



#### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### OPINIE

##### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

##### 535. sesja plenarna EKES-u – 60 lat EKES-u, 23.5.2018–24.5.2018

|               |   |   |
|---------------|---|---|
| 2018/C 283/01 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej motorem integracji migrantów” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . . | 1 |
| 2018/C 283/02 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku układu o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .           | 9 |

#### III Akty przygotowawcze

##### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 535. sesja plenarna EKES-u – 60 lat EKES-u, 23.5.2018–24.5.2018

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2018/C 283/03 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „a) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Pakiet towarowy: Wzmocnienie zaufania do jednolitego rynku« [COM(2017) 787 final]; b) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy i procedury w zakresie zgodności z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (UE) nr 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 i (UE) 2017/1369 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/42/WE, 2009/48/WE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE i 2014/90/UE [COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD)]; c) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania towarów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim [COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD)]” . . . . . | 19 |
|---------------|--|----|

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2018/C 283/04 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny technologii medycznych i zmiany dyrektywy 2011/24/UE” [COM(2018) 51 <i>final</i> – 2018/0018 (COD)] . . . . .  | 28 |
| 2018/C 283/05 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej” [COM(2018) 20 <i>final</i> – 2018/0005 (CNS)], „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw” [COM(2018) 21 <i>final</i> – 2018/0006 (CNS)], „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej” [COM(2017) 706 <i>final</i> – 2017/0248 (CNS)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej” [COM(2017) 783 <i>final</i> – 2017/0349 (CNS)] . . . . . | 35 |
| 2018/C 283/06 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej” [COM(2017) 797 <i>final</i> – 2017/0355 (COD)] . . . . .  | 39 |
| 2018/C 283/07 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniającego decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 2016/399 i rozporządzenie (UE) 2017/2226” [COM(2017) 793 <i>final</i> – 2017/0351(COD)] – „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja)” [COM(2017) 794 <i>final</i> – 2017/0352(COD)] . . . . .  | 48 |
| 2018/C 283/08 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym: warianty podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów” [COM(2018) 32 <i>final</i> ]  | 56 |
| 2018/C 283/09 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia dotycząca tworzyw sztucznych w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym»” [COM(2018) 28 <i>final</i> ] oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków uchylającej dyrektywę 2000/59/WE i zmieniającej dyrektywę 2009/16/WE oraz dyrektywę 2010/65/UE [COM(2018) 33 <i>final</i> – 2018/0012 (COD)] . . . . .   | 61 |
| 2018/C 283/10 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności»” [COM(2017) 713 <i>final</i> ] . . . . .  | 69 |
| 2018/C 283/11 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Działania UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem»” [COM(2018) 10 <i>final</i> ] . . . . .  | 83 |
| 2018/C 283/12 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady dotyczącego ustanowienia Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia w dziedzinie Obliczeń Wielkiej Skali” [COM(2018) 8 <i>final</i> – 2018/0003(NLE)] . . . . .  | 89 |
| 2018/C 283/13 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1343/2011 w sprawie niektórych przepisów dotyczących połowów na obszarze objętym porozumieniem GFCM (Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego)” [COM(2018) 143 <i>final</i> – 2018/0069(COD)] . . . . .  | 95 |

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

535. SESJA PLENARNA EKES-U – 60 LAT EKES-U, 23.5.2018–24.5.2018

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej motorem integracji migrantów”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 283/01)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 21.1.2016   |
| Podstawa prawna                   | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji                      |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 27.4.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 535   |
| Wynik głosowania                  | 186/1/2   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zjawisko migracji wystawiło ostatnio na próbę system wjazdu do Unii Europejskiej i było prawdziwym testem wytrzymałościowym dla polityki migracyjnej i społecznej oraz polityki bezpieczeństwa publicznego UE i państw członkowskich.

1.2. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma to, by instytucje europejskie wraz z rządami państw członkowskich propagowały skoordynowaną politykę w celu zwiększenia czytelności, zrównowżenia i skuteczności zasad, zgodnie z którymi osoby pochodzące z państw trzecich mogą wjechać do Europy i w niej się osiedlić, pracować i uzyskać obywatelstwo czy też ochronę międzynarodową. Zachęca do zwrócenia szczególnej uwagi na migrantów, którym może zagrażać wykluczenie społeczne, jak na przykład osoby chore, cierpiące na zaburzenia psychiczne, niepełnosprawne czy też starsze.

1.3. EKES zwrócił uwagę, że przedsiębiorstwa gospodarki społecznej potrafiły opracować wspólne zasady działania<sup>(1)</sup> – oparte na włączeniu, pomocniczości i ochronie osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji – mierząc się z wyzwaniem pomocy dla migrantów poprzez aktywne szukanie rozwiązań oraz mobilizację społeczności przyjmujących i obywateli.

<sup>(1)</sup> W odniesieniu do roli przedsiębiorstw gospodarki społecznej zobacz również: Dz.U. C 117 z 26.4.2000, s. 52.

1.4. Ze względu na to, że przedsiębiorstwa gospodarki społecznej sprzyjają włączeniu społecznemu, konieczne jest ich większe uznanie. Dlatego też EKES wnosi, by Komisja Europejska nadała priorytet tym formom przedsiębiorczości na etapie opracowywania polityki UE oraz programowania funduszy europejskich ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia europejskiego filaru praw socjalnych, co unaocznily konferencja poświęcona gospodarce społecznej w dniu 16 listopada 2017 r. oraz szczyt europejski w dniu 17 listopada 2017 r. w Göteborgu.

1.5. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej tworzą wysokiej jakości miejsca pracy w pracochłonnych sektorach, zwłaszcza w sektorach o wysokim odsetku siły roboczej spoza Europy. W przedsiębiorstwach gospodarki społecznej uczestnictwo ma duże znaczenie dla bezpieczeństwa i ochrony na etapie zakładania działalności gospodarczej, gdyż pomaga wyjść z gospodarki nieformalnej i nielegalnego zatrudnienia.

1.6. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej odgrywają zatem zasadniczą rolę, podejmując działania w czterech kluczowych obszarach integracji migrantów: zdrowia i pomocy, mieszkalnictwa, szkolenia i kształcenia (zwłaszcza poprzez podnoszenie świadomości praw i obowiązków wynikających z osiedlenia się w Unii Europejskiej) oraz pracy i aktywizacji migrantów w społeczeństwie przyjmującym.

1.7. EKES uważa, że wzięwszy pod uwagę szczególną skłonność przedsiębiorstw gospodarki społecznej do działania w sektorze usług opiekuńczych, gospodarki dzielenia się i gospodarki o obiegu zamkniętym, przedsiębiorstwa te mogą wspierać nie tylko tworzenie nowych miejsc pracy, ale również przedsiębiorczość i dostęp do działalności gospodarczej migrantów i uchodźców. Unia Europejska powinna nadal wspierać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej jako jeden z czynników stymulujących rozwój i integrację migrantów na rynku pracy i w społeczeństwie. Zwraca się zatem do instytucji europejskich, by potraktowały priorytetowo politykę nakierowaną na przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, o czym przypomina również w swym wkładzie w program prac Komisji Europejskiej na 2018 r. <sup>(2)</sup>.

1.8. W świetle dowodów świadczących o wartości przedsiębiorstw gospodarki społecznej dla integracji w miejscu pracy i włączenia społecznego migrantów Komitet zachęca Unię Europejską, państwa członkowskie i wspólnotę międzynarodową do ustanowienia zachęt do zatrudnienia, z których mogłyby korzystać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej zajmujące się integracją w miejscu pracy.

1.9. Wzięwszy pod uwagę sprawozdanie z postępów prac przedstawione w listopadzie 2017 r., Komitet potwierdza, że konieczne jest skoordynowane podejście UE i państw członkowskich <sup>(3)</sup>. Szczególnie oczywiste jest, że jeżeli brakuje skutecznego systemu wjazdu dla migrantów, nadal wykorzystywane będą w niewłaściwy sposób wnioski o ochronę międzynarodową, co można było zaobserwować w ostatnich latach. Komitet stanowczo podkreśla, że przypadki niewłaściwego wykorzystania systemu ochrony międzynarodowej nie uzasadniają wprowadzenia przez niektóre państwa członkowskie ograniczeń możliwości składania przez obywateli państw trzecich wniosków azylowych na terytorium własnego kraju.

1.10. EKES zachęca Komisję i Radę do wprowadzenia ściślejszej koordynacji z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów w celu stworzenia perspektywy lepszych warunków życia, zwłaszcza dla ludności przemieszczającej się ze względów ekonomicznych czy też z powodu głodu lub zmiany klimatu. Jednocześnie pożądana byłaby skuteczniejsza europejska polityka zagraniczna w stosunku do państw, w których wojna, dyktatura lub prześladowania powodują ucieczkę ludności.

1.11. Komitet wnosi szczególnie, by Unia Europejska zajęła się kwestią migracji, począwszy od przyczyn przemieszczania się osób: ubóstwa, konfliktów, dyskryminacji i zmiany klimatu. Wymaga to odnowionego zaangażowania ze strony Unii Europejskiej w dziedzinie dyplomacji i współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju, również na podstawie prawdziwego nadzwyczajnego planu inwestycji we współpracę na rzecz rozwoju.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej są kluczowym podmiotem gospodarki i społeczeństwa europejskiego, stanowią o bogactwie wynikającym z różnorodności UE i przyczyniają się do realizacji celów strategii „Europa 2020”, tworząc bardziej inteligentną i zrównoważoną Europę sprzyjającą włączeniu społecznemu <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Wkład EKES-u w program prac Komisji na 2018 r., szczególnie punkt 2.4.6 i kolejne.

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22.

2.2. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej przyczyniły się znacznie do sprostania zmianom zachodzącym w społeczeństwie. Są one obecne w wielu sektorach i opracowały innowacyjne inicjatywy w celu zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na pomoc osobom niesamodzielnym, szczególnie osobom starszym i osobom z niepełnosprawnościami, i na opiekę nad nimi. W wielu przypadkach zwiększyły równocześnie udział kobiet w świecie pracy, nie tylko dzięki ich bezpośredniemu zaangażowaniu w przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, lecz również dzięki stworzeniu nowych usług dla dzieci i rodzin<sup>(5)</sup>. Jednocześnie wspierają tworzenie możliwości zatrudnienia dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji, zwracając szczególną uwagę na osoby potencjalnie zagrożone poważnym wykluczeniem społecznym, takie jak osoby niepełnosprawne, cierpiące na zaburzenia psychiczne oraz uzależnione od alkoholu i narkotyków. Okazują się kluczowym podmiotem promowania europejskiego modelu społecznego<sup>(6)</sup>.

2.3. Do szczególnie istotnych wyzwań, którym UE musiała sprostać w ostatnich latach, należało zarządzanie rosnącymi przepływami migracyjnymi, w ramach których miliony osób przekroczyły granice Europy, by uciec od wojny, głodu, prześladowań i skrajnych warunków życia wynikających ze zmiany klimatu. Zjawisko to wystawiło na próbę system wjazdu państw członkowskich, politykę migracyjną i społeczną oraz politykę bezpieczeństwa publicznego. W pewnym sensie polityka migracyjna UE przechodzi test wytrzymałościowy. Istotne jest skorzystanie z okazji, by uważnie przeanalizować reakcje i sygnały wywołane przez system, móc promować ukierunkowane działania oraz zwiększyć skuteczność polityki UE.

2.4. Integracja osób nowo przybyłych jest dynamicznym procesem, który zmienia się wraz z upływem czasu, podobnie jak otoczenie gospodarcze, społeczne i kulturowe kraju, w którym osoby te się osiedlają. Proces ten skłania Unię, państwa członkowskie i społeczeństwo europejskie przede wszystkim do zastanowienia się, w jaki sposób obywatele nieeuropejscy mogą wjechać, osiedlić się, żyć, pracować oraz uzyskać ochronę międzynarodową w UE.

2.5. Chociaż przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mają różną formę w zależności od kontekstu krajowego, zdołały zastosować wspólne zasady działania – oparte na włączeniu, pomocniczości i ochronie osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji – mierząc się z wyzwaniem w zakresie pomocy dla migrantów poprzez aktywne szukanie rozwiązań.

2.6. Wśród głównych cech działania przedsiębiorstw gospodarki społecznej należy podkreślić zdolność do zmobilizowania i zaangażowania społeczności lokalnych poprzez uruchomienie sieci i partnerstw, które poprawiają kontakty z administracją centralną i lokalną w celu zorganizowania form pomocy i włączenia społecznego cieszących się większą akceptacją ze strony ludności lokalnej.

2.7. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej odgrywają zatem zasadniczą rolę, podejmując działania w czterech kluczowych obszarach integracji migrantów: zdrowia i pomocy, mieszkalnictwa, szkolenia i kształcenia (zwłaszcza poprzez podnoszenie świadomości praw i obowiązków wynikających z osiedlenia się w Unii Europejskiej) oraz pracy i aktywizacji migrantów w społeczeństwie przyjmującym. W ten sposób przedsiębiorstwa gospodarki społecznej i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zapewniają miejsce spotkań dla obywateli europejskich i osób nowo przybyłych, wspierając dialog oraz przyczyniając się do zmniejszenia uprzedzeń i obaw.

### 3. Migracja w Europie: sytuacja w ostatnich latach

3.1. Umieszczenie zjawiska migracji w kontekście jest złożonym zadaniem, gdyż ulega ono ciągłej przemianie. Wojny, obecność dyktatorskich reżimów, zmiana klimatu, warunki skrajnego ubóstwa oraz niedoboru przyczyniły się do powstania sytuacji, z którą mamy obecnie do czynienia.

3.2. Według ONZ w 2015 r. ponad 244 mln osób, czyli 3,3 % światowej ludności, przekroczyły granice swojego kraju pochodzenia w poszukiwaniu schronienia politycznego, pracy czy też bardziej korzystnych warunków gospodarczych i klimatycznych<sup>(7)</sup>.

3.3. W ostatnich latach wzrosła liczba osób starających się dostać do Europy. W ujęciu bezwzględnym dane Eurostatu z 2015 r. pokazują, że liczba imigrantów w UE-28 pochodzących z krajów trzecich wynosi 2,7 mln, w tym 56 % mężczyzn i 44 % kobiet.

<sup>(5)</sup> W wielu środowiskach obowiązki te były wykonywane w otoczeniu rodzinnym nieomal wyłącznie przez kobiety, co uniemożliwiało im udział w świecie pracy.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

<sup>(7)</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>.



3.4. Na nadzwyczajny napływ migrantów ma szczególnie wpływ niestabilność wywołana wojną zarówno w krajach zagrożonych w konflikcie takich jak Syria, jak i w krajach, w których proces stabilizacji powojennej napotyka wciąż poważne trudności, takich jak Irak i Afganistan. Są to de facto te kraje, z których w 2016 r. pochodziło ok. 54 % migrantów poszukujących schronienia w krajach UE <sup>(8)</sup>.

3.5. Ponadto wciąż duża jest migracja osób, które w swym własnym kraju pochodzenia żyją w trudnych warunkach ekonomicznych lub środowiskowych. W wielu wypadkach chodzi o osoby pochodzące z kontynentu Afryki, na których napływ wpłynęła rosnąca niestabilność krajów południowego wybrzeża Morza Śródziemnego.

3.6. W tym kontekście system przepisów przewidziany przez Unię Europejską unaoczniał pewne luki i trudności, wykazując niewystarczające zarządzanie granicami zewnętrznymi UE i nieadekwatną regulację wjazdu, co z kolei dowodzi potrzeby dokonania przeglądu zasad i metod, za pomocą których należałoby ukierunkować działania państw członkowskich.

3.7. Przy wielu okazjach Komitet zajmował się kwestią polityki migracyjnej <sup>(9)</sup> i przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji, która przyjęła europejski program w zakresie migracji. Szczególnie w sprawozdaniu z listopada 2017 r. Komisja podjęła działania w celu zapewnienia ściślejszej koordynacji między krajami UE i ożywienia dialogu z państwami pochodzenia i tranzytu migracji <sup>(10)</sup>. Komitet ma nadzieję, że w związku z trudnościami w zastosowaniu mechanizmu kwot przewidziany zostanie jego przegląd.

3.8. Istotne jest zatem dokonanie przeglądu systemu zasad umożliwiających migrantom skorzystanie z legalnych możliwości wjazdu do UE, przy jednoczesnym zadbaniu o ochronę osób ubiegających się o azyl, umożliwieniu osobom uchodzącym przed niekorzystnymi warunkami klimatycznymi i gospodarczymi znalezienia w Europie schronienia i przyczynienia się do wzrostu UE, a także zagwarantowaniu im praw. Takie działania stanowiłyby realizację zaleceń ONZ dotyczących migracji, „która w interesie wszystkich powinna się odbywać w bezpieczny i legalny sposób w formie uregulowanej, a nie nielegalnej” <sup>(11)</sup>.

3.9. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wnioski z nieformalnego szczytu szefów państw i rządów w Göteborgu w dniu 17 listopada ub.r., na którym poruszono kwestię budowania przyszłości Europy w oparciu o sprawiedliwą pracę i wzrost. Podkreśla ponadto znaczenie wydarzenia towarzyszącego „Rola gospodarki społecznej w przyszłej pracy”, które zapoczątkowało obrady na posiedzeniu w Göteborgu, podkreślając wkład gospodarki społecznej we wspieranie polityki Unii Europejskiej.

3.10. Budujące jest porozumienie między Radą a Parlamentem Europejskim, w którym do priorytetów budżetu Unii na 2018 r. zalicza się „pobudzanie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, zwiększanie bezpieczeństwa oraz reagowanie na wyzwania związane z migracją” <sup>(12)</sup>.

3.11. Komitet zachęca instytucje europejskie do wyeliminowania niedociągnięć, które stwierdzono podczas wprowadzania w życie rozporządzenia dublińskiego. W dniu 16 listopada 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której zaproponował ścieżki działania w celu dokonania przeglądu tego rozporządzenia, czyniąc ważne odniesienie do udziału wszystkich państw członkowskich w automatycznym i stałym mechanizmie relokacji.

#### **4. Przekształcenie trudności w szansę: przedsiębiorstwa gospodarki społecznej jako siła napędowa pomocy i włączenia społecznego**

4.1. Jednym z elementów, który uniemożliwia nowo przybyłym wkroczenie na drogę włączenia społecznego i tym samym udział w życiu gospodarczym i społecznym społeczności, w których się osiedlają, jest niepewność co do swego statusu i przedłużanie się czasu rozpatrywania wniosków azylowych.

<sup>(8)</sup> Dane Eurostatu – sprawozdanie na temat ochrony międzynarodowej sporządzone przez ANCI, włoski Caritas, Cittalia, fundację Migrantes, centralne biuro SPRAR, we współpracy z UNHCR. Zob. również <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>.

<sup>(9)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(11)</sup> Sprawozdanie specjalnego przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ do spraw migracji, 3 lutego 2017 r.

<sup>(12)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>.

4.2. Ponadto wieloletnie ograniczenie nowo przybyłych do obszaru pomocy humanitarnej, bez dostępu do kształcenia, szkolenia zawodowego i możliwości uzyskania dochodów, utrudnia rozwój ich kapitału ludzkiego i zmniejsza ich zdolność pozytywnego udziału w gospodarce i społeczeństwie kraju ich przyjmującego<sup>(13)</sup>. Podążając tym tokiem myślenia, Komitet podkreślił ostatnio decydującą rolę przedsiębiorstw gospodarki społecznej w zapobieganiu radykalizmowi i promowaniu wspólnych wartości, pokoju i braku przemocy<sup>(14)</sup>.

4.3. Komitet ma nadzieję, że podczas debaty poruszona zostanie potrzeba sprawdzenia skuteczności obecnych mechanizmów umożliwiających składanie wniosku o wjazd przez obywateli państw trzecich w celu osiedlenia się na terytorium Unii Europejskiej w związku z podjęciem pracy.

4.4. Jednocześnie kluczowe znaczenie ma to, by Unia Europejska zajęła się kwestią migracji, począwszy od przyczyn przemieszczania się osób: ubóstwa, konfliktów, dyskryminacji i zmiany klimatu. Wymaga to odnowionego zaangażowania ze strony Unii Europejskiej w dziedzinie dyplomacji i współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju.

4.5. Choć zastosowanie systemu niebieskiej karty było raczej ograniczone, jego przegląd może również stanowić odpowiedź na wymóg stworzenia nowych możliwości prawnych wjazdu na terytorium Unii Europejskiej. Komitet przypomniał w rzeczywistości, że konieczna jest europejska strategia przyciągająca siłę roboczą spoza Europy w celu zagwarantowania wzrostu i dobrobytu w Unii Europejskiej. Należy przy tym uwzględnić skutki migracji w krajach pochodzenia imigrantów, które trzeba wspierać nie tylko w ramach rozwoju ich systemów kształcenia, lecz również w ramach całościowo pojętego dalszego rozwoju<sup>(15)</sup>. Komitet proponuje rozważenie poszerzenia zakresu potencjalnych beneficjentów niebieskiej karty, zwłaszcza z uwzględnieniem tych osób, które zamierzają rozpocząć działalność gospodarczą, oraz zadbanie o to, by zwrócono uwagę na przedsiębiorczość społeczną.

4.6. W wielu wypadkach społeczeństwo obywatelskie zmobilizowało się do promowania legalnych i przejrzystych ścieżek we współpracy z instytucjami szczebla lokalnego, krajowego i międzynarodowego, wysyłając zachęcające sygnały. Projekt korytarzy humanitarnych realizowany we Włoszech przez Wspólnotę św. Idziego, Federację Kościołów Ewangelickich we Włoszech, organ reprezentujący Kościół Ewangelicki Waldensów i Metodystów oraz rząd włoski jest istotnym przykładem działań pilotażowych. W ten sposób w okresie od lutego 2016 r. do dzisiaj umożliwiono ponad tysiącowi osób ubieganie się o ochronę międzynarodową i uzyskanie pomocy w rozpatrywaniu wniosków przed wyruszeniem w podróż do kraju UE<sup>(16)</sup>.

4.7. Wskazane jest, by opracowując przyszłą politykę imigracyjną, zwrócić uwagę na wspomniane działania pilotażowe. Szczególnie stosowna byłaby ściślejsza koordynacja między instytucjami międzynarodowymi, z jednej strony w zakresie stałego zarządzania tymi sposobami wjazdu do UE, a z drugiej strony w celu uniknięcia dyskryminacji między nielicznymi wybrańcami, którzy mogą skorzystać z korytarzy humanitarnych i intensywnej ochrony również na etapach następujących po przyjęciu, a wieloma wykluczonymi, którzy padają ofiarą handlarzy ludźmi i odbywają nielegalną podróż.

4.8. Rola przedsiębiorstw gospodarki społecznej ma decydujące znaczenie dla włączenia społecznego i integracji na rynku pracy i uwalnia potencjał migrantów, którzy w większości przypadków decydują się opuścić swój kraj pochodzenia właśnie w celu poszukiwania warunków do lepszego życia i możliwości pracy.

4.9. W wielu wypadkach uznano istotną rolę migrantów w Unii Europejskiej, opowiadając się na przykład za zwiększeniem ich kreatywności oraz zdolności innowacji. Osiągnięcie tego celu przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, lecz również zwiększa umiędzynarodowienie sektorów produkcji oraz sprzyja nawiązywaniu kontaktów, między innymi handlowych, z krajami pochodzenia migrantów<sup>(17)</sup>. Zatem zwiększenie zdolności europejskiej tkanki społecznej i gospodarczej do włączenia migrantów ma zasadnicze znaczenie dla poprawy skuteczności polityki europejskiej na rzecz MŚP, zwłaszcza w odniesieniu do stawienia czoła coraz bardziej zglobalizowanym rynkom, co podkreślono w opinii EKES-u na ten temat<sup>(18)</sup>.

<sup>(13)</sup> UNHCR, *Framework for durable solutions for refugees and persons of concern*, maj 2003 r., Genewa.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 11.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 75.

<sup>(16)</sup> <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 351 z 23.12.2013, s. 16.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 15.

4.10. W wielu wypadkach przedsiębiorstwa gospodarki społecznej odegrały istotną rolę w uznaniu pozytywnej roli gospodarczej i społecznej migrantów; gdyż tworzą wysokiej jakości miejsca pracy zarówno w pracochłonnych sektorach, jak w obszarach innowacji technologicznych i cyfryzacji. Do najważniejszych działań należą z pewnością te realizowane w zakresie opieki nad osobami, gwarantowania dostępu do usług społecznych, usług opieki nad dziećmi i – ogólnie rzecz biorąc – pomocy dla osób niesamodzielnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. W wielu przypadkach w sektorach tych jest więcej pracowników pochodzących z krajów trzecich.

4.11. Niemniej w niektórych sektorach, takich jak sektor pomocy, praca niewykwalifikowana w rolnictwie, budownictwo i usługi gastronomiczne, istnieje wiele stref nielegalnego zatrudnienia. Właśnie dlatego istotne jest promowanie obecności przedsiębiorstw gospodarki społecznej, które dowiodły, że mogą sprawować istotną funkcję sprzyjającą włączeniu społecznemu i uregulowaniu umów o pracę, doceniając rolę migrantów i gwarantując prawa pracowników w tych sektorach zgodnie z polityką europejską w tym zakresie oraz przeciwdziałając nadużywaniu statusu osoby samozatrudnionej<sup>(19)</sup>.

4.12. W sektorze opieki domowej, w którym przede wszystkim kobiety zatrudniane są bezpośrednio przez rodzinę, często dochodzi do sytuacji, która uniemożliwia rozwój zawodowy. Niedawne badanie dotyczące uwarunkowań przedsiębiorczości kobiet migrujących wykazało, że nieuznanie ich kompetencji jest jednym z czynników zachęcających je do samozatrudnienia<sup>(20)</sup>. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej w tych sektorach mogą odgrywać istotną rolę w legalizacji pracy i zwiększaniu możliwości rozwoju migrantów, jeżeli uzyskają wsparcie w postaci odpowiednich polityk publicznych.

4.13. Wiele przedsiębiorstw gospodarki społecznej, które zajmują się integracją na rynku pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, działa w sektorach należących do tzw. gospodarki o obiegu zamkniętym: zbieranie i zróżnicowane przetwarzanie odpadów, odzyskiwanie i ponowne wykorzystywanie materiałów, rolnictwo społeczne oraz pielęgnacja zieleni publicznej. Te sektory są istotną strefą zatrudnienia, a metody działania przedsiębiorstw zapewniających integrację na rynku pracy wydają się szczególnie skuteczne również z punktu widzenia integracji migrantów poprzez zatrudnienie.

4.14. Zatrudnienie migrantów w wielu wypadkach pozwala odwrócić procesy wykluczenia społecznego i zubożenia kulturowego w UE, przyczyniając się do odrodzenia tradycyjnych zawodów i rzemiosła w miejscach, w których wymiana pokoleniowa jest utrudniona<sup>(21)</sup>. Migranci zakładają bowiem wiele przedsiębiorstw rzemieślniczych i małych przedsiębiorstw handlowych.

4.15. W ramach projektów zakwaterowania dla migrantów wiele organizacji gospodarki społecznej propaguje umowy z instytucjami centralnymi i administracją lokalną w celu przezwyciężenia problemów powstałych w systemie i wsparcia rozmieszczenia nowo przybyłych na terytorium, wprowadzając koncepcję zdecentralizowanego przyjmowania migrantów w celu ułatwienia sprawiedliwych mechanizmów przejścia przez społeczność lokalną<sup>(22)</sup>.

4.16. W ramach tych projektów położono nacisk na uruchomienie procesów włączenia społecznego migrantów, zapewniając kursy językowe, procedury oceny kompetencji oraz kursy szkolenia zawodowego. W ten sposób wspiera się mechanizmy uznawania nowo przybyłych na terytorium, wprowadzając koncepcję zdecentralizowanego przyjmowania migrantów w celu zwiększenia możliwości zatrudnienia nowo przybyłych.

4.17. Niektóre z tych doświadczeń w zakresie zdecentralizowanego przyjmowania migrantów przyczyniają się do ponownego zaludnienia obszarów zmarginalizowanych, przede wszystkim na obszarach górskich, gdzie obecność migrantów przyczynia się do utrzymania działalności gospodarczej i usługowej (począwszy od szkół), ograniczając ryzyko wyludnienia. W każdym razie, by zagwarantować powodzenie tych działań, musi im towarzyszyć polityka zatrudnienia oraz polityka mieszkaniowa.

<sup>(19)</sup> Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej, COM(2014) 221 final; Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14; Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 1.

<sup>(20)</sup> M. Corsi, M. De Angelis, M. Frigeri, wstępna wersja rozprawy pt. *The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by „opportunity” or through „necessity”?* Zob. również MOP, „Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives”, *Cooperatives and the world of work*, nr 2.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 16.

<sup>(22)</sup> <http://www.interno.gov.it/it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>.



4.18. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mogą na takich obszarach służyć za sieć łączącą z tradycyjną przedsiębiorczością, umożliwiając migrantom włączenie się w świat pracy za pomocą specjalnie stworzonych form szkolenia i praktyki zawodowej<sup>(23)</sup>.

4.19. Model stworzony w tym zakresie przez spółdzielnie jest z pewnością najczęstszym przedmiotem badań, w ramach których szczególnie dogłębnie przeanalizowano ich rolę wobec migrantów. W przedsiębiorstwach gospodarki społecznej uczestnictwo ma duże znaczenie dla bezpieczeństwa i ochrony na etapie zakładania działalności gospodarczej, gdyż pomaga wyjść z gospodarki nieformalnej i nielegalnego zatrudnienia.

4.20. W ramach specjalnej analizy przeprowadzonej przez Międzynarodową Organizację Pracy wskazano obszary, w których działalność spółdzielni wpływa pozytywnie na włączenie społeczne migrantów i uchodźców: integracja zawodowa, opieka i pomoc, kształcenie i szkolenie, wsparcie w życiu codziennym i samodzielności, dostęp do rynku, dostęp do finansowania, pomoc prawna i psychologiczna, pomoc w zaspokojeniu podstawowych potrzeb<sup>(24)</sup>.

4.21. W pierwszym i drugim europejskim dniu przedsiębiorstw gospodarki społecznej, zorganizowanym przez Komitet w 2016 i 2017 r., przedstawione studia przypadku wykazały zainteresowanie kwestią migrantów<sup>(25)</sup> i dotyczyły uruchomienia ścieżek kształcenia zawodowego oraz integracji w miejscu pracy, zwłaszcza dla kobiet migrujących.

4.22. Komisja Europejska również uznała znaczenie przedsiębiorstw społecznych dla zmierzenia się z wyzwaniem migracji, poświęcając konkurs innowacji społecznej 2016 idei przyjmowania i integracji uchodźców<sup>(26)</sup>. Komitet ma nadzieję, że Komisja będzie wraz z upływem czasu nadal interesować się inicjatywami dotyczącymi migracji i że staną się one kwestią priorytetową w planowaniu polityki UE.

4.23. Oprócz takich sfer jak włączenie w rynek pracy, kształcenie, szkolenie i pomoc wiele przedsiębiorstw gospodarki społecznej działa również w dziedzinie projektów umożliwiających dostęp do mieszkań wielu migrantom, zwłaszcza uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl. Ten model zarządzania nieruchomościami przez przedsiębiorstwa gospodarki społecznej osiągnął dużą skalę gospodarczą w takich krajach jak Włochy, w których tysiące lokali mieszkaniowych przeznaczono na projekty włączenia społecznego, które często służą również rewitalizacji dzielnic lub obszarów zmarginalizowanych.

4.24. Wreszcie przedsiębiorstwa gospodarki społecznej oraz całe społeczeństwo obywatelskie odgrywają decydującą rolę w dostępie do opieki i usług zdrowotnych, znacznie ułatwiając korzystanie z leczenia. Komitet zwraca się, by państwa członkowskie zagwarantowały pełny dostęp do systemów opieki zdrowotnej i usług socjalnych dla migrantów bez dyskryminacji z powodu ich statusu.

## 5. Dodatkowe uwagi stałej grupy analitycznej ds. przedsiębiorstw gospodarki społecznej EKES-u

5.1. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mają szczególną skłonność do działania w sektorach opieki, zarządzania dobrami kulturalnymi i przyrodniczymi, gospodarki dzielenia się i gospodarki o obiegu zamkniętym, jak i szczególną wrażliwość w tym zakresie. Mogą one być wartościowym sojusznikiem w promowaniu polityki transformacji ekologicznej europejskiego modelu rozwoju, znajdując w tych obszarach działalności istotną strefę nowego zatrudnienia.

5.2. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej wspierają skłonność indywidualnych osób do przedsiębiorczości i ich dostęp do działalności gospodarczej niezależnie od tego, czy dysponują one kapitałem początkowym na podjęcie działalności. Dotyczy to szczególnie przedsiębiorstw spółdzielczych, w związku z czym przydatne i istotne byłoby włączenie programów promujących przedsiębiorstwa gospodarki społecznej do programów współpracy na rzecz rozwoju realizowanych przez Unię Europejską w krajach rozwijających się.

<sup>(23)</sup> Sprawozdania wewnętrzne, konsorcjum Veneto Insieme. Więcej informacji można znaleźć na stronie: <http://venetoinsieme.it/>.

<sup>(24)</sup> Przegląd literatury *Cooperatives and Refugees*, MOP, 2016 r. (nieopublikowany).

<sup>(25)</sup> Zwłaszcza edycja projektu „Okus Doma” w 2016 r. oraz projekt „Solidarity Salt” w 2017 r. (zob. również <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

<sup>(26)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0\\_en](http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en), zob. także <http://eusic-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>.

5.3. W świetle dowodów świadczących o wartości przedsiębiorstw gospodarki społecznej dla integracji w miejscu pracy i włączenia społecznego migrantów państwa członkowskie powinny zostać zachęcane do ustanowienia zachęt do zatrudnienia, z których mogłyby korzystać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej zapewniające integrację w miejscu pracy. Zachęty te mogłyby zachować ważność przez dwa lata od czasu uznania statusu osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej.

5.4. Konieczne jest wreszcie odnotowanie, że w nadchodzących latach z pewnością wzrośnie liczba migrantów przemieszczających się z powodu poważnych konsekwencji zmiany klimatu, która wywołuje nasilenie się zjawiska pustynnienia, głodu i klęsk żywiołowych. Zjawisko to spowoduje, że niezbędne stanie się zrewidowanie sztucznego i dyskryminującego podziału na uchodźców, osoby ubiegające się o azyl i migrantów ekonomicznych, przynajmniej w tych przypadkach, w których migranci uchodzą przed głodem i klęskami żywiołowymi.

5.5. Dlatego też konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz promowania zrównoważonego rozwoju i transformacji ekologicznej, która może mieć również pozytywny wpływ na gospodarkę, wykorzystując optymalnie wkład przedsiębiorstw gospodarki społecznej we wspieranie wzrostu, włączenia społecznego i dobrobytu, o czym mowa w ostatnich opiniach Komitetu <sup>(27)</sup>.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(27)</sup> Opinia „Wspieranie działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu”, Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 35, oraz opinia „Nowe zrównoważone modele biznesowe”, Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 57.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**  
**„W kierunku układu o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 283/02)

Sprawozdawca: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Współsprawozdawca: **Mário SOARES**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 15.2.2018  |
| Podstawa prawna                   | Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Stosunków Zewnętrznych  |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 26.4.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018  |
| Sesja plenarna nr                 | 535  |
| Wynik głosowania                  | 185/3/7  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że zakończenie nazbyt przedłużających się negocjacji w sprawie dobrego układu o stowarzyszeniu między Mercosurem a UE będzie bardzo korzystne dla obu stron, w pierwszej kolejności dla samej Unii, która z podpisania traktatu o stowarzyszeniu uzyska znaczne korzyści, w szczególności w perspektywie średnio- i długoterminowej, począwszy od uzyskania dla siebie dostępu do rynku obejmującego niemal 300 mln mieszkańców. Podobnie Mercosur mógłby zdywersyfikować gospodarkę swoich krajów członkowskich i nadać większą wartość dodaną swoim produktom eksportowym, a także uzyskać dostęp do rynku liczącego 500 mln mieszkańców. Osiągnięty układ o stowarzyszeniu powinien być zasadniczo efektem przejrzystego dialogu opartego na uczestnictwie.

1.2. Obecna sytuacja międzynarodowa, osłabienie przekonania obywateli, że na globalizacji korzystają wszyscy, oraz wzrost protekcyjizmu handlowego poprzez przyjmowanie nowych barier taryfowych i preferowanie negocjacji dwustronnych w miejsce wielostronnych powinny stać się impulsem do zawarcia układu, na który oczekują liczące się podmioty na obu kontynentach. Istotnym czynnikiem do uwzględnienia w negocjacjach jest brexit.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie stosunków politycznych UE z Ameryką Łacińską, a także opracowanie przez ESDZ komunikatu, w którym dokonano przeglądu strategicznych stosunków z Ameryką Łacińską jako elementu globalnej strategii ESDZ na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Inicjatywy te, demonstrujące strategiczne zainteresowanie UE Ameryką Łacińską i dowodzące, że stosunki między obydwojma regionami nie powinny ograniczać się do handlowych, zbiegły się w czasie z innymi przedsięwzięciami rozwijanymi przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego<sup>(1)</sup>, ośrodki akademickie czy ośrodki analityczne<sup>(2)</sup>.

1.4. Zdaniem EKES-u zawarcie tego rodzaju układu o stowarzyszeniu jest możliwe pod warunkiem że będzie on zrównoważony, przyniesie obustronne korzyści w perspektywie średnio- i długoterminowej i nie będzie wykluczał żadnego sektora (na przykład rolnictwa lub przemysłu) ani poszczególnych regionów czy państw. W żadnym wypadku układ o stowarzyszeniu nie może opierać się na niewłaściwie prowadzonych negocjacjach. Mając na uwadze wszystkie kwestie dotyczące współpracy i dialogu politycznego (dwóch z trzech najważniejszych filarów układu o stowarzyszeniu), EKES zwraca się do negocjujących stron o wykazanie się jak największą wolą polityczną konieczną do zawarcia układu oraz

<sup>(1)</sup> Opinia z inicjatywy własnej „Strategiczne stosunki UE–CELAC oraz rola społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 23).

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie „*Por qué importa América Latina?* [Dlaczego Ameryka Łacińska jest ważna?], opracowane przez Królewski Instytut Elcano.

o maksymalne zaangażowanie w zlikwidowanie różnic występujących obecnie w wymiarze handlowym. Jednocześnie strony powinny uznać newralgiczne aspekty niektórych sektorów objętych negocjacjami i wykorzystać w tym celu takie środki jak określenie dysproporcji, monitorowanie uzgodnionych punktów, środki towarzyszące i wyrównawcze, przewidzenie odstępstw, plany rozwoju mające wspierać sektory znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, promowanie inwestycji, polityka innowacji, klauzule wyrównawcze, przejściowe i przeglądowe. Ponadto należy włączyć wszystkie obszary polityki UE m.in. do środków towarzyszących.

1.5. Zdaniem EKES-u głębokie przemiany cyfrowe zachodzące po obu stronach Oceanu Atlantyckiego mogłyby posłużyć jako ogromna siła napędowa służąca lepszemu wykorzystaniu układu o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem. Do sektorów, na które układ o stowarzyszeniu prawdopodobnie wywrze korzystny wpływ, można zaliczyć wzmocnienie globalnych łańcuchów wartości między UE a Mercosurem, aktualnie bardzo słabych. Układ o stowarzyszeniu odegra również rolę w kwestiach związanych z budową infrastruktury, w szczególności połączeń wzajemnych, z rozwojem energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii, a przede wszystkim z sektorem telekomunikacji poprzez wdrożenie sieci 5G zarówno w UE, jak i w Ameryce Łacińskiej.

1.6. EKES wzywa negocjujące strony, w szczególności UE, do rozważenia wysokich kosztów – politycznych, gospodarczych i wynikających z zaprzepaszczenia szansy – z jakimi wiązałyby się brak porozumienia lub porozumienie niewłaściwie zrównoważone z perspektywy obu stron. Jest oczywiste, że koszty braku porozumienia należy rozważać nie tylko w kontekście krajów Mercosuru, ale należy również uwzględnić całą Amerykę Łacińską, a w szczególności kraje Sojuszu Pacyfiku<sup>(3)</sup>, który stał się jednym z głównych obszarów zainteresowania ze strony Europy w procesie integracji regionalnej Ameryki Łacińskiej.

1.7. Kluczowe znaczenie dla EKES-u ma charakter układu o stowarzyszeniu: układ ten powinien być ambitny i uwzględniać wszystkie aspekty stosunków UE–Mercosur. Należy wziąć pod uwagę zawarte niedawno umowy o wolnym handlu z Kanadą i Japonią. W związku z tym szczególnie istotne jest to, by poprzez zharmonizowanie przepisów zaradzić realnym trudnościom, z którymi borykają się przedsiębiorstwa, oraz by zająć się wpływem na bariery niehandlowe.

1.8. Układ o stowarzyszeniu musiałby uwzględniać wymiar społeczny, pracowniczy i środowiskowy, który przenikałby przepisy w ich całości. W ramach tego wymiaru należy zapewnić, by stosunki gospodarcze były spójne z uzgodnionymi celami społecznymi i ekologicznymi, a także by nie wpływały niekorzystnie na normy i gwarancje regulujące zrównoważony rozwój<sup>(4)</sup>. Należałoby też położyć nacisk na znaczenie bezpieczeństwa żywnościowego.

1.9. EKES uważa, że w każdym układzie o stowarzyszeniu trzeba podkreślać i chronić środki sanitarne i fitosanitarne, po to by zapewnić ochronę konsumentów i producentów w kontekście wolnego handlu.

1.10. EKES uważa, że układ o stowarzyszeniu powinien służyć jako czynne narzędzie wspierania dialogu społecznego i spełniania wymogów zawartych w podstawowych konwencjach MOP, w szczególności tych dotyczących godnej pracy, oraz w Deklaracji MOP dotyczącej fundamentalnych zasad i praw w pracy z 1998 r. W związku z tym EKES wnioskuje, by do układu włączyć wzmocniony rozdział społeczno-pracowniczy w celu zajęcia się problemami siły roboczej i wspierania dialogu między przedsiębiorcami a pracownikami, co może przyczynić się do większej spójności społecznej. Wspomniany rozdział powinien odwoływać się do dokumentów na rzecz praw pracowniczych przyjętych już przez obie strony, czyli do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i Deklaracji w sprawie praw pracowniczych (Declaración Sociolaboral) przyjętej przez Mercosur. W ten sposób układ o stowarzyszeniu nie dopuści do wykorzystywania naruszania zasad i praw w pracy jako zgodnej z prawem przewagi komparatywnej między stronami ani w handlu międzynarodowym. W związku z tym należy zawrzeć w układzie mechanizmy gwarantujące przestrzeganie praw pracowniczych.

<sup>(3)</sup> Sojusz Pacyfiku to regionalna inicjatywa służąca integracji przyjęta przez cztery kraje członkowskie: Chile, Kolumbię, Meksyk i Peru oraz dwa inne kraje kandydujące do członkostwa: Kostarykę i Panamę.

<sup>(4)</sup> Zgodnie z zaleceniami EKES-u zawartymi w opinii „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu” (Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27).

1.11. EKES apeluje, by zarówno Konsultacyjne Forum Gospodarczo-Społeczne Mercosuru (Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur – FCES), jak i sam Komitet zostały – jako organy reprezentujące społeczeństwo obywatelskie obu regionów – włączone do negocjacji, do ocen skutków układu o stowarzyszeniu i do wynikających z nich propozycji (dla EKES-u niezbędne jest przeprowadzenie uprzedniej analizy skutków potencjalnego układu o stowarzyszeniu i ustanowienie mechanizmów późniejszej oceny w zakresie realizacji uzgodnionych kwestii oraz rozwoju sytuacji w tym obszarze), a także do prac nad specjalnym rozdziałem układu poświęconym wymiarowi społecznemu, pracownicemu i związanemu ze środowiskiem naturalnym.

1.12. EKES wnosi także, by utworzyć wspólny komitet monitorujący społeczeństwa obywatelskiego składający się z EKES-u i FCES. Komitet ten powinien:

- mieć charakter konsultacyjny,
- mieć skład, który będzie w sposób parytetowy i zrównoważony odpowiadać trzem obszarom interesów reprezentowanym w obu instytucjach,
- zabierać głos na temat wszystkich kwestii objętych układem o stowarzyszeniu (łącznie z rozdziałem dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju),
- posiadać uznaną zdolność do bezpośredniego komunikowania się z pozostałymi wspólnymi organami układu o stowarzyszeniu,
- mieć prawo do otrzymywania wniosków o wydanie opinii od tych organów oraz do wydawania opinii z inicjatywy własnej, opracowania własnego regulaminu wewnętrznego i otrzymywania odpowiedniego finansowania od właściwych organów politycznych na potrzeby wykonywania swoich funkcji.

1.13. EKES uważa za niepotrzebne i nieefektywne dublowanie reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego: jedna reprezentacja w ogólnym zakresie układu o stowarzyszeniu, inna w ramach rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju. W tym względzie EKES uważa, że układ o stowarzyszeniu stanowi całość, która ma wpływ na wszystkie kraje po obu stronach. EKES wzywa negocjujące strony, aby uczyły się z doświadczeń wypływających z innych układów o stowarzyszeniu<sup>(5)</sup>, w których przypadku powstały wewnętrzne grupy doradcze społeczeństwa obywatelskiego powołane przez każdą ze stron, bez możliwości bezpośredniego komunikowania się w obrębie danego układu o stowarzyszeniu w obrębie danego układu o stowarzyszeniu. Widoczne już dzisiaj ograniczenia tego modelu pokazują, że nie ma sensu, by każdy kraj Mercosuru posiadał w ramach układu o stowarzyszeniu własną wewnętrzną grupę doradczą opartą na niebezpośrednim udziale społeczeństwa obywatelskiego, tym bardziej że obie strony mają niezależne, odpowiednio wyważone, reprezentatywne instytucje doradcze odpowiednie do wypełnienia ich mandatu w ramach układu o stowarzyszeniu.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Mercosur ma 12,8 mln km<sup>2</sup> powierzchni i liczy 293 mln mieszkańców, a gęstość zaludnienia wynosi 22,9 osoby/km<sup>2</sup>. Mercosur jest szóstą gospodarką świata, z PKB sięgającym 2 bln USD. Ponadto w skład Mercosuru wchodzi dwóch pełnoprawnych członków grupy G-20: Argentyna i Brazylia. Na rosnące znaczenie tego regionu wskazuje argentyńska prezydencja w G-20 w 2018 r.

2.2. Po podpisaniu w grudniu 1995 r. międzyregionalnej ramowej umowy o współpracy UE i Mercosur rozpoczęły negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu. Z uwagi na różnice zdań między stronami (kontrowersje co do modeli produkcji rolnej i ich wpływu na rynek, postrzeganie protekcyjizmu w sektorze przemysłu i usług w UE i Mercosurze) negocjacje zawieszono w 2004 r., przede wszystkim wobec oczekiwań obu stron co do dłuhańskiej rundy rozwojowej. Na szczycie Ameryki Łacińskiej, Karaibów i Unii Europejskiej w 2010 r. podjęto decyzję o wznowieniu negocjacji. Wydawało się, że zawarcie układu uda się sfinalizować przed końcem tego samego roku, lecz z uwagi na polityczną wagę, jaką rządy krajów Mercosuru nadały integracji regionalnej i stosunkom z UE, negocjacje znowu uległy zahamowaniu, po czym udało się je wszcząć ponownie w wyniku zmiany stanowiska rządu Brazylii w 2013 r.

2.3. W związku z pojawieniem się różnych zagrożeń dla demokracji pośredniej i dla pełnego poszanowania swobód po obu stronach Atlantyku EKES podkreśla, że układ o stowarzyszeniu między UE i Mercosurem powinien stanowczo promować krajowe i międzynarodowe demokratyczne wartości, zasady i ramy polityczne.

<sup>(5)</sup> Ameryka Środkowa, Ukraina, Gruzja i Mołdawia.



2.4. Zważywszy na trudny do przewidzenia wpływ, jaki na układ o stowarzyszeniu mogą mieć negocjacje Zjednoczonego Królestwa z UE, EKES wyraża pogląd, że do kwestii tych należy podchodzić w sposób dynamiczny, uwzględniając najbardziej prawdopodobne przyszłe skutki<sup>(6)</sup>.

### 3. Strategiczne elementy układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską a Mercosurem

3.1. Zawarcie układu o stowarzyszeniu z Mercosurem powinno wpisać się w kontekst europejskiej polityki zewnętrznej w stosunku do Ameryki Łacińskiej. Polityka ta opiera się na specjalnym charakterze stosunków między tymi dwoma regionami, całkowicie odmiennych od stosunków utrzymywanych z pozostałymi regionami świata. Wbrew znacznym trudnościom (rozdrobnienie regionu) wzmocnienie stosunków z Ameryką Łacińską przyniesie korzyści UE, podobnie jak wzmocnienie stosunków z UE przyniesie korzyści Ameryce Łacińskiej.

3.2. Niezbędna jest stanowcza wola polityczna, aby opracować i propagować układ o stowarzyszeniu nie tylko jako umowę o wolnym handlu, lecz przede wszystkim jako ogólną umowę strategiczną, zmierzającą do zapewnienia wszystkim podmiotom gospodarczym i społecznym z obu stron długoterminowe korzyści w dziedzinie rozwoju, bezpieczeństwa, migracji oraz wyzwań związanych z ochroną środowiska. Jest ona także konieczna, aby wykorzystać wszystkie istniejące mechanizmy służące uwzględnianiu dysproporcji między oboma regionami, ograniczyć negatywny wpływ liberalizacji handlu na niektóre sektory, nadrobić wciąż istniejące opóźnienia w procesie integracji Mercosuru oraz zapewnić udział bezpieczeństwa i przejrzystość jako kluczowe aspekty dwustronnych stosunków między regionami.

3.3. Układ o stowarzyszeniu stanowi wielką szansę na dokonanie postępów na rzecz realizacji ogólnych celów strategicznych leżących we wspólnym interesie. Zapewniłby on sposób na utrzymanie międzynarodowej obecności politycznej i gospodarczej w czasach, gdy punkt ciężkości w polityce i gospodarce przesunął się z obszaru Oceanu Atlantyckiego w stronę obszaru Oceanu Spokojnego. Oprócz porozumień w obrębie Latynoamerykańskiego Stowarzyszenia Integracyjnego (ALADI) Mercosur nie posiada układów o wolnym handlu ani ze Stanami Zjednoczonymi, ani z azjatyckimi potęgami. To jedna z cech odróżniających go od Sojuszu Pacyfiku. Poza Ameryką Łacińską Mercosur posiada różnego rodzaju umowy z Republiką Południowej Afryki, Indiami, Pakistanem, Turcją i Marokiem oraz układy o wolnym handlu z Egiptem, Palestyńską Władzą Narodową i Izraelem. Natomiast UE posiada ponad 50 umów handlowych z wieloma krajami świata. Na obszarze Ameryki Łacińskiej i Karaibów Unia zawarła umowy z Meksykiem, Chile, Ameryką Środkową, Peru, Kolumbią, Ekwadorem i Cariforum. Podsumowując, układ o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem doprowadziłby do powstania dwuregionalnego bloku o dużym znaczeniu w nowym kontekście międzynarodowym.

3.3.1. Duży wpływ na gospodarkę międzynarodową mają protekcyjnistyczne tendencje, które przybrały skalę globalną. Układ o stowarzyszeniu między Mercosurem a UE mógłby wzmocnić obszar atlantycki i stanowić sygnał, że istnieje alternatywna droga dla stosunków handlowych i dla pobudzania rozwoju narodów i regionów. Ta nowa generacja układów o wolnym handlu, które uwzględniają troski obywateli narażonych na utratę zatrudnienia, dochodów i poczucia bezpieczeństwa, jest najlepszą odpowiedzią zarówno na nasilający się protekcyjnizm, jak i na ryzyko realizacji polityki handlowej, która pozostawia obywateli bez ochrony.

3.3.2. Wprawdzie Mercosur nie podpisał układu z Chinami, lecz w ostatnich latach kraj ten coraz wyraźniej zaznacza swoją obecność w regionie. Argentyna i Brazylia to dwa najważniejsze kraje, za pośrednictwem których Chiny wkraczają do regionu, czego dowodem jest nie tylko handel, ale również wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i pomocy finansowej wspierającej rozwój infrastruktury.

3.3.3. Dzięki podpisaniu układu o stowarzyszeniu z Mercosurem UE zyskałaby strategicznego sojusznika w kontekście swojego dążenia do pozycji światowego lidera w dziedzinie ochrony środowiska. Środowisko naturalne jest aktualnie jednym z obszarów największego zainteresowania państw, obywateli i systemu wielostronnego. UE jest pionierem ekologicznych strategii politycznych i technologii. Dla Mercosuru zasoby naturalne to jeden z najważniejszych atutów, lecz region ten należy także do najbardziej zagrożonych skutkami zmiany klimatu. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na przegląd oraz wyeliminowanie w perspektywie średnioterminowej intensywnych praktyk rolnych i hodowlanych o niezrównoważonym charakterze.

3.3.4. Aby zapewnić temu ostatniemu celowi wystarczające wsparcie, konieczne byłoby włączenie do układu istotnych zapisów na temat „energii, środowiska naturalnego, zmiany klimatu, nauki, technologii i innowacji”. Zagadnienia te powinny stać się priorytetem odnośnie do współpracy na rzecz rozwoju.

<sup>(6)</sup> An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27 [Ocena skutków gospodarczych brexitu dla EU-27], P/A/IMCO/2016 z 13 marca 2017 r., PE 595.374 EN.

3.4. Istotne jest również, by uwzględnić doświadczenie zebrane w ramach istniejących sojuszy z innymi państwami tego regionu. Pozwoli to na zbudowanie solidnych podstaw i odpowiednich warunków, aby zarówno europejskie, jak i lokalne inwestycje rozwinęły cały swój potencjał w sposób zrównoważony i były siłą napędową bogactwa, zatrudnienia i dobrostanu obywateli.

#### 4. Newralgiczne aspekty negocjacji

4.1. Korzyści z układu o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem nie przysłaniają wiążących się z negocjacjami trudności, które można podsumować w pięciu punktach: (i) złożoność programu negocjacji w sprawie treści układu dotyczących handlu, przemysłu i usług; (ii) potencjalny brak równowagi między obiema stronami w dziedzinie rolnictwa; (iii) słabości strukturalne integracji Mercosuru, które ograniczają wolny handel; (iv) wymiar społeczny i ekologiczny układu o stowarzyszeniu oraz (v) nierówność politycznej woli osiągnięcia porozumienia po obu stronach i związana z tym gotowość do wyczerpania wszystkich możliwości wykorzystania mechanizmów kompensacyjnych, w ramach układu i poza nim, w celu jego zawarcia. Wszystkie te kwestie są analizowane w niniejszym dokumencie w sposób niewyczerpujący i według dostępnych obecnie informacji.

4.1.1. Po tak długim okresie negocjacji trudności w kwestiach dotyczących handlu są już znane. Z europejskiego punktu widzenia dotyczą głównie sektora rolno-spożywczego Mercosuru. W szczególności obawy obejmują negatywny wpływ w sektorze cukru, mięsa wołowego, mięsa wieprzowego i mięsa kurcząt oraz warzyw i owoców. Istnieją również obawy co do protekcjonizmu wobec towarów przemysłowych (samochodów oraz produktów chemicznych takich jak etanol), a nawet niektórych przetworzonych produktów rolnych (włącznie z winem); zagrożeń związanych z nieprzestrzeganiem norm ochronnych odnoszących się do nazw pochodzenia; stosunkowo niskich wymagań w zakresie norm bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony środowiska; a także braku pełnej przejrzystości w zamówieniach publicznych.

4.1.2. Dla UE zasadnicze znaczenie ma utrzymanie standardów produkcji osiągniętych z korzyścią dla konsumentów i dla produkcji. Takie kwestie jak bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona środowiska i dobrostan zwierząt (w tym techniki żywienia) muszą być traktowane z wyraźnym zachowaniem zasady wzajemności. W układzie o stowarzyszeniu należy wyraźnie uwzględnić kwestię stosowania środków ochrony roślin i środków weterynaryjnych oraz przestrzeganie związanych z tym norm. Jednocześnie na potrzeby handlu między stronami należy wdrożyć skuteczne i porównywalne systemy kontroli w procesach produkcji, a w przypadku produktów hodowlanych również w transporcie i uboju. W tym kontekście rozdział o przestrzeganiu chronionych oznaczeń geograficznych ma zasadnicze znaczenie dla ochrony budowanego od lat europejskiego wspólnego dziedzictwa oraz dla walki z podrabianiem i oszustwami.

4.1.3. Produkty objęte kontyngentami, tj. cukier, etanol i wołowina, powinny być produkowane z zastosowaniem zatwierdzonego systemu ciągłego monitorowania w celu przyjęcia środków wyrównawczych w przypadku wystąpienia znaczących zakłóceń i uniknięcia likwidacji produkcji lokalnej. Jeśli chodzi o owoce i warzywa, w przypadku rezygnacji z ochrony mechanizmu ustalania cen wejścia należy utworzyć obserwatorium działania rynku w celu ochrony interesów produkcji obu stron; wówczas należałoby w ramach grup roboczych wymieniać się prognozami i informacjami o czynnikach sprzyjających zakłóceniom rynku.

4.2. Z punktu widzenia Mercosuru należy zwrócić uwagę na rolnictwo. Obawy ze strony Europy być może staną się mniejsze, jeżeli uda się wprowadzić wymóg przestrzegania tych samych standardów – związanych ze środowiskiem naturalnym, bezpieczeństwem żywnościowym, dobrostanem zwierząt itd. – zarówno w odniesieniu do produktów europejskich, jak i towarów importowanych z Mercosuru. Układ o stowarzyszeniu nie powinien zwiększyć zależności żywnościowej żadnej ze stron i powinien zawierać instrumenty niezbędne do uniknięcia niezrównoważonego modelu rolnictwa przy ciągłym uwzględnianiu interesów konsumentów.

4.3. Porozumienie wydaje się natomiast bardziej osiągalne w przypadku produktów przemysłowych, co do których stosuje się mniejsze ograniczenia. Sytuacja taka miała już miejsce np. przy umowie UE i Korei Południowej dotyczącej przemysłu samochodowego. Natomiast w wypadku innych kwestii, takich jak własność intelektualna, które pozostają szczególnie drażliwe dla niektórych krajów Mercosuru, np. dla Brazylii, można by zastosować klauzule przeglądowe lub przejściowe w oparciu o ustalenia Światowej Organizacji Handlu. W tym względzie EKES uważa, że istnieje możliwość opracowania – pośród innych inicjatyw – programu dotyczącego własności przemysłowej, promującego transfer technologii i służącego wdrożeniu obowiązującego w UE i w Mercosurze systemu patentów, który można następnie poszerzyć na całą Amerykę Łacińską.

4.4. Słabości strukturalne Mercosuru mogą utrudnić zawarcie układu o stowarzyszeniu. Istotne są ograniczenia wynikające ze słabej infrastruktury połączeń i niskiego stopnia zintegrowania regionalnych łańcuchów wartości na terytorium trzykrotnie większym niż UE. Obejmują one niski poziom handlu wewnątrzregionalnego i przewagę handlu

pozaregionalnego, niepełny charakter unii celnej, niewielki stopień skoordynowania polityki makroekonomicznej oraz słabość instytucji regionalnych. Za przykład może posłużyć brak ponadnarodowego trybunału sprawiedliwości Mercosuru, którego wyroki musiałyby być obowiązkowo wykonywane przez rządy, czy też niewielka skuteczność systemu polubownego rozstrzygania sporów.

4.4.1. Przyjęty w 2010 r. nowy wspólny kodeks celny Mercosuru nadal nie wszedł w życie i w związku z tym wciąż obowiązuje wspólna zewnętrzna taryfa celna. Mercosur jest w większym stopniu strefą wolnego handlu niż unią celną.

4.5. Jednakże strona europejska powinna ocenić bardzo pozytywnie negocjacje prowadzone aktualnie z czterema krajami Mercosuru (Argentyną, Brazylią, Paragwajem i Urugwajem). Ewentualne rozszerzenie bloku (o nowych oczekujących członków) jeszcze bardziej skomplikuje warunki negocjacji.

4.6. EKES opowiada się za tym, by utworzono wielostronny trybunał do rozstrzygania sporów inwestycyjnych<sup>(7)</sup> oraz by kraje Mercosuru, jak również państwa stowarzyszone, przyłączyły się do tej inicjatywy, tak aby zagwarantować większą pewność prawa zarówno dla inwestorów latynoamerykańskich, jak i dla europejskich. Jest też zdania, że ewentualne przyszłe członkostwo w OECD powinno być uzależnione od skutecznego wdrożenia i stosowania umów danych krajów z UE oraz od stworzenia klimatu pewności prawa i pełnego poszanowania prawa w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych z obu stron Atlantyku.

## 5. Potencjał układu o stowarzyszeniu i szanse, jakie stwarza jego zawarcie

5.1. Układ o stowarzyszeniu będący przedmiotem negocjacji między UE a Mercosurem wykracza daleko poza granice umowy o wolnym handlu, ponieważ zawiera dwa wyróżniające go składniki: dialog polityczny i współpracę. Z uwagi na zagrożenia dla multilateralizmu, wzrost tendencji protekcjonistycznych i groźbę wojen handlowych nastąpił odpowiedni moment, by UE wyraziła strategiczne poparcie dla Ameryki Łacińskiej w ogóle i w szczególności dla Mercosuru oraz by należycie wykorzystała istniejące możliwości.

5.2. Mając na względzie powierzchnię i liczbę ludności obu bloków oraz obecną wymianę handlową wynoszącą ponad 84 mld EUR rocznie, zawarcie układu o stowarzyszeniu pomiędzy UE a Mercosurem umożliwiłoby wzmocnienie roli tych regionów na arenie międzynarodowej i powstanie wielkiego obszaru integracji gospodarczej, korzystnie oddziałującego na obie strony i wywierającego pozytywny wpływ, zwłaszcza na pozostałe kraje Ameryki Łacińskiej. Z tego względu układ o stowarzyszeniu z Mercosurem musi być korzystnym porozumieniem dla obu stron.

5.3. UE to pierwsza gospodarka na świecie, a Mercosur szósta. Kraje Mercosuru zaczęły dywersyfikację swoich gospodarek. Duży udział ma w nich sektor rolno-spożywczy, a także rosnąca baza przemysłowa, wspomagana znacznymi zasobami energetycznymi i technologicznymi. Próby dywersyfikacji gospodarczej, w szczególności mające na celu nadanie większej wartości dodanej produktom eksportowym Mercosuru, są znakomitą okazją dla europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora technologii i usług.

5.4. W latach 2012–2016 jedynie Paragwaj utrzymał wcześniejsze tempo wzrostu, tj. na poziomie 8,4 %, natomiast tempo Argentyny (1,4 %) i Urugwaju (2,9 %) uległo spowolnieniu. W Brazylii nastąpił spadek aktywności gospodarczej wynoszący -1,4 %. Mimo to w Argentynie i w Brazylii odnotowuje się poprawę i prognozy średnioterminowe znów są obiecujące.

5.5. Istotnym czynnikiem, który należy mieć na uwadze, jest pewność prawa istniejąca w czterech państwach Mercosuru, aczkolwiek można i powinno się ją jeszcze ulepszyć. Rosnącym problemem społecznym dla obu stron stała się korupcja.

5.6. Znaczenie rynku regionalnego, zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym, jest wyraźnie różne i zależy od wielkości państw członkowskich Mercosuru. Relatywnie rzecz ujmując, obserwuje się, że mniejsze państwa w większym stopniu uczestniczą w handlu z Europą. W 2015 r. wymiana z UE stanowiła ponad 40 % handlu Paragwaju, prawie 30 % handlu Urugwaju oraz niemal jedną czwartą handlu Argentyny, natomiast w przypadku Brazylii wynosiła mniej niż 10 %. Wskaźniki te sytuują się na podobnym poziomie w odniesieniu do zarówno eksportu, jak i importu. Wskaźniki te sytuują się na podobnym poziomie w odniesieniu do zarówno eksportu, jak i importu.

<sup>(7)</sup> REX/501, „Wielostronny trybunał inwestycyjny” (w przygotowaniu).

5.7. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) stanowią jeden z mocnych punktów obecności UE na obszarze Mercosuru, a wartość europejskich BIZ przewyższa łączną wysokość unijnych BIZ w Chinach, Indiach i Rosji <sup>(8)</sup>. Europejski handel z krajami Mercosuru charakteryzuje się dużym potencjałem wzrostu pomimo zwiększania chińskiego eksportu i importu. Należy jednak mieć na uwadze, że Mercosur jest zbyt zależny od Chin, jeśli chodzi o eksport surowców do tego kraju.

5.8. Obecność europejskich małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w krajach Mercosuru wzrosła w ostatnich latach, a niektóre MŚP z Mercosuru zaczynają uzyskiwać dostęp do rynku europejskiego. Układ o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem mógłby być doskonałą okazją dla europejskich MŚP do zwiększenia ich obecności i działalności w regionie.

5.8.1. UE eksportuje głównie wyroby przemysłowe, urządzenia, sprzęt transportowy i produkty chemiczne, importuje natomiast produkty żywnościowe i energetyczne. Zawarcie zrównoważonego układu o stowarzyszeniu stworzyłoby ogromne szanse na tworzenie bogactwa (o ile na układzie skorzystają przedsiębiorcy, pracownicy i całe społeczeństwo), przede wszystkim gdyby mógł on zapewnić warunki do inwestowania, zwłaszcza w nowe rodzaje działalności opierające się na intensywnym wykorzystaniu wiedzy i wysokiej jakości zatrudnieniu, stymulować tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw poprzez generowanie miejsc pracy w sieci oraz pobudzać innowacje i demokratyzację nowych technologii, przyczyniając się do ich masowego wykorzystywania, w szczególności w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Zarówno inwestycje w technologie, jak i zwiększenie handlu między obu regionami mogłyby pobudzać tworzenie miejsc pracy, o ile zostaną stworzone niezbędne do tego warunki.

5.8.2. Z drugiej strony istnieją konkretne czynniki, które stanowiłyby nie tylko możliwości biznesowe, lecz także istotny wkład w rozwój zrównoważony: tworzenie przyjaznej dla środowiska infrastruktury sprzyjającej włączeniu społecznemu, która ułatwiałaby dostęp do podstawowych usług w nowym kontekście rozwoju obszarów miejskich oraz promowała spójność terytorialną, wspieranie inwestycji w dziedzinie inżynierii i technologii łagodzących skutki globalnego ocieplenia, a także korzystanie ze zrównoważonej energii, w tym z różnych niekonwencjonalnych odnawialnych źródeł energii, oraz czerpanie z doświadczeń europejskich przedsiębiorstw w tej dziedzinie, aby dążyć do przejścia na zieloną gospodarkę.

5.8.3. Ponadto dobry układ o stowarzyszeniu mógłby w odpowiednich okolicznościach być korzystny dla gospodarczego i społecznego dobrobytu obu regionów, co z pewnością doprowadziłoby do stworzenia miejsc pracy, np. poprzez:

- nowe możliwości biznesowe dla przedsiębiorstw w nietradycyjnych obszarach, takich jak nowe technologie, zielona gospodarka i sieci społecznościowe,
- rozwój tradycyjnych rynków w sektorze telekomunikacji, motoryzacyjnym, farmaceutycznym, energii elektrycznej i bankowym,
- otwarcie nowych rynków dla MŚP,
- zaopatrzenie w zasoby naturalne i żywność przy jednoczesnym wspieraniu zachowania różnorodności biologicznej i zrównoważenia środowiskowego,
- wspieranie gospodarki społecznej, demokratycznej i solidarnej jako mechanizmu poprawy struktury społeczno-gospodarczej i legalizacji szarej strefy.

5.9. Układ o stowarzyszeniu z Mercosurem umożliwiłby UE zacieśnienie kontaktów gospodarczych i geopolitycznych ze strategicznym partnerem. Gdyby ten dwuregionalny układ został niezwłocznie zawarty, byłby pierwszym układem o takiej skali podpisanym przez Mercosur, co pozwoliłoby UE na wyprzedzenie innych międzynarodowych konkurentów, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny, a nawet Indie, Rosja i Korea Południowa. Ponadto układ o stowarzyszeniu wzmocniłby partnerstwo strategiczne z Brazylią (które nie obejmuje handlu), krajem o bardzo dużym znaczeniu dla międzynarodowej sytuacji geopolitycznej. Układ o stowarzyszeniu zwiększyłby europejską obecność w Ameryce Łacińskiej, regionie posiadającym znaczne rezerwy trzech zasobów mających ogromne znaczenie w XXI w.: energii, żywności i wody. Układ o stowarzyszeniu mógłby przyczynić się do zacieśnienia więzi gospodarczych i geopolitycznych między obszarem Oceanu Atlantyckiego i obszarem Oceanu Spokojnego.

<sup>(8)</sup> Bezpośrednie inwestycje zagraniczne UE w Mercosurze wyniosły 447,7 mld EUR w 2016 r., czyli więcej niż BIZ UE w Rosji (162 mld EUR), Chinach (177,7 mld EUR) i Indiach (72,9 mld EUR). Źródło: Eurostat.



5.10. Układ o stowarzyszeniu z UE byłby również korzystny ze strategicznego punktu widzenia dla Mercosuru. Z jednej strony umożliwiłyby wzmocnienie jego pozycji w regionie i ułatwiłyby prowadzone działania mające na celu zacieśnienie stosunków z Sojuszem Pacyfiku, a z drugiej strony zwiększyłyby jego zdolności negocjacyjne na arenie międzynarodowej i mogłyby zrównoważyć pewną asymetrię cechującą kraje Mercosuru (i całej Ameryki Łacińskiej) w stosunku do innych konkurentów międzynarodowych w ramach wzajemnych stosunków handlowych i finansowych. Mercosur skorzystałby z transferu technologii, wiedzy i edukacji oraz zyskałby istotnego sojusznika w stosunkach multilateralnych w kwestiach, które dotyczą go w bardzo dużym stopniu, takich jak zmiana klimatu, zrównoważony rozwój czy walka z globalnymi zagrożeniami.

5.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje wolę polityczną stron odnośnie do współpracy i zachęca je do skutecznego wykorzystania istniejących instrumentów finansowych do pogłębienia współpracy w następujących obszarach:

- kształcenie, szkolenie i wymiana uniwersytecka: Erasmus UE–Mercosur,
- współpraca w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji między uniwersytetami, publicznymi ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami; priorytetowe traktowanie transferu technologii,
- zrównoważone projekty rozwojowe i biznesowe,
- spójność społeczna: przeciwdziałanie ubóstwu i nierównościom.

## 6. Społeczeństwo obywatelskie a układ o stowarzyszeniu <sup>(9)</sup>

6.1. EKES uważa, że dwuregionalny charakter treści układu o stowarzyszeniu stanowi zasadniczy i wyróżniający się element negocjacji oraz punkt odniesienia dla stosunków politycznych i gospodarczych w coraz bardziej zglobalizowanym świecie. Działając z przekonaniem co do wartości dialogu partnerów polityki zagranicznej UE ze społeczeństwem obywatelskim, EKES od ponad 20 lat współpracuje z organizacjami z Mercosuru w zakresie zarówno monitorowania negocjacji, jak i utrzymania ciągłego i zorganizowanego dialogu, który ułatwia wzajemne zrozumienie i umożliwia krytyczny, lecz konstruktywny wkład w relacje między oboma regionami.

6.2. EKES podsumowuje stosunki między UE a Mercosurem jako niewątpliwie pozytywne. Relacja ta, która rozwija się od długiego czasu, opiera się na głębokich więziach historycznych, kulturowych i językowych i dąży do pogłębienia integracji regionalnej, wspólnego podejmowania wyzwań wynikających z globalizacji oraz utrzymania ścisłego powiązania między spójnością społeczną a rozwojem gospodarczym. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego po obu stronach stworzyły sieć trwałych relacji, które jednocześnie przyczyniły się do lepszej koordynacji w obrębie każdego sektora (przedsiębiorstw, związków zawodowych, trzeciego sektora).

6.3. W ostatnich latach dowodem na uznanie dla tych prac stało się powszechne zaakceptowanie przez europejskich negocjatorów konieczności włączenia postanowień o uczestnictwie społeczeństwa obywatelskiego do każdego układu, w połączeniu ze wspieraniem zrównoważonego rozwoju <sup>(10)</sup>. EKES przyjmuje taki rozwój sytuacji z zadowoleniem, lecz jednocześnie wyraża ubolewanie, że w obecnie obowiązujących układach społeczeństwu obywatelskiemu przypisano jedynie ograniczoną rolę. Powstały bowiem wewnętrzne grupy doradcze powołane przez każdą ze stron (i przez każdy kraj będący sygnatariuszem ze strony nieeuropejskiej, kiedy chodzi o region), zarazem jednak układy formalnie nie przewidują, by grupy te mogły pracować wspólnie. Jeszcze poważniejszą sprawą jest to, że utworzenie wewnętrznych grup doradczych krajów partnerskich zależy wyłącznie od woli rządów tych państw, co doprowadziło do sytuacji braku równowagi między sektorami, braku reprezentatywności, braku niezależności względem rządów oraz braku zainteresowania, jeśli nie wręcz otwartej dezaprobaty, ze strony rządów, które powinny te grupy powołać.

6.3.1. EKES odrzuca możliwość, aby negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu z Mercosurem raz jeszcze doprowadziły do przyjęcia modelu uczestnictwa opartego na wzorcu wewnętrznych grup doradczych.

<sup>(9)</sup> Zob. także wcześniejsze propozycje EKES-u przedstawione w jego opiniach Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 48, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 55 i Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 23, a także deklaracje końcowe z organizowanych co dwa lata spotkań organizacji społeczeństwa obywatelskiego UE–CELAC.

<sup>(10)</sup> Mniej lub bardziej rozbudowane postanowienia tego rodzaju znajdują się już w układach z Ameryką Środkową, z Kolumbią, Peru i Ekwadorem, z Chile i z Cariforum oraz zostaną włączone do przeglądu układu z Meksykiem.



6.4. Komitet ponownie przypomina, że Mercosur, podobnie jak sama UE, ma instytucję uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i konsultacji z nim, a mianowicie Konsultacyjne Forum Gospodarczo-Społeczne Mercosuru (FCES). FCES reprezentuje w równym stopniu sektor gospodarczy, sektor pracowniczy i sektor innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jego członkowie zbierają się regularnie i przedstawiają władzom politycznym regionu oparte na konsensusie stanowiska. Poparcie, jakiego EKES udzielał tej instytucji od samego jej utworzenia, miało na celu podkreślenie wagi wzmocnienia tego organu jako zasadniczego czynnika społeczno-gospodarczej integracji regionu.

6.5. EKES potwierdza zasady przejrzystości i uczestnictwa, zarówno na etapie negocjacji, jak i rozwoju układu o stowarzyszeniu, konieczne do tego, by ułatwić skomplikowany proces budowania zaufania do instytucji, proces zaangażowania się społeczeństwa obywatelskiego w negocjacje, które go dotyczą, oraz legitymizowania ich przez nie. Dlatego też ubolewa nad brakiem przejrzystości w negocjacjach, w których nie powielono dobrego modelu wypracowanego wcześniej w negocjacjach w sprawie umowy o wolnym handlu z USA, i apeluje do wszystkich stron uczestniczących w negocjacjach, w szczególności związanych z Mercosurem, o systematyczne przedstawianie ważnych informacji istotnych dla społeczeństwa obywatelskiego.

6.6. Zgodnie ze wspólnymi stanowiskami EKES-u i FCES – oraz umowami wstępnymi zawartymi podczas negocjacji prowadzonych przed 2004 r. i potwierdzonymi później, w których ustalono, że obie instytucje otrzymają wspólny mandat w ramach układu o stowarzyszeniu – EKES wzywa do ustanowienia w ramach układu o stowarzyszeniu wspólnego komitetu konsultacyjnego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet ten powinien:

- składać się w równych częściach z członków EKES-u i FCES,
- reprezentować trzy sektory (gospodarczy, pracowniczy, inne organizacje) w sposób zrównoważony,
- posiadać obligatoryjne uprawnienia doradcze obejmujące wszystkie obszary porozumienia, w tym rozdział dotyczący handlu, a także monitorowanie kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem,
- systematycznie otrzymywać od stron aktualne informacje na temat skutków układu o stowarzyszeniu,
- posiadać uprawnienia do komunikowania się z pozostałymi wspólnymi organami układu o stowarzyszeniu (rada stowarzyszenia, komitet stowarzyszenia, wspólny organ parlamentarny, rada ds. handlu i rozwoju zrównoważonego),
- mieć prawo do otrzymywania wniosków o wydanie opinii od tych organów, ale zarazem także do wydawania opinii z inicjatywy własnej,
- uchwalić własny regulamin wewnętrzny,
- otrzymywać odpowiednie finansowanie od właściwych organów politycznych na potrzeby wykonywania swoich funkcji<sup>(11)</sup>.

6.7. Komitet o takich cechach ułatwiłby rozwiązywanie konfliktów, do których może dojść po podpisaniu układu o stowarzyszeniu, oraz ewentualne wyjście z impasu. Ściśle rzecz ujmując, zgodnie z podejściem organów już istniejących w ramach podobnych układów komitet powinien zająć się monitorowaniem wpływu układu o stowarzyszeniu na poprawę sytuacji w dziedzinie praw człowieka, praw pracowniczych, społecznych i praw związanych z ochroną środowiska naturalnego (np. kontrolując, by nie dochodziło do przypadków dumpingu socjalnego lub środowiskowego w celu uzyskania przewagi handlowej) oraz monitorowaniem ścisłego przestrzegania przez strony podpisanych przez nie układów lub konwencji międzynarodowych<sup>(12)</sup>. Z uwagi na swój charakter organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które będą wchodzić w skład komitetu, są w największym stopniu upoważnione, by sprawdzać, czy układ o stowarzyszeniu jest korzystny dla wszystkich stron, oraz odgrywać rolę mediatorów lub ułatwiać komunikację między zainteresowanymi sektorami. W tym celu komitet powinien mieć możliwość przekazywania posiadanych informacji na temat konkretnych przypadków, wraz ze swoimi zaleceniami, do wspólnych organów układu o stowarzyszeniu w celu uzyskania odpowiedzi.

<sup>(11)</sup> Zob. w tej kwestii wspólny komunikat przedstawiony przez FCES i EKES negocjatorom UE i Mercosuru w dniu 23 lutego przy okazji rundy negocjacji prowadzonej w Asunción (Paragwaj).

<sup>(12)</sup> Przykładowe obszary zainteresowania to milenijne cele rozwoju, agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu, podstawowe konwencje MOP, deklaracje mające zastosowanie w dziedzinie praw człowieka, konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony różnorodności biologicznej itd.

6.8. EKES uważa za konieczne włączenie do układu o stowarzyszeniu wymiaru społecznego, który wykracza poza zakres handlu i którego ogólnym celem będzie zwiększenie spójności społecznej. W szczególności chodzi tutaj o wpływ na zatrudnienie, o ochronę interesów miejscowej ludności i osób znajdujących się w najtrudniejszym położeniu, a także o propagowanie i przestrzeganie praw człowieka, ochronę środowiska, prawa imigrantów i pracowników w wymiarze ogólnym, ochronę konsumentów i wspieranie gospodarki społecznej. W związku z tym należy uwzględnić w układzie zobowiązanie stron do przestrzegania podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, aby naruszenie podstawowych norm i praw pracowniczych nie mogło być podnoszone ani wykorzystywane jako przewaga komparatywna w handlu międzynarodowym. Podobnie włączenie do układu rozdziału dotyczącego praw społeczno-pracowniczych w celu zajęcia się problemami siły roboczej i wspierania dialogu między przedsiębiorcami a pracownikami mogłoby stanowić narzędzie, dzięki któremu układ będzie sprzyjać tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, poprawi warunki socjalne pracowników i znacząco przyczyni się do lepszego podziału dóbr.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

535. SESJA PLENARNA EKES-U – 60 LAT EKES-U, 23.5.2018–24.5.2018

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„a) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Pakiet towarowy: Wzmocnienie zaufania do jednolitego rynku«

[COM(2017) 787 final];

b) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy i procedury w zakresie zgodności z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (UE) nr 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 i (UE) 2017/1369 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/42/WE, 2009/48/WE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE i 2014/90/UE

[COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD)];

c) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania towarów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim

[COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD)]”

(2018/C 283/03)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację

a) Komisja Europejska, 12.2.2018

b) Rada, 31.1.2018

Parlament Europejski, 5.2.2018

c) Parlament Europejski, 5.2.2018

Rada, 6.2.2018

Podstawa prawna

a) Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

b) Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

c) Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Sekcja odpowiedzialna

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji

Data przyjęcia przez sekcję

27.4.2018

|   |           |
|---|-----------|
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 23.5.2018 |
| Sesja plenarna nr                               | 535       |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 184/2/5   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES gratuluje Komisji monumentalnej, niezbędnej, złożonej i ważnej pracy, dzięki której powstał omawiany pakiet towarowy. Ubolewa jedynie nad nadmierną elastycznością, która daje się stwierdzić w różnych przepisach i pozostawia państwom członkowskim zbyt szerokie pole manewru, a także nad tym, że nie zdecydowano się na większą kontrolę.

1.2. Komitet zgadza się z wybraną podstawą prawną oraz jej oceną pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także z wyborem najodpowiedniejszych do wytyczonych celów instrumentów prawnych.

1.3. Wyraża zdziwienie, że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób, co stało się z wnioskiem w sprawie rozporządzenia dotyczącego nadzoru produktów z 2013 r. Nie został on nigdy przyjęty, a obecny wniosek wydaje się powielać niektóre jego przepisy.

1.4. Komisja nie wyjaśnia również, dlaczego jej wnioskowi nie towarzyszą nowe przepisy dotyczące ogólnego bezpieczeństwa produktów gwarantujące objęcie wszystkich produktów, bez względu na ich charakterystykę, najbardziej aktualnymi i skutecznymi uregulowaniami.

1.5. Zdaniem Komitetu nowy wniosek powinien zawierać przepis wzmacniający obowiązek nadzoru rynku przez państwa członkowskie, zwłaszcza zaś obowiązek przedkładania Komisji sprawozdań (co kwartał) z działań i kontroli.

1.6. EKES ponownie podkreśla, że ogólne zasady związane z nadzorem rynku powinny uwzględniać zasadę ostrożności jako podstawowy element podejmowanych decyzji, jeśli tylko istnieje uzasadnione podejrzenie braku ochrony konsumentów czy środowiska, choć nie ma wyraźnych dowodów naukowych, że dany produkt stanowi dla nich zagrożenie.

1.7. Jeśli to nie nastąpi, EKES zwraca uwagę na konieczność wyjaśnienia, że ciężar dowodu zawsze spoczywa na podmiotach gospodarczych, tak aby nie mogły one zrzucić na władze odpowiedzialności za dowiedzenie niebezpieczeństwa produktu czy jakiegokolwiek innego zagrożenia z nim związanego.

1.8. Komitet za kwestię priorytetową postrzega nie tylko zobowiązanie Komisji do przedkładania okresowych sprawozdań z działalności RAPEX, lecz także zapewnienie konsumentom i przedsiębiorstwom oraz organizacjom ich reprezentującym wglądu do większej ilości informacji niż udostępniono publicznie.

1.9. Uważa również, że obecne rozporządzenie powinno stanowić akt prawny gromadzący wszystkie przepisy związane ze wspólnotowym systemem szybkiej informacji, przede wszystkim definicję, punkty kontaktowe, zasady i procedury dotyczące wymiany informacji, podmioty zewnętrzne mogące brać udział w systemie (w tym organizacje ochrony konsumentów) oraz zasady dotyczące powiadamiania.

1.10. Z drugiej strony EKES podkreśla konieczność wzmocnienia wspólnej europejskiej strategii celnej, tak by zapewnić optymalizację zasobów ludzkich i materialnych w celu realizacji środków przewidzianych we wniosku. W tym kontekście zaleca wzmocnienie porozumień w sprawie wzajemnej pomocy ze wszystkimi partnerami handlowymi, zwłaszcza WTO, i umów partnerstwa wynegocjowanych niedawno z Japonią i Kanadą.

1.11. Zwraca także uwagę na konieczność opracowania ambitnej polityki umożliwiającej współpracę między państwami członkowskimi w zakresie wymiany informacji, tak aby móc szybciej reagować w wypadku poważnych niepożądanych skutków stosowania produktów.

1.12. Jeśli chodzi o ocenę przez UE produktów kontrolowanych wewnątrz Unii i objętych prawodawstwem harmonizacyjnym, EKES za zasadnicze uważa, by Komisja Europejska dysponowała uprawnieniami – bez uszczerbku dla konkretnych kompetencji organów krajowych – do oceny wdrożonych środków krajowych dotyczących polityki harmonizacji.

1.13. Z drugiej strony EKES uważa, że należało rozważyć kwestię nadzoru rynku sprzedaży poprzez platformy internetowe, jak również oceny nowych zagrożeń dla konsumentów korzystających z urządzeń połączonych z internetem (*Internet-connected devices*).

1.14. Komitet opowiada się również za uwzględnieniem postanowień dotyczących stworzenia ogólnoeuropejskiej bazy danych o urazach obejmującej wszystkie rodzaje obrażeń i zaleca ustanowienie podstawy prawnej regulującej taką bazę danych, zgodnie z którą Komisja Europejska wspierałaby zarówno koordynację gromadzenia danych przez państwa członkowskie, jak i sprawne funkcjonowanie tejsze bazy.

1.15. Na koniec EKES zaleca, by Komisja wzięła pod uwagę poczynione w niniejszej opinii propozycje zmian niektórych artykułów przedstawione w uwagach szczegółowych.

## 2. Cele pakietu towarowego

### 2.1. Cele o charakterze ogólnym

2.1.1. W komunikacie <sup>(1)</sup> – pierwszym elemencie pakietu towarowego – Komisja nakreśliła główny cel tej inicjatywy, tj. gwarancję, by „wszyscy zaangażowani, tj. ogół społeczeństwa, pracownicy, konsumenci, przedsiębiorstwa i organy”, mieli „pewność, że mogą działać i nabywać bezpieczne produkty w przejrzystym i uczciwym środowisku, w którym przepisy mają jednakowe zastosowanie do wszystkich”.

2.1.2. W tym celu Komisja uważa, że jednolity rynek towarów wciąż zmagają się z dwoma słabościami strukturalnymi, którym należy szybko zaradzić, aby móc w pełni wykorzystać jego potencjał i przywrócić zaufanie konsumentów, przedsiębiorstw i władz publicznych.

2.1.3. Pierwsza słabość strukturalna jednolitego rynku towarów jest związana z egzekwowaniem zharmonizowanych przepisów UE dotyczących bezpieczeństwa produktów.

2.1.4. Druga słabość strukturalna dotyczy produktów, które nie podlegają zharmonizowanym przepisom UE dotyczącym bezpieczeństwa produktów lub podlegają im jedynie częściowo. Takie produkty mogą zostać uznane za bezpieczne i zgodne z interesem publicznym w jednym państwie członkowskim, natomiast w innym mogą pojawić się problemy związane z dostępem do rynku.

2.1.5. Aby sprostać tym dwóm słabościom, Komisja przedstawia dwa wnioski ustawodawcze oraz środki uzupełniające.

2.1.5.1. Pierwszy wniosek ustawodawczy ma na celu zwiększenie przestrzegania i egzekwowania unijnych przepisów dotyczących produktów. Celem drugiego jest udoskonalenie oraz ułatwienie stosowania zasady wzajemnego uznawania w ramach jednolitego rynku.

2.1.5.2. Wśród środków dodatkowych należy wymienić:

a) sprawozdanie z funkcjonowania dyrektywy (UE) 2015/1535 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego w latach 2014–2015 <sup>(2)</sup>;

b) sprawozdanie na temat wykonania rozporządzenia (WE) nr 765/2008 <sup>(3)</sup>.

### 2.2. Cele szczegółowe

2.2.1. Szczegółowe cele tych inicjatyw można podsumować w następujący sposób:

<sup>(1)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>

<sup>(2)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001)

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>



a) *Wniosek dotyczący zgodności*

2.2.2. Jeśli chodzi o pierwszy wniosek ustawodawczy – wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego przepisy i procedury w zakresie zgodności z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania<sup>(4)</sup> (zwany dalej wnioskiem dotyczącym zgodności) – celem jest budowanie zaufania do skutecznego stosowania unijnych przepisów dotyczących produktów. Konieczne jest tu:

- a) inteligentne egzekwowanie przepisów na pozbawionym granic jednolitym rynku;
- b) egzekwowanie przepisów na granicach zewnętrznych;

2.2.3. Główne cele szczegółowe to:

- a) konsolidacja obowiązujących ram nadzoru rynkowego;
- b) wspieranie wspólnych działań organów nadzoru rynku z kilku państw członkowskich;
- c) poprawa wymiany informacji i propagowanie koordynacji programów nadzoru rynku;
- d) utworzenie wzmocnionych ram kontroli produktów wprowadzanych na rynek Unii i doprowadzenie do sprawniejszej współpracy między organami nadzoru rynku a organami celnymi.

b) *Wniosek dotyczący uznawania*

2.2.4. Jeśli chodzi o drugi wniosek ustawodawczy – wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania towarów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim<sup>(5)</sup> (zwany dalej wnioskiem dotyczącym uznawania) – celem jest zagwarantowanie skutecznego i sprawnego stosowania zasady wzajemnego uznawania. Konieczne jest tu:

- a) zapewnienie skutecznego funkcjonowania zasady wzajemnego uznawania;
- b) ściślejsza współpraca i głębsze zaufanie;
- c) zagwarantowanie funkcjonowania wewnętrznego rynku dla towarów niezharmonizowanych.

2.2.5. Celem szczegółowym tego wniosku jest usprawnienie funkcjonowania zasady wzajemnego uznawania poprzez zaproponowanie szeregu środków służących zapewnieniu przestrzegania istniejących praw i obowiązków wynikających z zasady wzajemnego uznawania; środki te obejmują:

- a) sprecyzowanie zakresu wzajemnego uznawania poprzez jasne wskazanie przypadków, w których ma ono zastosowanie;
- b) wprowadzenie oświadczenia własnego, które ma ułatwić wykazanie, że produkt jest już wprowadzony legalnie do obrotu, oraz systemu rozwiązywania problemów służącego do postępowania z decyzjami odmawiającymi dostępu do rynku lub ograniczającymi taki dostęp;
- c) ustanowienie współpracy administracyjnej i wdrożenie narzędzia informatycznego w celu ożywienia komunikacji i współpracy oraz zwiększenia zaufania wśród organów krajowych, a tym samym ułatwienia funkcjonowania zasady wzajemnego uznawania.

c) *Teksty uzupełniające*

2.2.6. Komisja przedłożyła dodatkowo dwa sprawozdania, na których opiera swoje wnioski ustawodawcze:

2.2.7. Jeśli chodzi o sprawozdanie Komisji w sprawie funkcjonowania dyrektywy (UE) 2015/1535 (dyrektywy w sprawie przejrzystości) w latach 2014–2015<sup>(6)</sup>, jego główne wnioski dotyczą:

- a) potwierdzenia przydatności dyrektywy w zakresie przejrzystości, współpracy administracyjnej i zapobiegania przeszkodom technicznym na rynku wewnętrznym, czego dowodem jest spore zainteresowanie podmiotów procedurą udzielania informacji pozwalającą określić dziedziny, w których harmonizacja na poziomie unijnym mogłaby stanowić opcję;
- b) uznania, że można jeszcze usprawnić stosowanie procedury, zwłaszcza w odniesieniu do liczby powiadomień niektórych państw członkowskich oraz ich poszanowania obowiązków w zakresie powiadamiania;

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>

<sup>(5)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0796%3AFIN>

<sup>(6)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001)

- c) stwierdzenia, że większa liczba powiadomień i aktywniejszy udział państw członkowskich w procedurze sprzyjałyby zapobieganiu nowym przeszkodom technicznym oraz wykrywaniu problemów systemowych w każdym państwie członkowskim i w całej Unii Europejskiej;
- d) stwierdzenia, że konieczne jest dalsze propagowanie dyrektywy oraz usprawnienie jej stosowania, a jednocześnie ustanowienie solidniejszych powiązań z polityką w zakresie działań następczych i środkami ustawodawczymi z myślą o pełnym osiągnięciu wyznaczonych celów.

2.2.8. Jeśli chodzi o sprawozdanie Komisji na temat wykonania rozporządzenia (WE) nr 765/2008 <sup>(7)</sup> ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu (zwane dalej rozporządzeniem dotyczącym zgodności) (COM(2017) 789 final), główne uwagi przedstawiają się następująco:

- a) niezbędne jest ustanowienie rzetelnych, kompetentnych i prawidłowo wykonujących swoje zadania „jednostek oceniających zgodność”, które będą sprawdzać zgodność produktów z określonymi normami przed ich wprowadzeniem do obrotu;
- b) w związku z tym UE opracowała system akredytacji tych organów oceny zgodności;
- c) Komisja uważa, że europejska struktura akredytacji utworzona na mocy rozporządzenia (WE) nr 765/2008 <sup>(8)</sup> wnosi wartość dodaną nie tylko z punktu widzenia jednolitego rynku, ale również handlu międzynarodowego;
- d) sprawozdanie potwierdza, że akredytacja cieszy się dużym poparciem przemysłu UE i podmiotów zajmujących się oceną zgodności;
- e) wyzwaniem jest jednak zadbanie o to, by cały system akredytacji nadążał za najnowszymi zmianami i by zawsze był wdrażany z taką samą starannością;
- f) w sprawozdaniu potwierdzono również, że przedsiębiorstwa mają większą świadomość istotnej roli oznakowania CE umieszczanego na produktach znajdujących się w obrocie na jednolitym rynku w latach 2013–2017.

d) *Działanie miękkie*

2.2.9. Wreszcie Komisja stwierdza – bez wchodzenia w szczegóły – że można by jeszcze wdrożyć sprecyzowane w komunikacie środki prawa miękkiego mające przywrócić zaufanie do jednolitego rynku, takie jak: wykorzystanie już istniejących mechanizmów SOLVIT, stworzenie jasnej i jednoznacznej „klauzuli jednolitego rynku”, szkolenia dla instruktorów w zakresie wzajemnego uznawania, wymiana urzędników itp. (załącznik do wspomnianego komunikatu).

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Trzeba przyznać, że Komisja dokonała monumentalnej, niezbędnej, złożonej i ważnej pracy, która zasługuje na uznanie.

3.2. Niemniej nie wyjaśniła w wystarczający sposób, co stało się z wnioskiem w sprawie rozporządzenia dotyczącego nadzoru produktów z 2013 r. O ile wiadomo, nie został on nigdy opublikowany, a obecny wniosek wydaje się go powielać oraz wprowadza zmiany do niektórych przepisów bez potwierdzenia, że poprzedni wniosek został uchylony.

3.2.1. Ponadto zdaniem Komitetu musi istnieć wyraźny związek między dyrektywą w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów a obecnym wnioskiem, tak aby wszystkie produkty (a nie tylko te wymienione w załączniku) zostały objęte jego zakresem.

3.2.2. EKES uważa, że wnioskowi powinny być towarzyszyć nowe przepisy dotyczące ogólnego bezpieczeństwa produktów, aby zagwarantować objęcie wszystkich produktów, bez względu na ich charakterystykę, najbardziej aktualnymi i skutecznymi uregulowaniami.

3.2.3. Zdaniem Komitetu przepisy dotyczące nadzoru rynku są rozproszone i nakładają się na siebie, co prowadzi do pomieszania przepisów dotyczących nadzoru i obowiązków podmiotów gospodarczych.

<sup>(7)</sup> Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 30.

<sup>(8)</sup> Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 30.

3.2.4. EKES obawia się, że Komisja – omawiając jednocześnie dwa wnioski o podobnej treści, lecz różnych elementach – nie rozwiązuje tego problemu we właściwy sposób.

3.3. Mając na uwadze ramy dyskusji nad pakietem dotyczącym bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynkowego, EKES sądzi, że w obecnym wniosku należy zawrzeć przepis wzmacniający obowiązek nadzoru rynku przez państwa członkowskie, zwłaszcza zaś obowiązek przedkładania Komisji sprawozdań (co kwartał) z działań i kontroli, przede wszystkim w odniesieniu do statystyk i decyzji.

3.4. Z drugiej strony działania z zakresu nadzoru powinny być publikowane, zwłaszcza w postaci sprawozdań z działalności bądź na odnośnych stronach internetowych.

3.5. Komitet zgadza się z wybraną podstawą prawną oraz jej oceną pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także z wyborem najbardziej odpowiednich do wytyczonych celów instrumentów prawnych. Ubolewa jedynie nad nadmierną elastycznością, która – mimo wykorzystania rozporządzenia – daje się stwierdzić w różnych przepisach i pozostawia państwom członkowskim zbyt szerokie pole manewru. Można było zdecydować się na większą kontrolę UE sugerowaną w innych wariantach, które nie zostały przyjęte.

3.6. EKES podkreśla, że ogólne zasady związane z nadzorem rynku powinny uwzględniać zasadę ostrożności jako podstawowy element podejmowanych decyzji, jeśli tylko istnieje podejrzenie braku ochrony konsumentów czy środowiska, choć nie ma wyraźnych dowodów naukowych, że dany produkt stanowi dla nich zagrożenie.

3.6.1. Komitet ponownie krytykuje Komisję za całkowity brak nawiązania do tej zasady, która jest nieustannie stosowana przez władze państw członkowskich w kontekście zarządzania ryzykiem i stanowi fundamentalną zasadę dla wszystkich organów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w sprawie ewentualnego wycofania produktu.

3.6.2. W świetle braku nawiązania do zasady ostrożności EKES zaleca wyjaśnienie, że ciężar dowodu zawsze spoczywa na podmiotach gospodarczych, tak aby nie mogły one zrzucić na władze odpowiedzialności za dowiedzenie niebezpieczeństwa produktu czy jakiegokolwiek innego zagrożenia z nim związanego.

3.7. Komitet przyjmuje do wiadomości, że państwa członkowskie mają obowiązek przedkładania co najmniej co 3 lata ogólnej strategii nadzoru rynku.

3.7.1. Niemniej zdaniem EKES-u Komisja Europejska powinna regularnie monitorować środki przyjmowane przez poszczególne organy.

3.8. Komitet sądzi, że fundamentalne znaczenie przypada mechanizmowi RAPEX, który będzie funkcjonował sprawnie i w sposób skoordynowany w zakresie wymiany informacji między państwami członkowskimi. Stwierdza jednak, że w ostatnich latach w wypadku zgłoszenia przez państwo członkowskie do Komisji niebezpiecznego produktu ani organy, ani sama Komisja nie informują w zasadzie konsumentów czy ich organizacji przedstawicielskich, chyba że podejmowane są niezbędne działania, a zwłaszcza dochodzi do wycofania produktu, gdyż wówczas wymaga to interwencji ze strony konsumentów. To samo ma miejsce w sytuacji, gdy organy jednego państwa członkowskiego uzgadniają z podmiotem gospodarczym wycofanie produktu bez powiadomienia innych państw członkowskich, co często zagraża zasadzie ostrożności.

3.8.1. EKES podkreśla również, że mechanizm ten musi być koordynowany z przypadkami, gdy konieczne jest zniszczenie produktu. Będzie to sprzyjać lepszej integracji i informowaniu konsumentów o takiej sytuacji.

3.8.2. W tym kontekście – i bez uszczerbku dla zasady poufności i ochrony tajemnicy handlowej – Komitet za kwestię priorytetową postrzega nie tylko zobowiązanie Komisji do przedkładania okresowych sprawozdań z działania RAPEX, lecz także zapewnienie konsumentom i przedsiębiorstwom oraz organizacjom ich reprezentującym wglądu do większej ilości informacji niż udostępniono publicznie, ze względu na trudności konsumentów w postrzeganiu niebezpiecznego produktu oraz ustalaniu reakcji w wypadku jego wykrycia.

3.8.3. Uważa również, że obecne rozporządzenie powinno stanowić akt prawny gromadzący wszystkie przepisy związane ze wspólnotowym systemem szybkiej informacji, przede wszystkim definicję, punkty kontaktowe, zasady i procedury dotyczące wymiany informacji, podmioty zewnętrzne mogące brać udział w systemie (w tym organizacje ochrony konsumentów) oraz zasady dotyczące powiadamiania.

3.9. Z drugiej strony EKES podkreśla, podobnie jak czynił to już w poprzednich opiniach, konieczność wzmocnienia wspólnej europejskiej strategii celnej, aby zapewnić optymalizację zasobów ludzkich i materialnych w celu realizacji środków przewidzianych we wniosku, w tym poprzez zbadanie możliwości związanych z nowymi technologiami i innowacjami. Musi się to odbywać z pełnym poszanowaniem danych osobowych obywateli, ze szczególnym naciskiem na MŚP i konsumentów.

3.9.1. Tak więc zaleca wzmocnienie porozumień w sprawie wzajemnej pomocy z partnerami handlowymi, zwłaszcza WTO, i umów partnerstwa wynegocjowanych niedawno z Japonią i Kanadą.

3.9.2. EKES zwraca także uwagę na zwalczanie oszustw, podrabiania i fałszowania, które mają istotny wpływ na ogólne bezpieczeństwo produktów, szczególnie w dziedzinie importu do UE.

3.9.3. Podkreśla więc konieczność opracowania ambitnej polityki umożliwiającej współpracę między państwami członkowskimi w zakresie wymiany informacji, tak aby móc szybciej reagować w wypadku poważnych niepożądanych skutków stosowania produktów. Wzrost liczby podrobionych i fałszowanych produktów oraz ograniczone zasoby państw członkowskich prowadzą do zwiększenia zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów.

3.9.4. Jak stwierdzono we wcześniejszej opinii „osoby będące członkami lub pracownikami organów nadzoru i służb celnych powinny dawać gwarancje uczciwości i niezależności i być chronione w wykonywaniu swych obowiązków przed ewentualnymi naciskami lub próbami korupcji”<sup>(9)</sup>.

3.10. Jeśli chodzi o unijną ocenę produktów kontrolowanych wewnątrz UE i objętych prawodawstwem harmonizacyjnym, EKES za zasadnicze uważa, by Komisja Europejska dysponowała uprawnieniami – bez uszczerbku dla konkretnych kompetencji organów krajowych – do oceny wdrożonych środków krajowych dotyczących polityki harmonizacji, co pozwoli uniknąć niepewności prawa mogącej podważyć zasadę swobodnego przepływu bezpiecznych produktów.

3.11. Podobnie, jak stwierdzono we wcześniejszej opinii, EKES dalej opowiada się za uwzględnieniem postanowień dotyczących stworzenia ogólnoeuropejskiej bazy danych o urazach obejmującej wszystkie rodzaje obrażeń, która:

- a) pomagałaby organom nadzoru rynku w podejmowaniu bardziej świadomych decyzji w sprawie oceny ryzyka;
- b) stanowiłaby podstawę działań zapobiegawczych oraz kampanii uświadamiających i umożliwiałaby organom normalizacyjnym opracowanie lepszych norm produktów;
- c) pomagałaby producentom w dostosowaniu projektów nowych produktów pod kątem bezpieczeństwa;
- d) umożliwiałaby ocenę skuteczności środków zapobiegawczych i wyznaczenie priorytetów kształtowania polityki.

3.12. W tym kontekście ponownie sugeruje ustanowienie podstawy prawnej bazy danych o urazach, zgodnie z którą Komisja wspierałaby koordynację gromadzenia danych przez państwa członkowskie i sprawne funkcjonowanie tejże bazy danych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Wniosek dotyczący zgodności (COM(2017) 795 final)

###### 4.1.1. Artykuł 1

4.1.1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie nie tylko ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób, lecz także ochrony środowiska i interesu publicznego.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 86, punkt 1.6.

#### 4.1.2. Artykuł 5

4.1.2.1. EKES krytycznie odnosi się do deklaracji zgodności dla większości produktów konsumpcyjnych, gdyż zazwyczaj jest to jednostronna deklaracja producenta, w której uznaje, że produkt jest zgodny z przepisami europejskimi w zakresie bezpieczeństwa produktów. Bardzo często deklaracja taka wprowadza zamieszanie dla użytkowników, którzy myślą pochodzenie produktu z zezwoleniem na jego wprowadzenie do obrotu.

4.1.2.2. Różne organizacje konsumentów wyraziły ostatnio obawy co do systemów zgodności, które są identyczne z oznakowaniem CE. W związku z tym EKES podkreśla, że deklaracja zgodności – nawet na stronie internetowej – musi znajdować się w zakładce dotyczącej dokumentacji technicznej produktu. Nie może wprowadzać w błąd użytkowników ani powodować ich dezorientacji.

#### 4.1.3. Artykuły 10 i 14

4.1.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje obecny wniosek, w którym usiłuje się stworzyć spójny system nadzoru rynku w każdym państwie członkowskim. We wniosku ustanowiono wprawdzie zasady dotyczące obowiązków, uprawnień i organizacji nadzoru, niemniej nie wspomina się o zdolności ani swobodzie uznania państw członkowskich, jeśli chodzi o zasoby techniczne, ludzkie i finansowe, co może prowadzić do niespójności w zakresie nadzoru produktów w Unii Europejskiej.

4.1.3.2. Bez uszczerbku dla przyznanych uprawnień EKES jest zdania, że określono bardzo mało obowiązków spoczywających na organach. Wspomniano przede wszystkim o prerogatywach, zwłaszcza o ostrzeżeniu w odpowiednim terminie użytkowników końcowych na ich terytorium o produktach uznanych za stwarzające zagrożenia.

#### 4.1.4. Artykuł 18

4.1.4.1. Komitet nie rozumie, dlaczego Komisja zrezygnowała w tym artykule z uwzględnienia zaproponowanych w 2013 r. przepisów określających kryteria dotyczące decyzji organów oraz wszystkich kolejnych środków, takich jak obowiązki podmiotów gospodarczych i późniejsze działania ze strony organów. Z punktu widzenia podmiotów gospodarczych nie jest jasne, czy zgłoszenia do RAPEX-u są monitorowane i czy podmioty faktycznie wycofują produkty z rynku.

4.1.4.2. Jeśli chodzi o wycofanie, zdaniem Komitetu fundamentalne znaczenie ma informowanie konsumentów. Podkreśla, że należy o to właściwie zadbać, zobowiązując organy do publikowania takiej informacji. Z drugiej strony procedura informowania o wycofaniu powinna zostać tak określona, aby uniknąć sytuacji, w której konsumenci pomylą ją z informacją handlową na temat produktu.

#### 4.1.5. Artykuł 26

4.1.5.1. Zdaniem EKES-u wniosek musi wyraźnie przewidywać, że władze państw członkowskich dysponują uprawnieniami i zasobami niezbędnymi do wykonywania ich zadań, zwłaszcza jeżeli chodzi o fizyczne i laboratoryjne kontrole produktów.

#### 4.1.6. Artykuł 27

4.1.6.1. Bez uszczerbku dla wspomnianych kwestii trzeba wprowadzić ogólną klauzulę umożliwiającą organom nadzoru rynku zwrócić się do organów kontroli na granicach zewnętrznych o niedopuszczenie do obrotu, jeśli dowiedziono, że produkt stanowi zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska czy interesu publicznego.

#### 4.1.7. Artykuł 32

4.1.7.1. Komitet zaznacza, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza stowarzyszenia konsumentów, muszą zostać włączone do tej sieci z myślą o zagwarantowaniu większej przejrzystości wyników osiągniętych przez państwa członkowskie w ramach polityki nadzoru rynku.

#### 4.1.8. Artykuł 61

4.1.8.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie szczegółowych przepisów dotyczących grzywien, by zniechęcić podmioty gospodarcze do wprowadzania na rynek niebezpiecznych produktów.

4.1.8.2. Popiera propozycję zawartą w ust. 3, zgodnie z którą kary można zaostrzyć, jeśli podmiot wcześniej dopuścił się podobnego naruszenia.



#### 4.2. **Wniosek dotyczący uznawania (COM(2017) 796 final)**

##### 4.2.1. **Artykuł 4**

4.2.1.1. EKES wyraża wątpliwości co do skuteczności tej zasady, mając zwłaszcza na uwadze, że w ust. 3 stwierdzono, iż to podmioty gospodarcze są odpowiedzialne za złożenie takiego oświadczenia. Może mieć to takie same skutki, jakie dla konsumentów miało oznakowanie CE, które wcale nie powstrzymało przed dopuszczeniem do obrotu produktów uznanych za niebezpieczne niezależnie od odnośnej deklaracji.

4.2.1.2. Jeśli podmiot gospodarczy nie dostarczy odpowiedniego oświadczenia, to zdaniem EKES-u – bez uszczerbku dla ust. 8 – należy ustanowić rozsądny termin, aby organy mogły zbadać informacje dotyczące zgodności.

##### 4.2.2. **Artykuł 5**

4.2.2.1. EKES ponownie zauważa, że należy uwzględnić zasadę ostrożności w wymogach dotyczących oceny towarów, zwłaszcza w ust. 5.

##### 4.2.3. **Artykuł 6**

4.2.3.1. Mając na uwadze prawa konsumentów, a szczególnie zdrowie i bezpieczeństwo, oraz ochronę środowiska i interesu publicznego, EKES nie zgadza się z domnianiem bezpieczeństwa wprowadzonym tym przepisem. Jest zdania, że gdy dokonuje się oceny towarów wspomnianej w art. 5, produkt nie może zostać wprowadzony do obrotu, zanim organ państwa członkowskiego nie podejmie ostatecznej decyzji.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny technologii medycznych i zmiany dyrektywy 2011/24/UE”**

[COM(2018) 51 final – 2018/0018 (COD)]

(2018/C 283/04)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 08.2.2018<br>Rada, 26.2.2018   |
| Podstawa prawna                                 | Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji     |
| Decyzja Prezydium                               | 5.12.2017  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 23.5.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 535  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 172/2/3  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zgadza się ze stanowiskiem, że celem współpracy w zakresie oceny technologii medycznych (HTA) opartej na trwałej podstawie na szczeblu UE jest sprawienie, by wszystkie państwa członkowskie Unii mogły czerpać korzyści z poprawy skuteczności tego systemu, przy jednoczesnym zmaksymalizowaniu wartości dodanej.

1.2. Komitet uważa za słuszną decyzję Komisji o skorzystaniu z procedury ustawodawczej w formie rozporządzenia, a nie innych form prawnych, ponieważ jest ona odpowiednia dla zagwarantowania bliższej i głębszej współpracy na szczeblu państw członkowskich.

1.3. EKES jest przekonany, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest w pełni zgodny z nadrzędnymi celami UE, takimi jak sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, stabilne systemy opieki zdrowotnej oraz ambitny program badań i innowacji.

1.4. Komitet zgadza się ze stwierdzeniem, że wydatki na opiekę zdrowotną w przyszłości będą prawdopodobnie rosły, mając na uwadze w szczególności starzenie się społeczeństwa w Europie, wzrost zachorowań na choroby przewlekłe oraz korzystanie z nowych złożonych technologii. Jednocześnie państwa członkowskie borykają się z coraz większymi ograniczeniami budżetowymi.

1.5. EKES poparłby korzystanie przez niektóre z państw z zachęt podatkowych oraz ewentualne podwyższenie wartości progowych w przypadku zasad *de minimis* odnoszących się do pomocy państwa, lecz opcje te muszą pozostać w gestii państw członkowskich.

1.6. EKES jest zdania, że finansowanie ze środków publicznych jest bardzo istotne dla HTA i z pewnością można by je zwiększyć poprzez współpracę w zakresie wspólnych prac i unikanie powielania działań.

1.7. Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny wspierać i finansować wartościowe/pomysły i inicjatywy pochodzące od przedsiębiorstw typu start-up.

1.8. EKES uważa, że wniosek przyniesie korzyści MŚP oraz przedsiębiorstwom gospodarki społecznej działającym w sektorze przez zmniejszenie obecnych obciążeń administracyjnych i kosztów przestrzegania przepisów związanych z przedkładaniem wielu pakietów dokumentacji w celu spełnienia różnych wymogów krajowych w dziedzinie HTA. Wyraża jednak niezadowolony z powodu braku przepisów szczegółowych dotyczących tych przedsiębiorstw.

1.9. Komitet zaleca, by w rozporządzeniu zawrzeć odniesienia do środków profilaktycznych, przykładowo dotyczących wspierania szpitali w zakresie kontroli, profilaktyki i ograniczenia zakażeń szpitalnych, oraz by rozszerzyć zakres jego stosowania lub uzupełnić go przepisami o takim charakterze.

## 2. Kontekst

2.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia opracowano po ponad 20 latach dobrowolnej współpracy w dziedzinie oceny technologii medycznych (HTA). W wyniku przyjęcia dyrektywy w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej (dyrektywy 2011/24/UE)<sup>(1)</sup> w 2013 r. powstała dobrowolna ogólnounijna sieć oceny technologii medycznych składająca się z krajowych organów i agencji ds. HTA. Sieć zajmuje się doradztwem strategicznym i politycznym na potrzeby współpracy naukowej i technicznej na szczeblu UE.

2.2. Prace te, uzupełnione trzema kolejnymi wspólnymi działaniami<sup>(2)</sup> w zakresie HTA, umożliwiły Komisji i państwom członkowskim stworzenie solidnych podstaw wiedzy na temat metodyki i wymianę informacji dotyczących oceny technologii medycznych.

2.3. Celem współpracy w zakresie HTA opartej na trwałej podstawie na szczeblu UE jest sprawienie, by wszystkie państwa członkowskie Unii mogły czerpać korzyści z poprawy skuteczności tego systemu, przy jednoczesnym zmaksymalizowaniu wartości dodanej. Pogłębienie unijnej współpracy w tej dziedzinie cieszy się szerokim poparciem zainteresowanych stron, którym zależy na zapewnieniu pacjentom szybkiego dostępu do innowacyjnych terapii, leków i produktów leczniczych, jeśli posiadają one wartość dodaną, a przy tym przez tę współpracę można wykazać, że UE nie jest jedynie unią gospodarczą, ale zrzeczeniem państw, które ma przede wszystkim na uwadze dobro ludzi. Ogromna większość zainteresowanych stron i obywateli, którzy wzięli udział w konsultacjach publicznych przeprowadzonych przez Komisję, poparła wniosek, przy czym prawie wszyscy (98 %) uznali użyteczność HTA, a 87 % stwierdziło, że należy kontynuować współpracę na szczeblu UE w tej dziedzinie po 2020 r.<sup>(3)</sup>

## 3. Problemy lub niedociągnięcia przeanalizowane we wniosku z myślą o ich rozwiązaniu

3.1. EKES zgadza się ze stwierdzeniem – wynikającym z szerokich konsultacji – że obecnie dostęp do rynku innowacyjnych technologii jest utrudniony i nierówny z uwagi na zróżnicowanie procedur lub metodologii administracyjnych stosowanych na szczeblu krajowym lub regionalnym i wymogi istniejące w całej Unii w dziedzinie HTA nakładane przez poszczególne ustawodawstwa i praktyki krajowe. Z tego właśnie powodu Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia, jako że jest to najodpowiedniejsze podejście legislacyjne.

3.2. Komitet podziela również opinię, że obecna sytuacja przyczynia się także do nieprzewidywalności warunków prowadzenia działalności i wyższych kosztów dla branży i MŚP oraz prowadzi do opóźnień w dostępie do nowych technologii oraz ma negatywne skutki dla innowacyjności. Jako przykład obecnego braku harmonizacji można wspomnieć informacje podane w dokumencie opublikowanym przez Instytut ds. Konkurencyjności (I-Com)<sup>(4)</sup>, który na s. 49 zawiera odniesienie do Europejskiej Organizacji Konsumentów (BEUC) oraz stwierdzenie, że „niektóre organy ds. HTA udostępniają oceny publicznie, bezpośrednio lub na wniosek, natomiast inne uważają je za poufne. Ponadto jedne z nich akceptują badania obserwacyjne mające na celu ocenę wartości leku, a inne je odrzucają. Jest to istotne, ponieważ, jak zauważa Europejska Organizacja Konsumentów, istniejąca literatura na ten temat wykazuje, że dane te są mniej solidne niż dane uzyskane z badań randomizowanych i profiliów skuteczności leków. Wprawdzie te różnice nie mają bezpośredniego wpływu na pracę Europejskiej Organizacji Konsumentów, mogą jednak przyczyniać się do powielania prac i wysokich kosztów dla państw członkowskich. W związku z tym należy zwiększyć świadomość konsumentów co do znaczenia HTA oraz zaangażować pacjentów i użytkowników końcowych. Poza tym organizacja uważa, że chociaż wspólna i zintegrowana HTA mogłaby być bardzo przydatna, musi być ona dostosowana do różnych krajowych ram regulujących opiekę zdrowotną”. Jak wykazało kilkadziesiąt lat współpracy w dziedzinie HTA w UE, problemów tych nie udało się rozwiązać w zadowalający sposób w ramach całkowicie dobrowolnego podejścia stosowanego we wspólnych pracach prowadzonych do tej pory.

3.3. Obecna współpraca w dziedzinie HTA na szczeblu unijnym jest również pozbawiona trwałych podstaw, ponieważ jej finansowanie jest krótkoterminowe i musi być zabezpieczone oraz renowowane w każdym cyklu finansowym. Mimo iż obecna współpraca prowadzona w zakresie wspólnych działań i sieci ds. HTA uwidacznia korzyści płynące z unijnej współpracy, takie jak ustanowienie profesjonalnej sieci, narzędzi i metodyk do celów współpracy przy wspólnych ocenach i ich nadzorowaniu, to jednak ten model współpracy nie przyczynił się do zlikwidowania rozdrobnienia systemów krajowych i powielania działań<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz.U. L 88 z 4.4.2011).

<sup>(2)</sup> Wspólne działanie EUnetHTA 1, 2010–2012, wspólne działanie EUnetHTA 2, 2012–2015 i wspólne działanie EUnetHTA 3, 2016–2019: Zob. <http://www.eunetha.eu/>.

<sup>(3)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-486\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_pl.htm)

<sup>(4)</sup> <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>

<sup>(5)</sup> <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>

3.4. Mając na uwadze, że niezawodność każdego nowego mechanizmu należy zbadać przy zastosowaniu zasad niezależności i wolności wypowiedzi zainteresowanych stron, wyłącznie na podstawie kryteriów nauki, etyki zawodowej, etyki i bezstronności, cele tej inicjatywy będzie można osiągnąć w należyty sposób dzięki zacieśnionej współpracy w dziedzinie HTA prowadzonej na szczeblu Unii zgodnie z tymi zasadami. Podejście to pozwoli faktycznie zaradzić rozdrobnieniu systemów krajowych w dziedzinie HTA (czyli zróżnicowaniu procedur i metodyk wpływającym na dostęp do rynku), przy jednoczesnym zacieśnianiu współpracy na innych poziomach, które są niezbędne dla HTA: przykładowo w państwach borykających się z trudnościami z powodu braku rejestrów pacjentów należy wdrożyć krajowe plany działania w odniesieniu do wszystkich schorzeń, tak aby przyspieszyć prace ministerstw zdrowia tych państw, z uwzględnieniem najlepszych praktyk obowiązujących w innych państwach europejskich. Mowa o podejściu uwzględniającym w procesie podejmowania decyzji naukowej również wartości i priorytety społeczne.

3.5. Komitet podkreśla, że należy uznawać znaczenie innowacji technologicznych w sektorze opieki zdrowotnej, stosowanych również w opiece pozaszpitalnej w środowisku lokalnym. Wobec starzenia się społeczeństwa<sup>(6)</sup>, rozwoju chorób przewlekłych i utraty samodzielności konieczne jest wyspecjalizowanie i skuteczniejsze wykorzystywanie technologii i metod interwencji w dziedzinie opieki domowej. Należy również przewidzieć szczegółowe programy w zakresie HTA, których celem będzie poprawa tej opieki i usług świadczonych w domu, nie tylko przez zastosowanie nowych technologii i teledycyny, ale również dzięki ogólnej poprawie jakości profesjonalnych usług opieki.

3.6. W tej kwestii EKES podkreśla, że w wielu przypadkach ten sektor usług opieki zdrowotnej świadczonych na rzecz europejskich obywateli rozwijały i nim zarządzały nowatorskie przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, a także że należy uznać rolę, jaką odgrywają te przedsiębiorstwa, i korzystać z niej w większym stopniu.

#### 4. Oczekiwane wyniki wniosku

4.1. Celem wniosku dotyczącego unijnego rozporządzenia w dziedzinie HTA jest zwiększenie dostępności innowacyjnych technologii medycznych dla pacjentów w UE, lepsze wykorzystanie istniejących zasobów oraz poprawa przewidywalności warunków prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw.

4.2. Komitet popiera decyzję Komisji o skorzystaniu z procedury ustawodawczej w formie rozporządzenia, a nie innych form prawnych, ponieważ pozwala ona zagwarantować bliższą i głębszą współpracę na szczeblu państw członkowskich. Niemniej obowiązek zastosowania wspólnej oceny klinicznej, jeśli technologia została poddana takiej ocenie, nie gwarantuje, że państwa członkowskie będą dysponować odpowiednią HTA nadającą się do wykorzystania w procesie podejmowania decyzji. Dlatego też w przypadku niektórych kategorii HTA rozwiązaniem mogłoby być nadanie wspólnej ocenie klinicznej charakteru opcjonalnego, jak stwierdzono w art. 19. Z uwagi na fakt, że dążenie do przeprowadzenia HTA w ograniczonym czasie może zagrozić jakości oceny, należy koniecznie wdrożyć art. 29 wniosku dotyczącego rozporządzenia dotyczącego oceny i monitorowania.

4.3. Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest zapewnienie większej przewidywalności metodyk i procedur mających zastosowanie do HTA w całej UE oraz unikanie zbędnego powielania wspólnych ocen klinicznych na szczeblu krajowym, by nie dochodziło do ich nakładania się i rozbieżności. Jak opisano szczegółowo w ocenie skutków, uznaje się, że preferowanym wariantem jest ten, który stanowi najlepsze połączenie skuteczności i efektywności w osiąganiu celów polityki, a jednocześnie jest zgodny z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Umożliwia on optymalne osiągnięcie celów rynku wewnętrznego poprzez wspieranie ujednoczenia procedur i metodyk oraz ograniczenie powielania działań (np. ocen klinicznych), a tym samym zmniejszanie ryzyka rozbieżnych wyników, dzięki czemu pomaga zwiększać dostępność innowacyjnych technologii medycznych dla pacjentów. Niemniej skoro dostęp do technologii i korzystanie z nich różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, potrzeby w dziedzinie HTA też są zróżnicowane, w szczególności w odniesieniu do norm opieki. Potrzeba dodatkowych analiz jest tym większa, że brakuje bezpośrednich porównań lub stosowania kryteriów pośrednich w badaniach klinicznych wykorzystywanych do celów pozwolenia na dopuszczenie do obrotu. W związku z tym obowiązek stosowania wspólnej HTA może nie być w pełni wykonalny. Być może należy nadal stosować zasadę dobrowolnego stosowania w odniesieniu do niektórych kategorii tej oceny, jak wskazano powyżej. Dlatego też istotne jest wyjaśnienie, że zgodnie z art. 34 państwa członkowskie mogą przeprowadzić ocenę kliniczną używając środków innych niż zasady przewidziane w rozdziale III niniejszego rozporządzenia w celu zapewnienia, że państwa członkowskie będą w dalszym ciągu miały możliwość przeprowadzania dostosowanych dodatkowych ocen w przypadkach, gdy jest to konieczne.

4.4. Komitet podziela pogląd, że wniosek dotyczący rozporządzenia zapewnia państwom członkowskim trwałe ramy umożliwiające łączenie wiedzy eksperckiej oraz wzmocnienie procedur decyzyjnych opartych na dowodach, wspierając ich starania na rzecz zapewnienia stabilności krajowych systemów opieki zdrowotnej. Preferowany wariant jest również

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf)

opłacalny, w tym sensie, że dzięki łączeniu zasobów, unikaniu powielania działań i poprawie przewidywalności warunków prowadzenia działalności oszczędności dla państw członkowskich, branży i MSP znacznie przeważają nad kosztami. Wniosek zawiera przepisy dotyczące stosowania narzędzi, procedur i metodyk w dziedzinie HTA wspólnych dla całej Unii i ustanawia cztery następujące filary współpracy między państwami członkowskimi na szczeblu Unii:

4.4.1. **wspólne oceny kliniczne** skupiające się na najbardziej innowacyjnych i potencjalnie korzystnych technologiach medycznych, zapewniających największą wartość dodaną dla UE;

4.4.2. **wspólne konsultacje naukowe**, w ramach których podmioty opracowujące technologie medyczne mogą zwrócić się do organów ds. HTA o radę w kwestii danych i dowodów, które mogą być wymagane w ramach HTA;

4.4.3. **identyfikacja nowo pojawiających się technologii medycznych** mająca na celu sprawienie, by technologie potencjalnie najbardziej korzystne dla zdrowia pacjentów lub systemów opieki zdrowotnej były identyfikowane na wczesnym etapie ich powstawania i włączane do wspólnych prac;

4.4.4. **dobrowolna współpraca** w dziedzinach nieobjętych zakresem obowiązkowej współpracy, przykładowo w dziedzinie technologii medycznych innych niż produkty lecznicze czy wyroby medyczne (jak procedury chirurgiczne) lub w kwestiach finansowych związanych z technologiami medycznymi.

## 5. Jakie opcje ustawodawcze i nieustawodawcze wzięto pod uwagę? Czy któraś z opcji jest preferowana?

5.1. EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest w pełni zgodny z nadrzędnymi celami UE, takimi jak sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, stabilne systemy opieki zdrowotnej oraz ambitny program badań i innowacji.

5.1.1. Oprócz spójności z powyższymi celami polityki UE wniosek jest również zgodny z obowiązującymi przepisami Unii w dziedzinie produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz stanowi uzupełnienie tych przepisów<sup>(7)</sup>. Przykładowo, mimo iż procesy regulacyjne i proces HTA będą nadal od siebie oddzielone, gdyż służą różnym celom, możliwe będzie stworzenie synergii poprzez wymianę informacji i lepsze skoordynowanie harmonogramu procedur proponowanych wspólnych ocen klinicznych z harmonogramem procedur scentralizowanego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu w odniesieniu do produktów leczniczych<sup>(8)</sup>.

5.2. Podstawę wniosku stanowi art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

5.2.1. Art. 114 TFUE pozwala na przyjęcie środków dotyczących zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, jeżeli są one niezbędne do ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego.

5.2.2. Art. 114 TFUE jest poza tym odpowiednią podstawą prawną w świetle celów wniosku, polegających na usunięciu niektórych różnic istniejących na rynku wewnętrznym technologii medycznych spowodowanych proceduralnymi i metodologicznymi różnicami w przeprowadzaniu ocen klinicznych w państwach członkowskich oraz zlikwidowaniu znacznego powielania pracy nad takimi ocenami w całej UE.

5.2.3. Zgodnie z art. 114 ust. 3 TFUE podczas przygotowywania wniosku uwzględniono wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego: oczekuje się, że wniosek ten przyczyni się do poprawy dostępności innowacyjnych technologii medycznych dla pacjentów w UE.

5.3. Wszystkie wnioski ustawodawcze powinny być również zgodne z art. 168 ust. 7 TFUE, według którego Unia działa w poszanowaniu obowiązków państw członkowskich w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Obejmuje to decyzje dotyczące poziomów cen i refundacji, które nie wchodzą w zakres stosowania analizowanej inicjatywy.

5.3.1. Choć jest całkowicie jasne, że państwa członkowskie Unii będą nadal odpowiedzialne z jednej strony za ocenę nieklinicznych aspektów technologii medycznych, czyli np. aspektów ekonomicznych, społecznych i etycznych, a z drugiej strony za podejmowanie decyzji dotyczących ustalania ich cen i refundacji, Komitet proponuje, by poddać analizie, najlepiej

<sup>(7)</sup> Przedmiotowe prawodawstwo obejmuje dyrektywę 2001/83/WE, rozporządzenie (WE) nr 726/2004, rozporządzenie (UE) nr 536/2014, rozporządzenie (UE) 2017/745 i rozporządzenie (UE) 2017/746.

<sup>(8)</sup> Należy zwrócić uwagę, że potrzeba uzyskania lepszej synergii została również uznana przez państwa członkowskie w dokumencie otwierającym debatę nad siecią ds. HTA pt. „Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals” [Synergie między aspektami regulacyjnymi produktów leczniczych a ich aspektami związanymi z HTA] oraz przez EUnetHTA i EMA (Europejską Agencję Leków) we wspólnym sprawozdaniu pt. „Report on the implementation of the EMA-EUnetHTA three-year work plan 2012–2015” [Sprawozdanie w sprawie wdrożenia trzyletniego planu działania EMA-EUnetHTA na lata 2012–2015].



w ramach oddzielnego badania, możliwość ustanowienia wspólnej polityki cenowej w obrębie UE w celu zapewnienia ogółowi populacji przejrzystości i dostępności produktów leczniczych, wyrobów medycznych oraz produktów do diagnostyki in vitro ogółem, **w szczególności w przypadku gdy zostały one poddane HTA**, aby poprawić ich dostępność dla europejskich obywateli i uniknąć równoległego wywozu lub przywozu w oparciu wyłącznie o cenę. Działania te przyczynią się również do skutecznego wspierania pracy komisji krajowych właściwych do spraw zarządzania rejestrem lub obserwatorium maksymalnych dopuszczalnych cen, istniejących w niektórych państwach, w szczególności w odniesieniu do wyrobów medycznych.

5.4. Wprawdzie w uzasadnieniu zaznaczono, że „termin »technologia medyczna« należy rozumieć w szerokim sensie obejmującym produkty lecznicze, wyroby medyczne i procedury medyczne i chirurgiczne, a także środki stosowane w opiece zdrowotnej w celu zapobiegania chorobom oraz ich diagnozowania lub leczenia”, wspólne oceny kliniczne są ograniczone do „produktów leczniczych podlegających centralnej procedurze wydawania pozwoleń, nowych substancji czynnych i istniejących produktów, w odniesieniu do których pozwolenie na dopuszczenie do obrotu zostało rozszerzone o nowe wskazanie lecznicze; oraz niektórych klas wyrobów medycznych i wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, w odniesieniu do których odpowiednie panele ekspertów ustanowione zgodnie z rozporządzeniami (UE) 2017/745 i 2017/746 wydały swoje opinie lub przedstawiły uwagi i które zostały wybrane przez grupę koordynacyjną utworzoną niniejszym rozporządzeniem”.

5.5. W celu zapobiegania chorobom zwyrodnieniowym, ale również w celu ograniczenia nieuzasadnionego hospitalizowania osób starszych i niesamodzielnych należy wdrożyć środki i działania, które poprawią jakość usług opieki i pomocy, a w konsekwencji zwiększą bezpieczeństwo pacjentów i poprawią ich samopoczucie.

5.5.1. Komitet proponuje, by w rozporządzeniu zawrzeć odniesienia do środków profilaktycznych, przykładowo dotyczących wspierania szpitali w zakresie kontroli, profilaktyki i ograniczenia zakażeń szpitalnych, oraz by rozszerzyć zakres jego stosowania lub uzupełnić go przepisami o takim charakterze. Ten konkretny przykład dotyczy około 37 000 osób<sup>(9)</sup>, które co roku umierają w Europie w wyniku zakażenia szpitalnego. Tymczasem, chociaż należy pilnie poprawić bezpieczeństwo pacjentów i jakość usług opieki zdrowotnej przez podkreślanie znaczenia profilaktyki wspomnianych zakażeń szpitalnych i racjonalnego stosowania antybiotyków, prowadzone do tej pory badania ograniczają się jedynie do szczebla krajowego, wykazując wszystkie problemy, które analizowany wniosek ma rozwiązać.

## 6. Jaki jest koszt preferowanego wariantu?

6.1. EKES uważa, że preferowany wariant jest opłacalny, w tym sensie, że dzięki łączeniu zasobów, unikaniu powielania działań i poprawie przewidywalności warunków prowadzenia działalności oszczędności dla państw członkowskich i branży<sup>(10)</sup> znacznie przeważają nad wydatkami, których on wymaga.

EKES popiera pomysł przydzielenia środków finansowych na wspólne prace i dobrowolną współpracę oraz na ramy wsparcia dla tych działań, aby zapewnić dostępność wystarczających zasobów<sup>(11)</sup> do celów wspólnych prac przewidzianych na mocy proponowanego rozporządzenia. Środki finansowe powinny pokrywać koszty przygotowywania sprawozdań ze wspólnych ocen klinicznych i wspólnych konsultacji naukowych. Państwa członkowskie powinny również mieć możliwość oddelegowania ekspertów krajowych do Komisji w celu wsparcia sekretariatu grupy koordynacyjnej, jak wspomniano w art. 3.

6.2. Koszty kontroli są włączone do kosztów przeznaczonych na identyfikację pojawiających się nowych technologii, które mają być oceniane na szczeblu UE, i wspólne oceny kliniczne. Współpraca z odpowiednimi instytucjami do spraw produktów leczniczych i wyrobów medycznych zmniejszy ryzyko błędów przy opracowywaniu programu prac grupy koordynacyjnej odpowiedzialnej za monitorowanie. Jak podaje również Komisja, w skład grupy koordynacyjnej wejdą przedstawiciele krajowi organów ds. HTA, natomiast w skład podgrup wejdą eksperci techniczni, którzy będą przeprowadzać oceny. Przewiduje się również zapewnienie szkolenia dla krajowych organów ds. HTA w celu zagwarantowania spełnienia przez mniej doświadczonych państwa członkowskie wymogów w przedmiotowej dziedzinie. Element ten nie został jednak wyraźnie wymieniony w tekście wniosku.

<sup>(9)</sup> <http://www.cleoresearch.org/en/>

<sup>(10)</sup> Oszczędności w zakresie kosztów powiązanych ze wspólnymi ocenami (Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych, REA) mogą wynieść 2,67 mln EUR rocznie.

<sup>(11)</sup> Łączną wysokość kosztów preferowanego wariantu szacuje się na kwotę ok. 16 mln EUR.

6.3. Całkowita kwota wydatków na publiczną i prywatną opiekę zdrowotną w UE wynosi około 1,3 bln EUR rocznie<sup>(12)</sup>, z czego 220 mld EUR na produkty farmaceutyczne<sup>(13)</sup> i 100 mld EUR na wyroby medyczne<sup>(14)</sup>. Stanowią więc one średnio około 10 % PKB UE<sup>(15)</sup>.

6.4. Komitet zgadza się ze stwierdzeniem, że wydatki na opiekę zdrowotną w przyszłości będą prawdopodobnie rosły, mając na uwadze w szczególności starzenie się społeczeństwa w Europie, wzrost zachorowań na choroby przewlekłe oraz korzystanie z nowych złożonych technologii. Jednocześnie państwa członkowskie borykają się z coraz większymi ograniczeniami budżetowymi.

6.5. EKES uważa poza tym, że w związku z tymi zmianami państwa członkowskie będą musiały jeszcze bardziej poprawić efektywność środków budżetowych na opiekę zdrowotną, stawiając na skuteczne technologie przy utrzymaniu zachęty do innowacji<sup>(16)</sup>.

6.6. EKES poparłby korzystanie przez niektóre z państw z zachęt podatkowych oraz ewentualne podwyższenie wartości progowych w przypadku zasad *de minimis* odnoszących się do pomocy państwa. Jedną z propozycji do rozważenia jest podniesienie aktualnej kwoty tego pułapu wynoszącej 200 000 EUR do 700 000 EUR przynajmniej w odniesieniu do MŚP działających w dziedzinie opieki zdrowotnej, pomocy społecznej i opieki medyczno-farmaceutycznej, przy jednoczesnym narzuceniu zainteresowanym przedsiębiorstw dodatkowych wymogów dotyczących jakości, jak wymóg tworzenia projektów wymagających współpracy kilku przedsiębiorstw, realizacji inwestycji w dziedzinie badań i innowacji lub ponownego wewnętrznego inwestowania całości zysków. Przepisy te będzie można wykorzystywać w celu zachęcania MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej do inwestowania w większym stopniu w badania, innowacje i rozwój współpracy sieciowej<sup>(17)</sup>. Komitet uważa również, że państwa członkowskie powinny wspierać i finansować istotne pomysły i inicjatywy pochodzące od przedsiębiorstw typu start-up.

6.7. Jest zdania, że finansowanie ze środków publicznych jest bardzo istotne dla HTA i z pewnością można by je zwiększyć poprzez współpracę w zakresie wspólnych prac i unikanie powielania działań. Według szacunków każda ocena technologii medycznych przeprowadzona w danym kraju obciąża organy krajowe kosztem około 30 000 EUR oraz sektor zdrowia kwotą 100 000 EUR<sup>(18)</sup>. Przy założeniu, że dziesięć państw członkowskich przeprowadza HTA w odniesieniu do tej samej technologii, a prace te zostaną zastąpione wspólnym sprawozdaniem, możliwe jest zaoszczędzenie do 70 % tych kwot, biorąc jednak pod uwagę hipotezę, że koszt wspólnej oceny jest trzykrotnie wyższy od kosztu pojedynczego sprawozdania krajowego z uwagi na większe potrzeby w zakresie koordynacji. Środki te można jednak zaoszczędzić lub przydzielić na inne działania związane z HTA. Jednakże z uwagi na bardzo wysokie koszty, jakich wymagają nowe technologie, jest konieczne, by HTA wykorzystywana przez państwo członkowskie na potrzeby decyzji o refundacji danej technologii uwzględniała odnośne zaplecze terapeutyczne na szczeblu krajowym. Przykładowo w przypadku terapii onkologicznych, których koszt przekracza zazwyczaj 100 000 EUR na pacjenta, koszt nieodpowiedniej oceny klinicznej wielokrotnie przekroczy kwoty zaoszczędzone dzięki wspólnej ocenie. Należy oczywiście zaznaczyć, że Europejska Koalicja Pacjentów z Chorobami Nowotworowymi (ECPC) przyjęła analizowany wniosek z zadowoleniem i podkreśliła, że

<sup>(12)</sup> Dane Eurostatu zamieszczone w dokumencie roboczym służb Komisji „Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy” [Przemysł farmaceutyczny, sektor o strategicznym znaczeniu dla europejskiej gospodarki], Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW), 2014.

Eurostat, wydatki podmiotów świadczący opiekę zdrowotną dla wszystkich państw członkowskich, dane z 2012 lub nowsze, jeśli są dostępne. W przypadku Irlandii, Włoch, Malty i Zjednoczonego Królestwa liczby te uzupełniają dane dotyczące zdrowia zebrane przez WHO (według rocznego kursu wymiany EBC).

<sup>(13)</sup> Dane Eurostatu zamieszczone w dokumencie roboczym służb Komisji „Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy” [Przemysł farmaceutyczny, sektor o strategicznym znaczeniu dla europejskiej gospodarki], Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW), 2014.

<sup>(14)</sup> Komunikat „Bezpieczne, skuteczne i innowacyjne wyroby medyczne i wyroby medyczne do diagnostyki *in vitro* – korzyści dla pacjentów, konsumentów i pracowników służby zdrowia”, COM(2012) 540 final. Dane szacunkowe opracowane przez Bank Światowy, EDMA, Espicom i Eucomed.

<sup>(15)</sup> Komisja Europejska. Arkusze tematyczne europejskiego semestru: zdrowie i systemy opieki zdrowotnej, 2015 r. Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (ECFIN) „Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU” [Kierunki polityki ograniczania kosztów publicznych wydatków farmaceutycznych w UE], 2012 r. Zob. również [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_sante\\_144\\_health\\_technology\\_assessments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf).

<sup>(16)</sup> Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (ECFIN) „Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU” [Kierunki polityki ograniczania kosztów publicznych wydatków farmaceutycznych w UE], 2012.

<sup>(17)</sup> Aktualnie rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 ustanawia pułap dopuszczalnej pomocy państwa dla przedsiębiorstw w wysokości 200 000 EUR na trzy lata, co obejmuje także pomoc w postaci ulg podatkowych. W celu sprostania kryzysowi gospodarczemu UE podniosła tymczasowo ten pułap do 500 000 EUR w 2008 r. w ramach działania nazywanego „planem naprawy”. Należy zaznaczyć, że rosnące zapotrzebowanie na świadczenia opieki zdrowotnej, w szczególności w odniesieniu do osób niesamodzielnych, będzie stanowić jedną z głównych pozycji wydatków na systemy opieki zdrowotnej państw członkowskich, a w związku z tym należałoby przewidzieć specjalny system udzielania zachęt i pomocy w tej dziedzinie, w szczególności dla przedsiębiorstw działających w zakresie świadczenia usług pomocy społecznej na szczeblu lokalnym.

<sup>(18)</sup> Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), „The 2015 Ageing report” [Sprawozdanie z 2015 r. w sprawie starzenia się społeczeństwa], 2015. OECD, 2015 „Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges” [Wydatki związane z sektorem farmaceutycznym i odnośne polityki: dotychczasowe tendencje i przyszłe wyzwania].

„dzięki unikaniu powielania wysiłków wprowadzenie obowiązkowych wspólnych ocen klinicznych wyeliminuje ryzyko uzyskania rozbieżnych wyników i w ten sposób maksymalnie ograniczy opóźnienia w dostępie do nowych terapii”<sup>(19)</sup>. Ponadto Międzynarodowe Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej (AIM), międzynarodowy związek podmiotów niepublicznych świadczących opiekę zdrowotną, wyraża zadowolenie z powodu zaproponowania przez Komisję utworzenia na szczeblu UE systemu współpracy w dziedzinie HTA opartego na bardziej trwałych podstawach. [...] Wyraża jednak zaniepokojenie, czy przez ustanowienie wspólnej unijnej oceny klinicznej nowy system nie będzie zachęcać do przeprowadzania tych ocen technologii medycznej najszybciej jak to możliwe, co może stanowić zagrożenie dla jakości i bezpieczeństwa opieki<sup>(20)</sup>.

6.8. Jako że oczekuje się, że wpływ wniosku na budżet rozpocznie się w 2023 r., wkład z budżetu UE na okres po 2020 r. będzie omawiany w ramach przygotowania przez Komisję wniosków dotyczących następnych wieloletnich ram finansowych (WRF) i będzie odzwierciedlał wynik negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych po roku 2020.

6.9. Z uwagi na zaangażowanie ogromnych interesów gospodarczych sektor technologii medycznych może być narażony na konflikt interesów. Jest rzeczą niezmiernie ważną, by HTA była organizowana w sposób obiektywny, niezależny i przejrzysty.

## 7. Jaki będzie wpływ na MŚP i mikroprzedsiębiorstwa?

7.1. Wniosek jest istotny dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), których obecność jest szczególnie widoczna w sektorze wyrobów medycznych, jak wskazano w pkt 4.2. Nie przewidziano jednak szczególnych przepisów dla mikroprzedsiębiorstw, ponieważ nie oczekuje się, że odegrają one znaczącą rolę we wprowadzaniu nowych technologii medycznych na rynek. EKES uważa, że wniosek przyniesie korzyści MŚP oraz przedsiębiorstwom gospodarki społecznej działającym w sektorze przez zmniejszenie obecnych obciążeń administracyjnych i kosztów przestrzegania przepisów związanych z przedkładaniem wielu pakietów dokumentacji w celu spełnienia różnych wymogów krajowych w dziedzinie HTA, lecz wyraża niezadowolenie z powodu braku przepisów szczegółowych dotyczących tych przedsiębiorstw. W szczególności wspólne oceny kliniczne i wspólne konsultacje naukowe przewidziane we wniosku zwiększą przewidywalność warunków prowadzenia działalności dla branży. Ma to szczególne znaczenie dla MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej, gdyż zazwyczaj mają one mniejsze portfele produktów i bardziej ograniczone zasoby i specjalistyczne zdolności w dziedzinie HTA. Należy zauważyć, że we wniosku nie przewiduje się opłat za wspólne oceny kliniczne ani za wspólne konsultacje naukowe, co jest również bardzo istotnym czynnikiem z punktu widzenia zatrudnienia w kontekście walki z bezrobociem. Oczekuje się, że zwiększona przewidywalność warunków prowadzenia działalności wynikająca ze wspólnych prac w dziedzinie HTA w całej Unii pozytywnie wpłynie na konkurencyjność unijnego sektora technologii medycznych. Infrastruktura informatyczna przewidziana we wniosku opiera się na standardowych narzędziach informatycznych (np. bazach danych, wymianie dokumentów, publikacjach internetowych) będących rozwinięciem narzędzi opracowanych wcześniej w ramach wspólnych działań EUnetHTA.

7.2. Bardzo istotną dla MŚP zachętą finansową mogłoby być zaproszenie ich do udziału po roku 2020 w europejskich programach finansowania rozwoju w ramach narodowych strategicznych ram odniesienia. Aktualne programy narodowych strategicznych ram odniesienia na okres 2014–2020 obejmują szczegółowe przepisy dotyczące narzędzi badawczo-rozwojowych mających na celu ograniczanie ubóstwa i walkę z bezrobociem.

7.2.1. Komitet jest zdania, że należy nie tylko utrzymać te programy, ale również rozszerzyć ich zakres w ramach zasad przedstawionych we wniosku dotyczącym rozporządzenia i uczynić z nich narzędzie pobudzające badania i rozwój oraz ducha innowacyjności. Wniosek nie zawiera zapisów dotyczących państw trzecich, lecz EKES uważa, że w jego ramach nie należy wykluczać współpracy z tymi spośród nich, z którymi podpisano umowy dwustronne. Ostatecznie wszystko zależy od użytkownika końcowego i wyborów przez niego dokonywanych.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(19)</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS\\_BRI\(2018\)614772\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf)

<sup>(20)</sup> <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej”**

[COM(2018) 20 final – 2018/0005 (CNS)],

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw”**

[COM(2018) 21 final – 2018/0006 (CNS)],

**„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmocnienia współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej”**

[COM(2017) 706 final – 2017/0248 (CNS)]

oraz

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej”**

[COM(2017) 783 final – 2017/0349 (CNS)]

(2018/C 283/05)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018                            |
| Podstawa prawna                   | Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                              |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 26.3.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 535   |
| Wynik głosowania                  | 198/5/10  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji i zaleca państwu członkowskiemu jego przyjęcie oraz szybkie wdrożenie, mając na uwadze, że nadmierne rozdrobnienie systemu VAT na poziomie rynku wewnętrznego stanowi nieuzasadnioną przeszkodę w rozwoju małych przedsiębiorstw.

1.2 Komitet popiera cel Komisji polegający na tym, aby środki zawarte w analizowanym pakiecie przyniosły korzyści konsumentowi końcowemu. Uważa jednak, że stawki obniżone i zwolnienia stosowane na mocy art. 98 ust. 1 i 2 wniosku dotyczącego dyrektywy 2018/0005 (CNS) należy stosować przede wszystkim z myślą o spójnym osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym. Tego rodzaju cele realizują w niektórych przypadkach organizmy pośrednie, takie jak służby pomocy społecznej lub służby kształcenia, które nie są konsumentami końcowymi. W związku z tym EKES uważa, że system powinien być otwarty nie tylko dla mikroprzedsiębiorstw, ale także dla małych i średnich przedsiębiorstw, i że należy tego dokonać poprzez podwyższenie pułapów.

1.3 EKES popiera propozycję Komisji, aby sporządzić „negatywny wykaz” towarów i usług, do których nie stosuje się stawek obniżonych przewidzianych w projekcie dyrektywy, lecz zauważa, że taki wykaz nie może prowadzić do nadmiernego ograniczania swobody państw członkowskich w stosowaniu obniżonych stawek w odniesieniu do niektórych towarów służących interesowi ogólnemu. Państwa członkowskie powinny także w dalszym ciągu móc stosować obniżone stawki w odniesieniu do produktów, które podlegają obniżonym stawkom zgodnie z obowiązującymi odstępstwami określonymi w dyrektywie 2006/112/WE.



1.4 Zdaniem Komisji system obniżonych stawek nie powinien mieć zastosowania do towarów i usług, które stanowią nakłady pośrednie. EKES uważa, że takie podejście może prowadzić do problemów z interpretacją, np. w przypadku zarządzania kompleksowymi usługami, zwłaszcza tymi, które są świadczone przez sieci i klastry przedsiębiorstw oraz konsorcja. Niejasności mogą występować, kiedy za usługę świadczoną przez przedsiębiorstwo w grupie płaci przedsiębiorstwo dominujące, które następnie refakturuje ją przedsiębiorstwu, które wykonało usługę. Jeżeli w takim przypadku nie stosuje się stawki preferencyjnej, tego rodzaju operacja wiąże się ze wzrostem kosztów, które ostatecznie obciążają w sposób pośredni użytkownika końcowego.

1.5 EKES uważa, że ambitne cele określone przez Komisję w pakiecie środków regulacyjnych będzie można osiągnąć tylko wtedy, gdy państwa członkowskie podejmą niezbędne wysiłki, aby przyjąć ostateczny system VAT w rozsądnym terminie.

1.6 EKES popiera propozycję Komisji, aby upoważnić państwa członkowskie do stosowania dwóch stawek obniżonych wynoszących co najmniej 5 %, a także jednej stawki wynoszącej mniej niż 5 %, i uważa, że należałoby je stosować w odniesieniu do niektórych klas towarów i usług, tak jak to czynią niektóre państwa członkowskie. EKES zaleca państwom członkowskim utrzymanie obniżonych stawek, które są obecnie stosowane w odniesieniu do niektórych klas towarów lub usług leżących w interesie ogólnym. Ponadto uważa, że państwa członkowskie powinny zaproponować wykaz towarów i usług, do których mogą mieć zastosowanie stawki obniżone, aby pomóc MŚP w uzyskaniu dostępu do rynku wewnętrznego. Należy rozważyć dogłębne zbadanie ewentualnego nałożenia wyższych stawek VAT na dobra luksusowe.

1.7 Komitet pragnie zwrócić uwagę państw członkowskich na istotne aspekty systemu podatku VAT w odniesieniu do stowarzyszeń i organizacji zajmujących się pomocą dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W większości przypadków nie mogą one uzyskać zwrotu znacznych kwot uiszczonych w związku z podatkiem VAT, co znacznie ogranicza ich zdolność do zapewnienia pomocy osobom należącym do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Dlatego Komitet zaleca, by instytucje UE i państw członkowskie zwolniły te organizacje z podatku VAT. EKES uważa również, że adwokaci działający pro bono lub z urzędu nie powinni podlegać podatkowi VAT, pod warunkiem że taka działalność nie przynosi im dochodów lub przynosi jedynie niewielkie dochody.

1.8 EKES zaleca państwom członkowskim zapewnienie niezbędnych zasobów ludzkich, finansowych i logistycznych instancjom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie przestępstwom w dziedzinie VAT, aby zagwarantować należyte wdrażanie przepisów rozporządzenia zgodnie z propozycją Komisji. Podobnie Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny zbadać możliwość lepszego wykorzystania technologii cyfrowych, aby przeciwdziałać oszustwom w dziedzinie VAT, a także sprzyjać dobrowolnemu przestrzeganiu obowiązujących przepisów w dziedzinie VAT dzięki ich większej przejrzystości.

## 2. Wniosek Komisji Europejskiej

2.1 W kwietniu 2016 r. Komisja Europejska opublikowała plan działania<sup>(1)</sup> w sprawie modernizacji europejskiego systemu VAT. Zaproponowany mechanizm obejmuje trzy wnioski dotyczące dyrektywy<sup>(2)</sup> i jeden wniosek dotyczący rozporządzenia<sup>(3)</sup> w ramach kontynuacji wdrażania planu.

2.2 W trzech wnioskach dotyczących dyrektywy proponuje się zmianę dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Proponowane zmiany dotyczą procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw, minimalnych stawek VAT i obowiązywania minimalnej stawki podstawowej.

2.3 Europejskie przepisy w dziedzinie VAT obowiązują od ponad dwudziestu lat i opierają się na regule pochodzenia. Komisja zamierza je zmodernizować, tak aby w odniesieniu do transgranicznych operacji handlowych stosować ostateczny system VAT, który powinien opierać się na opodatkowaniu w państwie członkowskim przeznaczenia.

2.4 Celem wniosku Komisji jest wprowadzenie równego traktowania państw członkowskich przez możliwość stosowania jednej obniżonej stawki VAT bez obowiązkowego progu minimalnego i dwóch pozostałych stawek obniżonych na poziomie co najmniej 5 %. Komisja proponuje również utrzymanie stawki podstawowej na minimalnym poziomie 15 %.

2.5 Zdaniem Komisji system obniżonych stawek nie powinien mieć zastosowania do towarów i usług, które w ramach wewnątrzunijnych operacji handlowych stanowią nakłady pośrednie. Komisja proponuje również, aby przepisy zawarte w analizowanym pakiecie były korzystne dla konsumentów końcowych.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 148 final – Plan działania w sprawie VAT: W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT w UE – czas na decyzje.

<sup>(2)</sup> COM(2017) 783 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej.

<sup>(3)</sup> COM (2017) 706 final – Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmocnienia współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej.



2.6 Wniosek dotyczący rozporządzenia zakłada zmianę rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010, które przewiduje środki wzmacniające współpracę administracyjną w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Wśród głównych postulowanych zmian znajdują się: wymiana informacji bez uprzedniego wniosku, wspólne audyty, procedury zwrotu podatku VAT podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim zwrotu, wzmocnienie sieci Eurofisc poprzez stworzenie wspólnych zdolności w zakresie analizy ryzyka oraz zapewnienie możliwości koordynacji postępowań wyjaśniających i współpracy z Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i Europolem w celu przekazywania informacji na temat poważnych przypadków nadużyć, jak również stworzenie możliwości współpracy z Prokuraturą Europejską (EPPO), aktualizacja warunków regulujących wymianę informacji i wymiana informacji między organami podatkowymi na temat procedur celnych o kodach 42 i 63 oraz rejestracji pojazdów<sup>(4)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1 Mając na uwadze nadmierne rozdrobnienie systemu VAT na poziomie państw członkowskich i jego nieskuteczność w zapobieganiu nadużyciom, lecz również przeszkody dla małych przedsiębiorstw w ramach operacji handlowych i inwestycyjnych, EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji i zaleca państwom członkowskim jego przyjęcie i szybkie wdrożenie.

3.2 Zdaniem Komisji system obniżonych stawek nie powinien mieć zastosowania do towarów i usług, które stanowią nakłady pośrednie. EKES uważa, że takie podejście może prowadzić do problemów z interpretacją, np. w przypadku zarządzania kompleksowymi usługami, zwłaszcza tymi, które są świadczone przez sieci i klastry przedsiębiorstw oraz konsorcja. Niejasności mogą występować, kiedy za usługę świadczoną przez przedsiębiorstwo w grupie płaci przedsiębiorstwo dominujące, które następnie refakturuje ją przedsiębiorstwu, które wykonało usługę. Jeżeli w takim przypadku nie stosuje się stawki preferencyjnej, tego rodzaju operacja wiąże się ze wzrostem kosztów, które ostatecznie obciążają w sposób pośredni użytkownika końcowego.

3.3 Komisja proponuje, aby w przyszłości system VAT opierał się na regule państwa przeznaczenia. EKES uważa, że takie podejście powinno być ważnym krokiem na drodze ku ostatecznemu kształtowi europejskiego systemu VAT i zachęca Komisję i państwa członkowskie do przyspieszenia procesu i zapewnienia jasnej definicji różnych towarów i usług.

3.4 Komisja proponuje utrzymanie minimalnej stawki podstawowej VAT na poziomie 15 %. EKES pragnie zauważyć, że w zdecydowanej większości państw UE VAT stanowi podstawowe źródło przychodów budżetu państwa, i popiera w związku z tym propozycję Komisji.

3.5 Większość państw członkowskich stosuje obniżone stawki VAT na artykuły spożywcze, leki lub książki, a także na podstawowe usługi, takie jak leczenie lub pomoc socjalna. EKES popiera propozycję Komisji, aby upoważnić państwa członkowskie do stosowania dwóch stawek obniżonych wynoszących co najmniej 5 %, a także jednej stawki wynoszącej mniej niż 5 %, i uważa, że należałoby je stosować w odniesieniu do niektórych klas towarów i usług, tak jak to czynią niektóre państwa członkowskie. Stosowanie takich obniżonych stawek akcentuje potrzebę zapewniania informacji MŚP, których działalność wykracza poza rynek krajowy. Należy rozważyć dogłębne zbadanie ewentualnego nałożenia wyższych stawek VAT na dobra luksusowe.

3.6 Komisja zauważa, że w ramach nowego systemu, który opiera się na regule państwa przeznaczenia, mogą pojawić się zakłócenia konkurencji w przypadku niektórych usług lub towarów. Aby im zaradzić, Komisja proponuje sporządzenie, na podstawie klasyfikacji statystycznej, „negatywnego wykazu” towarów i usług, w przypadku których należy stosować podstawową stawkę VAT. EKES popiera wniosek Komisji i zaznacza, że państwa członkowskie mają obowiązek stosować się do wspomnianego wykazu. Jednak podkreśla, że ważne jest, by sporządzenie takiego wykazu nie ograniczało nadmiernie pola manewru, jakim dysponują państwa członkowskie w kwestii ustalania obniżonych stawek podatku na niektóre towary służące interesowi ogólnemu. Państwa członkowskie powinny także w dalszym ciągu móc stosować obniżone stawki w odniesieniu do produktów, które podlegają obniżonym stawkom zgodnie z obowiązującymi odstępstwami określonymi w dyrektywie 2006/112/WE. Zaproponowany przez Komisję negatywny wykaz (załącznik IIIa) powinien zatem uwzględniać uregulowania, które sprawdziły się w państwach członkowskich. W każdym razie powinno być jasne, że tę obniżoną stawkę podatku VAT można utrzymywać pod warunkiem świadczenia usług wymagających dużego nakładu pracy, zwłaszcza przez MŚP.

3.7 Mając na uwadze, że proponowany przez Komisję nowy system VAT mający zastosowanie do małych przedsiębiorstw pozwala im wykorzystać perspektywy, jakie oferuje jednolity rynek, przez co jest dla nich pomocny, EKES stoi na stanowisku, że pułapy proponowane w art. 284 ust. 1 i ust. 2 lit. b) powinny być lepiej dostosowane do wielkości obrotu określonej w art. 280a ust. 1. Innymi słowy, o ile we wniosku Komisji przyjęto kwotę 85 000 EUR obrotu rocznego, poniżej której mikroprzedsiębiorstwa mogą korzystać ze zwolnień przewidzianych w dyrektywie będącej przedmiotem wniosku, pułap wielkości operacji sprzedaży transgranicznych wynosi 100 000 EUR, przez co proponowany

<sup>(4)</sup> Więcej informacji można znaleźć tu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> i [http://europa.eu/rapid/press-release\\_ECA-11-47\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_pl.htm).

system ma zastosowanie raczej do mikroprzedsiębiorstw. EKES uważa, że pułapy należy wyznaczyć w taki sposób, aby nowy system obejmował również małe i średnie przedsiębiorstwa. Byłoby również pożądane, aby środki dotyczące MŚP miały również zastosowanie do przedsiębiorstw gospodarki społecznej, zwłaszcza wtedy, gdy przedsiębiorstwa te świadczą usługi pomocy o charakterze socjalnym i edukacyjnym. Ponadto EKES uważa, że należy przewidzieć dodatkowe środki, aby MŚP również mogły być objęte zmniejszeniem obciążeń administracyjnych, które w ramach systemu zaproponowanego przez Komisję dotyczą wyłącznie mikroprzedsiębiorstw.

3.8 W ocenie EKES-u państwa członkowskie powinny sporządzić wykaz towarów i usług, do którego mają zastosowanie obniżone stawki VAT, aby wspomagać dostęp MŚP do rynku wewnętrznego UE. Wykaz powinien być dostępny dla wszystkich europejskich podmiotów gospodarczych.

3.9 EKES popiera uproszczenia zaproponowane przez Komisję w kwestii zobowiązań spoczywających na przedsiębiorstwach w obszarze rejestracji i zgłaszania. Uważa, że rozwiązania te pomogą przedsiębiorstwom szybciej się rozwijać i ułatwią im dostęp do jednolitego rynku.

3.10 Dlatego też, o ile Komitet popiera cel Komisji, która chce, aby przepisy zawarte w pakiecie były korzystne dla konsumentów końcowych, uważa on jednak, że stawki obniżone i zwolnienia stosowane na mocy art. 98 ust. 1 i 2 wniosku dotyczącego dyrektywy 2018/0005 (CNS) należy stosować przede wszystkim z myślą o spójnym osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym. Tego rodzaju cele realizują w niektórych przypadkach organizmy pośrednie, takie jak służby pomocy socjalnej lub służby kształcenia, które nie są konsumentami końcowymi. Ponadto, i w celu ułatwienia wszystkim dostępu do obrony prawnej, ważne jest zapewnienie stosowania obniżonej stawki podatku VAT w odniesieniu do usług świadczonych przez prawników osobom w niekorzystnej sytuacji.

3.11 EKES przyznaje, że regulacje zawarte w drugim pakiecie nie obejmują w sposób wyczerpujący dziedziny podatku VAT. Niemniej Komitet pragnie zwrócić uwagę państw członkowskich na istotne aspekty systemu podatku VAT w odniesieniu do stowarzyszeń i organizacji zajmujących się pomocą dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W większości przypadków nie mogą one uzyskać zwrotu znacznych kwot uiszczonych w związku z podatkiem VAT, co znacznie ogranicza ich zdolność do zapewnienia pomocy osobom należącym do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

3.12 Komisja proponuje, aby datą graniczną transpozycji dyrektywy był rok 2022. EKES zaleca, aby państwa członkowskie przyjęły krótszy okres wdrażania przepisów, jako że nowy system ułatwi działalność przedsiębiorstw, które zyskają szersze perspektywy na jednolitym rynku. Komitet proponuje również, by Komisja zainicjowała, we współpracy z państwami członkowskimi, szeroko zakrojoną kampanię informacyjną w mediach w celu propagowania nowego systemu VAT i związanych z nim wymogów.

3.13 Mając na uwadze, że w 2015 r. całkowite straty odnotowane przez państwa członkowskie z tytułu poboru podatku VAT wyniosły 152 mld EUR, EKES popiera środki zalecane przez Komisję we wniosku dotyczącym rozporządzenia w kwestii współpracy administracyjnej. Jeżeli w dochodzenia sieci Eurofisc w sprawie oszustw związanych z VAT podczas operacji transgranicznych włączone zostaną OLAF i Prokuratura Europejska, zdolność wykrywania działań na poziomie państw członkowskich poprawi się.

3.14 EKES zaleca państwom członkowskim zapewnienie niezbędnych zasobów ludzkich, finansowych i logistycznych instancjom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie przestępstwom w dziedzinie VAT, aby zagwarantować należyte wdrażanie przepisów rozporządzenia zgodnie z propozycją Komisji. Podobnie Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny zbadać możliwość lepszego wykorzystania technologii cyfrowych, aby przeciwdziałać oszustwom w dziedzinie VAT i poprawić dobrowolne przestrzeganie obowiązujących przepisów.

3.15 EKES przypomina, że zaproponował utworzenie forum<sup>(5)</sup>, które zapewniłoby wymianę dobrych praktyk w dziedzinie pobierania podatków i wskazywałoby możliwości rozwijania zdolności administracyjnych państw członkowskich w celu przeciwdziałania oszustwom związanym z VAT w obszarze operacji transgranicznych przy jednoczesnej poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Komisja powinna włączyć się w tworzenie takiego forum.

3.16 EKES zauważa, że ambitne cele przyjęte przez Komisję w pakiecie zostaną osiągnięte tylko wtedy, gdy państwa członkowskie podejmą wysiłki niezbędne do przyjęcia ostatecznego systemu VAT w rozsądnym terminie.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u ECO/442 w sprawie pakietu dotyczącego podatku VAT (I) (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej”**

[COM(2017) 797 final – 2017/0355 (COD)]

(2018/C 283/06)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Współsprawozdawczyni: **Vladimíra DRBALOVÁ**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację             | Wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii:<br>10.1.2018   |
|                                   | Wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii:<br>18.1.2018 |
| Podstawa prawna                   | Art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej     |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa           |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 25.4.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 535   |
| Wynik głosowania                  | 164/22/9  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera działania Komisji mające na celu zwiększenie przejrzystości i przewidywalności warunków pracy wszystkich pracowników, a w szczególności pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia, jako konkretny krok w kierunku realizacji europejskiego filaru praw socjalnych.

1.2. EKES ubolewa, że nie było możliwości dokonania przeglądu i zaktualizowania dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia (dyrektywa 91/533/EWG) w ramach dialogu społecznego. Zwraca uwagę, że partnerzy społeczni odgrywają szczególną rolę w określaniu przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w drodze dialogu społecznego i rokowań zbiorowych, przy poszanowaniu różnorodności wśród państw członkowskich i różnych praktyk krajowych.

1.3. EKES zwraca również uwagę, że w sprawozdaniu REFIT wskazano, że dyrektywa 91/533/EWG przynosi wyraźną wartość dodaną, spełnia swój cel, pozostaje ważnym elementem dorobku i nadal ma znaczenie dla wszystkich zainteresowanych stron. Stwierdzono jednak niedociągnięcia w zakresie skuteczności, podmiotowego zakresu stosowania dyrektywy i jej wdrożenia.

1.4. Niektóre państwa członkowskie podjęły wyzwania związane z niestandardowymi formami zatrudnienia w drodze układów zbiorowych, dialogu społecznego lub odpowiednich przepisów, aby zagwarantować uczciwe warunki pracy i różnorodne możliwości transformacji zawodowej na rynku pracy, co EKES zdecydowanie przyjmuje z zadowoleniem. Komisja powinna jasno zaznaczyć, że tego rodzaju ochrona powinna zostać utrzymana przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.

1.5. EKES rozumie cele wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy, która powinna przynieść poprawę ochrony pracowników, zwłaszcza zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia. EKES zwraca uwagę, że jedynie zrównoważony, niebudzący zastrzeżeń prawnych, jednoznaczny i wystarczająco uzasadniony wniosek może zagwarantować wymaganą konwergencję i jednolite stosowanie na europejskim rynku pracy obowiązków wynikających z proponowanej dyrektywy.

1.6. EKES dostrzega szczególną sytuację osób fizycznych działających w charakterze pracodawców oraz małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, które mogą nie mieć do dyspozycji takich samych zasobów jak średnie i duże przedsiębiorstwa do celu wypełniania obowiązków wynikających z proponowanej dyrektywy. W związku z tym EKES zaleca, aby Komisja Europejska i państwa członkowskie zapewniły odpowiednie wsparcie i pomoc takim podmiotom w celu ułatwienia im wypełniania tych obowiązków. Dobrym przykładem są przewidziane już we wniosku wzory i szablony pism; należy rozważyć również inne praktyczne środki.

1.7. Aby zapewnić skuteczność praw przewidzianych w przepisach UE, należy aktualizować zakres podmiotowy dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia w celu uwzględnienia zmian sytuacji na rynku pracy przy jednoczesnym poszanowaniu praktyk krajowych. Zdaniem Komisji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił w swoim orzecznictwie kryteria określania statusu pracownika, które są odpowiednie do określenia zakresu podmiotowego dyrektywy. Definicja pracownika powstała na podstawie tych kryteriów. Komisja powinna rozważyć wydanie wytycznych mających ułatwić pracodawcom wypełnianie obowiązków i przyczynić się do podniesienia świadomości wśród pracowników, a co za tym idzie do ograniczenia ryzyka postępowania przed sądem.

1.8. EKES podkreśla, że państwa członkowskie muszą być w stanie określić w drodze dialogu społecznego zakres podmiotowy definicji „pracownika”, który jednak należy interpretować w kontekście celu dyrektywy, jakim jest „promowanie bezpieczniejszego i bardziej przewidywalnego zatrudnienia, a równocześnie zapewnienie zdolności adaptacji rynku pracy i poprawa warunków życia i pracy”. A zatem zdaniem EKES-u pracownicy domowi, marynarze i rybacy powinni być objęci zakresem tej definicji. Warunki pracy marynarzy są już w znacznej mierze uregulowane poprzez europejską umowę partnerów społecznych w sprawie Konwencji MOP o pracy na morzu z 2006 r., załączonej do dyrektywy Rady 2009/13/WE.

1.9. EKES zwraca uwagę, że zawarte w definicji pracownika kryterium wykonywania pracy pod kierownictwem innej osoby może utrudniać objęcie jej zakresem pracowników pracujących za pośrednictwem platform. Dlatego też zaleca dalsze doprecyzowanie definicji pod tym względem, tak aby również ci pracownicy mogli korzystać z ochrony zapewnionej przez dyrektywę. EKES uważa jednak, że faktycznie samozatrudnione i niezależne osoby korzystające z platform powinny być wyłączone z zakresu dyrektywy.

1.10. Zakres podmiotowy dyrektywy w odniesieniu do definicji pracodawcy jest obecnie nieprecyzyjny, dlatego EKES zaleca jego doprecyzowanie.

1.11. EKES popiera przekształconą wersję obowiązku przedstawienia pracownikowi informacji dotyczących warunków pracy w chwili rozpoczęcia lub zmiany stosunku pracy oraz doprecyzowanie, że musi to nastąpić najpóźniej w momencie nawiązania stosunku pracy lub najpóźniej w dniu, w którym zmiana staje się skuteczna. EKES uznaje, że mogą istnieć powody związane z prowadzoną działalnością uzasadniające pewną ograniczoną elastyczność w przypadku mikro-przedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, przy jednoczesnym zapewnieniu, by pracownik został poinformowany o warunkach pracy w jak najkrótszym czasie po nawiązaniu stosunku pracy.

1.12. EKES zauważa, że wniosek zapewnia możliwość zawierania przez partnerów społecznych układów zbiorowych, których postanowienia odbiegają od wymogów minimalnych dotyczących warunków pracy. EKES popiera tę propozycję, pod warunkiem że zostaną osiągnięte cele dyrektywy, a ogólna ochrona pracowników będzie wystarczająca i nie dojdzie do jej osłabienia.

1.13. EKES uważa, że praca na żądanie jako forma zatrudnienia nie powinna dalej istnieć bez odpowiedniego okresu odniesienia i odpowiedniego wcześniejszego powiadomienia. EKES zaleca, by umowy o pracę przewidujące pracę na żądanie gwarantowały określoną liczbę godzin lub odpowiadające im wynagrodzenie.

1.14. EKES popiera proponowane przepisy w zakresie wymogów minimalnych dotyczących warunków pracy, a mianowicie przepisy odnoszące się do długości okresu próbnego, ograniczeń zakazu zatrudnienia równoległego, minimalnej przewidywalności pracy, przejścia na inną formę zatrudnienia, jeśli jest ona dostępna, oraz zapewniania pracownikom bezpłatnych szkoleń niezbędnych do celów wykonywania pracy. Jednocześnie jednak EKES zaleca doprecyzowanie niektórych aspektów, sugerując pozostawienie odpowiedzialności organom szczebla krajowego zgodnie z krajowymi praktykami prawnymi i praktykami w zakresie dialogu społecznego.

1.15. EKES uważa, że dla zapewnienia skutecznego stosowania dyrektywy uzasadniona jest ochrona pracowników przed zwolnieniem lub innymi środkami o równoważnym skutku z powodu skorzystania przez pracownika z praw wynikających z dyrektywy. W takich sytuacjach zasadna jest możliwość wymagania od pracodawcy, na żądanie pracownika, przedstawienia na piśmie przyczyn zwolnienia.

1.16. Wniosek przewiduje instrumenty, przy użyciu których ma być karane nieprzestrzeganie obowiązków informowania wynikających z przedmiotowej dyrektywy. EKES zwrócił uwagę na tę lukę we wcześniejszej opinii i wezwał do jej zlikwidowania. EKES jest zdania, że kary, o ile są uzasadnione, powinny być współmierne do wielkości szkody poniesionej przez pracownika. EKES z zadowoleniem przyjmuje przewidziany w art. 14 akapit pierwszy okres 15 dni na uzupełnienie brakujących informacji.



1.17. We wniosku określono minimalne normy dotyczące konwergencji i ważne jest, aby pracownicy korzystający obecnie z większych praw materialnych nie obawiali się obniżenia ich poziomu po wdrożeniu dyrektywy. W związku z tym EKES popiera zawartą we wniosku klauzulę o nieobniżaniu poziomu ochrony. Jednak EKES zaleca, aby dyrektywa nie tylko zapewniała, by nie doszło do pogorszenia ogólnego poziomu ochrony, ale również by wyraźniej określała, że nie może dojść do pogorszenia warunków w poszczególnych obszarach objętych jej zakresem.

## 2. Kontekst wniosku

2.1. Proponowana dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej [2017/0355 (COD)] ma zastąpić istniejącą dyrektywę 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (dyrektywa w sprawie pisemnego oświadczenia). Powinna ona również uzupełnić inne istniejące dyrektywy europejskie.

2.2. Podstawą prawną wniosku jest art. 153 ust. 2 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Uwzględniono w nim także wyniki oceny REFIT dotyczącej istniejącego prawa Unii. W sprawozdaniu REFIT wskazano, że dyrektywa w sprawie pisemnego oświadczenia wnosi wyraźną wartość dodaną, spełnia swój cel, w dalszym ciągu stanowi ważny element dorobku i wciąż jeszcze jest istotna dla wszystkich zainteresowanych stron. Stwierdzono jednak niedociągnięcia w zakresie skuteczności, podmiotowego zakresu stosowania dyrektywy i jej wdrożenia.

2.3. Koszt wydania nowego lub zmienionego pisemnego oświadczenia szacuje się na 18–153 EUR w przypadku MŚP i 10–45 EUR w przypadku większych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa poniosłyby również jednorazowe koszty związane z zaznajomieniem się z nową dyrektywą, wynoszące średnio 53 EUR w przypadku MŚP i 39 EUR w przypadku większych przedsiębiorstw. Wysokość kosztów ponoszonych w związku z odpowiedzią na wniosek o nową formę zatrudnienia szacuje się na podobną do wysokości kosztów wynikających z nowego pisemnego oświadczenia.

2.4. Pracodawcy spodziewają się pewnych nieznacznych kosztów pośrednich (porady prawne, zmienione systemy planowania harmonogramów pracy, czas poświęcony na zarządzanie zasobami ludzkimi, informacje dla pracowników itd.). Elastyczność zostanie utracona jedynie marginalnie (tj. dotyczyć to będzie niewielkiego odsetka pracodawców, którzy w szerokim zakresie korzystają z najbardziej elastycznych form zatrudnienia).

2.5. W dniach 26 kwietnia 2017 r. i 21 września 2017 r. Komisja rozpoczęła dwa etapy konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi w sprawie możliwych kierunków i zakresu unijnych działań, zgodnie z art. 154 TFUE. Opinie partnerów społecznych co do konieczności przyjęcia środków legislacyjnych w celu przeglądu dyrektywy 91/533/EWG były podzielone. Podobnie jak w swojej poprzedniej opinii, EKES zwraca uwagę, że przejrzyste i przewidywalne warunki pracy powinny być negocjowane przede wszystkim przez partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego<sup>(1)</sup>, i ubolewa, że partnerom społecznym nie udało się osiągnąć porozumienia co do przystąpienia do bezpośrednich negocjacji w sprawie zawarcia układu na szczeblu UE.

2.6. Komisja zwraca uwagę, że od czasu przyjęcia dyrektywy 91/533/EWG w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy („dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia”) na rynku pracy nastąpiły znaczące zmiany. Przez ostatnich 25 lat znacznie wzrosła jego elastyczność. W 2016 r. jedną czwartą wszystkich umów o pracę stanowiły niestandardowe formy zatrudnienia, a w ciągu ostatnich dziesięciu lat ponad połowa wszystkich nowych miejsc pracy to stanowiska niestandardowe. Również cyfryzacja umożliwiła tworzenie nowych form zatrudnienia.

2.7. Komisja stwierdza we wniosku, że elastyczność związana z nowymi formami zatrudnienia stanowiła główny czynnik napędzający tworzenie miejsc pracy oraz rozwój rynku pracy. Od 2014 r. utworzono ponad pięć milionów miejsc pracy, z czego prawie 20 % w ramach nowych form zatrudnienia.

2.8. Komisja zauważyła też jednak, że rozwój ten doprowadził do niestabilności i spowodował większą nieprzewidywalność w niektórych stosunkach pracy. Odnosi się to zwłaszcza do pracowników w najbardziej niepewnej sytuacji. Od 4 do 6 mln pracowników zatrudnionych jest w ramach umów o pracę na żądanie lub umów o pracę przerywaną; w wielu umowach nie sprecyzowano dokładnie, kiedy i jak długo będą oni pracować. Prawie 1 mln pracowników objętych jest klauzulami wyłączności, które uniemożliwiają im pracę dla innego pracodawcy. Z drugiej strony, szóste europejskie badanie warunków pracy z 2015 r. wykazało, że 80 % zatrudnionych w 28 państwach członkowskich UE jest zadowolonych z warunków pracy.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 30.



2.9. Niektóre państwa członkowskie podjęły wyzwania związane z niestandardowymi formami zatrudnienia w drodze układów zbiorowych, dialogu społecznego lub odpowiednich przepisów, aby zagwarantować uczciwe warunki pracy i różnorodne możliwości transformacji zawodowej na rynku pracy, co EKES zdecydowanie przyjmuje z zadowoleniem. Komisja powinna zaznaczyć w motywach, że konieczne jest stosowanie określonych form ochrony, na przykład takich jak w Belgii i Szwecji. Przykładowo, w Belgii system pracy dodatkowej w różnych sektorach opiera się na zasadzie, że pracownik podejmujący taką pracę jest już zatrudniony w swoim głównym miejscu pracy.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. W swoich opiniach w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych<sup>(2)</sup> EKES zachęca również państwa członkowskie i UE do tego, by ustanowiły i utrzymywały proste, przejrzyste i przewidywalne ramy prawne sprzyjające rozwojowi zdolności dostosowawczych, wzmacniające i utrzymujące prawa pracowników i praworządność oraz umożliwiające UE promowanie podczas wdrażania modelu *flexicurity* stabilnych ram prawnych dla rokowań zbiorowych i dialogu społecznego. W swojej pierwszej opinii w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych<sup>(3)</sup> EKES podkreślił, że warunki na rynkach pracy muszą wspierać nowe i bardziej zdywersyfikowane ścieżki kariery. W życiu zawodowym konieczne są różnorodne formy zatrudnienia w tworzeniu miejsc pracy i różnorodne formy pracy. Wymaga to stworzenia odpowiedniego otoczenia ustawodawczego sprzyjającego ochronie zatrudnienia, tak aby zapewnić ramy uczciwych warunków pracy i stymulować zatrudnianie w ramach wszystkich rodzajów umów o pracę.

3.2. EKES zwraca uwagę, że niestandardowe formy zatrudnienia mogą pociągać za sobą znaczące skutki zarówno dla poszczególnych obywateli, jak i całego społeczeństwa. Niepewne zatrudnienie może na przykład utrudniać założenie rodziny, zakup domu lub realizację innych planów życiowych. Należy pamiętać, że te formy zatrudnienia są stosowane w szczególności w przypadku młodzieży, kobiet i osób ze środowisk migracyjnych. Wynagrodzenia związane z niestandardowymi formami zatrudnienia są często niższe, co w niektórych przypadkach może wiązać się z koniecznością wypłaty dodatkowych świadczeń socjalnych, a ponadto może mieć negatywny wpływ na uprawnienia emerytalne i powodować obniżenie wysokości emerytury.

3.3. EKES popiera cel Komisji, jakim jest zapewnienie, aby dynamiczne, innowacyjne rynki pracy stanowiące podstawę unijnej konkurencyjności były ukształtowane w sposób, który zapewnia wszystkim pracownikom podstawową ochronę, pracodawcom umożliwia długoterminowe zwiększenie wydajności, a także pozwala na konwergencję na rzecz osiągnięcia lepszych warunków życia i pracy w całej UE. EKES zwraca uwagę, że jedynie zrównoważony, niebudzący zastrzeżeń prawnych, jednoznaczny i wystarczająco uzasadniony wniosek może zagwarantować wymaganą konwergencję i jednolite stosowanie na europejskim rynku pracy obowiązków wynikających z części prawa pracy, nad którą toczą się obecnie dyskusje.

3.4. Komisja zwraca uwagę, że system regulacji prawnych w UE staje się coraz bardziej złożony. Jej zdaniem zwiększa to ryzyko konkurencji opartej na zaniżaniu norm zabezpieczenia społecznego, co ma negatywne skutki zarówno dla pracodawców podlegających destabilizującej presji konkurencyjnej, jak i dla państw członkowskich, które zostają pozbawione dochodów podatkowych i składek na zabezpieczenie społeczne. EKES popiera cel Komisji, jakim jest ustanowienie wymogów minimalnych dotyczących pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia, które to wymogi będą zgodne z krajowymi systemami prawnymi i systemami dialogu społecznego oraz zapewnią w szczególności ochronę pracowników nieobjętych układami zbiorowymi pracy.

3.5. Zdaniem EKES-u wniosek ten jest jednym z najważniejszych działań Komisji stanowiących nawiązanie do Europejskiego filaru praw socjalnych, ogłoszonego wspólnie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu dnia 17 listopada 2017 r. Filar wyznacza kierunki działań służących wspieraniu odnowionej pozytywnej konwergencji w zakresie norm zabezpieczenia społecznego w kontekście zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. Przedmiotowa dyrektywa powinna przyczynić się do realizacji określonej w filarze zasady „Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie” oraz zasady „Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień”. Istnieją różne stanowiska na temat sposobu, w jaki można najskuteczniej wdrożyć te zasady. Niektórzy uważają, że wniosek Komisji jest istotnym krokiem we właściwym kierunku, ale pojawiają się też opinie, że wykracza on poza to, co niezbędne.

3.6. Jednakże EKES podkreśla, że dialog społeczny i rokowania zbiorowe powinny pozostać najważniejszym narzędziem służącym do określenia przejrzystych, przewidywalnych i godnych warunków pracy, a Komisja Europejska powinna pamiętać o tym, by nie ingerować w przebieg dialogu społecznego i rokowań zbiorowych ani nie utrudniać tych procesów.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Zakres stosowania i definicje

4.1.1. Zgodnie z art. 1 ust. 2 minimalne prawa ustanowione w przedmiotowej dyrektywie mają zastosowanie do wszystkich pracowników w Unii. Aby zapewnić skuteczność praw przewidzianych w przepisach UE, należy aktualizować zakres podmiotowy dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia w celu uwzględnienia zmian sytuacji na rynku pracy przy jednoczesnym poszanowaniu praktyk krajowych. Zdaniem Komisji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił w swoim orzecznictwie kryteria określania statusu pracownika, które są odpowiednie do określenia zakresu podmiotowego dyrektywy. Definicja pracownika w art. 2 ust. 1 powstała na podstawie tych kryteriów. Zapewniają one spójne wdrażanie zakresu podmiotowego dyrektywy, pozostawiając organom krajowym i sądom stosowanie go do konkretnych sytuacji. Pracownicy domowi, pracownicy na żądanie, pracownicy wykonujący pracę przerywaną, pracownicy w systemie bonów usługowych, osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych oraz stażyści i praktykanci mogliby zostać objęci zakresem przedmiotowej dyrektywy, pod warunkiem że spełniają te kryteria.

4.1.2. EKES zwraca uwagę, że kryterium wykonywania pracy pod kierownictwem innej osoby może utrudniać objęcie jej zakresem pracowników pracujących za pośrednictwem platform. W związku z tym należy określić w motywach, że algorytmy mogą być wiążące w odniesieniu do pracowników w taki sam sposób jak ustne lub pisemne instrukcje. Osoby faktycznie samozatrudnione korzystające z platform powinny być wyłączone z zakresu dyrektywy.

4.1.3. EKES podkreśla, że państwa członkowskie i partnerzy społeczni muszą być w stanie określić w drodze dialogu społecznego zakres podmiotowy definicji pracownika, który jednak należy interpretować w kontekście ogólnego celu dyrektywy, jakim jest poprawa warunków pracy przez promowanie bezpieczniejszego i bardziej przewidywalnego zatrudnienia, a równocześnie zapewnienie zdolności adaptacji rynku pracy. Trybunał Sprawiedliwości podkreślał (zob. np. sprawa C-393/10, O'Brien), że państwa członkowskie nie mogą stosować uregulowania mogącego zagrozić realizacji celów wytyczonych przez dyrektywę i w konsekwencji pozbawić ją skuteczności.

4.1.4. EKES obawia się, że definicja pracodawcy zawarta we wniosku może powodować niejasności i komplikacje. Definiując pracodawcę jako „jedną lub kilka osób fizycznych lub prawnych, które są bezpośrednio lub pośrednio stroną stosunku pracy z pracownikiem”, wniosek wprowadza nową koncepcję pracodawcy. Na ogół stroną danego stosunku pracy jest tylko jeden pracodawca. W tym względzie konieczne jest odniesienie się do właściwych przepisów krajowych.

4.1.5. EKES zwraca uwagę, że odstępstwo określone w art. 1 ust. 6 umożliwia niedające się usprawiedliwić nierówne traktowanie pracowników domowych w dostępie do lepszych form zatrudnienia i do szkoleń oraz w dochodzeniu przez nich praw. To nierówne traktowanie jest nieuzasadnione i – w kontekście ratyfikowanej już w kilku państwach UE i tym samym wiążącej Konwencji nr 189 MOP dotyczącej warunków pracy pracowników domowych – niedozwolone.

4.1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że art. 1 ust. 7 dyrektywy powinien mieć zastosowanie do marynarzy i rybaków. EKES jest zdania, że w odniesieniu do warunków pracy marynarzy, regulowanych dyrektywą Rady 2009/13/WE, należy wziąć pod uwagę zgodność proponowanej dyrektywy ze specyfiką zawodu marynarza.

##### 4.2. Obowiązek przedstawienia informacji

4.2.1. EKES popiera zawartą w art. 4 ust. 1 wniosku propozycję, aby ważne informacje dotyczące warunków pracy były przekazywane pracownikowi na początku stosunku pracy. Tylko tak można zapewnić, by obie strony nawiązywały stosunek pracy, znając własne prawa i obowiązki. Poinformowanie w późniejszym czasie jest jednostronnie niekorzystne dla osób zatrudnionych, a w przypadku krótkookresowych stosunków pracy tracą one całkowicie przysługującą im ochronę. Niemniej jednak EKES uznaje możliwość zaistnienia wyjątkowych sytuacji, które mogą uniemożliwiać mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom przekazanie informacji pierwszego dnia stosunku pracy. EKES zaleca, aby mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom przyznano nieznacznie dłuższy termin na przekazanie informacji. EKES dostrzega również, że obowiązek przekazywania rozszerzonego pakietu informacji może być obciążeniem dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. W związku z tym EKES uważa, że należy zapewnić pomoc i wsparcie dla osób fizycznych oraz mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, w tym za pośrednictwem stowarzyszeń MŚP, aby ułatwić im wypełnianie ich zobowiązań na mocy dyrektywy.

4.2.2. Wniosek przewiduje w art. 4 ust. 1, że dokument zawierający informacje dotyczące stosunku pracy może być dostarczony lub przekazany w formie elektronicznej, pod warunkiem że pracownik ma do niego łatwy dostęp. Zdaniem EKES-u jest to jednak ważne do spełnienia warunku poinformowania. EKES zaleca, aby pracodawcom i pracownikom przysługiwała możliwość uzgodnienia metody dostarczenia lub przekazania dokumentu oraz aby w każdym przypadku warunek poinformowania mógł być uznany za spełniony dopiero po potwierdzeniu odbioru dokumentu przez pracownika.

4.2.3. EKES zgadza się, że poinformowanie o zmianach istotnych warunków pracy musi nastąpić przy pierwszej okazji, najpóźniej w momencie wejścia zmiany w życie. W ten sposób usuwa się znaczną lukę w ochronie pracowników istniejącą w obowiązującej dyrektywie w sprawie pisemnego oświadczenia, zgodnie z którą pisemne poinformowanie o zmianach może nastąpić dopiero miesiąc po ich wejściu w życie (art. 5 ust. 1). W celu uniknięcia nadmiernych obciążeń administracyjnych należy ustanowić, że modyfikacje wynikające ze zmian w obowiązujących wymogach prawnych i administracyjnych lub z układów zbiorowych nie muszą być zgłaszane przez poszczególne przedsiębiorstwa, ponieważ w wielu państwach członkowskich zmiany takie są podawane do wiadomości przez ustawodawców i partnerów społecznych.

4.2.4. Art. 6 ust. 1 odpowiada w znacznym stopniu przepisom obowiązującej regulacji dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia (art. 4 ust. 1). EKES odnotowuje uszczegółowienie informacji o świadczeniach rzeczowych i pieniężnych [teraz w lit. c)].

4.2.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziany w art. 6 ust. 2 obowiązek rozszerzonego informowania pracowników delegowanych. EKES zaleca wyjaśnienie, że regulacja ta uzupełnia istniejące regulacje, a zatem informacje te muszą być udzielane dodatkowo oprócz informacji określonych w art. 6 ust. 1 i w art. 3 ust. 2. Nie jest jasne, kiedy zmieniona dyrektywa 96/71/WE wejdzie w życie; EKES zwraca jednak uwagę, że przepisy tej dyrektywy muszą być spójne z ostatecznym porozumieniem w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie delegowania pracowników.

4.2.6. EKES zwraca uwagę, że odesłanie do strony internetowej tworzonej w każdym państwie członkowskim zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania nie spełnia w odpowiednim stopniu wymogów poinformowania. Jest tak dlatego, że przy odesłaniu zakłada się, iż każde państwo członkowskie całkowicie spełniło odpowiedni obowiązek wynikający z dyrektywy w sprawie egzekwowania, a informacje są zrozumiałe dla pracowników delegowanych zarówno pod względem merytorycznym, jak i językowym. Ponieważ wiele krajów, w tym Niemcy, jedynie w niewystarczający sposób – mimo upływu terminu wdrożenia – spełniło swój obowiązek wynikający z art. 5 dyrektywy 2014/67/UE, odesłanie trafia w próżnię, jeśli strona internetowa zapewnia jedynie bardzo ogólne informacje, które nie są dostępne w odpowiednich językach.

4.2.7. EKES zwraca uwagę, że spełnienie obowiązku informowania przez odniesienie do obowiązujących przepisów, jak przewidziano w art. 6 ust. 3, nie odpowiada wymogom pod względem wystarczającego poinformowania zagranicznych pracowników, jeżeli przepisy te nie są dostępne w zrozumiałej dla nich wersji językowej. Zwłaszcza o kwestiach dotyczących oczekiwanego wynagrodzenia za granicą zagraniczni pracownicy muszą być informowani bezpośrednio, a nie przez odesłanie do niezrozumiałych dla nich przepisów.

4.2.8. Art. 6 ust. 4 wprowadza wyłączenie z obowiązku informowania w przypadku pracy za granicą, której czas trwania nie przekracza czterech następujących po sobie tygodni. EKES obawia się, że mogłoby to stworzyć lukę umożliwiającą obejście wymogów dotyczących informowania. W związku z tym EKES zaleca przeanalizowanie tego wyłączenia w stosownym czasie.

### 4.3. Wymogi minimalne dotyczące warunków pracy

4.3.1. EKES popiera propozycję Komisji, aby wraz z regulacją zawartą w art. 7 ust. 1 miały zostać wprowadzone jednolite standardy minimalne w odniesieniu do czasu trwania okresu próbnego. Regulacja ta, podobnie jak wyłączenie określone w art. 7 ust. 2, uwzględnia zarówno interesy pracodawców, jak i pracowników. Okresy próbne umożliwiają pracodawcom sprawdzenie, czy pracownicy nadają się na stanowisko, na które zostali zatrudnieni, a zarazem zapewnienie pracownikom odpowiedniego szkolenia i wsparcia. Tego typu okresy mogą wiązać się z mniejszą ochroną przed zwolnieniem. Wejście na rynek pracy lub zmiana pracy w żadnym przypadku nie powinny powodować przedłużającego się braku bezpieczeństwa. Jak ustanowiono w Europejskim filarze praw socjalnych, okresy próbne powinny mieć w związku z tym rozsądny czas trwania. EKES zwraca uwagę, że zgodnie z proponowanym art. 7 ust. 2 państwa członkowskie będą mogły przewidzieć dłuższe okresy próbne, jeśli będzie to uzasadnione charakterem zatrudnienia, co mogłoby mieć miejsce na przykład w organach administracji publicznej niektórych państw członkowskich lub w przypadku stanowisk pracy wymagających specjalnych umiejętności.

4.3.2. EKES popiera przepis zawarty w art. 8 ust. 1, że pracodawcy nie mogą zabraniać pracownikom podejmowania zatrudnienia u innych pracodawców poza czasem spędzonym na pracy dla nich, pod warunkiem że pozostaje to w granicach limitów określonych w dyrektywie w sprawie czasu pracy, której celem jest ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. EKES zwraca uwagę, że takie szerokie uprawnienie w zakresie zatrudnienia równoległego powinno być zgodne z krajowymi przepisami oraz praktykami i tradycją dialogu społecznego i partnerstw społecznych w różnych państwach członkowskich. Takie szerokie uprawnienie może być problematyczne, zwłaszcza w przypadku kluczowego

personelu pracodawcy, ponieważ pracownicy ci nie mogą pozostawać do dyspozycji kilku pracodawców w tym samym czasie. Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie czasu pracy, pojawiają się również obawy, że pracodawcy mogą być odpowiedzialni za monitorowanie czasu pracy osób zatrudnionych w ramach zatrudnienia równoległego. EKES zaleca doprecyzowanie, że pracodawca nie ponosi odpowiedzialności za monitorowanie czasu pracy w ramach innego stosunku pracy.

4.3.3. Zgodnie z art. 8 ust. 2 pracodawcy mogą ustanowić warunki dotyczące zakazu łączenia stanowisk, gdy jest to uzasadnione słusznymi względami, takimi jak ochrona tajemnicy handlowej lub uniknięcie konfliktu interesów. W motywie 20 Komisja odnosi się do określonych kategorii pracodawców. Pracodawcy mogą co do zasady skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 8 ust. 2, uważają jednak, że zawężenie ograniczenia możliwości pracy na rzecz szczególnych kategorii pracodawców wydaje się uniemożliwiać wprowadzanie niezbędnych ograniczeń, zwłaszcza w odniesieniu do kluczowego personelu, bez względu na to, do jakiej kategorii należy pracodawca, dla którego pracownik chciałby pracować. Jednakże związki zawodowe sprzeciwiają się temu szerokiemu odstępstwu, ponieważ przyznałoby ono pracodawcom jednostronne prawo do ustanowienia warunków dotyczących zakazu łączenia stanowisk, które ograniczają zatrudnienie równoległe. W przypadku gdy mogą istnieć słuszne względy uzasadniające zastosowanie takiego ograniczenia przez pracodawcę, musi on być w stanie przedstawić obiektywne uzasadnienie, a na ustawodawcy i sądach państwa członkowskiego powinna spoczywać główna odpowiedzialność za wyważenie sprzecznych interesów stron.

4.3.4. EKES próbuje przewidzianą we wniosku poprawę przewidywalności pracy na żądanie. Tę przewidywalność da się poprawić przez ograniczenie czasów pracy do ustanowionych wcześniej ram odniesienia oraz przez wcześniejsze powiadomienie o pracy, jak przewidują przepisy art. 9. Pracownicy, których harmonogram czasu pracy jest w dużej mierze zmienny i głównie wymaga elastyczności – czy to bezpośrednio, np. przez przydzielanie zadań, czy pośrednio, np. przez wezwanie pracownika do reagowania na wnioski klientów – powinni korzystać z minimalnego stopnia przewidywalności pracy. Niemniej jednak konieczne będzie także wyjaśnienie, co należy rozumieć przez dostatecznie rozsądny wcześniejszy termin informowania pracownika o pracy w następnych dniach i kto powinien podejmować decyzję o tym, jakie terminy informowania są rozsądne w poszczególnych gałęziach przemysłu. Uzgodnienia są różne w zależności od sektora.

4.3.5. EKES zwraca uwagę, że dyrektywa nie zawiera wytycznych jakościowych względem państw członkowskich co do ram odniesienia i terminu powiadomienia. Nie można wykluczyć, że również szerokie okresy odniesienia i krótkie terminy wcześniejszego powiadomienia byłyby zgodne z dyrektywą, nawet jeśli nie poprawiałyby bynajmniej przewidywalności pracy dla zatrudnionych. Ponadto okresy odniesienia mogłyby być wyznaczane jednostronnie przez pracodawcę bez przyznania takiego samego prawa pracownikom, co utrwaliłoby istniejący brak równowagi.

4.3.6. EKES dostrzega fakt, że praca na żądanie zapewnia elastyczność, która zmniejsza przewidywalność w życiu codziennym pracownika. Zmienny i niepewny dochód może powodować poważny problem dla zatrudnionych w związku z pracą na żądanie. EKES uważa, że praca na żądanie jako forma zatrudnienia nie powinna dalej istnieć bez ustalenia odpowiedniego okresu odniesienia i odpowiedniego wcześniejszego powiadomienia pracownika. EKES zaleca wprowadzenie wymogu, by umowy o pracę przewidujące pracę na żądanie gwarantowały określoną liczbę godzin lub odpowiadające im wynagrodzenie.

4.3.7. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pracownicy po sześciomiesięcznym okresie zatrudnienia powinni mieć możliwość wystąpienia u swojego pracodawcy o formę zatrudnienia z bezpieczniejszymi i bardziej przewidywalnymi warunkami pracy. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że regulacja ta ma obejmować wszystkie kategorie osób w niestandardowych lub niepewnych formach zatrudnienia. EKES jest zaniepokojony, że nie przewidziano możliwego do wyegzekwowania prawa do przejścia na inną formę zatrudnienia, jeśli jest ona dostępna. Samo prawo do złożenia wniosku nie stanowi istotnej poprawy sytuacji prawnej zatrudnionych, ponieważ zatrudnieni mogą już wyrazić zainteresowanie zwiększeniem wymiaru czasu pracy, umową na czas nieokreślony itp. Jednakże środki z zakresu polityki wspierające realizację tego celu powinny być skuteczne i proporcjonalne i nie powinny nakładać zbędnych obciążeń administracyjnych na przedsiębiorstwa.

4.3.8. EKES uważa, że trzeba rozszerzyć wymogi dotyczące pisemnej odpowiedzi pracodawcy zawarte w art. 10 ust. 2. Pracodawcy powinni przedstawić obiektywne powody związane z prowadzoną działalnością uzasadniające odrzucenie wniosku, tak aby w przypadku gdy pracownik uważa, że jego wniosek został odrzucony z innych powodów, umożliwić niezależną weryfikację takiej decyzji przez sąd zgodnie z praktykami krajowymi. Jest to jedyny sposób zapewnienia, by pracodawcy poważnie rozpatrywali wnioski składane przez pracowników, zamiast ograniczać się do jakiegokolwiek odpowiedzi w celu spełnienia wymogów formalnych.



4.3.9. EKES odnotowuje to, że Komisja dostrzega szczególną sytuację osób fizycznych działających w charakterze pracodawców, jak i małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, przewidując dla nich w art. 10 ust. 2 odstępstwo od obowiązku pisemnego uzasadnienia. Jednakże zwraca uwagę, że w obecnym brzmieniu przepis ten obejmowałby wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające do 249 pracowników i mające roczny obrót w wysokości do 50 mln EUR, czyli 99 % wszystkich przedsiębiorstw w UE. Należy zatem ponownie rozważyć zakres tego odstępstwa.

4.3.10. EKES uważa, że dyrektywa powinna stwarzać prawdziwe szanse na przejście osób zatrudnionych w niestandardowej formie na bardziej standardową formę zatrudnienia odpowiadającą ich kwalifikacjom. Potrzebne są do tego minimalne prawa osób zatrudnionych na czas określony do uzyskania umowy na czas nieokreślony i przejścia z niepełnego na pełny wymiar czasu pracy, w każdym przypadku jeżeli w zakładzie są wolne miejsca pracy, a pracownik posiada niezbędne umiejętności lub kwalifikacje.

4.3.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje art. 11 przewidujący, że w przypadku gdy na mocy przepisów unijnych lub krajowych lub odpowiednich układów zbiorowych pracodawcy zobowiązani są zapewnić pracownikom szkolenia do celów wykonywania pracy, do której zostali zatrudnieni, pracownik nie powinien ponosić kosztów takiego szkolenia. Odnośnie do możliwych „klausul dotyczących zwrotu” mających zastosowanie do pracowników odchodzących z pracy po krótkim czasie od zakończenia szkolenia wykraczającego poza wymogi prawne i podnoszącego kwalifikacje EKES odnotowuje, że muszą być one w indywidualnych przypadkach dobrze uzasadnione i wynegocjowane z partnerami społecznymi, a w każdym razie muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i mieć regresywny charakter (tzn. malejące ryzyko niespłacenia kosztów wraz z upływem czasu zatrudnienia).

4.3.12. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że za sprawą art. 12 normy minimalne określone w art. 7–11 mają być ukształtowane na podstawie układów zbiorowych, pod warunkiem że prawa przyznane pracownikom w tych układach zostaną utrzymane na odpowiednim poziomie oraz w całościowym ujęciu zachowana zostanie ochrona pracowników. EKES zwraca uwagę, że przejrzyste i przewidywalne warunki pracy powinny być negocjowane przede wszystkim przez partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego.

#### 4.4. *Inne przepisy*

4.4.1. EKES podkreśla, że art. 13 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia przestrzegania dyrektywy i unieważnienia sprzecznych postanowień układów zbiorowych i indywidualnych lub ich zmiany odpowiednio do przepisów dyrektywy. Następstwa wprowadzenia pojęcia unieważnienia i odpowiednia zgodność z przepisami dyrektywy w państwach członkowskich muszą zostać starannie przeanalizowane, zwłaszcza w świetle przepisów art. 12. Należy propagować i szanować rolę partnerów społecznych w zapewnianiu przestrzegania przepisów.

4.4.2. Artykuł 14 wniosku przewiduje instrumenty, przy użyciu których ma być karane nieprzestrzeganie obowiązków informowania wynikających z przedmiotowej dyrektywy. EKES zwrócił uwagę na tę lukę we wcześniejszej opinii i wezwał do jej zlikwidowania<sup>(4)</sup>. EKES jest zdania, że kary, o ile są uzasadnione, powinny być współmierne do wielkości szkody poniesionej przez pracownika. Pozwoli to uniknąć postępowań przed sądem z powodu niewielkich technicznych naruszeń przepisów dyrektywy. EKES z zadowoleniem przyjmuje przewidziany w art. 14 lit. b) okres 15 dni na uzupełnienie brakujących informacji.

4.4.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem nałożony przez przepisy art. 15 na państwa członkowskie wymóg zapewnienia, by pracownicy mieli dostęp do mechanizmów skutecznego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów oraz prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty, w przypadku naruszenia ich praw wynikających z przedmiotowej dyrektywy.

4.4.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziane w art. 16 nadanie realnej formy ogólnemu zakazowi stosowania represji. Takie rozwiązanie, które państwa członkowskie mogłyby wdrożyć przez wyraźny zakaz dyskryminacji, pełni funkcję sygnalizacyjną dla prawników praktyków i pod tym względem działa zapobiegawczo.

4.4.5. EKES odnotowuje przewidzianą w art. 17 ochronę przed zwolnieniem i związane z nią regulacje dotyczące ciężaru dowodu. W art. 17 ust. 1 określono, że państwa członkowskie muszą zakazać zwalniania (lub środków o równoważnym skutku) lub wszelkich przygotowań do zwolnienia pracowników z powodu wykonywania przez nich praw przewidzianych w dyrektywie. Artykuł ten – wraz z art. 17 ust. 2, zgodnie z którym pracownicy, którzy uważają, że zostali zwolnieni z powodu skorzystania z praw przewidzianych dyrektywą, mogą zwrócić się do pracodawcy o przedstawienie należytego uzasadnienia zwolnienia – ułatwia korzystanie z praw wynikających z dyrektywy. Określone w art. 17 ust. 3 podejście polegające na tym, że pracodawca musi udowodnić, iż zwolnienie wynika z innych powodów niż

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.



podawana przez pracownika dyskryminacja, zmierza we właściwym kierunku, choć trzeba wyjaśnić jeszcze pewne wątpliwości dotyczące podstawy prawnej. Należy jasno określić, że zwolnienie lub zastosowanie podobnych środków z powodu skorzystania przez pracownika z praw wynikających z dyrektywy jest nieważne.

4.4.6. EKES popiera przewidziany w art. 18 spoczywający na państwach członkowskich obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za naruszenia krajowych przepisów wykonawczych.

4.4.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje określony wyraźnie w art. 19 zakaz wykorzystania przedmiotowej dyrektywy do obniżenia istniejących norm, o czym jest już mowa w art. 7 obowiązującej dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia; ma to zasadnicze znaczenie, gdy istnieją wyższe normy w zakresie praw materialnych. Ustęp 1 wymaga jednak doprecyzowania, aby zapewnić, by nie tylko ogólny poziom ochrony się nie pogorszył, lecz również by w poszczególnych obszarach, które obejmie ta dyrektywa, nie doszło do pogorszenia w związku z wdrożeniem tej dyrektywy.

4.4.8. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że zgodnie z art. 21 prawa i obowiązki wynikające z dyrektywy mają być stosowane również w odniesieniu do istniejących stosunków pracy. Jest to słuszne i konieczne w kontekście zamierzonej dyrektywą poprawy stanu prawnego. Jednocześnie EKES zwraca uwagę, że może to pociągać za sobą koszty i pewne dodatkowe obciążenia dla przedsiębiorstw. Należy podjąć działania ułatwiające osobom fizycznym działającym w charakterze pracodawców oraz przedsiębiorstwom, w szczególności małym przedsiębiorstwom i mikroprzedsiębiorstwom, wypełnianie ich obowiązków wynikających z dyrektywy.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniającego decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 2016/399 i rozporządzenie (UE) 2017/2226”**

[COM(2017) 793 final – 2017/0351(COD)]

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja)”**

[COM(2017) 794 final – 2017/0352(COD)]

(2018/C 283/07)

Sprawozdawczyni: **Laure BATUT**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 18.1.2018<br>Parlament Europejski, 28.2.2018 |
| Podstawa prawna                   | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej          |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa            |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 25.4.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018  |
| Sesja plenarna nr                 | 535  |
| Wynik głosowania                  | 160/3/2  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES za pożyteczną i właściwą uważa propozycję Komisji Europejskiej mającą na celu poprawę interoperacyjności systemów informacyjnych UE dotyczących granic i polityki wizowej oraz współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji.

1.2. EKES uważa, że interoperacyjność ta musi być strategicznym celem UE, aby pozostała ona nadal otwartą przestrzenią z gwarancją praw podstawowych i mobilności. UE i państwa członkowskie mają obowiązek chronić życie i bezpieczeństwo wszystkich ludzi; zasada *non-refoulement* powinna być w pełni przestrzegana.

1.3. Środki na rzecz interoperacyjności będą lepiej rozumiane, jeżeli:

- zapewnią w polityce migracyjnej UE równowagę między wolnością a bezpieczeństwem w otwartej Europie, z poszanowaniem rozdziału władzy,
- zagwarantują osobom zainteresowanym poszanowanie przysługujących im praw podstawowych, w szczególności bezpieczeństwo danych osobowych i prywatności, prawo dostępu do danych osobowych, ich sprostowania i usuwania w rozsądnym terminie, w ramach dostępnych procedur,
- potwierdzą, w tym we wszystkich aktach wykonawczych, wymóg uwzględnienia ochrony prywatności już w fazie projektowania („privacy by design”),
- nie stworzą nowych przeszkód dla normalnego ruchu podróżnych i towarów.

1.4. EKES wzywa do opracowania takich procedur i gwarancji w odniesieniu do wykorzystania danych do celów egzekwowania prawa, które:

- będą przewidywać stosowanie w tym obszarze przepisów europejskich zapewniających najwyższy poziom ochrony (ogólne rozporządzenie o ochronie danych),
- pozwolą przyspieszyć wskazanie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej,
- zagwarantują osobom zainteresowanym prawo do dwuinstancyjnego postępowania;
- zagwarantują osobom małoletnim, w szczególności osobom małoletnim bez opieki – niezależnie od tego, czy mają one uregulowany status, czy są prześladowane lub czy ciążą na nich zarzuty karne – prawo uzyskania wízy, prawo do ochrony i integracji oraz do korzystania z prawa do bycia zapomnianym w czasie krótszym niż w przypadku osób pełnoletnich.

1.5. EKES uważa, że obecna podstawa prawna systemów informacyjnych powinna zostać wzmocniona i powinna uwzględniać możliwość modernizacji systemów gromadzenia danych. EKES zaleca, aby:

- zwiększyć bezpieczeństwo istniejących baz danych oraz powiązanych kanałów komunikacji,
- zapewnić ocenę wpływu zwiększenia kontroli wstępnej na zarządzanie ryzykiem,
- zapewnić kontrolę i stałą ocenę architektury systemów przez organy ochrony danych (EIOD). Wymaga to nałożenia na podmioty odpowiedzialne wymogu przedkładania organom decyzyjnym i Komisji co roku informacji na temat bezpieczeństwa elementów interoperacyjności oraz co dwa lata informacji na temat wpływu stosowanych środków na prawa podstawowe.

1.6. EKES uważa, że projekt powinien być realizowany przez kompetentny personel i sugeruje:

- programy gruntownego szkolenia dla odpowiednich organów i urzędników eu-LISA,
- wnikliwe sprawdzanie kwalifikacji urzędników tej agencji i kandydatów do niej.

1.7. EKES wyraża zaniepokojenie co do finansowania nowego systemu. Monitorowanie planowania będzie miało kluczowe znaczenie dla uniknięcia przekroczenia budżetu i dla prowadzenia projektu aż do jego zakończenia, czyli do 2029 r.

1.8. EKES zaleca, aby obywatele byli informowani o postępach w realizacji projektu aż do jego zakończenia i by osobom podlegającym kontrolom udzielano informacji wyjaśniających na temat tych kontroli. Uważa, że należy przewidzieć możliwość zatrzymania realizacji, jeżeli wolność i podstawowe prawa zostałyby zagrożone przez niewłaściwe wykorzystanie systemu.

## 2. Wprowadzenie

2.1. W 2017 r., gdy sytuację międzynarodową uważano za niestabilną zarówno pod względem geopolitycznym, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich, Rada zwracała się kilkakrotnie do Komisji o wdrożenie środków umożliwiających znalezienie śladów osób uznawanych za „stanowiące zagrożenie”, które były już notowane w jednym z państw członkowskich. Uzyskanie informacji o przekroczeniu przez te osoby granic, ich podróżach i trasach poruszania się po Europie mogłoby mieć kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa w Unii.

2.2. W rezolucji z dnia 6 lipca 2016 r. Parlament zaapelował do Komisji Europejskiej o zapewnienie niezbędnych gwarancji w zakresie ochrony danych.

2.3. Omawiane wnioski wpisują się w cel „utrzymania i wzmocnienia strefy Schengen”<sup>(1)</sup>. Unia posiada już wiele przepisów i elektronicznych serwisów informacyjnych w dziedzinach związanych z kontrolą przekraczania granic przez osoby i towary.

2.4. Dla przypomnienia:

- **SIS: system informacyjny Schengen** – jeden z najstarszych mechanizmów, poddany przeglądowi, służy do obsługi szerokiego zakresu ostrzeżeń dotyczących osób i towarów.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 570 final.

- **Eurodac: europejski zautomatyzowany system identyfikacji odcisków palców** osób ubiegających się o azyl i obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie na granicach i w państwach członkowskich, służący również do określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku (CESE 2016-02981, sprawozdawca: Moreno Díaz <sup>(2)</sup>).
- **VIS: wizowy system informacyjny** (kodeks wizowy), który służy do obsługi wiz krótkoterminowych (CESE 2014-02932, sprawozdawcy: Pezzini i Pariza Castaños <sup>(3)</sup>).
- **EES: system wjazdu/wyjazdu**, obecnie oczekujący na decyzję, którego zadaniem miałyby być elektroniczna obsługa danych zawartych w paszportach i danych wjazdu/wyjazdu obywateli państw trzecich odwiedzających strefę Schengen (CESE 2016-03098, SOC/544, sprawozdawca: Pîrvulescu <sup>(4)</sup>).
- **ETIAS: europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż**, aktualnie oczekujący na decyzję, który ma być dużym automatycznym systemem do przechowywania i uprzedniej weryfikacji danych obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego do celów poruszania się po strefie Schengen (CESE 2016-06889, SOC/556, sprawozdawca: Simons <sup>(5)</sup>).
- **ECRIS-TCN: europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych dotyczących obywateli państw trzecich**, będący aktualnie przedmiotem wniosku Komisji – elektroniczny system wymiany informacji na temat orzeczeń sądowych wydanych już przez krajowe organy wymiaru sprawiedliwości.

2.5. Narzędzia dostępne obecnie dla uprawnionego organu można porównać do korzystania ze smartfona z różnymi aplikacjami, z których każda działa oddzielnie i dostarcza własne, niepowiązane z innymi informacje.

2.6. Systemy te – poza SIS – są skoncentrowane na **obsłudze obywateli państw trzecich**. Istnieje sześć uzupełniających się i zdecentralizowanych systemów. Na sumę poszukiwanych informacji składają się poszczególne odpowiedzi uzyskane z różnych baz przez służby śledcze w zależności od przyznanych im uprawnień dotyczących dostępu.

2.7. Komisja zamierza odpowiedzieć na następujące pytanie:

- jaką metodą, bez zmiany obecnych struktur i z zachowaniem ich komplementarności, kierować zapytania do wszystkich baz danych jednocześnie, aby w danym punkcie wjazdu na terytorium europejskie i za pomocą pojedynczego zapytania do systemu zebrać wszystkie dostępne już w istniejących bazach informacje i przekazać je organowi nadzoru posiadającemu uprawnienia do pytania o nie, zapewniając przy tym poszanowanie przepisów o ochronie danych i praw podstawowych

2.8. Cele Komisji Europejskiej w ramach analizowanych wniosków:

2.8.1. dodać możliwości, które stworzyłyby dostęp do baz danych Europolu i Interpolu, które już współpracują z europejskimi organami nadzoru;

2.8.2. „zsynchronizować” wyszukiwanie informacji w celu skrócenia czasu reakcji w odniesieniu do spraw migrantów i, w razie konieczności, przyspieszenia reakcji służb bezpieczeństwa. Komitet proponuje, by w tym celu utworzyć nowe jednostki, które umożliwiłyby działanie w symbiozie istniejących baz.

2.9. **Celem Komisji jest zaradzenie w jak największym stopniu lukom w poszczególnych systemach;** poprawa zarządzania zewnętrznymi granicami strefy Schengen; wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii; zajęcie się kradzieżami tożsamości, rozwiązywanie kwestii multiplikacji tożsamości; odnalezienie osób podejrzanych lub już skazanych i kontrolowanie tożsamości tych osób w strefie Schengen.

2.10. Wracając do porównania do smartfona, uprawniony organ nie tylko będzie dysponował wieloma aplikacjami, ale będzie również mógł jednocześnie i w ramach tego samego wyszukiwania (za pomocą swych kodów dostępu) zebrać dane zgromadzone na wszystkich swoich nośnikach (komputerze stacjonarnym, laptopie, telefonie, tablecie, notebooku itp.).

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 144.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 36.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 66.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 28.

### 3. Działanie systemu

3.1. Komisja rozpoczęła konsultacje i powołała grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. systemów informacyjnych i interoperacyjności<sup>(6)</sup>, wyznaczonych przez państwa członkowskie, państwa grupy Schengen, agencje europejskie, takie jak eu-LISA<sup>(7)</sup> i FRA<sup>(8)</sup>, przy czym działania grupy koordynuje DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych.

#### **Właściwa metoda: połączenia wzajemne czy interoperacyjność?**

3.1.1. **Połączenie wzajemne** systemów informacyjnych oznacza możliwość połączenia ich między sobą tak, by dane z jednego systemu mogły być automatycznie sprawdzane za pośrednictwem innego systemu.

3.1.2. **Interoperacyjność**<sup>(9)</sup> oznacza zdolność różnych systemów do komunikowania się, wymiany danych i wykorzystywania wymienionych danych, z poszanowaniem uprawnień dostępu do systemów.

#### 3.2. Wybór interoperacyjności

3.2.1. Komisja uważa, że interoperacyjność nie zaburza dotychczasowego funkcjonowania struktur ani aktualnych kompetencji, a dane pozostaną w zabezpieczonych bazach. Pomimo zwiększonej zdolności komunikacji stanowiłoby to atut pod względem bezpieczeństwa dla systemów i danych, z których żaden nie będzie oczywiście dostępny przez internet. Omawiane teksty łączy wiele podobieństw.

— COM(2017) 793 odnosi się do interoperacyjności systemów informacyjnych dotyczących granic i wiz,

— natomiast COM(2017) 794 dotyczy współpracy między policją a wymiarem sprawiedliwości oraz azylu i migracji.

#### 3.3. Nowe narzędzia

3.3.1. Aby zapewnić interoperacyjność, sześć stosowanych baz należy uzupełnić nową architekturą czterech nowych narzędzi. Chodzi o umożliwienie szybkiej pracy dzięki jednorazowemu zapytaniu do systemu, przy czym należy zagwarantować, że zapytania będą nadal przesyłane przez uprawnione osoby.

#### 3.4. ESP – europejski portal wyszukiwania

3.4.1. Uprawniony organ nadzoru (użytkownik końcowy) powinien uzyskiwać jednocześnie dostęp do całości systemu. Zamiast przeprowadzać sześć wyszukiwań będzie przysyłać tylko jedno (policja, służby celne itp.), aby pozyskać informacje z szeregu baz na temat poszukiwanych danych, przy czym system nie będzie przechowywał tych danych. Jeśli dane istnieją, system je znajdzie. W wypadku podejrzenia o przestępstwo lub działalność terrorystyczną pierwsze trafienie może być neutralne dla kontrolowanej osoby („non-hit”), lecz jeśli informacja znajdzie potwierdzenie w drugiej informacji („hit”) istniejącej w bazach takich jak SIS, EES, ETIAS, może to skutkować dalszym badaniem i śledztwem.

#### 3.5. Shared BMS – wspólny serwis kojarzenia danych biometrycznych

3.5.1. Ta wspólna platforma służąca do celów dopasowywania danych będzie umożliwiała jednoczesne wyszukiwanie i porównywanie danych zmatematyzowanych, biometrycznych, linii papilarnych i zdjęć z dokumentów tożsamości z różnych baz zawierających takie dane, takich jak SIS, Eurodac, VIS, EES<sup>(10)</sup>, ECRIS, ale nie ETIAS; zawarte w nich dane będą musiały być ze sobą kompatybilne.

3.5.2. Dane zmatematyzowane nie będą przechowywane w pierwotnej formie.

#### 3.6. CIR – wspólne repozytorium danych umożliwiających identyfikację

3.6.1. We „wspólnym repozytorium danych umożliwiających identyfikację” będą gromadzone dane dotyczące tożsamości biograficznej i biometrycznej kontrolowanych osób będących obywatelami państw trzecich, znajdujących się na granicy lub w państwach członkowskich (strefy Schengen). Wskaźnik zgodności wyników w różnych bazach przyspieszy wyszukiwanie. Dane te będą zabezpieczone na odpowiedzialność i za pomocą środków bezpieczeństwa agencji eu-LISA, przy czym nikt nie będzie mógł uzyskać dostępu do więcej niż jednej linii alfanumerycznej jednocześnie. Repozytorium CIR powstanie na podstawie EES i ETIAS i nie powinno spowodować powielania danych. Repozytorium będzie także mogło służyć do wyszukiwań cywilnych.

<sup>(6)</sup> DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, Dział B/3; decyzja Komisji C/2016/3780 z dnia 17 czerwca 2016 r.; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=PL>.

<sup>(7)</sup> Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

<sup>(8)</sup> FRA: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

<sup>(9)</sup> Komisja, COM(2016) 205 final, komunikat „Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa”.

<sup>(10)</sup> Kursywę zastosowano w celu przypomnienia, że akty prawne dotyczące tych organów nie zostały jeszcze przyjęte.



### 3.7. MID – moduł wykrywający multiplikację tożsamości

3.7.1. Jego zadaniem będzie sprawdzanie prawdziwej tożsamości osób działających w dobrej wierze i zwalczanie oszustw dotyczących tożsamości przez przeszukiwanie wszystkich baz jednocześnie. Żaden organ nie korzystał jeszcze z podobnego narzędzia, które powinno umożliwić zapobieganie przywłaszczaniu tożsamości.

### 3.8. Rola agencji eu-LISA <sup>(11)</sup>

3.8.1. Agencja powstała w 2011 r. i jej zadaniem jest ułatwianie realizacji polityki UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności. Jej siedziba mieści się w Tallinie (Estonia). Zapewnia ona już wymianę informacji między różnymi organami ścigania w państwach członkowskich i ciągle działanie wielkoskalowych systemów informatycznych, a także swobodę przemieszczania się osób w strefie Schengen.

3.8.2. Agencja pracuje nad projektem inteligentnych granic „Smart Borders”, przy czym w nowej architekturze wymiany danych rola agencji będzie polegała na przechowywaniu elementów związanych z osobami, a także elementów dotyczących organów władzy, śledztw i śledczych. Będzie ona sprawdzała uprawnienia składających zapytania i zapewni bezpieczeństwo danych, także w przypadku „incydentu” (art. 44 we wnioskach COM(2017) 793 i 794).

3.8.3. **Zastosowanie uniwersalnego formatu wiadomości** UMF (Universal Message Format), który nie został jeszcze stworzony, ma ułatwić pracę z nowymi, obowiązkowymi systemami. Będzie się to wiązało z koniecznością utworzenia interfejsów w tych państwach członkowskich, które ich jeszcze nie mają, oraz tymczasowego systemu tłumaczenia z jednego języka na drugi.

### 3.9. Ochrona danych osobowych (art. 7 i 8 Karty)

3.9.1. W projekcie rozporządzenia uznaje się możliwość wystąpienia wypadków w dziedzinie bezpieczeństwa. Państwa członkowskie i krajowe systemy danych muszą w pierwszej kolejności stosować zasady ochrony danych przewidziane prawem, Traktatem, Kartą praw podstawowych oraz ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych <sup>(12)</sup>, które wejdzie w życie w dniu 25 maja 2018 r.

## 4. Dyskusja

### 4.1. Wartość dodana interoperacyjności w demokracji

4.1.1. UE potrzebuje regulacji i środków dochodzeniowych, które chronią przed przestępczością. Interoperacyjność systemów informacyjnych to szansa, by podkreślić nadrzędne znaczenie praworządności i ochrony praw człowieka.

4.1.2. *EES* i *ETIAS* powiązane z *BMS* i *CIR* pozwolą kontrolować przekraczanie granic przez osoby podejrzane, a także pozwolą przechowywać dotyczące ich dane. Jednakże możliwy „dostęp organów ścigania do systemów informacyjnych niezwiązanych ze ściganiem przestępstw na szczeblu UE” (art. 17 dotyczący *CIR* we wnioskach COM(2017) 794 i 793) nie jest zgodny z celami wskazanymi jako podstawy przedstawionych wniosków. Komitet (art. 300 ust. 4 TFUE) musi przywołać w tym miejscu zasadę proporcjonalności i wzywa Komisję, by nie tworzyła jakichkolwiek rozwiązań na wzór „Wielkiego Brata” <sup>(13)</sup> ani jakichkolwiek przeszkód dla swobody przemieszczania się Europejczyków (art. 3 TFUE).

4.1.3. Proponowany model gromadzenia i wykorzystywania danych osobowych pozyskanych na granicy i na terytorium Unii podczas kontroli przemieszczenia się i posiadanych dokumentów przedstawiono jako szczelny oraz dostępny wyłącznie dla uprawnionych osób i na potrzeby bezpieczeństwa i zarządzania; przyczyni się on ponadto do większej płynności procedur.

4.1.4. Niemniej kwestia szczelności budzi wątpliwości Komitetu: istniejące luki nie znikną, a budowa rozciągnięta na dziewięć lat opiera się na podstawach, które jeszcze nie istnieją, takich jak bazy *EES*, *ETIAS* czy interfejsy krajowe. Kontekst technologiczny ciągle się zmienia, a projekt opiera się z konieczności na obecnym stanie techniki i nie przewiduje środków budżetowych na radzenie sobie ze starzeniem się technologii w niektórych obszarach informatycznych.

<sup>(11)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1077/2011 z dnia 25 października 2011 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz.U. L 286 z 1.11.2011, s. 1).

<sup>(12)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Opinie EKES-u: Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90 i Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 138.

<sup>(13)</sup> Pojęcie zaczerpnięte z książki „Rok 1984” George’a Orwella.

4.1.5. Ponadto można było uwzględnić w projekcie szybki postęp w stosowaniu algorytmów tzw. sztucznej inteligencji – do zastosowania zarówno jako narzędzie kontroli systemów, jak i jako klucz bezpieczeństwa dla organów decyzyjnych w celu zapewnienia demokratycznego wykorzystania architektury.

4.1.6. We wniosku ustanowiono system dla osób działających w dobrej wierze, szanujących prawo. To, że będą nim sterować ludzie, jest uspokajające, niemniej mogą oni okazać się jednocześnie słabym ogniwem systemu. Komitet sugeruje dodanie artykułu przewidującego swego rodzaju bezpieczniki na wypadek wystąpienia kryzysu politycznego lub kryzysu zarządzania, ponieważ każdy problem w pojedynczej bazie może stanowić ryzyko dla całej architektury systemu<sup>(14)</sup>. Upowszechnienie UMF może doprowadzić do korzystania z systemu w skali międzynarodowej, bardzo pozytywnego, ale bardzo ryzykownego dla ochrony danych. Upoważnione organy ponosić będą wielką odpowiedzialność. Aspekty te nie zostały uwzględnione w omawianych wnioskach.

#### 4.2. Ochrona praw podstawowych

4.2.1. Prawa podstawowe to prawa absolutne, ich ograniczenia „mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię”, z poszanowaniem istoty tych praw (art. 8 i art. 52 ust. 1 Karty). Komitet zastanawia się, w jaki sposób można ocenić proporcjonalność środków kontroli w przypadku migrantów uciekających przed prześladowaniami i pragnących uzyskać azyl w Unii. (COM(2017) 794 final – Uzasadnienie – Prawa podstawowe). Poszukiwanie osób podejrzanych w celu zapobiegania przestępstwom, w szczególności terrorystów, **nie może przybliżyć naszych demokracji do koncepcji wyprzedzającego domniemania winy**. Należy zachować rozróżnienie między działaniami zakłócającymi porządek publiczny a opiniami.

4.2.2. Poszanowanie praw wymienionych w Karcie w odniesieniu do każdej osoby musi gwarantować równowagę między bezpieczeństwem a wolnością, bez której to równowagi demokracja umiera. Komitet uważa, że ta równowaga ma zasadnicze znaczenie i powinna być stale aktualnym celem dla wszystkich władz, w tym i dla organów nadzorczych – zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

4.2.3. Informacje na temat szeregu organów zaangażowanych w dane wyszukiwanie oraz powiązane metadane będą przechowywane w systemie. Należy zapewnić również poszanowanie praw podstawowych przysługujących uprawnionym organom w odniesieniu do generowanych danych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i życia prywatnego, w przypadku włamania do struktury systemu i niewłaściwego wykorzystania danych – od momentu pozyskania tych danych do momentu usunięcia.

#### 4.3. Ochrona danych

4.3.1. We wnioskach potwierdzono zasadę ochrony danych osobowych już w fazie projektowania i domyślnie, choć w uzasadnieniu przypomniano, że – jak stwierdził Trybunał – ochrona danych osobowych nie jest prawem absolutnym. Komitet docenia korzyści płynące ze środków zapobiegawczych gwarantujących bezpieczeństwo, ze zwalczania oszustw dotyczących tożsamości i z gwarantowania prawa azylu. Niemniej podkreśla ograniczenia matematyzacji i anonimizacji danych: osoby, których dane dotyczą, mogą ich w przyszłości potrzebować.

4.3.2. Podkreśla także, że rodzaj przechowywanych danych, biometrycznych i biologicznych, ma szczególną wartość dla niektórych przedsiębiorstw i dla świata przestępczego. W tym przypadku cyberbezpieczeństwo jest tak samo istotne jak bezpieczeństwo fizyczne, a we wnioskach mówi się o nim zbyt mało. Przechowywane dane będą gromadzone w jednej fizycznej lokalizacji, która mimo najlepszych zabezpieczeń zawsze jest narażona na pewne zagrożenia.

4.3.3. Odnośnie do ochrony danych i prawa do usunięcia danych (do bycia zapomnianym) EKES przypomina, że instytucje i organy Unii są zobowiązane do przestrzegania rozporządzenia (WE) nr 45/2001 zapewniającego niższy poziom ochrony niż ogólne rozporządzenie o ochronie danych z 2016 r.<sup>(15)</sup>, które wchodzi w życie w maju 2018 r. i którego muszą przestrzegać państwa członkowskie. Komitet podkreśla złożony charakter wdrażania tych przepisów i obawia się, że podróżujący, migranci i osoby ubiegające się o azyl nie będą w stanie egzekwować ich przestrzegania:

- 1) ochrona danych osobowych musi zostać zatwierdzona dla wszystkich istniejących baz – krajowych i europejskich – aby ochronie podlegała całość;
- 2) ochrona jest kwestią podstawową, aby obywatele zgodzili się na wprowadzenie tej wszechobecnej maszyny nadzoru.

4.3.4. We wnioskach nie określono wyraźnie okresu przechowywania danych zgromadzonych przez uprawnione organy. W tekstach jest mowa o procedurze realizującej prawo do sprostowania danych lub usunięcia danych, która angażuje państwo, do którego skierowano wniosek, i państwo odpowiedzialne, ale nie określa okresu przechowywania danych (art. 47 wniosków). Komitet zaleca, aby określono ten okres i aby był on krótszy w przypadku osób małoletnich (art. 24 Karty) – z wyłączeniem przypadków terroryzmu – tak aby osoby te mogły mieć szanse na integrację.

<sup>(14)</sup> EIOD, załącznik, sprawozdanie końcowe grupy ekspertów wysokiego szczebla, maj 2017 r.

<sup>(15)</sup> Ogólne rozporządzenie o ochronie danych (rozporządzenie (UE) 2016/679).

#### 4.4. Zarządzanie i obowiązki sprawozdawczości

4.4.1. Bazy międzynarodowe nie podlegają tym samym regułom co europejskie systemy informatyczne. Wprowadzenie uniwersalnego formatu dostępu, który mógłby stać się międzynarodowy, będzie jedynie elementem technicznym, który nie ujednocili przepisów – nawet jeżeli Interpol na pewno przestrzega art. 17 paktu ONZ<sup>(16)</sup>. Ponadto uprawnienia nadal pozostaną w gestii państw członkowskich. EKES uważa, że kwestię tę należało poruszyć we wnioskach.

4.4.2. Jedno zapytanie i połączone bazy europejskie wydadzą werdykt. EKES zwraca uwagę, że związana z tym biurokracja będzie bardziej niż proporcjonalna w stosunku do wzrostu prędkości. Zarządzaniem zajmie się Komisja w ramach procedury kontroli wraz z państwami członkowskimi. Centralnym elementem systemu będzie agencja eu-LISA, odpowiedzialna przede wszystkim za wdrożenie procedur gromadzenia informacji na temat funkcjonowania interoperacyjności. Będzie ona otrzymywać informacje z państw członkowskich i Europolu oraz przedkładać Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji co cztery lata sprawozdanie z oceny technicznej, przy czym Komisja przygotowuje sama rok później sprawozdanie ogólne (art. 68 wniosków). Według Komitetu okresy te są zdecydowanie zbyt długie. Ocena bezpieczeństwa elementów interoperacyjności (art. 68 ust. 5 lit. d)) powinna odbywać się przynajmniej co roku, a ocena wpływu na prawa podstawowe przynajmniej co dwa lata (art. 68 ust. 5 lit. b)).

4.4.3. Komitet ubolewa, że tak zasadnicze kwestie jak te poruszane we wnioskach leżą w gestii agencji europejskich, w których zasady zatrudniania i funkcjonowania są niejasne dla wielu obywateli. Uważa, że konieczna jest wymiana dobrych praktyk i zwrócenie się o opinię do wszystkich niezależnych organów nadzorujących korzystanie z danych (EIOD) oraz do innych agencji, takich jak FRA i ENISA.

4.4.4. Wszystkie te nowe struktury i procedury zostaną wprowadzone na podstawie aktów delegowanych i aktów wykonawczych Komisji. Komitet chciałby, aby dążenie do poszanowania praw podstawowych i ochronę danych osobowych zapisano we wszystkich tych kolejnych aktach z myślą o coraz lepszym podejściu do przyjmowania osób na granicach. EKES zaleca, aby obywatele europejscy byli informowani o realizacji kolejnych etapów projektu aż do jego zakończenia, i by osobom podlegającym kontrolom udzielano informacji wyjaśniających na temat tych kontroli.

### 5. Niezbędne szkolenia dla organów nadzorczych w całej Unii

5.1. Komitet uważa, że na początkowym etapie (po 2021 r.) konieczne będą liczne szkolenia, wbrew zapowiedzi Komisji w jej podsumowaniu oceny skutków (C). Komisja wspomina o 76 mln EUR rocznie. Przejście do stosowania nowych procedur zawsze wymaga aktualizacji. W tym wypadku chodzi o wszystkie granice Unii i systemy krajowe. Niektóre państwa członkowskie nie posiadają jeszcze kompatybilnych systemów, więc będą musiały zdobyć się na duży wysiłek i stworzyć interfejsy umożliwiające im uczestnictwo w systemie. Aby interoperacyjność stała się faktem, usunięte muszą zostać różnice między państwami członkowskimi.

5.2. Szkolenie z korzystania z danych wysokiej jakości i z zakresu UMF będzie miało zasadnicze znaczenie. Komitet sugeruje zorganizowanie razem z CEPOL-em<sup>(17)</sup>, Fronteksem oraz Europolem ośrodka wspólnych szkoleń dla uprawnionych organów, w tym dla agencji eu-LISA, której członkowie powinni mieć wnikliwie sprawdzane kwalifikacje.

5.3. Narzędzie takie jak MID nie istnieje nigdzie indziej. W przypadku sukcesu będzie to narzędzie o wielkiej mocy. Nowa architektura będzie wymagać jak największej jakości danych. Aby spełniły się nadzieje pokładane w projekcie, wszystkie państwa członkowskie muszą uczestniczyć na tym samym poziomie, w przeciwnym wypadku luki będą jeszcze poważniejsze niż dotychczas. Wówczas zagrożone byłoby prawo do azylu i prawo do ochrony międzynarodowej (art. 18 i 19 Karty).

### 6. Finansowanie

6.1. Cała proponowana architektura opiera się na kilku założeniach: przyjęcie przez organy decyzyjne systemów EES, ETIAS, UMF, prawidłowe funkcjonowanie MID i zabezpieczenie CIR. Czy dwa organy, EIOD i agencja eu-LISA, a być może także agencja ENISA, będą dysponować wystarczającymi zasobami ludzkimi i finansowymi? Komisja proponuje współfinansowanie ze strony UE i państw członkowskich. Komitet zwraca uwagę, że zarządzanie europejskim semestrem odbywa się nadal pod znakiem polityki oszczędnościowej oraz że obecne wykorzystanie istniejących baz (SIS, VIS, Prüm, EES) należy jeszcze zoptymalizować zgodnie z wymogami prawnymi (sprawozdanie grupy ekspertów).

<sup>(16)</sup> Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych ONZ, „Artykuł 17. 1. Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cieść i dobre imię. 2. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami”.

<sup>(17)</sup> CEPOL, Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzynie Ścigania (Budapeszt, Węgry).

6.2. EKES zastanawia się nad skutkami budżetowymi brexitu, mimo że Zjednoczone Królestwo nie należy do systemu Schengen, a w bardziej ogólnym ujęciu, nad przyszłym stopniem złożoności zarządzania interoperacyjnością w krajach europejskich nienależących do SIS, lecz uczestniczących w innych systemach takich jak Eurodac.

6.3. Przewidzianym funduszem jest Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy. Uruchomienie Funduszu przewidziano na 2023 r. Komitet zastanawia się, czy okres pięciu lat wystarczy na zmniejszenie zróżnicowania w Europie i stworzenie warunków gwarantujących powodzenie projektu. Planowany budżet wynosi 424,7 mln EUR na dziewięć lat (2019–2027). Kwotę ma uiścić Unia (Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy) i państwa członkowskie. Państwa członkowskie muszą zapewnić prawidłowe funkcjonowanie istniejących systemów z nową architekturą informatyczną. Komitet uważa, że ożywienie gospodarcze powinno przyczynić się do realizacji tych inwestycji.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym: warianty podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów”**

[COM(2018) 32 final]

(2018/C 283/08)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Wniosek Komisji                   | 12.2.2018  |
| Podstawa prawna                   | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej   |
| Decyzja Prezydium                 | 19.9.2017 (w oczekiwaniu na wniosek)                   |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 3.5.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018  |
| Sesja plenarna nr                 | 535  |
| Wynik głosowania                  | 185/01/01  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyjęte przez Komisję podejście polegające na systematycznej analizie odpowiednich wariantów, które mogą pomóc rozwiązać szereg problemów odnotowanych na etapie interakcji między przepisami dotyczącymi chemikaliów, produktów i odpadów.

1.2. Wskazana jest długofalowa i aktywnie realizowana strategia, takiego rodzaju jak przyjmowana przez Komisję w tej sprawie. Proces transformacji będzie niewątpliwie długi i konieczne będą stałe zachęty posuwające go naprzód. Ponadto trzeba będzie w nim uwzględnić postępy technologiczne w dziedzinie identyfikacji i przetwarzania.

1.3. Ogólna ochrona zdrowia publicznego oraz zdrowia końcowych konsumentów produktów ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zaufania do zasad gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.4. Brak kompleksowych działań zagraża również bezpieczeństwu i higienie pracy w zakładach recyklingu, w szczególności w odniesieniu do problemu tzw. substancji odziedziczonych. W związku z tym istotne znaczenie ma dostarczanie wyczerpujących informacji związkom zawodowym.

1.5. Należy nadać priorytet pełnemu stosowaniu rozporządzenia REACH i innych już obowiązujących przepisów dotyczących chemikaliów. Obowiązujące przepisy zapobiegające pierwotnemu wprowadzaniu niebezpiecznych chemikaliów do cyklu materiałowego nadal nie są w pełni stosowane, zwłaszcza w odniesieniu do przywozu do UE produktów z krajów trzecich.

1.6. EKES wskazuje i popiera dalsze inwestycje przedsiębiorstw recyklingu w przystosowany sprzęt do sortowania oraz rozważenie ekonomicznych i technicznych środków wsparcia w tym obszarze.

1.7. EKES zdecydowanie popiera pogląd, że lepsze informacje na temat obecności, rozmieszczenia i stężenia niebezpiecznych chemikaliów w produktach i materiałach odzyskanych z odpadów mogą przyczynić się do zmniejszenia problemów napotykanym przez podmioty w łańcuchu odzyskiwania.



1.8. Identyfikacja zarówno potencjalnych źródeł wartości, jak i koniecznych działań ochronnych w odniesieniu do niebezpiecznych substancji chemicznych w strumieniu odpadów będzie pomocna w analizie kosztów i korzyści, która będzie konieczna do uzasadnienia środków ustawodawczych i działań praktycznych.

1.9. Konieczne jest usprawnienie i wzmocnienie, w razie potrzeby, wymagań dotyczących identyfikacji i śledzenia importowanych towarów, które mogą zawierać substancje wzbudzające szczególnie duże obawy (SVHC), w celu egzekwowania zakazu, w razie konieczności, jak i odpowiednich mechanizmów identyfikowalności w całym cyklu życia produktu.

1.10. Ramy prawne powinny zapewniać jednakową ochronę bez względu na to, czy produkt został wykonany z surowców pierwotnych czy materiałów odzyskiwanych.

## 2. Wprowadzenie

2.1. W swojej opinii w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>(1)</sup>,<sup>(2)</sup> EKES zasygnalizował potrzebę ułatwienia odzysku materiałów ze strumienia odpadów i zauważył, że należy zająć się szeregiem trudnień o charakterze prawnym, technicznym i finansowym. Takim utrudnieniem jest obecność niebezpiecznych substancji w materiałach odpadowych, a przedmiotowy komunikat stanowi wkład w proces określania celów polityki, wyzwań i rozwiązań służących osiągnięciu większego stopnia zamknięcia obiegu w gospodarce. W niektórych obszarach konieczne będą środki pozalegislacyjne, jednak nadrzędnym celem jest wywarcie wpływu na kształt przyszłej polityki.

## 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. W komunikacie określono szereg celów polityki i powiązanych kwestii oraz zachęcono zainteresowane strony do zajęcia stanowisk w sprawie wskazanych wyzwań, aby pomóc wytyczyć ścieżkę w kierunku rzeczywistej gospodarki o obiegu zamkniętym. Wyzwania te podzielono na cztery główne kategorie – przyjęte podejście ma charakter rozpoznawczy i nieautorytarny. Niniejsza opinia – uwzględniająca dokument roboczy służb Komisji oraz uwagi członków EKES-u i organizacji zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego – jest odpowiedzią na wniosek o przedstawienie preferowanych wariantów, które pozwolą sprostać głównym wyzwaniom. Z tego powodu główną treść opinii zamieszczono w ostatniej części, zawierającej uwagi szczegółowe.

3.2. Komisja rozpoczyna konsultacje publiczne, zachęcając do dyskusji z Parlamentem Europejskim, Radą i zainteresowanymi stronami w celu dokonania wyboru wariantów i określenia konkretnych działań na poziomie ogólnym i sektorowym na rzecz rozwoju rynków zrównoważonych surowców wtórnych. Kolejne działania będą podejmowane zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, a wszelkie konkretne wnioski przewidujące znaczące oddziaływanie będą poprzedzone ocenami skutków.

## 4. Uwagi ogólne

4.1. Przepisy Unii istotne dla omawianego tematu dotyczą chemikaliów, produktów i odpadów<sup>(3)</sup>. Słabym punktem obecnych ram prawnych jest w szczególności niezapewnienie przekazywania informacji dotyczących niebezpiecznych chemikaliów przez cały cykl materiałowy i ewentualne późniejsze cykle życia.

4.2. Coraz bardziej złożone społeczeństwo w coraz większym stopniu opiera się na wykorzystaniu chemikaliów<sup>(4)</sup>. Filarami **prawodawstwa UE dotyczącego chemikaliów** są rozporządzenie CLP<sup>(5)</sup>, rozporządzenie REACH<sup>(6)</sup> oraz rozporządzenie w sprawie TZO<sup>(7)</sup>, które uzupełniają się wzajemnie i mają zastosowanie niezależnie od sektora zastosowań.

<sup>(1)</sup> Opinia w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

<sup>(2)</sup> Pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym przyjęty przez Komisję w dniu 2 grudnia 2015 r.

<sup>(3)</sup> Definicje odpadów niebezpiecznych można znaleźć w „Wytycznych dotyczących definicji i klasyfikacji odpadów niebezpiecznych”, czerwiec 2015 r.

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie EEA nr 2/2016, s. 33–34.

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania.

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH).

<sup>(7)</sup> Rozporządzenie w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych – zob. [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international\\_conventions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm).

4.3. **Prawodawstwo dotyczące produktów** może skupiać się na aspektach bezpieczeństwa, a także zrównoważenia produktów. W dyrektywie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>(8)</sup> wprowadzono ogólne wymogi dotyczące bezpieczeństwa produktów niezwyrodniciowych przeznaczonych dla konsumentów. Istotne jest także prawodawstwo dotyczące określonych produktów, np. dyrektywa dotycząca bezpieczeństwa zabawek, rozporządzenie dotyczące opakowań żywności, dyrektywa RoHS<sup>(9)</sup> i dyrektywa dotycząca ekoprojektu. W swojej opinii<sup>(10)</sup> EKES popiera „zintegrowane podejście” do ekoprojektu, którego obecny zakres należy rozszerzyć. Takie zintegrowane podejście uwzględniałoby zarówno efektywność energetyczną i właściwości produktów, jak i efektywność i właściwości pod względem zużycia zasobów i materiałów.

4.4. Istotnych jest również kilka aktów **prawodawstwa dotyczącego odpadów**. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów była przedmiotem kilku opinii EKES-u, który konsekwentnie popiera wymóg przyjmowania przez państwa członkowskie kolejności priorytetów w postępowaniu z odpadami, zgodnie z którą pierwszym priorytetem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, kolejne to przygotowywanie do ponownego użycia, recykling lub inne metody odzysku, zaś w ostateczności stosuje się unieszkodliwianie przez spalanie lub składowanie. EKES domagał się również wprowadzenia wymogu przyjęcia przez państwa członkowskie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Ponadto wezwał do wzmocnienia przepisu nakładającego wymóg dotyczący selektywnego zbierania<sup>(11)</sup>.

4.5. Można wskazać kilka ogólnych aspektów, które powinny wyznaczać kierunek przyszłych działań:

- **Lepsze informacje** na temat obecności, rozmieszczenia i stężenia niebezpiecznych chemikaliów w produktach i materiałach odzyskanych z odpadów mogą przyczynić się do zmniejszenia problemów napotykanym przez podmioty w łańcuchu odzyskiwania oraz zwiększenia ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego.
- Konieczne jest zapobieganie **pierwotnemu wprowadzaniu** niebezpiecznych chemikaliów do cyklu materiałowego. Nadal nie stosuje się w pełni obowiązujących przepisów, które to umożliwiają.
- **Ramy prawne** powinny zapewniać jednakową ochronę bez względu na to, czy produkt został wykonany z materiałów pierwotnych czy odzyskanych.

4.6. Warto zauważyć, że trwają prace wspierające. Na przykład kwestię obecności niebezpiecznych chemikaliów w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym objęto zakresem dyrektywy RoHS, która inicjując zastępowanie niektórych substancji niebezpiecznych w tego rodzaju sprzęcie, zwiększa możliwości i opłacalność recyklingu odpadów pochodzących z takiego sprzętu. Ponadto cztery powiązane wnioski ustawodawcze<sup>(12)</sup> <sup>(13)</sup> <sup>(14)</sup> <sup>(15)</sup> są obecnie omawiane w Parlamencie Europejskim i Radzie. EKES odnotowuje niedawne porozumienie polityczne w tej sprawie<sup>(16)</sup>.

4.7. Niektóre z kwestii poruszonych w przedmiotowym komunikacie są koncepcyjnie złożone, zwłaszcza w odniesieniu do problemów wynikających z braku harmonizacji i dopasowania przepisów. EKES uważa, że bardziej konkretne kwestie dotyczące informacji i substancji odziedziczonych powinny być traktowane priorytetowo.

4.8. Niemniej jednak ze streszczenia kwestii przedstawionych w przedmiotowym komunikacie oraz szeregu różnych realizowanych lub opracowywanych inicjatyw na rzecz osiągnięcia prawdziwszej gospodarki o obiegu zamkniętym wynika jasno, że proces przejścia na tę gospodarkę, z którym wiąże się usuwanie substancji niebezpiecznych z odpadów i w trakcie ich odzysku lub recyklingu, nie zakończy się szybko. W związku z tym właściwa jest długofalowa i aktywnie realizowana strategia, takiego rodzaju jak przyjmowana przez Komisję.

<sup>(8)</sup> Dyrektywa 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

<sup>(9)</sup> Dyrektywa 2011/65/UE w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

<sup>(10)</sup> Opinia w sprawie planu prac dotyczącego ekoprojektu na lata 2016–2019 (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 97).

<sup>(11)</sup> Opinia w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

<sup>(12)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

<sup>(13)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

<sup>(14)</sup> Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów.

<sup>(15)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów.

<sup>(16)</sup> Statement by Commissioner Vella on the political agreement reached to modernise waste rules.

## 5. Uwagi szczegółowe

### *Wymóg udzielania informacji*

5.1. Celem jest zapewnienie, aby odpowiednie informacje na temat obecnych w produktach substancji potencjalnie niebezpiecznych były dostępne dla wszystkich uczestników łańcucha dostaw, a docelowo również dla podmiotów gospodarujących odpadami. Jeśli można w pierwszej kolejności ograniczyć przedstawianie się niebezpiecznych chemikaliów do cyklu gospodarczego, będzie to bez wątpienia najlepszy sposób ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Może to również umożliwić odzysk materiałów z odpadów oraz wzmocnić gospodarkę o obiegu zamkniętym.

5.2. Dostarczanie wyczerpujących informacji związkom zawodowym może odgrywać istotną rolę w ochronie zdrowia pracowników i ma zatem zasadnicze znaczenie.

5.3. Rozporządzenie REACH reguluje produkcję, wprowadzanie do obrotu i stosowanie chemikaliów w UE. Jego celem jest przede wszystkim zapewnienie wysokiego poziomu ochrony ludzi i środowiska. Stowarzyszenia konsumentów i Komisja wskazują w swoich sprawozdaniach na niedostateczne spełnienie ograniczonych obowiązków dotyczących komunikacji wzdłuż łańcucha dostaw, nałożonych przez rozporządzenie REACH.

5.4. Komisja rozpoczyna studium wykonalności na temat stosowania różnorodnych systemów informacyjnych, innowacyjnych technologii identyfikacji oraz strategii, które mogłyby umożliwić przepływ istotnych informacji w łańcuchach dostaw wyrobów oraz ich przekazywanie podmiotom zajmującym się recyklingiem. Pytanie: czy wprowadzenie obowiązkowego systemu informowania wnosi wartość dodaną i w jaki sposób powinniśmy traktować towary importowane do UE, które mogą zawierać niedozwolone substancje?

5.5. EKES uważa, że w dużym stopniu już istnieją narzędzia prawne, które mogą ograniczyć przedstawianie się substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie do cyklu materiałowego. W szczególności istotne są te przepisy, które nadają priorytet i sprzyjają zastępowaniu ich chemikaliami innymi niż niebezpieczne. EKES opowiada się za pełnym stosowaniem rozporządzenia REACH oraz jego aktualizacją wraz z rozwojem wiedzy naukowej w dziedzinie niebezpiecznych właściwości chemikaliów, w tym surowców wtórnych. Pozwoli to zapewnić bezpieczeństwo i higienę pracy pracowników oraz chronić zdrowie publicznych konsumentów końcowych, a ponadto przyczyni się do zwiększenia wiarygodności gospodarki o obiegu zamkniętym.

5.6. Jeśli chodzi o towary przywożone, już obecnie importerzy mają obowiązek identyfikowania substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie. Można położyć większy nacisk na egzekwowanie nałożonego na mocy rozporządzenia REACH obowiązku opisywania przez producentów i importerów w dokumentacji rejestracyjnej i kartach charakterystyki scenariuszy narażenia obejmujących etap, na którym substancja jest odpadem. Oprócz tego mogą być wymagane bardziej szczegółowe informacje, takie jak opis różnych scenariuszy wycofania z użycia dotyczące recyklingu, przygotowania do ponownego użycia lub unieszkodliwienia. Należy to zrobić w połączeniu z egzekwowaniem obowiązku producentów i importerów produktów w zakresie informowania przedsiębiorców w łańcuchu dostaw o obecności substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie w towarach, jak również z wymogiem wskazania rozmieszczenia substancji w produkcji.

5.7. Konieczne jest usprawnienie i wzmocnienie, w razie potrzeby, wymagań dotyczących identyfikacji i śledzenia importowanych towarów, które mogą zawierać SVHC, w celu egzekwowania zakazu, w razie konieczności, jak i odpowiednich mechanizmów identyfikowalności w całym cyklu życia produktu.

5.8. Komitet obawia się, że mogą pojawić się szczególne problemy z pełną identyfikacją tego rodzaju substancji w kontekście umów o wolnym handlu i umów o partnerstwie gospodarczym.

5.9. Ogólnie rzecz biorąc, konieczne będą dalsze inwestycje przedsiębiorstw recyklingu w przystosowany sprzęt do sortowania oraz należy rozważyć ekonomiczne i techniczne środki wsparcia w tym obszarze.

### *Odpady zawierające substancje, które nie są już dozwolone w nowych produktach*

5.10. Restrykcyjne przepisy dotyczące niebezpiecznych chemikaliów istnieją w państwach członkowskich od XIX wieku, a nowe chemikalia są poddawane rygorystycznym badaniom pod kątem zagrożeń. Jednak w wyniku stałej oceny zagrożeń okazuje się, że produkty wytworzone legalnie w przeszłości zawierają substancje stanowiące bardzo duże zagrożenie, natomiast wytworzone obecnie produkty mogą zawierać substancje, które będą w przyszłości zakazane. Na etapie przetwarzania i odzysku odpadów może to prowadzić do niebezpiecznych substancji odziedziczonych.

5.11. Celem jest ułatwienie recyklingu przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania surowców wtórnych dzięki promowaniu nietoksycznych cykli materiałowych. Ponadto, rozważając możliwe ograniczenia dotyczące chemikaliów i odstępstwa od ograniczeń, konieczne jest zwrócenie większej uwagi na ich wpływ na recykling i ponowne użycie w przyszłości.

5.12. Komisja uważa, że kwestia substancji odziedziczonych pozostaje barierą dla rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym, dlatego należy opracować konkretną metodologię podejmowania decyzji w celu wsparcia procesu podejmowania decyzji dotyczących możliwości recyklingu odpadów zawierających substancje potencjalnie niebezpieczne. Zakończenia prac w tym obszarze należy spodziewać się do połowy 2019 r. Wiąże się z tym potrzeba opracowania wytycznych, dzięki którym kwestia obecności substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie w materiałach odzyskanych będzie w większym stopniu uwzględniana na wczesnych etapach przygotowywania wniosków, co przyczyni się do lepszego zarządzania ryzykiem, a ponadto rozważana jest możliwość wdrożenia przepisów wykonawczych, które umożliwią skuteczną kontrolę nad stosowaniem obowiązującego wyłączenia substancji odzyskanych z obowiązku rejestracji w systemie REACH.

5.13. Sytuacja dotycząca substancji odziedziczonych prowadzi do pytania, czy istnieje możliwość pogodzenia koncepcji odpadów jako zasobu, który powinniśmy poddawać recyklingowi, z jednoczesnym zapewnieniem, aby z odpadów zawierających substancje stanowiące bardzo duże zagrożenie odzyskiwane były jedynie materiały bezpieczne do stosowania. Czy powinniśmy pozwolić na to, aby materiały pochodzące z recyklingu zawierały chemikalia, które nie są już dozwolone w materiałach pierwotnych? Jeśli tak, to na jakich warunkach?

5.14. Docelowo materiały z recyklingu powinny mieć właściwości i skład chemiczny jak najbardziej zbliżony do porównywalnych materiałów pierwotnych. Czynniki gospodarcze i techniczne mają duże znaczenie w ustalaniu wykonalności usuwania substancji potencjalnie niebezpiecznych i w dużym stopniu zależą od danego przypadku. Istnieją dwa warianty strategiczne, z których jeden przewiduje te same zasady dla wszystkich surowców pierwotnych i wtórnych, a drugi przewiduje określone i ograniczone w czasie odstępstwa dla surowców wtórnych.

5.15. EKES uważa, że wszelkie kryteria stosowane w tym kontekście powinny zapobiegać obecności niebezpiecznych chemikaliów w materiałach z odzysku w stężeniach przekraczających poziom dozwolony dla materiałów pierwotnych.

*Brak dopasowania przepisów określających, które odpady i chemikalia są niebezpieczne*

5.16. Kwestia jest ściśle powiązana z powyższymi uwagami na temat harmonizacji, a obydwie te kwestie są koncepcyjnie złożone. Jak stwierdzono powyżej, produkcja i stosowanie niebezpiecznych chemikaliów i produktów podlegają surowym unijnym przepisom przyjętym w celu ochrony pracowników, obywateli i środowiska. Również gospodarowanie odpadami podlega przepisom UE opracowanym w tym samym celu. Mimo to badania wskazują, że te dwa zbiory przepisów nie są jednak w pełni dopasowane<sup>(17)</sup>.

5.17. Trzeba osiągnąć bardziej spójne podejście do zasad klasyfikacji chemikaliów i odpadów. Mogłoby ono polegać na przyjęciu przepisów podobnych do dyrektywy WEEE<sup>(18)</sup> w odniesieniu do innych grup produktów lub strumieni materiałów (np. mebli lub wyrobów włókienniczych) nakładających wymóg odpowiedniej obróbki odpadów zawierających niebezpieczne substancje chemiczne, zanim zostaną one odzyskane i wykorzystane w nowych produktach. Komisja zamierza opublikować wytyczne w sprawie klasyfikacji odpadów, które pomogą podmiotom gospodarującym odpadami oraz właściwym organom w przyjęciu wspólnego podejścia do charakterystyki i klasyfikacji odpadów. Ponadto kontynuowana będzie wymiana najlepszych praktyk w zakresie metod badań. Zainteresowane strony są proszone o rozważenie, czy konieczne jest dopasowanie zasad klasyfikacji pod względem zagrożeń, tak aby odpady były uznawane za niebezpieczne zgodnie z tymi samymi zasadami co produkty.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(17)</sup> Zob. np. *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances* („Zadbanie o czystość: w jaki sposób chronić gospodarkę o obiegu zamkniętym przed substancjami niebezpiecznymi”). Europejskie Biuro Ochrony Środowiska.

<sup>(18)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia dotycząca tworzyw sztucznych w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym«”**

[COM(2018) 28 final]

**oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków uchylającej dyrektywę 2000/59/WE i zmieniającej dyrektywę 2009/16/WE oraz dyrektywę 2010/65/UE**

[COM(2018) 33 final – 2018/0012 (COD)]

(2018/C 283/09)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację             | Parlament Europejski, 5.2.2018<br>Rada, 9.2.2018<br>Komisja Europejska, 12.2.2018 |
| Podstawa prawna                   | Art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej            |
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 19.9.2017   |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                            |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 3.5.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 535   |
| Wynik głosowania                  | 193/00/01   |
| (za / przeciw / wstrzymało się)   |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES od początku popierał politykę Komisji dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym, jednak uważa, że należy ją realizować w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w drodze prognoz, z udziałem szkół wyższych i różnych ośrodków kształcenia.

1.1.1. Nie można również zapominać o efektywnych środkach w dziedzinie kształcenia i szkolenia, zachętach w zakresie projektowania i zachętach behawioralnych, wspólnych normach techniczno-prawnych wysokiej jakości, atrakcyjnych i nagradzających systemach – również podatkowych i finansowych – systematycznym i międzysektorowym podejściu oraz inteligentnym i powszechnym zastosowaniu aplikacji cyfrowych.

1.2. Poszanowanie i ochrona dóbr istniejących w dynamicznej równowadze biosfery nie rodzą się spontanicznie, lecz wynikają z wrażliwości opartej na kulturze i na świadomości, że świat nie został stworzony w celu eksploatacji i destrukcji dla korzyści gospodarczych, lecz w celu inteligentnego wykorzystania, poprawienia i zachowania „w ramach genezy uniwersalnego antropomorfizmu”<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Benedetto Croce; w historii wszystkiego, co ma postać ludzką, we wszechświecie.



1.3. Nowe odkrycia takie jak włókna polimerowe ułatwiły pracę i zwiększyły dobrostan człowieka, lecz należy nimi zarządzać w ich cyklu życia, aby nie wpływały negatywnie na procesy przyrodnicze.

1.3.1. Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma rozwój kultury ekoprojektowania włókien polimerowych w celu ułatwienia – po pierwszym użyciu – kolejnych zastosowań wtórnych włókien polimerowych.

1.3.2. Konieczna jest rewolucja kulturalna w zakresie zachowań i struktur produkcji, dystrybucji i konsumpcji w celu przekształcenia odpadów w cenne zasoby, które zostaną optymalnie wykorzystane, przy czym nie należy zapominać o społeczeństwie obywatelskim ani o wszystkich rodzajach i poziomach szkół.

1.3.3. Zdaniem EKES-u zwłaszcza w sektorze opakowań, który jest obecnie bardzo rozpowszechniony, trzeba ze względów finansowych i higienicznych opracować strategię branżową mającą na celu ponowne wykorzystanie – z udziałem przedsiębiorstw, które mają doświadczenie w procesach recyklingu. Niezbędne jest harmonizowanie i programowanie kompetencji na wczesnych i późnych etapach procesu.

1.3.4. Krajowe organy normalizacyjne w ścisłej współpracy z instytucjami europejskimi i międzynarodowymi powinny zintensyfikować procesy uznawania surowców wtórnych za pomocą etykiety w celu zwiększenia poczucia pewności konsumentów co do nowych produktów w drodze europejskiej harmonizacji.

1.3.5. Zdaniem EKES-u istotną rolę powinny odgrywać badania i innowacje, zwłaszcza wspólna inicjatywa technologiczna – instytucjonalne partnerstwo publiczno-prywatne w ramach programu „Horyzont 2020” – która ma na celu rozwinięcie bioproduktów<sup>(2)</sup>, i inne inicjatywy na rzecz zrównoważoności o obiegu zamkniętym w następnym 9PR.

1.3.6. Należy dać pierwszeństwo procesowi zastosowania oznakowań cyfrowych różnych rodzajów tworzyw sztucznych w celu umożliwienia identyfikacji, oddzielenia i ewentualnej eliminacji zgodnie ze wspólną metodologią. Surowce wtórne powinny być szczególnie pozbawione takich substancji toksycznych, które występują w surowcach nieprzeznaczonych do kontaktu z żywnością i do zastosowania w zabawkach dla dzieci.

1.4. EKES uważa, że na podstawie analizy chemicznej związanej z REACH należy interweniować w celu ograniczenia zanieczyszczenia mikrodrobinami plastiku, które stanowią jedno z głównych zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzkiego.

1.5. EKES popiera stanowczo propozycje KE mające na celu wyposażenie portów w urządzenia do odbioru odpadów i zobowiązanie podmiotów odpowiedzialnych za statki do przestrzegania procedur odprowadzania odpadów.

1.5.1. Zdaniem EKES-u należałoby zastosować podobną politykę w dziedzinie gospodarowania rzekami, które są w dużej mierze zbiornikiem zanieczyszczeń morskich.

1.5.2. EKES uważa, że stowarzyszenia rybaków i partnerzy społeczni powinni zostać włączeni zarówno za pomocą kultury, jak i finansowania krajowego lub unijnego w oczyszczanie wód z odpadów polimerowych i że należy organizować kampanie uświadamiające na temat odpadów rzecznych i morskich. Poza tym dzięki odpowiednim szkoleniom mogliby włączyć się w części sektora znajdującej się w porcie lub wzdłuż rzek do początkowych etapów recyklingu, zwłaszcza podczas przerw w połowach mających na celu ochronę ryb młodych lub tarlaków.

1.6. Zdaniem EKES-u powstawanie i rozwój nowej uzupełniającej działalności, która jest wynikiem gospodarki o obiegu zamkniętym, wymagają przeglądu obecnego prawodawstwa dotyczącego odpadów, wypływającego z dyrektywy 2008/98/WE, która obarcza odpowiedzialnością właściciela odpadów, często nie zapewniając narzędzi umożliwiających ich ponowne wykorzystanie.

---

<sup>(2)</sup> Inicjatywa na rzecz bioprzemysłu to partnerstwo publiczno-prywatne między Komisją a Konsorcjum Bioprzemysłu (Konsorcjum BIC). Konsorcjum zrzesza obecnie ponad 60 dużych i małych przedsiębiorstw, a także klastrów i organizacji sektora technologii, przemysłu, rolnictwa i leśnictwa, które zobowiązały się do inwestowania w badania, rozwój i demonstrację biotechnologii w oparciu o współpracę w ramach PPP. Przewidziane są inwestycje w wysokości 3,8 mld EUR w innowacje oparte na biotechnologii w okresie programowania 2014–2020 (program „Horyzont 2020”) – 1 mld EUR z funduszy UE i 2,8 mld EUR z inwestycji prywatnych.

1.7. EKES uważa, że ekoprojekt<sup>(3)</sup>, dotychczas stosowany w celu oszczędzania energii, powinien zostać wykorzystany na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności tworzyw sztucznych.

1.8. Zdaniem EKES-u konieczne są odpowiednie porozumienia regionalne w sprawie zanieczyszczenia morza, a także objęcie nimi strategii politycznych dotyczących sąsiedztwa oraz porozumień dotyczących Euromedu i Morza Bałtyckiego.

1.9. Należy wspierać dobrowolne porozumienia sektorowe i międzysektorowe przemysłu i administracji publicznej na szczeblu terytorialnym oraz do nich zachęcać, sprzyjając certyfikacji przedsiębiorstw (EMAS, społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw) i tzw. statków ekologicznych<sup>(4)</sup>.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Tworzywa sztuczne, rozumiane jako ogólne określenie grupy materiałów polimerowych, są istotnym surowcem występującym powszechnie w naszej gospodarce i życiu codziennym. Przyczyniają się do wspierania trwałego i konkurencyjnego wzrostu gospodarczego, trwałego zatrudnienia oraz wielu innowacji technologicznych i projektowych.

2.2. Odkrycie tworzyw sztucznych, od monomerów po polimery, nastąpiło w połowie lat 50. dzięki dwóm naukowcom, Nattie i Zieglerowi. W 1953 r. niemieckiemu chemikowi Karlowi Zieglerowi udało się uzyskać pewien rodzaj tworzywa sztucznego z ropy, polietylen, którego cząsteczka jest polimerem<sup>(5)</sup>. Włoski chemik Giulio Natta uzyskał inny polimer: polipropylen, opatentowany pod nazwą Moplen. Odkrycie to przyczyniło się w dużej mierze do kryzysu przemysłu wydobywczego, który na przestrzeni dziejów człowieka dostarczał surowców<sup>(6)</sup> do produkcji przedmiotów codziennego użytku oraz przedmiotów służących do pracy.

2.3. Tworzywo sztuczne jest produktem ropy naftowej. Dwa kilogramy ropy naftowej dają średnio kilogram tworzywa sztucznego.

2.3.1. Dzięki tym nowym materiałom<sup>(7)</sup> stworzono bardziej różnorodne przedmioty, które nie rdzewieją, są lekkie i się nie łamią. W 1973 r. wyprodukowano pierwszą butelkę z PET<sup>(8)</sup>.

2.4. EKES miał okazję podkreślić<sup>(9)</sup>, że „przeistawienie się na europejską gospodarkę o obiegu zamkniętym może stworzyć obiecujące perspektywy, jeżeli chodzi o realizację celów strategii »Europa 2020«”.

2.5. Komitet uważa w rzeczywistości, że z przejściem na europejską gospodarkę o obiegu zamkniętym mogą wiązać się obiecujące perspektywy dla konkurencyjności systemowej UE, „jeżeli zostanie ona oparta na wspólnej europejskiej wizji strategicznej oraz aktywnym udziale świata pracy, rządów, pracodawców, pracowników, konsumentów, a także organów ustawodawczych i regulacyjnych różnych szczebli”<sup>(10)</sup>.

2.6. EKES przypomina uruchomienie pakietu<sup>(11)</sup> z 2014 r. – który został następnie wycofany – oraz pakietu z grudnia 2015 r. wraz z przyjęciem planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, w którym tworzywo sztuczne zostało uznane za priorytet.

2.7. Zdaniem EKES-u „Zmianę sposobu postępowania można najlepiej osiągnąć poprzez jasne sygnały cenowe, tj. oferując konsumentom wygodę i konkurencyjne ceny [...]. Na początku cel ten można osiągnąć poprzez programy rozszerzonej odpowiedzialności producenta i/lub proekologiczne opodatkowanie”<sup>(12)</sup>.

2.8. W 2016 r. obroty europejskiego przemysłu tworzyw sztucznych wyniosły nieomal 350 mld EUR. Obejmował on ok. 62 tys. przedsiębiorstw, ponad 1,5 mln pracowników oraz produkcję 60 mln ton<sup>(13)</sup>.

2.9. Współcześnie tworzywa sztuczne są obecne w prawie każdym aspekcie życia codziennego: transporcie, budownictwie, telekomunikacji, dobrach szybko zbywalnych, żywności i opiece zdrowotnej.

<sup>(3)</sup> Dyrektywa 2005/32/WE i kolejne zmiany.

<sup>(4)</sup> Por. art. 8 ust. 5 COM(2008) 33.

<sup>(5)</sup> Wraz z Giuliem Nattą Ziegler odkrył syntezę stereospecyficzną polipropylenu przy użyciu katalizatorów zawierających tytan. Tego rodzaju katalizatory są powszechnie nazywane katalizatorami Zieglera-Natty. W 1963 r. zdobyli oni Nagrodę Nobla w dziedzinie chemii.

<sup>(6)</sup> Cynk, blenda cynkowa, zgorzelina walcownicza, baryt, bakelit.

<sup>(7)</sup> PE (polietylen), PP (polipropylen), PS (polistyren), PET (politereftalan etylenu) i PCV (polichlorek winylu).

<sup>(8)</sup> Opatentowana przez amerykańskiego inżyniera N. Conversa Wyetha.

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 91).

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 91).

<sup>(11)</sup> Zob. SWD(2014) 208 i SWD(2015) 259 final.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 91).

<sup>(13)</sup> Zob. sprawozdanie w sprawie doskonałości sektora tworzyw sztucznych dla żywienia przemysłu Włoch i Europy, 2017 r. – <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>.

2.10. Na ok. 80 % producentów tworzyw sztucznych w UE składają się MŚP, które mają mniej niż dwudziestu pracowników, a na 20 % – średnie i duże przedsiębiorstwa<sup>(14)</sup>.

2.11. Co roku Europejczycy generują 25 mln tak zwanych odpadów plastikowych. Recyklingowi poddaje się mniej niż 30 % z nich<sup>(15)</sup>.

2.12. Według ostatniego badania przeprowadzonego w skali europejskiej (przypis 15) zastępowanie tworzyw sztucznych innymi materiałami w ich głównych zastosowaniach zwiększyłoby wagę opakowań niemal czterokrotnie w porównaniu z opakowaniami plastikowymi. Oznaczałoby to 60-procentowy wzrost ilości produkowanych odpadów, a także roczny wzrost zużycia energii o 57 % w całym cyklu życia.

2.12.1. Z drugiej strony 95 % wartości opakowania ulega utracie po jednym użyciu. Z 78 mln ton dopuszczonych do obrotu 72 % nie ulega odzyskowi. Z tego 40 % jest składowanych, a 32 % umyka systemom legalnego gromadzenia odpadów.

2.13. Dlatego też konieczne jest rozwinięcie ekoprojektowania tworzyw sztucznych, tak by bardziej nadawały się one do recyklingu, i tym samym zwiększenie popytu na tworzywa sztuczne pochodzące z recyklingu w różnych sektorach przemysłu oraz łańcuchach dystrybucji, wśród konsumentów i obywateli europejskich.

2.13.1. Istotne jest pogłębienie dialogu z przemysłem recyklingowym w celu zrozumienia jego procesów produkcji, wymogów i technologii.

2.14. Tworzywa sztuczne pochodzące z recyklingu powinny zostać poddane przekształceniu i modernizacji w drodze procesu normalizacji i certyfikacji w oparciu o etykietowanie.

2.15. W gospodarce o obiegu zamkniętym tworzywa sztuczne muszą być uznawane za drogie wspólne dziedzictwo materialne, gdyż są niezbędne do zrównoważonego i konkurencyjnego rozwoju gospodarczego służącego obywatelom, zdrowiu i środowisku, pod warunkiem że przedmioty składające się z takiego materiału nie będą już uważane za odpady nadające się do wyeliminowania, lecz za przedmioty do odzysku.

### 3. Morze i tworzywa sztuczne

3.1. 70 % powierzchni planety składa się z mórz i oceanów. Wody morskie stanowią 97 % zasobów wodnych. Oceany są naszymi największymi sprzymierzeńcami w przeciwdziałaniu zmianie klimatu i zostały ujęte w porozumieniu paryskim wraz ze specjalnym sprawozdaniem IPCC poświęconym oceanom.

3.2. Odpady morskie, a przede wszystkim tworzywa sztuczne i mikrodrobiny plastiku, stanowią kolejne poważne zagrożenie dla oceanów, w związku z czym budzą obawy na całym świecie, dotykając wszystkie oceany. Co roku miliony ton odpadów wyrzucane są do oceanów na całym świecie, co nasstręcza problemów środowiskowych, gospodarczych, estetycznych i zdrowotnych. Odpady morskie mogą wywoływać poważne szkody gospodarcze takie jak straty dla społeczności przybrzeżnych, ograniczenia w turystyce, komplikacje dla transportu morskiego i rybołówstwa.

3.3. Potencjalny koszt czystości wybrzeży i plaż w całej UE został oszacowany na około 630 mln EUR rocznie.

3.4. Ze względu na akumulację i rozpowszechnienie odpadów morskich, a przede wszystkim na szybki wzrost ich ilości stanowią one poważne zagrożenie dla zdrowia oceanów na świecie. W związku z tym niezbędne są wyważone i skuteczne środki gospodarki o obiegu zamkniętym na szczeblu międzynarodowym i europejskim, a także cele dotyczące ograniczenia odpadów morskich UE o 30 % do 2025 r. i o 50 % do 2030 r.

3.4.1. By osiągnąć te cele, trzeba przede wszystkim zmienić istniejące przepisy, które przypisują własność odpadów podmiotom je zbierającym, zniechęcając do ich zbierania.

3.4.2. Trzeba się zastanowić nad odpowiednimi zachętami dla tych podmiotów (szczególnie rybaków), które mogą podjąć współpracę na rzecz zapewnienia czystości mórz i rzek, również dzięki stosownemu wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

<sup>(14)</sup> Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE 2015* („Doskonałość sektora tworzyw sztucznych w UE, 2015 r.”).

<sup>(15)</sup> KE, komunikat prasowy z 16 stycznia 2018 r.

3.5. W dniu 18 grudnia 2017 r. Rada przyjęła konkluzje dotyczące eko-innowacji i podkreśliła ponadto „potrzebę spójności między politykami wspierania innowacji oraz innymi politykami, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony zdrowia ludzkiego, środowiska i przejścia do gospodarki o obiegu zamkniętym”<sup>(16)</sup>.

3.6. PE przyjął różne dokumenty w tej kwestii: od rezolucji z 9 lipca 2015 r. „Oszczędne gospodarowanie zasobami: ku gospodarce o obiegu zamkniętym” po rezolucję przyjętą w lutym 2017 r. w sprawie pakietu dotyczącego odpadów i rezolucję z 18 grudnia 2017 r. w sprawie międzynarodowego zarządzania oceanami.

3.7. Działania na rzecz czystości Morza Śródziemnego mogłyby opierać się na synergii z programem PRIMA, który przewiduje środki ekologiczne mające na celu ochronę środowiska<sup>(17)</sup>.

#### 4. Wnioski Komisji

4.1. Celem strategii zaproponowanej przez KE jest ochrona środowiska przed zanieczyszczeniem tworzywami sztucznymi i promowanie wzrostu i innowacji, przy jednoczesnym dążeniu do przekształcenia paradygmatu linearnego produkcja–dystrybucja–konsumpcja–zachowanie, stanowiącego wyzwanie z punktu widzenia gospodarki, w model o obiegu zamkniętym, który sam się napędza dzięki wydajnemu wykorzystaniu zasobów opartemu na uznaniu odpadów za **zasoby nadające się do odnowienia**.

4.2. Ponowne wykorzystywanie, recykling i odzysk stałyby się kluczowymi hasłami, wokół których należałoby rozwinąć nowy paradygmat w celu wsparcia nowych projektów, zrównoważoności, innowacji i konkurencyjności na całym rynku wewnętrznym i międzynarodowym.

Proponowana strategia przewiduje czterdzieści działań, piętnaście zaleceń adresowanych do władz krajowych i regionalnych oraz osiem zaleceń skierowanych do przemysłu.

4.3. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wprowadza nowe przepisy w celu rozwiązania problemu odpadów morskich, wskazując środki zmierzające do zagwarantowania, że odpady wytwarzane na statkach lub zebrane na morzu nie pozostaną w morzu, lecz zostaną sprowadzone na ląd i odpowiednio przetworzone. Obejmuje on także środki na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla portów, jednostek pływających oraz właściwych organów.

#### 5. Uwagi ogólne i zalecenia

5.1. Zdaniem Komitetu skuteczna strategia na rzecz tworzyw sztucznych nie może pomijać efektywnych środków w dziedzinie kształcenia i szkolenia, zachęt w zakresie projektowania i zachęt behawioralnych, wspólnych techniczno-prawnych norm jakości, atrakcyjnych i nagradzających systemów – również podatkowych i finansowych – systematycznego i międzysektorowego podejścia, inteligentnego i powszechnego zastosowania aplikacji cyfrowych, rozpowszechnionych i opartych na udziale prognoz mających na celu wsparcie tego procesu za pomocą prawdziwej **europejskiej kultury obiegu zamkniętego tworzyw sztucznych opartej na analizie całego cyklu życia produktów**.

5.2. Zanieczyszczenie mikrodrobinami plastiku jest jednym z głównych zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzkiego. Substancje te są często stosowane w detergentach, kosmetykach, meblach i farbach. **Zdaniem EKES-u zanieczyszczeniu temu trzeba stawić czoła u źródła za pomocą działań realizowanych na szczeblu UE w ramach REACH.**

5.3. **W UE ok. 40% tworzyw sztucznych jest jednorazowego użytku i stanowi najważniejszą przyczynę zanieczyszczenia – wprowadzenie minimalnej opłaty za plastikowe torebki ogromnie zmniejszyłoby ich zużycie. EKES zaleca rozszerzenie tego środka na wszystkie rodzaje tworzyw sztucznych jednorazowego użytku.**

5.4. EKES uważa, że pierwszoplanowe znaczenie ma oznakowanie cyfrowe różnych rodzajów tworzyw sztucznych w celu wskazania, selekcji i ewentualnego wykluczenia szkodliwych elementów. Tworzywa sztuczne zawierają często substancje toksyczne, których zakazuje się stosować w materiałach przeznaczonych do kontaktu z żywnością i zabawkami. Recykling tworzyw sztucznych może prowadzić do zastosowania tych substancji w nowych produktach. Dlatego też konieczne jest zagwarantowanie i poświadczenie, że wtórne tworzywa sztuczne nie zawierają substancji toksycznych.

5.5. Przepisy krajowe różnią się między sobą pod względem ilości i pozwoleń. Stosowne byłyby jednolite **zharmonizowane** i bardziej rygorystyczne **przepisy**, które przyniosłyby korzyści konsumentom.

<sup>(16)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/pl/pdf>, konkluzje Rady z 18 grudnia 2017 r. *Eko-innowacje: umożliwienie przejścia do gospodarki o obiegu zamkniętym*.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 662 final i opinia EKES-u (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 80).

- 5.6. Zdaniem EKES-u należałoby rozwinąć działania zapewniające położenie nacisku na:
- wspólne metody sprawozdawcze,
  - cyfryzację produktów, procesów i komponentów za pomocą oznakowania cyfrowego różnych rodzajów tworzyw sztucznych,
  - doskonałą infrastrukturę służącą do zbierania i rozdzielania odpadów, wyposażoną w czynniki optyczne,
  - normy i certyfikację dotyczące produktów, procesów i instalacji,
  - profesjonalizację i monitorowanie recyklingu,
  - systemy nagradzania rozszerzonej odpowiedzialności producenta i konsumenta,
  - uruchomienie działania pilotażowego UE dotyczącego organizacji, tworzenia i konkurencyjnego rozwijania prawdziwego europejskiego rynku wysokiej jakości wtórnych tworzyw sztucznych za pomocą promowania zielonych zamówień publicznych.
- 5.7. Selektywne zbieranie, a zwłaszcza recykling PET<sup>(18)</sup> mogą przynieść w UE korzyści gospodarcze dzięki nowej działalności produkcyjnej i nowemu zatrudnieniu.
- 5.8. Dotychczas dawano pierwszeństwo recyklingowi organicznemu za pomocą kompostowania<sup>(19)</sup>, składowaniu, odzyskowi energii w drodze spalania<sup>(20)</sup>, zwłaszcza w dziedzinie przemysłu hutniczego i cementowego, z wykorzystaniem odpowiednich filtrów gazów odlotowych.
- 5.9. Coraz istotniejszy staje się recykling tworzyw sztucznych w nowe przedmioty, albo tego samego rodzaju (butelka – butelka), albo innego rodzaju (tworzywo sztuczne – tkanina). Wymaga to jednak systemu zachęt dla konsumentów<sup>(21)</sup> oraz możliwości identyfikacji za pomocą czynników cyfrowych w punktach zbierania odpadów.
- 5.10. Politereftalan etylenu może być wykorzystywany jako włókno do produkcji tkanin letnich i zimowych, kombinezonów ochronnych, mundurów wojskowych, wzmocnień do opon, rur, przenośników transportowych, laminatów do opakowań i materiałów drukowanych.
- 5.11. Dzięki zdecydowanej normalizacji techniczno-prawnej i certyfikacji, również po recyklingu – jeżeli proces jest zakończony prawidłowo i objęty certyfikacją<sup>(22)</sup>, politereftalan etylenu pozostaje chemicznie obojętny i tym samym nadaje się do zastosowań prowadzących do bezpiecznego kontaktu z żywnością<sup>(23)</sup>.
- 5.12. Co się **tyczy odpadów morskich**, EKES popiera koordynację dyrektywy z Międzynarodową konwencją o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (MARPOL) i uważa, że zajęcie się kwestią odpadów pochodzących ze statków rybackich i rekreacyjnych jednostek pływających może rozwiązać problem zanieczyszczenia mórz, pod warunkiem że przewidziane zostaną stosowne wyłączenia dla małych jednostek pływających i portów o małym natężeniu ruchu.
- 5.13. Z punktu widzenia organizacji zbierania odpadów na morzu wskazane byłoby włączenie za pomocą Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) organizacji rybaków, które dzięki odpowiednim szkoleniom mogłyby uzupełnić nie zawsze pewne dochody z rybołówstwa, angażując się w zbieranie odpadów i łańcuch recyklingu.

<sup>(18)</sup> PET – politereftalan etylenu, skład (C<sub>10</sub>H<sub>8</sub>O<sub>4</sub>)<sub>n</sub>; jest pochodną ropy naftowej (C<sub>9</sub>H<sub>18</sub>) i żywicą poliamidową zdatną do kontaktu z żywnością.

<sup>(19)</sup> **Kompost** to wynik procesu rozkładu i humifikacji pozostałości substancji organicznych.

<sup>(20)</sup> RDF – **paliwo stałe odpadowe**. Podczas spalania zerwanie wiązań chemicznych między atomami H i C tworzyw sztucznych prowadzi do powstania dużej ilości ciepła.

<sup>(21)</sup> Na przykład obowiązkowa kaucja w Niemczech lub obowiązek odebrania pustych pojemników przez sprzedawców w Szwajcarii.

<sup>(22)</sup> Zapobieżenie wytwarzaniu aldehydu octowego poprzez optymalizację temperatury topnienia i czasu przebywania. Wykluczenie dekontaminacji.

<sup>(23)</sup> Zgodnie z przepisami niektórych państw pojemniki przeznaczone na żywność nie mogą zawierać więcej niż 50 % wtórnych tworzyw sztucznych. Tworzywa te nie mogą również stykać się z żywnością, w związku z czym tworzywa sztuczne pochodzące z recyklingu muszą być łączone z pierwotnym tworzywem sztucznym w części przylegającej do żywności.



5.14. To samo dotyczy czystości rzek, do zapewnienia której można by – zmieniając obowiązujące prawodawstwo<sup>(24)</sup> – wykorzystać spółdzielnie pracy.

5.15. EKES uważa, że priorytetowe znaczenie ma zawarcie porozumień regionalnych w sprawie zanieczyszczenia morskiego, zwłaszcza na obszarach morskich i rzecznych.

## 6. Uwagi szczegółowe

6.1. **Od politereftalanu etylenu do przędzy.** Recykling politereftalanu etylenu opiera się na innowacyjnym, niezanieczyszczającym procesie mechanicznym i chemicznym, który zachowuje czystość włókna, zmniejszając zużycie wody i energii oraz ograniczając emisje CO<sub>2</sub> o około 30 %.

6.1.1. Pierwszym krokiem jest odzyskanie surowca dzięki selektywnemu zbieraniu. Po etapie mielenia, czyszczenia, rozdrabniania, wyłaczania, suszenia i granulacji politereftalan etylenu przetwarzany jest w nowy polimer w drodze niezanieczyszczającego procesu, w którym wykorzystuje się głównie wahania temperatury. Na koniec stopiony polimer, który uzyskano, zostaje przesłany do wyłaczarki. Jest następnie cięty na pożądaną długość w szerokiej gamie przędzy syntetycznej z wysokiej jakości poliestru o wysokiej wydajności.

6.2. Przetwarzanie PET<sup>(25)</sup> (politereftalanu etylenu) w tkaninę opiera się na innowacji, poszanowaniu środowiska i jakości: od metod produkcji po projekt.

6.2.1. Dane techniczne<sup>(26)</sup>:

- 2 kg ropy naftowej (C<sub>9</sub>H<sub>18</sub>) dają 1 kg PET ((C<sub>10</sub>H<sub>8</sub>O<sub>4</sub>)<sub>N</sub>),
- 1,5-litrowa butelka waży 38 gramów,
- 0,5-litrowa butelka waży 25 gramów,
- do produkcji jednego polara (330 gr/m<sup>2</sup>) potrzebnych jest 27 1,5-litrowych butelek,
- 27 butelek równoważnych jest 1026 gramom PET, czyli około 2052 gramom ropy naftowej,
- obniżenie emisji CO<sub>2</sub> dla 2052 gramów ropy naftowej (24,2136 kWh)<sup>(27)</sup> wynosi **6,39239 kg/CO<sub>2</sub>**.

6.2.2. Kolejnym przykładem jest to, że 53 900 1,5-litrowych butelek plastikowych pochodzących z recyklingu może zostać przetworzonych w doskonały poliester konieczny do wytworzenia 7000 plecaków, co prowadzi do oszczędności CO<sub>2</sub> rzędu 3,34 t<sup>(28)</sup>.

## 7. Kwestie wymagające rozważenia

7.1. Zobowiązania na szczeblu krajowym:

- kształcenie, począwszy od szkoły, w dziedzinie selektywnej zbiórki odpadów (w tym tworzyw sztucznych!), zwłaszcza na poziomie gospodarstwa domowego,
- tworzenie spółdzielni lub konsorcjów, które we współpracy z gminami i przedsiębiorstwami zbierają tworzywa sztuczne i przekazują je do stosownych punktów w celu przetwarzania oraz uzyskania certyfikacji „wtórne tworzywo sztuczne”,
- dostosowanie przepisów obowiązujących w zakresie odpadów do potrzeb związanych ze zbieraniem tworzyw sztucznych.

<sup>(24)</sup> Szacuje się, że obecnie z rzek do oceanów trafia co roku od 1,15 do 2,41 mln ton odpadów z tworzyw sztucznych, a ponad 74 % wycieków ma miejsce w okresie między majem a październikiem. 20 najbardziej zanieczyszczających rzek na świecie, znajdujących się głównie w Azji, jest odpowiedzialnych za 67 % z wszystkich ton odpadów z tworzyw sztucznych dostających się do mórz i oceanów.

<sup>(25)</sup> Poliester produkowany jest z PET i jest dostępny zarówno w formie włókien odcinkowych, jak i przędzy gładkiej lub teksturowanej oraz mikrowłókien.

<sup>(26)</sup> Źródło: Pielleitalia S.r.l Grassobbio Bergamo.

<sup>(27)</sup> Źródło: Wspólne Centrum Badawcze Ispra. Współczynnik konwersji ropy naftowej:

- 11,8 MWh/t
- 0,264 tCO<sub>2</sub>/MWh

<sup>(28)</sup> Zob. przypis 28 dotyczący Wspólnego Centrum Badawczego Ispra.

7.2. EKES popiera dialog między stronami służący utworzeniu funduszu na rzecz inwestowania w technologie recyklingu tworzyw sztucznych oraz stworzeniu europejskiego rynku wysokiej jakości wtórnych tworzyw sztucznych.

7.3. Za pomocą programu „Horyzont 2020” i **nowego 9PR** Komitet wspiera – w tym poprzez badania nad bakteriami <sup>(29)</sup> – wspólne inicjatywy technologiczne (WIT), a konkretnie instytucjonalne partnerstwo publiczno-prywatne (jedne z siedmiu WIT) na rzecz bioprzemysłu.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(29)</sup> Instytut Technologii w Kioto i Uniwersytet Keio, wraz z innymi japońskimi instytutami badawczymi, wyodrębniły gatunek bakterii zwany *Ideonella sakaiensis*, które zdolne są „pożerać” tworzywa sztuczne i wykorzystywać je jako źródło przetrwania i wzrostu dzięki chemicznemu oddziaływaniu jedynie dwóch enzymów. Zob. [science.sciencemag.org/content/351/6278/1196](https://science.sciencemag.org/content/351/6278/1196) — Yoshida et al. Prof. John McGeehan, biolog z Uniwersytetu w Portsmouth i jego współpracownicy przypadkowo stworzyli obdarzoną supermocą wersję „plastikożernego” enzymu. Ich prace zostały opublikowane w dzienniku „Proceedings of the National Academy of Sciences”, 2018.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego****„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności«”**

[COM(2017) 713 final]

(2018/C 283/10)

Sprawozdawczyni: **Jarmila DUBRAVSKÁ**Współsprawozdawca: **John BRYAN**

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Komisja Europejska, 18.1.2018                          |
| Podstawa prawna                                 | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej   |
| Decyzja Prezydium                               | 5.12.2017  |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 3.5.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 23.5.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 535  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 195/7/18   |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie przyszłości rolnictwa i produkcji żywności i jest zdania, że silna i odpowiednio finansowana wspólna polityka rolna (WPR) ma podstawowe znaczenie dla zrównoważonego i rentownego rolnictwa w UE.

1.2. Przyszła WPR musi zrealizować pierwotne cele wytyczone w traktacie rzymskim, lecz również nowe cele dotyczące środowiska, zmiany klimatu i różnorodności biologicznej, a jednocześnie zapewnić utrzymanie, konkurencyjność i rentowność europejskiego modelu rolnictwa, aby sprostać potrzebom obywateli europejskich. Nowa WPR musi również uwzględnić założenia związane z celami zrównoważonego rozwoju ONZ i COP21 i umożliwić ich realizację.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje kierunek reform i nowe propozycje dotyczące pomocniczości i nowego modelu realizacji oraz podkreśla potrzebę wdrożenia ich z poszanowaniem wspólnej polityki i jednolitego rynku oraz w zgodzie ze zobowiązaniami dotyczącymi uproszczenia. Jednak uważa, że komunikat powinien być bardziej konkretny. Oczekiwał, że w przyszłych wnioskach ustawodawczych Komisja uwzględni przedstawioną w niniejszej opinii perspektywę społeczeństwa obywatelskiego. Harmonogram przyjęcia opinii EKES-u i wniosków ustawodawczych KE był zbyt napięty.

1.4. Komitet popiera dwufilarową strukturę WPR: pierwszy filar obejmujący płatności bezpośrednie, które należy na nowo ukierunkować, niezbędne do zapewnienia godziwego dochodu dla rolników i zachęty do dostarczania dóbr publicznych, a drugi – wspierający obszary wiejskie i zwalczający wyludnienie zgodnie z deklaracją Cork 2.0. EKES sprzeciwia się współfinansowaniu pierwszego filaru. Wzywa do ustanowienia rozsądnego pułapu współfinansowania drugiego filaru dla wszystkich państw członkowskich. Komitet nie ma wątpliwości, że płatności bezpośrednie powinny być przeznaczane wyłącznie dla rolników czynnych zawodowo w oparciu o obiektywne kryteria dotyczące działalności rolnej i dostarczania dóbr publicznych.

1.5. EKES popiera silną i odpowiednio finansowaną WPR oraz zwiększenie budżetu UE do 1,3 % DNB w odpowiedzi na wzrost gospodarki UE. Należy zapewnić odpowiednie finansowanie WPR w celu zaradzenia niskim dochodom gospodarstw rolnych rolników i pracowników rolnych, inflacji i brakowi środków wynikającemu z brexitu, a także spełnienia dodatkowych wymogów środowiskowych i klimatycznych oraz zapewnienia niezbędnego zbliżenia płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi z uwzględnieniem ich różnych uwarunkowań.

1.6. Komitet sądzi, że WPR musi wspierać małe i duże gospodarstwa, młodych i starszych ludzi, nowych i działających już rolników, rolników indywidualnych i ich pracowników, kobiety oraz mężczyzn, tak aby życie na wsi było opłacalne dla rolników aktywnych zawodowo prowadzących działalność produkcyjną, dostarczających dobra publiczne, dbających o środowisko i mających wpływ na zatrudnienie.

1.7. Choć EKES przyjmuje z zadowoleniem nowe propozycje w sprawie pomocniczości i powierzenia państwom członkowskim większej odpowiedzialności, nie ma wątpliwości, że należy utrzymać silną WPR i nie dopuścić do renacjonalizacji zagrażającej jednolitemu rynkowi. Pomocniczość powinna mieć zastosowanie wyłącznie do planów państwa członkowskiego dotyczących wdrażania celów WPR, jednocześnie zapewniając państwom członkowskim elastyczność w zakresie przyjęcia opcji płatności z pierwszego i drugiego filaru w sposób najlepiej służący rodzajom, strukturom i warunkom rolnictwa w danym kraju, z uwzględnieniem jego warunków naturalnych i środowiska.

1.8. Państwa członkowskie muszą w jak największym stopniu stosować proponowany nowy model realizacji koncentrujący się wokół celów związanych z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu. Model ten musi być prosty i łatwy do zrozumienia dla rolników zgodnie z zobowiązaniem do uproszczenia i nie może nakładać dodatkowych kosztów. Krajowe plany strategiczne muszą zostać przekształcone na poziomie gospodarstw rolnych w proste plany zawierające zrozumiałe i łatwe do zmierzenia wskaźniki.

1.9. Uproszczenie stanowi od długiego czasu główny element informowania o WPR, w związku z czym w ramach reformy trzeba uwzględnić zobowiązanie na rzecz osiągnięcia tego celu. EKES uważa, że reforma daje rzeczywistą szansę na uproszczenie, i przedstawił wykaz konkretnych kwestii związanych z wdrażaniem. Posiłkując się postępowaniem technologicznym, należy skonsolidować stosowanie zasady wzajemnej zgodności. Należy zmienić i zoptymalizować metody i częstotliwość inspekcji w gospodarstwach rolnych oraz w razie potrzeby zwiększyć margines tolerancji, tak by unikać pozornej dokładności. Rolnicy powinni mieć możliwość skorygowania wszelkich niezgodności w procesie naprawy przed nałożeniem kar, a płatności powinny być terminowe. Należy przy tym zastosować zasadę jednoroczności, aby zapobiec retroaktywnym kontrolom i karom.

1.10. EKES zdecydowanie popiera usprawnienie środków na rzecz młodych rolników i proponuje sześć konkretnych działań, w tym jasną definicję młodych rolników, aby zająć się niezwykle ważną kwestią wymiany pokoleń w rolnictwie.

1.11. Przyjmując pozytywne podejście do ochrony środowiska i mając na celu zwiększenie użytków zielonych w całej UE, EKES zaleca większe wsparcie bezpośrednie dla rolników aktywnych zawodowo za trwałe użytki zielone w postaci wyższych płatności.

1.12. WPR po 2020 r. musi wzmocnić pozycję rolników w łańcuchu dostaw, tak by osiągnęli godziwy dochód i nie stanowili najsłabszego ogniwa w łańcuchu<sup>(1)</sup>. WPR musi chronić funkcjonowanie jednolitego rynku za pomocą obowiązkowego etykietowania pochodzenia produktów rolnych, które nie będzie hamować swobodnego przepływu towarów w UE.

1.13. EKES uważa, że WPR musi uzupełniać kompleksową politykę żywnościową<sup>(2)</sup>.

1.14. UE potrzebuje zrównoważonej konsumpcji żywności, która przestrzegalaby wymogu niskich emisji<sup>(3)</sup> oraz wysokich norm dotyczących środowiska i zmiany klimatu zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym i przyjaznymi dla środowiska metodami upraw.

1.15. Rolnictwo obejmuje nie tylko produkcję żywności, lecz także gospodarowanie gruntami rolnymi, wykorzystanie zasobów wodnych i ochronę środowiska. W związku z tym EKES wzywa Komisję do ochrony gruntów przed przechwyceniem i nieodwracalnym przekształceniem na inne cele, a także przed degradacją, pustynnieniem, zaprzestaniem użytkowania, zanieczyszczeniem i erozją<sup>(4)</sup>. Trzeba też zwrócić uwagę na ścisły związek między rolnictwem i leśnictwem.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u „Główne czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r.” (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 21).

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE” (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18).

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u „Sprawiedliwość klimatyczna” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 22).

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u „Użytkowanie gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 72).

1.16. EKES uważa, że konieczne jest zapewnienie większej spójności między WPR a międzynarodową polityką handlową realizowaną przez UE. Uznaje, że polityka handlowa jest niezbędna dla powodzenia WPR, i uważa, że wszelkie nowe umowy handlowe muszą podkreślać, że konieczne jest pełne przestrzeganie europejskich standardów w kwestiach o krytycznym znaczeniu takich jak bezpieczeństwo żywności, wpływ na środowisko, zdrowie i dobrostan zwierząt i roślin oraz warunki pracy.

## 2. Znaczenie rolnictwa oraz przyszłość rolnictwa i produkcji żywności

2.1. Zrównoważone i rentowne rolnictwo jest jedynym sektorem, który może sprostać najbardziej podstawowym potrzebom ludności w zakresie produkcji żywności. Poprzez zarządzanie gruntami i ich utrzymanie dostarcza również podstawowych dóbr publicznych związanych z ochroną naszych wód, gleby, powietrza i zasobów różnorodności biologicznej.

2.2. Oprócz zapewniania dóbr publicznych sektory rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, w których pracuje 11 mln rolników, tworzą 22 mln miejsc pracy bezpośrednio w gospodarstwach rolnych oraz dodatkowo 22 mln w szerszym sektorze żywności w całej Europie w powiązanych obszarach takich jak przetwórstwo, handel, transport, a nawet nauka, badania i edukacja. Rolnictwo mogłoby zapewniać lepsze wyniki gospodarcze, wzrost gospodarczy i miejsca pracy na obszarach wiejskich, o ile odpowiednio zmodyfikowano by warunki ramowe.

2.3. Produkcja rolna i rolnictwo mają do odegrania istotną rolę w przyszłości Europy i realizacji zarówno oenztowskich celów zrównoważonego rozwoju, jak i zobowiązań podjętych w ramach 21. Konferencji Stron (COP21). Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności oznacza, że rolnictwo europejskie może przynieść społeczeństwu duże korzyści za pośrednictwem lepszego łańcucha dostaw żywności, zapewniając obfite dostawy bezpiecznej żywności i surowców po przystępnych cenach w zrównoważony sposób, który chroni nasze najważniejsze zasoby środowiskowe, tj. glebę, wodę, powietrze i różnorodność biologiczną, oraz godziwy dochód dla rolników dzięki odpowiednim cenom.

2.4. Komitet sądzi, że oprócz realizacji głównych celów określonych w traktacie rzymskim i obejmujących 1) zwiększenie wydajności rolnictwa; 2) zapewnienie rolnikom godnego poziomu życia; 3) stabilizację rynków; 4) zapewnienie dostępności dostaw; oraz 5) zapewnienie konsumentom rozsądnych cen, WPR powinna w przyszłości zająć się także innymi kwestiami, zwłaszcza dotyczącymi środowiska, zmiany klimatu i różnorodności biologicznej, oraz kwestiami społecznymi i zatrudnieniem na obszarach wiejskich.

2.5. EKES przyznaje, że zawarte w traktatach rzymskich cele WPR zmieniały się wraz z upływem czasu i nie wszystkie cele zostały w pełni osiągnięte. Jednym z celów było – i nadal jest – generowanie wystarczającego dochodu poprzez zwiększenie wydajności gospodarstw. Wprowadzie obecne gospodarstwa są tak wydajne jak nigdy wcześniej, jednak dochody często są zbyt niskie i płatności bezpośrednie niejednokrotnie uzupełniają brak tych „uczciwych i sprawiedliwych cen”, które można uzyskać na rynku. Oprócz zysków rynkowych rolnicy aktywni zawodowo potrzebują jednolitych płatności WPR na gospodarstwo.

2.6. EKES uważa, że następujące kluczowe zasady powinny stanowić podstawę przyszłych celów WPR:

- ochrona europejskiego modelu rolnictwa wraz z jego wielofunkcyjnością i rentownymi gospodarstwami rodzinnymi, MŚP, spółdzielniami i innymi tradycyjnymi systemami rolniczymi w UE; WPR powinna umożliwiać prowadzenie zrównoważonej produkcji rolnej we wszystkich regionach UE,
- znaczne płatności bezpośrednie wspierające stosowne dochody gospodarstw rolnych,
- stanowcze działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich,
- właściwie działający jednolity rynek,
- silniejsza pozycja producentów surowców w łańcuchu wartości;
- zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i gospodarowanie nimi (glebą, wodą, powietrzem i różnorodnością biologiczną),
- ochrona środowiska i łagodzenie zmiany klimatu,
- ochrona przyrody i krajobrazu,



- wsparcie wymiany pokoleniowej i przyciąganie młodych rolników,
- wspieranie zatrudnienia,
- ochrona zatrudnienia i włączenie społeczne,
- wsparcie wzrostu i podnoszenie konkurencyjności,
- dostęp obywateli do dużej różnorodności produktów wytworzonych w zrównoważony sposób takich jak produkty regionalne, chronione oznaczeniem geograficznym i ekologiczne,
- przyjęcie spójnej polityki handlowej zgodnie z celami WPR,
- obowiązkowe oznaczanie pochodzenia, co stanowi wartość dodaną z punktu widzenia konsumentów,
- priorytetowe traktowanie działań szkoleniowych skoncentrowanych na poprawie produkcji i jakości żywności,
- umożliwienie, by przepływy migracji cyrkulacyjnej pracowników sezonowych z krajów trzecich zaspokajały potrzeby produkcyjne,
- stymulowanie cyfryzacji obszarów wiejskich, działalności rolniczej oraz łańcucha dostaw żywności.

2.7. Zdaniem Komitetu propozycje w komunikacie Komisji dotyczące pomocniczości i nowego modelu realizacji są słuszne, a jeśli zostaną odpowiednio wdrożone, mogą mieć istotny pozytywny wpływ na WPR na poziomie gospodarstw rolnych w zakresie uproszczenia i zmniejszenia biurokracji oraz lepszego dostosowania środków do zróżnicowanych warunków w państwach członkowskich i większego ukierunkowania polityki na kwestie środowiska naturalnego i zmiany klimatu. Uważa również, że do tego potrzebne będą pewne zasadnicze zmiany WPR, które częściowo ujęto już w propozycjach Komisji. Przy odpowiednim wdrożeniu mogą mieć pozytywny wpływ na rolnictwo oraz na osiągnięcie celów WPR.

2.8. WPR musi odzwierciedlać główne założenia określone w ramach oenzetowskich celów zrównoważonego rozwoju i COP21. Należą do nich wyeliminowanie ubóstwa, co wymaga podwyższenia dochodów gospodarstw rolnych, zwalczania głodu, dobrego zdrowia i jakości życia, dobrej edukacji, czystej wody i urządzeń sanitarnych, czystej energii po przystępnych cenach, godziwej pracy i wzrostu gospodarczego, mniejszych nierówności, odpowiedzialnej produkcji i konsumpcji, działań w dziedzinie klimatu oraz ochrony wody i życia na gruntach rolnych. EKES uważa, że WPR musi być zgodna z tymi głównymi celami i że ich odzwierciedleniem musi być warunkowość płatności bezpośrednich, zwłaszcza związana z kwestiami dotyczącymi gruntów rolnych oraz norm ochrony środowiska i pracy.

2.9. Ze względu na przewidziane ramy czasowe EKES sugeruje wprowadzenie jasnych uzgodnień przejściowych, choćby dlatego, że niezbędne procesy polityczne i następujące po nich wdrożenie na poziomie administracyjnym prawdopodobnie nie zostaną ukończone przed 2022 r., a potrzeba wystarczającego okresu czasu na gładkie przejście od starej do nowej polityki. Rolnicy i sektor rolnictwa wymagają jasności, stabilności i bezpieczeństwa planowania. UE musi uniknąć takich trudności, jakie pojawiły się na etapie ostatnich reform.

### 3. Budżet

3.1. Płatności bezpośrednie nadal będą musiały być obecne w zapewnianiu dochodu rolników, ponieważ ogólne uwarunkowania uniemożliwiają im wygenerowanie wystarczającego dochodu ze sprzedaży swoich produktów. Jako że jednocześnie z myślą o rolnikach ma powstać rynek tzw. dóbr publicznych, który ma nie tylko rekompensować dodatkowe nakłady ponoszone przez rolników lub ewentualny zmniejszony zysk, ale i – co EKES zdecydowanie popiera – oddziaływać na wysokość ich dochodów, decydenci polityczni muszą zagwarantować wystarczające finansowanie, aby móc wypełnić te zobowiązania. EKES krytycznie odnosi się do tego, że w komunikacie nie zawarto żadnej analizy faktycznych potrzeb w zakresie finansów „nowej i bardziej ekologicznej WPR” <sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Już w swej opinii Dz.U. C 354, z 28.12.2010, s. 35 EKES zauważył, że nie da się zrealizować europejskiego modelu rolnictwa przy światowych cenach rynkowych.

3.2. EKES domaga się zatem, by na WPR przeznaczyć znaczący budżet, choć zdaje sobie sprawę, że postulat ten nie jest pewny. Prawdopodobnie konieczne będzie znaczące zwiększenie budżetu WPR, aby móc w dalszym ciągu stawiać czoła nowym wymogom nałożonym na WPR w związku z dodatkowymi wymaganiami na poziomie gospodarstw rolnych w zakresie ochrony środowiska i zmiany klimatu, zaspokajając potrzebę zbliżenia płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi z uwzględnieniem różnic w warunkach, móc nadal reagować na presję wynikającą z niskich dochodów gospodarstw rolnych oraz eliminować różnice w wynagrodzeniach w stosunku do innych sektorów społeczeństwa i kompensować inflację.

3.3. Począwszy od 1980 r. wydatki w ramach WPR spadły z ok. 70 % budżetu UE do 38 %. Budżet WPR pozostał niezmienny po gwałtownym rozszerzeniu UE o 18 państw, które wiązało się ze znacznym zwiększeniem powierzchni uprawnej.

3.4. EKES przyjmuje do wiadomości propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczące podwyższenia budżetu UE z 1 % DNB do co najmniej 1,3 %. Niejasne jest jednak, jaka część dodatkowo udostępnionych środków zostanie przeznaczona na rolnictwo i czy to wystarczy, by wesprzeć wystarczający i odpowiedni budżet WPR i spełnić wszystkie ambitne cele i wymogi. Społeczeństwo obywatelskie oraz Parlament Europejski popierają zwiększenie budżetu i związaną z tym stabilność. Propozycje reform WPR bez odpowiedniego budżetu WPR nie będą skuteczne.

3.5. Jakikolwiek braki w budżecie unijnym, a zwłaszcza budżecie WPR, po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii trzeba koniecznie zrównoważyć dodatkowymi wkładami państw członkowskich. Ponadto propozycje finansowania nowych działań UE wymagają nowych środków finansowych.

#### 4. Pomocniczość

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję zwiększenia pomocniczości w ramach WPR, lecz podkreśla znaczenie utrzymania silnej wspólnej polityki rolnej i silnego jednolitego rynku. Pomocniczość nie może w żadnym wypadku osłabić WPR ani jednolitego rynku. Co więcej członkowie Komitetu zaznaczają, że pomocniczość nie może prowadzić w żadnym państwie członkowskim do reanacjonalizacji WPR.

4.2. Zasada ta powinna być stosowana wyłącznie do planów państw członkowskich związanych z realizacją priorytetów WPR. Należy także utrzymać dwufilarową strukturę wspólnej polityki rolnej. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę rozwinięcia rolnictwa w regionach pochodzenia migrantów. W wypadku wszystkich pracowników, w tym pracowników sezonowych, konieczne jest przestrzeganie norm pracy.

4.3. Zatwierdzanie, kontrolowanie krajowych planów wdrożenia i w przypadku ich niewypełnienia – nakładanie kar – przez Komisję ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, że WPR pozostanie wspólną polityką.

4.4. Głównym elementem pozytywnej pomocniczości powinno być umożliwienie państwom członkowskim opracowania programów i operacji w zakresie płatności z pierwszego i drugiego filara w sposób najlepiej służący rodzajom, strukturom i warunkom rolnictwa w danym kraju przy jednoczesnym zagwarantowaniu wypełnienia w większym stopniu zadań związanych ze zmianą klimatu i ochroną środowiska.

4.5. Pomocniczość powinna również zapewniać państwom członkowskim elastyczność, aby mogły zastosować zasadę wzajemnej zgodności oraz wprowadzić warunki i przepisy najlepiej odpowiadające okolicznościom panującym na ich terytorium, co pozwoli przeprowadzić rzeczywiste i kompleksowe uproszczenie na poziomie gospodarstw przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniej kontroli.

#### 5. Nowy model realizacji

5.1. W komunikacie w sprawie WPR zaproponowano nowy model realizacji, który w oparciu o zasadę pomocniczości pozwoli państwom członkowskim na połączenie obowiązkowych i dobrowolnych środków obydwóch filarów z myślą o osiągnięciu wytyczonych na poziomie UE celów w zakresie środowiska i klimatu. Państwa członkowskie powinny określić ilościowe cele w swoich planach strategicznych, aby zapewnić realizację. Ponadto wszystkie płatności bezpośrednie dla rolników będą uzależnione od wprowadzenia (lub utrzymania istniejących) praktyk służących ochronie środowiska i przeciwdziałaniu zmianie klimatu. Zaproponowano również nagradzanie rolników za ambitniejsze dobrowolne praktyki, które będą wymagać sporych zachęt.

5.2. EKES nie ma wątpliwości, że określone ilościowo cele, wyniki i wskaźniki produktu dotyczące środowiska i zmiany klimatu muszą być stosowane głównie na szczeblu państw członkowskich.

5.3. Na poziomie gospodarstw nowy model realizacji mógłby obejmować prosty plan uwzględniający główne aspekty związane z ochroną środowiska i zmianą klimatu: ochronę gleby, wody, powietrza, różnorodności biologicznej oraz cech krajobrazu i gospodarkę składnikami odżywczymi.

5.4. Dodatkowe i wyższe płatności w drugim filarze można by przydzielać w wypadku dobrowolnego przestrzegania zaostrzonych przepisów dotyczących środowiska, spraw społecznych, pracy i zmiany klimatu.

5.5. Zdaniem EKES-u nowy model realizacji musi być zgodny z celami dotyczącymi uproszczenia oraz łatwy do zrozumienia i zastosowania na poziomie gospodarstw.

5.6. Stosowanie nowego modelu nie powinno się wiązać z żadnymi dodatkowymi kosztami dla gospodarstw związanymi z usługami doradczymi czy kosztami zapewnienia zgodności, gdyż koszty takie zniwelowałyby płatności bezpośrednie. Wszelkie koszty ponoszone przez gospodarstwa w celu przestrzegania coraz większych wymogów związanych z nowymi wyzwaniami w zakresie ochrony środowiska i klimatu muszą zostać zrównoważone wyższymi płatnościami i środkami budżetowymi na poziomie państw członkowskich.

5.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji, aby uwzględnić koncepcję inteligentnego rolnictwa w celu poprawy dochodów rolniczych przy jednoczesnym generowaniu korzyści dla środowiska. Wiązałoby się to z wykorzystaniem szkoleń, transferu wiedzy i technologii w celu zwiększenia wydajności zużycia wody, energii, nawozów i innych nakładów takich jak pestycydy<sup>(6)</sup> oraz z promowaniem ekologicznych metod produkcji, takich jak przyjazne dla środowiska gospodarowanie gruntami, rolnictwo ekologiczne i agroekologia.

## 6. Uproszczenie

6.1. EKES popiera znaczne uproszczenie WPR i realizację zobowiązań politycznych dotyczących uproszczenia z myślą o zapewnieniu wymiernych korzyści, w tym o zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych dla rolników. W wielu wcześniejszych reformach WPR obiecywano uproszczenie, lecz cel ten został zrealizowany w niewielkim stopniu lub całkowicie pominięty.

6.2. Niezwykle istotne jest, by wnioski ustawodawcze uwzględniały prawdziwe uproszczenie najbardziej zbiurokratyzowanych elementów WPR, zwłaszcza kontroli na miejscu w wypadku wniosków o przyznanie pomocy w systemach pomocy obszarowej i bardzo rozbudowanych i skomplikowanych wymogów wzajemnej zgodności w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które spełnić muszą rolnicy. Jednocześnie istotne jest wprowadzenie skutecznego i wydajnego systemu kontroli opartego na ryzyku, który w każdym razie będzie powiązany ze znajdującym się na wcześniejszym etapie łańcucha systemem doradztwa i zachęt dla rolników.

6.3. Z zadowoleniem należy przyjąć pewne uproszczenie w odniesieniu do rozporządzenia zbiorczego, niemniej potrzeba dalszych zmian, by osiągnąć cel uproszczenia.

6.4. EKES proponuje wprowadzenie uproszczeń za pośrednictwem nowego modelu realizacji, pomocniczości i lepszego wykorzystania nowoczesnych technologii, w tym zasobów i narzędzi Wspólnego Centrum Badawczego (JRC):

— na poziomie gospodarstw rolnych konieczne są pełen przegląd i przeformułowanie systemu kontroli w celu zwiększenia jego skuteczności i zmniejszenia związanych z nim obciążeń biurokratycznych: w oparciu o zasadę jednoroczności (bez kontroli przeprowadzanych ze skutkiem wstecznym) nacisk na poradnictwo i naprawę zastąpi na pierwszym etapie kary i sankcje,

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10).

- lepsze wykorzystanie nowej technologii, inspekcji satelitarnych i teledetekcji mogłoby zastąpić niektóre kontrole na miejscu w zakresie zasady wzajemnej zgodności,
- bez uszczerbku dla kontroli lub norm należy zoptymalizować obecny poziom wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska,
- należy podnieść poziom tolerancji, aby uwzględnić specyfikę gospodarstw, które często mogą być prowadzone przez jedną osobę, i zapewnić odpowiedni czas na skorygowanie lub sprostowanie wszelkiej niezgodności,
- kontrole nie powinny wstrzymywać płatności i powinna obowiązywać polityka nakładania kar w następnym roku w odniesieniu do wszystkich wymogów kwalifikowalności i wzajemnej zgodności oraz wymogów podstawowych w zakresie zarządzania<sup>(7)</sup>.

6.5. Zasada pomocniczości daje państwom członkowskim możliwość przyjęcia wyższego poziomu uproszczenia na poziomie gospodarstw w celu uwzględnienia lokalnych warunków przy jednoczesnym zagwarantowaniu dostarczania dóbr publicznych.

## 7. Płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i wspólna organizacja rynków produktów rolnych

7.1. W swym niedawnym sprawozdaniu Europejski Trybunał Obrachunkowy podkreślił, że system płatności podstawowej dla rolników jest na dobrej drodze do operacyjności, lecz jego wpływ na uproszczenie, ukierunkowanie i konwergencję poziomów pomocy jest ograniczony. Ponadto Trybunał Obrachunkowy stwierdza, że system płatności podstawowej jest znacznym źródłem dochodów dla wielu rolników, lecz związane są z nim pewne ograniczenia. Nie uwzględnia on warunków rynkowych, wykorzystania gruntów rolnych czy też sytuacji danego gospodarstwa i nie opiera się na analizie ogólnej sytuacji rolników w zakresie dochodów.

7.2. Płatności bezpośrednie stały się zatem dla wielu rolników najważniejszym instrumentem polityki WPR<sup>(8)</sup> i nabrały fundamentalnego znaczenia dla europejskiego rolnictwa, wspierania dochodów rolniczych, przyczynienia się do ochrony modelu rolnictwa UE i promowania najwyższego poziomu standardów żywności i ochrony środowiska. Wynika to właśnie z tego, że rolnicy często nie są już w stanie uzyskać wystarczających dochodów z produkcji i sprzedaży własnych produktów na rynku. Średnio płatności bezpośrednie stanowią 46 % dochodu z gospodarstw rolnych dla około 7 mln rolników i dotyczą 90 % użytków rolnych w UE<sup>(9)</sup>. W niektórych sektorach i regionach płatności bezpośrednie mają nawet większe znaczenie i są absolutnie niezbędne dla przetrwania rolnictwa.

7.3. EKES ubolewa z powodu tej tendencji do coraz większego uzależnienia rolnictwa od negocjacji budżetowych. Dla EKES-u ważne jest, by WPR przede wszystkim gwarantowała, że stabilne rynki i uczciwe umowy handlowe zapewnią rolnikom sprawiedliwy dochód ze sprzedaży produktów rolnych wytworzonych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie EKES wyraża zadowolenie, że decydenci polityczni zamierzają rozwinąć rynek tzw. dóbr publicznych oddziałujący pozytywnie na dochody.

7.4. Będzie to wymagało zmian w ukierunkowaniu płatności bezpośrednich, co wynika z komunikatu Komisji. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja zajęła się problemem, czy można utrzymać obecny podział środków finansowych. Wszelkie zmiany musiałyby utrzymać jeden z kluczowych atutów polityki: ochronę sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego, jaki powstał na przestrzeni lat w wyniku WPR.

7.5. EKES jest zaniepokojony brakiem wsparcia dla rolników, którzy otrzymują niewielkie płatności bezpośrednie lub w ogóle ich nie otrzymują, takich jak producenci owoców i warzyw na małych obszarach lub np. rolnicy stosujący system pastwiskowy w tych państwach członkowskich, które za ich pracę nie przewidują premii powiązanych.

7.6. EKES popiera utrzymanie dwufilarowej struktury WPR: pierwszy filar obejmujący płatności bezpośrednie i środki rynkowe w celu wsparcia dochodów rolników oraz drugi filar – wspierający działania ukierunkowane na aspekty gospodarcze, środowiskowe, związane z pracą i społeczne rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z deklaracją Cork 2.0<sup>(10)</sup>.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10), pkt 4.24.

<sup>(8)</sup> „Rolnicy potrzebują bezpośredniego wsparcia” – streszczenie wyników publicznych konsultacji na temat modernizacji i uproszczenia WPR (ECORYS), tabela 6.1, s. 95.

<sup>(9)</sup> „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM(2017) 713 final.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań” (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 37).

7.7. Komitet popiera propozycje podwyższenia poziomu ambicji i większego skoncentrowania się na ochronie środowiska i działaniach w dziedzinie klimatu w obydwóch filarach w celu zwiększenia zgodności WPR z zasadami ochrony środowiska, jako że obecna polityka okazała się zbyt biurokratyczna i należy ją usprawnić.

7.8. Płatności bezpośrednie muszą być przeznaczane wyłącznie dla rolników czynnych zawodowo w oparciu o jasne, obiektywne kryteria i praktyki regionalne dotyczące działalności rolnej i dostarczania dóbr publicznych. Nie powinny być one dostępne dla osób, które są jedynie właścicielami gruntów, lecz nie angażują się aktywnie w produkcję rolną ani nie zapewniają dóbr publicznych.

7.9. W razie konieczności należy umożliwić państwom członkowskim zapewnienie wyższego poziomu płatności powiązanych z produkcją w celu zdecydowanego wsparcia wrażliwych sektorów i regionów bez jakichkolwiek zakłóceń na rynku. Pomoże to chronić różnorodność biologiczną, rolnictwo oparte na użytkach zielonych oraz inne podupadające sektory, a także zapobiec porzucaniu gruntów, zwłaszcza na odległych obszarach wiejskich, gdzie nie ma możliwości dostosowania się do innych rodzajów działalności rolniczej czy przejścia na nie. Ponadto państwa członkowskie powinny dysponować większą elastycznością, aby mogły skierować płatności z drugiego filaru na poprawienie sytuacji wrażliwych sektorów i podupadających obszarów, dla których płatności powiązane z produkcją mogłyby być nieodpowiednie.

7.10. EKES jest zdania, że rodzinne gospodarstwa rolne wymagają bardziej ukierunkowanego wsparcia. Aby poprawić rentowność małych gospodarstw rolnych, należy sięgnąć po najlepiej nadające się do tego celu dobrowolne środki pierwszego i drugiego filaru WPR. Ewentualna redystrybucja płatności pomiędzy wnioskodawcami nie może doprowadzić do zwiększenia cen gruntów i ich dzierżawy ani do tego, że dochody lub zyski czynnych zawodowo rolników się zmniejszą.

7.11. Każde państwo członkowskie będzie miało uchwalony plan strategiczny i na jego podstawie będzie podejmowało środki na rzecz przekazywania płatności dla rolnictwa. Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru powinny być ograniczone do sprawiedliwego i rozsądnego poziomu dla indywidualnych rolników. Powinna istnieć możliwość dostosowań; należy też uwzględnić partnerstwa, spółdzielnie, przedsiębiorstwa i liczbę pracowników wymagających zabezpieczenia społecznego. Górny limit nie powinien się stosować do dobrowolnych środków ochrony środowiska i podmiotów, które dostarczają dóbr publicznych. Środki odzyskane w wyniku zastosowania górnego limitu mogą zostać wykorzystane do płatności redystrybucyjnych. Państwo członkowskie może wziąć pod uwagę zatrudnienie, produkcję zwierzęcą i sektory wrażliwe.

7.12. Jeśli chodzi o system płatności podstawowej, proponuje się, by kraje, które przyjęły model inny niż system ryczałtowej płatności podstawowej, taki jak model hybrydowy lub model zbliżenia, miały możliwość utrzymania tego modelu po 2020 r., jeżeli lepiej odpowiada on sytuacji w tych krajach<sup>(11)</sup>. Państwa członkowskie, w których stosuje się jednolitą płatność obszarową, powinny mieć możliwość zniesienia systemu uprawnień do płatności. Płatność ryczałtowa na hektar jest w niektórych przypadkach bardziej korzystna dla producentów roślin uprawnych niż dla sektorów pracochłonnych, takich jak hodowcy zwierząt gospodarskich, rolnicy zajmujący się uprawą warzyw i sadownictwem.

7.13. EKES jest przekonany, że by utrzymać WPR jako skuteczną wspólną politykę UE, nie można dopuścić do współfinansowania w pierwszym filarze. Nie popiera pomysłu, by państwa członkowskie miały możliwość przeniesienia środków z drugiego do pierwszego filaru. Apeluje o rozsądny poziom współfinansowania drugiego filaru dla wszystkich państw członkowskich.

7.14. Konieczne jest dalsze zbliżenie wielkości pomocy bezpośredniej wypłacanej rolnikom w poszczególnych państwach członkowskich, uwzględnienie różnic w warunkach i stworzenie w ten sposób równych warunków działania dla rolników we wszystkich państwach członkowskich oraz zapewnienie harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich w całej UE<sup>(12)</sup>.

7.15. Zdecydowana polityka rozwoju obszarów wiejskich w ramach drugiego filaru WPR z większą swobodą manewru ma zasadnicze znaczenie dla wspierania – zgodnie z deklaracją Cork 2.0 – realizacji potrzeb rolniczych, gospodarczych, środowiskowych i społecznych obszarów rolnych, w tym regionów znajdujących się w bardziej niekorzystnej sytuacji. Zastosowane środki powinny się koncentrować na zwalczaniu wyludnienia w synergii z innymi kierunkami polityki strukturalnej. EKES podkreśla też ściśle powiązanie leśnictwa i rolnictwa oraz rolę lasu w gospodarce wiejskiej.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10).

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10), pkt 1.12.



7.16. Wsparcie dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami to jeden ze środków o dużym znaczeniu dla przywrócenia, zachowania i wzmocnienia ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem<sup>(13)</sup>. Wsparcie dla rolników prowadzących działalność na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami ma kluczowe znaczenie dla utrzymania rolnictwa, zapobiegania porzuceniu gruntów i wyludnianiu się obszarów wiejskich. Państwa członkowskie muszą mieć wystarczające przydziały finansowe z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na wspieranie obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

7.17. EKES nadal popiera zwiększenie pomocy dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Powinna być ona zróżnicowana w zależności od stopnia niekorzystności warunków gospodarowania, który z kolei należy ustalić w oparciu o kryteria biofizyczne służące do określenia obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

7.18. Komitet proponuje usprawnienie i wzmocnienie obecnej wspólnej organizacji rynku, tak aby zapewnić skuteczną siatkę bezpieczeństwa i wsparcie rynkowe, zwłaszcza w czasach kryzysu lub trudnych okresach, jak np. rosyjskie embargo czy brexit, w celu ochrony producentów surowców, przetwórców, konsumentów, rynków i miejsc pracy. Uważa, że we wnioskach ustawodawczych KE trzeba zająć bardziej stanowcze stanowisko w sprawie rynków i handlu oraz zawrzeć sensowne i wymierne środki.

7.19. WPR musi wzmocnić pozycję rolników, tak aby nie stanowili oni najsłabszego ognia w łańcuchu dostaw<sup>(14)</sup>. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji zmierzającą do opracowania środków legislacyjnych w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych. Muszą one zostać przygotowane w jak najkrótszym czasie, aby rolnictwo nie straciło wsparcia z budżetu UE i by wsparcie to stworzyło wartość i pomogło rolnikom wprowadzić produkty na rynek po uczciwych cenach. Ponadto EKES zaleca, by wdrożyć propozycje Grupy Zadaniowej ds. Rynków Rolnych.

7.20. U podstaw WPR musi leżeć sprawnie funkcjonujący jednolity rynek. Najnowsze tendencje do renacjonalizacji na całym jednolitym rynku są powodem do poważnych obaw i przyczyną większego zróżnicowania cen i rynków. Należy wprowadzić przepisy dotyczące obowiązkowego oznakowania pochodzenia produktów rolnych i spożywczych – o ile jeszcze te przepisy nie istnieją, a są one niezbędne do uniknięcia nieuczciwych praktyk i umożliwienia konsumentom dokonania świadomego wyboru, właśnie po to, by nie osłabiać i nie hamować swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku UE<sup>(15)</sup>. Nieuczciwa konkurencja wynikająca z nieprzestrzegania norm pracy (w kwestii umów, zabezpieczenia społecznego, bezpieczeństwa i higieny pracy) stanowi poważne zagrożenie dla jednolitego rynku.

7.21. Niepewność polityczna, zmiana klimatu oraz inne czynniki sprawiają, że rolnicy muszą coraz częściej borykać się zarówno z klęskami żywiołowymi spowodowanymi warunkami pogodowymi, jak i ze sporymi wahaniami cen na rynkach. Zmienność cen towarów może w dużym stopniu wpłynąć na dochody gospodarstw rolnych. EKES zwraca się do Komisji i państw członkowskich o zapewnienie instrumentów, które pomogą rolnikom skutecznie przewyciężyć ryzyko i zapewnić sobie stabilne dochody. Konieczny jest przegląd obecnego mechanizmu rezerwy kryzysowej, by zgromadzić środki finansowe niezbędne do skutecznego reagowania na sytuację kryzysową. Komitet nie ma wątpliwości, że wysokie płatności bezpośrednie są najlepszą formą gwarantowania dochodów rolników.

## 8. Młodzi rolnicy, wymiana pokoleniowa, nowi rolnicy i kobiety w sektorze rolnictwa

8.1. Liczba młodych rolników stale maleje, podobnie zresztą jak liczba rolników ogółem. Niemniej znaczny spadek liczby rolników z 14,5 mln do 10,7 mln<sup>(16)</sup> w poprzednim okresie budżetowym obejmuje wszystkie grupy wiekowe<sup>(17)</sup>. Pomimo takiej samej możliwości wsparcia w ramach WPR liczba młodych rolników oraz ich odsetek w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane<sup>(18)</sup>. W 2016 r. tylko 31,8% europejskich pracowników rolnych nie skończyło jeszcze 40 lat. Odsetek ten wśród ogółu ludności w wieku produkcyjnym wynosi 42,4%<sup>(19)</sup>.

<sup>(13)</sup> Załącznik VI, rozporządzenie (UE) nr 1305/2013.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u „Główne czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r.” (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 21).

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej”, (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10).

<sup>(16)</sup> W 2015 r. w UE-28 było to dziesięć milionów (EUROSTAT 2017).

<sup>(17)</sup> W UE-27 liczba rolników wynosiła: 14,5 mln (2005 r.), 10,7 mln (2013 r.).

<sup>(18)</sup> Największy spadek w okresie 2007–2013 odnotowano w Polsce, Niemczech i we Włoszech, natomiast liczba rolników wzrosła w Rumunii i Słowenii (Eurostat).

<sup>(19)</sup> Badanie aktywności ekonomicznej ludności (2016 r.).

8.2. EKES proponuje, by poprawić wsparcie dla wymiany pokoleniowej oraz młodych rolników w ramach WPR. Ponadto państwa członkowskie powinny mieć swobodę w kwestii zapewniania młodym rolnikom i młodym pracownikom gospodarstw rolnych stabilnych dochodów, ulg podatkowych lub innych systemów zachęt. Powinny one również przyjąć środki w celu włączenia nowych rolników (w wieku powyżej 40 lat) i uwzględnienia rosnącej mobilności zawodowej na obszarach wiejskich, podobnie jak rośnie ona w miastach.

8.3. EKES proponuje zdefiniowanie młodych rolników jako osób w wieku poniżej 40 lat, które posiadają niezbędne kwalifikacje oraz spełniają wymogi ustanowione dla rolnika czynnego zawodowo.

8.4. Młodzi rolnicy muszą sobie radzić z dużym ryzykiem, wysokimi kosztami i niepewnością dochodów z działalności. Komitet przedstawia następujące konkretne propozycje w celu wsparcia młodych rolników oraz wymiany pokoleniowej:

- zwiększenie dochodów i wsparcia inwestycji poprzez wyższe płatności w ramach pierwszego i drugiego filaru dla młodych wykwalifikowanych rolników,
- zwiększenie pułapu 25 % dla młodych rolników w pierwszym filarze,
- wprowadzenie w ramach drugiego filaru systemów emerytalnych dla rolników, którzy chcą zaprzestać produkcji i przekazać działalność młodym wykwalifikowanym rolnikom, w tym środków na program obrotu ziemią,
- wprowadzenie w ramach drugiego filaru systemu wsparcia dla rozpoczęcia działalności i innych ukierunkowanych środków dla młodych rolników mających im pomóc we wzmocnieniu swej pozycji,
- uzupełnienie dochodów w formie płatności przez okres pięciu lat dla młodych osób, które zakładają małe gospodarstwa rolne produkujące na rynki lokalne, aby umożliwić stopniowe rozpoczęcie działalności,
- rozwinięcie instrumentów finansowych w celu ułatwienia dostępu do taniego kapitału lub pożyczek na rozruch,
- wsparcie innowacji i transferu wiedzy dostosowane do potrzeb młodych rolników.

8.5. Odsetek kobiet zatrudnionych w rolnictwie wynosi 35,1 % w UE i jest niższy niż wskaźnik zatrudnienia kobiet ogółem, który plasuje się na poziomie 45,9 %, a ponadto znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Niemniej kobiety odgrywają bardzo ważną rolę na rynku pracy. Dlatego trzeba uwzględnić w ramach WPR środki mające na celu zwiększenie liczby kobiet w rolnictwie oraz lepsze ich zmotywowanie.

## 9. Elementy o dużej wartości dodanej dla środowiska

9.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane skupienie się w komunikacie w sprawie WPR na środowisku i zmianie klimatu, a zwłaszcza na ochronie i równoważoności gleby, wody, powietrza i różnorodności biologicznej na poziomie gospodarstw rolnych.

9.2. Trwałe użytki zielone, które stanowią ponad 20 % powierzchni UE, mają wiele innych funkcji oprócz produkcyjnej. Niosą ze sobą oczywiste korzyści dla środowiska naturalnego, zwłaszcza w związku z pochłanianiem dwutlenku węgla i stabilnością ekologiczną jako głównym źródłem różnorodności biologicznej na obszarach rolnych.

9.3. Z tego względu w celu zwiększenia użytków zielonych w całej UE EKES zaleca, by WPR umożliwiła państwu członkowskiemu udzielanie: a) większego wsparcia bezpośredniego WPR dla rolników aktywnych zawodowo na trwałe użytki zielone w postaci nowych wyższych płatności na obszary trawiaste; b) wsparcia dla inicjatyw na rzecz sprzedaży produktów pochodzących z pasterstwa. Warunkiem wypłacania wyższego wsparcia byłoby wypełnienie przez wnioskodawców minimalnych wymogów w zakresie obsady i okresu wypasania. Niemniej odnotowuje również szereg problemów dotyczących kwalifikowalności trwałych użytków zielonych w systemie identyfikacji działek rolnych<sup>(20)</sup> ze względu na niedociągnięcia w monitorowaniu lub niekompletne dane źródłowe, co prowadzi do przekazywania wsparcia dla obszarów niekwalifikujących się do niego.

<sup>(20)</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 25/2016*.

9.4. EKES wskazuje również na długotrwałe luki terminologiczne w opisie obszarów trawiastych. Proponuje wykorzystanie jednolitego pojęcia „trwałe użytki zielone”, co usunęłoby rozbieżności terminologiczne odziedziczone z poprzednich okresów<sup>(21)</sup>. W rozporządzeniu trzeba też lepiej zdefiniować i uwzględnić wypasanie na obszarach porośniętych roślinami pastewnymi w celu produkcji zwierzęcej, które jest istotne w wielu częściach UE, gdyż odgrywa zasadniczą rolę w ochronie środowiska.

9.5. Dostęp do gruntów jest czynnikiem ograniczającym przede wszystkim dla rolnictwa, lecz także dla innych sektorów. W całej UE podejmowane są różne środki o charakterze ustawodawczym oraz nieustawodawczym mające na celu ochronę gruntów. Jednakże wspólne ramy europejskie zapewniłyby zrównoważone wykorzystanie i ochronę gruntów rolnych i gleb<sup>(22)</sup>. Ochrona zdrowia i żywności gleb powinna być jednym z celów wytyczonych na szczeblu UE w ramach nowego modelu realizacji WPR. EKES opowiada się za opracowaniem i wdrożeniem strategii UE na rzecz białka, aby zwiększyć stopień samozaopatrzenia w pasze białkowe.

## 10. Handel a kwestie międzynarodowe

10.1. Sukces rolnictwa europejskiego, jako największego światowego eksportera netto produktów rolnych, w dużym stopniu opiera się na handlu z krajami trzecimi. Należy wykorzystać potencjał przyszłych sprawiedliwych i wzajemnie korzystnych umów o wolnym handlu do zapewnienia stałego wkładu w zatrudnienie i dochody rolników.

10.2. EKES uważa, że konieczne jest zapewnienie większej spójności między WPR a polityką handlową realizowaną przez UE. WPR oddziałuje pozytywnie na politykę wspierania gospodarstw rodzinnych i innych struktur gospodarstw rolnych UE, a także na wyższe standardy w kluczowych dziedzinach bezpieczeństwa żywności, środowiska i pracy. Jednak w ramach negocjacji handlowych takich jak Mercosur UE akceptuje import żywności, która nie spełnia standardów bezpieczeństwa żywności UE, jest produkowana w oparciu o niższe standardy ochrony środowiska i całkowicie niedopuszczalne normy pracy.

10.3. Wszelkie umowy handlowe UE muszą przestrzegać zasady suwerenności żywnościowej i preferencji wspólnotowej odnośnie do żywności dla obywateli UE oraz wspólnej taryfy zewnętrznej. Utrzymanie i ochrona najwyższych norm sanitarnych, fitosanitarnych, środowiskowych i warunków pracy są niezbędne, aby zapobiegać ucieczce emisji i utracie miejsc pracy.

10.4. Niedawnym pozytywnym przykładem jest umowa między UE a Japonią, w której utrzymano normy i która nie wiąże się ani z poważną ucieczką emisji, ani z utratą miejsc pracy. Dla porównania proponowana umowa między UE a Mercosurem wiązałaby się z dużą ucieczką emisji ze względu na ciągłe niszczenie lasów deszczowych Amazonii, z dodatkowymi emisjami gazów cieplarnianych oraz utratą miejsc pracy. Emisje gazów cieplarnianych z produkcji brazylijskiej wołowiny szacuje się na 80 kg ekwiwalentu CO<sub>2</sub> na kg w porównaniu z 19 kg w UE. Umowy o partnerstwie gospodarczym z krajami rozwijającymi się powinny brać pod uwagę skutki dla zatrudnienia i standardów socjalnych w krajach docelowych.

## 11. Żywność a zdrowie

11.1. Unijni rolnicy i WPR zapewniają obywatelom Unii Europejskiej wystarczające ilości<sup>(23)</sup> żywności wysokiej jakości po przystępnych cenach, bezpiecznej i wytworzonej zgodnie z normami ochrony środowiska. WPR jest mechanizmem umożliwiającym funkcjonowanie rolnictwa, które stanowi podstawę europejskiego przemysłu spożywczego<sup>(24)</sup>.

11.2. EKES podkreśla, że trzeba wzajemnie dostosować i zharmonizować istniejące narzędzia polityki UE, aby uzyskać systemy żywnościowe zrównoważone pod względem środowiskowym, gospodarczym i społeczno-kulturowym. Powtarza ponadto, że kompleksowa polityka żywnościowa powinna uzupełniać przekształconą WPR, nie może jej natomiast zastępować<sup>(25)</sup>.

<sup>(21)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent\\_grassland](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland).

<sup>(22)</sup> Opinia EKES-u „Użytkowanie gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 72).

<sup>(23)</sup> Art. 39 ust. 1 lit. e) Traktatu z Lizbony (TFUE).

<sup>(24)</sup> Ocena Wspólnego Centrum Badawczego dotycząca wkładu sektora produkcji zwierzęcej w emisję gazów cieplarnianych w UE (2010).

<sup>(25)</sup> Opinia EKES-u „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10).

11.3. EKES apeluje do KE o zapewnienie – z myślą o ochronie konsumentów – by obowiązujące na rynku wewnętrznym wymogi co do produkcji sprzyjające ochronie środowiska i dobrostanowi zwierząt gospodarskich, a także środki sanitarne i fitosanitarne i normy socjalne miały zastosowanie również do przywozu z państw trzecich.

Bruksela, dnia 24 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---

## ZAŁĄCZNIK I

Co najmniej jedną czwartą głosów oddano przeciwko poprawce kompromisowej do poniższego punktu opinii sekcji:

**Punkt 7.11**

*Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru powinny być ograniczone do sprawiedliwego i rozsądnego poziomu dla indywidualnych rolników aktywnych zawodowo (np. do poziomu odpowiadającego dochodowi porównywalnego pracownika). Powinna istnieć możliwość dostosowań; należy też uwzględnić partnerstwa, spółdzielnie, przedsiębiorstwa i liczbę pracowników wymagających zabezpieczenia społecznego. Górny limit nie powinien się stosować do dobrowolnych środków ochrony środowiska i podmiotów, które dostarczają dóbr publicznych. Środki odzyskane w wyniku zastosowania górnego limitu mogą zostać wykorzystane do płatności redystrybucyjnych.*

**Wynik głosowania**

Za: 92

Przeciw: 85

Wstrzymało się: 30

---



## ZAŁĄCZNIK II

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

**Punkt 7.13**

EKES jest przekonany, że by utrzymać WPR jako skuteczną wspólną politykę UE, nie można dopuścić do współfinansowania w pierwszym filarze. Zarówno silny pierwszy, jak i drugi filar WPR ma podstawowe znaczenie dla przekształconej WPR z elastycznymi programami rozwoju obszarów wiejskich dostępnymi we wszystkich państwach członkowskich, w tym na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, i ukierunkowanymi na regiony i sektory znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Nie popiera pomysłu, by państwa członkowskie miały możliwość przeniesienia środków z drugiego do pierwszego filaru. Apeluje o rozsądny poziom współfinansowania drugiego filaru – z zarówno górnym, jak i dolnym limitem – dla wszystkich państw członkowskich.

**Wynik głosowania**

Za: 73

Przeciw: 98

Wstrzymało się: 37

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Działania UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem«”**

[COM(2018) 10 final]

(2018/C 283/11)

Sprawozdawca: **Arnaud SCHWARTZ**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację             | Komisja Europejska, 12.2.2018                           |
| Podstawa prawna                   | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 16.1.2018   |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego  |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 3.5.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 535   |
| Wynik głosowania                  | 192/02/05   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji, jednak ma też do tego dokumentu pewne zastrzeżenia. Uważa, że przedstawiony przez Komisję Europejską plan działań na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem jest – w kontekście aktualnego stanu zniszczenia naszego środowiska – stanowczo pozbawiony ambicji i środków.

1.2. Wątpliwości EKES-u są tym większe, że – podobnie jak Komisja – jest zdania, iż niedostateczne przestrzeganie mechanizmów zapewniających wdrażanie prawa i zarządzanie środowiskiem stanowią godny ubolewania czynnik nieuczciwej konkurencji i szkód gospodarczych.

1.3. EKES podziela ponadto stanowisko Komisji, że aktualne braki podważają publiczne zaufanie do skuteczności przepisów UE, i zwraca się do państw członkowskich i Komisji, by zmobilizowały znaczące środki w celu zatrudnienia dodatkowych pracowników na potrzeby kontroli wdrażania zarządzania środowiskiem i przepisów ochrony środowiska.

1.4. Jak wskazano w komunikacie dotyczącym lepszych wyników dzięki lepszemu stosowaniu<sup>(1)</sup>, „naruszenia prawa Unii nie są sprawami rutynowymi” i nie powinny być w ten sposób traktowane. EKES uważa, że kwestią nieprzestrzegania prawa UE należy się zajmować na odpowiednio wysokim szczeblu i w odpowiednim czasie, to jednak nie wynika z bieżącego komunikatu<sup>(2)</sup>.

1.5. Komunikat dotyczy jedynie kwestii budowania zdolności i wsparcia na szczeblu państw członkowskich. Żaden ze środków nie odnosi się do monitorowania i egzekwowania przepisów na szczeblu UE przez Komisję jako „strażniczkę Traktatu”. Plan działania nie uwzględnia przyczyn nieprzestrzegania prawa wykraczających poza nieporozumienia i brak zdolności, takich jak oportunizm czy brak woli politycznej. Wsparcie udzielane państwom członkowskim jest wprawdzie niezbędne, niemniej „miękkie” środki planu działania nie mogą stanowić jedynej strategii zmierzającej do poprawy stanu przestrzegania prawa ochrony środowiska.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 10.

1.6. Ponadto EKES zwraca się – przywołując przy tym swoją opinię <sup>(3)</sup> – w szczególności do Komisji, by uzupełniła plan działania w zakresie zasadniczego składnika, jakim jest dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Wzywa ponadto do zajęcia się kwestią kosztów dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla społeczeństwa obywatelskiego.

1.7. EKES podkreśla również, że konieczne są wzmożone wysiłki przede wszystkim pod kątem zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku oraz że należy w każdym wypadku przedkładać strategię zapobiegania nad naprawianiem już powstałych szkód. W tym celu niezbędne jest spójne i rygorystyczne egzekwowanie prawa ochrony środowiska przez państwa członkowskie i Komisję, gdyż stanowi ono silny czynnik odstraszający przed wyrządzaniem szkód w przyszłości. Ponadto pożądana byłaby kampania informacyjna skierowana do zainteresowanych podmiotów i społeczeństwa, tak aby zwiększyć świadomość obywateli oraz rozszerzyć rolę społeczeństwa jako instytucji nadzoru. Aby obywatele wzięli na siebie tę rolę, niezbędny jest skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska.

1.8. Ponadto EKES przyjmuje z zadowoleniem możliwość powołania przedstawicieli EKES-u do udziału w Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem. W związku z tym zaleca, by trzech z jego członków (po jednym z każdej Grupy) zasiadało w Forum z prawem głosu, a nie w charakterze obserwatora.

1.9. EKES apeluje do Komisji o zapewnienie konstruktywnego, skutecznego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem, by umożliwić im wyrażanie opinii. Podkreśla – w kontekście przestrzegania prawa ochrony środowiska – istotną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności w zakresie kompetencji nadzorczych dotyczących praworządności, wspólnego dobra i ochrony społeczeństwa.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Zarówno w opinii Komitetu na temat przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska UE <sup>(4)</sup>, jak i w opinii na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym w odniesieniu do środków wykonawczych dotyczących prawa UE w zakresie ochrony środowiska <sup>(5)</sup> podkreślono, że słabe, fragmentaryczne i nierówne wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska stanowi poważny problem w wielu państwach członkowskich UE.

2.2. W komunikacie Komisji COM(2018) 10 final przedstawiono plan działania mający na celu poprawę przestrzegania prawa ochrony środowiska UE i poprawę zarządzania środowiskiem.

2.3. Obejmuje on ścisłą współpracę Komisji z państwami członkowskimi i osobami zawodowo zajmującymi się ochroną środowiska, takimi jak: inspektorzy, audytorzy, funkcjonariusze policji i prokuratorzy, w celu stworzenia inteligentnej i opartej na współpracy kultury przestrzegania unijnych przepisów ochrony środowiska, choć jest to tylko niewielka część elementów potrzebnych do wdrożenia unijnego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska.

2.4. Istnieją jednak poważne wyzwania związane z wdrażaniem prawodawstwa w związku z utrzymującymi się problemami, takimi jak: zanieczyszczenia wody pochodzące z rozproszonych źródeł, zła jakość powietrza, niezadowolający poziom przetwarzania odpadów oraz wymieranie gatunków i degradacja siedlisk.

2.5. Komisja szacuje koszty niewdrożenia przepisów z dziedziny ochrony środowiska na 50 mld EUR rocznie.

2.6. Oprócz wspomnianych powyżej korzyści finansowych można uzyskać wiele innych korzyści, w szczególności w dziedzinie zdrowia publicznego i długoterminowych potrzeb społeczeństwa w zakresie zasobów, dzięki ulepszenemu wdrażaniu tych przepisów.

2.7. Słabe mechanizmy zapewniania przestrzegania prawa i skutecznego zarządzania środowiskiem na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym (w tym brak kontroli) są jednymi z przyczyn niepowodzenia wdrażania europejskich przepisów z dziedziny ochrony środowiska.

2.8. Stanowią one również czynnik nieuczciwej konkurencji dla przedsiębiorstw i szkód gospodarczych (chodzi tu m.in. o utratę wpływów z podatków). Prowadzi to do podważania publicznego zaufania do skuteczności przepisów UE.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65.

2.9. Z tego względu Komisja proponuje 9-punktowy plan działania oraz utworzenie grupy ekspertów<sup>(6)</sup>: „Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem”.

2.10. Dziewięć rodzajów działań, których podjęcie proponuje się w planie działania, wymieniono w załączniku 1 do dokumentu roboczego służb Komisji<sup>(7)</sup>.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1. Dążenie do modelowej Europy i ochrona obywateli

3.1.1. W kontekście globalnym UE powinna dążyć do zajęcia pionierskiej pozycji w dziedzinie skutecznej ochrony środowiska oraz własnych obywateli, a ponadto powinna nalegać, aby kwestia ta miała charakter priorytetowy. Ponieważ stosowne prawodawstwo już obowiązuje i poczyniono już istotne kroki, niezapewnienie przestrzegania obowiązujących przepisów należy uznać za utraconą przez UE szansę postępowania zgodnie z własnymi wartościami i przyczynienia się do faktycznej zmiany na lepsze.

3.1.2. EKES ostrzega Komisję, że stan ochrony obywateli jest w niektórych dziedzinach dalece niewystarczający. Przestrzeganie prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich ma ogromne znaczenie, gdyż nieprawidłowe przepisy krajowe w sposób systematyczny uniemożliwiają ludziom dochodzenie swoich praw i czerpanie w sposób pełny korzyści wypływających z prawodawstwa UE. Ma to szczególne znaczenie w kontekście prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska, ponieważ nieprzestrzeganie np. norm jakości powietrza w znaczący sposób wpływa na zdrowie ludzi.

3.1.3. EKES zwraca uwagę Komisji na swoją opinię<sup>(8)</sup> i ma nadzieję, Komisja uwzględni ją w swym planie działania, i że przykładowo oprócz przestępstw związanych z odpadami i dziką fauną i florą będzie on również dotyczył przepisów, kontroli i zarządzania w odniesieniu do nanomateriałów i substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego.

3.1.4. Niemniej EKES pragnie podkreślić, że docenia zamiar Komisji, aby promować np. korzystanie z dronów i aplikacji na smartfony w celu zgłaszania lub wykrywania zagrożeń dla środowiska, zachęcać państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne (jak dzieje się to przykładowo w Irlandii), by korzystały z tych możliwości lub wspierały inicjatywy publiczne, które mogą przyczynić się do poprawy wdrażania przepisów ochrony środowiska za pomocą tego rodzaju narzędzi.

#### 3.2. Jednolity rynek i aspekty gospodarcze

3.2.1. Spójne stosowanie przepisów w zakresie ochrony środowiska stanowi istotny fundament jednolitego rynku. Niespójności w stosowaniu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska skutkują nieuzasadnioną przewagą przedsiębiorstw działających w państwach członkowskich, w których prawo nie jest przestrzegane. Prowadzi to do powstania nieuczciwych warunków rynkowych i niewłaściwych zachęt dla unijnych przedsiębiorstw.

3.2.2. We wszystkich państwach członkowskich wymagana jest spójność i pewność procesu stosowania prawa, co pozwala zapewnić, że przypadki jego nieprzestrzegania są sankcjonowane w taki sam sposób w całej UE. Umożliwia to ochronę praworządności i sprawia, że przedsiębiorcy mogą polegać na przepisach prawa Unii, a także stwarza równe warunki działania przedsiębiorstw we wszystkich państwach członkowskich.

3.2.3. Komisja wskazała w komunikacie, że koszty związane z nieprzestrzeganiem prawa szacuje się na 50 mld EUR rocznie. Także w badaniu służącym ocenie korzyści wynikających z egzekwowania prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska<sup>(9)</sup> Komisja wskazała na ogromne korzyści gospodarcze, które można uzyskać dzięki zapewnieniu przestrzegania prawa ochrony środowiska. Z zapobieganiem dalszym szkodom w środowisku przez skuteczne kontrole i właściwe egzekwowanie obowiązującego prawa ochrony środowiska powinien się wiązać także – obok interesów związanych z ochroną środowiska i zdrowia oraz praworządnością – wyraźny interes gospodarczy.

3.2.4. EKES przypomina Komisji o potrzebie zwiększenia zasobów ludzkich i finansowych przeznaczonych na weryfikowanie wdrażania przepisów ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem, jak wcześniej wyjaśniono w opinii w sprawie planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki<sup>(10)</sup>. Przede wszystkim istnieje deficyt finansowania niezbędnego do osiągnięcia uzgodnionych celów, na przykład w dziedzinie różnorodności biologicznej.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 19 z 19.1.2018, s. 3.

<sup>(7)</sup> SWD(2018) 10.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114.

<sup>(9)</sup> <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 90.

3.2.5. EKES pragnie również, aby UE w ramach dwustronnych lub wielostronnych negocjacji handlowych regularnie uzyskiwała równowagę przepisów socjalnych i środowiskowych względem importowanych produktów.

### 3.3. Procedury kontroli przestrzegania przepisów prowadzone przez Komisję

3.3.1. Do zasadniczego obowiązku państw członkowskich należy prawidłowe wdrażanie i stosowanie prawa UE, Komisja natomiast odgrywa rolę strażniczki Traktatów<sup>(11)</sup>. Musi zatem zapewnić, by respektowano instrumenty ochrony środowiska oraz by państwa członkowskie powstrzymywały się przed stosowaniem środków, które mogą zagrozić osiągnięciu unijnych celów polityki w dziedzinie środowiska<sup>(12)</sup>. W związku z tym może wszczynać postępowania w sprawie egzekwowania prawa na mocy art. 258 TFUE.

3.3.2. Ze względu na transgraniczny wpływ szkód w środowisku przestrzeganiem prawa w jednym państwie członkowskim żywnie zainteresowane są wszystkie państwa członkowskie pragnące zapewnić ochronę obywatelom i zapobiec powstaniu szkody środowiskowej na własnym obszarze. W związku z tym Komisja odgrywa kluczową rolę, gdy chodzi o ochronę tego wspólnego interesu UE i zapewnianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku wystąpienia konfliktów transgranicznych.

3.3.3. Zgodnie z deklaracją Parlamentu Europejskiego i Rady z 2013 r. „poprawa w kwestii wdrażania dorobku prawnego Unii w zakresie środowiska na szczeblu państw członkowskich będzie [...] miała w nadchodzących latach najwyższy priorytet”<sup>(13)</sup>. W komunikacie Komisji „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”<sup>(14)</sup> podkreślono znaczenie strategicznego wykorzystywania uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa z myślą o skoncentrowaniu wysiłków Komisji na najpoważniejszych naruszeniach prawa Unii, które mają wpływ na interesy jej obywateli i przedsiębiorstw. Przestrzeganie przepisów ochrony środowiska ma pierwszorzędne znaczenie dla UE, ponieważ w bezpośredni sposób wpływa na jednolity rynek oraz zdrowie obywateli Unii, więc należy tej kwestii przyznać wyraźny priorytet w postępowaniach prowadzonych przez Komisję w zakresie egzekwowania prawa.

3.3.4. EKES zwraca uwagę na wynikające z postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego korzyści, które wykraczają poza bezpośrednie oddziaływanie w określonej sprawie<sup>(15)</sup>. Skutecznie prowadzone postępowania w zakresie egzekwowania prawa stanowią jasny sygnał dla państw członkowskich, że UE przywiązuje dużą wagę do ochrony obywateli i środowiska, w którym żyją.

3.3.5. Systematyczne ściganie przypadków nieprzestrzegania prawa stanowi także silny czynnik odstrasżający, co w szerszym ujęciu ogranicza liczbę takich sytuacji. Ponadto takie podejście zwiększa zaufanie do prawa Unii w dziedzinach innych niż ochrona środowiska, co wywołuje pozytywny efekt rozlania w innych obszarach regulowanych przez prawodawstwo UE.

### 3.4. Skuteczność prawa

3.4.1. W wielu krajach organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie stwierdziły osłabienie prawa karnego w dziedzinie środowiska oraz stworzenie licznych utrudnień w dostępie obywateli do wymiaru sprawiedliwości i zarządzania środowiskiem. Być może wynika to z nieprawidłowej interpretacji niektórych kierunków unijnej polityki (przykładowo strategii lepszego stanowienia prawa, której celem jest uproszczenie i doświadczenia dopuszczające działania niezgodnie z zasadami).

3.4.2. Ponadto w przypadku niektórych unijnych strategii w zakresie ochrony środowiska państwa członkowskie zamiast koncentrować się na kwestiach nadmiernie rygorystycznego wdrażania mogłyby zająć się rozwiązywaniem problemów niedostatecznego wdrażania prawodawstwa. To domniemane nadmierne rygorystyczne wdrażanie na szczeblu krajowym może stwarzać fałszywe wrażenie, że państwa członkowskie wykazują się dużymi ambicjami, podczas gdy w rzeczywistości ponoszą porażkę u źródła przez niepełne wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska, co prowadzi do nieprzestrzegania przepisów.

3.4.3. W komunikacie przedstawiono trzy kategorie interwencji pozwalających zapewnić przestrzeganie prawa, niemniej nie proponuje się środków odnoszących się do nich wszystkich. Wszystkie z proponowanych działań to środki służące propagowaniu przestrzegania prawa i budowaniu zdolności na szczeblu państw członkowskich. Żadne z nich nie odnosi się do środków następczych ani środków dotyczących egzekwowania prawa wykorzystywanych przez Komisję, przez co plan działania staje się bardzo „miękki” i raczej nie można uznać, że w znaczący sposób doprowadzi do poprawy stanu przestrzegania prawa ochrony środowiska.

<sup>(11)</sup> Art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

<sup>(12)</sup> Art. 4 ust. 3 TUE.

<sup>(13)</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171).

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 88.



3.4.4. W swoim planie działania Komisja nie zajmuje się zatem środkami dotyczącymi monitorowania i egzekwowania na szczeblu UE. Nawet w ramach zaproponowanych mechanizmów wsparcia konkretnym działaniom nie przypisano wyraźnych celów pozwalających ocenić skuteczność ich realizacji. Wsparcia finansowego nie uzależniono od jakichkolwiek zmian praktyk podejmowanych przez państwa członkowskie. Fakt ten zaciemnia obraz oczekiwanych wyników, a przez to każe wątpić w skuteczność i stosowność proponowanych działań.

3.4.5. EKES wyraża ponadto rozczarowanie faktem, że nie zajęto się kwestią rozpatrywania skarg oraz kontroli wdrażania prawa Unii w państwach członkowskich. EKES jest poważnie zaniepokojony brakiem woli politycznej w obrębie Komisji prowadzącym do pozostawienia nierozstrzygniętych skarg. Zaniepokojenie to pogłębia „miękki” charakter proponowanych środków.

3.4.6. Zdaniem EKES-u oprócz prawidłowego stosowania prawa ochrony środowiska i dobrego zarządzania środowiskiem należy także przywrócić się zasadzie nie pogarszania poziomu ochrony w prawie ochrony środowiska w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

3.4.7. W komunikacie wskazano, że nieprzestrzeganie przepisów może wynikać z różnych przyczyn, w tym nieporozumień, braku zrozumienia lub akceptacji zasad, braku inwestycji, oportunistycznego i przestępczego. Niestety Komisja nie zajęła się należycie wszystkimi tymi przyczynami, a jedynie zaproponowała środki podejmowane w przypadku nieporozumień i braku zrozumienia. Wsparcie udzielane państwom członkowskim jest wprawdzie niezbędne, niemniej nie może ono stanowić jedynej strategii zmierzającej do poprawy stanu przestrzegania prawa ochrony środowiska, ponieważ w jego ramach nie da się zaradzić większości przyczyn, które nie są związane z nieporozumieniami i ograniczonymi zdolnościami.

### 3.5. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym i europejskim

3.5.1. EKES przypomina Komisji, że mające charakter systemowy przypadki nieprzestrzegania prawa w państwach członkowskich oraz braku należytego egzekwowania przepisów przez sądy krajowe stanowią wyraźny problem związany ze stosowaniem prawa na szczeblu krajowym.

3.5.2. EKES wzywa Komisję, by uwzględniła jego opinię na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości<sup>(16)</sup> w odniesieniu do monitorowania odesłań prejudycjalnych. EKES zwraca uwagę na znaczenie odesłań prejudycjalnych dla zapewnienia spójności prawa Unii i wzywa Komisję do przedstawienia sprawozdania w sprawie wykorzystywania i uwzględniania tego narzędzia przez sądy krajowe.

3.5.3. EKES podkreśla raz jeszcze<sup>(17)</sup>, że swobodny dostęp do informacji o środowisku ma zasadnicze znaczenie dla społeczeństwa i organizacji społeczeństwa obywatelskiego pod kątem pełnienia przez nie funkcji publicznych instytucji nadzoru.

3.5.4. Choć EKES dostrzega różnice między systemami wymiaru sprawiedliwości różnych członków, wyraża rozczarowanie faktem, że nie poruszono kwestii prawa do dochodzenia roszczeń (*locus standi*) ani kosztów związanych z rozpatrywaniem sprawy na szczeblu krajowym. W przypadku organizacji obywateli i konsumentów, które bronią interesów społecznych i środowiskowych, *locus standi* i koszty stanowią podstawowe przeszkody w pociąganiu do odpowiedzialności rządów i dużych firm przed sądami krajowymi.

3.5.5. EKES powtarza stwierdzenie ze swojej opinii<sup>(18)</sup>, że nawet w razie uznania *locus standi* zasoby finansowe większości organizacji społeczeństwa obywatelskiego są znacznie ograniczone, co często prowadzi do pozbawienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości osób, których dana sprawa dotyczy. Ponadto te przeszkody uniemożliwiają organizacjom społeczeństwa obywatelskiego wykonywanie zadań przyczyniających się do właściwego wdrożenia obowiązującego prawa, które jest konieczne do ochrony praworządności.

3.5.6. EKES ostrzega także, że istotną kwestią jest wprowadzenie systemów uniemożliwiających nadużywanie systemu sądowego. Należy mieć to na uwadze, przyznając organizacjom społeczeństwa obywatelskiego swobodny dostęp do wymiaru sprawiedliwości. EKES podkreśla korzyści wynikające z umożliwienia im dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Przyczynia się to do ochrony konsumentów, zdrowia i środowiska, z korzyścią dla całego społeczeństwa. W związku z tym przepisy zapobiegające nadużyciom muszą być konkretne i ukierunkowane w taki sposób, by nie utrudniały ważnej pracy prowadzonej przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego przyczyniającej się do wdrożenia przepisów.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65.

3.5.7. Niezapewnienie przez Komisję i europejskie sądy przestrzegania unijnego prawa zagraża praworządności i podważa publiczne zaufanie oraz zaufanie państw członkowskich i przedsiębiorstw do unijnego prawa. Ogranicza także dostęp obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstw do wymiaru sprawiedliwości, prowadząc do rosnącej nieufności wobec skuteczności Komisji i sądów oraz podważając zaufanie do UE jako całości.

3.5.8. Ponadto w komunikacie pominięto dwa słabe punkty na szczeblu europejskim, oba związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości:

- kwestię dostępu do unijnego wymiaru sprawiedliwości, o którym była mowa podczas spotkania stron konwencji z Aarhus, w związku z wewnętrznym działaniem instytucji unijnych (przykładowo zbyt szybką klasyfikacją skarg przez Komisję);
- kwestię zwyczajów przyjętych w niektórych jurysdykcjach krajowych, które odmawiają zadawania pytań prejudycjalnych, i przypisują sobie, w sprzeczności z traktatami, kompetencje w zakresie interpretacji prawa Unii i czasami podejmują groteskowe decyzje (przykład francuski: sprawozdawca publiczny przy Radzie Stanu stwierdził, opracowując orzeczenie, że nie było potrzeby zadawania pytania prejudycjalnego, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nigdy nie zajmował się daną kwestią).

3.5.9. W związku z tym EKES apeluje do Komisji o wyraźne uwzględnienie kwestii dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym i unijnym w celu zapewnienia całościowego podejścia, które służy społeczeństwu przez ochronę zdrowia ludzi oraz siedlisk teraz i w przyszłości.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady dotyczącego ustanowienia Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia w dziedzinie Obliczeń Wielkiej Skali”**

[COM(2018) 8 final – 2018/0003(NLE)]

(2018/C 283/12)

Sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Współsprawozdawca: **Antonio LONGO**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Konsultacja                       | Rada Unii Europejskiej, 21.2.2018   |
| Podstawa prawna                   | Artykuł 187 i 188 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej             |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 4.5.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 535   |
| Wynik głosowania                  | 196/2/4   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera inicjatywę dotyczącą **Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia w dziedzinie Obliczeń Wielkiej Skali** jako konkretny krok zgodny ze strategią w zakresie europejskiej chmury obliczeniowej, a także jako element szerszej strategii UE (uwzględniającej cyberbezpieczeństwo, jednolity rynek cyfrowy, europejskie społeczeństwo gigabitowe, otwartą naukę itp.). Inicjatywa ta przynosi wyraźną **unijną wartość dodaną** dzięki **kluczowej technologii**, która pomoże uporać się z najtrudniejszymi problemami współczesnego społeczeństwa i ostatecznie będzie korzystna dla naszego dobrostanu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy.

1.2. EKES uważa początkową **inwestycję** w wysokości 1 mld euro na zakup i eksploatację światowej klasy superkomputerów za istotną, ale nie nazbyt ambitną w porównaniu z konkurentami – USA i Chinami. Jest jednak przekonany, że znaczny wzrost inwestycji (w państwach członkowskich UE) w połączeniu z silnym europejskim **programem w zakresie badań naukowych i innowacji** będą niezbędne do utrzymania aplikacji HPC na poziomie światowym. Ze względu na to, że wyścig będzie trwał nadal, nie ma wątpliwości, że podobne wysiłki będą konieczne w następnych WRF stosownie do starań światowych konkurentów.

1.3. EKES popiera **podejście branżowe** do opracowywania nowej generacji mikroprocesorów o niskim zużyciu energii w Europie. Pozwoliłoby to zmniejszyć zależność UE od importu i zabezpieczyło dostęp do najbardziej zaawansowanej technologii obliczeń wielkiej skali. EKES wskazuje, że opracowywanie tego rodzaju mikroprocesorów ma także wpływ na komputery małej skali, gdyż zaawansowane układy scalone mogą być dostosowane do urządzeń na **rynku masowym** (komputery osobiste, smartfony, sektor motoryzacyjny).

1.4. EKES pragnie zachęcić Komisję do położenia większego nacisku na mocną pozycję będącą podstawą tej inicjatywy, a także na fakt, że kluczowe znaczenie ma kontynuowanie europejskiego **sukcesu** opartego na istniejących już filarach PRACE i GÉANT, które od wielu lat zapewniają nauce i przemysłowi wysokiej jakości usługi w zakresie technologii obliczeń wielkiej skali, a także tworzą wzajemne połączenia między badaniami, kształceniem oraz krajowymi sieciami badawczymi i ośrodkami technologii obliczeń wielkiej skali a, odpowiednio, bezpiecznymi sieciami o dużej przepustowości.

1.5. Z tego względu EKES podkreśla fundamentalne znaczenie **połączenia** nowego wspólnego przedsięwzięcia EuroHPC z istniejącymi już strukturami i programami jako najlepszego sposobu na wspólne wykorzystanie europejskich zasobów. Na przykład wzajemna ocena, organizowana przez PRACE, powinna być utrzymana i zachować poziom światowy.

1.6. EKES chciałby zachęcić **więcej państw członkowskich** do dołączenia się do wspólnego przedsięwzięcia EuroHPC i wykorzystania go jako szansy na uzyskanie dostępu do światowej klasy mocy obliczeniowej. Biorąc pod uwagę złożoność wspólnego przedsięwzięcia, EKES zwraca się do Komisji, aby podjęła wysiłki na rzecz wyjaśnienia i upowszechniania korzyści i szans związanych z tym instrumentem prawnym, zwłaszcza wobec mniejszych krajów i w odniesieniu do możliwości wkładu rzeczowego.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dwóch partnerów Komisji w ramach umownego partnerstwa publiczno-prywatnego mogłoby stać się pierwszymi uczestnikami prywatnymi, co ma kluczowe znaczenie dla udziału **przemysłu**, w tym **MŚP**. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość przystąpienia większej liczby partnerów, nalega, by w przypadku wszelkich nowych partnerów, w szczególności spoza UE, wymagana była **wzajemność**. UE powinna skorzystać z szansy, jaką jest rozwijanie technologii obliczeń wielkiej skali, w celu utworzenia pełnego europejskiego sektora przemysłowego z myślą o objęciu całego łańcucha produkcji (projektowania, produkcji, wdrażania, stosowania). Powinna wyznaczyć jako cel średnioterminowy osiągnięcie zdolności planowania i prowadzenia obliczeń wielkiej skali w oparciu o europejską technologię.

1.8. EKES zaleca **informowanie obywateli i przedsiębiorstw** na temat tej nowej ważnej inicjatywy w celu przywrócenia zaufania obywateli do procesu integracji europejskiej oraz sprawienia, by europejskie przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, były świadome płynących z niej korzyści. Uczelnie wyższe i ośrodki badawcze również muszą być w to zaangażowane poprzez konkretne działania komunikacyjne, mające na celu podniesienie zainteresowania projektami w dziedzinie HPC i zachęcanie do nich.

1.9. EKES zaleca jak największe wzmocnienie **wymiaru społecznego** procesu cyfryzacji jako zasadniczego elementu europejskiego filaru społecznego. Wdrażanie i wykorzystanie maszyn wysokiej klasy musi mieć wyraźny i wymierny pozytywny wpływ na codzienne życie wszystkich obywateli.

## 2. Wprowadzenie

2.1. **„Obliczenia wielkiej skali” (ang. High-Performance Computing, HPC)**, początkowo stosowane w badaniach klimatycznych, numerycznym prognozowaniu pogody, astrofizyce, fizyce cząstek elementarnych i chemii, obecnie wykorzystywane są również w większości innych dziedzin nauki, od biologii, nauk o życiu i zdrowiu, do modeli symulacji spalania wysokiej wierności, materiałoznawstwa, nauk społecznych i humanistycznych. W przemyśle HPC są szeroko stosowane w wydobywaniu gazu i ropy naftowej, aeronautyce, sektorze motoryzacyjnym i finansach, rośnie także ich znaczenie w zapewnianiu spersonalizowanych usług medycznych, rozwijaniu nanotechnologii i umożliwianiu rozwoju i stosowania energii odnawialnych. Wreszcie HPC są coraz istotniejsze dla wspierania procesu decyzyjnego w sprawach publicznych poprzez symulacje scenariuszy związanych z zagrożeniami naturalnymi, przemysłowymi i biologicznymi oraz związanymi z (cyber)terroryzmem, stają się więc niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony kraju.

2.2. W informatyce wydajność komputerów jest mierzona we **FLOPSach**, czyli liczbie operacji zmiennoprzecinkowych na sekundę. Wydajność HPC stanowi górną granicę tego, co jest możliwe pod względem technologicznym. Ta wysoka wydajność cały czas wzrasta w związku z coraz mniejszymi układami scalonymi (prawo Moore’a) oraz przejściem z przetwarzania wektorowego na przetwarzanie równoległe. Co 10 do 12 lat prędkość obliczeniowa zwiększała się tysiąckrotnie, z gigaskali (1985) na teraskalę (1997) i na petaskalę (2008). Oczekuje się, że w latach 2020–2023 od petaskali dojdziemy do **eksaskali** (giga =  $10^9$ , tera =  $10^{12}$ , peta =  $10^{15}$ , exa =  $10^{18}$ ).

2.3. Dotychczas każde państwo członkowskie inwestowało w HPC samodzielnie. W porównaniu z konkurencją z USA, Chin i Japonii Europa jest wyraźnie w tyle, jeśli chodzi o inwestowanie w technologię obliczeń wielkiej skali, a luka w finansowaniu wynosi 500–700 mln EUR rocznie. Z tego względu UE nie dysponuje najszybszymi superkomputerami, ponadto istniejące maszyny HPC w UE są uzależnione od technologii spoza Europy. Kolejne kroki w technologii HPC najlepiej jest wykonać na drodze **wspólnych europejskich wysiłków** i inwestycji przekraczających możliwości poszczególnych państw członkowskich.

2.4. Rozwój nowej generacji mikroprocesorów w Europie przyczyniłby się do osiągnięcia niezależności UE w zakresie dostępu do technologii HPC. Europejski łańcuch dostaw technologii obliczeń wielkiej skali można jednak ulepszyć jedynie dzięki jasnym perspektywom pionierskiego rynku i rozwijania ekosystemu maszyn eksaskalowych. Kluczową rolę w realizacji tego celu ma do odegrania sektor publiczny, ponieważ europejscy dostawcy nie będą podejmować ryzyka samodzielnego opracowania maszyn.

2.5. W związku z tym Komisja Europejska planuje początkowo zainwestować 1 mld EUR wspólnie z państwami członkowskimi w utworzenie **światowej klasy europejskiej infrastruktury superkomputerów**. Taka dzielona infrastruktura i wspólne wykorzystanie istniejącego potencjału ma przynieść korzyści wszystkim, począwszy od przemysłu i MSP poprzez sektor publiczny i skończywszy na (mniejszych) państwach członkowskich bez samowystarczalnej krajowej infrastruktury HPC.

2.6. W 2012 r. Komisja Europejska jasno podkreśliła znaczenie obliczeń wielkiej skali w swojej strategii „Wysokowydajne systemy obliczeniowe: miejsce Europy w globalnym wyścigu”<sup>(1)</sup>. W kwietniu 2016 r. Komisja Europejska zapoczątkowała **europejską inicjatywę dotyczącą przetwarzania w chmurze**<sup>(2)</sup>. Inicjatywa ta obejmuje dwa główne elementy: **europejską infrastrukturę danych** (EDI) ze światowej klasy zdolnościami w zakresie obliczeń wielkiej skali i połączeniami wysokiej szybkości i **europejską chmurę dla otwartej nauki** (EOSC) z najbardziej zaawansowanymi systemami przechowywania danych i zarządzania nimi oraz interfejsami do świadczenia usług opartych na chmurze. Pierwszy element ma zostać teraz zrealizowany poprzez **wniosek w sprawie rozporządzenia Rady dotyczącego ustanowienia Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia w dziedzinie Obliczeń Wielkiej Skali**<sup>(3)</sup>.

2.7. Wniosek ten jest następstwem **deklaracji w sprawie EuroHPC**, podpisanej w Dniu Technologii Cyfrowych 23 marca 2017 r. w Rzymie przez siedem państw członkowskich: Francję, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Portugalię i Hiszpanię. W 2017 r. dołączyły do nich Belgia, Słowenia, Bułgaria, Szwajcaria, Grecja i Chorwacja. Państwa te uzgodniły stworzenie ogólnoeuropejskiej zintegrowanej infrastruktury eksaskalowej o dużej mocy obliczeniowej. Do podpisania deklaracji w sprawie EuroHPC zaproszono pozostałe państwa członkowskie i państwa stowarzyszone.

2.8. Po dokonaniu oceny skutków Komisja<sup>(4)</sup> stwierdziła, że **wspólne przedsięwzięcie** jest najlepszym rozwiązaniem dla realizacji EuroHPC, które umożliwiłoby skuteczne połączenie wspólnych zamówień publicznych, wspólnej własności i eksploatacji superkomputerów.

### 3. Streszczenie wniosku

3.1. Komisja Europejska przedstawia wniosek w sprawie rozporządzenia Rady dotyczącego ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia w dziedzinie Obliczeń Wielkiej Skali (EuroHPC). Ten nowy podmiot prawny:

- zapewniłaby **strukturę finansowania** na rzecz nabywania, budowania i uruchamiania w całej Europie światowej klasy infrastruktury HPC,
- wspierałby **program badań i innowacji** na rzecz rozwijania technologii i maszyn (sprzętu), jak również aplikacji (oprogramowania), które będą używane w tych komputerach,
- zapewniłaby uczestnikom, po przeprowadzeniu otwartych i konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków, wsparcie finansowe w formie zamówień publicznych lub **grantów na badania i innowacje**; zapewniłaby przemysłowi europejskiemu i zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) lepszy **dostęp** do superkomputerów.

3.2. **Wkład UE** w EuroHPC wyniesie około **486 mln EUR** w ramach obecnych wieloletnich ram finansowych, czemu towarzyszyć będzie **podobna kwota z państw członkowskich** i państw stowarzyszonych. Prywatni uczestnicy inicjatywy mogą również wносить wkłady **niepieniężne**. Ogólnie do 2020 r. zainwestowane zostanie 1 mld EUR ze środków publicznych.

3.3. Działania wspólnego przedsięwzięcia EuroHPC w latach 2019–2026 będą następujące:

- **nabycie i uruchomienie** dwóch światowej klasy **przedeksaskalowych** superkomputerów i co najmniej dwóch petaskalowych komputerów średniej klasy, zapewnienie dostępu do tych komputerów dużej liczbie użytkowników publicznych i prywatnych od 2020 r. oraz zarządzanie tym dostępem,
- program **badania i innowacji** dotyczący HPC wspierający rozwój europejskiej technologii superkomputerów, w tym pierwszej generacji europejskiej technologii **mikroprocesorów o niskim zużyciu energii**, współpracowanie europejskich **maszyn eksaskalowych** oraz zastosowania, rozwijanie umiejętności i szersze wykorzystanie obliczeń wielkiej skali.

3.4. We wniosku postuluje się osiągnięcie eksaskalowej mocy obliczeniowej do lat 2022–2023. Jako etap pośredni należy osiągnąć do 2019 r. 50 % eksaskalowej mocy obliczeniowej. Planowana infrastruktura będzie **wspólną własnością uczestników** i będzie przez nich wspólnie wykorzystywana. Uczestnikami będą w pierwszej kolejności kraje, które podpisały deklarację w sprawie EuroHPC, oraz prywatni uczestnicy ze świata akademickiego i przemysłu. Inni uczestnicy mogą przyłączyć się do takiej współpracy w dowolnym momencie, pod warunkiem wniesienia wkładu finansowego (wliczając w to wkłady niepieniężne).

<sup>(1)</sup> COM(2012) 45 final i Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 148.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 178 final i Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 86.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 8 final i załącznik 1.

<sup>(4)</sup> SWD(2018) 6 final.



3.5. We wniosku przewiduje się, że dwie infrastruktury będą tworzone i wdrażane równolegle. Takie infrastruktury zostaną umieszczone w dwóch krajach UE po spełnieniu konkretnych kryteriów.

3.6. Wspólne przedsięwzięcie będzie zarządzane przez Radę Zarządzającą, w skład której będą wchodzić przedstawiciele uczestników wspólnego przedsięwzięcia z sektora publicznego. Rada Zarządzająca będzie odpowiedzialna za strategiczne kształtowanie polityki i za decyzje dotyczące finansowania związane z zamówieniami publicznymi w ramach wspólnego przedsięwzięcia i działaniami w zakresie badań i rozwoju. Prawa głosu i procedury uczestników będą proporcjonalne do ich wkładu finansowego. Model wspólnego przedsięwzięcia opiera się na wnioskach z innych działających wspólnych przedsięwzięć, takich jak ECSEL. Obydwa wspólne przedsięwzięcia są podobne pod względem celów i struktury. Główna różnica polega na dużej skali działań związanych z zamówieniami publicznymi w EuroHPC, która nie występuje w ECSEL. Różnica ta wyjaśnia przyznawanie praw głosu proporcjonalnie do wkładu uczestników.

3.7. Radę Zarządzającą będzie wspierać Rada Konsultacyjna ds. Przemysłowych i Naukowych, złożona z przedstawicieli uczestników prywatnych wspólnego przedsięwzięcia. Aby uniknąć konfliktów interesów, rada ta będzie pełnić jedynie rolę doradczą.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera tę inicjatywę jako konkretny krok zgodny ze strategią w zakresie europejskiej chmury obliczeniowej, czyli strategiczną decyzją o utworzeniu europejskiej chmury obliczeniowej – otwartej i przeznaczonej dla świata nauki i przemysłu – w ramach silnego zaangażowania politycznego i gospodarczego na rzecz innowacji cyfrowej<sup>(5)</sup>. Inicjatywa ta przynosi wyraźną **unijną wartość dodaną** dzięki **kluczowej technologii**, która pomoże uporać się z najtrudniejszymi problemami współczesnego społeczeństwa i ostatecznie będzie korzystna dla naszego dobrostanu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy.

4.2. Mówiąc ogólniej, inicjatywa HPC jest kluczową częścią szerszej strategii UE (obejmującej akt ws. cyberbezpieczeństwa<sup>(6)</sup>, strategię jednolitego rynku cyfrowego (przegląd)<sup>(7)</sup>, europejskie społeczeństwo gigabitowe<sup>(8)</sup>, otwartą naukę itp.), której celem jest odzyskanie przez Europę cyfrowej suwerenności i niezależności, tak aby uczynić UE kluczowym podmiotem rozwoju cyfrowego, co będzie mieć bezpośredni wpływ na konkurencyjność i jakość życia obywateli.

4.3. EKES uważa początkową inwestycję w wysokości 1 mld euro na zakup i eksploatację dwóch światowej klasy przededekskalowych superkomputerów i co najmniej dwóch superkomputerów średniej klasy za istotną, ale nie nazbyt ambitną w porównaniu z konkurentami. Jest jednak przekonany, że znaczny wzrost inwestycji (w państwach członkowskich UE) w połączeniu z silnym europejskim programem w zakresie badań naukowych i innowacji będą niezbędne do utrzymania aplikacji obliczeń wielkiej skali na poziomie światowym. Ze względu na to, że wyścig będzie trwał nadal, nie ma wątpliwości, że podobne wysiłki będą konieczne w następnych WRF stosownie do starań światowych konkurentów.

4.4. EKES pragnie zwrócić uwagę na to, że sam szybki komputer nie wystarczy, aby odnieść sukces. Do osiągnięcia faktycznego postępu niezbędne jest wysokiej jakości oprogramowanie i aplikacje oparte na solidnym programie badań i rozwoju. W tej dziedzinie UE wcale nie jest w tyle za swoimi konkurentami i EKES pragnie zachęcić Komisję do położenia większego nacisku na fakt, że inicjatywa ta wychodzi od silnej pozycji i że ma kluczowe znaczenie dla kontynuacji **europejskiego sukcesu** opartego na istniejących już filarach PRACE i GEANT, odpowiedzialnych od ponad dziesięciu lat za łączenie i koordynację w obszarze HPC oraz działania w sieci.

4.5. Współfinansowane przez UE partnerstwo na rzecz zaawansowanych technologii obliczeniowych w Europie (**PRACE**), utworzone w 2010 r. i obejmujące 25 państw członkowskich, zapewnia wysokiej jakości usługi dotyczące HPC dla nauki i przemysłu i opracowuje największe krajowe systemy superkomputerów w Europie. W 2017 r. partnerstwo PRACE zapewniło dostęp do sieci siedmiu wiodących systemów organizowanych przez pięciu członków gospodarki (Francję, Niemcy, Włochy, Hiszpanię i Szwajcarię), którzy od momentu utworzenia PRACE zainwestowali w to partnerstwo ponad 400 mln EUR. PRACE przydziela zasoby HPC na podstawie poddawanych wzajemnej ocenie zaproszeń do składania wniosków, opartych na kryterium naukowej doskonałości, na projekty badawcze ze środowiska akademickiego i przemysłu, w tym małych i średnich przedsiębiorstw.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 86.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 86.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 102.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 51.

4.6. Ogónoeuropejska sieć **GÉANT**, stworzona w 2000 r., łączy ze sobą sieci związane z badaniami, kształceniem i krajowymi badaniami naukowymi oraz centra HPC za pomocą bezpiecznych połączeń wysokiej wydajności. Sieć ma kluczowe znaczenie dla wspierania otwartej nauki za pomocą usług zaufanego dostępu. Sieć GÉANT jest największą i najbardziej zaawansowaną siecią w dziedzinie badań i rozwoju, która łączy ze sobą ponad 50 mln użytkowników w 10 000 instytucji w całej Europie i wspiera wszystkie dyscypliny naukowe. Sieć szkieletowa działa z prędkościami sięgającymi 500 Gbps (2017). Sieć GÉANT stworzyła bardzo udany serwis eduroam, który umożliwia użytkownikom w dziedzinie badań i rozwoju podłączanie się do wszystkich sieci wi-fi, w których występuje SSID eduroam. Jest to program, który EKES proponuje jako wzór do naśladowania, jeśli chodzi o dostęp do wi-fi dla wszystkich obywateli europejskich w kontekście strategii „Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego”<sup>(9)</sup>.

4.7. Z tego względu EKES podkreśla fundamentalne znaczenie połączenia nowego wspólnego przedsięwzięcia EuroHPC z istniejącymi już strukturami i programami. Na przykład wzajemna ocena, organizowana przez PRACE, powinna być utrzymana i zachować poziom światowy. Należy też włączyć lub dostosować inne sprawdzone rozwiązania. Najlepszym sposobem wspólnego wykorzystywania zasobów europejskich jest **zintegrowane podejście** łączące EuroHPC, „Horyzont 2020” lub jego następcę w programie ramowym oraz odpowiadające im działania krajowe. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje plany Komisji, aby wykorzystać wspólne przedsięwzięcie EuroHPC do koordynowania instrumentu finansowego „Horyzont 2020” (lub jego następcy) w dziedzinie HPC. EKES zauważa, że budowanie infrastruktury wymaga ogólnego systemu, a dobre praktyki naukowe, takie jak wspierane przez PRACE – podejścia oddolnego, w ramach którego kluczową rolę odgrywaliby naukowcy.

4.8. EKES chciałby zachęcić **więcej państw członkowskich** do dołączenia się do wspólnego przedsięwzięcia EuroHPC i wykorzystania go jako szansy do uzyskania światowej klasy mocy obliczeniowej. Tworzenie sieci ma zasadnicze znaczenie dla wykorzystania technologii obliczeń wielkiej skali w celach naukowych. Biorąc pod uwagę złożoność wspólnego przedsięwzięcia, EKES zwraca się do Komisji, aby podjęła wysiłki na rzecz wyjaśnienia i upowszechniania korzyści i szans związanych z tym instrumentem prawnym, zwłaszcza wobec mniejszych krajów i w odniesieniu do możliwości wkładu niepieniężnego.

4.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dwóch partnerów Komisji w kontraktowym partnerstwie publiczno-prawnym (cPPP) złożyły listy poparcia dotyczące wdrażania wspólnego przedsięwzięcia EuroHPC: Europejska Platforma Technologiczna na rzecz HPC (**ETP4HPC**) i Big Data Value Association (**BDVA**). Mogliby oni stać się pierwszymi uczestnikami prywatnymi, co ma fundamentalne znaczenie dla udziału przedsiębiorstw, w tym MŚP. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość większej liczby partnerów, nalega, by w przypadku wszelkich nowych partnerów, w szczególności spoza UE, wymagana była **wzajemność**. UE powinna skorzystać z szansy, jaką jest rozwijanie technologii obliczeń wielkiej skali, w celu utworzenia pełnego europejskiego sektora przemysłowego z myślą o objęciu całego łańcucha produkcji (projektowania, produkcji, wdrażania, stosowania).

4.10. Komputer o mocy 12 petaFLOPSów oparty na procesorach ma **zużycie energii** w wysokości około 1,5 MW. Idąc w postępie linearnym do eksaskali, HPC oparte na istniejących obecnie technologiach prowadziłyby do zużycia energii w wysokości ok. 150 MW, co jest nie do przyjęcia, zatem ważnym celem EuroHPC jest rozwijanie mikroprocesorów o niskim zużyciu energii. EKES podkreśla, że mikroprocesory o niskim zużyciu energii będą zatem odgrywać istotną rolę w celach strategii energetycznej UE, niezależnie od celu osiągnięcia niezależności UE w zakresie przywozu. Zgodnie z wyżej wymienionymi celami europejska inicjatywa dotycząca procesorów zapoczątkowana przez Komisję Europejską w 2018 r. i popierana przez konsorcjum 23 partnerów z dziesięciu państw członkowskich, na którą przeznaczono budżet w wysokości 120 mln EUR, będzie odgrywać istotną rolę w realizacji inicjatywy dotyczącej HPC.

4.11. EKES wskazuje, że opracowywanie zaawansowanych mikroprocesorów o niskim zużyciu energii ma także wpływ na komputery małej skali (komputery osobiste, smartfony, sektor motoryzacyjny), gdyż zaawansowane układy scalone mogą być także dostosowane do urządzeń na **rynku masowym** (zmniejszanie skali). Byłoby to bezpośrednio korzystne dla wszystkich obywateli i mogłoby otworzyć nowe rynki dla uniijnego przemysłu. HPC jest więc zatem pod wieloma względami kluczową technologią dla nowoczesnego społeczeństwa.

4.12. EKES zaleca informowanie obywateli i przedsiębiorstw o tej nowej ważnej inicjatywie podjętej przez UE. Z jednej strony będzie to użyteczne, jeśli chodzi o odzyskanie zaufania obywateli do procesu integracji europejskiej. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogłoby stanowić przydatne narzędzie służące rozpowszechnianiu tego typu informacji. Z drugiej strony ukierunkowana kampania pomoże przedsiębiorstwom europejskim, w szczególności MŚP, w podniesieniu wiedzy na temat bieżących inicjatyw. Z tego powodu ważne jest wspieranie w konkretny sposób MŚP zajmujących się produkcją o wysokiej wartości dodanej w uzyskiwaniu dostępu do nowej infrastruktury i jej wykorzystaniu.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 587 final i Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 51; Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 69.

4.13. Uczelnie wyższe i ośrodki badawcze muszą być zaangażowane poprzez konkretne działania w dziedzinie komunikacji, mające na celu podniesienie zainteresowania projektami w dziedzinie HPC i zachęcanie do nich. Taki proces mógłby również stanowić bodziec do tworzenia nowych programów dla szkół, programów kształcenia zawodowego i programów akademickich na rzecz zniwelowania europejskiego niedoboru kwalifikacji w stosunku do głównych światowych konkurentów<sup>(10)</sup>.

4.14. EKES zaleca jak największe wzmocnienie wymiaru społecznego procesu cyfryzacji jako zasadniczego elementu europejskiego filaru społecznego<sup>(11)</sup>. Z tego względu Komitet proponuje ustanowienie wykazu zadań społecznych, które można realizować z wykorzystaniem nowej infrastruktury cyfrowej. Wdrażanie i wykorzystanie maszyn wysokiej klasy musi mieć wyraźny i wymierny pozytywny wpływ na codzienne życie wszystkich obywateli.

4.15. EKES uważa, że HPC i technologia kwantowa stanowią dwa cele strategiczne dla europejskiego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Komitet zaleca zatem równoległe rozwijanie obu technologii, tak aby zagwarantować, by UE mogła wykorzystywać najwyższą moc obliczeniową i dostępne szanse w średnim- i długim okresie.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 30, Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 45.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1343/2011 w sprawie niektórych przepisów dotyczących połowów na obszarze objętym porozumieniem GFCM (Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego)”**

[COM(2018) 143 final – 2018/0069(COD)]

(2018/C 283/13)

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 16.4.2018<br>Rada Unii Europejskiej, 12.4.2018 |
| 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               | 23.5.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 535  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 187/3/10   |

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 535. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2018 r. (posiedzenie z dnia 23 maja) Komitet stosunkiem głosów 187 do 3 (10 osób wstrzymało się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---







ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)  
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**