimatu 2017], partnerstwo z Marrakeszu, UNFCCC 2017.

4.4. Kształtując sprzyjające otoczenie, można ponadto zaradzić obecnej nierównowadze wśród niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu. Przykładowo:

- mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (w tym spółdzielnie) nie są obecnie wystarczająco reprezentowane w inicjatywach wspieranych przez UE, ani w kontekście UNFCCC <sup>(1)</sup>,
- działania w dziedzinie klimatu prowadzone przez społeczności wiejskie oraz mniejsze i średnie miasta nie są dostatecznie reprezentowane w porównaniu do działań podejmowanych przez duże miasta metropolitalne <sup>(2)</sup>.

4.5. Obecnie działania mobilizujące prowadzone są przeważnie na poziomie międzynarodowych polityk dotyczących klimatu i koncentrują się zwłaszcza na przykładach o dużej skali lub przyciągających uwagę, zatem pilnie potrzebne są działania na poziomie UE, by uzupełnić działania międzynarodowe, a także zaktywizować i wesprzeć większą liczbę różnorodnych podmiotów.

4.6. W uznaniu ogromnego potencjału podmiotów niepublicznych w napędzaniu światowych wysiłków w celu ograniczenia zmiany klimatu i przystosowywania się do jej skutków w niniejszej opinii proponuje się nawiązanie „Europejskiego dialogu na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu” (ED-NSCA), by wzmocnić i zwiększyć zakres i skalę europejskich niepublicznych działań w dziedzinie klimatu.

## 5. Priorytetowe obszary działań w dziedzinie klimatu oraz przykłady i potrzeby podmiotów terenowych

5.1. Priorytetowe obszary tematyczne należy określić w konsultacjach ze społeczeństwem obywatelskim.

5.2. Silne powiązania z celami porozumienia paryskiego można zapewnić przez zbieżność z obszarami tematycznymi w kontekście UNFCCC, w szczególności z partnerstwem z Marrakeszu w zakresie światowych działań na rzecz klimatu.

5.3. Obszary priorytetowe mogłyby obejmować: rolnictwo i żywność, leśnictwo, użytkowanie gruntów i zrównoważoną biogospodarkę, ochronę i rozwój obszarów przybrzeżnych, gospodarkę wodną, miasta i regiony, transport, energetykę oraz gospodarkę o obiegu zamkniętym i przemysł.

5.4. Przekrojowe tematy, które mogłyby zostać poruszone w proponowanym dialogu, obejmują: kompromisy i synergie w dziedzinie klimatu i zrównoważonego rozwoju, rolę cyfryzacji, podejście partycypacyjne i sprawiedliwą transformację.

5.5. Przedsiębiorczość społeczna, inicjatywy obywatelskie i działania społeczności lokalnej – to tylko niektóre przykłady, w jaki sposób działania w dziedzinie klimatu mogą być realizowane w ramach podejścia oddolnego. Istnieje już wiele udanych inicjatyw, lecz wiele innych rozpoczęto i wstrzymano lub nie udało się ich doprowadzić do końca z różnych przyczyn. W dialogu można by wykorzystać oba rodzaje projektów, by dostarczyć cennych informacji zarówno podmiotom niepaństwowym, jak i decydom.

5.5.1. Najlepszym przykładem jest tutaj przypadek zdecentralizowanych odnawialnych źródeł energii. Tego typu inicjatywy powinno prowadzić się na poziomie struktur lokalnych i regionalnych, co oznaczałoby lokalne tworzenie wartości dodanej z wykorzystania energii wiatru, słońca i biomasy. Jednak Unia Europejska w nie dość szerokim zakresie korzysta z potencjału społeczeństwa obywatelskiego w tej dziedzinie, a bariery regulacyjne, finansowe i strukturalne zbyt często ograniczają zaangażowanie podmiotów lokalnych. W 2015 r. EKES wystąpił ze skutecznym apelem, aby ustanowić prowadzony przez społeczeństwo obywatelskie europejski dialog na temat energii, mający na celu skoordynowanie transformacji energetyki <sup>(3)</sup>, która jest najszerzej zakrojonym działaniem UE w dziedzinie stabilizacji klimatu.

<sup>(1)</sup> Mimo że stanowią one ponad 99 % wszystkich przedsiębiorstw w UE i odpowiadają za około 58 % produkcji gospodarczej mierzonej wartością dodaną brutto, [https://ec.europa.eu/growth/smes\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes_en).

<sup>(2)</sup> Około 35 % populacji UE żyje na obszarach pośrednich między obszarami miejskimi a wiejskimi, a ponad 22 % żyje na obszarach o przewadze cech wiejskich. (Eurostat (2014), Regionalny rocznik statystyczny Eurostatu 2014. Dostępny pod linkiem: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-HA-14-001>, dostęp: 16 stycznia 2018 r.).

<sup>(3)</sup> Opinia w sprawie opracowania systemu zarządzania zaproponowanego w kontekście ram politycznych dotyczących klimatu i energii na okres do 2030 roku (Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 8).

5.5.2. W rejestrze klimatu carbonn® Climate Registry swoje cele w zakresie obniżenia emisji zgłosiło ponad 1 000 samorządów lokalnych i regionalnych z 86 państw, reprezentujących 804 milionów osób. Jeśli cele te zostaną osiągnięte, mogłyby to oznaczać obniżenie emisji o 5,6 gigaton ekwiwalentu CO<sub>2</sub> (GtCO<sub>2</sub>e) do 2020 r. i 26,8 GtCO<sub>2</sub>e do 2050 r. w porównaniu do poziomów z 1990 r. Łączny wpływ 7 494 miast i samorządów lokalnych, reprezentujących ponad 680 milionów osób, które podjęły zobowiązania w ramach Światowego Porozumienia Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii, mógłby wspólnie obniżyć emisje o 1,3 GtCO<sub>2</sub>e rocznie w porównaniu z wariantem bez zmian do 2030 r., co daje łącznie 15,64 GtCO<sub>2</sub>e między 2010 r. a 2030 r. <sup>(14)</sup>.

5.5.3. W ostatnich latach w Europie wzrasta rolnictwo wspierane przez społeczność lokalną. W 2016 r. ponad sześć tysięcy inicjatyw szeroko określonych jako inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego w 22 europejskich krajach produkowało żywność dla 1 mln osób <sup>(15)</sup>. Takie inicjatywy przybierają formę od partnerstw między konsumentami a rolnikami po tworzenie wspólnotowych ogródków i gospodarstw rolnych. Tworzą ściślejsze powiązania między producentami a konsumentami, tworzą możliwości dla lokalnych przedsiębiorstw i nowe miejsca pracy, a także przywracają więzi lokalnej społeczności z żywnością, zmieniając mechanizmy produkcji i konsumpcji żywności oraz umożliwiając obywatelom większy udział w sprawowaniu rządów.

5.5.4. Pod pojęciem sprawiedliwej transformacji rozumie się wspólne działanie pracowników, wspólnot, pracodawców i rządów w ramach dialogu społecznego w celu ustalenia konkretnych planów, polityk i niezbędnych inwestycji, tak by zagwarantować szybką i sprawiedliwą transformację. Sprawiedliwa transformacja koncentruje się na miejscach pracy i środkach utrzymania; ma na celu zapewnienie, aby nikogo nie pozostawić w tyle w wyścigu ku ograniczeniu emisji, ochronie klimatu i wspieraniu sprawiedliwości społecznej i gospodarczej. Aby zagwarantować i nawiązać dialog społeczny na rzecz sprawiedliwej transformacji, Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych i jej partnerzy powołali Centrum Sprawiedliwej Transformacji. Centrum będzie skupiać i wspierać związki zawodowe, przedsiębiorców, przedsiębiorstwa, społeczności i inwestorów w ramach dialogu społecznego, by opracować plany, porozumienia, inwestycje i strategie na potrzeby szybkiego i sprawiedliwego przejścia na zerowy poziom emisji dwutlenku węgla i zerowy poziom ubóstwa.

5.5.5. Wprowadzanie praktyk oszczędzających energię i wodę oraz ograniczających emisje ujęte jest w dobrowolnych programach i inicjatywach na rzecz zmniejszenia zużycia ze strony przemysłu. Osiągnięcia przedsiębiorstw w tym zakresie są sprawdzane i często publikowane. Można by również wprowadzić analizy porównawcze przedsiębiorstw i państw w zakresie takich najlepszych praktyk.

5.6. Aby pojąć znaczną różnorodność podmiotów niepaństwowych, ich zróżnicowane potrzeby i zasoby, EKES przeprowadził ankietę <sup>(16)</sup>, z której wynika, że podmioty niepaństwowe wśród najpilniejszych potrzeb wymieniają:

- sprzyjające polityki/otoczenie prawne,
- potrzeby finansowe: dostęp do funduszy publicznych i zachęt podatkowych,
- wsparcie techniczne: ułatwianie wzajemnego uczenia się, budowania zdolności, wymiany wiedzy i dobrych praktyk oraz podnoszenie świadomości,
- większą wiarygodność, widoczność, zrozumienie i uznanie ich wkładu,
- poprawę współpracy między różnymi podmiotami w sferze prywatnej i publicznej.

## 6. Funkcje proponowanego europejskiego dialogu na temat działań podmiotów niepaństwowych na rzecz klimatu

6.1. Aby kształtować otoczenie, które będzie sprzyjać niepaństwowym działaniom w dziedzinie klimatu, a także by wzmacniać i zwiększać zakres i skalę działań europejskich, dialog europejski powinien być dostosowany do wymogów politycznych i operacyjnych podmiotów niepaństwowych i ewentualnie pełnić następujące, powiązane ze sobą funkcje: 1) ocena działań (*Assess*); 2) uznawanie działań (*Recognise*); 3) poprawa zarządzania (*Improve*); 4) przyspieszanie działań (*Accelerate*) i 5) wspieranie działań (*Support*) (**ARIAS**).

<sup>(14)</sup> <https://www.cities-and-regions.org/lgma-at-the-apa-resumption/>.

<sup>(15)</sup> <https://urgenci.net/new-report-european-csa-overview-released-by-the-european-csa-research-group/>.

<sup>(16)</sup> Badanie EKES-u „Boosting non-state climate actors” [Wspieranie działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu].

6.2. **Ocena i monitorowanie działań** – UE i jej państwa członkowskie korzystają dzięki lepszemu zrozumieniu wkładu niepublicznych działań w dziedzinie klimatu. Proponowany dialog może przedstawiać przegląd działań w dziedzinie klimatu w Europie i ułatwiać monitorowanie postępów działań w dziedzinie klimatu na poziomie światowym w kontekście UNFCCC.

Lepsze zrozumienie wkładu w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i innych wkładów jest korzystne z różnych względów:

- może stanowić pierwszy krok w kierunku włączenia niepaństwowych działań do wdrażania krajowych i unijnych polityk w zakresie klimatu,
- pogłębione analizy konkretnych działań w dziedzinie klimatu mogą pomóc w opracowywaniu publicznych strategii politycznych i określaniu przeszkód regulacyjnych, skalowalnych rozwiązań i okoliczności, w jakich poszczególne środki są skuteczne,
- może tworzyć bazę praktycznych informacji dla podmiotów niepublicznych, by mogły skutecznie angażować się w działania w dziedzinie klimatu.

6.2.1. Proponowane ramy powinny umożliwiać śledzenie postępów w realizacji przynajmniej niektórych działań przez podmioty niepaństwowe i podmioty poziomu niższego niż krajowy, zwłaszcza jeśli zobowiązały się do wymiernego ograniczenia emisji. Mogłoby to przyjąć formę zbiorowej oceny europejskich działań w dziedzinie klimatu, a także dobrowolnych mechanizmów sprawozdawczości. Należy rozważyć pewne zabezpieczenia przed „nieuczciwym zielonym PR-em” (prezentowaniem niezmienionej działalności jako ekologicznej i zgodnej z celami porozumienia paryskiego). Jednak takie ramy powinny przynajmniej umożliwić wykazanie, że te inicjatywy wykraczają poza zobowiązania papierowe bez nakładania na te podmioty uciążliwych obowiązków w zakresie sprawozdawczości i monitorowania. Podejście ilościowe w ramach monitorowania i oceny można by uzupełnić podejściem bardziej jakościowym, opartym na historiach z życia, by pokazać, co jest możliwe do osiągnięcia.

6.3. Obecnie większość działań w zakresie klimatu w Europie (prawie wcale) nie jest uznawana na szczeblu europejskim. Możliwość **uznawania i podkreślenia** szczególnie efektywnych, innowacyjnych i kreatywnych działań w dziedzinie klimatu może jednak być racjonalnym pod względem kosztów sposobem zachęcania do nowych działań i wspierania działań już prowadzonych. Uznawanie działań w dziedzinie klimatu może przyjmować różne formy, w tym:

- szerokie uznanie nowych i istniejących zobowiązań za pośrednictwem platformy internetowej,
- umożliwianie nowym podmiotom w dziedzinie klimatu nagłośnienia swoich działań podczas wydarzeń (na wysokim szczeblu), zarówno na poziomie europejskim, jak i w ramach międzynarodowych negocjacji,
- przyznawanie nagród za szczególne osiągnięcia w działaniach w dziedzinie klimatu, na przykład w określonych ramach tematycznych.

6.4. **Poprawianie i usprawnianie zarządzania** – przodujące grupy podmiotów niepaństwowych mogą wskazywać przeszkody i możliwości poprawy zarządzania. Ich uwagi mogą pomóc określać przeszkody regulacyjne na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym i pomóc zacząć usuwać te przeszkody, a także przyczynić się do tworzenia dostosowanych ram prawnych sprzyjających działaniom w dziedzinie klimatu. Europejski dialog na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu powinien gromadzić informacje zwrotne na bieżąco i zajmować się problemami wraz z organami publicznymi, tak by stopniowo tworzyć środowisko sprawowania rządów wspomagające oddolne działania w dziedzinie klimatu. Nie będzie to możliwe, o ile nie zlikwiduje się próżni politycznej między podmiotami niepaństwowymi a decydentami.

6.5. **Przyspieszenie działań w dziedzinie klimatu** – ostatecznym celem proponowanego dialogu jest przyspieszenie działań w dziedzinie klimatu dzięki uatrakcyjnieniu zajmowania się takimi działaniami przez różnorodne podmioty niepaństwowe oraz nadanie takim działaniom znamion zwyczajnej działalności. W praktyce powinno to oznaczać:

- rosnącą liczbę nowych niepaństwowych zobowiązań dotyczących klimatu. Aby przyspieszyć inicjatywy, w ramach dialogu – w miarę możliwości we współpracy z UNFCCC i innymi partnerami – należy podawać nowe zobowiązania do wiadomości publicznej,

- szybkie rozpowszechnienie rozwiązań i doświadczeń wynikających z niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu na poziomie europejskim. Aby ułatwić to przyspieszenie, do dialogu można by włączyć organizację regionalnych posiedzeń ekspertów technicznych, na wzór podobnych posiedzeń organizowanych podczas sesji UNFCCC i w przygotowaniu do nich,
- partnerzy organizujący dialog mogliby czasem również pośredniczyć w zawieraniu nowych partnerstw i podejmowaniu działań w dziedzinie klimatu w szczególnie pilnych lub obiecujących obszarach, korzystając z procesu dialogu i własnych uprawnień zwoływania zgromadzenia,
- sektorowe lub terytorialne inicjatywy mogą niekiedy konkurować między sobą, jeżeli nie określi się i nie wesprze odpowiedniego podejścia do promowania współpracy. Potrzebne jest spojrzenie „z lotu ptaka”, żeby znaleźć luki i możliwości współpracy, a także zawierać nowe partnerstwa.

6.6. **Wspieranie działań w dziedzinie klimatu** – proponowany dialog powinien nie tylko podkreślać i prezentować działania, ale również reagować na potrzeby podmiotów niepaństwowych. Można by zaplanować różne rodzaje wsparcia, w tym:

- zapewnienie środowiska sieciowego sprzyjającego zakładaniu nowych partnerstw między podmiotami państwowymi i niepaństwowymi,
- ułatwianie partnerskiego uczenia się i wymiany porad między podmiotami niepaństwowymi dzięki pomocy w przewyżnianiu przeszkód regulacyjnych,
- zapewnianie kształcenia i uczenia się oraz stymulowanie innowacji, np. przez masowe, otwarte kursy internetowe (MOOC), seminaria internetowe i warsztaty na temat konkretnych zagadnień<sup>(17)</sup>,
- ułatwianie dostępu do finansowania, na przykład przez sporządzenie zestawienia istniejących kanałów, zbadanie możliwości w zakresie innowacyjnych instrumentów finansowych (w tym instrumentów wzajemnych, finansowania społecznościowego i mikrofinansowania); proponowanie uproszczenia reguł fiskalnych, tworzenie nowych pionów finansowania – np. ułatwianie dostępu do prywatnych, międzynarodowych i wielostronnych funduszy.

## 7. Wdrożenie proponowanego europejskiego dialogu na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu

7.1. Proponowany dialog europejski funkcjonowałby w szerszym ekosystemie sprawowania rządów w dziedzinie klimatu po porozumieniu paryskim. Pojawiają się inne regionalne i krajowe plany działania i ramy prawne (na przykład w Ameryce Łacińskiej i USA). Dialog europejski mógłby skorzystać na współpracy z tymi platformami i czerpać z ich doświadczeń.

7.2. Organizacja dialogu nie powinna być zbyt restrykcyjna, a jej priorytetem byłyby strategiczne połączenia istniejących programów, inicjatyw i instytucji, a nie tworzenie nowych instytucji. EKES będzie odgrywać wyraźną rolę w inicjowaniu dialogu i poszukiwaniu wsparcia i partnerstwa ze strony Komisji Europejskiej i innych instytucji UE. Taka struktura instytucjonalna przydałaby dialogowi wiarygodności w zakresie działań w dziedzinie klimatu na poziomie europejskim. W tym kontekście EKES popiera propozycję Parlamentu Europejskiego, aby utworzyć krajowe wielopoziomowe platformy dialogu na temat klimatu i energii. Służyłyby one prowadzeniu w każdym państwie członkowskim szeroko zakrojonych dyskusji na temat przyszłości polityki danego kraju w dziedzinie klimatu i energii.

7.3. Platforma internetowa w ramach dialogu europejskiego może działać jako centrum wymiany informacji, rejestrować europejskie działania w dziedzinie klimatu i oferować ich przegląd, a także zapewniać kompleksowe repozytorium danych, które mogą zostać wykorzystane do analiz strategicznych i wesprzeć lokalne, krajowe i unijne strategie polityczne. Aby zoptymalizować użyteczność tego centrum wymiany informacji, strona internetowa powinna być dostępna i umożliwiać wyszukiwanie. Taka strona mogłaby zostać podłączona do istniejących platform, które istnieją w kontekście UNFCCC, w tym platformy NAZCA<sup>(18)</sup>.

<sup>(17)</sup> Na przykład: „Jak sporządzić plan działania?”, „Jak zdobyć wsparcie?”, „Jak zmotywować wyborców do działania?” itp.

<sup>(18)</sup> <http://climateaction.unfccc.int/>.

7.4. Proponowany dialog europejski powinien (współ)organizować wydarzenia wspierające funkcje uznawania, pozyskiwania informacji zwrotnych, uczenia się i tworzenia sieci kontaktów podmiotów niepaństwowych. Częściowo takie wydarzenia już istnieją, ale zyskałyby nowe znaczenie. Przykładowo:

- organizowane specjalistyczne posiedzenia Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego EKES-u mogłyby zyskać dodatkowo na znaczeniu, jeśli połączono by je z procesem UNFCCC jako „spotkania ekspertów technicznych” lub tematyczne i regionalne dialogi podsumowujące obecne działania w dziedzinie klimatu,
- europejski dzień społeczności zorganizowanych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju – organizowany przez ECOLISE we współpracy z EKES-em, gdzie można by zwrócić uwagę społeczności lokalnych i uznać ich wkład w działania w dziedzinie klimatu,
- podczas dorocznych imprez wspieranych przez instytucje UE (np. Zielony Tydzień, Europejski Tydzień Zrównoważonej Energii, Europejski Tydzień Zrównoważonego Rozwoju itp.) można by organizować sesje poświęcone niepublicznym działaniom w dziedzinie klimatu.

7.5. Proponowany dialog mógłby skorzystać z mianowania tematycznych lub sektorowych ambasadorów działań w dziedzinie klimatu. Ambasadorom można by powierzyć zadanie ułatwiania współpracy między wieloma zainteresowanymi stronami, ustalania priorytetów strategicznych lub tematycznych i zachęcania do nowych działań w dziedzinie klimatu. Mogą również działać jako lokalne punkty kontaktowe dla niepaństwowych działań w dziedzinie klimatu, np. wobec Komisji Europejskiej, państw członkowskich i UNFCCC.

7.6. Proponowany dialog powinien wspierać dostęp do finansowania dla podmiotów niepaństwowych. Mogłyby to obejmować:

- sporządzenie zestawienia możliwości finansowania,
- doradztwo w zakresie planów kwalifikujących się do finansowania,
- analizę obecnych procedur dialogu i konsultacji z podmiotami niepaństwowymi w celu ustalenia nowych metod i najlepszych praktyk poprawiających wykorzystanie istniejących funduszy europejskich i międzynarodowych,
- postulowanie, by kolejne wieloletnie ramy finansowe UE służyły większym ambicjom podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu i zachęcały te podmioty do działania,
- poszukiwanie innowacyjnych źródeł finansowania (wzajemne, społecznościowe, mikro, obligacje ekologiczne itp.).

7.7. W celu zapewnienia wiarygodności i mało restrykcyjnych ram instytucjonalnych należałoby zaprosić następujących potencjalnych uczestników jako partnerów organizacyjnych:

- aby wesprzeć funkcję „oceny”, inicjatorzy dialogu powinni wejść w kontakt z istniejącymi grupami badawczymi, inicjatywami śledzenia działań w dziedzinie klimatu i platformami danych,
- aby wesprzeć funkcję „uznania”, należałoby nawiązać współpracę z istniejącymi inicjatywami przyznawania nagród, na przykład nagrodami UNFCCC Momentum for Change, nagrodami SEED<sup>(19)</sup>, Nagrodą EKES-u dla Społeczeństwa Obywatelskiego itp.,
- aby wesprzeć funkcje „poprawy zarządzania” i „przyśpieszenia”, należałoby ustanowić kanały komunikacji, na przykład z instancjami odpowiedzialnymi za dialogi ułatwiające i ekspertów technicznych w ramach UNFCCC, a także z odpowiednimi instancjami na poziomie UE i państw członkowskich, jak europejskie rady ds. ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego (EEAC),
- w odniesieniu do funkcji „wspierania” należałoby nawiązać kontakty z istniejącymi programami. Na przykład dostęp do finansowania i najlepszych praktyk można by koordynować z unijnym programem LIFE, instrumentem finansowym na rzecz działań w dziedzinie ochrony środowiska i w dziedzinie klimatu, systemem dotacji lub pożyczek EBI lub innymi programami europejskimi. Z kolei wśród uczestników dialogu można by rozpowszechnić kompilację wyników badań programu „Horyzont 2020” istotnych dla praktyków niepaństwowych.

<sup>(19)</sup> Nagrody dla przedsiębiorczości w dziedzinie rozwoju zrównoważonego.

7.8. Pierwszym krokiem w kierunku europejskiego dialogu na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu powinno być zorganizowanie wydarzenia w pierwszej połowie 2018 r., zainicjowanego przez EKES we współpracy z Komisją Europejską, z udziałem wszystkich zainteresowanych sieci podmiotów oraz przedstawicieli innych instytucji UE i państw członkowskich.

7.8.1. Wydarzenie to powinno wnieść wkład do prowadzonego przed konferencją COP 24 dialogu Talanoa, w ramach którego Strony oraz podmioty niebędące Stronami są proszone o podjęcie współpracy w organizacji lokalnych, krajowych, regionalnych lub światowych wydarzeń w celu przygotowania i udostępnienia opracowań na temat tego, na jakim etapie się znajdujemy, dokąd zmierzamy i w jaki sposób chcemy to osiągnąć.

7.8.2. Wydarzenie to powinno również służyć do określenia planu działania ED-NSCA na lata 2018–2020 w celu wdrożenia tego dialogu, w tym szczegółowego planu realizacji funkcji ARIAS.

Bruksela, dnia 15 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---



## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

532. SESJA PLENARNA EKES-U, 14.2.2018–15.2.2018

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy«”**

[COM(2017) 572 final]

**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Wspieranie inwestycji poprzez dobrowolny mechanizm oceny ex ante aspektów dotyczących procedury udzielania zamówień publicznych w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych«”**

[COM(2017) 573 final]

**„Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2017 r. w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych – Budowanie struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych”**

[C(2017) 6654 final – SWD(2017) 327 final]

(2018/C 227/06)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.11.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	24.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania	107/1/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest przekonany, że jedynie przejrzysty, otwarty i konkurencyjny system zamówień publicznych na jednolitym rynku mógłby nie tylko zapewniać efektywne wydatki publiczne, lecz również dostarczać obywatelom wysokiej jakości towary i usługi, sprzyjając rozwojowi prawdziwie  **europejskiej kultury inteligentnych, zrównoważonych i społecznie odpowiedzialnych innowacyjnych zamówień publicznych.**

1.1.1. W tym względzie EKES zaleca, by jako kryterium wyboru promowano zastosowanie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, szczególnie w wypadku usług intelektualnych.

1.2. Komitet przyjmuje z zadowoleniem nowy pakiet dotyczący zamówień publicznych i podkreśla konieczność:

- promowania jakości i innowacyjności zamówień publicznych,
- uwzględnienia aspektów ochrony środowiska i aspektów społecznych,
- sprawienia, by zamówienia publiczne były bardziej inteligentne i wydajne.

1.3. Komitet podkreśla znaczenie inteligentnego wykorzystania zamówień publicznych w celu sprostania globalnym wyzwaniom takim jak zmiana klimatu, niedobór zasobów, nierówności i starzenie się społeczeństwa, przy jednoczesnym wsparciu polityki społecznej, przyspieszeniu przestawiania się na bardziej zrównoważone i konkurencyjne łańcuchy dostaw i modele biznesu oraz umożliwieniu MŚP i przedsiębiorstwom gospodarki społecznej lepszego dostępu.

1.3.1. EKES uważa, że istotne jest coraz większe otwarcie się państw członkowskich na dobrowolne mechanizmy wcześniejszej oceny dużych projektów infrastrukturalnych.

1.3.2. Komitet podkreśla konieczność zwiększenia atrakcyjności dobrowolnego zastosowania nowego mechanizmu oceny *ex ante* za pomocą przyznania instytucji zamawiającej *etykiety zaświadczenia zgodności*. Popiera większą profesjonalizację wszystkich zainteresowanych stron oraz większy udział przedsiębiorstw społecznych z myślą o zwalczaniu oszustw i korupcji poprzez przyspieszenie transformacji cyfrowej zamówień publicznych.

1.4. Komitet docenia w szczególności wysiłki zmierzające do zwiększenia dostępu MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej do rynków zamówień publicznych. Podkreśla również, że wciąż wiele przeszkód utrudnia ich pełny udział, i zaleca, by działania organów skarbowych i organizacji branżowych były sposobem ochrony i wsparcia.

1.4.1. Aspekty społeczne i ekologiczne nabrały kluczowego znaczenia w ocenie zamówień publicznych. EKES podkreśla wartość i przydatność tych aspektów i zaleca uwzględnienie konkretnych treści społecznych i środowiskowych we wszystkich krajowych i wspólnotowych programach kształcenia.

1.4.2. Stosowne byłoby rozpoczęcie kampanii na rzecz zastosowania w specyfikacjach zamówień publicznych norm technicznych i prawnych w dziedzinie ochrony środowiska ISO 14000, w dziedzinie społecznej ISO 26000, normy SA 8000:2014, stosownych konwencji MOP<sup>(1)</sup>, norm dotyczących jakości zarządzania/produkcji UNI 11648:2016 w odniesieniu do kierowników projektów oraz ISO 9000, a także analogicznych wymogów technicznych dotyczących jakości przewidzianych w przepisach krajowych i wspomoczenie mniejszych przedsiębiorstw w przestrzeganiu powyższych norm za pomocą Europejskiego Funduszu Społecznego.

1.5. Zdaniem Komitetu należy zdecydowanie dążyć do znacznej profesjonalizacji instytucji zamawiających i jednoznacznego uznawania nowo uzyskanych kwalifikacji. Należy także zapewnić im wspólne europejskie ramy umiejętności technicznych i cyfrowych, które umożliwiłyby przyjęcie wspólnego podejścia na całym wewnętrznym rynku europejskim.

1.6. Zdaniem EKES-u lepiej byłoby, gdyby Komisja zamiast zalecenia przyjęła dyrektywę w celu zapewnienia skutecznej i spójnej struktury na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych.

1.7. Komitet uważa, że niezbędne jest sporządzenie publicznego rejestru cyfrowego zamówień publicznych, między innymi w celu umożliwienia zarówno zwiększenia liczby zainteresowanych przedsiębiorstw, jak i lepszego ocenienia skuteczności i integralności procesu przetargowego.

1.8. Dla Komitetu zasadnicze znaczenie ma podjęcie stanowczych działań wspólnotowych mających na celu ułatwienie dostępu państw trzecich do rynków zamówień publicznych na zasadzie wzajemności, w tym krajów przystępujących i krajów partnerskich europejskiej polityki sąsiedztwa, na warunkach równości z przedsiębiorstwami krajowymi.

1.9. Zdaniem EKES-u zaleceniom Komisji Europejskiej (KE) skierowanym do poszczególnych państw członkowskich powinny towarzyszyć silne zachęty do rozwoju sektora edukacji mające na celu zapewnienie dostępu do programów i funduszy strukturalnych oraz norm technicznych i prawnych dotyczących cyfryzacji wraz z przyjęciem na szczeblu europejskim europejskiego kodeksu zamówień publicznych.

<sup>(1)</sup> Konwencje podstawowe MOP, konwencja MOP nr 155 (bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy) oraz konwencje MOP nr 131, 1 i 102.

1.10. EKES zaleca, by promowano uwzględnienie i zastosowanie środków o charakterze społecznym jako instrumentów strategicznych w celu wsparcia polityki realizowanej w tym sektorze.

1.11. EKES zaleca rozważenie możliwości przyjęcia wspólnego systemu regulacyjnego jako 28 systemu w odniesieniu do zamówień transgranicznych, do którego mogłyby przystąpić dobrowolnie podmioty zamawiające, gwarantując zastosowanie takich samych procedur w całej europejskiej przestrzeni gospodarczej.

## 2. Kontekst i aktualna sytuacja

2.1. Zamówienia publiczne oferują ogromny potencjalny rynek innowacyjnych produktów i usług, jeżeli zostaną one wykorzystane w sposób strategiczny do ożywienia gospodarki i odblokowania inwestycji, szczególnie poprzez plan inwestycyjny dla Europy, do zwiększenia wydajności i włączenia społecznego, a także do zareagowania na zmiany strukturalne i infrastrukturalne konieczne do propagowania innowacji i wzrostu.

2.2. Znaczną część zakupów i inwestycji publicznych w gospodarkę europejską dokonuje się za pomocą zamówień publicznych: co roku władze publiczne UE wydają ok. 19 % unijnego PKB na zakup usług, robót i dostaw.

2.2.1. Niestety 55 % procedur zamówień publicznych odbywa się na podstawie kryterium najniższej ceny bez szczególnej troski o jakość, zrównoważoność, innowacje i włączenie społeczne.

2.3. Dziewięć na dziesięć projektów infrastrukturalnych na dużą skalę nie jest realizowanych zgodnie z planami wskazanymi na etapie wykonania umowy o projekt, kwotami podanymi w budżecie czy też harmonogramem przewidzianych terminów i często wiąże się z przekroczeniem kosztów do 50 % <sup>(2)</sup>.

2.4. Przepisy dotyczące zamówień publicznych mają tradycyjnie dosyć rozbudowany i złożony charakter, do czego dochodzi bardzo duża fragmentacja struktury instytucjonalnej, zważywszy, że zarządza nią wiele podmiotów na szczeblu centralnym, regionalnym i sektorowym, wykonujących zadania i funkcje, które nie zawsze są jasno określone.

2.5. Zarządzanie procedurami zakupu i inwestycji infrastrukturalnych wymaga od administracji publicznej na różnych szczeblach szczególnie rozwiniętych kompetencji, które wiążą się jednak z różnymi problemami: różnicą w zdolności wczesnego planowania i opracowania odpowiednich instrumentów i środków, niewielką profesjonalizacją instytucji zamawiających, wielością organów administracji publicznej w stosunku do rozdziałów wydatków, którymi zarządzają, niedociągnięciami w zakresie spójnego gromadzenia informacji pomocniczych wraz z niejednorodnymi bankami danych prowadzonymi przez różne podmioty, często o niewystarczającym poziomie jakości i wiarygodności.

2.6. Pakiet dotyczący zamówień publicznych z 2014 r. nie wyeliminował w pełni tej złożoności.

2.7. Zastosowanie w UE instrumentów cyfrowych służących zarządzaniu zamówieniami publicznymi jest powolnym procesem: jedynie cztery kraje zaczęły z nich korzystać w 2016 r. <sup>(3)</sup> Sytuacja ta świadczy o tym, że konieczne jest szersze wykorzystanie nowych technologii w celu uproszczenia i przyspieszenia procedur zamówień publicznych.

## 3. Wnioski Komisji

3.1. Przedstawiony dzisiaj pakiet obejmuje cztery główne kwestie:

3.1.1. **określenie priorytetowych dziedzin**, które należy poprawić w celu opracowania podejścia strategicznego do zamówień publicznych koncentrującego się na sześciu priorytetach;

3.1.2. **dobrowolna ocena ex ante dużych projektów infrastrukturalnych** wraz z założeniem punktu informacyjnego, któremu towarzyszyłyby mechanizmy powiadamiania i wymiany informacji, wspomagającego początkowe etapy projektów o szacunkowej wartości przekraczającej 250 mln EUR oraz projektów o wielkiej przydatności dla państwa członkowskiego o wartości przewyższającej 500 mln EUR;

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017\\_grow\\_046\\_ex\\_ante\\_voluntary\\_assesment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assesment_en.pdf).

<sup>(3)</sup> Zob. COM(2017) 572 final, rozdz. 2.

3.1.3. **zalecenia dotyczące profesjonalizacji administracji i nabywców publicznych** w celu zagwarantowania, że będą posiadać umiejętności zawodowe oraz wiedzę techniczną i proceduralną niezbędne do przestrzegania przepisów i zapewnienia wysokiego stopnia innowacyjności i zrównoważoności oraz najlepszego stosunku wartości do ceny inwestycji również pod względem odpowiedzialności społecznej;

3.1.4. **wytyczne w sprawie osiągnięcia większej innowacyjności dzięki zamówieniom publicznym na towary i usługi.**

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet przyjmuje z dużym zadowoleniem nowy pakiet dotyczący zamówień publicznych i podkreśla swoje postulaty w sprawie „wspierania jakości i innowacyjności w zamówieniach publicznych, ograniczenia zbędnej biurokracji, uwzględnienia aspektów środowiskowych i społecznych (na rzecz ochrony zatrudnienia i warunków pracy oraz na rzecz osób niepełnosprawnych i innych nieuprzywilejowanych grup społecznych)” oraz propagowania oprócz oferty najkorzystniejszej ekonomicznie również możliwości, by w odniesieniu do usług intelektualnych propagowano jedną, uznaną za najlepszą ofertę, nawet jeżeli nie jest ona tańsza.

4.2. Zastosowanie kryteriów środowiskowych i społecznych prowadziłoby do „promowania inteligentnych i wydajnych zamówień publicznych, większego profesjonalizmu, zwiększenia udziału MŚP, w tym przedsiębiorstw społecznych, zapobiegania faworyzowaniu, oszustwom i korupcji oraz zachęcania do transgranicznych zamówień publicznych”<sup>(4)</sup>.

4.3. Komitet podkreśla szczególnie znaczenie inteligentnego wykorzystania zamówień publicznych w celu pełnego sprostania globalnym wyzwaniom takim jak zmiana klimatu, niedobór zasobów i starzenie się społeczeństwa, przy jednoczesnym wsparciu polityki społecznej, przyspieszeniu przestawiania się na bardziej zrównoważone i konkurencyjne łańcuchy dostaw i modele biznesu oraz poprawieniu dostępu MŚP do możliwości przetargowych.

4.4. EKES uważa, że istotne jest dobrowolne osiągnięcie coraz większej otwartości państw członkowskich w celu:

- zagwarantowania szerszego rozpowszechnienia strategicznych zamówień publicznych za pomocą dobrowolnych mechanizmów oceny *ex ante* w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych,
- rozwinięcia systematycznej wymiany najlepszych praktyk w dziedzinie zamówień publicznych,
- promowania zaktualizowanej formuły zielonych, społecznych i innowacyjnych zamówień publicznych.

4.5. Zdaniem Komitetu niezbędne jest zdecydowane dążenie do znacznej profesjonalizacji instytucji zamawiających wraz z certyfikacją minimalnych obowiązkowych wymogów, czemu powinno towarzyszyć wyposażenie je we wspólne europejskie ramy umiejętności technicznych i cyfrowych umożliwiające przyjęcie wspólnego podejścia na całym wewnętrznym rynku europejskim za pośrednictwem jednego ośrodka umiejętności oraz interaktywnego banku danych.

4.5.1. Zważywszy na ogromną wagę aspektów społecznych i środowiskowych dotyczących zamówień publicznych oraz wartość, a nawet gwarancję, jaką zgodność z tymi aspektami może mieć dla realizacji celów włączenia społecznego i zrównoważonego rozwoju społecznego i środowiskowego, EKES proponuje i zaleca, by wszystkie programy szkoleniowe mające na celu większą profesjonalizację pracowników uczestniczących w zamówieniach publicznych zawierały określone treści dotyczące prawodawstwa w dziedzinie społecznej i dziedzinie ochrony środowiska, zwłaszcza aspektów społecznych i środowiskowych przewidzianych w przepisach dotyczących zamówień publicznych.

4.5.2. Uwzględnienie tych aspektów jest sposobem sprostania nowym wyzwaniom związanym z pełnym wykorzystaniem możliwości, by wnieść strategiczny wkład w realizację celów polityki horyzontalnej i wartości społeczne takie jak innowacja, włączenie społeczne, stabilność gospodarcza i zrównoważenie środowiskowe.

4.5.3. Zdaniem EKES-u konieczne jest zatem zagwarantowanie ścisłej zgodności z takimi środkami, jeżeli są one wiążące, i dążenie do ich szerszego zastosowania, jeżeli instytucje zamawiające mogą się nimi posługiwać dobrowolnie. EKES domaga się stanowczo kampanii na rzecz zastosowania norm technicznych i prawnych w dziedzinie ochrony środowiska ISO 14000, w dziedzinie społecznej ISO 26000, normy SA 8000:2014, ośmiu konwencji podstawowych MOP, konwencji MOP nr 155 (bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy), konwencji MOP nr 131, 1 i 102 oraz, w dziedzinie zarządzania/produkcji, normy UNI 11648:2016 dotyczącej kierowników projektów oraz ISO 9000 dotyczącej jakości produkcji. Należy zapewnić duże wsparcie dla MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej w zakresie zastosowania takich

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 191 z 29.6. 2012, s. 84.

norm oraz specyfikacji technicznych nowej generacji zamówień publicznych w celu uniknięcia ich wykluczenia i obniżenia ich kosztów.

4.5.4. Uwzględnienie innowacyjnych kryteriów, zwłaszcza w ramach dużych projektów infrastrukturalnych, wymaga wspólnej wizji strategicznej w celu wyboru zakupów zarówno na podstawie kryteriów jakościowych dotyczących stosunku kosztów do skuteczności, jak i dążenia do finansowo korzystnych procedur przetargowych zgodnie z podejściem, które może obejmować kryteria społeczne i środowiskowe, a także inne kryteria takie jak gospodarka o obiegu zamkniętym.

4.5.5. Ponadto ze względu na niedostateczne wykorzystanie przez państwa członkowskie w zamówieniach publicznych kryteriów i środków społecznych jako narzędzi strategicznych promujących cele zrównoważoności polityki społecznej, Komitet proponuje i zaleca, by stanowczo propagowano uwzględnienie i zastosowanie tych kryteriów i środków społecznych, które wspiera prawodawstwo UE dotyczące zamówień publicznych.

4.5.6. Komitet docenia w szczególności wysiłki zmierzające do zwiększenia dostępu MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej do rynków zamówień publicznych i podkreśla, że wciąż wiele przeszkód utrudnia ich udział.

4.5.7. Zdaniem EKES-u stosowne byłoby położenie większego nacisku na wyeliminowanie tych przeszkód również poprzez wzmocnienie systemu odwoławczego. W związku z tym wskazane i niezbędne jest zachęcanie i uprawnianie organów skarbowych i organizacji branżowych do zbiorowego rozstrzygnięcia sporów dotyczących mniejszych przedsiębiorstw.

4.5.8. Wskazane byłoby sporządzenie cyfrowego rejestru publicznego zamówień publicznych, między innymi w celu umożliwienia zarówno zwiększenia potencjalnej liczby zainteresowanych przedsiębiorstw, jak i lepszej oceny wydajności i integralności procesu przetargowego.

4.5.9. Istotne byłoby ponadto zainicjowanie projektów pilotażowych w celu zwiększenia udziału MŚP z pomocą pośredników handlowych i brokerów innowacji, a także europejskich inicjatyw projektów pilotażowych w zakresie kształcenia na rzecz profesjonalizacji europejskich MŚP, by rozwinąć w mniejszych przedsiębiorstwach znajomość języków oraz procedur stosowanych w centralnych jednostkach zakupujących.

4.6. EKES stanowczo popiera promowanie wspólnych transgranicznych zamówień publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do innowacyjnych projektów i transgranicznych sieci infrastrukturalnych, co zachęciłoby mniejsze przedsiębiorstwa do udziału z pomocą pośredników handlowych i brokerów innowacji, wymagając jednocześnie wysokiego poziomu jakości podwykonawstwa, z którego należy korzystać jednak w ograniczonym zakresie.

4.7. Komitet podkreśla znaczenie podjęcia stanowczych działań wspólnotowych mających na celu ułatwienie dostępu państw trzecich do rynku zamówień publicznych na zasadzie wzajemności, w tym krajów przystępujących i krajów partnerskich europejskiej polityki sąsiedztwa na warunkach równości z przedsiębiorstwami krajowymi, poprzez opracowanie odpowiednich klauzul, również dwustronnych i wielostronnych umów o wolnym handlu.

4.8. EKES popiera założenie wspólnotowego rejestru umów do wglądu publicznego przy zachowaniu pełnej interoperacyjności z rejestrami krajowymi w celu zapewnienia większej przejrzystości udzielanych zamówień i zmian do nich. Należy przy tym w pełni zabezpieczyć wrażliwe dane i zapewnić ochronę danych osobowych poprzez transformację cyfrową wraz z wprowadzeniem do 2018 r. obowiązku zamówień elektronicznych.

4.9. Komitet zwraca uwagę na znaczenie zorganizowanego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim prowadzonego dzięki dostępności otwartych i przejrzystych danych w celu stworzenia lepszych instrumentów analizy i opracowania polityki ukierunkowanej na potrzeby, a także systemów ostrzegania i zwalczania korupcji, między innymi za pomocą lepszego wykorzystania finansowania typu *project financing*.

4.10. Należy rozwinąć łatwy w użyciu mechanizm wymiany informacji jako instrument zarządzania wiedzą przez władze krajowe i instytucje zamawiające w celu wymiany najlepszych praktyk, wzajemnego uczenia się na podstawie doświadczeń i stworzenia wspólnotowej platformy dotyczącej różnych aspektów projektów.

4.10.1. Konieczne jest znaczne zwiększenie szkoleń dla członków instytucji zamawiających.

## 5. Partnerstwo między Komisją Europejską, władzami regionalnymi i krajowymi oraz przedsiębiorstwami: mechanizm *ex ante*

5.1. Zdaniem Komitetu nowy mechanizm *ex ante* proponowany przez KE może stanowić skuteczny instrument, jeżeli zachowana zostanie jego elastyczność i dobrowolność i jeżeli będzie on obejmował możliwość oddzielnego wykorzystania trzech składających się na niego elementów:

- punktu informacyjnego,
- mechanizmu powiadamiania o projektach infrastrukturalnych o wartości przekraczającej 500 mln EUR,
- mechanizmu wymiany informacji,

które powinny być z łatwością stosowane, w sposób niezależny dla każdego projektu, z pełnym poszanowaniem gwarancji poufności.

5.2. Zdaniem EKES-u istotne jest, by standardowy formularz powiadamiania pozostał prosty i racjonalny i by procedura elektroniczna gwarantowała poufność wrażliwych informacji.

5.3. EKES uważa, że system punktów informacyjnych powinien zostać zorganizowany w formie sieci mniejszych punktów informacyjnych na szczeblu krajowym/regionalnym w celu zagwarantowania możliwości uzyskania pomocy w pobliżu w oparciu o takie sieci, jak BC-Net i SOLVIT.

5.4. Mechanizm wymiany informacji powinien zapewniać interaktywny i łatwy w użyciu bank danych utworzony na podstawie potrzeb użytkowników. Powinien mu towarzyszyć odpowiedni komitet sterujący i kontrolujący składający się z przedstawicieli instytucji zamawiających oraz przedsiębiorstw z państw członkowskich.

5.5. Co się tyczy mechanizmu oceny *ex ante*, Komitet podkreśla potrzebę zwiększenia jego atrakcyjności za pomocą uznania etykiety *zaświadczenia zgodności*, o czym mówi ocena Komisji.

## 6. Struktura profesjonalizacji zamówień publicznych

6.1. W pełni można poprzeć zalecenia skierowane przez KE do państw członkowskich. Niemniej, zdaniem EKES-u, w celu zapewnienia skutecznej i spójnej struktury na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych Komisja powinna była przyjąć dyrektywę zamiast zwykłego zalecenia nieposiadającego mocy wiążącej.

6.2. Zdaniem Komitetu zalecenia te mogą zostać odpowiednio zrealizowane, pod warunkiem że:

6.2.1. podjęta zostanie inicjatywa pilotażowa mająca na celu wspólne rozwijanie profesjonalizmu różnych podmiotów publicznych i prywatnych uczestniczących w procesie przetargowym, począwszy od podmiotów transgranicznych, między innymi w celu określenia umiejętności, które powinien posiadać każdy specjalista od zamówień publicznych;

6.2.2. CEN, CENELEC i ETSI otrzymają uprawnienia do wyznaczenia norm technicznych i prawnych dotyczących cyfryzacji zamówień publicznych w celu zagwarantowania przejrzystości, dostępności i pełnej interoperacyjności;

6.2.3. szybko zainicjowane zostaną projekty pilotażowe w celu zachęcenia MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej do udziału z pomocą pośredników handlowych i brokerów ds. innowacji;

6.2.4. zapewniony zostanie dostęp uczestników procedury przetargowej do programu Sprawiedliwość 2014–2020 w części szkoleniowej dotyczącej wymiaru sprawiedliwości, w tym kształcenia językowego na temat terminologii prawniczej, tak by krzewić wspólną kulturę prawniczą i sądową w dziedzinie zamówień publicznych i wzajemnego uczenia się;

6.2.5. pośród osi programowania funduszy strukturalnych, zwłaszcza Funduszu Społecznego, uwzględnione zostaną działania na rzecz wspólnej profesjonalizacji uczestników zamówień publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;

6.2.6. zaoferowanych zostanie trzysta stypendiów naukowych UE umożliwiających udział w odpowiednich kursach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht oraz Akademii Prawa Europejskiego w Trewirze;

6.2.7. w ramach dialogu ze społeczeństwem obywatelskim przyjęty zostanie przez uczestników procedury przetargowej na szczeblu europejskim kodeks etyczny na temat zamówień publicznych, również w celu zapewnienia przestrzegania wysokich standardów społecznych i środowiskowych.

6.3. EKES ma nadzieję, że przeanalizowany zostanie jeden dodatkowy system regulacyjny dla dużych transeuropejskich zamówień publicznych, który instytucje zamawiające mogłyby przyjąć dobrowolnie jako 28. system w oparciu o równe warunki i procedury na całym jednolitym rynku.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych w ramach zintegrowanego podejścia Unii na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z pojazdów lekkich oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 715/2007”**

[COM(2017) 676 final – 2017/0293 (COD)]

(2018/C 227/07)

Sprawozdawca: **Dirk BERGRATH**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 5.2.2018 Rada, 9.2.2018
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	24.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	124/1/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje zasadniczo z zadowoleniem propozycje Komisji jako odpowiednio wyważony kompromis między celami mobilności neutralnej dla klimatu, innowacyjnością europejskiego przemysłu motoryzacyjnego i utrzymaniem wysokiej jakości miejsc pracy.

1.2. EKES uważa, że zwłaszcza pośredni cel obniżenia emisji do 2025 r. o 15 % w stosunku do poziomu z 2021 r. jest bardzo ambitny, ponieważ niezbędne zmiany do silników spalinowych byłyby na granicy możliwości technicznych. EKES spodziewa się, że Komisja będzie na bieżąco monitorować homologacje typu nowych pojazdów, aby nie dopuścić do ponownego instalowania niedozwolonych komponentów silników. Osiągnięcie celów w zakresie redukcji emisji do 2025 r. będzie szczególnie trudne dla lekkich pojazdów ze względu na ich dłuższe cykle produkcji i rozwoju. Mimo to EKES jako szansę traktuje rozwój rynku nastawiony na pojazdy bezemisyjne i niskoemisyjne tudzież pojazdy o napędzie hybrydowym.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem lepszy nadzór rynku dzięki pomiarowi i nadzorowi parametru realnego zapotrzebowania na paliwo na podstawie zobowiązania producenta do instalowania w nowych pojazdach standardowych urządzeń.

1.4. Przejście strukturalne na alternatywne źródła napędu – wraz z cyfryzacją, autonomiczną jazdą itd. – będzie wiązać się ze znacznym przekształceniem łańcuchów wartości przemysłu motoryzacyjnego. EKES z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji w sprawie ustanowienia łańcuchów wartości mobilności elektrycznej w Europie (EU Battery Alliance), lecz domaga się bardziej energicznych działań.

1.5. Od szybkości tych zmian strukturalnych zależy to, czy będą one zagrożeniem dla miejsc pracy i zatrudnienia. Jako że brak wyczerpującej oceny skutków społecznych i ekonomicznych, EKES wzywa Komisję, by wsparła wprowadzanie tej zmiany odpowiednią polityką przemysłową. EKES odrzuca rozwiązania polegające na masowych zwolnieniach.

1.6. Zdaniem EKES-u w ocenie śródkresowej planowanej na 2024 r. należy się zastanowić, w jak dużym stopniu osiągnięto cele dotyczące klimatu, innowacji i polityki zatrudnienia. Jest to w dużej mierze zależne od tego, w jaki sposób do 2024 r. rozwinie się rynek alternatywnych układów napędowych, a także w jakim stopniu rozwinie się infrastruktura stacji ładowania i w jakim stopniu zostaną zmodyfikowane lub zmodernizowane sieci elektroenergetyczne, by sprostać zauważalnemu dodatkowemu wzrostowi odbioru.



1.7. EKES postuluje, by w przeglądzie śródkresowym określono aktualną sytuację w zakresie nabywania kwalifikacji zawodowych, przekwalifikowania i kształcenia pracowników, a także przedstawiono zaktualizowaną analizę, w których dziedzinach konieczne są (dodatkowe) działania, by bardziej rozwinąć umiejętności i kwalifikacje pracowników przemysłu motoryzacyjnego potrzebne do zmiany strukturalnej.

1.8. EKES jest zdania, że wszelkie okresowe kary pieniężne przewidziane zarówno w istniejącym, jak i przekształconym rozporządzeniu należy wykorzystać do tego, by wesprzeć sektor i jego pracowników w przestawieniu się na produkty niskoemisyjne. Należy przeznaczyć dodatkowe środki finansowe, aby zagwarantować pracownikom dostęp do rynku pracy.

## 2. Wprowadzenie

2.1. W październiku 2014 r. szefowie państw i rządów UE <sup>(1)</sup> ustanowili wiążący cel zmniejszenia do 2030 r. emisji generowanych przez całą gospodarkę UE o co najmniej 40 % w stosunku do poziomu z 1990 r. Cel ten opiera się na globalnych prognozach, które są zgodne ze średnioterminowym harmonogramem określonym w porozumieniu klimatycznym z Paryża (COP 21) <sup>(2)</sup>. Wiele krajów podejmuje obecnie działania na rzecz niskoemisyjnego transportu, między innymi w formie norm dotyczących pojazdów, często w powiązaniu ze środkami na rzecz poprawy jakości powietrza.

2.2. W opublikowanej w czerwcu 2016 r. strategii europejskiej na rzecz mobilności niskoemisyjnej <sup>(3)</sup> wytyczono cel, by emisja gazów cieplarnianych pochodzących z transportu do 2050 r. została zmniejszona o co najmniej 60 % w porównaniu z 1990 r., a następnie dalej konsekwentnie ograniczana aż do poziomu zerowego. W ramach strategii wyjaśniono, że należy zwiększyć wykorzystanie niskoemisyjnych/- bezemisyjnych pojazdów, by do 2030 r. osiągnąć ich znaczący udział w rynku i w ramach długotrwałego procesu konsekwentnie dążyć do mobilności bezemisyjnej w UE.

2.3. Pierwszym krokiem była strategia stanowiąca część pakietu legislacyjnego przedłożonego w maju 2017 r. <sup>(4)</sup>, która została wdrożona wraz z komunikatem opublikowanym w maju 2017 r. pt. „Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich” <sup>(5)</sup>.

2.3.1. Celem komunikatu jest zwiększenie bezpieczeństwa transportu, promowanie bardziej sprawiedliwych systemów poboru opłat drogowych, zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>, zanieczyszczenia powietrza i zagęszczenia ruchu, ograniczenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, zwalczanie nielegalnego zatrudnienia i zapewnienie godziwych warunków i czasu odpoczynku dla pracowników.

2.3.2. W komunikacie uściślono, że UE pragnie opracowywać, oferować i produkować najlepsze niskoemisyjne, oparte na sieci i zautomatyzowane rozwiązania w zakresie mobilności, urządzenia i pojazdy, a także dysponować najnowocześniejszą infrastrukturą pomocniczą. Podkreślono ponadto, że UE musi przyjąć na siebie wiodącą rolę w ukierunkowaniu ciągłych zmian w przemyśle motoryzacyjnym na całym świecie i oprzeć się na już poczynionych znaczących postępach.

2.4. Wniosek dotyczący rozporządzenia jest częścią bardziej kompleksowego pakietu w sprawie mobilności <sup>(6)</sup>, który obejmuje również środki po stronie popytu wspierające zawarte we wniosku środki po stronie podaży. Za pomocą dyrektywy 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego należałoby promować rynek czystych i energooszczędnych pojazdów. Dzięki proponowanej zmianie dyrektywa <sup>(7)</sup> obejmuje wszystkie odnośne praktyki w zakresie zamówień publicznych i przekazuje jasne, długoterminowe sygnały rynkowe. Ponadto upraszcza zastosowanie postanowień i zapewnia ich skuteczne wykorzystanie. Co więcej, powinna ona zwiększyć wkład sektora transportu w zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> i zanieczyszczeń powietrza, a także przyczynić się do konkurencyjności i wzrostu sektora.

<sup>(1)</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 24 października 2014 r.

<sup>(2)</sup> [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 95; Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 181; Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 188; Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 195.

<sup>(5)</sup> COM(2017) 283 final.

<sup>(6)</sup> COM(2017) 675 final, COM(2017) 647 final, COM(2017) 648 final, COM(2017) 652 final, COM(2017) 653 final.

<sup>(7)</sup> COM(2017) 653 final.

### 3. Wniosek dotyczący rozporządzenia <sup>(8)</sup>

3.1. Za pomocą wniosku dotyczącego rozporządzenia Komisja pragnie osiągnąć cele wytyczone w porozumieniu paryskim, obniżyć koszty paliwa dla użytkowników, podnieść konkurencyjność przemysłu motoryzacyjnego i stworzyć dodatkowe miejsca pracy. Proces obniżenia emisyjności, zwłaszcza za pomocą alternatywnych źródeł napędu, jest opisywany jako nieodwracalny.

3.2. Komisja oczekuje, że w latach 2020–2030 wniosek doprowadzi do obniżenia emisji CO<sub>2</sub> o około 170 mln ton i tym samym do poprawy jakości powietrza. Do 2030 r. produkt krajowy brutto powinien wzrosnąć do 6,8 mld EUR i powstać powinno 70 tys. dodatkowych miejsc pracy.

3.3. Komisja oczekuje, że średnia oszczędność kosztów przy zakupie nowego pojazdu przez użytkowników będzie wynosić od 600 EUR w 2025 r. do 1 500 EUR w 2030 r. (w odniesieniu do cyklu życia pojazdu). W całej Unii oszczędności kosztów paliwa powinny wynosić 18 mld EUR rocznie, co oznacza łącznie 380 mln ton ropy naftowej w latach 2020–2040.

3.4. Kluczowymi elementami wniosku Komisji dotyczącego obniżenia emisji CO<sub>2</sub> z pojazdów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych są:

3.4.1. Dalsze obniżenie do 2030 r. wartości docelowych CO<sub>2</sub> o 30 % na podstawie celów na 2021 r. wynoszących 95 g/km dla samochodów osobowych oraz 147 g/km dla nowych lekkich samochodów użytkowych (nowy europejski cykl jezdny). Celem pośrednim powinno być obniżenie wartości docelowych CO<sub>2</sub> o 15 %, by móc jak najszybciej osiągnąć ogólny cel (w tym również bezpieczeństwo inwestorów przemysłowych).

3.4.2. Od 2021 r. poziomy emisji będą się opierać na nowym europejskim cyklu jezdny (Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure), który obowiązuje od 1 września 2017 r. Ze względu na zmianę cyklu badania cele na 2025 i 2030 r. są podane w wartościach procentowych.

3.4.3. Plan został zasadniczo sformułowany w sposób otwarty na nowe technologie. Wprowadza się rozróżnienie między pojazdami, które nie emitują żadnych emisji (*zero-emission vehicles* – ZEV) a pojazdami, które odpowiadają za mniej niż 50 g CO<sub>2</sub>/km (*low-emission vehicles* – LEV), czyli głównie takimi, które oprócz napędu przez silnik spalinowy mają również napęd elektryczny (*plug-in Hybride* – PHEV). Dla obu rodzajów pojazdów przewiduje się wartość odniesienia w wysokości 15 % do 2025 r. oraz 30 % do 2030 r. Producenci, którzy przekraczają tę minimalną wartość odniesienia, otrzymują premię od wartości docelowej wyznaczonej przez producenta w wysokości nie więcej niż 5 g/km. Przy ustalaniu tej wartości uwzględnia się wyniki w zakresie emisji pojazdów, przy czym pojazdy bezemisyjne (*zero-emission vehicles*) mają wyższą ocenę od pojazdów o niskiej emisji (*low-emission vehicles*). Nie przewiduje się systemu kar.

3.5. Uwzględniane są ponadto tzw. ekoinnowacje (do 7 g CO<sub>2</sub>/km), których nie odzwierciedlają oficjalne procedury badania. Zmianę tej szczególnej procedury przewidziano na 2025 r. Od 2025 r. po raz pierwszy jako ekoinnowacje będą traktowane bardziej energooszczędne klimatyzatory.

3.6. Za przekroczenie wyznaczonych przez producenta wartości (pośrednich) przewiduje się karę w wysokości 95 EUR na g CO<sub>2</sub>/km i pojazd. Monitorowanie emisji CO<sub>2</sub> nowo dopuszczonych pojazdów odbywa się za pośrednictwem Europejskiej Agencji Środowiska. Producenci, którzy odpowiadają za rejestrację do 1 000 nowych pojazdów rocznie, zostali wyłączeni z zakresu zastosowania rozporządzenia.

3.7. W uzupełnieniu do projektu rozporządzenia wymienia się wiele komplementarnych działań, inicjatyw i priorytetów programu. Należy w tym kontekście podkreślić notę informacyjną „Driving Clean Mobility: Europe that defends its industry and workers”. W tym względzie Komisja zauważa, że w latach 2007–2015 zainwestowano 375 mln EUR w badania nad akumulatorami. W latach 2018–2020 dalsze 200 mln EUR powinno zostać przeznaczonych z programu „Horyzont 2020”. Konieczne jest szczególnie promowanie następczej generacji akumulatorów, a na początku 2018 r. trzeba przedłożyć plan działania dotyczący europejskiego sojuszu na rzecz wspierania produkcji akumulatorów. Celem jest ułożenie całego łańcucha wartości produkcji akumulatorów w Europie <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Rozdział ten opiera się na dokumentach COM(2017) 676 final oraz *Proposal for post2020 CO<sub>2</sub> targets for cars and vans* ([https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal_en)).

<sup>(9)</sup> Komisja Europejska: *Drive Clean Mobility, Europe that defends its industry and workers*.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. Zasadniczo EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji jako wyważony kompromis między różnymi celami. Wniosek jest istotnym krokiem na drodze do mobilności neutralnej dla klimatu, a jednocześnie umożliwia promowanie innowacyjności europejskiego przemysłu motoryzacyjnego, tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy oraz stopniowe przestawienie się na nowe struktury produkcji z uwzględnieniem sfery społecznej. Ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> o 30 % odpowiada celowi sektora nieobjętego systemem handlu uprawnieniami do emisji, ujętemu w planie działań na rzecz klimatu 2030.

4.2. Za pomocą wniosku UE proponuje nowy rozdział w zakresie mobilności, który wydaje się również coraz bardziej akceptowany przez obywateli. Tę zmianę mentalności obywateli trzeba postrzegać również w związku z aferą Volkswagena. Do tego dochodzą również odmienne zachowania związane z mobilnością, rozwój transportu publicznego i także dążenie do rozwinięcia i wdrożenia całościowych i zintegrowanych koncepcji transportu.

4.3. EKES uważa, że cel obniżenia emisji do 2025 r. o 15 % w stosunku do poziomu z 2021 r. jest bardzo ambitny. Wymaga to takich zmian do silników spalinowych, które są obecnie na granicy możliwości technicznych. Dotyczy to szczególnie lekkich pojazdów użytkowych z dłuższym cyklem produkcji i rozwoju. Dlatego w 2024 r. trzeba dokonać przeglądu, na podstawie którego zostanie podjęta decyzja, czy cele na 2030 r. mają być utrzymane czy też zdefiniowane na nowo. Przy aktualnych tendencjach wchodzenia na rynek pojazdów ZEV, LEV i PHEV cel pośredni wydaje się być ambitny, lecz mimo to osiągalny.

4.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem przepis uzupełniający mówiący, że należy zaostrzyć nadzór rynku za pomocą pomiaru i kontroli parametru realnego zapotrzebowania na paliwo na podstawie zobowiązania producenta do instalowania w nowych pojazdach standardowych urządzeń. Te zebrane dane zostaną udostępnione w celu monitorowania nie tylko producentom, lecz również niezależnym stronom trzecim. Mogłoby to być funkcjonalnym odpowiednikiem pomiaru emisji w rzeczywistych warunkach eksploatacji, którego nie można przeprowadzić z powodu porównywalności wyników badania.

4.5. EKES odnotowuje, że pomimo licznych zalet podejścia nastawionego na emisję spalin, wybranego w projekcie rozporządzenia, jego przydatność jest nadal ograniczona. Na przykład na emisje CO<sub>2</sub>, powstające przy produkcji pojazdów, akumulatorów i energii elektrycznej, wpływają również liczba pokonanych kilometrów i styl jazdy. EKES wskazuje ponadto, że inne środki transportu – na przykład mający się nasilić ruch lotniczy – mogą udaremnić starania w zakresie rozwoju technologicznego pojazdów.

4.6. EKES wskazuje na swoje prace dotyczące zmiany strukturalnej przemysłu motoryzacyjnego w kierunku alternatywnych (zielonych) układów napędowych, cyfryzacji i połączenia w sieć, a także autonomicznej jazdy, które mogą stanowić zagrożenie dla zatrudnienia i na których podstawie można by określić tendencje dotyczące nowych kwalifikacji. Zaleca zatem, by Komisja Europejska opracowała na przykład ramy prawne i regulacyjne, które pozwolą na szybkie zastosowanie systemów wsparcia w procesie restrukturyzacji<sup>(10)</sup>. W pierwszej kolejności trzeba wziąć pod uwagę fundusze strukturalne UE, np. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji lub Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Możliwe są także projekty na wzór Airbusa.

4.7. W europejskim przemyśle motoryzacyjnym zatrudnionych jest bezpośrednio przy produkcji pojazdów ok. 2,3 mln osób, co stanowi 8 % całego łańcucha wartości. W tym wysoce innowacyjnym sektorze mającym 20-procentowy udział w finansowaniu badań przemysłowych w Europie zatrudnionych jest pośrednio 10 mln pracowników.

4.8. UE jest jednym z największych światowych producentów pojazdów silnikowych i największym prywatnym inwestorem w dziedzinie badań i rozwoju. Przemysł ten jest również światowym liderem m.in. w zakresie innowacji produktowych, technologii produkcyjnych, wysokiej jakości projektowania i alternatywnych systemów napędowych. W rezultacie w 2016 r. co czwarty na świecie samochód osobowy został wyprodukowany w europejskich zakładach montażowych, a sektor motoryzacyjny wytwarza 4 % europejskiego PKB<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Raport informacyjny CCMI/148, pkt 1.5.

<sup>(11)</sup> Raport informacyjny CCMI/148, pkt 2.1.

4.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji oraz zamierzenie, by społecznie kształtować transformację sektora motoryzacyjnego. Przejście strukturalne na alternatywne źródła napędu – wraz z cyfryzacją, autonomiczną jazdą itd. – będzie wiązać się ze znacznym przekształceniem łańcuchów wartości przemysłu motoryzacyjnego. Z jednej strony pojawia się pytanie, które komponenty są wytwarzane przez samego producenta, a które kupowane. Do tej pory wartość dodana e-komponentów była przede wszystkim sprawą dostawcy, przy czym w sektorze ogniw akumulatora dominują wciąż producenci azjatyccy. Dlatego też EKES przyjmuje z zadowoleniem stanowisko Komisji w sprawie ulokowania łańcucha wartości mobilności elektrycznej w Europie (zob. punkt 3.7 dotyczący sojuszu UE na rzecz wspierania produkcji akumulatorów). Kwestią otwartą jest wciąż, jak z technologicznego punktu widzenia będzie wyglądać następną generacja ogniw akumulatora i jak rozwijać się będzie na przestrzeni czasu stosunek jakości do ceny. W tym względzie EKES zaleca Komisji stałe monitorowanie rozwoju sytuacji.

4.9.1. Pożądane przestawienie się z klasycznego mechanizmu napędowego w postaci silnika spalinowego na alternatywne mechanizmy napędowe niesie ze sobą zmiany strukturalne. Tradycyjną produkcję trzeba zastąpić znacznie zmienionymi lub nowymi produkcjami. W wypadku czysto elektrycznych pojazdów dotyczy to zwłaszcza silnika spalinowego, skomplikowanych przekładni, instalacji wydechowych itd. Do tego dochodzą silnik elektryczny i akumulator, w tym produkcja ogniw akumulatora. Poszczególne komponenty mają wyraźnie różny udział w wartości dodanej produkcji pojazdów i tym samym wpływ na zatrudnienie i wymogi dotyczące kwalifikacji.

4.9.2. W jednym swym badaniu FEV<sup>(12)</sup> dochodzi do wniosku, że koszty produkcji aut elektrycznych – stworzonych z myślą o klasie średniej – wynoszą około 16 500 EUR. Istotnymi komponentami są e-silniki (800 EUR), energoelektronika (1 400 EUR) oraz akumulator (6 600 EUR). W przypadku samego akumulatora, który składa się na 40 % kosztów, 70 % przypada na produkcję ogniw. Pojazdy elektryczne są wyraźnie mniej złożone, a ich produkcja wymaga w dużym stopniu zmiany kwalifikacji pracowników w takich dziedzinach jak elektrotechnika/elektronika, elektrochemia, technika powlekania, zarządzanie temperaturą, technika sterowania i kontroli w obszarze inżynierii, oboznania z technologią wysokowoltową i zasadami elektryczności, a także zachowaniami tworzyw sztucznych itd. podczas montażu i naprawy.

4.9.3. Choć Komisja zakłada pozytywne efekty dla zatrudnienia, istnieją także zagrożenia. Instytut Fraunhofer IAO w bieżącym badaniu<sup>(13)</sup> analizuje ilościowy wpływ na zatrudnienie, jaki miałyby scenariusz zakładający, że do 2030 r. udział pojazdów o napędzie elektrycznym (EV) wynosić będzie 25 %, zaś pojazdów hybrydowych (PHEV) 15 %, co zasadniczo odpowiada założeniom wniosku Komisji. Pierwsze wyniki pokazują, że w najkorzystniejszym przypadku do 2030 r. skutek zmian technologicznych utracono by około 10–12 % miejsc pracy w produkcji mechanizmu napędowego. W samych Niemczech oznaczałoby to utratę od 25 tys. do 30 tys. miejsc pracy. Przy tym im mniejszy byłby faktyczny udział pojazdów PHEV, tym bardziej odczuwalny negatywny efekt na zatrudnienie – przy udziale pojazdów PHEV wynoszącym 5 % przewidywana utrata miejsc pracy wynosi od 15 do 18 %. Takie samo przełożenie miałyby przyspieszone odejście od technologii dieslowej, która właśnie ze względu na wyższy stopień złożoności podzespołów wykazuje o 30–40 % wyższe zapotrzebowanie na zatrudnienie, niż ma to miejsce w przypadku produkcji części do silnika benzynowego. Jednocześnie dodatkowym zagrożeniem dla miejsc pracy stają się skutki cyfryzacji i nasilonego przenoszenia produkcji w wielu regionach świata.

4.9.4. Zasadniczo należy oczekiwać, że to negatywne oddziaływanie nie będzie występowało równomiernie ani pod względem czasowym, ani geograficznym. Producenci ostateczni i duzi dostawcy dzięki innowacjom i nowym modelom biznesowym są w stanie lepiej reagować na zachodzące zmiany niż mali, wysoce wyspecjalizowani dostawcy podzespołów. Poza tym miejsca pracy związane z nowymi technologiami i usługami będą zlokalizowane raczej w dużych ośrodkach miejskich, a w mniejszym stopniu w regionach od nich oddalonych. Trzeba uwzględnić ten aspekt przy opracowywaniu odpowiednich programów ramowych.

4.9.5. Od szybkości tych zmian strukturalnych zależy to, czy będą one zagrożeniem dla miejsc pracy i zatrudnienia. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji, który przyczynia się do zwiększenia pewności inwestorów dla przemysłu i umożliwia mu już teraz przygotowanie i rozpoczęcie zmiany strukturalnej. EKES wzywa Komisję, by wsparła wprowadzanie tej zmiany odpowiednią polityką przemysłową, tak by uniknąć wstrząsów dla zatrudnionych. Zasadnicze znaczenie mają dialog trójstronny i dwustronny.

<sup>(12)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung/FAZ z 16 grudnia 2016 r. (FEV, Forschungsgesellschaft für Energietechnik und Verbrennungsmotoren [Ośrodek Badań nad Techniką Energetyczną i Silnikami Spalinowymi]).

<sup>(13)</sup> Badanie instytutu Fraunhofer IAO z 2017 r.: „ELAB 2.0 – Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung” [Wpływ elektryfikacji pojazdów na zatrudnienie], Stuttgart (tymczasowe wyniki).

4.9.6. EKES stwierdza, że choć wciąż w niewielkim zakresie, poczynione zostały pierwsze kroki, gdyż niektórzy producenci zapowiedzieli już dodatkowe modele pojazdów elektrycznych do 2025 r. i ich planowany udział we wszystkich nowo dopuszczanych modelach samochodów.

4.10. By w sposób długofalowy wesprzeć wyważoną regionalnie dekarbonizację sektora transportu, Komisja planuje przeznaczenie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” 800 mln EUR na wprowadzenie interoperacyjnych stacji ładowania. Powinny temu towarzyszyć znaczne dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne (obecnie w UE działa 200 tys. stacji ładowania, podczas gdy potrzebnych jest 800 tys.). Kolejnych 200 mln EUR przeznaczonych zostanie na tworzenie partnerstwa publiczno-prywatnego w celu opracowania akumulatorów następnej generacji. Wreszcie Komisja pragnie promować wprowadzenie alternatywnych mechanizmów napędowych za pomocą celów wytyczonych dla organów publicznych, by lepiej niż dotąd w zamówieniach publicznych uwzględniać pojazdy bezemisyjne i pojazdy o niskiej emisji.

4.11. EKES jest zdania, że ewentualne okresowe kary pieniężne przewidziane zarówno w istniejącym, jak i przekształconym rozporządzeniu należy wykorzystać do tego, by wesprzeć sektor i jego pracowników w przestawieniu się na produkty niskoemisyjne. Obecnie jedynie mała część producentów samochodów jest na dobrej drodze, by osiągnąć cele obniżenia emisji na 2021 r.

4.12. O ile mniejsza zależność od importu ropy jest pozytywnym faktem, powstać mogą nowe rodzaje zależności, takie jak dostęp do surowców (litu, kobaltu i niklu z obszarów oddalonych). EKES liczy też na to, że zagwarantowane będzie wystarczające zasilanie energią elektryczną z odnawialnych źródeł energii.

#### 4.13. Przegląd śródkresowy rozporządzenia

4.13.1. W 2024 r. Komisja dokona przeglądu śródkresowego rozporządzenia, by zbadać, czy obrana droga jest skuteczna.

4.13.2. Ze względu na to, że z obecnej perspektywy nie można oszacować jeszcze ilościowo zmiany strukturalnej z silnika spalinowego na alternatywne źródła napędu, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, w jaki sposób do 2024 r. rozwinie się rynek alternatywnych źródeł napędu, a także, w jakim zakresie rozbudowane zostaną stacje ładowania (jako warunek ograniczający) oraz zmodyfikowane i zmodernizowane systemy elektroenergetyczne, by sprostać zauważalnemu dodatkowemu wzrostowi odbioru.

4.13.3. EKES oczekuje, że analiza dotychczasowych postępów umożliwi rozpoznanie, co uczyniono w zakresie nabywania kwalifikacji, przekwalifikowania i kształcenia pracowników. W jakich dziedzinach istnieje potrzeba merytorycznych (dodatkowych) działań, by dalej rozwinąć kompetencje i kwalifikacje pracowników przemysłu motoryzacyjnego z myślą o zmianie strukturalnej? W jakim stopniu planowane działania (zob. rada ds. umiejętności w dziedzinie motoryzacji) przyczyniają się do wprowadzenia zmian dotyczących kwalifikacji? W tym kontekście EKES uważa, że dalsze rozwijanie trójstronnego dialogu poświęconego polityce przemysłowej jest przede wszystkim zadaniem związków zawodowych tego sektora. Ponadto należy udostępnić niezbędne środki, aby umożliwić pracownikom dalsze funkcjonowanie na rynku pracy.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę 2009/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylającą dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady”**

[COM(2017) 637 final]

(2018/C 227/08)

Sprawozdawcy: **Christophe LEFÈVRE**

**Jorge PEGADO LIZ**

**Lech PILAWSKI**

Wniosek o konsultację	Rada Europejska, 17.11.2017 Parlament Europejski, 13.11.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	160/5/13

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Różnice w prawie umów między poszczególnymi państwami członkowskimi nie zachęcają konsumentów do zakupów w innych państwach UE.

1.2. Z drugiej strony zaufanie przedsiębiorców do sprzedaży transgranicznej wciąż się nie poprawia. Według ostatniego ogólnounijnego badania 58 % wszystkich detalistów z UE twierdzi, że czuje się pewnie, prowadząc sprzedaż przez internet; jednak tylko 28 % czuje się pewnie, prowadząc sprzedaż przez internet do innych państw UE<sup>(1)</sup>.

1.3. Stanowiska przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na temat wniosków przedłożonych przez Komisję w 2015 r.<sup>(2)</sup> w odniesieniu do internetowej sprzedaży towarów i sprzedaży przy fizycznej obecności stron pokazały, że – jak to już ujął EKES w swojej opinii na temat tych wniosków<sup>(3)</sup> – przepisy mające zastosowanie do sprzedaży towarów powinny być takie same niezależnie od kanału sprzedaży.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje więc poszerzenie zakresu omawianego zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zawieranych przez internet, tak aby objąć nim sprzedaż przy fizycznej obecności stron.

1.5. EKES wzywa jednak Komisję do uwzględnienia we wniosku pewnych zaleceń, w tym:

a) wniosek nie powinien prowadzić do ograniczenia okresu gwarancji w niektórych państwach członkowskich ani do tworzenia hierarchii praw;

<sup>(1)</sup> Zgodnie z analizą przeprowadzoną w ramach kontroli sprawności prawa konsumenckiego i marketingowego w UE, 46 % detalistów korzystających z kanałów sprzedaży na odległość jest zdania, że koszty związane z przestrzeganiem różnych zasad ochrony konsumentów i prawa umów stanowią poważną przeszkodę w sprzedaży transgranicznej. Zdaniem 72 % konsumentów różnice w prawach konsumentów w przypadku produktów wadliwych mają bardzo istotne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o zakupie w innym kraju UE, w fizycznej obecności.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 634 final i COM(2015) 635 final.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57.

- b) odstąpienie od bezwzględnie wiążącego charakteru dyrektywy w drodze zwykłego porozumienia między umawiającymi się stronami powinno być możliwe jedynie wówczas, gdy takie porozumienie gwarantuje autonomię i skuteczną ochronę konsumentów;
- c) wniosek powinien umożliwiać konsumentom bezpośrednie występowanie jako strona postępowania sądowego przeciwko producentowi;
- d) do przepisów dyrektywy należy włączyć kryterium trwałości (kwestia zapasów części zamiennych);
- e) wniosek powinien zawierać przepisy dotyczące przedłużenia gwarancji związanego z okresem niedostępności produktu podczas naprawy lub niedostępności usług;
- f) wniosek powinien dokładniej określać zasady dotyczące bezpieczeństwa platform płatniczych lub współodpowiedzialności platform zakupowych (Marketplace) w przypadku oszustwa lub realizacji gwarancji;
- g) producent i sprzedawca powinni być współodpowiedzialni w przypadku, gdy konsument wybiera naprawę lub wymianę towaru, bez uszczerbku dla przewidzianego już w art. 16 prawa regresu i z zastrzeżeniem wezwania skierowanego uprzednio do sprzedawcy;
- h) należy jaśniej określić powiązanie między przepisami dotyczącymi terminu 14 dni na zwrot towarów i na zwrot pieniędzy.

1.6. Wreszcie, EKES zwraca się do Komisji o uwzględnienie uwag zawartych w niniejszej opinii.

## 2. Przedmiot i historia zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy

### 2.1. Przedmiot zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy

2.1.1. Celem zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>(4)</sup> jest poszerzenie zakresu wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zawieranych przez internet lub w inny sposób na odległość, tak aby objąć nim również sprzedaż przy fizycznej obecności stron.

2.1.2. Powinien on zatem ułatwić szybkie postępy w dziedzinie, która jest głównym elementem strategii jednolitego rynku, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2016 r.

2.1.3. Zmieniony wniosek ma zastosowanie do wszystkich rodzajów sprzedaży, a zatem skuteczniej zmierza do osiągnięcia tego samego celu co poprzednie wnioski<sup>(5)</sup>: zawiera odpowiedź na niepewność i negatywne skutki wynikające z krajowych różnic w prawie umów.

2.1.4. Zmieniony wniosek uzupełnia szereg obowiązujących już w UE aktów prawnych o charakterze horyzontalnym lub sektorowym<sup>(6)</sup>, a także omawianych obecnie wniosków ustawodawczych, i jest z nimi zgodny.

### 2.2. Krótkie streszczenie uprzednich wniosków dotyczących dyrektyw<sup>(7)</sup>

2.2.1. W swoich poprzednich wnioskach Komisja uzasadniała decyzję o przyjęciu dwóch instrumentów legislacyjnych, twierdząc, że specyfika treści cyfrowych wymaga odmiennych zasad od tych mających zastosowanie do innych produktów.

2.2.2. Dzięki tym dwóm wnioskom Komisja miała zamiar osiągnąć pięć celów:

- a) zmniejszenie kosztów wynikających z różnic między umowami;
- b) pewność prawa dla przedsiębiorstw;

<sup>(4)</sup> COM(2015) 635 final.

<sup>(5)</sup> COM(2015) 634 final i COM(2015) 635 final. Opinia EKES-u (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57).

<sup>(6)</sup> Zob. w szczególności dyrektywa 2011/83/UE oraz rozporządzenia (UE) nr 1215/2012 i (WE) nr 593/2008.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 final i COM(2015) 635 final.

- c) wspieranie transgranicznych zakupów przez internet w UE;
- d) zmniejszenie szkód poniesionych w wyniku zakupu wadliwych treści cyfrowych;
- e) ogólna równowaga między interesami konsumentów i przedsiębiorstw oraz poprawa życia codziennego.

2.2.3. Zdaniem Komisji jej wnioski stworzyłyby odpowiednią równowagę między wysokim poziomem ochrony konsumentów w UE a znacznie większymi możliwościami prowadzenia działalności gospodarczej.

### 2.3. *Opinia EKES-u w sprawie początkowych wniosków* <sup>(8)</sup>

2.3.1. W swojej opinii z 27 kwietnia 2016 r. EKES skrytykował decyzję o przedłożeniu dwóch dyrektyw zamiast jednej; w ten sposób Komisja ustanawiała odmienne traktowanie sprzedaży towarów w internecie i poza nim, powodując brak czytelności dla konsumentów i przedsiębiorców w zakresie transpozycji do prawa krajowego.

2.3.2. Zwrócił też uwagę na brak odpowiedzi na szereg kwestii, które jego zdaniem koniecznie należało zharmonizować: zdolność nieletnich do zawierania umów w środowisku cyfrowym, definicja kategorii nieuczciwych warunków umów specyficznych dla umów zawieranych w internecie, które nie zostały przewidziane w dyrektywie 93/13/EWG, nowa praktyka korzystania z przycisku „zapłać teraz” (*pay now*) oraz włączenie standardowej klauzuli dotyczącej współregulacji.

2.3.3. EKES zwracał wreszcie uwagę, że w swych opiniach na temat praw konsumentów w środowisku cyfrowym stale utrzymywał ogólne założenie, zgodnie z którym prawa uznawane podczas sprzedaży przy fizycznej obecności stron powinny być spójne z kontekstem sprzedaży w internecie lub na odległość bez względu na rodzaj transakcji cyfrowych. Celem zawsze powinno być wzmocnienie a nie osłabienie tych praw.

2.3.4. Stanowiska Parlamentu Europejskiego i Rady wyrażone podczas omawiania przedmiotowych wniosków potwierdziły stanowisko EKES-u w odniesieniu do konieczności uniknięcia rozdrobnienia prawnego.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. Zmieniony wniosek Komisji zawiera szereg propozycji i rozwiązań, które są spójne z wcześniejszymi stanowiskami EKES-u, jak na przykład wspomniany wyżej jednolity system sprzedaży towarów w internecie i poza nim.

3.2. Komitet zgadza się także z innymi zmianami wprowadzanymi nowym wnioskiem. Dotyczy to w szczególności:

- a) art. 2 – wprowadzenie pojęcia „producent” i wyjaśnienie dotyczące „nieodpłatnej” wymiany towaru;
- b) art. 8 – ustanowienie okresu domniemania braku zgodności równego okresowi gwarancji, ponieważ w przeciwnej sytuacji ograniczono by w praktyce okres gwarancji prawnej ze względu na to, że konsument w większości przypadków nie ma możliwości udowodnienia niezgodności towaru;
- c) wielu ulepszeń i wyjaśnień dotyczących użytej terminologii prawnej.

3.3. Z drugiej strony EKES uważa, że przewidziana w art. 18 wniosku możliwość odstąpienia od bezwzględnie wiążącego charakteru dyrektywy w drodze zwykłego porozumienia między umawiającymi się stronami powinna istnieć jedynie wówczas, gdy takie porozumienie pozwala gwarantować skuteczną ochronę i samodzielność decyzji konsumentów.

3.4. Ponadto EKES uważa, że zmieniony wniosek powinien:

- a) zawierać przepisy umożliwiające konsumentowi bezpośrednie występowanie jako strona postępowania sądowego przeciwko producentowi w przypadku braku zgodności towarów z umową, jak jest to wymagane w przepisach wielu państw członkowskich;

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57.



- b) ujmować w przepisach kryterium trwałości, o co EKES wielokrotnie wnosił w swoich opiniach<sup>(9)</sup>;
- c) przewidywać maksymalny czas trwania naprawy<sup>(10)</sup> zgodnie z dobrymi praktykami zawodowymi;
- d) zobowiązywać producentów, by utrzymywali odpowiednie zapasy części zamiennych przez średni okres życia produktu, jak ma to miejsce w wielu ustawodawstwach krajowych<sup>(11)</sup>;
- e) włączyć inne gwarancje oferowane przez sprzedawcę towarów i usług (marka/producent/ubezpieczenie sprzętu itp.);
- f) włączyć do obowiązkowej treści oświadczenia gwarancyjnego szczegółowe informacje na temat odpłatnego lub nieodpłatnego charakteru, opłat i formy płatności;
- g) stanowić, że w przypadku przeniesienia własności towaru lub usługi oraz w normalnych warunkach użytkowania prawa wynikające z gwarancji są w całości przenoszone;
- h) przewidywać bezpośrednią i solidarną odpowiedzialność producenta i sprzedawcy wobec konsumenta, w przypadku gdy konsument wybiera naprawę lub wymianę towaru, bez uszczerbku dla przewidzianego w art. 16 prawa regresu i z zastrzeżeniem wezwania skierowanego uprzednio do sprzedawcy;
- i) przewidywać solidarną odpowiedzialność platform internetowych, z wyłączeniem podmiotów będących jedynie pośrednikami, w przypadku gdy konsument nabył towary za pośrednictwem platformy zakupowej (Marketplace), bez uszczerbku dla prawa regresu.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Artykuł 1

4.1.1. EKES zapytuje, jakie motywy uzasadniają przewidziane w ust. 4 wyłączenie dotyczące umów w sprawie sprzedaży towarów używanych nabytych w drodze aukcji, gdy konsumenci mają możliwość osobistego uczestniczenia w sprzedaży.

##### 4.2. Artykuł 9

4.2.1. EKES przypomina swoje uwagi z poprzedniej opinii<sup>(12)</sup>, mając na uwadze, że ten wniosek i ograniczenie praw konsumentów, początkowo jedynie do prawa do naprawy lub wymiany, powoduje, że prawa konsumentów w niektórych państwach członkowskich są chronione w mniejszym stopniu niż w ramach obecnie obowiązujących przepisów.

4.2.2. Przepisy przewidziane w ust. 3 lit. b) i d) uzależniają też stosowanie tych przepisów od nieokreślonych pojęć. Termin „niemożliwe” zależy bowiem od uznania sprzedawcy, zatem wskazane byłoby zastąpić go wyrażeniem „niemożliwe ze względów technologicznych”.

##### 4.3. Artykuł 10

4.3.1. EKES zaleca, by przewidziany w ust. 1 wyjątek podlegał takim samym warunkom, wymienionym już w punkcie 3.3.

##### 4.4. Artykuł 11

4.4.1. EKES po raz kolejny stwierdza, że prawo do naprawy lub wymiany towaru jest ograniczone oceną sprzedawcy, czy w pewnej konkretnej i indywidualnej sytuacji, uwzględniając wszystkie okoliczności, wykonywanie jednego z tych praw nakłada na niego nieproporcjonalne koszty.

##### 4.5. Artykuł 13

4.5.1. EKES uważa, że należy jaśniej określić powiązanie między przepisami dotyczącymi terminu 14 dni na zwrot towarów i na zwrot pieniędzy.

4.5.2. EKES stawia sobie pytanie, czy postanowienie zawarte w lit. d) tego artykułu stosuje się tylko do utraty i zniszczenia towarów, jak wydaje się, że powinno to mieć miejsce.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57 (pkt 4.2.5.4).

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57 (pkt 4.2.5.7).

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57 (pkt 4.2.5.7).

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2017, s. 57.

#### 4.6. Artykuł 14

4.6.1. EKES wzywa do utrzymania dłuższego okresu gwarancji obowiązującego w niektórych państwach członkowskich, ponieważ w przeciwnym przypadku stanowiłoby to krok wstecz w odniesieniu do praw konsumentów w tych państwach członkowskich.

Bruksela, dnia 15 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego); rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych); rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych); rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital; rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej; rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych; rozporządzenie (UE) 2015/760 w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych oraz rozporządzenie (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym”

[COM(2017) 536 final – 2017/0230 (COD)]

oraz

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplącalność II)”

[COM(2017) 537 final – 2017/0231 (COD)]

oraz

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego”

[COM(2017) 538 final – 2017/0232 (COD)]

(2018/C 227/09)

Sprawozdawca: **Daniel MAREELS**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, COM(2017) 538 final: 23.10.2017, COM(2017) 536 final: 22.11.2017 i COM(2017) 537 final: 29.11.2017 Parlament Europejski, COM(2017) 538 final: 26.10.2017, COM(2017) 536 final: 16.11.2017 i COM(2017) 537 final: 16.11.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	29.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania	156/0/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji dotyczące wzmocnienia nadzoru w obrębie unii rynków kapitałowych, której założenia w pełni popiera. Wnioski te stanowią nie tylko nowy i ważny krok w dążeniu do zwiększenia integracji i konwergencji poprzez zintegrowany nadzór w obrębie unii rynków kapitałowych, ale i przyczyniają się do realizacji większych celów.

1.2. Istotnie, w pierwszej kolejności wprowadzają nowe elementy podstawowe niezbędne do realizacji unii rynków kapitałowych w UE, której rychłe ustanowienie jest wysoko pożądane. Z kolei unia rynków kapitałowych, wraz z unią bankową, powinna przyczynić się do dalszego pogłębienia i ukończenia procesu tworzenia UGW. W kontekście globalnym powinny one przyczynić się także do wzmocnienia pozycji UE i państw członkowskich w zmieniającym się środowisku międzynarodowym.

1.3. Nie należy lekceważyć znaczenia sprawnie funkcjonującej unii rynków kapitałowych, ponieważ może ona mieć istotny wkład w transgraniczny udział sektora prywatnego w podziale ryzyka. To powinno zwiększyć odporność państw członkowskich na wstrząsy asymetryczne w czasach kryzysu. Aby osiągnąć ten cel, rynki te muszą być bezpieczne, stabilne i odporne. Lepiej zintegrowany nadzór, zarówno w wymiarze mikro-, jak i makroostrożnościowym, odgrywa w tym zakresie kluczową rolę.

1.4. W związku z tym sprawą niezwykle istotną i priorytetową jest dalsze przygotowywanie drogi dla liczniejszych transgranicznych operacji rynkowych, które powinny być prowadzone bez krajowych i innych ograniczeń, przeszkód i nierówności oraz przy niższych kosztach. Jednakowe warunki działania są niezbędne, a arbitraż regulacyjny nie powinien mieć miejsca. Przedsiębiorstwa muszą mieć możliwość skutecznego i łatwiejszego korzystania z finansowania przy mniejszych obciążeniach administracyjnych i niższych kosztach.

1.5. Konsumenci i inwestorzy muszą uzyskać większy i lepszy wybór, a zarazem lepszą ochronę. Komitet uważa, że większe zaufanie na rynkach powinno być celem wszystkich zainteresowanych stron, w tym organów nadzoru. Innym sposobem umożliwiającym pogłębienie tego zaufania jest dążenie do bardziej zrównoważonego finansowania zgodnie z działaniami i umowami międzynarodowymi. Powinno to również znaleźć odzwierciedlenie w nadzorze.

1.6. Nowe środowisko nadzorcze powinno charakteryzować się stałą troską o możliwie największą przejrzystość i pewność prawną dla wszystkich stron. Ważne jest znalezienie właściwej równowagi między uprawnieniami krajowych i europejskich organów nadzoru oraz, w miarę możliwości, uwzględnienie zasady pomocniczości i proporcjonalności, zwłaszcza teraz, na etapie budowy unii rynków kapitałowych, a także z uwagi na różnorodność podmiotów rynkowych, w szczególności małych przedsiębiorstw. Dotyczy to również działań lokalnych. Jednocześnie należy zapobiegać niejasnościom, nakładaniu się zakresów i innym sytuacjom w dziedzinie nadzoru, które uniemożliwiają lub poważnie utrudniają realizację unii.

1.7. Należy również mieć wzgląd na przyszłość, aby nowe osiągnięcia i nowoczesne technologie, takie jak technologie finansowe, mogły znaleźć prawidłowe i bezpieczne zastosowanie w środowisku finansowym przy zachowaniu równych warunków działania dla wszystkich podmiotów.

1.8. Przy opracowywaniu zintegrowanego nadzoru istotne jest dążenie do konwergencji i wzajemnej harmonizacji, a zgodnie z podejściem REFIT należy tego dokonywać, koncentrując się na skuteczności i wydajności. W tym kontekście przydatne byłoby wzmocnienie zdolności europejskich organów nadzoru do przeprowadzania własnych analiz oddziaływania. Należy również zwrócić baczną uwagę na kwestię kosztów. Gdy część kosztów obciąża bezpośrednio sektor prywatny, należy uwzględnić dyscyplinę budżetową i unikać powielania opłat. Ewentualne zmiany muszą być przeprowadzane w przejrzysty sposób, a w każdym wypadku wskazana jest odpowiednia kontrola nad całkowitymi środkami. W działania te należy we właściwy sposób włączyć sektor.

1.9. Podobnie jak obecnie, przyszłe kroki również powinny opierać się na dialogu i konsultacjach ze wszystkimi instytucjami i innymi zainteresowanymi stronami, a także na konsultacjach społecznych ze wszystkimi zainteresowanymi. Takie podejście jest bardzo ważne dla EKES-u, ponieważ w konkretnych sytuacjach umożliwia osiągnięcie najlepszych możliwych wyników opartych na jak najszerszym porozumieniu.

1.10. Przedłożone wnioski są znaczącym krokiem naprzód, ale nie stanowią punktu końcowego. Zdaniem EKES-u ważne jest dalsze dążenie do osiągnięcia ostatecznego celu, jakim jest wspólny organ nadzoru, jak stwierdzono w sprawozdaniu pięciu przewodniczących. Po wdrożeniu obecnych wniosków istotne będzie, aby prace odbywały się w sposób przemyślany i konsekwentny, zgodnie z tym, co zostało powiedziane powyżej.

1.11. EKES w pełni popiera propozycję przeniesienia niektórych uprawnień nadzorczych w zakresie ubezpieczeń z krajowych organów nadzoru na szczebel europejski, ponieważ przyczyni się to do większej konwergencji w dziedzinie nadzoru i stworzenia jednakowych warunków działania dla wszystkich uczestników rynku.

## 2. Kontekst <sup>(1)</sup>

2.1. W kontekście budowy unii rynków kapitałowych stwierdza się, że obecnie Europa dysponuje już spójnym systemem nadzoru nad sektorem bankowym poprzez jednolity mechanizm nadzorczy w ramach unii bankowej, w której uczestniczy 19 państw członkowskich, podczas gdy nadzór nad rynkami kapitałowymi w UE odbywa się, z nielicznymi wyjątkami, na szczeblu krajowym.

2.2. Oczywiście jest, że sytuacja ta jest niezgodna z zasadami leżącymi u podstaw unii rynków kapitałowych oraz unii bankowej. Nie należy zapominać, że cel, jakim jest integracja finansowa, przyniesie korzyści nie tylko UGW, ale i wszystkim państwom członkowskim.

2.3. Jako że ukończenie procesu tworzenia unii rynków kapitałowych stanowi priorytet obecnej Komisji Europejskiej, pilnym działaniem będzie dostosowanie nadzoru do zasad unii rynków kapitałowych oraz integracja finansowa w zmieniającym się środowisku. Działanie to zostało już ogłoszone w ostatnim przeglądzie śródkresowym unii rynków kapitałowych <sup>(2)</sup>.

2.4. W dniu 20 września 2017 r. Komisja przedstawiła komunikat <sup>(3)</sup> oraz trzy wnioski prawodawcze przewidujące zmiany w dwóch dyrektywach i dziewięciu rozporządzeniach <sup>(4)</sup>. Proponowane środki dotyczą wszystkich państw członkowskich.

2.5. Wnioski te mają na celu wzmocnienie i dalszą integrację obecnych ram nadzorczych UE, w szczególności w następujący sposób:

2.5.1. Poprzez lepszą koordynację nadzoru przez:

2.5.1.1. ukierunkowane wzmocnienie w całej UE nadzoru makroostrożnościowego sprawowanego przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego;

2.5.1.2. zwiększenie konwergencji w dziedzinie nadzoru przez wzmocnienie obecnych uprawnień europejskich organów nadzoru;

2.5.1.3. udoskonalenie procedur opracowywania wytycznych i zaleceń przez europejskie organy nadzoru w celu uwzględnienia znaczenia tych instrumentów;

2.5.1.4. umożliwienie Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych otrzymywanie danych transakcji bezpośrednio od uczestników rynku;

2.5.1.5. zwiększenie roli Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) w koordynowaniu zatwierdzania wewnętrznych modeli pomiaru ryzyka przez ubezpieczycieli i reasekuratorów.

2.5.2. Poprzez rozszerzenie bezpośrednich uprawnień nadzorczych ESMA:

<sup>(1)</sup> Niniejszy tekst powstał w oparciu o liczne publikacje oficjalne, w tym publikacje Rady i Komisji. Zob. m.in. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13447-2017-INIT/pl/pdf> i [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3308\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3308_en.htm).

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych, COM(2017) 292 final.

<sup>(3)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Wzmocnienie zintegrowanego nadzoru celem silniejszej unii rynków kapitałowych oraz integracji finansowej w zmieniającym się otoczeniu”, COM(2017) 542 final.

<sup>(4)</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision\\_en#reviewoftheesfs](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en#reviewoftheesfs).

2.5.2.1. Nowe obszary nadzoru nad rynkami kapitałowymi dotyczą w szczególności tych aspektów, w których nadzór bezpośredni może usunąć przeszkody transgraniczne i wspierać dalszą integrację rynku. Można to uznać za krok w kierunku wspólnego organu nadzoru.

2.5.3. Poprzez poprawę zarządzania organami nadzoru i ich finansowania:

2.5.3.1. W odniesieniu do struktury zarządzania wyróżnia się uprawnienia organów krajowych i europejskich organów nadzoru. Te pierwsze nadal będą wyznaczać ogólny kierunek i decydować o kwestiach regulacyjnych, natomiast te drugie będą podejmować decyzje dotyczące koordynacji praktyk nadzorczych w kontekście całej UE.

2.5.3.2. W odniesieniu do finansowania dąży się do dywersyfikacji. Celem jest, aby poza organami publicznymi również sektor i uczestnicy rynku byli zobligowani do wnoszenia części środków.

2.5.4. Poprzez wymóg, aby europejskie organy nadzoru podczas wykonywania działań w ramach swoich mandatów uwzględniały czynniki środowiskowe, społeczne i związane z zarządzaniem, jak również kwestie związane z technologią finansową:

2.5.4.1. w pierwszej fazie wzmocniona zostanie rola europejskich organów nadzoru w ocenie ryzyka środowiskowego, społecznego i związanego z zarządzaniem, aby osiągnąć długoterminową stabilność europejskiego sektora finansowego i korzyści dla zrównoważonej gospodarki<sup>(5)</sup>.

2.5.4.2. Co się zaś tyczy technologii finansowej, organy regulacyjne i organy nadzoru powinny mieć możliwość zapoznania się z tymi technologiami oraz opracowania nowych regulacji i zasad nadzoru, również w drodze współpracy z tymi przedsiębiorstwami<sup>(6)</sup>.

2.6. Ponadto opublikowano wniosek<sup>(7)</sup>, który przewiduje przekazanie europejskim organom nadzoru szeregu zadań nadzorczych pozostających obecnie w gestii właściwych organów krajowych. Dotyczą one głównie sektora ubezpieczeniowego.

2.6.1. W odniesieniu do ESMA zasadniczo dotyczy to przekazania uprawnień do wydawania zezwoleń dostawcom usług w zakresie udostępniania informacji i nadzoru nad tymi dostawcami, a także uprawnień do gromadzenia informacji w tym obszarze.

2.6.2. W przypadku EIOPA celem jest zwiększenie jego roli w konwergencji nadzoru nad wnioskami o stosowanie wewnętrznych modeli pomiaru ryzyka, jak również zmian dotyczących wymiany informacji na temat tych wniosków, możliwości wydawania odnośnych opinii, a także udziału w rozstrzygnięciu sporów między organami nadzoru.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, przedmiotowe wnioski Komisji wpisują się w szerszy kontekst tworzenia unii rynków kapitałowych, której ogromne znaczenie jest bezsporne. Pod tym względem EKES „zdecydowanie popiera unię rynków kapitałowych i ambitnie dąży do jej urzeczywistnienia”. Szybkie utworzenie unii rynków kapitałowych ma duże znaczenie<sup>(8)</sup>. Również Rada Europejska<sup>(9)</sup> i Parlament Europejski<sup>(10)</sup> regularnie wzywają do wysiłków na rzecz ukończenia procesu tworzenia unii rynków kapitałowych.

3.2. Zdaniem EKES-u unia rynków kapitałowych powinna wpisywać się w szerszy kontekst umacniania pozycji Europy w zmieniającym się środowisku globalnym, dalszego pogłębiania i ukończenia procesu tworzenia UGW oraz, co nie mniej ważne, dalszej integracji finansowej między wszystkimi państwami członkowskimi Unii.

<sup>(5)</sup> Plan działania zawierający środki regulacyjne zostanie opublikowany w 2018 r.

<sup>(6)</sup> Również w tym przypadku Komisja ogłosi plan działania w 2018 r.

<sup>(7)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącalność II), COM(2017) 537 final.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117, pkt 1.1.

<sup>(9)</sup> Konkluzje Rady Europejskiej (22–23 czerwca 2017 r.).

<sup>(10)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych. Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0268+0+DOC+XML+V0//PL>.

3.3. Dalsza integracja finansowa ma szczególne znaczenie, ponieważ ułatwia transgraniczny udział sektora prywatnego w podziale ryzyka. Jak pokazał ostatni kryzys, należy zwiększyć odporność państw członkowskich na wstrząsy asymetryczne w czasach kryzysu.

3.4. Ponadto „unia rynków kapitałowych może wnieść znaczący wkład w konsolidację ożywienia gospodarczego i tym samym przyczynić się do zapewnienia wzrostu gospodarczego, inwestycji i zatrudnienia. Będzie to z korzyścią zarówno dla poszczególnych państw członkowskich, jak i całej UE. [...] To z kolei powinno przyczynić się do zamierzonego zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i odporności zarówno systemu gospodarczego, jak i finansowego”<sup>(11)</sup>.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem obecne propozycje wzmocnienia i zintegrowania europejskiego mechanizmu nadzoru oraz wyraża satysfakcję, że szybko je opracowano. Teraz wyzwaniem jest ich wdrożenie. Warto też wspomnieć o innych wcześniejszych inicjatywach, które również przyczyniają się do realizacji tych założeń i które EKES również przyjął z zadowoleniem. Są to wnioski w sprawie bardziej zintegrowanego mechanizmu nadzoru dla kontrahentów centralnych<sup>(12)</sup> oraz w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)<sup>(13)</sup>, które przewidują istotną rolę dla EIOPA.

3.6. Jak już wskazano, „Komitet jest też zadowolony z tego, że nadzór zajmować będzie kluczowe miejsce w rozwoju unii rynków kapitałowych. **Nadzór na szczeblu europejskim ma do odegrania decydującą rolę, zarówno jeśli chodzi o bezpieczeństwo i stabilność, jak i o osiągnięcie zamierzonej integracji rynku oraz zniesienie przeszkód, utrudnień i nierówności na jednolitym rynku**”<sup>(14)</sup>. W ramach określonych powyżej cele te dotyczą sedna sprawy i dlatego muszą zawsze znajdować się na pierwszym planie.

3.7. Zdaniem EKES-u ważne jest, by proponowane przepisy bezpośrednio i konkretnie przyczyniały się do realizacji celów i miały pozytywny wpływ na wszystkie zainteresowane strony i wszystkie państwa członkowskie.

3.8. W tym kontekście EKES zgadza się z treścią komunikatu. Stwierdza się w nim, że „niezwykle ważne jest wzmocnienie potencjału Europejskich Urzędów Nadzoru w celu zapewnienia spójnego nadzoru oraz spójnego egzekwowania jednolitego zbioru przepisów. Będzie to działało na korzyść prawidłowego funkcjonowania rynków kapitałowych poprzez ograniczanie przeszkód dla inwestycji transgranicznych, uproszczenie otoczenia biznesowego oraz ograniczenie kosztów przestrzegania przepisów wynikających z rozbieżności we wdrażaniu przepisów, które to koszty są ponoszone przez przedsiębiorstwa działające w wymiarze transgranicznym. Z perspektywy inwestora spójny nadzór oraz jednolite egzekwowanie przepisów przyczynia się do wzmocnienia ochrony inwestorów oraz budowania zaufania do rynków kapitałowych”<sup>(15)</sup>. Do osiągnięcia tych celów niezbędne są porównywalne standardy nadzoru we wszystkich państwach członkowskich UE.

3.9. Przy rozszerzaniu uprawnień nadzorczych należy również dążyć do zapewnienia jak największej przejrzystości i pewności prawnej dla wszystkich: zarówno europejskich i krajowych organów nadzoru, jak i nadzorowanych przedsiębiorstw. Przewidziane środki kontroli muszą być adekwatne.

3.10. Należy dążyć do osiągnięcia właściwej równowagi między uprawnieniami krajowych i europejskich organów nadzoru. Sprawą pierwszorzędnej wagi jest stworzenie najlepszych możliwych warunków dla działań i operacji transgranicznych oraz usunięcie przeszkód w tym zakresie. W innych przypadkach należy zbadać, czy nadzór nie może pozostać na szczeblu lokalnym, zwłaszcza teraz, na etapie budowy unii rynków kapitałowych, a także z uwagi na różnorodność podmiotów rynkowych, w szczególności małych przedsiębiorstw. W miarę możliwości należy wziąć pod uwagę zasady proporcjonalności i pomocniczości. Dotyczy to również działań lokalnych, w przypadku których krajowe organy nadzorcze znajdują się bliżej rynku. Arbitraż regulacyjny, nakładanie się uprawnień nadzorczych, szczegółowe przepisy krajowe i nadmiernie rygorystyczne wdrażanie powinny zostać wyeliminowane, zwłaszcza jeśli uniemożliwiają lub poważnie utrudniają realizację unii rynków kapitałowych.

3.11. Należy również dążyć do właściwej równowagi między zdolnością do oferowania transgranicznych usług lub instrumentów finansowych (zob. powyżej: transgraniczny udział sektora prywatnego w podziale ryzyka) a ochroną inwestorów i konsumentów. Jej znaczenie rośnie, ponieważ coraz więcej operacji odbywa się nie w tradycyjny sposób „twarzą w twarz”, ale „na odległość”<sup>(16)</sup>. Ostatecznie (potencjalni) klienci powinni mieć możliwość korzystania z tego samego poziomu informacji i ochrony niezależnie od tego, gdzie ma swoją siedzibę i w jaki sposób działa podmiot oferujący (usługę lub instrument).

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117, pkt 1.3.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 63.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 139.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117, pkt 1.12.

<sup>(15)</sup> Komunikat COM (2017) 542 final, s. 5.

<sup>(16)</sup> Na przykład przez internet.

3.12. Europejski nadzór wymaga również szczególnego nacisku na ochronę konsumentów i inwestorów. Powinni oni uzyskać większy i lepszy wybór, a zarazem lepszą ochronę. Konieczne jest zatem zapewnienie, aby produkty podstawowe również były oferowane bez ryzyka. Należy zwrócić uwagę na spójność z innymi inicjatywami<sup>(17)</sup>, a wdrażanie nowych regulacji nie powinno przynosić szkody konsumentom. Komitet uważa, że większe zaufanie na rynkach powinno być celem wszystkich zainteresowanych stron, w tym organów nadzoru. Innym sposobem umożliwiającym pogłębienie tego zaufania jest dążenie do bardziej zrównoważonego finansowania zgodnie z działaniami i umowami międzynarodowymi.

3.13. Istotne jest również skupienie uwagi na przyszłości, tak by nowe osiągnięcia i nowoczesne technologie, takie jak technologie finansowe, mogły znaleźć zastosowanie w środowisku finansowym. Należy wykorzystać ich potencjał, jednak nie może odbywać się to kosztem bezpieczeństwa. Konieczne jest zapewnienie równych szans wszystkim podmiotom, niezależnie od sposobu ich działania.

3.14. Należy podkreślić i docenić pracę wykonaną przez europejskie organy nadzoru w zakresie opracowania norm prawnych. Istotne jest przy tym, aby w przyszłości poczyniono jeszcze większe wysiłki w celu osiągnięcia konwergencji i wzajemnej zgodności, aby jak najlepiej wykorzystać dostępne środki. Nie należy też umniejszać znaczenia prawidłowego stosowania prawodawstwa europejskiego.

3.15. W procesie opracowywania tych i przyszłych działań za inspirację powinno służyć podejście REFIT: na pierwszym miejscu powinny znajdować się skuteczność i wydajność, obok dążenia do osiągnięcia pożądaných efektów przy jak najniższych kosztach. REFIT zapewnia uproszczenie, usuwa niepotrzebne obciążenia i dostosowuje przepisy bez naruszania celów polityki.

3.16. W tym kontekście można rozważyć wzmocnienie zdolności europejskich organów nadzoru do przeprowadzania własnych analiz oddziaływania, ponieważ umożliwiłyby to im analizę kosztów wdrożenia i skuteczności opracowanych przez siebie norm, przy czym należałoby w miarę możliwości uwzględnić zasadę proporcjonalności. Na potrzeby tych analiz można w szerszym zakresie i bardziej strukturalnie wykorzystać istniejące ugrupowania zainteresowanych stron w celu zgromadzenia wiedzy i doświadczenia przedsiębiorców.

3.17. Aby móc właściwie wykonywać swoje obowiązki, europejskie organy nadzoru muszą mieć możliwość korzystania ze środków, jakie są niezbędne do realizacji tych zadań. Obecnie środki te pochodzą częściowo z budżetu europejskiego i częściowo od krajowych organów nadzoru. Wszelkie zmiany, w tym te, które przenoszą część kosztów pośredniego nadzoru bezpośrednio na sektor prywatny, powinny uwzględniać dyscyplinę budżetową i unikać powielania rachunków. Już w obecnej strukturze podmioty finansowe współfinansują europejskie organy nadzoru poprzez wkład krajowych organów nadzoru. Należy zatem dokonać redystrybucji wkładu podmiotów finansowych na rzecz krajowych i europejskich organów nadzoru oraz unikać dalszego ogólnego wzrostu kosztów nadzoru. Wszelkie późniejsze zmiany muszą opierać się na możliwie największej przejrzystości, a przy tym należy przewidzieć rygorystyczne mechanizmy kontroli. Należy również zadbać o właściwą kontrolę całkowitych środków. Powinna ona być przeprowadzana, w odpowiedni sposób, także przez sektor finansowy.

3.18. Omawiane wnioski są bez wątpienia znaczącym krokiem naprzód, jednak nie stanowią punktu końcowego. EKES przyjmuje z zadowoleniem stwierdzenia zawarte w ostatnim dokumencie konsultacyjnym na temat pogłębienia UGW<sup>(18)</sup>, a w szczególności, że „stopniowe wzmocnianie ram nadzoru powinno ostatecznie doprowadzić do ustanowienia jednolitego europejskiego organu nadzoru rynków kapitałowych”. Ten cel końcowy został również określony w sprawozdaniu pięciu przewodniczących<sup>(19)</sup> z połowy 2015 r.

3.19. Obecne wnioski opierają się na podejściu stopniowym. Podejście to wydaje się odpowiednie, zwłaszcza w obecnej fazie budowy unii rynków kapitałowych<sup>(20)</sup> oraz biorąc pod uwagę zarówno odmienną sytuację i ambicje państw członkowskich, jak i liczne światowe wyzwania gospodarcze, technologiczne i polityczne.

<sup>(17)</sup> Mogłoby to obejmować niedawny „Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty” KE. Zob. opinia EKES-u „Detaliczne usługi finansowe”, Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 51.

<sup>(18)</sup> Dokument z dnia 31 maja 2017 r., s. 21. Zob. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_pl.pdf).

<sup>(19)</sup> Dokument z czerwca 2015 r., pkt 3.2, s. 14. Zob. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pl.pdf).

<sup>(20)</sup> W komunikacie Komisji w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych (z dnia 7 czerwca 2017 r.) wymieniono kolejne 38 elementów składowych unii rynków kapitałowych, które mają zostać zrealizowane do 2019 r. (COM(2017) 292 final).



3.20. EKES z zadowoleniem przyjmuje również fakt, że wnioski opierają się na doświadczeniach operacyjnych europejskich organów nadzoru, pracach Komisji i zaleceniach Parlamentu Europejskiego, jak również na intensywnym dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz szerokich konsultacjach społecznych ze wszystkimi zainteresowanymi. Zdaniem EKES-u jest to właściwe podejście. Pozwala ono dążyć do osiągnięcia w konkretnych okolicznościach jak najlepszych rezultatów opartych na jak najszerzej zgodzie. W związku z tym EKES zachęca do utrzymania tego podejścia w przyszłości w kontekście zarówno regularnej oceny przepisów, jak i podejmowania nowych kroków na rzecz osiągnięcia ostatecznego celu (por. powyżej).

3.21. W każdej chwili najważniejsze musi być stwarzanie jednakowych warunków na rynkach finansowych UE, zarówno w strefie euro, jak i w stosunku do innych państw członkowskich. Należy również ustanowić jednakowe warunki działania dla dostawców spoza UE. Będzie to możliwe tylko wówczas, gdy regulacje i nadzór nad tymi państwami trzecimi będą mieć te same cele co w przypadku UE.

3.22. Propozycja przeniesienia niektórych uprawnień nadzorczych w zakresie ubezpieczeń z krajowych organów nadzoru na szczebel europejski jest zgodna z dążeniem do rozszerzenia nadzoru nad rynkami finansowymi UE, a tym samym umożliwienia realizacji unii rynków kapitałowych. Przyczynią się one do większej konwergencji w dziedzinie nadzoru i do wyrównania warunków działania dla wszystkich uczestników rynku.

Bruksela, dnia 15 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Inwestowanie w inteligentny, innowacyjny i zrównoważony przemysł – Odnowiona strategia dotycząca polityki przemysłowej UE”**

[COM(2017) 479 final]

(2018/C 227/10)

Sprawozdawca: **Bożydar DANEW**

Współsprawozdawczynie: **Monika SITAROVÁ HRUŠECKÁ**

Wniosek o konsultację Komisja Europejska	9.10.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	23.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania	166/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat w sprawie inteligentnego, innowacyjnego i zrównoważonego rozwoju oraz zaprezentowane w nim podejście zakładające wzmacnianie pozycji obywateli i przedsiębiorstw. Niemniej:

- konieczne jest zapewnienie ciągłości i przewidywalności tej polityki w dłuższej perspektywie. Komisja powinna rozwinąć dotychczasową politykę – czy też raczej zestaw kierunków polityki – w spójną strategię przewidzianą na dłuższy okres,
- EKES zwraca się również do Rady, ponieważ większość kwestii dotyczących polityki przemysłowej leży w gestii państw członkowskich, które muszą w związku z tym zobowiązać się do podjęcia spójnych działań. Żadne z państw członkowskich nie jest w stanie samodzielnie sprostać globalnym wyzwaniom, przed którymi stoi przemysł,
- wspólne cele i ramy polityki przemysłowej mogą stać się kluczem do przyszłości Europy. Osiągnięcie pożądaných rezultatów wymaga usprawnienia sprawowania rządów w UE w tym obszarze,
- działania należy podjąć pilnie, ponieważ wyzwania w zakresie technologii cyfrowej, obniżenia emisyjności i globalnych zmian politycznych są bezprecedensowe i nieprzewidywalne.

### **Odnośnie do komunikatu EKES uważa, że:**

1.1. Komisja przyjęła podejście zakładające uwzględnienie działań w kilku obszarach polityki w celu stworzenia warunków sprzyjających konkurencyjności i rozwojowi przemysłu, zgodnie z propozycjami przedstawianymi od wielu lat przez EKES.

1.2. Związana z epoką cyfrową zmiana paradygmatu ma przełomowe i przekrojowe skutki dla wszystkich przedsiębiorstw i społeczeństwa.

1.3. Przedsiębiorstwa stoją przed bezprecedensowymi wyzwaniami wymagającymi sprawnego przełożenia nowych technologii na innowacje i sukcesy na coraz bardziej konkurencyjnych rynkach. Dla wielu podmiotów istotne znaczenie ma zajmowanie kluczowej pozycji w globalnym łańcuchu wartości.

1.4. Istotą zmian są ludzie. Strategie w zakresie rynku pracy należy dostosować do zmieniających się okoliczności. Sprawiedliwe przekształcenia oznaczają wspieranie osób i regionów stojących przed koniecznością zmian strukturalnych.

1.5. Edukacja i szkolenia są czynnikami wspierającymi i pobudzającymi transformację przemysłu. Wszyscy pracownicy muszą rozwijać swoje umiejętności, w szczególności w zakresie technologii cyfrowych, a wielu z nich musi nauczyć się nowego zawodu.

1.6. Osiągnięcie celów w zakresie ochrony środowiska, zmiany klimatu oraz innych dziedzin zrównoważonego rozwoju wymaga istotnych zmian w całej gospodarce. Pojawiają się nowe możliwości biznesowe. Jednocześnie przejście na bezemisyjną produkcję przemysłową związane jest z dokonaniem dużych inwestycji w bezemisyjne technologie i w o wiele czystsza energię elektryczną oferowaną po konkurencyjnych cenach.

1.7. Poziom inwestycji w europejskim przemyśle jest niski, ale pojawiają się pozytywne sygnały świadczące o poprawie sytuacji. Niezależnie od okoliczności, inwestorów przyciągają wyłącznie odpowiednie warunki ramowe dla działalności przemysłowej.

1.8. Dla przemysłu kluczowy jest dostęp do globalnych rynków, w związku z czym system umów handlowych należy rozbudować w oparciu o zasadę sprawiedliwego handlu.

#### **Zalecenia EKES-u**

1.9. Ogólnym celem działań podejmowanych przez UE powinno być dalsze opracowanie zestawu prawidłowo funkcjonujących narzędzi w zakresie polityk przekrojowych oraz przewidywalnych ram prawnych, tak aby stymulować innowacje, wspierać inwestycje i pomagać przemysłowi w wypracowywaniu rozwiązań pozwalających sprostać wyzwaniom społecznym. Działania te powinny zapewniać wartość dodaną, mieć mierzalny wpływ na wzrost i zatrudnienie, charakteryzować się możliwie jak najmniejszymi obciążeniami administracyjnymi oraz zapewniać korzyści dla społeczeństwa jako całości.

1.10. Należy podjąć wszelkie starania w celu ukończenia budowy jednolitego rynku, przy czym należy położyć nacisk na wdrażanie tych działań przez państwa członkowskie. Staranne wdrażanie polityki konkurencji – która stanowi konieczny czynnik pobudzający innowacje i sprawiedliwe warunki działania – nie powinno jednak utrudniać rozwoju przedsiębiorstw unijnych.

1.11. Strategia dotycząca rynku cyfrowego wymaga pilnego wdrożenia i powinna jej towarzyszyć ukierunkowana polityka zatrudnienia.

1.12. Należy przyjąć otwarte i realistyczne podejście do nowych, przełomowych technologii i modeli biznesowych, kładąc nacisk na umożliwienie społeczeństwu – w tym przedsiębiorstwom – czerpania korzyści z nowych możliwości.

1.13. Należy także odnowić i zintensyfikować dialog ze społeczeństwem obywatelskim na wszystkich poziomach, by ułatwić zmiany, zarządzać problemami społecznymi i uniknąć konfliktów.

1.14. Konieczne jest stworzenie elastycznych ścieżek pomiędzy pracą a edukacją, np. w formie przyuczania do zawodu i uczenia się opartego na pracy. W wielu państwach członkowskich należy w większym stopniu docenić potencjał szkoleń zawodowych.

1.15. Wiodąca pozycja w zakresie gospodarki niskoemisyjnej oraz gospodarki o obiegu zamkniętym powinny przekładać się na korzyści dla naszych gospodarek. Polityki powinny wspierać rozwój innowacyjnych nowych przedsiębiorstw oraz kosztowną transformację energochłonnego przemysłu wytwórczego, by uniknąć ucieczki inwestycji oraz emisji.

1.16. Należy przeprowadzić analizę przeszkód, które uniemożliwiają wykorzystanie obecnych znaczących nadwyżek oszczędności prywatnych na produktywnie inwestycje w przemysł i infrastrukturę.

1.17. Wsparcie unijne należy ukierunkować przede wszystkim na stymulowanie innowacyjności, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc regionom znajdującym się w trudnej sytuacji oraz wzmacnianie pozycji obywateli. Efekt dźwigni w zakresie finansowania prywatnego powinien być istotnym kryterium.

1.18. Należy zagwarantować dodatkowe środki w kolejnych ramach finansowych na strategię w zakresie badań i rozwoju oraz innowacji. Strategie te należy w większej mierze ukierunkować na wprowadzanie i rozpowszechnianie nowych technologii oraz sukcesy rynkowe, nie wykluczając przy tym żadnych przedsiębiorstw, bez względu na ich wielkość.

1.19. Urzędowe dane statystyczne powinny lepiej odzwierciedlać cechy gospodarki, takie jak zamazywanie się granic między sektorami i nowe formy prowadzenia działalności gospodarczej. Konieczne jest opracowanie jednolitej metody wyliczania wartości dodanej w przemyśle i usługach.

1.20. Niezależnie od celu, jakim jest osiągnięcie dwudziestoprocentowego wkładu przemysłu w unijne PKB, należy przeprowadzić dalsze publiczne debaty nad najistotniejszymi celami i wskaźnikami dotyczącymi polityki przemysłowej, zarówno na poziomie makroekonomicznym, jak i bardziej szczegółowym.

1.21. Należy usprawnić zarządzanie, aby uwzględnić odpowiednie strategie i zapewnić spójność w całym procesie podejmowania decyzji – za pośrednictwem silniejszej Rady ds. Konkurencyjności lub w inny sposób.

1.22. Należy także z zadowoleniem przyjąć ustanowienie corocznego Dnia Przemysłu oraz przemysłowego forum wysokiego szczebla, gdyż zwiększają one współodpowiedzialność za strategię wśród zainteresowanych podmiotów. Niemniej dialog z przemysłem nie można ograniczać do tych rozwiązań.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Przemysł jest **podstawą** europejskiej gospodarki. Zapewnia on 24 % miejsc pracy w UE – 32 miliony bezpośrednio, a 21 milionów pośrednio, głównie w usługach. Zatrudnienie w przemyśle wiąże się ze stosunkowo wysokim wynagrodzeniem – zarówno dla wysoko, jak i słabiej wykwalifikowanych pracowników. Wytworzone w przemyśle produkty stanowią 75 % wywozu. Wzrost przemysłowy pozytywnie wpływa na wszystkie dziedziny gospodarki. Przemysł jest także źródłem innowacji dla wszystkich sektorów i oferuje rozwiązania dla wielu wyzwań społecznych. Niemniej istotę wartości dodanej w gospodarce stanowią rosnąca liczba wzajemnych powiązań pomiędzy produkcją a usługami oraz integracja w ramach łańcuchów wartości.

2.2. Po wielu latach recesji produkcja przemysłowa, eksport i zatrudnienie w Europie wydają się podążać ścieżką ożywienia gospodarczego. Niemniej jednak jest to proces niekompletny, a **konkurencyjność** europejskiego przemysłu jest niezadowolająca. Często wskazuje się na zjawiska takie jak stosunkowo wysokie podatki i ceny energii, niedostateczny poziom inwestycji, zarówno w aktywa trwałe, jak i w wartości niematerialne i prawne, powolny wzrost produktywności, luki innowacyjne względem konkurencji, niedobór umiejętności oraz słumiony popyt wewnętrzny.

2.3. **Megatrendy** mające wpływ na przemysł to w szczególności:

- rewolucyjny rozwój technologiczny; cyfryzacja wraz ze wszystkimi jej zastosowaniami, ale także nanotechnologia, nowe materiały, technologie oparte na naukach przyrodniczych itp.,
- rosnące wymogi w zakresie ochrony środowiska, w tym łagodzenie zmiany klimatu,
- coraz lepsze warunki życia, starzenie się społeczeństw i urbanizacja,
- globalizacja, w tym otwarte rynki i produkcja oparta na łańcuchach wartości, ale także agresywna przedsiębiorczość państwowa i protekcyjizm.

Te dobrze znane tendencje oferują europejskiemu przemysłowi wiele możliwości. Mogą one jednak również stanowić poważne zagrożenie dla społeczeństwa i przemysłu przy braku odpowiedniej i skutecznej reakcji.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. **EKES z zadowoleniem przyjmuje** komunikat Komisji i w przeważającej części zgadza się z zawartą w nim analizą sytuacji i opisem wyzwań, przed którymi stoi europejski przemysł. Komunikat stanowi zasadniczo aktualizację dotychczasowych propozycji, przy czym Komisja obecnej kadencji zamierza zaproponować szereg nowych działań. Niemniej należy zapewnić ciągłość i przewidywalność tej polityki w dłuższej perspektywie. Komisja powinna pilnie opracować bardziej długoterminową strategię, w której realizację powinny w pełni zaangażować się również wszystkie państwa członkowskie.

3.2. **EKES z zadowoleniem odnotowuje**, że Komisja konsekwentnie prezentuje podejście do polityki przemysłowej, które EKES proponuje od wielu lat. Zamiast opracowywania przepisów w licznych obszarach polityki mających wpływ na przemysł bez należytego uwzględniania ich skutków dla tego sektora oraz dostarczanych przez niego informacji, obecne podejście zakłada uwzględnienie tych obszarów polityki oraz przyznanie priorytetu rozwojowi przemysłu.

3.3. W ciągu ostatnich kilku lat EKES **przedstawiał opinie** na temat wniosków Komisji dotyczących różnych sektorów przemysłu i obszarów polityki<sup>(1)</sup>. Opinie te są wciąż w przeważającej części aktualne w kontekście przedmiotowego komunikatu. W niniejszej opinii EKES pragnie podkreślić kilka istotnych w obecnej sytuacji aspektów polityki przemysłowej oraz dodać kilka nowych uwag.

3.4. **Przedsiębiorstwa** stoją przed bezprecedensową koniecznością przystosowania się, często radykalnego. Muszą one sprawnie opanować nowe technologie i przełożyć je na lepszą produktywność i innowacje, co pozwoli im osiągnąć sukces na coraz bardziej konkurencyjnych rynkach. Dla wielu z nich konieczne jest zajęcie korzystnej pozycji, najlepiej w centrum międzynarodowego łańcucha wartości. Małe i średnie przedsiębiorstwa mogą i powinny starać się odgrywać istotną, innowacyjną rolę w tego typu łańcuchach, które zbudowane są zazwyczaj wokół dużych przedsiębiorstw i które potrzebują zasobów i sieci.

3.5. W przyszłości pojawią się nowe **branże**. Cyfryzacja powoduje powstawanie niezliczonych nowych sieci i interakcji i tworzy nowe oferty produktów i usług, które są coraz lepiej dopasowane do potrzeb klientów. Odpowiednie polityki na szczeblu UE muszą zapewnić rozpowszechnienie technologii w zakresie produkcji, produktów i usług, jak również rozwój przedsiębiorstw typu start-up, ponieważ łańcuchy wartości nie są ograniczone do pojedynczych państw. Z drugiej strony różnice pomiędzy państwami członkowskimi i regionami wymagają zastosowania odpowiednio dopasowanych środków.

3.6. **Wszystkie przedsiębiorstwa** muszą wciąż ulepszać swoją działalność. Przystarzałe i nierentowne przedsiębiorstwa nie mogą być utrzymywane za pomocą dotacji. Jednakże Europa potrzebuje szerokiego zakresu branż przemysłowych, by sprostać potrzebom społecznym, i należy w związku z tym opracować konkretne strategie dla sektorów stojących przed specyficznymi wyzwaniami.

3.7. Istotą zachodzących zmian są **ludzie**. Bez wykwalifikowanych i zaangażowanych pracowników nie ma przemysłu. Należy wykorzystywać możliwości oferowane przez nowe technologie i innowacje, ale cyfryzacja i inne przełomowe technologie będą miały wpływ na strukturę rynku pracy, zmniejszając liczbę miejsc pracy w produkcji i zwiększając liczbę stanowisk dla specjalistów w dziedzinie informatyki. Zmieniają się również koncepcje dotyczące organizacji pracy i zarządzania, co będzie miało konsekwencje dla jakości pracy, która stanie się mniej niebezpieczna, ale także bardziej intensywna i elastyczna.

3.8. **Wpływ** zakłóceń technologicznych **na zatrudnienie** wymaga odpowiedniej oceny, a zestaw narzędzi pozwalających przewidywać zmiany należy rozbudować. Olbrzymim wyzwaniem będzie dostosowanie rynków pracy do zmian strukturalnych – zapewnienie, w miarę możliwości, bezpieczeństwa zatrudnienia lub nowych możliwości pracy oraz ochrony społecznej osób będących w potrzebie, jak również zapobiegnięcie upadkowi całych regionów. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji potrzebuje większej ilości zasobów, a zakres jego działania należy poszerzyć, tak aby obejmował on również skutki zmian technologicznych. Stosunki przemysłowe na wszystkich szczeblach, a w szczególności dialog społeczny na poziomie przedsiębiorstw z udziałem pracowników, są istotnym czynnikiem wspierającym zmiany w przemyśle, a jednocześnie ułatwiają ich akceptację i uniknięcie konfliktów.

3.9. **Edukacja i szkolenia** są koniecznymi instrumentami i siłą napędową przekształceń przemysłowych. Wszyscy pracownicy muszą rozwijać swoje umiejętności, w szczególności w zakresie technologii cyfrowych. Wielu z nich potrzebuje szkoleń w stosunkowo nowych zawodach. Szybkość rozwoju technologicznego jest dużym wyzwaniem, jeśli chodzi o dostosowanie programów nauczania i liczby osób uczących się do zmieniających się potrzeb przemysłu. Rozwiązania w zakresie uczenia się opartego na pracy – takie jak skuteczny niemiecki system dualny – należy stosować na znacznie szerszą skalę. Potencjał szkoleń zawodowych powinien zostać na nowo doceniony przynajmniej w niektórych państwach członkowskich. Podobnie należy zwiększyć atrakcyjność nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki.

3.10. Polityka **makroekonomiczna** i przemysłowa wzajemnie się uzupełniają. Trwające obecnie ożywienie gospodarcze tworzy możliwości w zakresie modernizacji infrastruktury transportowej, energetycznej i cyfrowej, rozwoju działalności badawczo-rozwojowej i przełożenia jej na udane innowacje, jak również w zakresie zapewniania równowagi rozwoju regionalnego. Właściwe połączenie polityki makroekonomicznej z przemysłową powinno przedłużyć okres ożywienia oraz ochronić gospodarkę i przemysł przed kryzysami w przyszłości.

<sup>(1)</sup> Zob. np.: Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 82; Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 23; Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50; Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 47; Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 24.

3.11. **Inwestycje** w europejski przemysł wciąż są na niepokojąco niskim poziomie, a jednocześnie w UE istnieje znaczna nadwyżka oszczędności, która nie została produktywnie zainwestowana. Przyczyny tego stanu rzeczy należy dokładnie przeanalizować, tym bardziej, że transformacja przemysłowa wymaga olbrzymich inwestycji. Jedną rzeczą jest jednak jasna: zarówno krajowych, jak i międzynarodowych inwestorów przyciągają wyłącznie warunki ramowe zapewniające wystarczającą konkurencyjność.

3.12. Niemniej w obszarze inwestycji widoczne są oznaki **potencjalnie pozytywnych tendencji**. W świecie, który stoi w obliczu dużej niestabilności politycznej, UE pozostaje bezpiecznym i stabilnym miejscem do inwestowania. W związku z rosnącym popytem produkcja w niektórych branżach zbliża się do maksymalnego poziomu wykorzystania mocy. Efektem będą inwestycje w zwiększenie zdolności produkcyjnych – przy odrobinie szczęścia będą one miały miejsce w Europie.

3.13. Ograniczenia związane z ochroną środowiska i zmianą klimatu, zwłaszcza porozumienie paryskie w sprawie zmiany klimatu, oddziałują na wszystkie przedsiębiorstwa. Pojawia się wiele nowych możliwości biznesowych w gospodarce niskoemisyjnej oraz gospodarce o obiegu zamkniętym. Ambicje UE, by odgrywać wiodącą rolę w tych dziedzinach, mogą pomóc europejskim branżom przemysłowym na rynkach globalnych. Zwłaszcza branże energo- i zasobochłonne muszą dokonać zasadniczych zmian technologicznych, które wymagają ambitnego wsparcia ze strony polityki, by uniknąć ucieczki inwestycji oraz emisji. Przesławienie się przemysłu wytwórczego i transportu na niekopalne źródła produkcji znacząco zwiększy popyt na energię elektryczną po konkurencyjnych cenach.

3.14. **Współpraca** między wszystkimi podmiotami – UE, rządami państw członkowskich, władzami, regionami, uniwersytetami i szkołami, zainteresowanymi podmiotami i przedsiębiorstwami – może i powinna być usprawniona. Przykładowo należy zacieśnić współpracę między przedsiębiorstwami a uniwersytetami. Szkoły powinny zwrócić się do przedsiębiorstw o pomoc przy opracowywaniu aktualnych programów nauczania i przygotowania zawodowego. Przede wszystkim zaś państwa członkowskie powinny współpracować poprzez niezwłoczne wdrażanie i egzekwowanie uzgodnionych strategii i przepisów.

3.15. Stosowane obecnie **metody statystyczne** nie dają aktualnego, przydatnego obrazu sytuacji w europejskim przemyśle. Sektorowy podział na produkcję, usługi i inne czynności produkcyjne jest przestarzały. Przy wyliczaniu PKB pod uwagę nie bierze się znacznej części działalności gospodarczej. Dane statystyczne dotyczące importu i eksportu nie opisują działalności przemysłowej wystarczająco dobrze w czasach, gdy około połowa produkcji przemysłowej jest częścią globalnych łańcuchów wartości. Konieczne jest pilne opracowanie jednolitej metody wyliczania wartości dodanej w przemyśle i usługach oraz opisywania wzajemnych zależności między nimi.

3.16. EKES jest zdania, że cel, jakim jest osiągnięcie dwudziestoprocentowego wkładu przemysłu w unijne PKB, należy uzupełnić o bardziej konkretne **cele i wskaźniki**, które by lepiej odzwierciedlały wszystkie aspekty rozwoju przemysłowego.

3.17. Konieczne jest lepsze **zarządzanie** w odniesieniu do kwestii uwzględniania polityk mających wpływ na konkurencyjność i rozwój w przemyśle polityk między państwami członkowskimi. Ważne jest lepsze stanowienie prawa – które musi być przewidywalne, racjonalne pod względem kosztów i oparte na dowodach – jak również przejrzyste oceny skutków *ex ante*. Należy zapewnić spójność całego procesu podejmowania decyzji dzięki wzmocnieniu roli Rady ds. Konkurencyjności lub poprzez inne rozwiązania instytucjonalne. Trzeba także porzucić hermetyczny sposób myślenia na szczeblu unijnym i krajowym, by lepiej reagować na rosnącą dynamikę globalnej gospodarki.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. **Wzmacnianie europejskiego przemysłu:** EKES zgadza się z potrzebą wypracowania całościowej i przyszłościowej wizji europejskiego przemysłu. Ogólnym celem działań unijnych powinno być stworzenie – z myślą o wzmocnieniu europejskiego przemysłu – prawidłowo funkcjonujących i przewidywalnych ram prawnych stymulujących innowacje i wspierających przemysł w zapewnianiu rozwiązań pozwalających sprostać wyzwaniom społecznym. Działania te powinny zapewniać wartość dodaną, mieć mierzalny wpływ na wzrost i zatrudnienie, charakteryzować się możliwie jak najmniejszymi obciążeniami administracyjnymi oraz zapewniać korzyści dla społeczeństwa jako całości.

4.2. **Jednolity rynek:** EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście zakładające wzmocnienie pozycji obywateli i przedsiębiorstw oraz zgadza się z proponowanymi działaniami mającymi na celu wzmocnienie jednolitego rynku, w tym rynku kapitałowego. Dwa ważne obszary działań to zwiększenie standaryzacji oraz samoregulacja. Co najistotniejsze, państwa członkowskie muszą wypełnić swoje zobowiązania w zakresie zapewnienia zgodności z przepisami oraz ich egzekwowania. Skuteczne wdrożenie polityki konkurencji ma zasadnicze znaczenie dla innowacji i kształtowania cen. Czujność Komisji względem dużych graczy globalnych jest bardzo pożądana. Nie należy jednak ograniczać wzrostu europejskich przedsiębiorstw – mediana wielkości unijnych spółek notowanych na giełdzie (z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa) to jedynie połowa mediany wielkości analogicznych spółek amerykańskich. Jest to kwestia interpretacji definicji rynku właściwego przy egzekwowaniu prawa konkurencji.

4.3. **Epoka cyfrowa:** cyfryzacja oznacza faktyczną zmianę paradygmatu, która ma wpływ na społeczeństwo jako całość, a nawet na kwestie geopolityczne. W innych opiniach EKES przedstawił swoje szczegółowe poglądy na kwestię cyfryzacji. Opinie te dotyczyły dużych zbiorów danych, sieci 5G, zaawansowanej produkcji, robotyki itp. Strategie UE w zakresie jednolitego rynku cyfrowego, cyfryzacji europejskiego przemysłu, cyberbezpieczeństwa i sztucznej inteligencji mają nadrzędne znaczenie. Istotne i fundamentalne pytanie brzmi, w jaki sposób można osiągnąć odpowiednią równowagę między wykorzystywaniem nowych, przełomowych technologii i czerpaniem z nich korzyści z jednej strony a zapewnianiem bezpieczeństwa i sprawiedliwości z drugiej. Należy kłaść nacisk na zapewnienie społeczeństwu – w tym przedsiębiorstwom – sposobności zyskiwania na nowych możliwościach dzięki stosowaniu otwartego i realistycznego podejścia.

4.4. **Spółeczeństwo niskoemisyjne i o obiegu zamkniętym:** zajmowanie wiodącej pozycji w tych obszarach stanowi znaczne wyzwanie w środowisku charakteryzującym się coraz większą konkurencyjnością. Zajmowanie wiodącej pozycji nie powinno być jednak celem samo w sobie; powinno być raczej źródłem korzyści dla gospodarki i społeczeństwa. Należy wspierać transformację energetyki, ale ceny energii muszą pozostać konkurencyjne dla przemysłu.

4.5. **Inwestycje:** liczne unijne instrumenty wspierające inwestycje – zarówno trwałe, jak i niematerialne – należy ukierunkować przede wszystkim na pobudzanie innowacji, wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, wspieranie regionów będących w szczególnie trudnej sytuacji, rozbudowę infrastruktury oraz wzmacnianie pozycji obywateli przez edukację i szkolenia. Małe i średnie przedsiębiorstwa wciąż potrzebują dodatkowej pomocy, która pozwoli im znaleźć drogę – wśród wielu różnych możliwości – do odpowiedniego źródła sposobności. Potrzebują także większych ułatwień w składaniu wniosków i sprawozdań. Jednym z istotnych kryteriów powinien być efekt dźwigni w zakresie inwestycji prywatnych. Mile widziane są wszelkie propozycje – w tym te spodziewane ze strony grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. zrównoważonych finansów – które zmieniają alokację kapitału w kierunku inwestycji długoterminowych i wkładów w zrównoważony rozwój<sup>(2)</sup>.

4.6. **Innowacje:** EKES zgadza się, że strategię należy w większym stopniu ukierunkować na wprowadzanie i rozpowszechnianie nowych technologii i sukcesy rynkowe, jak również na współpracę w ramach klastrów regionalnych i między nimi. Nie należy wykluczać żadnego przedsiębiorstwa, niezależnie od jego wielkości. W kolejnych ramach finansowych należy przewidzieć zdecydowanie więcej zasobów na program, który zastąpi „Horyzont 2020”. Jeśli to tylko możliwe, pierwsze przemysłowe zastosowanie efektów prac badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków publicznych powinno mieć miejsce w UE. Należy w pełni wykorzystać potencjał zamówień publicznych przez uwzględnienie w ramach tych zamówień kryteriów w zakresie innowacyjności oraz kryteriów ekologicznych i społecznych, przy czym należy systematycznie stosować zasadę wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

4.7. **Wymiar międzynarodowy:** handel musi być otwarty, ale jednocześnie sprawiedliwy i zrównoważony. Dla przemysłu kluczowy jest dostęp do globalnych rynków i surowców, w związku z czym należy dalej rozbudowywać system umów handlowych. EKES wzywa Komisję do czynnego wykorzystywania dostępnych instrumentów w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych. Szczególną wagę należy zwrócić na nowe formy protekcjonizmu ze strony państw nienależących do UE. UE powinna też promować swoje normy środowiskowe i społeczne w kontekście umów handlowych. Jeśli chodzi o kontrolę bezpośrednich inwestycji zagranicznych, istotne jest zidentyfikowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie – w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa unijne potrzebują więcej inwestycji – bezpośrednie inwestycje zagraniczne powinny być mile widziane, ponieważ są one również oznaką potencjału Europy.

4.8. **Partnerstwa:** EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie corocznego Dnia Przemysłu i przemysłowego forum wysokiego szczebla oraz wyraża duże zainteresowanie udziałem w obu tych wydarzeniach. Podejście to powinno obejmować wszystkie obszary polityki przemysłowej, tak aby zwiększyć współodpowiedzialność za strategię wśród zainteresowanych podmiotów. Niemniej dialogu z przemysłem nie można ograniczać do tych rozwiązań. Istnieje potrzeba większej przejrzystości i ściślejszej współpracy, w szczególności przy rozpoczynaniu oceny skutków.

Bruksela, dnia 15 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 246 z 28.7 2017, s. 8.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2003/17/WE w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Brazylii do upraw nasiennych pastewnych roślin uprawnych i upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin pastewnych i materiału siewnego roślin zbożowych produkowanego w Brazylii, a także w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Mołdawii do upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych, upraw nasiennych warzyw oraz upraw nasiennych roślin oleistych i włóknistych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin zbożowych, materiału siewnego warzyw oraz materiału siewnego roślin oleistych i włóknistych produkowanego w Mołdawii”**

[COM(2017) 643 final – 2017/0297 (COD)]

(2018/C 227/11)

Sprawozdawca: **Emilio FATOVIC**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.11.2017
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2, art. 114 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium Komitetu	5.12.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.2.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania	140/0/8
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Kontekst i wniosek Komisji

1.1. Decyzją Rady 2003/17/WE uznano równoważność niektórych krajów trzecich w odniesieniu do inspekcji polowych i produkcji materiału siewnego niektórych gatunków<sup>(1)</sup>.

1.2. Przepisy te dotyczące materiału siewnego zebranego i skontrolowanego w tych krajach dają takie same gwarancje w odniesieniu do charakterystyki materiału siewnego, organizacji jego badań, zapewniania identyfikacji materiału siewnego oraz jego znakowania i kontroli jak przepisy mające zastosowanie do materiału siewnego zebranego i kontrolowanego w Unii Europejskiej.

1.3. Brazylia i Mołdawia nie należą do krajów trzecich, których dotyczy decyzja 2003/17/WE, w związku z czym zbierany w nich materiał siewny nie może zostać importowany do UE. Oba kraje podjęły zatem wysiłki w celu przedłożenia Komisji wniosku o uregulowanie swej produkcji materiału siewnego (Brazylia: rośliny pastewne i zbożowe; Mołdawia: rośliny zbożowe, oleiste i włókniste, warzywa) na mocy powyższej decyzji w celu zapewnienia ich równoważności i możliwości ich eksportowania do Europy.

1.4. W odpowiedzi na te wnioski Komisja zbadała przepisy Brazylii i Mołdawii w tej dziedzinie. Następnie przeprowadziła audyt inspekcji polowych oraz systemów certyfikacji materiału siewnego w Brazylii i w Mołdawii. Uznała, że wymogi i systemy obowiązujące w tych krajach są równoważne z wymogami i systemami w UE i dają takie same gwarancje<sup>(2)</sup>.

1.5. Zatem w obu przypadkach Komisja stwierdziła, że materiał siewny Brazylii i Mołdawii powinien zostać uznany za równoważny wobec takiego samego rodzaju materiału siewnego zbieranego, produkowanego i kontrolowanego w UE. Można tego dokonać decyzją, która musi zostać przyjęta przez Parlament Europejski i Radę.

<sup>(1)</sup> Na mocy dyrektyw 66/401/EWG, 66/402/EWG, 2002/54/WE i 2002/57/WE.

<sup>(2)</sup> Zgodnie z przepisami ISTA (Międzynarodowego Związku Oceny Nasion).



## 2. Uwagi i zalecenia

2.1. EKES przyjmuje do wiadomości pozytywny wynik audytów przeprowadzonych przez Komisję w Brazylii i Mołdawii zgodnie z wymogami przewidzianymi w załączniku II do decyzji 2003/17/WE w celu uznania równoważności przepisów prawnych i oficjalnych kontroli mających na celu certyfikację materiału siewnego.

2.2. Zgodnie ze swymi wcześniejszymi opiniami<sup>(3)</sup> w tej dziedzinie oraz z wnioskami wyciągniętymi podczas dialogu Komisji, zainteresowanych stron i państw członkowskich, EKES popiera omawiane działania ustawodawcze. Ponadto zgadza się z tym, że uznanie równoważności może przynieść korzyści unijnym przedsiębiorstwom z sektora nasiennictwa prowadzącym działalność w Brazylii i w Mołdawii, potencjalnym unijnym importerom materiału siewnego z tych krajów oraz rolnikom w UE, którzy będą mieli dostęp do szerszej gamy materiału siewnego.

2.3. Komitet wyraża wyłączenie zastrzeżenia co do propozycji przyznania Mołdawii równoważności w odniesieniu do materiału siewnego warzyw. Taki materiał siewny, który reguluje dyrektywa 2002/55/WE, jest sprzedawany wyłącznie jako standardowa kategoria, która nie wymaga oficjalnej certyfikacji w celu wprowadzenia do obrotu, lecz deklaracji zgodności przez producenta – i dopiero po etapie wprowadzenia do obrotu – ewentualnej kontroli a posteriori cech i jakości produktu. System opiera się na przyjęciu odpowiedzialności przez producenta, który jest ściśle określonym i łatwym do odnalezienia podmiotem, gdy ma siedzibę na terytorium UE. Identyfikowalność i kontrola nie będą z pewnością łatwe w wypadku produkcji pochodzącej spoza UE. Do tej pory ten obiektywny problem skłaniał UE do podjęcia decyzji o nieuznawaniu równoważności materiału siewnego warzyw z jakiegokolwiek państwa trzeciego. Komitet zwraca zatem uwagę na te problematyczne kwestie i ma nadzieję, że Komisja przeprowadzi dokładniejszy przegląd.

2.4. Jak stwierdziła Komisja, EKES uważa, że uznanie metod certyfikacji omawianych produktów jest środkiem natury technicznej. Niemniej ze względu na to, że otwarcie rynku europejskiego na produkty z państw trzecich wywrze wpływ gospodarczy i społeczny, Komisja zaleca sporządzenie oceny skutków w celu przekonania się, czy przepis ten nie jest krzywdzący dla europejskich producentów, a konkretnie mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

2.5. EKES przypomina Komisji, że obecnie ponad 60 % rynku materiału siewnego znajduje się w rękach kilku dużych przedsiębiorstw wielonarodowych. Otwarcie na kraje trzecie, w których produkcja jest pod kontrolą tych samych przedsiębiorstw, może dodatkowo pogorszyć warunki małych producentów i konsorcjów, wywierając znaczny wpływ również na stabilność gospodarczą i społeczną wielu społeczności lokalnych ukierunkowanych na konkretną produkcję. Wszystko to może w najgorszych przypadkach sprzyjać wyludnianiu się społeczności wiejskich, oddziałując na różnorodność biologiczną upraw i produkcji rolno-spożywczej w Europie, gdyż często właśnie małe przedsiębiorstwa chronią stary i tradycyjny rodzaj materiału siewnego przez wyginieciem<sup>(4)</sup>.

2.6. Ponadto EKES ponawia apel do Komisji, by całościowo oceniła procesy produkcyjne realizowane w krajach trzecich, przypominając, że za produktami po bardziej konkurencyjnych cenach kryją się przypadki wyzysku w miejscu pracy, również nieletnich. Takie podejście wydaje się niezbędne, gdyż UE uczestniczy aktywnie w realizacji celów Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących rozwoju zrównoważonego 2030. UE jest de facto pierwszym importerem i eksporterem produktów rolno-spożywczych w skali światowej i ma rozważyć swą rolę w ramach dwustronnych i wielostronnych umów handlowych w celu przyczynienia się do poprawy jakości życia i pracy obywateli i pracowników w krajach trzecich, również w celu zwalczania przejawów nieuczciwej konkurencji<sup>(5)</sup>.

2.7. Wreszcie EKES wyraża nadzieję, że omawiana decyzja wejdzie w życie wyłącznie w wyniku pełnej wzajemności równoważności i uznawania tych samych produktów europejskich, tak by przedsiębiorstwa w tym sektorze mogły mieć większe możliwości wzrostu i rozwoju. Byłoby to zgodne z konkretnymi wymogami przedstawionymi już przez zainteresowane strony na etapie konsultacji.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 55; Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 92.

<sup>(4)</sup> Wniosek ten potwierdza fakt, że w ramach konsultacji publicznych online przeprowadzonych przez Komisję nadesłano jedynie trzy odpowiedzi, z których dwóch udzieliły osoby prywatne. Pokazuje to, że w procesie decyzyjnym brały udział wyłącznie duże podmioty na skalę europejską.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 20, punkt 1.6.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w Unii Europejskiej”**

[COM(2017) 495 final – 2017/0228(COD)]

(2018/C 227/12)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 23.10.2017 Rada Unii Europejskiej, 24.10.2017
Podstawa prawna	art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.2.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	163/3/4

## 1. Wnioski i zalecenia

### 1.1. Wnioski

1.1.1. Komitet wskazywał już w różnych opiniach na konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do swobodnego przepływu danych nieosobowych, gdyż jest to obowiązkowy etap na drodze do osiągnięcia celów agendy cyfrowej oraz urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego.

1.1.2. Omawiany wniosek Komisji stanowi obecnie najbardziej odpowiedni instrument prawny w odniesieniu do przyszłości polityki UE na rzecz rozwoju gospodarki opartej na danych i jej wpływu na wzrost gospodarczy, badania naukowe, wspieranie nowych technologii – zwłaszcza w dziedzinie sztucznej inteligencji – przetwarzanie w chmurze, duże zbiory danych i internet rzeczy, przemysł i usługi w ogóle, a zwłaszcza usługi publiczne.

1.1.3. Uważa jednak, że wniosek jest spóźniony i realizacji jego celów może zagrozić zbyt wąski zakres zastosowania, niejasność i słabość przewidzianych mechanizmów, a przede wszystkim brak ambicji, woli i determinacji politycznej.

1.1.4. W istocie, jeśli chodzi o pierwszy i najważniejszy cel, jakim jest poprawa mobilności transgranicznej danych nieosobowych w obrębie jednolitego rynku, Komitet, w przeciwieństwie do Komisji, nie uważa za wystarczające ograniczenie się na pierwszym etapie do wezwania państw członkowskich do powiadamiania jej „o każdym projekcie aktu, w którym wprowadza się nowe wymogi dotyczące lokalizacji danych lub zmiany w istniejących wymogach dotyczących lokalizacji danych” dopiero w terminie 12 miesięcy po wejściu tego rozporządzenia w życie, co w najlepszym przypadku nastąpi nie wcześniej niż przed końcem 2018 r., oraz zobowiązania państw członkowskich do zapewnienia uchylecia „wszelkich wymogów dotyczących lokalizacji danych” niezgodnych z zasadą braku zakazu lub ograniczenia ich swobodnego przepływu, z zastrzeżeniem względów bezpieczeństwa publicznego.

1.1.5. W odniesieniu do drugiego celu, jakim jest „zapewnienie, by właściwe organy zachowały pełne uprawnienia do żądania i uzyskiwania dostępu do danych na potrzeby kontroli regulacyjnej, w tym na potrzeby inspekcji i audytów”, Komitet nie zgadza się, by wniosek ograniczał się do zaproponowania procedury współpracy między właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich, na potrzeby której przewiduje się stworzenie sieci centralnych punktów kontaktowych, która będzie służyć jako łącznik z punktami kontaktowymi innych państw członkowskich i z Komisją w kwestiach dotyczących stosowania rozporządzenia.

1.1.6. W odniesieniu do trzeciego celu, którym jest „ułatwienie profesjonalnym użytkownikom usług przechowywania lub innego rodzaju przetwarzania danych dokonania zmiany dostawcy usług i przeniesienia swoich danych”, EKES odrzuca propozycję, zgodnie z którą Komisja jedynie „wspiera i ułatwia opracowywanie w ramach samoregulacji kodeksów postępowania na szczeblu Unii” i to w dziedzinie, w której należałoby przewidzieć wyłącznie przepisy prawne. W dodatku nie zaproponowano tu nawet opracowania wytycznych dla wspomnianych kodeksów postępowania.

1.1.7. Z tych powodów EKES nie może poprzeć wniosku w jego obecnym brzmieniu. Komitet jest gotów poprzeć wniosek tylko pod warunkiem że zostanie on zmieniony z uwzględnieniem sugestii poczynionych w niniejszej opinii i wyraźnie pomyślany jako największy wspólny mianownik możliwy do przyjęcia zarówno dla państw członkowskich, jak i zainteresowanych stron. Jednocześnie należy jednak założyć, że jest to tylko pierwszy krok w kierunku bardziej ambitnych rozwiązań, które umożliwią prawdziwie swobodny przepływ danych nieosobowych na jednolitym rynku cyfrowym UE.

1.1.8. Dodatkowy warunek to należyte uwzględnienie międzynarodowych aspektów gospodarki światowej, w której ramy inicjatywa ta musi się wpisywać.

## 1.2. Zalecenia

1.2.1. W tym kontekście EKES zaleca, by Komisja dokonała przeglądu wniosku i wyraźnie zbliżyła go do wariantu 3 preferowanego przez Komitet, a nie wybranego podwariantu 2a.

Ponadto zdecydowanie zaleca Komisji uwzględnienie we wniosku zwłaszcza sugestii poczynionych w punkcie 3.4.1 (termin wejścia w życie), 3.4.2 (brak obowiązkowej procedury w przypadku uchybień), 3.6 (brak wytycznych dla kodeksów postępowania), 3.7 (brak klasyfikacji metadanych) oraz 3.8 (brak uwzględnienia globalnego i transeuropejskiego charakteru gospodarki cyfrowej), zwłaszcza odnośnie do konieczności przewidzenia szczególnej procedury w wypadku niewykonania zobowiązań przez państwa członkowskie.

1.2.2. Komitet apeluje także do Komisji o pozytywne przyjęcie propozycji ulepszeń dotyczących różnych artykułów omawianego projektu rozporządzenia.

1.2.3. Zaleca również zdecydowanie, by Komisja uwzględniła we wniosku pozytywnie oceniane przez Komitet zmiany zasugerowane przez prezydencję Rady w grudniu 2017 r., gdyż wnoszą one faktyczne ulepszenia i mogą zwiększyć skuteczność wniosku.

## 2. Skrócowa synteza i kontekst ogólny

### 2.1. Streszczenie wniosku Komisji i jego uzasadnienia

2.1.1. W celu wykazania, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest niezbędny i nie narusza zasady proporcjonalności<sup>(1)</sup> Komisja przedstawia następujące argumenty:

- „poprawa transgranicznej mobilności danych nieosobowych na jednolitym rynku, utrudnionej obecnie w wielu państwach członkowskich ograniczeniami dotyczącymi lokalizacji lub brakiem pewności prawa na rynku;
- zapewnienie, by właściwe organy zachowały pełne uprawnienia do żądania i uzyskiwania dostępu do danych na potrzeby kontroli regulacyjnej; oraz
- ułatwienie profesjonalnym użytkownikom usług przechowywania lub innego rodzaju przetwarzania danych dokonania zmiany dostawcy usług i przeniesienia swoich danych”.

2.1.2. Komisja uważa, że jej wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ – gwarantując swobodny przepływ danych w Unii – ma on doprowadzić do „sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyżej wymienionych usług, który nie jest ograniczony do terytorium jednego państwa członkowskiego”, gdyż „działania państw członkowskich na szczeblu krajowym nie wystarczą do osiągnięcia swobodnego przepływu danych nieosobowych w obrębie Unii, ponieważ podstawowym problemem jest transgraniczna mobilność danych”.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 495 final z 13.9.2017.

2.1.3. Ponadto Komisja twierdzi, że wniosek ten jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ „ma zapewnić równowagę między uregulowaniami unijnymi a względami bezpieczeństwa publicznego państw członkowskich, a także równowagę między uregulowaniami unijnymi a samoregulacją rynku”.

## 2.2. Kontekst polityczno-prawny

2.2.1. Z **prawnego punktu widzenia** Komisja rozważyła **trzy warianty**, które zaprezentowała skrótowo w uzasadnieniu wniosku. Podsumowała jednocześnie analizy oceny skutków ex ante i konsultacje z zainteresowanymi stronami przeprowadzone w trakcie opracowywania tekstu legislacyjnego<sup>(2)</sup>. Warianty te można streścić następująco:

**Wariant 1** polegał na wykorzystaniu wytycznych lub samoregulacji do rozwiązania poszczególnych stwierdzonych problemów i pociągał za sobą surowsze egzekwowanie przepisów w odniesieniu do różnych kategorii nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych ograniczeń dotyczących lokalizacji danych, nakładanych przez państwa członkowskie.

W **wariantcie 2** przewidziano ustanowienie zasad prawnych dotyczących poszczególnych stwierdzonych problemów oraz wyznaczenie przez państwa członkowskie centralnych punktów kontaktowych i powołanie grupy ekspertów, której zadaniem byłoby omawianie wspólnych podejść i praktyk, a także doradzanie w kwestiach zasad wprowadzonych w ramach tego wariantu.

**Wariant 3** obejmował szczegółową inicjatywę ustawodawczą w celu wprowadzenia, między innymi, z góry określonych (zharmonizowanych) kryteriów oceny tego, czy dane ograniczenie dotyczące lokalizacji danych jest (nie)uzasadnione i (nie)proporcjonalne, oraz ustanowienia nowego prawa dotyczącego przenoszenia danych.

2.2.2. W obliczu rozbieżności z Radą ds. Kontroli Regulacyjnej, która wydała dwie opinie negatywne w sprawie przedstawionych wniosków i mimo, że większość zainteresowanych stron uważa, że wariant inicjatywy ustawodawczej (wariant 3) stanowiłby najwłaściwszy instrument prawny, Komisja opracowała, ze względów czysto strategicznych,

**podwariant 2a**, „aby umożliwić ocenę połączenia środków w postaci przepisów ustanawiających ramy swobodnego przepływu danych, centralnych punktów kontaktowych i powołania grupy ekspertów ze środkami samoregulacji dotyczącymi przenoszenia danych”.

Komisja uważa, że wariant ten „umożliwiłby skuteczne zniesienie obecnych nieuzasadnionych ograniczeń dotyczących lokalizacji i skuteczne zapobieżenie nowym ograniczeniom w przyszłości” i że ponadto „przyczyni się również do zwiększenia transgranicznego i międzysektorowego korzystania z usług przechowywania lub innego rodzaju przetwarzania danych oraz do rozwoju rynku danych”, a w związku z tym „pomocze w przekształcaniu społeczeństwa i gospodarki oraz stworzy nowe możliwości dla obywateli europejskich, przedsiębiorstw i administracji publicznej”.

2.2.3. Komisja przedstawiła więc wniosek dotyczący **rozporządzenia**, uznając że „może zapewnić stosowanie jednolitych przepisów w zakresie swobodnego przepływu danych nieosobowych na całym terytorium Unii w tym samym czasie”, co ma „szczególne znaczenie w usuwaniu istniejących i zapobieganiu wprowadzaniu przez państwa członkowskie nowych ograniczeń”.

2.2.4. Omawiany wniosek wynika z rozwoju technologii cyfrowych, dzięki którym można coraz skuteczniej przechowywać i wykorzystywać duże zbiory danych, co przynosi korzyści skali i korzyści dla użytkowników w postaci szybkiego dostępu, lepszej łączności i większej niezależności.

2.2.4.1. W komunikacie „**Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych**”<sup>(3)</sup> Komisja zwróciła szczególną uwagę na związek między barierami w swobodnym przepływie danych a zapóźnieniem w rozwoju europejskiego rynku. W związku z tym postanowiła przedstawić wniosek dotyczący ram prawnych, który pozwoli skończyć z koncepcją „kontroli granicznej”.

<sup>(2)</sup> Zob. dokument SWD(2017) 304 final.

<sup>(3)</sup> Zob. COM(2017) 9 final z 10.1.2017 oraz towarzyszący mu dokument roboczy SWD (2017) 2 final z tego samego dnia. EKES wydał w tej sprawie opinię „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”, (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 130).

Należy stwierdzić, że jedynie mniej więcej połowa z państw członkowskich podpisała nieoficjalny dokument w sprawie inicjatywy dotyczącej swobodnego przepływu danych<sup>(4)</sup>, a w grupie tej nie ma ani Niemiec, ani Francji, ani żadnego z krajów południa UE.

2.2.4.2. Temat ten został podjęty w komunikacie Komisji w sprawie przeglądu śródkresowego realizacji strategii jednolitego rynku cyfrowego „**Połączony jednolity rynek cyfrowy dla wszystkich**”<sup>(5)</sup>, w którym Komisja zapowiada przedstawienie w 2017 r. dwóch inicjatyw legislacyjnych: pierwszej w sprawie **swobodnego transgranicznego przepływu danych nieosobowych**, która jest przedmiotem niniejszej opinii, i drugiej – dotyczącej dostępności i ponownego wykorzystania danych publicznych oraz danych zgromadzonych z wykorzystaniem środków publicznych, która nadal jest w fazie przygotowań w Komisji.

2.2.4.3. Ponadto w opinii EKES-u „Jednolity rynek cyfrowy: Przegląd śródkresowy”<sup>(6)</sup> stwierdza się, że „europejska gospodarka oparta na danych jest jednym z sektorów, w których przepaść między UE a światowymi liderami innowacji cyfrowej jest najbardziej widoczna”. Dlatego też „Komitet **popiera wniosek dotyczący ustanowienia ram prawnych**, pod warunkiem że znajdą one właściwe zastosowanie również w kontekście przetwarzania w chmurze, sztucznej inteligencji i internetu rzeczy, uwzględnią swobodę zawierania umów, usuną bariery dla innowacji oraz uzyskają odpowiednie potwierdzenie w przydzielonych przez UE środkach finansowych”, czyli właściwie wariant 3.

2.2.4.4. Omawiany wniosek Komisji stanowi obecnie **najbardziej odpowiedni instrument prawny** w odniesieniu do przyszłości polityki UE na rzecz rozwoju gospodarki opartej na danych i jej wpływu na wzrost gospodarczy, badania naukowe, wspieranie nowych technologii, zwłaszcza w dziedzinie sztucznej inteligencji, przetwarzanie w chmurze, duże zbiory danych i internet rzeczy, przemysł i usługi w ogóle, a zwłaszcza usługi publiczne<sup>(7)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyjmuje do wiadomości cel obecnej inicjatywy Komisji. W swych wcześniejszych opiniach Komitet wielokrotnie podkreślał, że jest to warunek wstępny realizacji celów agendy cyfrowej oraz urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego.

3.2. Wyraża jednak rozczarowanie faktem, że jej zakres jest zbyt wąski, że zamierzeniom brak śmiałości a zapowiadane mechanizmy są niejasne i mało asertywne; poza tym brakuje przekonujących środków skutecznego wdrażania, a przede wszystkim ambicji, woli i determinacji politycznej.

Konkretnie można na jej temat sformułować następujące uwagi.

3.3. Dzięki zastosowaniu pojęcia swobodnego przepływu danych nieosobowych Komisja zamierza przeciwstawić się wszelkim politykom i praktykom państw członkowskich, które tworzą, narzucają lub dopuszczają ograniczenia dotyczące lokalizacji danych w celu ich przechowywania lub innego rodzaju przetwarzania. Komisja słusznie uważa, że nie powinny one podlegać żadnym zakazom ani ograniczeniom, o ile nie jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego<sup>(8)</sup>. Zamierza ona w tym celu ustanowić przepisy dotyczące:

- a) wymogów w zakresie lokalizacji danych,
- b) zapewnienia właściwym organom dostępu do danych,
- c) przenoszenia danych przez użytkowników profesjonalnych.

3.4. Tymczasem w celu wdrożenia pierwszego z wyżej wymienionych elementów, a mianowicie **wymogów w zakresie lokalizacji danych**, Komisja uznała, że na pierwszym etapie wystarczyłoby, aby zobowiązać państwa członkowskie do powiadamiania jej o „każdym projekcie aktu, w którym wprowadza się nowe wymogi dotyczące lokalizacji danych lub zmiany w istniejących wymogach dotyczących lokalizacji danych”.

<sup>(4)</sup> <http://www.brukselaue.msz.gov.pl/resource/76f021fe-0e02-4746-8767-5f6a01475099:JCR>

<sup>(5)</sup> COM(2017) 228 final z 10.5.2017 oraz towarzyszący mu dokument roboczy SWD (2017) 155 final.

<sup>(6)</sup> Jednolity rynek cyfrowy: Przegląd śródkresowy (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

<sup>(7)</sup> COM(2017) 495 final, uzasadnienie, s. 4.

<sup>(8)</sup> Pojęcie zawarte w art. 4 ust. 2 TUE jako podlegające wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich, ale którego definicja powinna odnosić się do orzecznictwa Trybunału (zob. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawach połączonych C-203/15 i C-698/15 Tele2 Sveridge Ab v. Post-och telestyrelsen oraz Secretary of State for the Home Department v. Tom Watson, Peter Brice i Geoffrey Lewis: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1513080243312&uri=CELEX:62015CJ0203> (ust. 11 i 88/89) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

3.4.1. Dopiero po upływie 12 miesięcy od wejścia w życie omawianego rozporządzenia – co nastąpi nie wcześniej niż pod koniec 2018 r. – państwa członkowskie zapewnią „uchylenie wszelkich wymogów dotyczących lokalizacji danych” niezgodnych z zasadą stanowiącą, że swobodny przepływ danych, o których mowa, nie jest przedmiotem zakazów lub ograniczeń, chyba że zostaną one uznane za uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego. W takim wypadku państwo jest zobowiązane do powiadomienia Komisji i wyjaśnienia, dlaczego uważa, że wprowadzany środek jest zgodny z powyższą zasadą i powinien pozostać w mocy.

#### 3.4.2. **Brak szczególnej procedury w przypadku uchybień ze strony państw członkowskich**

3.5. W odniesieniu do drugiego punktu, czyli **zapewnienia właściwym organom dostępu do danych**, wniosek nie wprowadza zmian w uprawnieniach tych organów do żądania i uzyskiwania dostępu do danych na potrzeby wykonywania ich obowiązków urzędowych zgodnie z prawem Unii lub prawem krajowym.

**Wprowadza natomiast dodatkowy istotny przepis:** „Właściwym organom nie można odmówić dostępu do danych, podając jako przyczynę odmowy fakt, że dane są przechowywane lub w inny sposób przetwarzane w innym państwie członkowskim”.

3.5.1. Jednakże dla zapewnienia realizacji tego prawa Komisja ogranicza się do zaproponowania procedury współpracy między właściwymi instancjami państw członkowskich na wzór procedur istniejących już w innych dziedzinach. Na potrzeby tej procedury przewiduje się stworzenie **sieci centralnych punktów kontaktowych**, która będzie służyć w charakterze łącznika z punktami kontaktowymi innych państw członkowskich i z Komisją w kwestiach dotyczących stosowania rozporządzenia. Niemniej nie ocenia się skuteczności tych punktów ani sensowności wiążących się z nimi kosztów.

3.5.2. Ostatecznie jednak, aby zastosować środki przymusu pozwalające na uzyskanie dostępu odnośnego organu do wszelkich obiektów danej osoby fizycznej lub prawnej, w tym do wyposażenia i infrastruktury do przechowywania lub przetwarzania danych, konieczne będzie przestrzeganie **prawa procesowego danego państwa członkowskiego**.

3.5.3. Innymi słowy w bardzo prawdopodobnym wypadku uchybienia zobowiązaniom w tej materii, jedyną możliwością będzie skierowanie sprawy do zwykłego sądu w państwie członkowskim, co wiąże się z dobrze znanymi długimi terminami wymiaru sprawiedliwości, ogromnymi kosztami i nieprzewidywalnością wyników.

3.6. Wreszcie jeżeli chodzi o trzeci punkt, czyli **przenoszenie danych przez użytkowników profesjonalnych**, Komisja jedynie „**wspiera i ułatwia opracowywanie w ramach samoregulacji kodeksów postępowania na szczeblu Unii**, w celu określenia wytycznych dotyczących najlepszych praktyk w zakresie ułatwiania zmiany dostawcy oraz w celu zapewnienia, aby przed zawarciem umowy o przechowywanie i przetwarzanie danych dostawcy dostarczali użytkownikom profesjonalnym dostatecznie szczegółowych, jasnych i przejrzystych informacji” dotyczących szeregu istotnych kwestii o charakterze strukturalnym<sup>(9)</sup>.

3.6.1. Dlatego też należy zauważyć, że wysoce dyskusyjne jest poleganie tylko na mechanizmach samoregulacji w zakresie **regulowania zasadniczych kwestii, które powinny podlegać jedynie przepisom prawnym**.

Mimo że EKES zawsze należał do zwolenników współregulacji będącej instrumentem pomocniczym o szczególnym znaczeniu w ramach prawnych UE, nie zgadza się, by normy i zasady, które mają fundamentalne znaczenie dla spójności i harmonizacji prawa Unii, pozostawić jedynie samoregulacji bez żadnych parametrów lub wytycznych.

Kwestią szczególnie poważną, jeżeli chodzi o przenoszenie danych, jest ograniczenie odpowiedzialności oraz wprowadzenie okresów lojalności klientów dla posiadacza danych, a także możliwość usuwania treści w przypadku nieprzestrzegania zasad.

3.6.2. Inną kwestią, budzącą jeszcze większy sprzeciw, jest fakt, że Komisja nawet nie zaproponowała **mechanizmu współregulacji** zgodnie z modelem i zasadami określonymi swego czasu przez EKES<sup>(10)</sup>.

W tym kontekście EKES uważa, że w rozporządzeniu należy przewidzieć co najmniej podstawowe zasady dotyczące stosunków umownych między dostawcami usług a użytkownikami, a także „czarną listę” klauzul zakazanych na mocy ograniczenia prawa do przenoszenia danych zgodnie z zasadami określonymi wyraźnie w jego opinii na temat samoregulacji i współregulacji.

<sup>(9)</sup> Zob. art. 6 ust. 1 lit. a) i b).

<sup>(10)</sup> Zob. raport informacyjny INT/204 z 25.1.2005 „Aktualny stan współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku” oraz opinia z inicjatywy własnej „Samoregulacja i współregulacja we wspólnotowych ramach prawnych” (Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 29).

3.6.3. Nie można jednak pogodzić się z faktem, że Komisja nawet nie zaproponowała sformułowania **wytocznych** w celu przygotowania wspomnianych kodeksów postępowania, choć uczyniła to już w innych dziedzinach, co EKES przyjął z zadowoleniem.

Jeśli chodzi o przenoszenie danych, niektóre przedsiębiorstwa przyjmują postawę naruszającą prawa użytkowników, zwłaszcza w odniesieniu do ograniczeń dotyczących własności danych lub praw własności intelektualnej do treści usług w chmurze, zgody na zbieranie i przetwarzanie danych (wprowadzenie zasad domniemanej zgody), płatności ukrytych lub przyznanego sobie prawa do zawieszenia świadczenia usług na podstawie jednostronnej decyzji.

3.6.4. Komisja obiecuje, **nie wspominając o jakichkolwiek innych możliwościach działań legislacyjnych**, że nie później niż dwa lata po rozpoczęciu stosowania rozporządzenia dokona „przeglądu opracowywania i skutecznego wdrażania takich kodeksów postępowania, a także skutecznego dostarczania informacji przez dostawców”. **I co dalej?**

3.7. Trzeba jeszcze odnotować, że ograniczając się do trzech sytuacji Komisja nie wzięła pod uwagę rosnących obaw dotyczących metadanych, które uważane są za dane o charakterze nieosobowym i muszą korzystać z takiej samej ochrony prawnej (oprócz uzasadnionych wyjątków), jaka przysługuje danym o charakterze osobowym, zwłaszcza w odniesieniu do prawa ich posiadaczy do dostępu do nich, ich sprostowania, unieważnienia czy sprzeciwu wobec nich.

3.7.1. W istocie przedsiębiorstwa podejmujące się analizy metadanych dokonują prognozowania i przewidywania, by na podstawie odpowiednich danych wykryć tendencje lub warunki umożliwiające przedsiębiorstwom podejmowanie decyzji w przyszłości.

3.7.2. Nie jest także jasne, czy przyszłe rozporządzenie będzie miało zastosowanie wyłącznie do danych otrzymanych w formie elektronicznej. W art. 3 ust. 2 definiuje się przechowywanie danych jako „jakiegokolwiek **przechowywanie danych w formie elektronicznej**”. W art. 2 zaś stwierdza się, że „rozporządzenie ma zastosowanie do przechowywania lub innego rodzaju przetwarzania **elektronicznych danych**”. Tymczasem, jeżeli weźmiemy za przykład anonimowy kwestionariusz, który wypełnia się w obecności posiadacza danych i przechowuje w sposób fizyczny, może to oznaczać, że nie będzie on objęty omawianym rozporządzeniem.

3.7.3. Ponadto internet rzeczy i powszechność urządzeń elektrycznych, w tym AGD, które zbierają i porównują dane nieosobowe, może w przyszłości stwarzać różne problemy dotyczące bezpieczeństwa i ochrony prywatności, co oznacza, że Komisja Europejska musi poświęcić większą uwagę tym danym nieosobowym z poszanowaniem praw podstawowych obywateli.

3.7.4. Wreszcie biorąc pod uwagę nie do końca jasny kontekst między danymi osobowymi i nieosobowymi – niektóre dane mogą z łatwością przekształcić się w dane osobowe – utrzymanie całkowicie odrębnego systemu dla tego rodzaju danych może doprowadzić do tego, że organy będą dokładać starań, by uznać otrzymane dane za nieosobowe, aby tym samym uniknąć stosowania rozporządzenia (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r.

3.8. Ponadto wniosek nie uwzględnia w wystarczającym stopniu globalnego i transeuropejskiego charakteru gospodarki cyfrowej, ponieważ reguluje jedynie rynek wewnętrzny i nie uwzględnia faktu, że rynek ten rozwija się w kontekście światowym. Nie ma żadnych gwarancji, że w innych krajach i na innych kontynentach stosuje się te same zasady, które wniosek stara się obecnie wprowadzić w życie, ani nie istnieje możliwość ich narzucenia w negocjacjach międzynarodowych.

3.9. Z tych wszystkich powodów EKES nie zgadza się z podwariantem 2a zaproponowanym przez Komisję bez przedstawienia rozsądnych czy spójnych argumentów przeciw wariantowi 3 popieranemu przez Komitet.

3.10. Jeśli we wniosku uwzględną się propozycje EKES-u oraz pozytywnie oceniane przez niego zmiany zasugerowane przez prezydencję Rady w deklaracji z 19 grudnia 2017 r., Komitet jest gotów poprzeć tak zmieniony wniosek pod warunkiem że będzie on wyraźnie pomyślany jako największy wspólny mianownik możliwy do przyjęcia zarówno dla państw członkowskich, jak i zainteresowanych stron. Jednocześnie należy jednak założyć, że jest to tylko krok w kierunku bardziej ambitnych rozwiązań, które umożliwią prawdziwie swobodny przepływ danych nieosobowych na jednolitym rynku cyfrowym UE.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Artykuł 2 – Zakres

4.1.1. EKES zastanawia się nad sformulowaniem w lit. a) „**świadczony jako usługa na rzecz użytkowników**”, zwłaszcza nad tym, czy mamy do czynienia z legalną transakcją świadczoną za opłatą lub bezpłatnie.

Należy bowiem podkreślić, że w chwili obecnej istnieje szereg usług, które są świadczone bezpłatnie, w tym Google Analytics. Tymczasem brak weryfikacji wymogu odpłatności umożliwił przedsiębiorstwom świadczącym tę usługę wprowadzenie nieuczciwych klauzul w umowach o świadczenie usług, dzięki którym zwalniają się z odpowiedzialności w przypadku utraty czy zniszczenia danych lub wręcz dają sobie prawo do usunięcia danych bez zgody posiadacza.

4.1.2. Ponadto EKES za konieczne uważa, by – podobnie jak w wypadku rozporządzenia (UE) 2016/679 – obecne rozporządzenie stosowało się również do państw trzecich, w których obowiązuje prawo państwa członkowskiego ma mocy międzynarodowego prawa prywatnego.

##### 4.2. Artykuł 3 – Definicje

###### 4.2.1. Koncepcja danych nieosobowych

4.2.1.1. Wniosek nie zawiera żadnej uporządkowanej definicji danych nieosobowych: można jedynie stwierdzić, że na pierwszy rzut oka chodzi o inne dane niż osobowe, tj. definicja ma charakter negatywny, jak można wywnioskować z motywu 7 preambuły oraz art. 1 wniosku.

4.2.1.2. Bardziej szczegółowa analiza pozwala jednak stwierdzić, że wyłącza się jedynie dane osobowe, które są przedmiotem szczególnej ochrony na mocy prawa, tj. obecnie na mocy rozporządzenia (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r., dyrektywy (UE) 2016/680 z tego samego dnia i dyrektywy 2002/58/WE z 12 lipca 2002 r.<sup>(11)</sup> oraz wdrażających je przepisów krajowych.

4.2.1.3. W związku z tym wydaje się, że omawiany wniosek obejmuje nie tylko dane dotyczące osób prawnych (wbrew wyrażanej wielokrotnie przez Komitet opinii, nie są objęte taką samą ochroną, jaka została przyznana osobom fizycznym, mimo że sytuacja taka ma miejsce w różnych krajowych porządkach prawnych), ale również zanonimizowane dane o charakterze osobistym, do których nawiązuje się jedynie w motywie 26 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

4.2.1.4. Mając na uwadze brak precyzji tekstu i w celu zapewnienia spójności, zgodności i jasności prawa aktów UE, EKES podkreśla, że w obecnym rozporządzeniu należy wyraźnie zdefiniować dane nieosobowe, a nie tylko określać je ogólnie jako uzupełnienie definicji zawartej w rozporządzeniu (UE) 2016/679, ponieważ wiele sądów przedstawia różne interpretacje danych osobowych i nieosobowych.

##### 4.3. Artykuł 4 – Swobodny przepływ danych na terytorium Unii

4.3.1. Z uwagi na jasność i pewność prawa EKES uważa, że należy określić terminy, w których państwa członkowskie zgłaszają Komisji środki uzasadniające utrzymanie lub wprowadzenie przepisów, które ze względów bezpieczeństwa publicznego stoją w sprzeczności z omawianym rozporządzeniem.

4.3.2. Komitet za istotne uważa również informowanie pozostałych państw członkowskich przez Komisję Europejską, aby zbadały one, czy środki, o których mowa, będą miały bezpośredni lub pośredni wpływ na swobodny przepływ danych nieosobowych na ich terytorium.

<sup>(11)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37), zmieniona wnioskiem Komisji w sprawie Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej [COM(2016) 590 final z 12.10.2016] oraz wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych w łączności elektronicznej i uchylającym dyrektywę 2002/58/WE (rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej) [COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD)].



#### 4.4. Artykuł 9 – Przegląd

4.4.1. Komisja ma obowiązek dokonania przeglądu rozporządzenia i przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdania zawierającego główne wyniki tego przeglądu dopiero **po upływie 5 lat od wejścia w życie rozporządzenia**.

4.4.2. Ponieważ nawet w najlepszym wypadku nic nie wskazuje na to, że rozporządzenie wejdzie w życie przed końcem 2018 r., zdaniem Komitetu rozsądniejsze będzie dokonanie przeglądu po **3 latach** ze względu na oczywistą słabość przepisów i bardzo szybkie zmiany w omawianej dziedzinie.

#### 4.5. Stanowisko prezydencji Rady

4.5.1. W trakcie przygotowywania obecnego projektu opinii prezydencja Rady przedstawiła 19 grudnia 2017 r. zmieniony tekst wniosku Komisji <sup>(12)</sup>. Wprowadza on istotne poprawki do dokumentu Komisji w zgodzie z bieżącymi zaleceniami EKES-u.

4.5.2. W skrócie zmiany dotyczą:

- a) art. 2 (zakres) i motywy 7a i 8 – wyjaśnienia, co pozostaje poza zakresem rozporządzenia;
- b) art. 3 (definicje) – wprowadzenia nowego podpunktu 2a wyjaśniającego znaczenie przetwarzania;
- c) art. 3 ust. 5 – wyraźnego uwzględnienia praktyk administracyjnych w definicji wymogu dotyczącego lokalizacji danych oraz związanej z tym zmiany art. 4 ust. 1;
- d) art. 5 ust. 2a – ustanowienia wiążącego mechanizmu dostarczania danych; ust. 3a – umożliwienie państw członkowskim nakładania kar na użytkowników w razie niespełnienia wymogu dostarczenia danych, co zaleca się również w niniejszej opinii;
- e) art. 6 – ustanowienia wytycznych do sporządzenia kodeksów postępowania;
- f) art. 7 – zdefiniowania roli centralnych punktów kontaktowych i przyspieszenia procesu komunikacji między poszczególnymi organami;
- g) skreślenia art. 8, a tym samym usunięcia Komitetu ds. Swobodnego Przepływu Danych.
- h) różne artykuły – poprawy zgodności z dyrektywą w sprawie przejrzystości <sup>(13)</sup>;
- i) motywy 10 i 10a – niezbędne wyjaśnienia kwestii danych mieszanych i danych anonimowych, o co wnioskuje się również w niniejszej opinii;
- j) motyw 12a – wyjaśnienia pojęcia bezpieczeństwa publicznego wynikającego z art. 4 w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, co postuluje się również w niniejszej opinii.

4.5.3. Komitet zdecydowanie popiera propozycje prezydencji i apeluje do Komisji, PE i państw członkowskich o ich odpowiednie uwzględnienie.

Bruksela, dnia 15 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(12)</sup> Międzyinstytucjonalny numer referencyjny: 2017/0228 (COD) 15724/1/17REV 1 z 19 grudnia 2017 r.

<sup>(13)</sup> Dz.U. L 294 z 6.11. 2013, s. 13.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie »Agencji UE ds. Bezpieczeństwa Cybernetycznego« ENISA, uchylenia rozporządzenia (UE) nr 526/2013 oraz certyfikacji bezpieczeństwa cybernetycznego w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (»akt ws. Bezpieczeństwa cybernetycznego«)»**

[COM(2017) 477 final/2 2017/0225 (COD)]

(2018/C 227/13)

Sprawozdawca: **Alberto MAZZOLA**

Współsprawozdawca: **Antonio LONGO**

Konsultacja	Parlament Europejski, 23.10.2017 Rada Unii Europejskiej, 25.10.2017
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.2.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	206/1/2

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że nowy stały mandat ENISA zaproponowany przez Komisję Europejską przyczyni się znacznie do zwiększenia odporności europejskich systemów. Jednak towarzyszący temu tymczasowy budżet i zasoby przyznane agencji ENISA będą niewystarczające do wykonania przez nią mandatu.

1.2. EKES zaleca, aby wszystkie państwa członkowskie utworzyły wyraźny odpowiednik ENISA, gdyż większość z nich jeszcze tego nie uczyniła.

1.3. EKES jest również zdania, że pod względem budowania zdolności agencja ENISA powinna kłaść nacisk na działania wspierające administrację elektroniczną<sup>(1)</sup>. Tożsamość cyfrowa osób, organizacji i przedmiotów w UE/na świecie ma kluczowe znaczenie, a priorytetem powinno być zapobieganie kradzieży tożsamości i oszustwom internetowym, a także ich zwalczanie.

1.4. EKES zaleca, by ENISA sporządzała regularne sprawozdania na temat cybergotowości państw członkowskich, koncentrując się głównie na sektorach wymienionych w załączniku II do dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji. W ramach corocznego europejskiego ćwiczenia w dziedzinie cyberbezpieczeństwa należy ocenić gotowość państw członkowskich oraz skuteczność europejskiego mechanizmu działania w odpowiedzi na kryzys cybernetyczny, a także sporządzić zalecenia.

1.5. EKES popiera propozycję stworzenia sieci eksperckiej dotyczącej cyberbezpieczeństwa, którą wspierałoby Europejskie Centrum Badań i Kompetencji w dziedzinie Bezpieczeństwa Cybernetycznego. Mogłaby ona promować europejską suwerenność cyfrową poprzez tworzenie konkurencyjnej europejskiej bazy przemysłowej dla kluczowych zdolności technologicznych w oparciu o prace wykonane przez umowne partnerstwo publiczno-prywatne, które powinno rozwinąć się w trójstronne wspólne przedsięwzięcie.

1.6. Jedną z najważniejszych przyczyn incydentów cybernetycznych stanowi czynnik ludzki. Zdaniem EKES-u konieczne jest stworzenie solidnego zasobu umiejętności cybernetycznych oraz poprawienie higieny cyberbezpieczeństwa, również poprzez kampanie uświadamiające adresowane do indywidualnych osób i przedsiębiorstw. EKES popiera stworzenie certyfikowanego przez UE programu nauczania dla szkół średnich i dla wysoko wykwalifikowanych pracowników.

<sup>(1)</sup> „Jednolity rynek cyfrowy: przegląd śródkresowy”.

1.7. EKES uważa, że europejski jednolity rynek cyfrowy wymaga także jednolitej interpretacji przepisów w zakresie cyberbezpieczeństwa, w tym wzajemnego uznawania między państwami członkowskimi, oraz że ramy i systemy certyfikacji dla różnorodnych sektorów mogłyby stanowić wspólny punkt odniesienia. Jednak poszczególnym sektorom trzeba zapewnić różne podejścia ze względu na ich sposób funkcjonowania. Dlatego też EKES uważa, że w procesie tym powinny uczestniczyć agencje sektorowe UE (EASA, ERA, EMA itd.) i że w niektórych przypadkach powinny one być, za zgodą ENISA dla zapewnienia spójności, delegowane do opracowania systemów certyfikacji bezpieczeństwa cybernetycznego. Minimalne europejskie standardy bezpieczeństwa IT należy przyjmować we współpracy z CEN/CENELEC/ETSI.

1.8. Planowana wspierana przez ENISA Europejska Grupa ds. Certyfikacji Cyberbezpieczeństwa powinna się składać z krajowych organów nadzoru ds. certyfikacji, podmiotów sektora prywatnego, w tym podmiotów z różnych domen zastosowań, oraz podmiotów naukowych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

1.9. EKES jest zdania, że w imieniu Komisji agencja powinna monitorować skuteczność i proces decyzyjny krajowych organów nadzoru ds. certyfikacji za pomocą audytów i inspekcji oraz że w rozporządzeniu powinny zostać określone zadania i sankcje w przypadku nieprzestrzegania norm.

1.10. EKES uważa, że działalność certyfikacyjna nie może wykluczać odpowiedniego systemu etykietowania, który byłby stosowany również w wypadku importowanych produktów w celu zwiększenia zaufania konsumentów.

1.11. Europa powinna zwiększyć skalę inwestycji, łącząc różne fundusze UE, fundusze krajowe i inwestycje sektora prywatnego z myślą o celach strategicznych w ramach dobrej współpracy publiczno-prywatnej, również poprzez stworzenie – w obecnym i przyszłym ramowym programie badań – funduszu na rzecz innowacji, badań i rozwoju w zakresie cyberbezpieczeństwa UE. Ponadto Europa powinna stworzyć fundusz na rzecz wdrażania cyberbezpieczeństwa, otwierając nowe możliwości w bieżącym i przyszłym instrumencie „Łącząc Europę”, jak również w kolejnym EFIS 3.0.

1.12. EKES uważa, że minimalny poziom bezpieczeństwa jest niezbędny dla zwykłych urządzeń połączonych w ramach „internetu ludzi”. W tym wypadku certyfikacja jest kluczową metodą zapewnienia wyższego poziomu bezpieczeństwa. Priorytetem powinno być bezpieczeństwo internetu rzeczy.

## 2. Obecne ramy cyberbezpieczeństwa

2.1. Cyberbezpieczeństwo ma bardzo istotne znaczenie zarówno dla dobrobytu i bezpieczeństwa narodowego, jak i dla samego funkcjonowania naszej demokracji, naszych swobód i wartości. W światowym indeksie cyberbezpieczeństwa ONZ stwierdza się, że „cyberbezpieczeństwo jest ekosystemem, w którym przepisy, organizacje, umiejętności i wdrażanie techniczne muszą pozostawać w harmonii ze sobą, by być skuteczne”, i dodaje się, że cyberbezpieczeństwo „staje się coraz ważniejsze dla decydentów poszczególnych krajów”.

2.2. Potrzeba bezpiecznego ekosystemu nabiera kluczowego znaczenia w związku z rewolucją internetową. Rewolucja ta nie tylko przededefiniowała sektory obejmujące relację między przedsiębiorstwem a konsumentem, takie jak media, usługi detaliczne i finansowe, lecz również zmienia charakter produkcji, energii, rolnictwa, transportu i innych sektorów przemysłowych gospodarki, które łącznie odpowiadają za nieomal dwie trzecie światowego produktu krajowego brutto, a także za infrastrukturę publiczną i interakcje obywateli z administracją publiczną.

2.3. Strategia jednolitego rynku cyfrowego opiera się na poprawie dostępu do towarów, usług i treści, tworzeniu odpowiednich ram prawnych dla sieci i usług cyfrowych oraz czerpaniu korzyści z gospodarki opartej na danych. Szacuje się, że co roku mogłaby ona wnieść do gospodarki UE 415 mld EUR. Przewiduje się, że niedobór wykwalifikowanej kadry w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego w sektorze prywatnym w Europie wyniesie w 2022 r. 350 tys. osób<sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> JOIN/2017/0450 final.

2.4. W badaniu z 2014 r. oszacowano, że w 2013 r. wpływ gospodarczy cyberprzestępczości w UE wyniósł 0,41 % PKB Unii (tzn. około 55 mld EUR) <sup>(3)</sup>.

2.5. Według specjalnego badania Eurobarometru 464a dotyczącego postaw Europejczyków wobec cyberbezpieczeństwa 73 % użytkowników internetu jest zaniepokojonych, że strony internetowe mogą nie zapewniać bezpieczeństwa ich informacji personalnych w internecie, a 65 % – że mogą tego nie czynić władze publiczne. Większość respondentów wyraziła obawę, że może paść ofiarą różnych form cyberprzestępczości, szczególnie z powodu złośliwego oprogramowania na swych urządzeniach (69 %), kradzieży tożsamości (69 %) oraz oszustw związanych z kartami bankowymi i bankowością internetową (66 %) <sup>(4)</sup>.

2.6. Do tej pory żadne ramy prawne nie nadążały za tempem innowacji cyfrowej, a szereg aktów prawnych przyczynia się do ustanowienia odpowiednich ram punkt po punkcie: przegląd Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, ogólne rozporządzenie o ochronie danych, dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji, rozporządzenie w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (rozporządzenie eIDAS), Tarcza Prywatności UE–USA, dyrektywa w sprawie oszustw związanych z płatnościami bezgotówkowymi itd.

2.7. Oprócz ENISA, agencji UE ds. cyberbezpieczeństwa, istnieje wiele różnych organizacji zajmujących się kwestiami cyberbezpieczeństwa: Europol, CERT-UE (zespół reagowania na incydenty komputerowe), Centrum Analiz Wywiadowczych Unii Europejskiej (INTCEN UE), Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), ośrodek wymiany i analizy informacji (ISAC), Europejska Organizacja Cyberbezpieczeństwa (ECISO), Europejska Agencja Obrony (EDA), Centrum Doskonałości NATO ds. Współpracy w dziedzinie Obrony przed Atakami Cybernetycznymi i GGE ONZ (ONZ-owska grupa ekspertów rządowych ds. sytuacji w dziedzinie informacji i telekomunikacji w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego).

2.8. Uwzględnianie bezpieczeństwa na etapie projektowania ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiej jakości towarów i usług: inteligentne urządzenia nie są aż tak inteligentne, jeżeli nie są zabezpieczone. To samo dotyczy inteligentnych samochodów, miast i szpitali, które wymagają wbudowanego bezpieczeństwa urządzeń, systemów, architektury i usług.

2.9. W dniach 19–20 października 2017 r. Rada Europejska zwróciła się o przyjęcie wspólnego podejścia do cyberbezpieczeństwa UE w następstwie proponowanego pakietu reform, postulując „wspólne podejście do cyberbezpieczeństwa: świat cyfrowy wymaga zaufania, które można zbudować tylko wtedy, gdy zapewnimy bardziej proaktywne uwzględnianie bezpieczeństwa na etapie projektowania we wszystkich politykach cyfrowych, zapewnimy odpowiednią certyfikację bezpieczeństwa dla produktów i usług oraz zwiększymy naszą zdolność w zakresie zapobiegania cyberatakom, ich powstrzymywania i wykrywania oraz reagowania na takie ataki” <sup>(5)</sup>.

2.10. W swej rezolucji z 17 maja 2017 r. Parlament Europejski „podkreśla potrzebę zapewnienia pełnego bezpieczeństwa w całym łańcuchu wartości usług finansowych; zwraca uwagę na poważne i różnorodne zagrożenia stwarzane przez cyberataki na naszą infrastrukturę rynków finansowych, internet rzeczy, waluty i dane; [...] wzywa europejskie urzędy nadzoru, by [...] regularnie przeprowadzały przegląd istniejących norm operacyjnych obejmujących zagrożenia w zakresie ICT w instytucjach finansowych; ponadto apeluje, [...], aby Europejski Urząd Nadzoru opracował wytyczne dotyczące monitorowania tych zagrożeń; zwraca uwagę na znaczenie fachowej wiedzy technicznej w europejskich urzędach nadzoru” <sup>(6)</sup>.

2.11. EKES miał wcześniej kilka okazji do zajęcia się tą kwestią <sup>(7)</sup>, m.in. podczas szczytu w Tallinie, na konferencji poświęconej przyszłemu rozwojowi administracji elektronicznej <sup>(8)</sup>, i utworzył stałą grupę analityczną ds. agendy cyfrowej.

<sup>(3)</sup> Dokument roboczy służb Komisji „Ocena skutków”, towarzyszący wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, część 1/6, s. 21, Bruksela, 13 września 2017 r.

<sup>(4)</sup> Specjalny Eurobarometr 464a – Wave EB87.4 – „Postawy Europejczyków wobec cyberbezpieczeństwa”, wrzesień 2017 r.

<sup>(5)</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 19 października 2017 r.

<sup>(6)</sup> Rezolucja PE, 17 maja 2017 r. – A8-0176/2017.

<sup>(7)</sup> „Jednolity rynek cyfrowy/przegląd śródkresowy”, Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 124, Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 8, Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52, Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 62, Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 133.

<sup>(8)</sup> Komunikat prasowy EKES-u nr 31/2017: Debata społeczeństwa obywatelskiego z przyszłą prezydentką estońską na temat e-administracji i bezpieczeństwa cybernetycznego: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/civil-society-debates-e-government-and-cybersecurity-incoming-estonianpresidency>.

### 3. Wnioski Komisji

3.1. Pakiet w sprawie cyberbezpieczeństwa obejmuje wspólny komunikat stanowiący przegląd wcześniejszej strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego (2013 r.), a także akt ws. bezpieczeństwa cybernetycznego dotyczący nowego mandatu ENISA oraz proponowane ramy certyfikacji.

3.2. Strategia koncentruje się wokół trzech głównych elementów: odporności, prewencji i współpracy międzynarodowej. Część dotycząca prewencji skupia się głównie na kwestiach cyberprzestępczości, w tym na konwencji budapeszteńskiej, a część poświęcona współpracy międzynarodowej dotyczy cyberobrony, dyplomacji cyfrowej i współpracy z NATO.

3.3. We wniosku zaproponowano też nowe inicjatywy:

- budowę silniejszej agencji UE ds. cyberbezpieczeństwa;
- wprowadzenie ogólnounijnego systemu certyfikacji cyberbezpieczeństwa;
- szybkie wdrożenie dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji.

3.4. W części dotyczącej odporności zaproponowano działania związane z cyberbezpieczeństwem, skupiając się zwłaszcza na: kwestiach rynkowych, dyrektywie w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji, szybkim reagowaniu w sytuacjach kryzysowych, rozwijaniu kompetencji UE, kształceniu, szkoleniu – w zakresie umiejętności cybernetycznych i higieny cyberbezpieczeństwa – oraz podnoszeniu świadomości.

3.5. Równocześnie w akcie ws. bezpieczeństwa cybernetycznego zaproponowano stworzenie ram certyfikacji cyberbezpieczeństwa UE w odniesieniu do produktów i usług ICT.

3.6. W akcie ws. bezpieczeństwa cybernetycznego zaproponowano większą rolę dla ENISA jako agencji UE ds. cyberbezpieczeństwa, nadając jej stały mandat. Oczekuje się, że ENISA będzie oprócz swych obecnych obowiązków wykonywać nowe pomocnicze i koordynujące zadania związane ze wsparciem wdrażania dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji, strategią Unii Europejskiej w zakresie cyberbezpieczeństwa, planem działania, budowaniem zdolności, wiedzą, informacją, podnoszeniem poziomu świadomości, zadaniami związanymi z rynkiem takimi jak wsparcie normalizacji i certyfikacji, badaniami naukowymi i innowacją, ogólnoeuropejskimi ćwiczeniami w tej dziedzinie (Cyber Europe) oraz sekretariatem sieci zespołów reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego (CSIRT).

### 4. Uwagi ogólne – przegląd

#### 4.1. Kontekst: odporność

##### 4.1.1. Jednolity rynek cyberbezpieczeństwa

*Obowiązek dochowania należytej staranności:* rozwinięcie proponowanej, wspomnianej we wspólnym komunikacie zasady „obowiązku dochowania należytej staranności” w celu zastosowania procesów bezpiecznego rozwoju cyklu życia jest ciekawą koncepcją, która musi zostać opracowana wspólnie z przemysłem UE i która mogłaby prowadzić do przyjęcia kompleksowego podejścia do zgodności z prawem UE. W przyszłych działaniach należy uwzględnić kwestię bezpieczeństwa domyślnego (*security by default*).

*Odpowiedzialność:* certyfikacja pomoże w obciążeniu odpowiedzialnością na wypadek sporu.

4.1.2. Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji: energia, transport, bankowość/finanse, zdrowie, woda, infrastruktura cyfrowa, handel elektroniczny.

Zdaniem EKES-u pełne i skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji jest niezbędne do zapewnienia odporności krytycznych sektorów krajowych.

EKES uważa, że należy wzmocnić wymianę informacji między podmiotami publicznymi i prywatnymi za pośrednictwem ośrodków wymiany i analizy informacji (ISAC). Trzeba opracować odpowiedni mechanizm umożliwiający bezpieczną wymianę informacji w obrębie ISAC oraz między CSIRT a ISAC, w oparciu o ocenę/analizę obecnie stosowanego mechanizmu.

#### 4.1.3. Szybkie reagowanie w sytuacjach wyjątkowych

Podejście oparte na planie działania stanowiłoby skuteczne narzędzie reagowania operacyjnego na incydenty na szeroką skalę na szczeblu UE i państw członkowskich. Komitet podkreśla potrzebę włączenia sektora prywatnego. Niezbędne jest uwzględnienie w mechanizmie reagowania operacyjnego operatorów usług kluczowych, gdyż mogą oni dostarczyć cennych informacji dotyczących zagrożeń lub zapewnić wsparcie w wykrywaniu zagrożeń i kryzysów toczących się na szeroką skalę, a także w reagowaniu na nie.

We wspólnym komunikacie zaproponowano włączenie cyberincydentów do mechanizmów zarządzania kryzysowego UE. Chociaż EKES rozumie potrzebę zbiorowej reakcji i solidarności na wypadek ataku, potrzebne jest lepsze zrozumienie, w jaki sposób można by je wprowadzić w życie, zważywszy że zagrożenia cybernetyczne zazwyczaj rozprzestrzeniają się w różnych krajach. Narzędzia stosowane w krajowych sytuacjach wyjątkowych można by jedynie częściowo zastosować w wypadku lokalnej potrzeby.

#### 4.1.4. Rozwijanie kompetencji UE

Aby UE była rzeczywiście konkurencyjna na arenie międzynarodowej i zbudowała solidną bazę technologiczną, konieczne jest stworzenie spójnych, długofalowych ram obejmujących wszystkie etapy łańcucha wartości w zakresie cyberbezpieczeństwa. W tym względzie zasadnicze znaczenie dla rozwoju europejskiego łańcucha wartości w zakresie cyberbezpieczeństwa ma krzewienie współpracy między europejskimi ekosystemami regionalnymi. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję stworzenia sieci eksperckiej dotyczącej cyberbezpieczeństwa.

Sieć mogłaby przyczynić się do europejskiej suwerenności cyfrowej poprzez rozwijanie konkurencyjnej europejskiej bazy przemysłowej i zmniejszenie zależności od know-how opracowanego poza UE odnośnie do kluczowych zdolności technologicznych, organizować ćwiczenia techniczne, warsztaty, a nawet niezbędne szkolenie z zakresu higieny cyberbezpieczeństwa dla wysoko wykwalifikowanych pracowników i użytkowników nieprofesjonalnych oraz – na podstawie prac cPPP – wspomóc opracowanie sieci krajowych organizacji publiczno-prywatnych w celu rozwinięcia rynku w Europie. „Rozwijanie cPPP powinno prowadzić do optymalizacji, dostosowania lub ekspansji” (Program prac trzech prezydencji EE-BD-AT w dziedzinie cyberbezpieczeństwa) za pomocą ustanowienia trójstronnego wspólnego przedsięwzięcia (Komisja, państwa członkowskie, przedsiębiorstwa).

By osiągnąć skuteczność i proponowane cele na szczeblu europejskim, sieć musi polegać na dobrze określonym systemie zarządzania.

Europejskie Centrum Badań i Kompetencji w dziedzinie Bezpieczeństwa Cybernetycznego służyłoby jej wsparciem na szczeblu europejskim, łącząc istniejące krajowe ośrodki kompetencji w całej UE. Nie tylko koordynowałoby ono badania naukowe i zarządzało nimi podobnie jak w innych wspólnych przedsięwzięciach, lecz umożliwiłoby również skuteczny rozwój europejskiego ekosystemu cyberbezpieczeństwa, który wspomagałoby wdrażanie i stosowanie innowacji UE.

#### 4.2. Kontekst: prewencja

4.2.1. Zwalczanie cyberprzestępczości jest priorytetem na szczeblach krajowym i europejskim, który wymaga silnego zaangażowania politycznego. Prewencja powinna być prowadzona w oparciu o silne partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, umożliwiające skuteczną wymianę informacji i wiedzy fachowej na szczeblu krajowym i europejskim. Można by przewidzieć możliwości poszerzenia działalności Europolu w dziedzinie informatyki śledczej i monitorowania.

#### 4.3. Kontekst: współpraca międzynarodowa

4.3.1. Rozwijanie i podtrzymywanie opartej na zaufaniu współpracy z państwami trzecimi za pomocą dyplomacji cyfrowej i partnerstw biznesowych ma kluczowe znaczenie dla umocnienia zdolności Europy do zapobiegania cyberatakom na dużą skalę i reagowania na nie. Europa powinna pogłębiać współpracę z USA, Chinami, Izraelem, Indiami i Japonią. Modernizacja kontroli eksportu UE nie powinna dopuszczać do łamania praw człowieka czy też nieprawidłowego używania technologii w sposób zagrażający bezpieczeństwu UE, lecz powinna również gwarantować, że przemysł UE nie będzie miał gorszej pozycji w stosunku do ofert państw trzecich. Należy przewidzieć strategię ad hoc dla krajów przystępujących w celu przygotowania się do wymiany wrażliwych transgranicznych danych, w tym możliwość udziału, w charakterze obserwatorów, w niektórych działaniach ENISA. Kraje te powinny być klasyfikowane według ich gotowości do zwalczania cyberprzestępczości, można by też rozważyć stworzenie „czarnej listy”.

4.3.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie cyberobrony w planowanej drugiej fazie budowy ewentualnego centrum kompetencji UE w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Dlatego też Europa mogłaby tymczasem przeanalizować rozwój umiejętności podwójnego zastosowania, w tym wykorzystanie Europejskiego Funduszu Obronnego oraz planowane utworzenie do 2018 r. platformy szkolenia i kształcenia w dziedzinie cyberobrony. Zważywszy na wzajemnie uznawany potencjał i zagrożenia, EKES uważa za konieczne rozwijanie współpracy UE–NATO. Europejski przemysł powinien też uważnie śledzić rozwój sytuacji w zakresie współpracy UE–NATO dotyczącej większej interoperacyjności standardów cyberbezpieczeństwa oraz innych form współpracy w kontekście podejścia UE do cyberobrony.

#### 4.4. Unijne ramy certyfikacji

4.4.1. EKES uważa, że Europa musi stawić czoła wyzwaniu fragmentacji cyberbezpieczeństwa poprzez jednolitą interpretację przepisów, w tym wzajemne uznawanie między państwami członkowskimi w ujednoczonych ramach w celu ułatwienia ochrony jednolitego rynku cyfrowego. Ramy certyfikacji mogą stanowić wspólny punkt odniesienia (w razie potrzeby wraz ze szczególnymi uregulowaniami na wyższych szczeblach), zapewniając synergię we wszystkich sektorach wertykalnych i zmniejszając obecną fragmentację.

4.4.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem stworzenie unijnych ram certyfikacji cyberbezpieczeństwa oraz systemów certyfikacji cyberbezpieczeństwa dla różnych sektorów w oparciu o odpowiednie wymogi i we współpracy z głównymi zainteresowanymi stronami. Jednak czas potrzebny na wprowadzenie na rynek produktów, koszty certyfikacji, jakość i bezpieczeństwo to najważniejsze elementy, które należy wziąć pod uwagę. Systemy certyfikacji zostaną stworzone z myślą o zwiększeniu bezpieczeństwa stosownie do obecnych potrzeb i wiedzy o zagrożeniach: należy mieć na uwadze ich elastyczność oraz zdolność ewolucji, tak aby można było dokonywać koniecznych aktualizacji. Poszczególnym sektorom trzeba zapewnić różne podejścia ze względu na ich sposób funkcjonowania. Dlatego też EKES uważa, że w procesie tym powinny uczestniczyć agencje sektorowe UE (EASA, EUNB, ERA, EMA itd.) i że w niektórych przypadkach powinny one być – za zgodą ENISA w celu zapewnienia spójności i uniknięcia powielania – delegowane do opracowania systemów certyfikacji cyberbezpieczeństwa.

4.4.3. Zdaniem Komitetu istotne jest oparcie ram certyfikacji na wspólnie określonych europejskich standardach cyberbezpieczeństwa i ICT, które w miarę możliwości powinny zostać uznane na szczeblu międzynarodowym. Wziąwszy pod uwagę ramy czasowe i krajowe prerogatywy, należy we współpracy z CEN/CENELEC/ETSI przyjąć minimalne standardy europejskie dotyczące bezpieczeństwa IT. Trzeba odnieść się pozytywnie do standardów zawodowych, lecz nie powinny być one prawnie wiążące czy też utrudniać konkurencji.

4.4.4. Istnieje wyraźnie potrzeba powiązania zobowiązań z różnymi poziomami pewności w oparciu o wpływ zagrożeń. Zapoczątkowanie dialogu z przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi mogłoby być korzystne z punktu widzenia przyjęcia skutecznych wymogów cyberbezpieczeństwa zgodnie z dziedziną zastosowania. Zdaniem EKES-u konieczne jest wspieranie i zachęcanie przedsiębiorstw dążących do „wysokiego poziomu pewności”, zwłaszcza w odniesieniu do krytycznych dla życia urządzeń i systemów.

4.4.5. Biorąc pod uwagę czas, jaki upłynął od momentu przyjęcia dyrektywy 85/374/EWG<sup>(9)</sup>, oraz najnowszy postęp technologiczny, EKES wnosi, by Komisja zbadała przydatność włączenia w zakres tej dyrektywy niektórych scenariuszy określonych w omawianym wniosku dotyczącym rozporządzenia, z myślą o zapewnieniu bezpieczniejszych produktów o wysokim poziomie ochrony.

4.4.6. EKES uważa, że planowana Europejska Grupa ds. Certyfikacji Cyberbezpieczeństwa wspierana przez ENISA powinna się składać z krajowych organów nadzoru ds. certyfikacji, podmiotów sektora prywatnego i podmiotów z różnych domen zastosowań, tak by zapewnić opracowanie kompleksowych systemów certyfikacji. Ponadto należy zaplanować współpracę między nią a stowarzyszeniami przedstawicielskimi tego sektora z UE/EOG (np. cPPP, bankowość, transport, energia, federacje itd.) poprzez wyznaczenie ekspertów. Powinna ona być również w stanie wziąć pod uwagę europejskie osiągnięcia w dziedzinie certyfikacji (głównie w oparciu o umowę o wzajemnym uznaniu grupy wysokiej rangi urzędników ds. bezpieczeństwa systemów informatycznych, krajowe i zamknięte systemy) i mieć na celu utrzymanie europejskich przewag konkurencyjnych.

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 210 z 7.8.1985, s. 29.

4.4.7. EKES proponuje, by wraz z Komisją Europejską ta grupa zainteresowanych stron odpowiadała za wspólne opracowywanie systemów certyfikacji. Konieczne jest również określenie wymogów sektorowych na mocy konsensualnego porozumienia między podmiotami prywatnymi i publicznymi (użytkownikami i dostawcami).

4.4.8. Ponadto grupa powinna dokonywać regularnego przeglądu systemów certyfikacji, wzięwszy pod uwagę wymogi każdego sektora, i w razie konieczności dostosować systemy.

4.4.9. EKES popiera stopniowe znoszenie krajowych systemów certyfikacji na etapie wprowadzania europejskiego systemu, zgodnie z propozycją zawartą w art. 49 rozporządzenia. Jednolity rynek nie może działać w oparciu o różne, konkurencyjne wobec siebie przepisy krajowe. W tym celu EKES proponuje sporządzenie spisu wszystkich programów krajowych.

4.4.10. EKES proponuje, aby Komisja zainicjowała działania w celu promowania certyfikacji i certyfikatów cyberbezpieczeństwa w UE oraz w celu wspierania ich uznawania we wszystkich międzynarodowych umowach handlowych.

#### 4.5. ENISA

4.5.1. EKES uważa, że nowy stały mandat ENISA zaproponowany przez Komisję Europejską przyczyni się znacznie do zwiększenia odporności europejskich systemów. Jednak towarzyszący temu tymczasowy budżet i zasoby przyznane zreformowanej agencji ENISA mogą być niewystarczające do wykonania przez nią mandatu.

4.5.2. EKES zachęca wszystkie państwa członkowskie, aby utworzyły wyraźny, zbliżony odpowiednik ENISA, gdyż większość z nich jeszcze tego nie uczyniła. Należy wprowadzić zorganizowany program oddelegowywania ekspertów krajowych do agencji ENISA, aby sprzyjać wymianie najlepszych praktyk i wzmacniać zaufanie. Komitet zaleca też, by Komisja zadbała o gromadzenie i wymianę sprawdzonych rozwiązań i skutecznych środków działania istniejących obecnie w państwach członkowskich.

4.5.3. EKES jest ponadto zdania, że pod względem budowania zdolności agencja ENISA powinna kłaść nacisk na działania wspierające administrację elektroniczną<sup>(10)</sup>. Tożsamość cyfrowa osób, organizacji, przedsiębiorstw i przedmiotów w UE/na świecie ma kluczowe znaczenie, a priorytetem powinno być zapobieganie kradzieży tożsamości i oszustwom internetowym oraz ich zwalczanie, a także przeciwdziałanie kradzieży przemysłowej własności intelektualnej.

4.5.4. ENISA powinna również sporządzać regularne sprawozdania na temat cybergotowości państw członkowskich, koncentrując się głównie na sektorach wymienionych w załączniku II do dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji. W ramach corocznego europejskiego ćwiczenia w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego należy ocenić gotowość państw członkowskich oraz skuteczność europejskiego mechanizmu działania w odpowiedzi na kryzys cybernetyczny, a także sporządzić zalecenia.

4.5.5. EKES wyraża zaniepokojenie, że zasoby są zbyt ograniczone odnośnie do współpracy operacyjnej, w tym sieci CSIRT.

4.5.6. Jeżeli chodzi o zadania związane z rynkiem, EKES uważa, że rozwój współpracy z państwami członkowskimi i ustanowienie formalnej sieci agencji cyberbezpieczeństwa pomogłyby we współpracy zainteresowanych stron<sup>(11)</sup>. Czas wejścia na rynek jest bardzo krótki, przedsiębiorstwa UE muszą być w stanie konkurować w tej dziedzinie i ENISA musi być w stanie stosownie reagować. EKES uważa, że ENISA – podobnie jak inne agencje UE – mogłaby zastosować w przyszłości system opłat i należności. EKES jest zaniepokojony, że konkurencja o umiejętności między UE a agencjami krajowymi mogłaby, podobnie jak to miało miejsce w innych dziedzinach, opóźnić właściwe ustanowienie ram regulacyjnych UE i zaszkodzić jednolitemu rynkowi UE.

4.5.7. EKES odnotowuje, że zadania dotyczące badań i innowacji oraz współpracy międzynarodowej są obecnie ograniczone do minimum.

<sup>(10)</sup> „Jednolity rynek cyfrowy: przegląd śródkresowy”.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3 2017, s. 124.



4.5.8. EKES uważa, że cyberbezpieczeństwo powinno być stałym przedmiotem dyskusji podczas wspólnych regularnych posiedzeń agencji z dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) oraz że ENISA i Europol powinny ze sobą systematycznie współpracować.

4.5.9. Ze względu na to, że świat cybernetyki jest bardzo innowacyjny, trzeba uważnie rozważyć standardy w celu uniknięcia przeszkód w innowacji, co wymaga dynamicznych ram. Należy w miarę możliwości zapewnić zarówno kompatybilność w przód, jak i wstecz, by chronić inwestycje obywateli i przedsiębiorstw.

4.5.10. Ze względu na znaczenie krajowych organów nadzoru ds. certyfikacji EKES proponuje, by w rozporządzeniu ustanowiono już formalną sieć organów upoważnionych do rozwiązywania kwestii transgranicznych z pomocą ENISA. Sieć powinna się na późniejszym etapie przekształcić w jedną agencję.

4.5.11. Zaufanie ma fundamentalne znaczenie, lecz ENISA nie może wydawać decyzji czy też kontrolować sprawozdań. EKES jest zdania, że agencja powinna w imieniu Komisji monitorować skuteczność i proces decyzyjny krajowych organów nadzoru ds. certyfikacji za pomocą audytów i inspekcji.

4.5.12. Udział w zarządzie agencji ENISA należałoby rozszerzyć, tak aby objąć organizacje sektorowe i konsumenckie, które miałyby charakter obserwatorów.

#### **4.6. Przemysł, MŚP, finansowanie/inwestycje i innowacyjne modele biznesowe**

##### **4.6.1. Przemysł i inwestycje**

By zwiększyć globalną konkurencyjność przedsiębiorstw UE działających w dziedzinie ICT, działania muszą być ukierunkowane na lepsze wsparcie wzrostu i konkurencyjności przemysłu ICT, w tym MŚP.

Europa powinna zwiększyć skalę inwestycji, łącząc różne fundusze UE, fundusze krajowe i inwestycje sektora prywatnego z myślą o celach strategicznych w ramach dobrej współpracy publiczno-prywatnej. Konieczne jest podniesienie poziomu inwestycji w kluczowych dziedzinach oraz wsparcie ich poprzez utworzenie – w obecnym i przyszłym ramowym programie badań – funduszu na rzecz innowacji, badań i rozwoju w zakresie cyberbezpieczeństwa UE. Ponadto Europa powinna stworzyć fundusz na rzecz wdrażania cyberbezpieczeństwa, otwierając nowe możliwości w bieżącym i przyszłym instrumencie „Łącząc Europę”, jak również w kolejnym EFIS 3.0.

Należy stworzyć zachęty dla państw członkowskich UE, by w miarę możliwości zakupywały europejskie rozwiązania i wybierały europejskich dostawców, jeżeli są dostępni, zwłaszcza w wypadku wrażliwych zastosowań. Europa powinna wspierać rozwój europejskich liderów cyberprzestrzeni, którzy mogliby konkurować na światowym rynku.

##### **4.6.2. MŚP**

Ze względu na fragmentację rynku potrzebna jest większa jasność co do popytu ze strony klientów, by lepiej zająć się kwestią rynku. Bez zorganizowanego popytu – MŚP i przedsiębiorstwa typu start-up nie mogą się szybko rozwijać. W tym kontekście korzystne byłoby ustanowienie europejskiego centrum cyberbezpieczeństwa dla MŚP.

Technologia w zakresie cyberbezpieczeństwa szybko się zmienia, a MŚP mogą dzięki swej sprawności zapewnić zaawansowane rozwiązania potrzebne do utrzymania konkurencyjności. W porównaniu z państwami trzecimi UE nadal poszukuje odpowiedniego modelu biznesowego dla MŚP.

Można by opracować specjalne programy przeznaczone dla MŚP i przedsiębiorstw typu start-up, aby wesprzeć je w pokryciu kosztów certyfikacji i w ten sposób łagodzić ich ogromne trudności w gromadzeniu funduszy na własny rozwój technologiczny i handlowy.

#### **4.7. Czynniki ludzkie: kształcenie i ochrona**

4.7.1. EKES odnotowuje, że wniosek Komisji nie uwzględnia należycie człowieka jako siły napędowej procesów cyfrowych: ani jako beneficjenta, ani jako przyczyny głównych incydentów informatycznych.

4.7.2. Konieczne jest stworzenie solidnego zasobu umiejętności cybernetycznych oraz poprawienie higieny cyberbezpieczeństwa i zwiększenie świadomości pośród indywidualnych osób i przedsiębiorstw. By osiągnąć taki wynik, trzeba wziąć pod uwagę specjalne inwestycje, czas na szkolenie wysokiej klasy instruktorów, a także skuteczne kampanie uświadamiające. Wdrożenie tych trzech linii działania wymaga włączenia władz krajowych i regionalnych (odpowiedzialnych za ustanowienie skutecznych programów edukacyjnych i zainwestowanie w nie) oraz przedsiębiorstw i MŚP w zbiorowe podejście.

4.7.3. Należy zaplanować stworzenie ewentualnego programu nauczania certyfikowanego przez UE dla szkół średnich i wysoko wykwalifikowanych pracowników z aktywnym udziałem ENISA i jej krajowych odpowiedników. Ponadto przy opracowywaniu programów edukacyjnych należy mieć na uwadze równouprawnienie płci w celu poprawienia poziomu zatrudnienia w dziedzinie cyberbezpieczeństwa.

4.7.4. EKES uważa, że certyfikacja powinna obejmować odpowiedni system etykietowania, odnośnie do zarówno do sprzętu, jak i do oprogramowania, podobnie jak to ma miejsce w wypadku wielu innych produktów (np. w odniesieniu do produktów związanych z energią). Taki instrument przyniesie trojaki korzyści: ograniczenie kosztów dla przedsiębiorstw, wyeliminowanie obecnej fragmentacji rynku związanej z różnymi systemami certyfikacji przyjętymi już na szczeblu krajowym oraz ułatwienie konsumentom zrozumienia jakości i cech nabytego przedmiotu. W związku z tym istotne jest, by również produkty importowane z państw trzecich podlegały tym samym mechanizmom certyfikacji i etykietowania. Wreszcie, EKES jest zdania, że stworzenie doraźnego logo mogłoby ułatwić bezzwłoczne przekazywanie konsumentom i użytkownikom informacji o niezawodności nabywanych produktów czy też stron internetowych, na których prowadzone są transakcje lub przekazywane są wrażliwe dane.

4.7.5. ENISA powinna przyjąć na siebie odpowiedzialność za niezbędne działania informacyjne i uświadamiające na wielu szczeblach, tak by zwiększyć świadomość na temat bezpiecznych zachowań cyfrowych i zaufanie użytkowników do internetu. W tym celu należałoby zaangażować stowarzyszenia przedsiębiorstw i organizacje konsumenckie oraz inne organizacje działające w zakresie usług cyfrowych.

4.7.6. Zgodnie ze swoją propozycją zawartą już w opinii INT/828 EKES uważa, że w uzupełnieniu do aktu ws. bezpieczeństwa cybernetycznego istotne jest jak najszybsze uruchomienie kompleksowego europejskiego programu kształcenia i szkolenia w zakresie umiejętności cyfrowych w celu zagwarantowania wszystkim obywatelom narzędzi do jak najlepszego radzenia sobie z przemianami. Choć EKES jest świadomy szczególnych krajowych kompetencji w tej dziedzinie, ma zwłaszcza nadzieję, że program ten zostanie zapoczątkowany w szkołach i pozwoli na zwiększenie wiedzy nauczycieli, dostosowanie programów nauczania i dydaktyki do technologii cyfrowych (w tym e-learningu) i zapewni wszystkim uczniom szkolenie wysokiej jakości. Będzie miał on naturalne przedłużenie w uczeniu się przez całe życie w celu zmiany lub podniesienia kwalifikacji wszystkich pracowników<sup>(12)</sup>.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1. Powstające technologie i rozwiązania: przypadek internetu rzeczy

Liczba odbiorników hybrydowych wciąż rośnie i oczekuje się, że będzie wynosić wielokrotność liczby mieszkańców ziemi w związku z cyfryzacją komponentów, systemów i rozwiązań, a także wzmocnioną łącznością. Ten trend stwarza nowe możliwości dla cyberprzestępców, szczególnie dlatego, że urządzenia połączone w ramach internetu rzeczy często nie są objęte tak dobrą ochroną jak tradycyjne urządzenia.

Europejskie normy bezpieczeństwa w różnych pionach z użyciem urządzeń połączonych w ramach internetu rzeczy mogą ograniczyć wysiłki na rzecz rozwoju, czas i budżet dla wszystkich podmiotów przemysłowych w łańcuchu wartości połączonych produktów.

Prawdopodobne jest, że pewna forma minimalnego poziomu bezpieczeństwa za pomocą IAM (systemu zarządzania uprawnieniami i tożsamością użytkowników), wstawiania poprawek i zarządzania urządzeniami będzie niezbędna dla zwykłych urządzeń połączonych w ramach internetu ludzi. Ponieważ certyfikacja jest zasadniczą metodą zapewnienia wyższego poziomu bezpieczeństwa, w ramach nowego podejścia UE do certyfikacji trzeba położyć większy nacisk na bezpieczeństwo internetu rzeczy.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(12)</sup> „Jednolity rynek cyfrowy: przegląd śródkresowy”.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r.«”**

[COM(2017) 690 final]

(2018/C 227/14)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.1.2018
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Podkomitet odpowiedzialny	Podkomitet ds. rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2018 r.
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	194/2/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że ramy europejskiego semestru mają strategiczne znaczenie. Jest zdecydowany w dalszym ciągu jak najskuteczniej wnieść w nie swój wkład. Jednocześnie podkreśla potrzebę zwiększenia roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w cyklu europejskiego semestru, a konkretnie w przygotowywaniu rocznej analizy wzrostu gospodarczego. EKES może wnieść w ten proces wartość dodaną. Poza tym europejski semestr powinien w bardziej ustrukturyzowany sposób obejmować szczególnie udział partnerów społecznych i krajowych rad społeczno-gospodarczych.

1.2. EKES dostrzega zwiększenie wymiaru społecznego europejskiego semestru poprzez wprowadzenie wskaźników socjalnych (tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne) we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu<sup>(1)</sup>. Niemniej Komitet jest przekonany, że zadeklarowanemu przez Komisję położeniu akcentu na wzmoczone inwestycje, reformy strukturalne i wzmocnienie równowagi makroekonomicznej<sup>(2)</sup> musi towarzyszyć rozszerzenie cyklu semestru o kolejne dziedziny i wskaźniki wykraczające poza PKB – cele społeczne, środowiskowe i w zakresie zrównowżenia. EKES popiera wspieranie europejskiego filaru społecznego w europejskim semestrze, tak by filar stał się narzędziem tworzenia lepszych warunków życia i pracy obywateli. EKES liczy na to, że europejski filar praw socjalnych zostanie włączony w główny nurt strategii politycznych i podejmowanych decyzji.

1.3. EKES podziela stanowisko, że kluczem do większego długofalowego wzrostu gospodarczego są inwestycje, innowacje i wiedza, edukacja i kształcenie przez całe życie, zwłaszcza w dziedzinie zielonych technologii i gospodarki o obiegu zamkniętym, ale i w sektorach bardziej tradycyjnych. Komitet podkreśla, że wskaźnik inwestycji prywatnych będzie wysoki tylko wtedy, gdy wytworzy się autentyczna motywacja, zagwarantowany zostanie należyty popyt krajowy i utrzyma się klimat sprzyjający inwestycjom.

1.4. Komitet zwraca uwagę, że inwestycje publiczne są na stosunkowo niskim poziomie i wciąż pozostają w tyle za potrzebami. EKES podkreśla potrzebę zwiększenia inwestycji publicznych w celu ochrony słabego wzrostu gospodarczego, co obejmuje wspieranie inwestycji społecznych w środki mające na celu rozwój kapitału ludzkiego poprzez kształcenie i szkolenie oraz lepsze usługi publiczne, infrastrukturę usług opiekuńczych, innowację i spójność społeczną w różnych krajach i regionach. EKES ponownie wzywa w związku z tym do zatwierdzenia przyjęcia tzw. złotej zasady inwestycji publicznych w celu pobudzenia inwestycji publicznych.

<sup>(1)</sup> Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 73.

1.5. EKES odnotowuje utworzenie programu wspierania reform strukturalnych<sup>(3)</sup>. Choć jest on postrzegany jako bardzo potrzebne narzędzie, które może pomóc państwom członkowskim przeprowadzać reformy instytucjonalne, administracyjne i strukturalne poprzez udostępnianie zasobów przeznaczonych na budowanie zdolności i pomoc techniczną, takie reformy zdaniem EKES-u nie powinny sprowadzać się tylko do deregulacji rynku pracy i liberalizacji rynku produktowego. EKES ostrzega przy tym, że z powodu stosunkowo małego budżetu i braku doświadczenia we współpracy z państwami członkowskimi przy wdrażaniu reform strukturalnych program ten może nie przynieść oczekiwanych efektów.

1.6. Komitet podziela stanowisko Komisji, że odpowiedzialne i wyważone pod względem gospodarczym i społecznym reformy strukturalne dobrze funkcjonującego rynku pracy i rynku produktów mają zasadnicze znaczenie dla przygotowania gospodarki europejskiej na długoterminowe zmiany strukturalne i ewentualne wstrząsy gospodarcze i środowiskowe. EKES wzywa jednak, by nie stosować podejścia systemowego i wdrażać reformy tylko wtedy, gdy jest to konieczne, i z poszanowaniem prawa krajowego, dialogu społecznego i układów zbiorowych.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje większy nacisk, jaki Komisja kładzie w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na strukturę i wydajność wydatkowania środków publicznych, jak również na odpowiedzialną politykę fiskalną oraz odpowiednie i skuteczne wydatkowanie środków. Komitet uważa, że reformy administracji publicznej nastawione na inicjatywy w zakresie administracji elektronicznej, wydajność zamówień publicznych<sup>(4)</sup> i na większą przejrzystość środków publicznych mogą przynieść wiele oszczędności i zwiększyć inwestycje publiczne. Takie działania powinny być wybierane jako jedne z pierwszych, gdy jest mowa o konsolidacji budżetowej.

1.8. EKES podkreśla, że starania zmierzające do łagodzenia negatywnych skutków starzenia się stanowią wyzwanie dla budżetów państw członkowskich. Należy raz jeszcze podkreślić znaczenie szkolenia i przekwalifikowania, roli profilaktyki w sektorze zdrowia, skuteczności wydatkowania środków na sektor zdrowia i potrzebę zapewnienia skuteczności systemu zabezpieczenia społecznego.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. EKES ponownie podkreśla fakt, że roczna analiza wzrostu gospodarczego nie obejmuje innych istotnych dziedzin polityki jak polityka w zakresie środowiska czy pewnych zasadniczych kwestii jak choćby jakość zatrudnienia. EKES uważa, że można by rozszerzyć semestr, tak aby unijna polityka makroekonomiczna była zrównoważona nie tylko pod względem gospodarczym i społecznym, ale i środowiskowym. Semestr europejski musi na równi podejmować wyzwania o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

2.2. Dlatego europejski semestr powinien obejmować kompleksowy system wskaźników, które mają znaczenie dla polityki socjalnej i środowiskowej. Wprowadzenie tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2018 r. jest pierwszym krokiem w tym kierunku, który tam gdzie to możliwe należałoby uzupełnić o wskaźniki odnoszące się do zmian płac i zakresu układów zbiorowych. Aktualną analizę makroekonomiczną i społeczną można by uzupełnić poprzez dodanie wskaźników efektywnego korzystania z zasobów i energii, postępów w zakresie realizowania krajowych celów dotyczących ochrony klimatu i energii, a także zmian w krajowym obciążeniu podatkami środowiskowymi.

2.3. Roczna analiza wzrostu gospodarczego powinna w większym stopniu brać pod uwagę długofalowe trendy demograficzne, zwłaszcza w kontekście starzenia się społeczeństwa i migracji pracowników. Właśnie teraz, kiedy wydaje się, że minęło bezpośrednie zagrożenie dla stabilności gospodarczej i budżetowej, trzeba niezwłocznie zająć tymi długoterminowymi zagadnieniami.

2.4. EKES przekonywał, że europejski semestr należy dalej rozwijać w tym kierunku, by zapewniał on koordynację wdrażania celów zrównoważonego rozwoju<sup>(5)</sup>.

2.5. W europejskim semestrze należy też uwzględnić okres po brexicie i to z założeniem, że konieczny będzie przegląd dalszej zdolności finansowej.

2.6. Ponadto europejski semestr będzie trzeba dostosować do przyszłej strategii po 2020 r. Strategia ta powinna opierać na priorytetach Komisji Junckera oraz na celach na 2030 r., wynikających ze strategii „Europa 2020” i jej celów (które w najbliższych latach nadal będą aktualne) i z porozumienia paryskiego.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie (UE) 2017/825.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 572.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 44.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1. Inwestycje

3.1.1. Wzrost wydajności jest jednym z głównych źródeł poprawy dobrobytu gospodarczego. Z uwagi na fakt, że UE pozostaje w tyle za swymi głównymi konkurentami, zwłaszcza w głównych gałęziach przemysłu oraz w dziedzinie rozwijania technologii niskoemisyjnych, zasadnicze znaczenie ma utrzymanie wysokiego i stabilnego poziomu przyrostu wydajności. Stale poprawiająca się gospodarka jest zasadniczą podstawą finansowania systemów zabezpieczenia społecznego i świadczeń zdrowotnych na poziomie oczekiwanym przez obywateli Europy. Postępy w dziedzinie dobrostanu, spójności i sprawiedliwości społecznej faktycznie można w pełni pogodzić ze wzrostem gospodarczym i wzrostem wydajności<sup>(6)</sup>.

3.1.2. Kluczem do wzrostu wydajności są inwestycje, jakość zatrudnienia, innowacje i wiedza. Przy mniejszych inwestycjach kapitałowych pracownicy mają do dyspozycji mniej nowego sprzętu, co przy założeniu, że pozostałe czynniki pozostają niezmiennione, oznacza niższy poziom i niższą stopę wzrostu wydajności. Dotyczy to szczególnie sytuacji, kiedy przyrost siły roboczej jest niewielki z powodu obserwowanych w Europie przemian demograficznych i spadku liczby urodzeń. Aby więc praca była bardziej wydajna, potrzeba inwestycji w edukację, kształcenie przez całe życie i szkolenia, w poprawę warunków pracy, w podstawowe usługi, takie jak opieka nad małymi dziećmi i dziećmi w wieku szkolnym, w nowoczesne zakłady pracy, urządzenia i technologie produkcji, w nowe odkrycia i innowacje, a także w transport, komunikację i pozostałą infrastrukturę. Dodatkowo należy pamiętać, że zakrojone na szeroką skalę inwestycje publiczne, w tym inwestycje społeczne, funkcjonują w znacznie dłuższym horyzoncie czasowym. W związku z tym uwzględnienie wymogów w zakresie planowania powinno przyczynić się do zwiększania inwestycji publicznych. W tym celu EKES ponownie wzywa do zatwierdzenia przyjęcia tzw. złotej zasady inwestycji publicznych w celu pobudzenia inwestycji publicznych.

3.1.3. EKES uważa zatem, że bardzo ważne jest, by potencjał budżetu unijnego i budżetów krajowych był w pełni wykorzystywany, a polityka spójności powinna pozostać głównym instrumentem inwestycyjnym UE. Komitet podkreśla, że trzeba udoskonalić zarządzanie nią i jej współdziałanie z europejskim semestrem, by dalej zwiększyć wkład w trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Fundusze strukturalne bardziej niż obecnie mogłyby być przeznaczane do wspierania, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi, edukacji i szkoleń w zakresie potrzebnych umiejętności. W tym względzie EKES zgadza się z oceną Komisji, że EFIS „daleko jednak jeszcze do wykorzystania pełnego potencjału [...] w dziedzinie rozwoju kapitału ludzkiego”.

3.1.4. Konieczne jest wypracowanie klimatu przyjaznego przedsiębiorczości i odpowiedniego otoczenia społecznego, aby zachęcać firmy do inwestycji w modernizację zakładów i technologii produkcji. EKES uważa, że państwa członkowskie bezwzględnie powinny utworzyć silniejsze i bardziej skuteczne instytucje zwalczające korupcję i gwarantujące rządy prawa. W przeciwnym wypadku stopy inwestycji pozostaną mizerne.

3.1.5. EKES kolejny raz zwraca uwagę na konieczność inwestowania w działania w zakresie sprawiedliwej transformacji, które towarzyszyłyby inwestycjom transformacyjnym, zwłaszcza w sektorze energii i produkcji. Takie inwestycje, na które powinno znaleźć się odpowiednie finansowanie, muszą również wspierać pracowników z regionów przechodzących transformację z przemysłu wysokoemisyjnego na przemysł niskoemisyjny. Tęgo typu przemiany wymagają dobrego zarządzania, aby przyczynić się do realizacji celów godnej pracy dla wszystkich, włączenia społecznego i eliminacji ubóstwa.

3.1.6. Poza sprzyjającym klimatem inwestycyjnym w Europie dla inwestorów ważne są także sprawne rynki finansowe. EKES jest zaniepokojony, że integracja rynków finansowych wciąż się opóźnia. Dalszy rozwój unii bankowej i unii rynków kapitałowych powinien postępować bez zwłoki.

3.1.7. EKES podziela pogląd o zasadniczym znaczeniu utworzenia unii rynków kapitałowych oraz innych warunków ramowych, jeśli chodzi o poprawę warunków finansowania, dywersyfikację ryzyka i zwiększenie dostępności kredytów dla wszystkich przedsiębiorstw, a także wdrożenie w praktyce zasady równości szans.

3.1.8. Nadal bardzo nierówne są warunki dostępu do kapitału i uzyskanie finansowania wciąż jest bardzo trudne i stanowi jedno z największych wyzwań dla MŚP, małych firm rodzinnych i tradycyjnych, a także dla przedsiębiorstw typu start-up i scale-up. Dlatego EKES przyjmuje z zadowoleniem takie środki jak paneuropejski fundusz funduszy. Apeluje do Komisji, by we współpracy z władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi przedsięwzięła dalsze środki w celu przyciągnięcia inwestycji prywatnych i publicznych oraz wsparcia zróżnicowania źródeł finansowania.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 33.

3.1.9. Rozwój unii rynków kapitałowych – ekspansja funduszy venture capital, rynków private equity – włącznie z rynkami nieformalnymi, aniołami biznesu i finansowaniem społecznościowym, poprawił dostęp konkretnych kategorii MŚP do venture capital. Jednak bardzo duży odsetek MŚP z dużym prawdopodobieństwem nie skorzysta z tych możliwości. Nawet dla przedsiębiorstw innowacyjnych, przedsiębiorstw typu start-up i średnich przedsiębiorstw nowe instrumenty nie są łatwe do zastosowania, a między poszczególnymi krajami nadal występują w tym względzie istotne różnice wynikające z poziomu rozwoju lokalnych rynków kapitałowych oraz z braku odpowiednich regulacji. Dlatego należy zwrócić uwagę na stworzenie odpowiednich warunków dla finansowania bankowego dla tych przedsiębiorstw.

3.1.10. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia wszelkich starań, aby wyeliminować utrudnienia dla inwestycji i stworzyć klimat sprzyjający inwestycjom. Poza wspomnianymi już trudnościami jako przykład można tu wymienić rozporządzenie w sprawie europejskich funduszy venture capital oraz wysiłki na rzecz rozwoju funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej, zapewnianie drugiej szansy upadłym przedsiębiorcom, usprawnienie procedur upadłościowych oraz wprowadzenie systemów prewencyjnej restrukturyzacji. Pobudzanie zaangażowania banków i zwiększanie ich efektywności operacyjnej powinno stanowić jeden z filarów rozwoju działalności inwestycyjnej.

3.1.11. Komitet podkreślał już we wcześniejszych opiniach, że urzeczywistnienie unii energetycznej, strategia jednolitego rynku cyfrowego oraz plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym stworzą doskonałe możliwości dla inwestycji. Poza tym należy wziąć pod uwagę nowe możliwości dla zielonych inwestycji na rzecz walki ze zmianą klimatu. Bardziej dynamiczny rozwój tych obszarów zależy również od międzynarodowych porozumień handlowych (a zmiana stanowisk w polityce globalnej może mieć negatywne reperkusje dla niektórych umów) oraz wynikającej z tego dostępności rynków.

## 3.2. Kontynuacja reform strukturalnych

3.2.1. EKES uważa, że reformy strukturalne powinny być wyważone pod względem gospodarczym i społecznym. W pierwszej kolejności należy przeprowadzić te reformy strukturalne, które wspierają wzrost wydajności, a także te, które zwiększają bezpieczeństwo zatrudnienia i poprawiają system zabezpieczenia społecznego z poszanowaniem układów zbiorowych i autonomii partnerów społecznych. Reformy strukturalne są niezbędne do budowania wiarygodności i przejrzystości w administracji publicznej, a także dla zapewnienia obywatelom i przedsiębiorstwom wysokiej jakości usług.

3.2.2. EKES śledzi inicjatywy proponowane przez Komisję w planie działań na rzecz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej i przygotowuje obecnie opinię w sprawie tego pakietu inicjatyw<sup>(7)</sup>. Komitet będzie stale wnosił wkład w rozważania przywódców UE na temat przyszłości UGW, które stanowią jeden z elementów szerszej debaty na temat przyszłości Europy. Jednak ubolewa zarazem, że w rocznej analizie wzrostu gospodarczego większość problemów państw członkowskich w związku z umacnianiem konwergencji i integracją podejmuje się niemal wyłącznie w odniesieniu do krajów strefy euro. Tymczasem konwergencja krajów nie będących członkami strefy euro powinna być w równym stopniu przedmiotem troski i analizy. Trzeba propagować nową strategię i plan działań jako sposób na zagwarantowanie, że państwa członkowskie o niższej wydajności będą mogły nadrobić zaległości poprzez wypracowanie własnego wzrostu gospodarczego opartego na wysokiej jakości inwestycjach. Oprócz tego należy podjąć działania wspierające ożywienie określonych obszarów za pomocą projektów rewitalizacyjnych obejmujących wysokiej jakości wzrost gospodarczy i inwestycje.

3.2.3. Szczególnie istotna jest rola partnerów społecznych w projektowaniu, opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich i wyważonych pod względem gospodarczym i społecznym reform strukturalnych. Powinna ona opierać się między innymi na zainicjowaniu dialogu społecznego, który czerpałby z obecnego dialogu, lecz dysponowałby wzmocnionymi instrumentami partycypacyjnymi. Odpowiedzialne zaangażowanie społeczne w dużej mierze zależy od jasnej i bezpośredniej komunikacji, w związku z czym EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszony przez Komisję zamiar głębokiego i systematycznego zaangażowania partnerów społecznych w cykl europejskiego semestru.

3.2.4. Komitet podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego, że dobrze funkcjonujący rynek pracy jest bardzo istotny dla osiągnięcia pozytywnej koniunktury gospodarczej<sup>(8)</sup>. Powinien to być jeden z priorytetów reform. Uważa jednak, że konieczne jest wzmocnienie społecznego wymiaru jednolitego rynku europejskiego, w tym systemów zabezpieczenia, a europejski filar praw socjalnych powinien służyć tu za fundament.

3.2.5. Odnosząc się do wyzwań państw członkowskich związanych ze strukturą ich rynków pracy, Komisja powinna uwzględnić, że poszczególne kraje są na różnym etapie rozwoju gospodarczego, a zatem proponowane działania powinny być skuteczne, sprzyjające włączeniu społecznemu, akceptowalne i możliwe do wdrożenia przez dane społeczeństwo.

<sup>(7)</sup> ECO/446 (dotychczas niepublikowana w Dz.U.).

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 73.

3.2.6. Dobrej jakości kształcenie i szkolenie dostępne dla wszystkich powinno być podstawowym prawem. Jednak obecnie europejska gospodarka, by móc się rozwijać, absolutnie potrzebuje solidnej podstawy w postaci dobrze wykształconych pracowników o aktualnych kwalifikacjach. Organizacje pracodawców wielokrotnie już sygnalizowały, że największym utrudnieniem dla zwiększenia produkcji i tworzenia nowych miejsc pracy jest brak odpowiednich umiejętności wymaganych przez przedsiębiorstwa. Z drugiej strony związki zawodowe domagają się pilnego wdrożenia odpowiednich ram umożliwiających wszystkim pozostawanie na bieżąco w zakresie umiejętności potrzebnych w trakcie kariery (np. prawo do płatnego urlopu szkoleniowego) – odwołując się do odpowiedzialności wszystkich podmiotów: osób prywatnych, przedsiębiorstw (w zależności od wielkości przedsiębiorstwa) i ogółu społeczeństwa. Trzeba się tym wszystkim zająć jak najszybciej, wdrażając odpowiednie środki zaproponowane w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, zgodnie z Nowym europejskim programem na rzecz umiejętności<sup>(9)</sup>.

3.2.7. Zgodnie ze wspólnym sprawozdaniem o zatrudnieniu: „[...] wzrost wynagrodzeń jest w większości państw wciąż niewielki. [...] w okresie 2014–2016 rzeczywisty wzrost wynagrodzeń nie nadążył za wzrostem wydajności. Jest to tendencja długoterminowa: w UE od 2000 r. do 2016 r. realna wydajność w przeliczeniu na osobę zatrudnioną wzrosła o 14,3 %, natomiast realne wynagrodzenie w przeliczeniu na pracownika wzrosło o 10,2 %”<sup>(10)</sup>. Podczas gdy w większości państw stopa wzrostu płac jest niższa niż stopa wzrostu wydajności, w innych krajach jest odwrotnie. Ta różnorodność skłania EKES do podkreślenia, że realny wzrost płac, w tym płac minimalnych tam, gdzie one istnieją, powinien być zgodny ze wzrostem wydajności. Zdaniem EKES-u sprawiedliwy podział bogactwa i dochodów wynikających z przyrostu wydajności powinien przełożyć się na zmniejszanie nierówności i mieć dodatni wpływ na popyt wewnętrzny i globalny w UE. Tenże wewnętrzny popyt należy stymulować, jako że stanowi on niezbędny warunek trwałego wzrostu gospodarczego, przezwyciężenia kryzysu i pobudzenia zatrudnienia. Wzrost wynagrodzenia, zwłaszcza niższych stawek, jest jednym z najważniejszych instrumentów służących osiągnięciu tych celów w europejskiej gospodarce i europejskim społeczeństwie<sup>(11)</sup>.

3.2.8. EKES wielokrotnie podkreślał już potrzebę wsparcia MŚP<sup>(12)</sup>, które – podobnie jak pracownicy, których to dotyczy – najbardziej cierpią z powodu niedoskonałości rynku, a zarazem mogą wnieść ogromny wkład w gospodarkę europejską. Stąd też Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by wspierać upowszechnianie nowych technologii w MŚP. Jednocześnie ważne jest, by Komisja brała pod uwagę problemy MŚP z dostępem do finansowania, a także ich różnorodność jako grupy oraz potrzebę wspierania małych przedsiębiorstw tradycyjnych i rodzinnych<sup>(13)</sup>.

3.2.9. Integralną częścią procesu reform powinno być wprowadzenie systemu zachęt, który stworzyłby równe warunki działania, bardziej wspierał wzrost i ograniczał możliwości nadużyć. Szczególną uwagę należy zwrócić na lepsze ramy administracyjne i regulacyjne. EKES podziela zdanie wyrażone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, że jednolity rynek w sektorze obronności może przynieść obywatelom europejskim wiele korzyści, lecz jednocześnie podtrzymuje swój pogląd, że środki budżetowe UE nie mogą być wykorzystywane do finansowania instrumentów wojskowych ani działań operacyjnych.

3.2.10. EKES podkreśla potrzebę ciągłego zwiększania konkurencyjności Europy w szerokim sensie, o wiele szerszym niż zwykła konkurencyjność przedsiębiorstw. Trzeba wzmocnić gospodarczą pozycję Europy na świecie i podjąć działania, by lepiej przygotować się do rywalizacji z globalnymi konkurentami.

### 3.3. Odpowiedzialna polityka budżetowa

3.3.1. Obserwowane ożywienie gospodarki europejskiej prowadzi do poprawy stanu finansów publicznych, nadwerżonych kryzysem finansowym i gospodarczym i jego skutkami. Jednocześnie niskie stopy procentowe i wzrost gospodarczy stwarzają szanse zmniejszenia nadmiernego poziomu zadłużenia tam, gdzie ono powstało. Stosunek długu publicznego do PKB jest bardzo nierówno rozłożony w całej UE, co sprawia, że państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia są potencjalnie narażone na ryzyko stopy procentowej, czyli na znaczny wzrost kosztów finansowania w przypadku podniesienia wysokości stóp procentowych przy ograniczonych możliwościach dostosowania polityki pieniężnej.

3.3.2. Dlatego EKES bardzo docenia fakt, że jednym z fundamentów, na których Komisja opiera swą politykę gospodarczą i społeczną, jest odpowiedzialna polityka fiskalna. Komitet pragnie przy tym wyraźnie zaznaczyć, że odpowiedzialna polityka wydatków publicznych nie zawsze mierzona jest tylko samym wynikiem rachunkowym jako deficyt, ale odzwierciedla się także poprzez oddziaływanie na realną gospodarkę i całość społeczeństwa.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 381.

<sup>(10)</sup> Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu, s. 4.

<sup>(11)</sup> ECO/444 (dotychczas niepublikowana w Dz.U.).

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 15.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 1.

3.3.3. EKES w pełni popiera pogląd, że polityka fiskalna musi być dostosowana do sytuacji w poszczególnych krajach. Odwieczny dylemat pomiędzy potrzebą długoterminowej kontroli nad poziomem deficytu i zadłużenia a napędzającymi wzrost wydatkami publicznymi nigdy nie był prosty do rozstrzygnięcia i punkt równowagi może być za każdym razem inny w zależności od konkretnej sytuacji danego państwa. EKES popiera elastyczność, zwłaszcza gdy w ten sposób umożliwia się inwestycjom publicznym napędzanie sektorów niosących długofalowe korzyści (sektor edukacji i szkoleń, ochrony zdrowia) lub generuje się inwestycje, które stwarzają warunki dla dokonania transformacji gospodarczej w kierunku zrównoważonej gospodarki stawiającej czoła zmianie klimatu lub też dla wspierania przedsiębiorstw zmagających się z niedoskonałościami rynku.

3.3.4. EKES zdecydowanie domaga się konsekwentnej i dobrze skoordynowanej walki z unikaniem opodatkowania i z uchylaniem się od opodatkowania, aby zagwarantować sprawiedliwe opodatkowanie firm międzynarodowych i gospodarki cyfrowej. EKES ponownie zwraca uwagę na znaczenie walki z uchylaniem się od opodatkowania dzięki większej przejrzystości<sup>(14)</sup> oraz z wszelkimi formami nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi<sup>(15)</sup>.

#### 3.4. Europejski filar praw socjalnych

3.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje międzyinstytucjonalne porozumienie osiągnięte przy ogłoszeniu europejskiego filaru praw socjalnych na Szczycie Społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r.

3.4.2. Filar jest przede wszystkim deklaracją polityczną, obejmującą wnioski ustawodawcze i nieustawodawcze. Jednomyślne poparcie przez państwa członkowskie jest istotnym sygnałem zachęcającym do wdrożenia filaru. Europejski filar praw socjalnych stanowi ramy dla inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, a zatem powinien ułatwiać przeprowadzanie reform i zwiększyć nacisk na postęp społeczny w europejskim semestrze.

3.4.3. EKES jest zdania, że filarowi praw socjalnych powinien towarzyszyć plan działania, aby doprecyzować jego wdrażanie i wzmocnić realizację celów na szczeblu krajowym<sup>(16)</sup>.

3.4.4. EKES zwraca się o pełne uwzględnienie wymiaru społecznego w europejskim semestrze. EKES liczy na to, że europejski filar praw socjalnych zostanie włączony w główny nurt strategii politycznych i podejmowanych decyzji.

3.4.5. EKES już wcześniej podkreślał<sup>(17)</sup>, że UE dla zapewnienia swej przyszłości musi łączyć solidną podstawę ekonomiczną z silnym wymiarem społecznym. UE musi skoncentrować się na zapewnieniu zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego, postępu społecznego i integralności środowiskowej, które mogą doprowadzić do poprawy dobrobytu obywateli.

3.4.6. Komisja w swym jesiennym pakiecie ujęła tablicę wyników zawierającą wskaźniki społeczne jako nowe narzędzie w ramach europejskiego semestru, którego celem jest monitorowanie wdrażania europejskiego filaru praw socjalnych, co powinno stanowić jeden z elementów analizy w kolejnych sprawozdaniach krajowych i zaleceniach dla poszczególnych krajów.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/66/EWG wprowadzającą wspólnotowe środki zwalczania rzekomego pomoru drobiu”**

[COM(2017) 742 *final* – 2017/0329 (COD)]

(2018/C 227/15)

Konsultacja	Parlament Europejski, 14.12.2017 Rada Unii Europejskiej, 22.12.2017
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	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	151/2/5

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, i zważywszy na to, że była ona już przedmiotem opinii EKES-u 4014/2013 (NAT/611) przyjętej w dniu 16 października 2013 r. (\*), na 532. sesji plenarnej w dniach 14–15 lutego 2018 r. (posiedzenie z dnia 14 lutego) Komitet stosunkiem głosów 152 do 2 (5 osób wstrzymało się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(\*) Dz.U. C 67 z 6.3 2014, s. 166.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1139 w odniesieniu do przedziałów śmiertelności połowowej i poziomów ochrony w odniesieniu do niektórych stad śledzia atlantyckiego w Morzu Bałtyckim”**

[COM(2017) 774 final – 2017/0348 COD]

(2018/C 227/16)

Konsultacja	Parlament Europejski, 15.1.2018 Rada Unii Europejskiej, 19.1.2018
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	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	193/1/3

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 532. sesji plenarnej w dniach 14–15 lutego 2018 r. (posiedzenie z dnia 14 lutego) Komitet stosunkiem głosów 193 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 256/2014 w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej”**

[COM(2017) 769 final – 2017/347 (COD)]

(2018/C 227/17)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 15.1.2018 Rada Unii Europejskiej, 11.1.2018
Podstawa prawna	Artykuł 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	192/0/2

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 532. sesji plenarnej w dniach 14–15 lutego 2018 r. (posiedzenie z dnia 14 lutego) Komitet 192 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---









ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)  
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**