

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 262



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 61

25 lipca 2018

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

534. sesja plenarna EKES-u – odnowienie składu, 18.4.2018–19.4.2018

2018/C 262/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie europejskiego filaru praw socjalnych” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2018/C 262/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia „LeaderSHIP 2020”: wizja przemysłu technologii morskich dla innowacyjnego, zrównoważonego i konkurencyjnego przemysłu morskiego w 2020 r. (opinia z inicjatywy własnej)	8
2018/C 262/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Spójność gospodarcza i społeczna a integracja europejska Bałkanów Zachodnich – wyzwania i priorytety” (opinia rozpoznawcza)	15
2018/C 262/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa: lepsze rozwiązania na rzecz lepszych rezultatów«” [COM(2017) 651 final] (opinia z inicjatywy własnej)	22

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

534. sesja plenarna EKES-u – odnowienie składu, 18.4.2018–19.4.2018

2018/C 262/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej: plan działania» [COM(2017) 821 final] – „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego »Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro osadzone w ramach prawnych Unii» [COM(2017) 822 final] – „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Europejski Minister Gospodarki i Finansów» [COM(2017) 823 final] – „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich» [COM(2017) 824 final – 2017/0335 (CNS)] – „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego» [COM(2017) 827 final – 2017/0333 (APP)]	28
2018/C 262/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 575/2013, (UE) nr 600/2014 i (UE) nr 1093/2010» [COM(2017) 790 final – 2017/0359 (COD)] – „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi oraz zmieniającej dyrektywy 2013/36/UE i 2014/65/UE» [COM(2017) 791 final – 2017/0358 (COD)] . .	35
2018/C 262/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie europejskich ram jakości i skuteczności programów przygotowania zawodowego» [COM(2017) 563 final – 2017/0244 (NLE)]	41
2018/C 262/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych» [COM(2017) 647 final – 2017/0288 (COD)]	47
2018/C 262/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi» [COM(2017) 648 final/2 – 2017/0290 (COD)]	52
2018/C 262/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego» [COM(2017) 653 final – 2017/0291 (COD)]	58
2018/C 262/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/73/UE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego» [COM(2017) 660 final – 2017/0294 (COD)]	64
2018/C 262/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »W kierunku jak najpowszechniejszego wykorzystania paliw alternatywnych – plan działania dotyczący infrastruktury paliw alternatywnych przyjęty na podstawie art. 10 ust. 6 dyrektywy 2014/94/UE, uwzględniający ocenę krajowych ram polityki na podstawie art. 10 ust. 2 dyrektywy 2014/94/UE» [COM(2017) 652 final]	69

2018/C 262/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Osiągnięcie mobilności niskoemisyjnej. Unia Europejska, która chroni naszą planetę, wzmacnia pozycję konsumentów oraz broni swojego przemysłu i pracowników«” [COM(2017) 675 <i>final</i>]	75
2018/C 262/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozwoju sieci energetycznych w Europie” [COM(2017) 718 <i>final</i>]	80
2018/C 262/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Trzecie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej«” [COM(2017) 688 <i>final</i>]	86
2018/C 262/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej” [COM(2017) 487 <i>final</i> – 2017/0224 (COD)]	94
2018/C 262/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania UE na lata 2017–2019 – Eliminowanie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć” [COM(2017) 678 <i>final</i>]	101

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

534. SESJA PLENARNA EKES-U – ODNOWIENIE SKŁADU, 18.4.2018–19.4.2018

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie europejskiego filaru praw socjalnych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 262/01)

Sprawozdawczyni: **Anne DEMELENNE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	26.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	155/3/4
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zasady europejskiego filaru praw socjalnych (filaru socjalnego) i ich wdrożenie wraz z realizacją agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 powinny stanowić jedną z ważniejszych pozycji w negocjacjach w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych UE na okres po roku 2020.

1.2. Urzeczywistnienie filaru socjalnego będzie wymagało udoskonaleń ze strony państw członkowskich. Tablica wskaźników społecznych, opracowana jednocześnie z zasadami filaru, wskazuje na istotne niedociągnięcia i rozbieżności w całej UE. Przewycięzenie tych braków będzie wymagało zaangażowania na wszystkich poziomach, w tym ze strony państw członkowskich, partnerów społecznych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Zakłada ono także solidny fundament w postaci podstawy budżetowej, inwestycji i wydatków bieżących. Należy zastanowić się nad finansowaniem tych celów.

1.3. Potrzeby wydatkowania są szczególnie duże w krajach o niższych dochodach i w krajach, których budżety w ostatnich latach ucierpiały z powodu spadku dochodów. Wszystkie państwa członkowskie są w pewnym stopniu ograniczone przepisami UE dotyczącymi budżetu i poziomu zadłużenia. Jednak można poszerzyć zakres puli do wydatkowania w ramach możliwości państw członkowskich i poprzez rozmaite programy unijne.

1.4. W pewnych dziedzinach, np. w zwiększaniu dostępności cyfrowej, pomocne mogą być inwestycje sektora prywatnego pod warunkiem, że stworzy się odpowiednie ramy regulacyjne. Niemniej same inwestycje sektora prywatnego nie wystarczą i nie uchronią najsłabszych grup społecznych przed wykluczeniem. A to właśnie stanowi istotę filaru socjalnego.

Inwestycje publiczne w państwach członkowskich można ułatwić, powołując się na złotą regułę budżetową w odniesieniu do inwestycji publicznych o celu społecznym. Pozwoli to na większą elastyczność w stosowaniu przepisów budżetowych ⁽¹⁾ z myślą o osiągnięciu celów europejskiego filaru praw socjalnych.

1.5. Inwestycje publiczne można także zwiększać w ramach istniejących instrumentów UE, zwłaszcza europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF), które mogą być bardziej ukierunkowane na cele filaru socjalnego. Również Europejski Bank Inwestycyjny może pobudzać inwestycje publiczne za pomocą Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), który umożliwił mu utrzymanie poziomu kredytowania na przestrzeni ostatnich lat. Wsparcie to, zgodnie z jego mandatem, powinno wyraźnie obejmować cele filaru socjalnego.

1.6. Odpowiednia polityka podatkowa, w tym skuteczna walka z oszustwami podatkowymi, unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym, powinna umożliwić państwom członkowskim i UE znalezienie dodatkowych środków na finansowanie filaru socjalnego. Skuteczne wykorzystanie dodatkowych środków wymaga wdrożenia programów i planów działania dotyczących realizacji filaru socjalnego jako integralnej części europejskiego semestru, a w szczególności uwzględnienia go w krajowych programach reform i programach konwergencji. W tym kontekście UE powinna również rozważyć nowe sposoby zwiększenia zasobów własnych.

1.7. Wdrażanie filaru socjalnego zakłada zaangażowanie, aktywną współodpowiedzialność i uczestnictwo odpowiednich zainteresowanych stron na różnych szczeblach: w instytucjach unijnych, państwach członkowskich oraz na poziomie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

2. Kontekst

2.1. Europejski filar praw socjalnych, ogłoszony i podpisany przez Radę Unii Europejskiej, Parlament Europejski i Komisję Europejską w dniu 17 listopada 2017 r., ma być krokiem w kierunku wzmocnienia praw socjalnych i poprawy życia obywateli w krótkiej i średniej perspektywie czasowej. Realizacja filaru socjalnego stanowi wspólne zobowiązanie i odpowiedzialność Unii, jej państw członkowskich i partnerów społecznych.

2.2. Świadczy to o tym, że przywódcy 27 państw członkowskich uznali, że należy priorytetowo zająć się problemem niepewności ekonomicznej i społecznej ⁽²⁾. Potrzeba pilnej realizacji filaru socjalnego związana jest z kiepskimi wynikami gospodarczymi i społecznymi obserwowanymi w wielu krajach od 2008 r. i z nowymi możliwościami i wyzwaniami wynikającymi z globalizacji. Związana jest także ze zmianą klimatu, migracją na masową skalę, cyfryzacją i starzeniem się społeczeństwa oraz z coraz większym zróżnicowaniem warunków ekonomicznych i społecznych w UE po kryzysie finansowym i gospodarczym, a także z trendami w polityce wielu państw, stanowiącymi potencjalne zagrożenie dla przyszłej jedności i spójności Europy. Uzyskanie przez Europę „potrójnego A” o wymiarze społecznym” zostało przedstawione w październiku 2014 r. w Parlamencie Europejskim przez nowo wybranego przewodniczącego Komisji Europejskiej jako „tak samo ważne jak »potrójne A« w zakresie gospodarki i finansów” ⁽³⁾. Oczywiście realizacja takiego zamierzenia wymaga przyjęcia odpowiedzialności na wszystkich szczeblach w UE. Osiągnięcie takiego celu poprawiłoby spójność, stabilność polityczną i społeczną oraz wyniki gospodarcze. Nie wolno przy tym zapomnieć o znaczeniu automatycznych stabilizatorów na wypadek wstrząsów gospodarczych.

2.3. Jak stwierdził EKES ⁽⁴⁾, filar socjalny jest polityczną deklaracją woli, ponieważ wciąż nie ma jeszcze jasnego planu jego wdrażania. Pod tym względem filar praw socjalnych jest niekompletny, gdyż brakuje w nim jednoznacznego uznania nowych praw i obowiązków. W warunkach silnej gospodarki i sprawiedliwego opodatkowania państwa członkowskie z pomocą UE mają udostępnić odpowiednie zasoby finansowe. Będzie to decydującym aspektem wdrażania filaru socjalnego.

⁽¹⁾ Wnioski na przyszłość z myślą o uniknięciu dotkliwej polityki oszczędnościowej w UE (dotychczas nieopublikowana), pkt 1.6; Polityka gospodarcza w strefie euro w 2018 r. (dotychczas nieopublikowana), pkt 1.8 i 3.6; Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 11; Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r. (dotychczas nieopublikowana), pkt 1.4; Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽²⁾ Europejski filar praw socjalnych, broszura, s. 6 (ISBN 978-92-79-74092-3).

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1525_pl.htm.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

2.4. Komisja Europejska w maju 2018 r. przedstawi swoje propozycje kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF). Istotne jest, by filar socjalny oraz oenztetowskie cele zrównoważonego rozwoju były jednym z wątków przewodnich dla instytucji europejskich i państw członkowskich podczas prac nad kolejnym długoterminowym budżetem UE na lata po 2020 r.

2.5. Właściwe wdrożenie filaru socjalnego będzie zależeć od odpowiednich reform politycznych w państwach członkowskich, np. od właściwych mechanizmów tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, zwiększania umiejętności i efektywnego wykorzystania zasobów publicznych. EKES, zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami, popiera reformy strukturalne ukierunkowane na rozwój społeczny i gospodarczy: na większą liczbę lepszych miejsc pracy, zrównoważony rozwój, jakość administracji i instytucji oraz zrównoważenie środowiskowe⁽⁵⁾. Takie reformy powinny być dostosowane do poszczególnych krajów, zgodne z krajowymi programami reform (KPR), nastawione na zwiększenie dobrobytu i powiązane ze wsparciem demokratycznym, zaś nie powinny być oparte na uniwersalnym podejściu do wszystkich państw członkowskich⁽⁶⁾.

2.6. Właściwe wdrożenie filaru socjalnego będzie również wymagało zwiększenia dostępnych zasobów finansowych⁽⁷⁾. Obecnie wydatki UE na cele społeczne stanowią jedynie średnio 0,3 % całości publicznych wydatków socjalnych w UE, przy czym większość pochodzi z budżetów państw członkowskich⁽⁸⁾. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE będzie miało znaczny wpływ na budżet UE. EKES podkreśla, że trzeba udostępnić wystarczające zasoby, aby realizować politykę społeczną. Popiera postulat Parlamentu Europejskiego, by obecny pułap 1 % na cele społeczne z wszystkich wydatków UE zwiększyć do 1,3 % DNB⁽⁹⁾. Uważa, że zwiększenie zasobów własnych UE, na przykład poprzez zwiększenie podatku VAT, byłoby szczególnie nieuczciwe w kontekście społecznym. EKES podkreśla też potrzebę przeznaczenia większych zasobów na wspieranie polityki spójności, jak również na wsparcie dla pracowników i ogólnie dla obywateli. W centrum uwagi znajduje się nabywanie umiejętności przez pracowników jako źródło wzmocnienia pozycji gospodarczej. Jednocześnie EKES zgadza się, że zwiększenie finansowania nie może ograniczać się jedynie do bezpieczeństwa, obrony i kontroli granic zewnętrznych. Europejski Fundusz Społeczny jest ważnym czynnikiem napędzającym konwergencję. EKES powtarza zatem swój postulat, że nie należy ograniczać jego roli w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych UE, jeżeli chcemy sprostać przyszłym wyzwaniom⁽¹⁰⁾.

2.7. Tablica wskaźników społecznych, która towarzyszy przedstawionemu przez Komisję Europejską filarowi socjalnemu⁽¹¹⁾, ma służyć jako narzędzie monitorowania postępów w kierunku osiągnięcia bardziej sprawiedliwej Europy o silniejszym wymiarze społecznym. Wybór niektórych wskaźników, okresy wykorzystane do porównania oraz w niektórych przypadkach do interpretacji danych są przedmiotem krytyki⁽¹²⁾. EKES apelował już o udoskonalenie tablicy wskaźników społecznych⁽¹³⁾.

2.8. W niektórych przypadkach stosuje się wyraźnie niewłaściwe wskaźniki. Dotyczy to choćby mierzenia postępów w zmniejszaniu różnic w płacy i zatrudnieniu kobiet i mężczyzn. Problem malejącej liczby godzin pracy dotyka obie płcie, ale bardziej mężczyzn niż kobiet, więc mniejsza różnica w tym zakresie (wskaźnik użyty w tablicy) nie odzwierciedla w tym przypadku wyraźniej poprawy. Poza tym okresy, na podstawie których ocenia się postęp, są różnej długości – czasami tylko jeden rok, czasami dłuższy okres, sięgający wstecz do momentu sprzed 2008 r., kiedy wybuchł kryzys. Tymczasem w badaniu długoterminowych trendów lepiej sprawdza się skala o dłuższej perspektywie. Wskaźniki należy interpretować w sposób elastyczny i uwzględniać zmiany w miarę upływu czasu, posilując się bieżącym stanem wiedzy i uaktualnianymi

⁽⁵⁾ Na przykład poprawa otoczenia biznesowego, finansowania przedsiębiorstw oraz wydatków na badania i rozwój; zwiększanie produktywności przedsiębiorstw, sektorów i gospodarek; promowanie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy z wyższymi płacami oraz jednocześnie ograniczanie liczby tymczasowych i niestabilnych miejsc pracy o niskich płacach; wzmocnienie negocjacji zbiorowych i autonomii partnerów społecznych w ich ramach oraz dialogu społecznego na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim; reformowanie administracji publicznych w celu zwiększenia ich skuteczności w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w celu zwiększenia ich przejrzystości względem społeczeństwa; promowanie jakości systemów kształcenia i szkolenia dla pracowników, aby zapewnić równe szanse i rezultaty dla wszystkich grup społecznych.

⁽⁶⁾ Wspieranie reform strukturalnych w państwach członkowskich (dotychczas nieopublikowana), pkt 3.9.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

⁽⁸⁾ Dokument otwierający debatę na temat społecznego wymiaru Europy, s. 24.

⁽⁹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2018 r. w sprawie: „Następne WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r.” – (2017/2052(INI)), współsprawozdawcy: Jan Olbrycht, Isabelle Thomas, motyw 14.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145, Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131

⁽¹¹⁾ <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#>.

⁽¹²⁾ Galgoczi, B. i inni „The Social Scoreboard Revisited”, ETUI, 2017 r.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

danymi z takich źródeł jak Eurofound. Przegląd i aktualizacja wskaźników powinny wynikać z otwartej dyskusji z udziałem partnerów społecznych i innych zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

2.9. Mimo różnych zastrzeżeń tablica wskaźników społecznych pozwala oszacować ogrom zadania, które należy jeszcze wykonać, by osiągnąć wyznaczone cele. Pokazuje ona niedostatki we wszystkich państwach członkowskich oraz znaczne rozbieżności w poziomach pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, co może przełożyć się na większe nierówności społeczne. Z pewnością nie wszystkie państwa członkowskie zapewniają swoim obywatelom takie elementy jak akceptowalny poziom dochodów, standardu życia, zabezpieczenia społecznego, świadczeń socjalnych, poziom edukacji i dostęp cyfrowy.

2.10. Dane dotyczące zatrudnienia i bezrobocia pokazują ogrom dysproporcji. W Grecji wskaźnik zatrudnienia wynosił 56 %, natomiast w Szwecji – 81 %. Stopa bezrobocia w Grecji wyniosła 23 %, a w Niemczech – 4 % – i jest to poziom najniższy w całej UE. Dane z tablicy wskaźników społecznych wskazują na duże rozbieżności w warunkach socjalnych w całej UE i pokazują, że w niektórych krajach poziom niewykorzystanego potencjału jest znacznie wyższy niż w innych.

2.11. Wiele innych wskaźników pozwala wysnuć podobny wniosek. I tak na przykład odsetek osób w wieku 18–24 lat przedwcześnie kończących naukę wynosi 20 % w Hiszpanii, za to w Chorwacji nie przekracza 3 %. Ten ostatni wskaźnik jest jednak zwodniczy, jeśli chodzi o obraz ogólnej sytuacji młodych ludzi, gdyż odsetek bezrobocia młodzieży w Chorwacji jest jednym z najgorszych w całej UE. W Bułgarii odsetek ludności zagrożonej ubóstwem wynosi 40 % przy unijnej średniej na poziomie 23 %.

2.12. Odsetek młodzieży NEET ⁽¹⁴⁾ (osoby w wieku 15–24 lat, które nie pracują, nie kształcą się i nie szkolą) wynosi od 20 % we Włoszech do poniżej 5 % w Holandii. W Danii 54 % osób, które chcą pracować, korzysta ze wsparcia na rzecz aktywizacji zawodowej, w tym ze szkoleń, zachęt dotyczących zatrudnienia oraz podobnych środków, i tylko niecałe 3 % szukających pracy w Bułgarii.

2.13. Na Słowacji tylko 1,1 % dzieci do 3. roku życia jest w żłobku bądź w przedszkolu w pełnym wymiarze godzin – w Danii zaś ponad 77 % dzieci. Niezaspokojone potrzeby zdrowotne, zwykle z powodu ograniczeń finansowych, szacuje się na ponad 12 % w Estonii i Grecji, natomiast w Austrii są one na minimalnym poziomie.

2.14. W całej UE 44 % ludności nie ma wystarczających umiejętności cyfrowych, przy czym w Bułgarii wskaźnik ten wynosi 74 %, a w Luksemburgu 14 %.

2.15. A zatem wdrożenie filaru socjalnego może dla wielu obywateli oznaczać poprawę warunków funkcjonowania w życiu społecznym i na rynku pracy i w efekcie przyczynić się do lepszego potencjału gospodarczego UE. Przyniesie to pozytywną konwergencję w odniesieniu do krajów, które obecnie są w tyle. Niektóre wskaźniki sygnalizują już poprawę przez ostatnie lata, jednak nie dotyczy to wszystkich aspektów i zresztą znaczne różnice nadal się utrzymują.

2.16. Urzeczywistnienie celów filaru socjalnego będzie ogromnym wyzwaniem wymagającym zaangażowania państw członkowskich przy wsparciu ze strony Unii Europejskiej. Zamierzenie to zakłada także pełne włączenie partnerów społecznych oraz wspieranie i promowanie ich wspólnych działań, w szczególności zawierania umów zbiorowych o szerszym zakresie, zwłaszcza obejmujących pewność zatrudnienia, jakość pracy, warunki wynagrodzenia oraz zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy. Oprócz tego znaczący wkład mogą wnieść organizacje społeczeństwa obywatelskiego, gdyż mają doświadczenie i dobrze znają problemy określonych grup społecznych. Niebagatelny może okazać się też udział prywatnych przedsiębiorstw uczestniczących w partnerstwach publiczno-prywatnych i inwestujących w rozwój umiejętności i kwalifikacji swych pracowników.

3. Obszary polityki

3.1. Wdrażanie można wesprzeć dzięki nowym środkom o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym, w tym poprzez zapewnienie faktycznej realizacji już uzgodnionych strategii w państwach członkowskich, a także dzięki wykorzystaniu europejskiego semestru oraz zaleceniom dla poszczególnych krajów wydanym w ramach tego procesu ⁽¹⁵⁾. Zaangażowanie partnerów społecznych na wszystkich szczeblach jest niezbędne dla pomyślnej realizacji tych inicjatyw.

⁽¹⁴⁾ Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

3.2. Zalecenia dla poszczególnych krajów w 2015 i/lub 2016 r. dotyczyły dziedzin objętych filarem socjalnym, głównie systemów emerytalnych, usług publicznych, opieki społecznej i zdrowotnej, opieki nad dziećmi, mieszkalnictwa, podnoszenia umiejętności, aktywnej polityki w zakresie rynku pracy oraz kształcenia.

3.3. Jednak aby zalecenia takie miały sens, muszą opierać się na założeniu dostępności niezbędnych środków. UE może odegrać pozytywną rolę poprzez różne programy i dzięki elastycznym przepisom dotyczącym budżetów państwowych i poziomów długu publicznego.

3.4. Kwestie inwestycji i finansowania przewijają się w różny sposób we wszystkich obszarach objętych zakresem filaru socjalnego. Tablica wskaźników społecznych pozwala również wykazać potrzebę inwestycji w konkretnych obszarach we wszystkich – a zwłaszcza mniej zamożnych – państwach członkowskich. Finansowanie filaru socjalnego wiąże się więc z kwestiami polityki makroekonomicznej, polityką zarządzania gospodarczego nastawioną na konwergencję społeczną a nie rozbieżności społeczne, z dyskusjami na temat zarządzania strefą euro oraz z polityką na rzecz inwestycji, w tym inwestycji społecznych.

3.5. EKES już wielokrotnie wskazywał na liczne pozytywne skutki dobrze zaplanowanych, skutecznych i wydajnych inwestycji społecznych ukierunkowanych na przyszłość, które – jak stwierdzono w pakiecie Komisji Europejskiej dotyczącym inwestycji społecznych – powinny być postrzegane nie jako koszt, lecz jako inwestycja w potencjał wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie. EKES ubolewa, że nie zrobiono więcej, by skutecznie zrealizować te cele. Inwestycje społeczne z czasem przynoszą zyski gospodarcze i społeczne w postaci zwiększenia zatrudnienia lub dochodów z pracy, polepszenia stanu zdrowia, zmniejszenia bezrobocia, lepszej edukacji, zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego itp. Poprawiają także dobrobyt i dobrostan jednostki, a jednocześnie ożywiają gospodarkę poprzez zapewnienie lepiej wykwalifikowanej siły roboczej, wyższej wydajności i zatrudnienia. Tego rodzaju inwestycje, zwłaszcza jeśli wzmacniają zrównoważony wzrost gospodarczy, pomogłyby także w podnoszeniu umiejętności i kwalifikacji obywateli, zwiększyły ich szanse w społeczeństwie i na rynku pracy, a także pobudziły gospodarkę i przyczyniły się do tego, by UE wyszła z kryzysu silniejsza. Zapewniłyby również większą wydajność i skuteczność wydatków publicznych, prowadząc tym samym do oszczędności w budżetach publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej⁽¹⁶⁾. EKES podkreśla również długoterminowe koszty braku działania i braku inwestycji w sferze społecznej. W tym kontekście zwrócił także uwagę na znaczenie inwestycji w solidne systemy zabezpieczenia społecznego, zważywszy również na to, że działają one jak automatyczne stabilizatory⁽¹⁷⁾.

3.6. Kwestie wymienione w kontekście filaru socjalnego, których nie da się rozwiązać bez dodatkowych inwestycji czy większego finansowania bieżącego, to: prawo do dobrej jakości kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie służących włączeniu społecznemu; poprawa równości płci i zmniejszenie różnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć; zapobieganie ubóstwu pracujących; dostęp do usług opieki; przystępna cenowo wczesna edukacja; odpowiednia ochrona socjalna; odpowiednie zasiłki dla bezrobotnych; emerytury zapewniające dostateczny dochód; godność w starszym wieku; przystępna cenowo opieka profilaktyczna i lecznicza dobrej jakości; przystępna cenowo opieka długoterminowa dobrej jakości; mieszkalnictwo socjalne bądź pomoc mieszkaniowa dobrej jakości; dostęp do wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i komunikacji cyfrowej.

3.7. Główne fundusze unijne na rzecz wzrostu gospodarczego i społecznego to europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, programy na rzecz konkurencyjności oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Inwestycje mogą również pochodzić z budżetów krajowych państw członkowskich oraz ze źródeł prywatnych.

3.8. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są najważniejszym źródłem finansowania o złożonych procedurach nadzoru i oceny inwestycji. EKES-u uznał je w innej opinii za instrument służący zapewnieniu większych inwestycji w gospodarce realnej. Doprowadziły one do zwiększenia inwestycji sektora publicznego w krajach o niższych dochodach, lecz nie wystarczyły do zrekomensowania spadku inwestycji z innych źródeł ani do zapewnienia szybkiej konwergencji gospodarczej i społecznej. Trzeba koniecznie wzmocnić i zwiększyć te fundusze w celu wsparcia wysiłków na rzecz wdrożenia filaru socjalnego. EKES ponownie wyraża poparcie dla przeglądu przepisów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz dla lepszej oceny skuteczności ich wkładu⁽¹⁸⁾.

3.9. Możliwe jest ukierunkowanie inwestycji na cele filaru socjalnego zarówno w zakresie podejmowanych działań, jak i warunków służących zapewnieniu uczciwych praktyk w dziedzinie zatrudnienia i wsparcia dla grup, które inaczej byłyby wykluczone.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 94.

3.10. EFIS udziela gwarancji Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI), dzięki której tenże może utrzymać poziom kredytowania, który w przeciwnym razie musiałby zostać zmniejszony. EFIS, podobnie jak EBI, może wspierać projekty zgodne z filarem socjalnym. W niektórych wypadkach tak czyni, np. wspierając przedsiębiorczość społeczną oraz opiekę zdrowotną i społeczną. Do tej pory koncentrowano się raczej na typowo komercyjnych projektach, zaś korzyści społeczne stanowiły raczej produkt uboczny niż główny cel.

3.11. EKES wzywa do wzmocnienia społecznego wymiaru wdrażania EFIS, np. w sektorze kształcenia, szkolenia i szkolenia zawodowego na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie, w kontekście rozwijania sektorów związanych z twórczością i kulturą, innowacji w dziedzinie opieki zdrowotnej i medycyny oraz usług społecznych, budownictwa socjalnego i opieki na dziećmi, a także turystyki i infrastruktury środowiskowej. Plan inwestycyjny dla Europy powinien wyraźnie wspierać zobowiązania podjęte na konferencji COP 21 ⁽¹⁹⁾.

3.12. Mało uwagi poświęca się ocenie i nadzorowaniu projektów dotyczących warunków pracy, integracji społecznej grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz inwestowania w infrastrukturę fizyczną dla usług społecznych.

3.13. Na samym początku postanowiono pomijać względy geograficzne przy rozdziale środków EFIS. Wiele krajów o niższych dochodach otrzymuje bardzo mało funduszy mimo wyraźnie znacznych potrzeb. Odpowiednie zmiany w przepisach mogą zagwarantować priorytetowe potraktowanie na drugim etapie słabiej rozwiniętych krajów.

3.14. Finansowanie wdrażania filaru socjalnego będzie również w dużym stopniu zależeć od zasobów dostępnych na szczeblu państw członkowskich. W tym celu konieczne będzie finansowanie z budżetów państwowych zarówno inwestycji, jak i bieżących kosztów działań w kolejnych latach. To zaś może być ograniczone zasadami UE dotyczącymi budżetu i zadłużenia ⁽²⁰⁾. Jak już Komitet wielokrotnie podkreślał ⁽²¹⁾, trzeba rozważyć sposoby zwiększenia dozwolonej elastyczności, np. poprzez złotą regułę, która umożliwiłaby inwestycje publiczne o społecznych celach, tak aby zrealizować cele filaru socjalnego, szczególnie poprzez zwiększenie poziomu dochodów, wzmocnienie spójności społecznej oraz zapobieżenie wykluczeniu grup defaworyzowanych, które nie mogą w pełni uczestniczyć w życiu społecznym. Jednocześnie generowano by zrównoważony wzrost gospodarczy.

3.15. Odpowiedzialność przedsiębiorstw również odgrywa kluczową rolę w finansowaniu celów społecznych. Same inwestycje prywatne nie pomogą w realizacji celów filaru socjalnego, ale mogą one uzupełniać zobowiązania publiczne i wносить wkład w wiele obszarów (w tym w zatrudnienie, poprawę umiejętności cyfrowych i opiekę społeczną), zwłaszcza za pomocą odpowiednich ram regulacyjnych i wsparcia finansowego z takich źródeł publicznych, jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne i/lub EBI.

3.16. Trzeba uznać wagę środków finansowych dla wdrożenia filaru socjalnego i odpowiednio uwzględnić to podczas planowania. Istnieją już odpowiednie ramy instytucjonalne. Należy wyjaśnić zadania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz EFIS, aby uwzględnić wyraźne odniesienie do filaru socjalnego. Ponadto powinna istnieć możliwość pokrycia kosztów związanych z realizacją celów filaru z budżetu UE i budżetów państw członkowskich.

3.17. W kontekście zwalczania oszustw podatkowych, rajów podatkowych i agresywnego planowania podatkowego oraz z myślą o zmniejszeniu nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi ⁽²²⁾ należy wzmocnić środki przedsięwzięte przez Komisję Europejską w zakresie sprawiedliwego opodatkowania (dotyczące przedsiębiorstw wielonarodowych i osób indywidualnych), a także środki na rzecz walki ze sprzeniewieraniem zasobów z budżetu UE i ze związanymi z nimi nadużyciami ⁽²³⁾. Jeśli chodzi o poszukiwanie nowych źródeł dochodów podatkowych w celu finansowania filaru socjalnego, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości, to warto by promować opodatkowanie uwzględniające wkład wszystkich podmiotów i jednocześnie tworzące zachęty dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 57.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35.

⁽²¹⁾ Wnioski na przyszłość z myślą o uniknięciu dotkliwej polityki oszczędnościowej w UE (dotychczas nieopublikowana), pkt 1.6; Polityka gospodarcza w strefie euro w 2018 r. (dotychczas nieopublikowana), pkt 1.8 i 3.6; Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 11; Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r. (dotychczas nieopublikowana), pkt 1.4; Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽²²⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131.

⁽²³⁾ Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r., pkt 3.3.4, dotychczas nieopublikowana.

3.18. W odniesieniu do finansowania budżetu UE Komitet zgadza się z analizą przedstawioną w sprawozdaniu Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych pt. „Future financing of the EU” [Przyszłe finansowanie UE], która zmierza do ustanowienia budżetu UE składającego się w większości z niezależnych, przejrzystych i równych zasobów własnych ⁽²⁴⁾. Ponadto EKES uważa, że należy zapewnić większy budżet.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia „LeaderSHIP 2020”: wizja przemysłu technologii morskich dla innowacyjnego, zrównoważonego i konkurencyjnego przemysłu morskiego w 2020 r.

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 262/02)

Sprawozdawca: **Marian KRZAKLEWSKI**

Współsprawozdawca: **Patrizio PESCI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	1.6.2017
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	4.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	197/1/2
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zaleca, by wszystkie służby Komisji zwiększyły wysiłki, aby wziąć odpowiedzialność za dokończenie strategii LeaderSHIP 2020 (LS 2020) i za przygotowanie i realizację nowej strategii dla sektora – LeaderShip 2030, współpracując z zainteresowanymi stronami.

1.2. Z uwagi na fakt, że strategia została przyjęta w 2013 r., na konkluzje i zalecenia przyjęte w dokumencie „LeaderSHIP 2020” wpływ wywarły skutki kryzysu gospodarczego z 2008 r. Jednakże na przestrzeni ostatnich lat zaszło wiele zmian i pojawiły się poważne problemy, jak również nowe szanse dla przemysłu morskiego w Europie. Dlatego EKES apeluje do Komisji, aby silniej wspierała przemysł morski w radzeniu sobie z wyzwaniami i możliwościami.

1.3. Ogłaszając strategię LS 2020, Komisja i zainteresowane strony uzgodniły 19 zaleceń, których realizacja miała doprowadzić do wdrożenia strategii. W czasie wysłuchania interesariusze z sektora dokonali oceny realizacji tych zaleceń w ankiecie, której wyniki zostały omówione w rozdziale 3.

1.3.1. EKES stwierdza, że stan realizacji wszystkich zaleceń 4 lata po ogłoszeniu strategii jest nierównomierny i zaawansowany średnio w 25 %. Stosunkowo dobrze realizowane są zalecenia dotyczące filara RDI. Pozytywnie, ale nieco gorzej wygląda realizacja zaleceń filara „umiejętności i zatrudnienie” z wyjątkiem kwestii nieformalnego uczenia. Gorzej przedstawia się realizacja ustaleń dotyczących „poprawy dostępu do rynku i uczciwej konkurencji”, których postęp oceniono tylko na 20 %. Najsłabiej realizowany jest filar „dostęp do finansowania” – średnio 15 %, z wyjątkiem działań dotyczących promowania finansowania przez EBI. EKES apeluje do Komisji i zainteresowanych stron o zwiększenie intensywności realizacji strategii i przeniesienie realizacji kluczowych zaleceń do postulowanej przez interesariuszy nowej strategii dla sektora – LeaderSHIP 2030.

1.4. Podczas wysłuchania podkreślono, że europejski sektor technologii morskich jest jednym z najbardziej strategicznych sektorów w Europie i że znajduje się w stosunkowo dobrej kondycji, pomimo wielu trudności, jakim musiał stawić czoła zwłaszcza po kryzysie gospodarczym. Z kolei stocznie azjatyckie znalazły się w trudnym położeniu m.

in. w wyniku intensywnej polityki pomocy państwa. Ale właśnie z uwagi na obecne kłopoty azjatyccy konkurenci będą zwiększać presję na Europę, co dotyczy szczególnie Chin. EKES zaleca, by Komisja Europejska przyjęła ramy, które zapewniłyby prawdziwie równe warunki w skali światowej dla europejskiego sektora TM.

1.5. Chiński rząd oraz banki zapewnią pełne wsparcie finansowe przedsiębiorstwom państwowym tego kraju w realizacji ogłoszonej niedawno strategii zmierzającej do odebrania Europie pozycji lidera w dziedzinie budowy wysokiej klasy statków, takich jak statki wycieczkowe, oraz w zakresie zaawansowanego technologicznie sprzętu morskiego. W tej sytuacji EKES zaleca, by Komisja Europejska przyjęła silną politykę przemysłową i produkcyjną, opartą na wzajemności, dzięki której europejski przemysł technologii morskich będzie mógł sprostać konkurencji.

1.6. Przemysł morski podlega obecnie presjom o charakterze regulacyjnym i społecznym. Jeśli chodzi o kwestie regulacyjne, od tego sektora wymaga się poprawy efektywności ekologicznej i efektywności w zakresie bezpieczeństwa i ochrony. Z kolei w wymiarze społecznym cyfryzacja, automatyzacja, bezpieczeństwo cybernetyczne lub internet rzeczy są potencjalnie przełomowymi technologiami, które mogą w zasadniczy sposób zmienić przyszłość sektora morskiego. Jednocześnie wyzwania te stwarzają interesujące możliwości dla europejskiego sektora TM. Dlatego EKES zaleca, by Komisja Europejska pobudzała inwestycje europejskiego sektora TM w obszarze RDI – na przykład w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) – w celu sprostania potrzebom sektora. RDI mają kluczowe znaczenie dla utrzymania konkurencyjnej pozycji europejskiego sektora TM w stosunku do konkurentów na poziomie globalnym.

1.7. Europejskiemu sektorowi TM coraz bardziej zależy na wykorzystaniu potencjału gospodarczego mórz i oceanów w sposób zrównoważony. Produkcja energii wiatrowej na obszarach morskich, wykorzystanie energii mórz i oceanów, czy też akwakultura to tylko niektóre przykłady. W celu pełnego wykorzystania tego potencjału i sięgnięcia po nowe możliwości (jak np. magazynowanie energii na morzu), EKES zaleca Komisji Europejskiej wsparcie europejskiego sektora technologii morskich przy pomocy niebieskich PPP.

1.8. W przeciwieństwie do konkurentów z Azji, dostęp do finansowania stanowi poważny problem dla europejskich stocznii i europejskich producentów sprzętu morskiego. Istniejące już europejskie instrumenty finansowe są niewystarczająco znane albo w ogóle nie nadają się do zastosowania w tak kapitałochłonnej branży. W związku z tym EKES wzywa Komisję Europejską do uruchomienia instrumentu finansowego, który przyczyni się do zwiększenia inwestycji w sektorze kapitału podwyższonego ryzyka, jakim jest europejski przemysł TM.

1.9. Komitet uważa, że rola podsektora marynarki wojennej jest bardzo ważna dla utrzymania „masy krytycznej” całego europejskiego sektora stocznioowego i dodatkowo stanowi czynnik napędowy dla badań i innowacji w sektorze TM i poza nim. Dlatego EKES apeluje do Komisji, aby w ramach kontynuacji strategii LeaderSHIP morski przemysł obronny był jednym z filarów tej strategii.

1.10. Aby zachować swoją konkurencyjność i innowacyjność, europejski sektor TM musi wdrażać nowe technologie oraz dysponować odpowiednio wykwalifikowanymi i przeszkolonymi pracownikami. EKES zaleca Komisji, by udzielić silnego wsparcia partnerom społecznym z branży stoczniowej, aby mogli kontynuować swoją działalność w ramach Europejskiej Rady ds. Umiejętności w Sektorze Technologii Morskich. EKES zwraca uwagę KE na potrzebę wspierania inicjatyw branżowych i wiedzy fachowej w celu rozwiązywania problemu niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy w tym sektorze.

1.11. EKES przyjmuje do wiadomości ustalenia zawarte w sprawozdaniu w sprawie *New trends in the shipbuilding and marine supply industries*⁽¹⁾ i wzywa Komisję Europejską do współpracy z SEA Europe i IndustriALL oraz innymi zainteresowanymi stronami w celu wdrożenia zaleceń sformułowanych w tym sprawozdaniu.

2. Kontekst opinii

Aktualny stan europejskiego przemysłu technologii morskich

2.1. Europejski przemysł technologii morskich (TM) obejmuje wszystkie przedsiębiorstwa zaangażowane w projektowanie, budowę, utrzymanie i remont statków i innych struktur morskich, włącznie z kompletnym łańcuchem dostaw: systemów, wyposażenia i usług, wspieranym przez instytucje badawcze i edukacyjne. Firmy europejskie są liderem w zakresie innowacji i dostarczają rocznie połowę sprzętu morskiego na całym świecie.

⁽¹⁾ „Nowe tendencje w przemyśle stoczniowym i branżach zaopatrzenia morskiego”.

2.2. Stocznie europejskie odnoszą sukcesy w zakresie budowy, naprawy, konserwacji lub przebudowy bardzo złożonych i zaawansowanych technologicznie typów jednostek cywilnych i wojennych, takich jak statki wycieczkowe, promy, statki i instalacje typu offshore, fregaty, okręty podwodne itd. Zajmują się też wytwarzaniem i dostarczaniem technologii związanych z rozwojem „niebieskiego wzrostu” (energetyka typu offshore, akwakultura, wydobywanie surowców z dna morskiego itp.). Realizują roczne obroty rzędu ok. 31 mld euro, zatrudniając bezpośrednio ponad 200 tys. osób a obecnie w Europie istnieje około 300 stoczní⁽²⁾.

2.3. Producenci i dostawcy urządzeń morskich z UE są liderem na światowym rynku. Skupiają ok. 22 tys. dużych, małych i średnich przedsiębiorstw, które dostarczają rozmaite materiały, systemy, technologie i wyposażenie lub świadczą usługi w zakresie inżynierii i doradztwa. Realizują roczne obroty rzędu ok. 60 mld euro, zatrudniając bezpośrednio ponad 350 tys. osób. Ich udział w światowym rynku wynosi ok. 50 %.

2.4. Europejski sektor technologii morskich inwestuje 9 % swoich zysków ze sprzedaży w badania, rozwój i innowacje – to znaczy ma najwyższą w Europie intensywność inwestycji w RDI.

2.5. Światowy przemysł stoczniowy boryka się z jednym z najpoważniejszych kryzysów od lat, zaś 2016 był najgorszym okresem do tej pory, przy czym oczekuje się, że sytuacja stanie się jeszcze gorsza w nadchodzących dwóch lub trzech latach. Zmniejszony popyt na transport ładunków w Azji doprowadził do znacznego spadku w portfelu zamówień. Jedynie Europa potrafiła od 2012 roku utrzymać trend wzrostu zamówień, nie korzystając przy tym ze wsparcia finansowego lub dotacji. Jednocześnie europejscy producenci wyposażenia morskiego muszą zmierzyć się z negatywnymi skutkami dramatycznego spadku zamówień z Azji.

2.6. W 2016 roku stocznie europejskie osiągnęły wyższą wartość nowych zamówień niż jednostek już dostarczanych. Europejskie umowy na nowe statki osiągnęły wartość 14,7 mld USD, co stanowiło 55 % wartości nowych zamówień w skali światowej.

2.7. Konkurencyjność krajów Azji Wschodniej opiera się w dużej mierze na protekcyjnych politykach krajowych, w tym dotacjach oraz innej pomocy finansowej i wymogach dotyczących lokalnych zasobów itp. Ponadto te kraje, w przeciwieństwie do Europy, konsekwentnie zamawiają nowe jednostki w swoich stoczniach. Natomiast europejscy armatorzy przekierowali zamówienia na budowę statków towarowych, a także statków do wspomagania instalacji offshore z Europy na stocznie z Azji. W związku z tym europejski portfel zamówień zmienił się w ostatniej dekadzie w kierunku budowy zaawansowanych technologicznie typów statków o większej wartości dodanej. Co ciekawe, zmiany te miały miejsce w czasie, kiedy europejski sektor żegluga sam korzystał z programów wsparcia finansowego lub fiskalnego.

Kontekst strategii LeaderSHIP 2020

2.8. Strategia LeaderSHIP 2020⁽³⁾ ma swój początek w inicjatywie LeaderSHIP 2015, która została zainicjowana w 2003 roku a jej celem było zapewnienie skoordynowanej reakcji na wyzwania stojące przed europejskim sektorem przemysłu stoczniowego. Główny nacisk kładziono na działania oparte na wiedzy i potrzebę lepszego zwrotu z inwestycji w stoczniach w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji.

2.9. W 2008 r. w europejski sektor stoczniowy uderzył światowy kryzys gospodarczy. Skutki kryzysu są obecne w sektorze do dziś. Dlatego potrzebna była silna reakcja w postaci nowej strategii LeaderSHIP 2020 (LS 2020).

2.10. Dokument prezentujący w 2013 roku strategię LS 2020 został wypracowany przez szeroką grupę interesariuszy na czele z reprezentantami przemysłu, Komisją Europejską, Parlamentem i partnerami społecznymi (SEA Europe i IndustriALL).

⁽²⁾ SEA Europe – The Voice of Maritime Civil & Naval Industries in Europe, 2017 newsletter.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/maritime/shipbuilding/ec-support_pl.

2.11. W strategii określono cechy tego przemysłu: innowacyjny, „zielony”, wyspecjalizowany w rynkach zaawansowanych technologii, energooszczędny i zdolny do rozszerzania się na nowe rynki.

2.12. W raporcie prezentującym strategię LS 2020 sformułowano jej następujące cztery filary:

- Zatrudnienie i umiejętności
- Poprawa dostępu do rynku i uczciwe warunki rynkowe
- Dostęp do finansowania
- Badania, rozwój i innowacje (RDI)

3. Ocena stanu realizacji zaleceń zawartych w strategii LS 2020

3.1. Ocena realizacji zaleceń zawartych w strategii LS 2020 została dokonana na podstawie ankiety wypełnionej przez uczestników wysłuchania publicznego. Poniżej przedstawiono wyniki ankiety.

3.2. Postęp działań dotyczących filaru LS 2020 „zatrudnienie i umiejętności” należy ocenić jako umiarkowany. Najlepiej wygląda realizacja zaleceń: „utworzenie podgrupy sektora TM w systemie ESCO” oraz „promowanie sektora TM” – ocena 30 %. Źle oceniane są plany dotyczące „studium na temat nieformalnego uczenia się” – ocena „0”! Pozostałe zalecenia z tej grupy mają oceny 15–20 %.

3.3. Wykonanie zaleceń 2. filaru „poprawa dostępu do rynku i uczciwa konkurencja” oceniane jest raczej słabo. Trzy działania ruszyły z miejsca: grupa robocza OECD ds. stoczni, zacieśnienie współpracy przemysłu z KE w kwestii ochrony własności intelektualnej i stosowania regulacji IMO oraz „wykorzystanie rozmaitych instrumentów polityki handlowej i prac prowadzących do umów o wolnym handlu”. Ich zaawansowanie oceniane jest na ok. 20 %. Realizacja innych działań z tej grupy jest znikoma.

3.4. Gdy mowa o filarze „dostęp do finansowania”, strony odnotowały postęp jedynie w punkcie: „zbadanie i promowanie możliwości finansowania i rozszerzenia zakresu udzielania kredytów przez EBI” – ocena to 20–30 %. Realizacja zalecenia „zbadanie możliwości funkcjonowania niebieskiego PPP” oceniana jest na 15 %, a zalecenie dotyczące oceny „szans na długoterminowe finansowanie przez Komisję” praktycznie nie jest realizowane (5 %).

3.5. Wykonanie zaleceń dotyczących RDI napawa umiarkowanym optymizmem. Realizacja trzech zaleceń jest na półmetku, a nawet dalej. Oto oceny w tej grupie:

- zbadanie wykonalności projektów PPP w dziedzinie RDI dla sektora technologii morskich – ocena 50 %,
- wprowadzenie przez Komisję przepisów dotyczących RDI do regulacji UE w związku z zakończeniem funkcjonowania Zasad ramowych dotyczących pomocy dla sektora stoczniowego – 60 %,
- analiza możliwości alokacji funduszy strukturalnych w celu dywersyfikacji sektora TM, szczególnie w kontekście regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji – 45 %,
- opracowanie przez przemysł TM kompleksowego PPP na poziomie UE w celu skoncentrowania badań morskich m.in. na zerowej emisji i efektywności energetycznej statków – 30 %.

4. Uwagi ogólne i szczegółowe dotyczące realizacji priorytetów strategii LeaderSHIP 2020

Zatrudnienie i umiejętności

4.1. Istnieje silna potrzeba zniwelowania niedoborów umiejętności i podnoszenia umiejętności pracowników oraz zapewnienia odpowiednich szkoleń i przekwalifikowań z myślą o utrzymaniu krytycznej masy wiedzy i know-how w europejskim przemyśle TM. Dlatego ważne jest wspieranie i kontynuacja prac rozpoczętych przez partnerów społecznych w projekcie Skills Council⁽⁴⁾. Ponadto ważne jest, by instytucje europejskie angażowały partnerów społecznych w proces kształtowania polityki i w jakiegokolwiek inicjatywy UE dotyczące tego sektora i by konsultowały się z nimi w tych kwestiach. Równie ważne jest to, aby organizacje zawodowe reprezentujące pracodawców i pracowników były w dalszym ciągu zaangażowane w dialog, w tym w dialog społeczny.

4.2. Pracownicy muszą mieć odpowiednie wykształcenie, aby poradzić sobie z wyzwaniami Przemysłu 4.0 oraz z przyszłymi zmianami technologicznymi (np. cyfryzacją). Przyszli pracownicy przemysłu TM będą musieli posiadać umiejętności pozwalające im funkcjonować w kontekście szans i wyzwań niebieskiej gospodarki.

4.3. Trzeba zdwoić wysiłki, aby poprawić atrakcyjność sektora. Należy zidentyfikować i zebrać różne możliwości kariery pracowników, a także wzmocnić mobilność studentów (tj. program Erasmus dla sektora TM). Komisja Europejska powinna nadal w pełni wspierać działalność SEA Europe i IndustriALL na poziomie europejskim w ramach komitetu dialogu sektorowego.

Poprawa dostępu do rynku i uczciwe warunki konkurencji

4.4. Europejski przemysł nadal boryka się z nieuczciwą konkurencją ze strony państw trzecich zarówno w przemyśle stoczniowym, jak i – w coraz większym stopniu – w branży sprzętu morskiego. W wyniku kryzysu w Azji, wywołanego nadwyżką mocy produkcyjnych w następstwie ogromnych dotacji państwowych, władze publiczne tych krajów zamierzają wspierać lokalne stocznie a także lokalnych producentów sprzętu morskiego, co oznacza nasilenie eksportu. Tym samym zwiększy się presja konkurencyjna na europejskie stocznie oraz producentów sprzętu morskiego w Europie.

4.5. Stocznie azjatyckie kierują teraz swoją uwagę na odnoszące sukcesy europejskie rynki bardziej zaawansowanych rodzajów statków, takich jak statki wycieczkowe i pasażerskie. Ponadto Chiny zapowiedziały w niedawnych oficjalnych dokumentach „Made in China 2025” i „China manufacturing 2025”, że będą dążyć do zdobycia pozycji światowego lidera w dziedzinie budowy wysokiej klasy statków, w tym statków wycieczkowych, oraz w zakresie zaawansowanego technologicznie sprzętu morskiego, a więc będą bezpośrednio konkurować z odnoszącymi sukcesy rynkami europejskimi. Polityka ta otrzymuje pełne rządowe wsparcie w postaci pomocy państwa. Taka polityka stanowi zagrożenie dla europejskiego sektora TM.

4.6. Rynek amerykański pozostaje zamknięty z powodu ustawy Jonesa. Złagodzenie tej ustawy i otwarcie amerykańskiego rynku mogłoby stworzyć przemysłowi stocznioowemu interesujące możliwości. Unia powinna na to nalegać, mimo że obecny klimat polityczny w USA raczej sprzyja protekcjonizmowi.

4.7. Podobnie jak Chiny, Stany Zjednoczone, Japonia czy Korea Południowa, decydenci w UE i państwach członkowskich powinni zdać sobie sprawę, że europejski przemysł stocznioowy i produkcja sprzętu morskiego stanowią strategiczne sektory gospodarki europejskiej, wymagające specjalnej uwagi i podejścia zarówno do celów cywilnych, jak również w marynarce wojennej.

4.8. Komisja Europejska powinna dążyć do podpisania globalnego porozumienia określającego zasady kontroli dotacji oraz, ewentualnie, dyscypliny cenowej w ramach OECD (włączając Chiny), a także wspierać działania w tym kierunku.

4.9. Wzajemność między Europą a państwami trzecimi ma zasadnicze znaczenie i w związku z tym powinna stanowić zasadę przewodnią w dwustronnych i wielostronnych negocjacjach handlowych i kwestiach związanych z dostępem do rynku. Jest ona fundamentem uczynienia europejskiego przemysłu, w tym sektora TM, bardziej konkurencyjnym w stosunku do światowych konkurentów. A zatem jeśli przedsiębiorstwa europejskie napotkają środki protekcjonistyczne w państwie trzecim, Unia powinna zastosować takie same kroki wobec firm z tych krajów pragnących prowadzić wymianę handlową z Europą. Tylko w ten sposób będzie istniała uczciwsza konkurencja dla europejskich stocznii i europejskiej branży sprzętu morskiego.

⁽⁴⁾ Rada sektorowa ds. umiejętności.

Dostęp do finansowania

4.10. Komisja często przedstawia EFIS – narzędzie finansowe w planie Junckera – jako instrument (finansowy) dla przemysłu, niemniej jego zakres i korzyści nie są w pełni znane (jest skierowany głównie do MŚP). Trzeba lepiej objaśnić i rozpowszechnić to narzędzie oraz płynące z niego korzyści dla przemysłu TM.

4.11. Przemysł stoczniowy wymaga dużej ilości kapitału, a w ostatnim czasie dostęp stoczni europejskich do finansowania stał się utrudniony. Tymczasem zagraniczne stocznie korzystają z istotnych zachęt finansowych, w tym z pomocy państwa. Komisja powinna zatem rozważyć utworzenie specjalnego systemu zapewniającego łatwiejszy dostęp europejskiego kapitałochłonnego przemysłu stoczniowego do finansowania.

4.12. Należy korzystać z zachęt finansowych (np. w ramach europejskich programów finansowania, takich jak instrument „Łącząc Europę”, zachęt dla armatorów do inwestowania w przyjazne dla środowiska statki, sprzęt lub technologie), co przyniesie zwrot z inwestycji w Europie.

4.13. Należy zbadać możliwość przyjęcia specjalnych przepisów sektorowych, które zapewnią bodźce mogące przyczynić się do poprawy globalnej konkurencyjności europejskiego sektora TM, przy jednoczesnym unikaniu sytuacji rodzących napięcia między państwami członkowskimi UE. W tym względzie do pewnego stopnia źródłem inspiracji mogą być przykłady najlepszych praktyk z innych sektorów, w szczególności sektora żegluga.

4.14. UE wraz z Norwegią powinny rozważyć utworzenie specjalnego programu poświęconego stymulowaniu przyjaznej dla środowiska i energooszczędnej żegluga morskiej bliskiego zasięgu za pośrednictwem europejskiego przemysłu stoczniowego i branży sprzętu morskiego. EKES zachęca do wykorzystania przygotowanej w Komitecie dla prezydencji maltańskiej opinii rozpoznawczej „Strategie dywersyfikacji turystyki wodnej i morskiej”⁽⁵⁾.

4.15. Należy także rozważyć utworzenie programu finansowego umożliwiającego europejskim zakładom recyklingu złomowanie większych rodzajów statków.

4.16. Dla zaawansowanego technologicznie sektora TM w UE instrumenty finansowe służące realizacji zamówień publicznych dla marynarki wojennej są bardzo ważnym czynnikiem napędowym i przyczyniają się w istotny sposób do utrzymania „masy krytycznej” produkcji całego sektora stoczniowego w UE, stymulując równocześnie badania i innowacje w całym sektorze i w jego otoczeniu. W tym kontekście EKES docenia pozytywną rolę europejskiego planu działań w sektorze obrony opracowanego niedawno przez Komisję.

Badania, rozwój i innowacje

4.17. Komisja Europejska powinna ustanowić umowne partnerstwo publiczno-prywatne dla przemysłu morskiego w celu umożliwienia sektorowi dalszego inwestowania w rozwiązywanie problemów regulacyjnych i społecznych sektora żegluga i w wykorzystanie potencjału gospodarczego działalności związanych z niebieskim wzrostem. Europejskie innowacje należy promować za pomocą specjalnego (europejskiego) programu wspierania innowacji.

4.18. Europa powinna zapewnić finansowe wsparcie dla europejskich badań i rozwoju. Innowacje europejskie trzeba zaś odpowiednio chronić w zakresie praw własności intelektualnej. Europejski Urząd Patentowy powinien skutecznie monitorować europejskie patenty, w tym w europejskim sektorze TM, a także nakładać sankcje w wypadku naruszenia przepisów.

4.19. Przyszły program ramowy (9. program ramowy) powinien zapewniać wystarczające wsparcie (finansowe) dla przemysłu morskiego, tak aby poradzić sobie w przyszłości z istotnymi wyzwaniami międzynarodowymi lub europejskimi o charakterze regulacyjnym i społecznym, do których należeć będą m.in. ekologizacja żegluga⁽⁶⁾, cyfryzacja, technologie przełomowe oraz połączona lub zautomatyzowana żegluga.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 1).

⁽⁶⁾ W odniesieniu do ekologizacji transportu morskiego, żegluga i przemysł technologii morskich – jako międzynarodowy sektor konkurujący na poziomie globalnym – preferują rozwiązania na szczeblu międzynarodowym, przy udziale Międzynarodowej Organizacji Morskiej w Londynie.

4.20. Zdaniem EKES-u przyszły 9. program ramowy powinien również zawierać rozdział poświęcony wsparciu finansowemu przemysłu europejskiego z myślą o umożliwieniu mu pełnego wykorzystania gospodarczego potencjału niebieskiej gospodarki w Europie.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Spójność gospodarcza i społeczna
a integracja europejska Bałkanów Zachodnich – wyzwania i priorytety”**

(opinia rozpoznawcza)

(2018/C 262/03)

Sprawozdawca: **Andrej ZORKO**

Współsprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Prezydencja bułgarska, 5.9.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Art. 30 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	28.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	189/2/1
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje fakt, że integracja krajów Bałkanów Zachodnich z UE oraz ich spójność gospodarcza i społeczna są jednym z priorytetów bułgarskiej prezydencji.

1.2. EKES jest przekonany, że rozszerzenie Unii Europejskiej, w szczególności upowszechnianie jej wartości demokratycznych i standardów prawnych w regionie Bałkanów Zachodnich, leży zarówno w interesie krajów Bałkanów Zachodnich, jak i UE. Polityka rozszerzenia stanowi kluczowy element globalnej strategii UE, a także kamień węgielny stabilności i dobrobytu w Europie. W związku z tym EKES proponuje, aby integracja krajów Bałkanów Zachodnich była w przyszłości jednym z najważniejszych priorytetów UE, pod warunkiem, że kraje te będą nadal dążyć do spełnienia niezbędnych warunków dotyczących przystąpienia do UE ⁽¹⁾.

1.3. EKES odnosi się przychylnie do planów zwołania w dniu 17 maja w Sofii szczytu szefów państw i rządów z UE i krajów Bałkanów Zachodnich. Komitet będzie współorganizatorem – we współpracy ze swymi partnerami – Konferencji Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich, która odbędzie się w Sofii w dniu 15 maja, czyli przed szczytem. Zobowiązał się do organizowania przed każdym tego rodzaju szczytem wspólnego wydarzenia z udziałem przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego ⁽²⁾ z Bałkanów Zachodnich i UE. EKES wzywa instytucje UE i jej państwa członkowskie do regularnego włączania szefów państw Bałkanów Zachodnich w szczyty UE jako dowód na to, że UE wiąże swoją przyszłość z tym regionem.

1.4. EKES ma nadzieję, że szczyt w Sofii potwierdzi nowy impuls dla zaangażowania UE w tym regionie i zachęci przyszłe prezydencje do dalszego uznawania integracji państw Bałkanów Zachodnich za jeden z priorytetów. Rozszerzeniu UE o kraje Bałkanów Zachodnich powinno towarzyszyć wzmocnienie projektu politycznego UE i jej instytucji.

⁽¹⁾ Podstawowe zasady strategii UE wobec krajów Bałkanów Zachodnich zostały określone przez Komisję w dniu 6 lutego 2018 r. w komunikacie pt. „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”, COM(2018) 65 final.

⁽²⁾ Zgodnie z utrwaloną terminologią EKES-u, zastosowane w niniejszej opinii pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” i „organizacji społeczeństwa obywatelskiego” obejmuje partnerów społecznych (np. pracodawców i związki zawodowe) oraz wszystkie inne podmioty niepaństwowe.

1.5. EKES wzywa szefów państw zaproszonych na szczyt UE w Sofii do zdecydowanego wyrażenia swego zaangażowania na rzecz bardziej konsekwentnego i bezpośredniego wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich szczeblach. Unia powinna również propagować bardziej bezpośrednią pomoc publiczną dla niezależnych mediów.

1.6. Komitet zachęca szefów państw zaproszonych do udziału w szczycie UE w Sofii do odgrywania proaktywnej roli w rozwiązywaniu dwustronnych sporów poprzez promowanie ukierunkowanej współpracy zarówno z OBWE, jak i z Radą Europy, oraz wspieranie roli społeczeństwa obywatelskiego w rozwiązywaniu sporów dwustronnych.

1.7. EKES jest również przekonany, że skuteczne rozszerzenie Unii Europejskiej i propagowanie jej wartości w krajach Bałkanów Zachodnich zapewnia bezpieczeństwo i stabilność, sprzyja rozwojowi społecznemu i gospodarczemu oraz dobrobytowi, konsoliduje demokrację i rządy prawa, ułatwia swobodny przepływ osób i towarów, stymuluje politykę inwestycyjną i wspiera mobilność.

1.8. EKES uważa, że poszanowanie praworządności i praw mniejszości ma nadrzędne znaczenie dla demokratycznego, gospodarczego i społecznego rozwoju krajów Bałkanów Zachodnich.

1.9. Komitet jest również zdania, że edukacja oraz wolne i niezależne media odgrywają bardzo ważną rolę w przewidywaniu sporów z przeszłości i wzmacnianiu wartości demokratycznych.

1.10. EKES zauważa, że proces przystąpienia do UE pozostaje kluczową motywacją do reform w krajach Bałkanów Zachodnich. Stwierdza, że nie zwraca się uwagi na gospodarcze i społeczne skutki przeprowadzanych reform, choć istnieje znaczna różnica w poziomie bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego obywateli państw członkowskich UE i krajów kandydujących. W związku z tym zaleca, by przy ocenianiu, czy spełnione zostały kryteria członkostwa w UE, oceniano także spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną.

1.11. Zdaniem Komitetu infrastruktura, transport i energia muszą być traktowane priorytetowo w negocjacjach z krajami Bałkanów Zachodnich. EKES uważa również, że stworzenie społeczeństwa cyfrowego i rozwijanie umiejętności cyfrowych we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich powinno przynosić korzyści zarówno sektorowi publicznemu, jak i prywatnemu. Unia może i powinna przyczynić się do poprawy infrastruktury i rozwoju sieci szerokopasmowych w tych krajach, gdyż w niektórych przypadkach odbiegają one znacznie od średniej europejskiej.

1.12. EKES proponuje, by instytucje UE rozważyły uznanie funkcjonującego dialogu społecznego i obywatelskiego na szczeblu krajowym jako jednego z kryteriów członkostwa w UE.

1.13. UE powinna opracować konkretny plan działania dotyczący negocjacji z krajami Bałkanów Zachodnich, który zawierałby szczegółowy harmonogram i wymierne zobowiązania w odniesieniu do każdego z tych krajów. Konieczne byłoby również opracowanie takiej strategii komunikacyjnej dla państw członkowskich UE, która zwróciłaby uwagę na korzyści płynące z polityki rozszerzenia UE dla krajów Bałkanów Zachodnich. W szczególności chodzi tu o korzyści związane z zapewnieniem pokoju, stabilności, dobrobytu oraz rozwoju gospodarczego i społecznego.

1.14. EKES zachęca Komisję, by włączyła kwestię poszanowania praw mniejszości i równości płci do głównych priorytetów negocjacji akcesyjnych z krajami Bałkanów Zachodnich.

1.15. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nową strategię Komisji na rzecz Bałkanów Zachodnich zatytułowaną „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”⁽³⁾, opublikowaną 6 lutego 2018 r. Popiera także jej sześć inicjatyw przewodnich, począwszy od zwiększenia praworządności i zacieśnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i migracji poprzez wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, rozszerzenie unii energetycznej UE o Bałkany Zachodnie, obniżenie opłat roamingowych i wdrażanie sieci szerokopasmowych w tym regionie.

1.16. EKES wyraża swoją gotowość do współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego z Bałkanów Zachodnich w celu przyczynienia się do podjęcia konkretnych działań w zakresie praworządności, bezpieczeństwa i migracji, rozwoju społeczno-gospodarczego, połączeń transportowych, agendy cyfrowej, pojednania i stosunków dobrosąsiedzkich, zgodnie z planem działania na rzecz przekształcania Bałkanów Zachodnich na lata 2018–2020.

⁽³⁾ COM(2018) 65 final z 6.2.2018.

1.17. Komitet wyraża przekonanie, że Komisja mogłaby opracować specjalne programy, które umożliwiłyby krajom Bałkanów Zachodnich szybsze osiągnięcie konwergencji społecznej. Nierówny i powolny postęp w rozwiązywaniu tych kwestii jest niewątpliwie ważnym czynnikiem przyczyniającym się do powolnego postępu integracji tych krajów z UE w wymiarze ogólnym. Pilnie potrzebny jest nowy impuls dla europeizacji.

1.18. Partnerzy społeczni oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego – zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym – muszą zostać w znaczący sposób włączeni w cały proces integracji krajów Bałkanów Zachodnich z UE. Konieczne jest wzmocnienie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego poprzez udzielanie im technicznego i gospodarczego wsparcia, ułatwianie im dostępu do europejskich źródeł finansowania (Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, EBOR itp.) oraz udzielanie im o czasie szczegółowych informacji na temat procesu negocjacji akcesyjnych.

1.19. EKES zachęca partnerów społecznych i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach Bałkanów Zachodnich do ścisłej współpracy ze sobą podczas procesu integracji z UE, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym.

2. Sytuacja polityczna

2.1. Bałkany Zachodnie nadal są niestabilnym politycznie regionem, ale też regionem wzrostu o znacznym potencjale.

2.2. EKES zaleca, by Komisja, Rada i Parlament Europejski zwiększyły wysiłki w zakresie komunikacji, aby wyjaśniać obywatelom europejskim korzyści i wyzwania związane z polityką rozszerzenia, a partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinni być bliskim partnerem w tym procesie i służyć rozpowszechnianiu stosownych informacji ⁽⁴⁾.

2.3. Niezwykle ważne jest, by integracja Bałkanów Zachodnich stanowiła priorytet dla UE nie tylko w okresie prezydentury bułgarskiej, lecz także w przyszłości. Unia powinna aktywnie przyczyniać się do stabilności i pokoju na Bałkanach Zachodnich i zaoferować temu regionowi perspektywę przystąpienia do organizacji euroatlantyckich. Takie członkostwo może również przyczynić się do stabilności w regionie, gwarantując jego bezpieczeństwo i dobrobyt, a także stanowi szansę na zjednoczenie podzielonych narodów w Europie bez granic.

2.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź zorganizowania szczytu UE w Sofii z udziałem przywódców krajów UE i Bałkanów Zachodnich, ale uważa, że należy w jego ramach przewidzieć bardziej aktywną rolę dla przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE.

2.5. Komitet wyraża satysfakcję w związku z niedawno ogłoszonym programem „Berlin Process Plus” ⁽⁵⁾, który zapewnia specjalne fundusze na rozwój przedsiębiorstw, szkolenia zawodowe, infrastrukturę i technologię, a także projekty obejmujące połączenia transportowe między najsłabiej połączonymi krajami w regionie. Oczekuje się, że ten „plan Marshalla” przyspieszy unię celną i wspólny rynek na Bałkanach. Ta współpraca regionalna nie powinna jednak skutkować opóźnieniami w procesie rozszerzenia czy być postrzegana jako środek zastępczy.

2.6. EKES zauważa, że w krajach Bałkanów Zachodnich istnieje chęć i gotowość do reform, które pociągnęłyby za sobą integrację z Unią Europejską, ale podkreśla, że sukces wciąż zależy od tego, w jakim stopniu instytucje państwowe są w stanie skutecznie je wdrożyć i egzekwować, a także od stopnia wykształcenia poczucia odpowiedzialności za ten proces wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ogółu społeczeństwa. Szczegółowy plan negocjacji akcesyjnych wraz z określeniem dokładnego harmonogramu i wymiernych zobowiązań w odniesieniu do każdego kraju Bałkanów Zachodnich mógłby zachęcić te państwa do szybszego wdrażania niezbędnych reform.

2.7. EKES podkreśla, że rozwinął bardzo dobre kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich i że jest w pełni świadomy sytuacji panującej w tych krajach. Komitet jest przekonany, że wspólne komitety konsultacyjne (WKK) społeczeństwa obywatelskiego powinny postarać się wypełnić nisze, które nie są zajęte przez inne organy w negocjacjach, i skupić się na kilku wybranych obszarach. W tym kontekście EKES apeluje o lepszą wymianę informacji między WKK a Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim. Komitet wzywa także do wzmocnienia roli WKK ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31.

⁽⁵⁾ <http://shtetiweb.org/berlin-process/>.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31.

2.8. Korupcja, wpływ zorganizowanej przestępczości, ogólna niemoc instytucji państwowych i osłabienie rządów prawa, dwustronne spory oraz dyskryminacja grup mniejszościowych również stanowią poważne i utrzymujące się problemy zarówno dla uczestnictwa, jak i integracji.

2.9. Kryteria kopenhaskie to zasady określające, czy dany kraj kwalifikuje się do przystąpienia do Unii Europejskiej⁽⁷⁾. Zgodnie z kryteriami od państwa wymaga się, aby jego instytucje gwarantowały demokratyczne rządy i praworządność, by państwo przestrzegało praw człowieka, posiadało funkcjonującą gospodarkę rynkową oraz akceptowało zobowiązania i misję UE.

2.10. Wszystkie kraje Bałkanów Zachodnich nie mogą przystąpić do UE w tym samym czasie. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Serbia i Czarnogóra są obecnie liderami procesu integracji. Wyraża również nadzieję, że była jugosłowiańska republika Macedonii i Albania rozpoczną negocjacje z UE możliwie jak najszybciej. Wyraża również satysfakcję w związku z tym, że Bośnia i Hercegowina złożyły odpowiedzi na kwestionariusz Komisji oraz że Komisja rozważa obecnie możliwość przyznania jej statusu kraju kandydującego.

2.11. Kraje Bałkanów Zachodnich wciąż odczuwają skutki wojen, nienawiści etnicznej, irredentystycznych projektów oraz zamrożonych konfliktów, które mogą ponownie wybuchnąć. Należy zdecydowanie zachęcać do rozwiązania najbardziej palących kwestii dwustronnych przed przystąpieniem tych krajów do UE, jednak naleganie na rozwiązanie wszystkich nierozstrzygniętych jeszcze kwestii może opóźnić ten proces.

2.12. EKES jest również zdania, że społeczeństwo obywatelskie może odegrać ważną rolę poprzez jednoczenie młodszych pokoleń z różnych krajów i zainicjowanie dialogu publicznego na temat szeregu kwestii, które mają zasadnicze znaczenie dla regionu. Rozwój gospodarczy, poprawa warunków życia, zatrudnienie i zabezpieczenie społeczne sprzyjają pokojowemu współżyciu w regionie.

2.13. Wszystkie kraje w regionie powinny utworzyć krajowe rady ds. integracji europejskiej, które w systematyczny sposób zapewniałyby kontakty między władzami politycznymi wysokiego szczebla a kluczowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z myślą o zwiększeniu przejrzystości procesu integracji z UE i szerszym upowszechnieniu wiedzy o nim⁽⁸⁾.

2.14. EKES już wcześniej określił rolę społeczeństwa obywatelskiego w procesie akcesyjnym i w sposób bardzo wyraźny wskazał, że zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces akcesyjny obejmuje: 1) bezpośredni udział w rzeczywistych negocjacjach (tj. przegląd zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, przygotowywanie stanowisk krajowych, nadzór nad postępem prac); 2) dialog społeczny i obywatelski związany z kształtowaniem polityki i harmonizacją przepisów z dorobkiem prawnym UE; 3) uczestnictwo w programowaniu funduszy przedakcesyjnych; 4) niezależne monitorowanie postępów i społecznych skutków procesów reform. Wypełnianie tych zadań wymaga odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony rządów krajowych i unijnych funduszy przedakcesyjnych⁽⁹⁾.

2.15. EKES odnotowuje spadek zainteresowania Unii Europejskiej szybką i skuteczną integracją krajów Bałkanów Zachodnich z UE ze względu na inne priorytety polityczne oraz brak europejskiej strategii rozszerzenia, a także z powodu różnego podejścia politycznego państw członkowskich. W ostatnich latach rośnie eurosceptycyzm w krajach Bałkanów Zachodnich z powodu zawiedzionych nadziei. Doprowadziło to do osłabienia wpływu kryteriów akcesyjnych i spowolnienia reform. W szczególności daje się to odczuć w kontekście zapewnienia praworządności, wolności mediów i zapobiegania korupcji.

2.16. Kraje Bałkanów Zachodnich reformują się, ale w bardzo różnym tempie. Należy podjąć o wiele większe wysiłki, aby walczyć z szerzącą się korupcją, przestępczością zorganizowaną i praniem pieniędzy. Niezawisłość wymiaru sprawiedliwości ma również kluczowe znaczenie dla zdrowej demokracji.

2.17. EKES uważa, że konieczne jest wzmocnienie walki z terroryzmem w krajach Bałkanów Zachodnich i zdecydowanie popiera inicjatywę dotyczącą zwalczania terroryzmu na Bałkanach Zachodnich⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31.

⁽¹⁰⁾ <http://wbcti.wb-iisg.com/>, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_ii_2016_039-858.13_mc_pcve.pdf.

2.18. Komitet sądzi, że należy poszerzyć współpracę między krajami Bałkanów Zachodnich a UE i jej odpowiednimi agencjami (np. Europelem) w celu przyspieszenia procesu rozszerzenia. Jest to szczególnie ważne w takich obszarach jak bezpieczeństwo i migracja.

3. Stabilność gospodarcza i dobrobyt

3.1. Gospodarki Bałkanów Zachodnich cały czas się rozwijają, a wzrost realnego PKB w regionie powinien osiągnąć 2,6 % w 2017 r. Wzrost ten powinien zwiększyć się do 3,0 % w 2018 r., gdyż będzie napędzany przez prywatne spożycie i inwestycje, jak również przez stopniowe ożywienie kredytów, przekazów pieniężnych i dużych projektów infrastrukturalnych. W porównaniu z sytuacją z 1995 r. poziom życia znacznie wzrósł we wszystkich sześciu państwach Bałkanów Zachodnich. Mimo to wszystkie sześć państw nadal zalicza się do najbiedniejszych w Europie. Co więcej, konwergencja gospodarcza państw Bałkanów Zachodnich straciła dynamikę po kryzysie i pozostaje w tyle za konwergencją nowych państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

3.2. Proces konwergencji gospodarczej w krajach Bałkanów Zachodnich jest bardzo długi. W związku z tym należy koniecznie ustanowić warunki, które umożliwią bądź przyspieszą inwestycje zagraniczne, a także wprowadzić odpowiednie reformy gospodarcze, zwiększyć konkurencyjność i stworzyć wysokiej jakości miejsca pracy.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje postępy poczynione w obszarze integracji gospodarczej na Bałkanach Zachodnich. Przywódcy regionu zobowiązali się do pogłębienia więzi i wspólnej pracy na rzecz przystąpienia do Unii Europejskiej. Apeluje o większe zaangażowanie ze strony partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu programów reform gospodarczych oraz wspólnych wniosków wraz z zaleceniami dla poszczególnych krajów w regionie ⁽¹¹⁾.

3.4. EKES jest przekonany, że kraje kandydujące potrzebują silniejszych zachęt do reform. W szczególności konieczne jest stymulowanie ściślejszej współpracy regionalnej w celu ułatwienia spełnienia kryteriów członkostwa w UE.

3.5. EKES uważa za konieczne wykorzystanie wpływów z bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektorach wytwórczych poprzez wsparcie lokalnych łańcuchów dostaw oraz polepszenie umiejętności i zdolności technologicznych MŚP.

3.6. Energia i transport powinny być czynnikiem rozwoju i wzajemnych połączeń w regionie. Dzięki temu obywatele krajów Bałkanów Zachodnich mieliby jasne rozeznanie na temat społecznych, gospodarczych i środowiskowych korzyści wynikających z przystąpienia do UE. Na przykład efektywność energetyczna oraz oszczędność energii są czynnikami pobudzającymi działalność przedsiębiorstw i przyczyniającymi się do tworzenia zarówno ekologicznych, jak i tradycyjnych miejsc pracy.

3.7. Komitet popiera Traktat o Wspólnocie Transportowej podpisany przez UE i kraje Bałkanów Zachodnich w dniu 12 lipca 2017 r. i zachęca strony do jego dalszego rozwijania. W związku z tym Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny i kraje Bałkanów Zachodnich powinny koncentrować swoje inwestycje na połączeniu sieci bazowej TEN-T UE z infrastrukturą Bałkanów Zachodnich. Konieczny jest zatem wspólny program obejmujący wskazanie dostępnych środków i określenie wspólnego harmonogramu działań.

3.8. Poprawa infrastruktury zmniejszy koszty transportu i energii oraz ułatwi duże inwestycje na tym obszarze. Ponadto promowanie cyfrowej modernizacji Bałkanów Zachodnich przyczyni się do rozwoju biznesu, większej wydajności oraz poprawy jakości życia.

3.9. Komitet jest również zdania, że inwestycje w aspekty uzupełniające tradycyjną politykę gospodarczą (gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarka społeczna, włączenie celów zrównoważonego rozwoju) mogą zapewnić ogólny wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

3.10. EKES zauważa, że we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich państwo nadal odgrywa zbyt dużą rolę, a sektor prywatny jest mniejszy niż w przypadku siedmiu małych gospodarek przejściowych Europy ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Deklaracja końcowa 6. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich.

⁽¹²⁾ Grupa Banku Światowego, *The Western Balkans: Revving up the Engines of Growth and Prosperity 2017* [Bałkany Zachodnie: przyspieszanie motorów wzrostu i dobrobytu], 2017.

3.11. Komitet jest zdania, że państwo powinno stać się bardziej efektywnym i niezawodnym dostawcą usług publicznych i zapewniać sprzyjające warunki dla prywatnych przedsiębiorstw.

3.12. EKES uważa, że małe i średnie przedsiębiorstwa, których jest najwięcej, mogą stać się motorem wzrostu gospodarczego we wszystkich sześciu krajach Bałkanów Zachodnich. Aby to osiągnąć, niezbędne jest zmniejszenie biurokracji, bardziej przejrzysta administracja publiczna, zwalczanie korupcji i w pełni niezależne sądownictwo.

3.13. Komitet popiera wnioski 6. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich i wyraża głębokie zaniepokojenie w związku z coraz bardziej ograniczoną przestrzenią dla społeczeństwa obywatelskiego w coraz większej liczbie krajów na Bałkanach Zachodnich. Odnotowuje, że UE i państwa członkowskie zobowiązały się sprzyjać tworzeniu przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększać wsparcie na rzecz budowania zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby wzmocnić ich pozycję w procesie rozwoju, a także promować dialog polityczny, społeczny i gospodarczy.

3.14. Komitet zwraca uwagę na to, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą zostać faktycznie włączone w proces reform gospodarczych, społecznych, publicznych i legislacyjnych we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich. Konieczne jest wzmocnienie ich zdolności dzięki pomocy technicznej i finansowej, łatwiejszemu dostępowi do europejskich źródeł finansowania oraz szybkim informacjom na temat procesu akcesyjnego.

4. Stabilność społeczna – bezrobocie – emigracja

4.1. Od czasu kryzysu gospodarczego wzrost dochodów, a zwłaszcza konwergencja społeczna między biedniejszymi i bogatszymi krajami w UE, uległy spowolnieniu, a w niektórych przypadkach nawet odwróceniu. Osłabia to własne ambicje UE i kwestionuje jej atrakcyjność w oczach przyszłych członków. Wszystkie kraje Bałkanów Zachodnich borykają się z ubóstwem, wysokim bezrobociem, gospodarką nieformalną, niskimi płacami, korupcją, nadużyciami władzy, emigracją wykwalifikowanych pracowników, dyskryminacją mniejszości i drenażem mózgów.

4.2. Chociaż kraje Bałkanów Zachodnich wykazują konwergencję w stosunku do poziomów UE-28, odbywa się to raczej w powolnym tempie i pozostają one w tyle za regionem UE. Dane pokazują, że osiągnięcie pełnej konwergencji z unijnymi standardami życia może potrwać nawet 40 lat.

4.3. Nie osiągnięto konwergencji płac wśród krajów Bałkanów Zachodnich. W niektórych krajach dysproporcje płacowe w stosunku do UE nawet wzrosły, wpływając na bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne obywateli w krajach Bałkanów Zachodnich. W większości krajów Bałkanów Zachodnich płace realne nie wzrosły od czasu kryzysu. Chociaż ustawowe płace minimalne istnieją we wszystkich państwach Bałkanów Zachodnich, w wielu przypadkach nie pokrywają one minimum socjalnego dla rodzin.

4.4. EKES zauważa też, że w wyniku wysokiego bezrobocia migracja pracowników ze wszystkich sześciu krajów Bałkanów Zachodnich nadal stanowi dominującą kwestię. Szacuje się, że jedna czwarta ludności we wszystkich sześciu państwach Bałkanów Zachodnich przeprowadziła się za granicę. Nawet jeśli przekazy pieniężne dokonywane przez pracowników migrujących stanowią ważne źródło dochodów i wnoszą wkład w gospodarkę krajową w perspektywie krótkoterminowej, masowa migracja i utrata ludności mają poważne konsekwencje długofalowe dla potencjalnego rozwoju gospodarczego tych krajów⁽¹³⁾.

4.5. Skutki spadku poziomu zatrudnienia najbardziej odczuli młodzi ludzie o niskich umiejętnościach zawodowych i kobiety w całym regionie Bałkanów Zachodnich, z wyjątkiem Czarnogóry. Istotne jest również to, że w 2015 r. ponad 70 % bezrobotnych we wszystkich sześciu krajach Bałkanów Zachodnich pozostawało bez pracy średnio przez ponad rok⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ „Bezrobocie w regionie Bałkanów Zachodnich jest znacznie wyższe niż średnia w UE-28, przy czym w ostatnich latach odnotowano pewną poprawę. Z powodu utrzymującego się wysokiego bezrobocia cierpią przede wszystkim Bośnia i Hercegowina, była jugosłowiańska republika Macedonii i Czarnogóra, lecz nawet bieżąca stopa bezrobocia w Serbii wynosząca 13,5 %, stanowiąca najlepszy wynik w całym w regionie po ostatnich postępach, jest o wiele za wysoka w porównaniu z państwami członkowskimi UE. Pomimo szokująco wysokiego bezrobocia w regionie, w okresie 12 miesięcy do czerwca 2017 r. utworzono tam około 230 000 miejsc pracy (wzrost o 3,8 %), z czego ponad połowę w sektorze prywatnym. W rezultacie zatrudnienie (pod względem liczby miejsc pracy, ale nie przepracowanych godzin) powróciło do poziomu sprzed 2008 r. we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich z wyjątkiem Bośni i Hercegowiny, Grupa Banku Światowego, Western Balkans Regular Economic Report [Regularne sprawozdanie gospodarcze dotyczące Bałkanów Zachodnich] nr 12, jesień 2017 r.

⁽¹⁴⁾ Grupa Banku Światowego, Western Balkans Labor Market Trends 2017 [Tendencje na rynkach pracy w krajach Bałkanów Zachodnich 2017].

4.6. EKES jest przekonany, że UE i kraje Bałkanów Zachodnich powinny zwracać większą uwagę na jakość życia i zabezpieczenie społeczne obywateli tego regionu. Sugeruje rozważenie możliwości stosowania zasad Europejskiego filaru praw socjalnych przy ocenie spełnienia warunków członkostwa w UE. Komisja mogłaby również opracować specjalne programy, które umożliwiłyby krajom Bałkanów Zachodnich szybsze osiągnięcie konwergencji społecznej.

4.7. EKES wyraża również oczekiwanie, że w celu wzmocnienia rynku pracy i spowolnienia emigracji konieczne jest dalsze wzmocnienie konkurencyjności i reform strukturalnych we wszystkich sześciu krajach Bałkanów Zachodnich. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny być rzeczywiście konsultowane przy opracowywaniu reform strukturalnych⁽¹⁵⁾.

4.8. EKES podkreśla, że tendencje na rynku pracy w tym regionie wskazują na wysoki wskaźnik bierności zawodowej kobiet i wzywa w związku z tym rządy do udzielenia wsparcia w celu osiągnięcia wyższego poziomu zatrudnienia kobiet. Zachęca również Komisję, by włączyła kwestię równości płci do głównych priorytetów negocjacji akcesyjnych z krajami Bałkanów Zachodnich.

4.9. Komitet jest przekonany, że poszanowanie praw mniejszości i ich kultury ma podstawowe znaczenie dla rozwoju demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich.

4.10. EKES uważa, że rola edukacji we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich, w tym kwestia równego dostępu do systemów edukacyjnych, ma kluczowe znaczenie dla promowania europejskich wartości, zwiększenia tolerancji wobec mniejszości, zwalczania przesądów i wzmocnienia spójności społecznej.

4.11. Komitet jest również zdania, że program na rzecz spójności społecznej musi zaradzić niedoborom kwalifikacji i niedopasowaniu umiejętności poprzez poprawę efektywności i skuteczności systemów edukacji. Zwiększenie wsparcia finansowego dla programów kształcenia zawodowego pomogłoby zaradzić niedopasowaniu umiejętności na rynku pracy i obniżyć wysoki poziom bezrobocia.

4.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy ze strony państwowych instytucji oświatowych i kulturalnych, środowisk akademickich lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego dotyczących pojednania, stosunków dobrosąsiedzkich i krytycznego podejścia do przeszłości.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁵⁾ Jak zostało to wskazane w opinii EKES-u w sprawie strategii rozszerzenia UE (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31) i w deklaracji końcowej z 6. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich zorganizowanego przez EKES, które odbyło się w Sarajewie w dniach 10–11 lipca 2017 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa: lepsze rozwiązania na rzecz lepszych rezultatów«”

[COM(2017) 651 final]

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 262/04)

Sprawozdawca: **Bernd DITTMANN**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	185/0/0
(za / przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że Program lepszego stanowienia prawa powinien mieć stały charakter i zmierzać do zapewnienia wysokiej jakości przepisów UE bez podważania kluczowych celów politycznych lub stwarzania presji deregulacji. Komisja w nowym składzie powinna go kontynuować, dalej rozwijać i udoskonalać po 2019 r.

1.2. EKES apeluje do Komisji, by przedstawiła szczegółowy plan działania dotyczący przyszłej oceny lepszego stanowienia prawa i wyjaśniła, jaką formę udziału EKES-u i zainteresowanych stron się przewiduje.

2. Komunikat Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa

2.1. W dniu 24 października 2017 r. Komisja wydała komunikat pt. „Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa: lepsze rozwiązania na rzecz lepszych rezultatów”⁽¹⁾ (zwany dalej „komunikatem”).

2.2. W komunikacie Komisja podsumowuje postępy we wdrażaniu Programu lepszego stanowienia prawa (zwanego dalej „programem”) od czasu jego przyjęcia w maju 2015 r.

2.3. W 2018 r. Komisja dokona jednorazowej oceny systemu lepszego stanowienia prawa. Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na komunikat, a także wkład w przygotowania do następnej oceny.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem nieustanne zaangażowanie Komisji na rzecz lepszego stanowienia prawa oraz jej stałe wysiłki na rzecz realizacji celów określonych w programie w maju 2015 r., o czym mówi komunikat. Lepsze stanowienie prawa jest procesem, który ulega stałej poprawie oraz wymaga zaangażowania i wkładu ze strony wszystkich zainteresowanych podmiotów.

⁽¹⁾ COM(2017) 651 final.

3.2. Lepsze stanowienie prawa powinno pomóc w zainicjowaniu odpowiedzialnego i przejrzystego procesu kształtowania polityki opartego na uczestnictwie, który prowadziłby do sporządzenia prostych, jasnych, spójnych, adekwatnych do celu i łatwych do wdrożenia przepisów. Jest to zasadniczy warunek zapewnienia zaufania publicznego do UE i jej instytucji. Powinien on pomóc w stworzeniu skutecznych i spójnych ram regulacyjnych, które umożliwiają innowacje i trwały wzrost gospodarczy i wspierają dokończenie budowy i odpowiednie funkcjonowanie jednolitego rynku.

3.3. Lepsze stanowienie prawa nie powinno prowadzić do nadmiernej biurokratyzacji kształtowania polityki UE. Decyzji politycznych nie mogą zastąpić procedury techniczne.

3.4. We wcześniejszej opinii ⁽²⁾ EKES podkreślił, że w lepszym stanowieniu prawa „nie powinno chodzić o »więcej« lub »mniej« regulacji ani o to, aby dokonywać deregulacji określonych obszarów polityki lub podporządkowywać je innym priorytetom, a tym samym kwestionować wartości, za którymi opowiada się UE – ochronę socjalną, ochronę środowiska i prawa podstawowe ⁽³⁾. LSP jest przede wszystkim środkiem pomocniczym, który powinien zagwarantować, by w oparciu o dowody, w świetle wyżej wymienionych wartości, skutecznie realizować cele polityczne przy jak najmniejszych obciążeniach, bez ograniczania praw chroniących środowisko i praw konsumentów lub standardów socjalnych i bez tworzenia nowych organów, co prowadzi do przesunięcia kompetencyjnych w strukturze instytucjonalnej. LSP nie może i nie ma prawa zastępować decyzji politycznych”.

3.5. EKES uznaje dotychczasowe postępy na drodze do realizacji programu. Przyjmuje zwłaszcza z zadowoleniem bardziej metodyczne korzystanie z ocen skutków i ocen ex-post, bardziej systematyczne konsultacje z zainteresowanymi stronami, zmienione wytyczne i zestaw narzędzi dotyczących lepszego stanowienia prawa, program i platformę REFIT oraz powołanie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej (RSB).

3.6. EKES uczestniczy aktywnie w lepszym stanowieniu prawa, szczególnie poprzez platformę REFIT oraz sporządzanie ocen ex-post. W tym kontekście odsyła do swych licznych opinii ⁽⁴⁾. Niemniej nie został uwzględniony ani w programie, ani w komunikacie. Nie jest również stroną Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. Pokazuje to, że Komisja i prawodawcy wciąż niewystarczająco uwzględniają rolę i funkcję Komitetu zapisaną w Traktatach oraz wiedzę, również ekspercką, jego członków i reprezentowanego przez nich społeczeństwa obywatelskiego.

3.7. Udział w Programie lepszego stanowienia prawa, jego instrumentach i procedurach wymaga zasobów finansowych i ludzkich, którymi nie wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego dysponują (np. generowanie danych, uczestnictwo w konsultacjach publicznych itd.). To samo dotyczy małych przedsiębiorstw. EKES wzywa Komisję, by zapewniła otwartość i dostępność Programu lepszego stanowienia prawa dla wszystkich organizacji i interesów, bez względu na ich wielkość oraz zasoby finansowe i ludzkie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES jest głosem instytucjonalnym zorganizowanego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i odgrywa rolę pośrednika między prawodawcami UE a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi. Zdobył duże doświadczenie i fachową wiedzę we wszystkich kwestiach dotyczących lepszego stanowienia prawa. Pragnie przypomnieć Komisji o swych konkretnych zaleceniach w sprawie aspektów omówionych w komunikacie, a także innych aspektów, które jego zdaniem należy podkreślić.

4.2. EKES uważa, że w komunikacie zawarto rzetelny przegląd ogólny procesu wdrażania programu w poszczególnych obszarach lepszego stanowienia prawa. Jednak zbyt mgliście ujęto konkretne środki, które Komisja zamierza zastosować z myślą o dalszym rozwinięciu Programu lepszego stanowienia prawa. Ponadto w komunikacie nie uwzględniono i nie przedstawiono w zarysie przyszłej oceny Programu lepszego stanowienia prawa w 2018 r., jego kluczowych obszarów docelowych, a także tego, jaką formę udziału EKES-u i zainteresowanych stron się planuje.

⁽²⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

⁽⁴⁾ Zob. *inter alia*: grupa ad hoc ds. monitorowania stosowania prawodawstwa UE; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192; Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 67; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 145; Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11; Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 29; Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66; Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 14; Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 95; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 103; Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 6; Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 28; Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9.

4.3. Proporcjonalność i pomocniczość

4.3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem nacisk Komisji na kluczowe priorytety oraz „zaangażowanie się w dużym stopniu w poważne sprawy”. Przypomina, że Unia powinna działać wyłącznie tam, gdzie zasady pomocniczości i proporcjonalności są respektowane i gdzie wspólne działania wnoszą dla wszystkich wartość dodaną.

4.3.2. Zgodnie ze swą opinią ⁽⁵⁾ „EKES opowiada się za wyjaśnieniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, które często wykorzystują dla swoich celów przeciwnicy inicjatyw legislacyjnych, choć ich rozumowanie nie jest wystarczająco uzasadnione”.

4.3.3. EKES odnotowuje powołanie **grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności** ⁽⁶⁾. Wzywa grupę zadaniową, by należycie uwzględniła opinie i zalecenia Komitetu w tej sprawie.

4.3.4. EKES apeluje o lepsze monitorowanie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz o większe zaangażowanie państw członkowskich i ich parlamentów w oceny ex-post.

4.3.5. EKES wzywa Komisję, by lepiej promowała narzędzie nr 5 należące do Zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa („podstawa prawna, proporcjonalność i pomocniczość”) we wszystkich swych służbach (horyzontalnie i wertykalnie) w celu zwiększenia zgodności z tym narzędziem na etapie sporządzania ocen skutków.

4.4. Oceny skutków

4.4.1. EKES odsyła do sugestii przedstawionych w swej opinii ⁽⁷⁾ w sprawie poprawy jakości europejskiego systemu ocen skutków.

4.4.2. Oceny skutków powinny być standardową procedurą dla wszelkich nowych wniosków ustawodawczych, w tym aktów delegowanych i aktów wykonawczych. W przypadku, gdy wnioskowi nie towarzyszy ocena skutków, Komisja powinna szczegółowo wyjaśnić przyczyny i dostarczyć wszystkich danych i dowodów, które doprowadziły do sporządzenia wniosku i go uzasadniają.

4.4.3. Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa odnoszą się wyraźnie do faktu, że oceny skutków mogą i muszą być wykonywane w odniesieniu do inicjatyw legislacyjnych oraz aktów delegowanych i wykonawczych. Komitet zachęca zatem Komisję, by bardziej szczegółowo, z zachowaniem większej przejrzystości wobec zainteresowanych stron i EKES-u, rozważała potrzebę sporządzenia oceny skutków tych aktów. Wykonanie oceny skutków na temat dokumentu ustawodawczego, na którym opierają się akty delegowane i wykonawcze, nie jest wystarczające do uzasadnienia faktu, że nie przeprowadzono oceny skutków na temat aktów pochodnych. Każdy akt musi zostać poddany indywidualnej ocenie, zwłaszcza dlatego, że akty delegowane i wykonawcze mogą mieć poważne konsekwencje dla zainteresowanych podmiotów i całego społeczeństwa obywatelskiego.

4.4.4. **Wytyczne i zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa** ⁽⁸⁾ są najważniejszym punktem odniesienia służb Komisji podczas sporządzania ocen skutków. Jednak EKES wskazuje, że wytyczne i zestaw narzędzi sporządzane są przede wszystkim do określonego użytku przez służby UE i ich specyfikacje nie mogą umożliwiać zainteresowanym stronom zrozumienia, jak odpowiednio stosować narzędzia niezbędne do oceny skutków. Dlatego też wnosi, by Komisja udostępniła te narzędzia ogółowi społeczeństwa w wersji operacyjnej.

4.4.5. EKES obserwuje niemniej brak zgodności z powyższymi wytycznymi, co prowadzi do niedostatecznych ocen skutków. Potwierdza to sprawozdanie roczne za 2016 r. sporządzone przez **Radę ds. Kontroli Regulacyjnej** ⁽⁹⁾. EKES zachęca zatem Komisję do większego promowania zasad lepszego stanowienia prawa we wszystkich jej służbach, na przykład za pomocą regularnych programów szkoleniowych dla pracowników.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51.

⁽⁶⁾ C(2017) 7810.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11.

⁽⁸⁾ SWD(2017) 350 oraz https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en.

⁽⁹⁾ Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, sprawozdanie roczne za 2016 r., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-rsb-report_en.pdf.
Por. zwłaszcza s. 13 i 15.

4.4.6. Sprawozdanie roczne Rady ds. Kontroli Regulacyjnej za 2016 r. pokazuje, że po otrzymaniu negatywnej opinii wstępnej służby Komisji jedynie częściowo realizują zalecenia Rady. EKES proponuje zatem, by Rada ta miała prawo do **weta zawieszającego** w wypadku wydania podwójnie negatywnej opinii, która zobowiązuje służby Komisji do zmiany swej oceny skutków do czasu spełnienia niezbędnych wymogów jakości. Rada nie powinna mieć prawa weta w sprawie decyzji politycznych.

4.4.7. EKES popiera **zasadę „najpierw myśl na małą skalę”** i zachęca Komisję, by w swych ocenach skutków zwiększyła nacisk na MSP, w tym na mikroprzedsiębiorstwa i bardzo małe przedsiębiorstwa.

4.5. Przejrzystość, legitymacja i rozliczalność

4.5.1. Jeżeli chodzi o **rejestr służący przejrzystości**, EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji z 2016 r. w sprawie prawnie wiążącego porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości, który oprócz Komisji i Parlamentu obejmowałby również Radę.

4.5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że konsultacje publiczne w sprawie istotnych inicjatyw będą teraz prowadzone we wszystkich językach urzędowych, podczas gdy wszystkie pozostałe będą prowadzone co najmniej w języku francuskim, niemieckim i angielskim. Przypomina Komisji potrzebę zapewnienia tłumaczeń streszczeń ocen skutków we wszystkich językach urzędowych⁽¹⁰⁾.

4.5.3. Co się tyczy udziału **zainteresowanych stron**, EKES odsyła do swej opinii⁽¹¹⁾ oraz do opinii platformy REFIT⁽¹²⁾, którą pomogli sporządzić przedstawiciele EKES-u w platformie REFIT. Przyjmuje z zadowoleniem starania Komisji zmierzające do poprawy mechanizmów konsultacji z zainteresowanymi stronami, lecz uważa, że dodatkowe wysiłki są konieczne do zwiększenia udziału, otwartości i rozliczalności, a także skuteczności i spójności konsultacji. W tym celu zachęca Komisję do rozważenia i pełnego zastosowania propozycji zawartych w dwóch wyżej wspomnianych opiniach.

4.5.4. Ze względu na swój przedstawicielski charakter EKES ma wszelkie dane po temu, by pomóc we wskazaniu zainteresowanych stron, na które najbardziej wpływa proponowany środek polityczny, i w zdobyciu doświadczenia w zakresie już obowiązującego prawodawstwa. Komisja powinna częściej zasięgać opinii EKES-u na etapie opracowywania strategii konsultacji i rozpoznania odpowiednich grup docelowych, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

4.6. Uproszczenie prawodawstwa i rozwiązanie kwestii zbędnych kosztów

4.6.1. W swej opinii⁽¹³⁾ Komitet stwierdza, że „europejskie prawodawstwo jest podstawowym czynnikiem integracji i nie stanowi obciążenia ani kosztu, które należałoby zmniejszyć. Odpowiednio skonstruowane, stanowi za to istotną dla wszystkich podmiotów i obywateli europejskich gwarancję ochrony, promowania i pewności prawnej”.

4.6.2. Jednocześnie EKES stwierdza w swej opinii⁽¹⁴⁾, że „należy unikać niepotrzebnych kosztów regulacyjnych. Koszty regulacji powinny być proporcjonalne do korzyści, jakie z nich wynikają”.

4.6.3. EKES zdecydowanie popiera **zasadę „najpierw oceniaj”**. Zgodnie ze swą opinią⁽¹⁵⁾ EKES może „odegrać użyteczną rolę jako pośrednik między ustawodawcami a użytkownikami prawodawstwa UE. EKES stale dostosowuje swoje metody pracy, aby uczestniczyć w ocenie jakości stosowania prawa UE. Ostatnio Komitet podjął decyzję o aktywnym uczestnictwie w ocenie cyklu prawodawczego, dokonując własnych ocen a posteriori dorobku Unii”.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11 (pkt 4.3.1).

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57.

⁽¹²⁾ Opinia platformy REFIT w sprawie wniosku XXII.4.a DIHK oraz wniosku XXII.4.b obywatela w sprawie mechanizmów konsultacji z zainteresowanymi stronami. Data przyjęcia: 7.6.2017.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51.

⁽¹⁵⁾ Grupa ad hoc – analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: sprawozdanie przekrojowe „Wprowadzanie prawa UE w życie”. Grupa ad hoc ds. kontroli stosowania prawa UE (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 81).

4.6.4. Jak Komitet stwierdził w swej opinii ⁽¹⁶⁾, „opowiada się za **podejściem jakościowym**, które funkcjonuje na równi z oceną ilościową i uwzględnia analizę oczekiwanych korzyści związanych z daną ustawą”. Oprócz kosztów regulacyjnych konieczne jest w stosownych przypadkach również ilościowe określenie **korzyści** regulacyjnych, w tym korzyści netto, które powinny być bardziej systematycznie uwzględniane w ocenach skutków Komisji.

4.6.5. EKES jest zdania, że niektóre koszty są niezbędne do osiągnięcia celów politycznych. Koszty należy zmniejszyć jedynie w sytuacji, gdy dowiedziono, że nie są konieczne do realizacji celu politycznego. EKES podziela stanowisko Komisji, że ograniczenie zbędnych kosztów powinno opierać się na indywidualnej ocenie dowodów, a nie na zwykłych poziomach liczbowych, tak by w pełni podtrzymano cele wytyczone w prawodawstwie.

4.6.6. Co się tyczy **REFIT**, EKES odsyła do swych stosownych opinii ⁽¹⁷⁾. Bierze on udział w REFIT, przynależąc do **platformy REFIT** za pośrednictwem trzech członków swych trzech Grup, którzy uczestniczą w posiedzeniach Platformy na zasadzie rotacji. Członkowie ściśle ze sobą współpracują w celu wytyczenia priorytetów politycznych EKES-u i sporządzenia wspólnych stanowisk na posiedzenia Platformy na podstawie uzgodnionych stanowisk przedstawionych we wcześniejszych opiniach.

4.6.7. EKES przypomina, że prace platformy REFIT muszą się koncentrować na etapie ex post. Zadaniem Platformy jest rozpatrzenie propozycji zgłaszanych na stronie internetowej „Zmniejsz formalności” i przedstawienie sugestii w sprawie uproszczenia już istniejących przepisów UE. Platforma nie może służyć do proponowania nowych przepisów.

4.6.8. EKES odnotowuje, że platforma REFIT nie reprezentuje wyraźnie specjalnych interesów MŚP. Apeluje zatem do Komisji, by zaprosiła odpowiedniego przedstawiciela do udziału w grupie zainteresowanych stron platformy REFIT.

4.7. Ocena alternatywnych metod uproszczenia i zmniejszenia kosztów

4.7.1. EKES jest zdania, że **docelowe poziomy zmniejszenia obciążeń regulacyjnych** z myślą o lepszym stanowieniu prawa powinny być wytyczone ex post w kontekście programu REFIT i opierać się na kompleksowej ocenie obejmującej dialog ze społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi stronami.

4.7.2. Zważywszy na trudności w uzyskaniu niezbędnych danych do wykonania potwierdzonych naukowo obliczeń poziomu odniesienia do wytyczenia docelowych poziomów zmniejszenia obciążeń regulacyjnych *ex ante*, EKES **nie popiera** wytyczania takich celów ani w odniesieniu do poszczególnych sektorów, ani do całej gospodarki. To samo dotyczy celów liczbowych wyznaczanych na szczeblu politycznym, takich jak zasada „jeden za jeden”.

4.8. Wdrażanie i egzekwowanie prawa UE

4.8.1. Jeżeli chodzi o wdrażanie i egzekwowanie przepisów UE, EKES odsyła do swych licznych opinii ⁽¹⁸⁾.

4.8.2. Na wczesnym etapie kształtowania polityki w ramach oceny skutków trzeba rozważyć **możliwość zastosowania** przepisów UE. EKES apeluje do służb Komisji o ściśle spełnienie wytycznych w sprawie oceny skutków przedstawionych w rozdziale IV zestawu instrumentów lepszego stanowienia prawa („wdrażanie, transpozycja i przygotowanie propozycji”). Należy zwrócić szczególną uwagę na specyfikę różnych krajowych systemów politycznych i prawnych, a także na różne zasoby i zdolności w zakresie transpozycji i zastosowania prawa europejskiego, którymi dysponują państwa członkowskie.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45.

⁽¹⁸⁾ Grupa ad hoc; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45; Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 29; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 95; Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26; Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9; Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3; Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52; Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39.

4.8.3. Obciążenia regulacyjne powstają głównie na szczeblu krajowym z powodu transpozycji i stosowania przepisów UE przez władze państw członkowskich (nadmierna regulacja). W swych opiniach⁽¹⁹⁾ EKES stwierdza, że większość przypadków niewłaściwego zastosowania lub wdrożenia przepisów UE wynika z braku transpozycji dyrektyw. Zaleca zatem zastosowanie rozporządzeń zamiast dyrektyw, by uniknąć niespójnych ram regulacyjnych w całej UE⁽²⁰⁾. Nie można jednak w żadnym państwie członkowskim obniżać obecnego poziomu ochrony obywateli, konsumentów, pracowników i środowiska.

4.8.4. EKES jest zdania, że właściwe wdrażanie prawodawstwa UE musi się odbywać w drodze **wspólnych i skoordynowanych wysiłków** głównych podmiotów, tzn. Komisji, Parlamentu Europejskiego, Rady i państw członkowskich przy jak największym udziale władz lokalnych i regionalnych, a także społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych podmiotów. Uważa, że Komisja przewodniczy w koordynacji tych wysiłków i, zgodnie z jego opinią⁽²¹⁾, „w promowaniu wzajemnego zaufania między instancjami egzekwującymi prawo, w zakresie wspierania sieci władz publicznych, systematycznej oceny efektów ich działania oraz określania i upowszechniania najlepszych praktyk”.

4.8.5. W swym komunikacie Komisja proponuje kilka środków na rzecz lepszego wdrażania prawodawstwa UE. Należą do nich ustanowienie bardziej systematycznego podejścia do monitorowania i oceny skuteczności prawodawstwa w kontekście Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, wsparcie państw członkowskich w planach wdrażania oraz opracowanie sprawozdań krajowych przedstawiających mocne i słabe punkty danego kraju w zakresie wdrażania. EKES przyjmuje z zadowoleniem szczególną dbałość Komisji o tę kwestię i proponowane przez nią środki, lecz jego zdaniem fakt, że żaden z nich nie przewiduje jego własnego udziału, jest godny ubolewania.

4.8.6. Zgodnie z postulatem zawartym w swej opinii⁽²²⁾ „W przypadku transpozycji niektórych dyrektyw Komitet pragnie wnieść szczególny wkład do sprawozdania z własnej inicjatywy Parlamentu Europejskiego na temat (...) wdrażania prawodawstwa UE przez państwa członkowskie, skupiając się na uzupełnieniach wprowadzonych przez państwa członkowskie w trakcie transpozycji”.

4.8.7. Wreszcie, EKES przyjmuje z zadowoleniem podejście strategiczne do **polityki w sprawie uchybień zobowiązaniom państw członkowskich** przedstawione przez Komisję w jej komunikacie⁽²³⁾: „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”. Zachęca Komisję Europejską, by **szybciej i bardziej stanowczo** podchodziła do przypadków niepoprawnej transpozycji prawodawstwa UE lub całkowitego braku transpozycji przez państwa członkowskie.

4.9. Współpraca z innymi instytucjami

4.9.1. EKES reprezentuje zorganizowanych użytkowników końcowych prawa UE, w związku z czym Rada, Parlament Europejski i Komisja powinny go postrzegać jako partnera, który ułatwia ocenę wykonalności projektów ustawodawczych z praktycznej i empirycznej perspektywy.

4.9.2. Wziąwszy pod uwagę swą aktywną rolę w lepszym stanowieniu prawa i lepszych uregulowaniach prawnych, którą przedstawiono powyżej, Komitet stanowczo nalega, by Komisja, Parlament Europejski i Rada włączyły go formalnie do Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁹⁾ Grupa ad hoc; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 95.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52.

⁽²²⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45.

⁽²³⁾ C(2016) 8600 (Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10).

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

534. SESJA PLENARNA EKES-U – ODNOWIENIE SKŁADU, 18.4.2018–19.4.2018

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej: plan działania«”

[COM(2017) 821 final]

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego »Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro osadzone w ramach prawnych Unii«”

[COM(2017) 822 final]

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Europejski Minister Gospodarki i Finansów»”

[COM(2017) 823 final]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich”

[COM(2017) 824 final – 2017/0335 (CNS)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego”

[COM(2017) 827 final – 2017/0333 (APP)]

(2018/C 262/05)

Sprawozdawca: **Mihai IVAȘCU**Współsprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Wniosek o konsultację

Komisja Europejska, 12.2.2018 i 28.2.2018

Podstawa prawna

Art. 304 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

19.4.2018

Sesja plenarna nr

534

Wynik głosowania

152/3/2

(za / przeciw / wstrzymało się)

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowany plan działania na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (UGW), ale jego poparcie nie jest pełne i entuzjastyczne ze względu na to, że w pakiecie nie uwzględniono szeregu problemów społecznych, politycznych i gospodarczych, podkreślanych w jego wcześniejszych opiniach. Zakończenie budowy UGW wymaga przede wszystkim silnego zaangażowania politycznego, skutecznego zarządzania i lepszego wykorzystania dostępnych zasobów finansowych, aby faktycznie radzić sobie zarówno z ograniczaniem ryzyka, jak i jego podziałem między państwa członkowskie. Z tego powodu EKES podkreśla, że na szczeblu UE zasady odpowiedzialności i solidarności powinny iść ze sobą w parze.

1.2. EKES wyraża swoje głębokie rozczarowanie tym, że w komunikacie pominięto dwa instytucjonalne komitety doradcze UE – EKES i KR – oraz że rola Parlamentu Europejskiego pozostaje stosunkowo ograniczona. Ponadto nie wspomina się o większym udziale partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w ocenie europejskiego semestru.

1.3. EKES wielokrotnie stwierdzał, że brakuje wyraźnej strategicznej wizji przyszłości i umiejętności odpowiedniej reakcji na kolejne kryzysy gospodarcze i finansowe. Pakiet dotyczący UGW należy oceniać i wdrażać, mając na uwadze, że Europejczycy potrzebują więcej (i lepszej) Europy.

1.4. Na liście unii wchodzących w skład UGW brakuje zalecanej przez EKES unii społecznej oraz nie widać zobowiązania do włączenia Europejskiego filaru praw socjalnych.

1.5. EKES musi ponownie ostrzec, że im dłużej kontynuowana jest obecna polityka oszczędności nieidąca w parze ze skutecznym programem inwestycyjnym, tym bardziej zagrożony jest europejski dobrobyt.

1.6. Najważniejsze w tym kontekście jest dokonywanie napraw zawczasu, na podstawie zaktualizowanej oceny przyczyn tych napraw i określenia odpowiedzialności za szkody. EKES podkreśla potrzebę opracowania nowych instrumentów finansowych służących zapobieganiu sytuacjom kryzysowym i przeciwdziałaniu środkom procyklicznym.

1.7. Głównym priorytetem w programach prac powinno pozostać ukończenie budowy unii bankowej i unii rynków kapitałowych. Obecny wniosek nie zawiera absolutnie żadnych informacji dotyczących europejskiego systemu gwarantowania depozytów, choć EKES wydał już opinię w tej sprawie⁽¹⁾. Ponadto należy podjąć kroki w celu natychmiastowego i skutecznego rozwiązania problemu kredytów zagrożonych.

1.8. Europejski Fundusz Walutowy (EFW)

1.8.1. Proponowane zadanie nowego Europejskiego Funduszu Walutowego – zapewnienie wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – jest niezwykle ważne i należy je w pełni poprzeć. EKES podkreśla jednak potrzebę zapewnienia, by środek ten nie działał jak złoty spadochron, zachęcając banki do podejmowania niepotrzebnego i groźnego ryzyka.

1.8.2. Niezwykle ważne jest, by nowy EFW odgrywał aktywniejszą rolę w kontekście UE, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy na arenie międzynarodowej: by wspierał rozwój gospodarczy oraz amortyzował wstrząsy, a nie tylko zapobiegał kryzysom bankowym.

⁽¹⁾ „Europejski system gwarantowania depozytów” (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 21).

1.9. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej

1.9.1. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej powinien zostać włączony do prawa UE, razem z przekształceniem Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy, bez możliwości wybiórczego ich traktowania przez państwa członkowskie.

1.9.2. EKES przyjmuje do wiadomości elastyczną interpretację paktu stabilności i wzrostu, jednak stwierdza, że taka elastyczność jest niewystarczająca i zaleca, by na szczęblu UE rozpocząć dyskusje nad wyłączeniem wnoszących wartość dodaną strategicznych inwestycji publicznych z zakresu stosowania paktu stabilności i wzrostu. Takie inwestycje należy postrzegać nie jako koszty, lecz jako źródło przyszłych dochodów oraz przyczynę do cyklu koniunkturalnego przebiegającego bez zakłóceń, zapewniający zarówno tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, jak i zmniejszanie nierówności, w myśl poprzednich opinii EKES-u ⁽²⁾ i zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ ⁽³⁾.

1.9.3. Inwestycje publiczne – w tym inwestycje społeczne – faktycznie pozwoliłyby w krótkim okresie zwiększyć popyt, a jednocześnie długofalowo zwiększyłyby potencjał wzrostu gospodarczego, tym samym oferując także trwałe rozwiązanie kwestii długu publicznego.

1.10. Nowe instrumenty budżetowe

1.10.1. EKES w pełni popiera propozycję dotyczącą wprowadzenia specjalnego instrumentu wsparcia konwergencji państw członkowskich na drodze do przystąpienia do strefy euro. Wsparcie techniczne należy ukierunkować na uzyskanie rzeczywistej konwergencji.

1.10.2. Szczególnie ważna do zmniejszenia istniejących rozbieżności między gospodarkami w UE jest funkcja stabilizacji makroekonomicznej, ponieważ ze względu na ograniczenia wynikające z UGW państwa członkowskie są w coraz mniejszym stopniu zdolne do niezależnego działania.

1.11. Minister gospodarki i finansów

1.11.1. EKES popiera utworzenie stanowiska ministra gospodarki i finansów dla UGW jako pierwszy krok w kierunku zwiększenia spójności różnych kierunków polityki, które są obecnie rozproszone. Taka osoba powinna reprezentować strefę euro w organach międzynarodowych, zarządzać proponowanym specjalnym budżetem strefy euro z zachowaniem pełnej przejrzystości i określać pożądany – w ujęciu zbiorczym – kurs polityki budżetowej w strefie euro oraz to, w jaki sposób należy go osiągnąć.

1.11.2. Niemniej jednak wniosek Komisji niesie ryzyko nadmiernej konsolidacji władzy wykonawczej w rękach jednej osoby. W związku z tym EKES wzywa do dalszej refleksji i poprawy demokratycznej rozliczalności proponowanego stanowiska ministra.

2. Wprowadzenie i uwagi ogólne

2.1. Po latach zarządzania kryzysowego, kiedy preferowano metodę międzyrządową, by zrekompensować instytucjonalne braki wynikające z niekompletności unii gospodarczej i walutowej (UGW), EKES z zadowoleniem przyjmuje odnowione podejście do wykorzystania metody wspólnotowej, która jest jedynym właściwym sposobem zapewnienia demokratycznej legitymacji procesu decyzyjnego na szczęblu UE i pogłębienia integracji UE. W tym kontekście zakończenie budowy UGW wymaga silnej woli politycznej, skutecznego zarządzania i lepszego wykorzystania dostępnych zasobów finansowych.

2.2. Jak wskazano we wcześniejszych opiniach ⁽⁴⁾, EKES docenia to, że zaproponowano plan działania o ambitnym zakresie i ramach czasowych oraz że zmierza on we właściwym kierunku. Jednakże poparcie Komitetu nie jest pełne i entuzjastyczne ze względu na to, że w pakiecie nie uwzględniono szeregu problemów społecznych, politycznych i gospodarczych – również podkreślanych we wcześniejszych opiniach.

⁽²⁾ Polityka gospodarcza w strefie euro (2016) (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41); Polityka gospodarcza w strefie euro (2017) (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 33) i Polityka gospodarcza w strefie euro w 2017 r. (opinia dodatkowa) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 216).

⁽³⁾ Cele zrównoważonego rozwoju.

⁽⁴⁾ „CCI/Zasadnicze reformy polityki gospodarczej” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 45); „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10); „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

2.3. Po pierwsze, rola Parlamentu Europejskiego nadal pozostaje zbyt ograniczona, a dwa instytucjonalne komitety doradcze UE – EKES i KR – zostały pominięte. Nie wspomina się o wzmocnieniu dialogu społecznego i obywatelskiego na temat europejskiego semestru w drodze bardziej aktywnego zaangażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. We wcześniejszej opinii EKES zasugerował, że „należy zaangażować Parlament Europejski, parlamenty narodowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w proces europejskiego semestru w celu zapewnienia demokratycznej rozliczalności oraz odpowiedzialności. Wymiar społeczny musi być uwzględniony na równi z wymiarem gospodarczym”⁽⁵⁾.

2.4. Szybkie i sprawne sfinalizowanie unii bankowej ma niezwykle istotne znaczenie dla zapewnienia konkurencyjnego europejskiego otoczenia biznesowego i stworzenia rzeczywistej wspólnej waluty europejskiej.

2.5. Ponadto na liście wchodzących w skład UGW unii brakuje zalecanej przez EKES unii społecznej. Brakuje zobowiązania, by w zakres zarządzania strefą euro włączyć Europejski filar praw socjalnych, ogłoszony w listopadzie 2017 r. w Göteborgu⁽⁶⁾. Aby wprowadzić w życie zawartą w Traktacie koncepcję „społecznej gospodarki rynkowej”, prawom socjalnym należy przypisać tę samą wagę co swobodom gospodarczym.

2.6. Ponadto wydaje się, że Komisja opiera się przed stosowaniem terminu „unia polityczna” lub obawia się go stosować, zastępując go słabszymi i mniej wyrazistymi określeniami jak „demokratyczna rozliczalność” i „wzmocnione zarządzanie”. Nie znajduje to uzasadnienia, jeśli wyraźnie zostanie wyjaśnione, że „unia polityczna” niekoniecznie oznacza pojedynczy podmiot polityczny, lecz szereg małych kroków, w których uznaje się potrzebę wspólnego zarządzania politycznego na poziomie UE w niektórych dziedzinach. EKES bardzo precyzyjnie wyjaśnił to pojęcie w swoich opiniach⁽⁷⁾.

2.7. Pakiet dotyczący unii gospodarczej i walutowej należy oceniać i wdrażać, mając na uwadze, że Europejczycy potrzebują więcej (i lepszej) Europy. EKES wielokrotnie stwierdzał, że brakuje strategicznej wizji przyszłości i umiejętności odpowiedniej reakcji na kryzys gospodarczy i finansowy. Podstawową zasadą zarządzania gospodarczego UE powinno być osiąganie większej wartości dodanej na poziomie UE niż przez indywidualne działania państw członkowskich⁽⁸⁾.

2.8. Pomimo trwającego ożywienia skutki kryzysu gospodarczego nadal są obecne w naszym codziennym życiu i w bieżących strategiach politycznych państw członkowskich. EKES ostrzegał już, że im dłużej kontynuowana jest obecna polityka oszczędności, nastawiona przede wszystkim na cięcie wydatków, nieidąca w parze ze skutecznym planem inwestycyjnym na rzecz generowania dochodu przez wzrost gospodarczy, spójność społeczną i solidarność, tym wyraźniej widać będzie, że pogłębiające się społeczne nierówności zagrażają integracji gospodarczej i dobrej koniunkturze w Europie⁽⁹⁾.

2.9. Ponadto rynki kapitałowe są dalekie od integracji i nie są jeszcze w stanie wchłaniać symetrycznych i asymetrycznych wstrząsów, jak miało to miejsce w przypadku Stanów Zjednoczonych. Spodziewane jest dalsze rozdrobnienie, biorąc pod uwagę postępy w negocjacjach w sprawie brexitu i zbliżające się wystąpienie jednego z największych na świecie rynków kapitałowych z europejskiego jednolitego rynku. Należy podjąć kroki, by temu przeciwdziałać.

3. Ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego (EFW)

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przekształcenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) w EFW, uważając, że proponowane umocowanie instytucjonalne jeszcze bardziej zwiększy przekonanie o zdolności UE do reagowania na przyszłe kryzysy finansowe i gospodarcze.

3.2. EKES podkreśla potrzebę opracowania nowych instrumentów finansowych służących zapobieganiu sytuacjom kryzysowym i wspieraniu środków antycyklicznych. Podobnie jak w odniesieniu do całego pakietu, można tu mówić o dokonywaniu napraw zawczasu. W miarę jak EFW będzie zastępować ESM, wraz z jego obecnymi strukturami

⁽⁵⁾ „Pogłębienie UGW do 2025 r.”, pkt 1.5 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 124).

⁽⁶⁾ Europejski filar praw socjalnych

⁽⁷⁾ „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8); „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 124).

⁽⁸⁾ „Finanse UE do 2025 r.”, pkt 1.2 i 1.3 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131).

⁽⁹⁾ „Metoda wspólnotowa dla demokratycznej i społecznej UGW”, pkt 1.2 (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33).

finansowymi i instytucjonalnymi, bardzo ważne jest, by rozwijać jego zdolności i możliwości pod bezpośrednim nadzorem Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego oraz w ścisłej współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym.

3.3. Bardzo ważnym nowym elementem wniosku Komisji jest zdolność EFW do zapewnienia wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, jak to uzgodniły państwa członkowskie w 2013 r. EKES przyznaje, że wspólny mechanizm ochronny będzie oferować większą wiarygodność w sektorze bankowym, jednak zwraca uwagę na potrzebę zagwarantowania, że proponowany środek nie będzie działał jak złoty spadochron, zachęcając banki do podejmowania niepotrzebnego i groźnego ryzyka.

3.4. UE nie potrzebuje wzmocnienia kontroli finansowej nad państwami członkowskimi, lecz raczej poprawy skuteczności i trwałości istniejących instrumentów finansowych. Podobnie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy na szczeblu międzynarodowym, nowy EFW powinien odgrywać aktywniejszą rolę w kontekście UE, wspierać rozwój gospodarczy w całej UE oraz amortyzować wstrząsy asymetryczne i symetryczne, a nie tylko zapobiegać kryzysom bankowym.

3.5. EFW powinien zwłaszcza móc podejmować szybkie interwencje i przeciwdziałać wstrząsom asymetrycznym, którym nie można zaradzić na poziomie państw członkowskich, a które mogłyby ewentualnie rozprzestrzenić się na inne kraje UE, co zagroziłoby integralności strefy euro i jednolitego rynku. Państwa członkowskie, których walutą nie jest euro, ale które są częścią unii bankowej, powinny także mieć możliwość korzystania z EFW, pod warunkiem, że wniosą wkład do kapitału zakładowego.

3.6. Stale rosnące poziomy kredytów zagrożonych w dalszym ciągu obciążają bilanse banków i stanowią ogromną przeszkodę dla dalszego finansowania gospodarki UE. Ograniczają podaż kredytów, zakłócają ich przyznawanie, osłabiają zaufanie rynku i spowalniają wzrost gospodarczy. Natychmiastowo konieczne są środki służące zmniejszeniu poziomu kredytów zagrożonych i powinny one pozostać jednym z głównych priorytetów instytucji europejskich.

3.7. Potrzebie zwiększenia wiarygodności nowego EFW powinny towarzyszyć środki zapobiegania kryzysom i środki chroniące podatników przed odpowiedzialnością za długi niewypłacalnych banków.

3.8. EFW powinien działać we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC), ponieważ ten pierwszy może pomóc odpierać spekulacyjne ataki na państwa członkowskie, podczas gdy ten drugi może tylko uruchamiać środki finansowe na odpieranie ataków na duże systemy gospodarcze. W tym kontekście EKES ubolewa, że w omawianym pakiecie Komisja nie zaproponowała otwarcia dyskusji na temat poprawy statutu EBC, tak by w uzupełnieniu do stabilności cen jako drugi cel polityki pieniężnej wprowadzić wzrost i pełne zatrudnienie.

3.9. EKES popiera zarówno konsultacyjną rolę, jaką nadano Parlamentowi Europejskiemu w procesie mianowania dyrektora zarządzającego EMF, jak i zobowiązanie sprawozdawcze w cyklu rocznym wobec Parlamentu, Rady i Komisji.

3.10. Obecny wniosek nie zawiera absolutnie nic na temat europejskiego systemu gwarantowania depozytów – Komisja istotnie przedstawiła wniosek w tej sprawie w listopadzie 2015 r., ale prawodawcy jak dotąd nie byli w stanie dojść do porozumienia, choć EKES już wydał swoją opinię⁽¹⁰⁾.

4. Włączenie treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej do ram prawnych Unii

4.1. EKES jest głęboko przekonany, że Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu oraz Europejski Mechanizm Stabilności zostały ustalone w szczytowym momencie kryzysu jako instrumenty międzyrządowe, które w szerokim ujęciu stanowią wyraz zasad odpowiedzialności i solidarności na szczeblu UE. Zdaniem EKES-u zasady te idą ze sobą w parze i nie można uzyskać postępów w zakresie jednej z nich, pomijając jednocześnie drugą. Należy je zatem włączyć razem i nadać im równy status na mocy prawa UE, a państwa członkowskie nie mogą ich traktować wybiórczo. Odpowiedzialność i solidarność powinny być stosowane łącznie jako pakiet.

4.2. W proponowanej dyrektywie w sprawie włączenia Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu do prawa UE uwzględnia się elastyczne podejście Komisji do przepisów dotyczących paktu stabilności i wzrostu, jednak EKES stwierdził już, że taka elastyczność nie jest wystarczająca i że na szczeblu UE należy rozpocząć dyskusje nad rzeczywistym przepisem, który wyłączy wnoszące wartość dodaną inwestycje publiczne z zakresu paktu stabilności i wzrostu – przepisem powszechnie zwanym „złotą regułą”.

⁽¹⁰⁾ „Europejski system gwarantowania depozytów” (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 21).

4.3. W związku z tym EKES uważa za problematyczną propozycję, by Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, a zwłaszcza pakt budżetowy zostały włączone w ramy prawne UE bez żadnej dodatkowej elastyczności, w szczególności w zakresie inwestycji publicznych lub kwestii społecznych. Tego rodzaju inwestycje powinny być w razie potrzeby ukierunkowane na poprawę wydajności i konkurencyjności przez finansowanie projektów dotyczących badań i rozwoju, fizycznej i społecznej infrastruktury, digitalizacji gospodarki i nieustannego rozwijania umiejętności radzenia sobie ze zmianami technologicznymi i otwartością w skali światowej.

4.4. Zrównoważone budżety, które nie pozwalają na finansowanie dłużne inwestycji publicznych, będą negatywnie wpływać na rozwój gospodarczy (poprzez podwyższenie podatków i cięcia w wydatkach publicznych). Inwestycje publiczne – pozostające na najniższym od 20 lat poziomie w UE – nie powinny być postrzegane jako koszty, a zatem jako część deficytu publicznego, ale raczej jako źródło przyszłych dochodów, przyczynę do cyklu koniunkturalnego przebiegającego bez zakłóceń, zapewniający wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

4.5. Komitet popiera sprawozdanie grupy zadaniowej wysokiego szczebla pod przewodnictwem Romano Prodiego i Christiana Sauttera dotyczące zwiększenia inwestycji w infrastrukturę socjalną w Europie w celu przyspieszenia tworzenia miejsc pracy i poprawy dobrobytu, stanu zdrowia, mieszkalnictwa i umiejętności⁽¹¹⁾.

4.6. Jeżeli osiągnięte zostanie porozumienie, że zorientowane przyszłościowo produktywne inwestycje publiczne będą traktowane w sposób bardziej uprzywilejowany, włączenie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu oraz EFW w ramy prawne UE może przyczynić się do wzmocnienia narzędzi naszej polityki budżetowej oraz rozwijania skuteczniejszego, lepiej usankcjonowanego i bardziej demokratycznego zarządzania UGW.

5. Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro

5.1. Szczególnie istotna jest funkcja stabilizacji makroekonomicznej, ponieważ jej nieobecność była jedną z przyczyn strategicznego kryzysu w UE. Podczas gdy z jednej strony państwa członkowskie mają mniejszą możliwość niezależnego działania i wpływania na rynek pracy i system opieki społecznej, z drugiej strony nie utworzono jeszcze na szczeblu europejskim żadnych sieci ochrony socjalnej, które umożliwiłyby wszystkim obywatelom korzystanie ze wzrostu i globalnej konkurencji⁽¹²⁾.

5.2. EKES w pełni popiera propozycję dotyczącą wprowadzenia specjalnego instrumentu wsparcia konwergencji państw członkowskich na drodze do przystąpienia do strefy euro. Wzmocniłoby to rolę strefy euro na arenie międzynarodowej i spowodowało większe wykorzystanie euro jako waluty. Wsparcie techniczne musi być ukierunkowane na uzyskanie rzeczywistej konwergencji, aby zapobiegać wszelkim rodzajom zagrożenia ogólnego dobrobytu obywateli i gospodarek w krajach kandydujących do strefy euro oraz ograniczać te zagrożenia.

5.3. Dalszą drogę powinny wytyczać racjonalna polityka budżetowa i wydatkowanie zorientowane na inwestycje, zważywszy na to, że wysoki stosunek długu publicznego do PKB często wynika z kryzysu gospodarczego i recesji. W tym kontekście EKES apeluje o sprawne mechanizmy, które mogą zostać szybko uruchomione w wypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej i uważa, że proponowana stawka w wysokości 1 % PKB jest odpowiedniego poziomu.

5.4. EKES popiera utworzenie budżetu strefy euro w ramach budżetu UE. Pozwoliłoby to uniknąć tworzenia nowych instytucji, które mogłyby doprowadzić do politycznego rozłamu między państwami członkowskimi strefy euro i państwami spoza strefy euro. Tak czy inaczej potrzebna jest poważna reforma budżetu UE.

5.5. Jak już stwierdził EKES⁽¹³⁾, istotnej wielkości osobny budżet strefy euro wyposażony we własne dochody podatkowe pozwalałyby dokonywać tymczasowego, lecz znaczącego transferu zasobów w razie wstrząsów o zasięgu regionalnym, przeciwdziałałyby poważnej recesji w strefie euro jako całości i zapewniał niezbędną stabilność finansową, z funkcją stabilizacji makroekonomicznej na rzecz ochrony inwestycji oraz walki z bezrobociem i niepewnym zatrudnieniem.

⁽¹¹⁾ L. Fransen, G. del Bufalo and E. Reviglio, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe*, [Sprawozdanie grupy zadaniowej wysokiego szczebla ds. inwestycji na rzecz infrastruktury społecznej w Europie, „Wspieranie inwestycji w infrastrukturę społeczną w Europie”], European Economy Discussion Paper nr 74, styczeń 2018 r.

⁽¹²⁾ „Finanse UE do 2025 r.”, pkt 3.3.1 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131).

⁽¹³⁾ „Finanse UE do 2025 r.”, pkt 3.3 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131).

6. Europejski minister gospodarki i finansów

6.1. EKES wielokrotnie podkreślał⁽¹⁴⁾, że stanowisko ministra gospodarki i finansów UGW jest konieczne, jako pierwszy krok w kierunku poprawy spójności kierunków polityki, które są obecnie rozproszone ze względu na dużą liczbę różnych zaangażowanych instytucji. Taka osoba powinna reprezentować UGW w organach międzynarodowych. Powinna zarządzać swoim własnym budżetem, kierując się zasadami prostoty, przejrzystości, sprawiedliwości i demokratycznej rozliczalności. Minister powinien być również odpowiedzialny za określenie pożądanego – w ujęciu zbiorczym – kursu polityki budżetowej w strefie euro oraz tego, w jaki sposób należy go osiągnąć.

6.2. Opisane w komunikacie Komisji funkcje i cechy bardziej przywołują na myśl stanowisko ministra finansów strefy euro niż całej UE. Jednak we wniosku Komisji nie przedstawiono rzeczywistego i faktycznego stanowiska ministra finansów, a wprowadzająca w błąd nazwa mogłaby stać się źródłem mylnych oczekiwań i nieporozumień.

6.3. EKES uważa, że połączenie stanowiska reprezentanta strefy euro na szczycie UE ze stanowiskiem przewodniczącego Eurogrupy, przewodniczącego rady zarządzającej nowego EFW i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej stanowiłby nadmierną konsolidację władzy wykonawczej w rękach jednej osoby. Ponadto EKES uważa za niedemokratyczną propozycję, by przewodniczący Eurogrupy automatycznie zostawał na dwie kadencje w celu zsynchronizowania jego kadencji w Eurogrupie z kadencją Komisji Europejskiej.

6.4. EKES obawia się, że proponowana struktura w swojej obecnej formie mogłaby mieszać rolę Komisji z rolą Rady, co mogłoby podważać delikatną równowagę między interesami Wspólnoty a interesami krajowymi, na której opiera się Unia Europejska. W związku z tym EKES wzywa do dalszej refleksji i poprawy demokratycznej rozliczalności proponowanego stanowiska ministra.

6.5. Z komunikatu nie wynika ponadto, czy utworzono by więcej stanowisk ministerialnych, czy też jest to tylko pojedynczy przypadek. Takie stanowisko będzie miało sens tylko wówczas, gdy UE będzie miała swój własny budżet i własne dochody z podatków oraz instrumenty i strategie do zarządzania budżetem, a tym samym będzie w stanie wspierać wzrost gospodarczy i równość społeczną.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ „Ożywienie wzrostu gospodarczego”, pkt 3.2 (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10); „Ukończenie UGW: filar polityczny”, pkt 4.3.1 i 4.3.4 (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8); „Polityka gospodarcza w strefie euro (2016)”, pkt 3.5 (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41); „Polityka gospodarcza w strefie euro (2017)”, pkt 1.13 (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 33), „Pogłębienie UGW do 2025 r.”, pkt 1.11 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 124).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 575/2013, (UE) nr 600/2014 i (UE) nr 1093/2010”

[COM(2017) 790 final – 2017/0359 (COD)]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi oraz zmieniającej dyrektywy 2013/36/UE i 2014/65/UE”

[COM(2017) 791 final – 2017/0358 (COD)]

(2018/C 262/06)

Sprawozdawca: **Jarosław MULEWICZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski: COM(2017) 790 final: 18.1.2018 i COM(2017) 791 final: 18.1.2018 Rada Unii Europejskiej: COM(2017) 790 final: 14.2.2018 i COM(2017) 791 final: 14.2.2018
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	26.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	193/2/3
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji i wyraża nadzieję, że skutecznie przyczynią się one do osiągnięcia wyznaczonych przez Komisję celów.

1.1.1. UE potrzebuje silniejszych rynków kapitałowych, aby promować inwestycje, odblokować istniejące i zapewnić nowe źródła finansowania przedsiębiorstw, oferować gospodarstwu domowemu lepsze możliwości finansowe i wzmocnić unię gospodarczą i walutową. Komisja zobowiązała się do wdrożenia wszystkich niezbędnych elementów, tak aby dokończyć budowę unii rynków kapitałowych do 2019 r.

1.1.2. Drugi cel Komisji ma związek z brexitem i potrzebą przyciągnięcia firm inwestycyjnych do UE. Decyzja Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii stworzyła potrzebę aktualizacji unijnych ram regulacyjnych w celu przyciągnięcia firm finansowych do UE. W Zjednoczonym Królestwie – odgrywającym rolę ważnego ośrodka dla rynków kapitałowych i działalności inwestycyjnej – znajduje się największa liczba – mniej więcej połowa ogółu – firm inwestycyjnych z Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Na kolejnych miejscach znajdują się: Niemcy, Francja, Holandia i Hiszpania. Większość firm inwestycyjnych w EOG to małe lub średnie przedsiębiorstwa. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) szacuje, że mniej więcej osiem firm inwestycyjnych, znajdujących się głównie w Zjednoczonym Królestwie, kontroluje około 80 % aktywów wszystkich firm inwestycyjnych w EOG.

1.1.3. Trzecim celem jest stworzenie specjalnych ram prawnych dla firm inwestycyjnych. Obecne ramy ostrożnościowe skoncentrowane są na instytucjach kredytowych i na związanych z nimi zagrożeniach. Firmy inwestycyjne nie przyjmują depozytów ani nie udzielają pożyczek. Oznacza to, że są one w o wiele mniejszym stopniu narażone na ryzyko kredytowe i ryzyko wypłaty środków pieniężnych przez deponentów z krótkim wyprzedzeniem. Ich usługi skupiają się na

instrumentach finansowych, które – w przeciwieństwie do depozytów – nie są wypłacane według wartości nominalnej, ale podlegają wahanom w zależności od zmian rynkowych. Niemniej podmioty te konkurują z instytucjami kredytowymi w świadczeniu usług inwestycyjnych, które instytucje kredytowe mogą oferować swoim klientom na podstawie licencji bankowej. W związku z powyższym instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne stanowią instytucje o odmiennym charakterze. Niemniej firmy inwestycyjne o znaczeniu systemowym również podlegają wymogom pakietu CRD IV/CRR⁽¹⁾, ponieważ traktowane są jako instytucje finansowe. Firmy te, stając się instytucjami kredytowymi, powinny zatem nadal stosować przepisy rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE oraz podlegać nadzorowi sprawowanemu przez organy właściwe dla instytucji kredytowych, w tym przez EBC w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

1.1.4. Czwartym celem Komisji jest stworzenie jednolitych, zintegrowanych ram regulacyjnych UE dla firm inwestycyjnych. Ze względu na swe różne profile działalności gospodarczej firmy inwestycyjne podlegają licznym zwolnieniom z wymogów prawnych w poszczególnych państwach, co skutkuje złożonością regulacyjną dla wielu firm, w szczególności tych, które prowadzą działalność na terenie wielu państw. Ta sytuacja niesie ze sobą dodatkowe ryzyko. Wdrażanie obecnych ram prawnych przez państwa członkowskie prowadzi do rozdrobnienia całościowego otoczenia regulacyjnego dla firm inwestycyjnych, co stwarza możliwość wystąpienia szkodliwego arbitrażu regulacyjnego. Mogłoby to zagrazić integralności i funkcjonowaniu jednolitego rynku. Wymogi ostrożnościowe dla firm inwestycyjnych zaproponowane przez Komisję mają zastosowanie do większości małych i średnich firm inwestycyjnych na terenie wszystkich państw członkowskich UE.

1.2. EKES zauważa, że – choć byłby to efekt niezamierzony – działalność firm inwestycyjnych mających siedzibę w Zjednoczonym Królestwie zostałaby przeniesiona do państw członkowskich należących do unii bankowej lub do strefy euro, a w szczególności do takich ośrodków finansowych w państwach strefy euro jak Niemcy, Francja, Luksemburg, Holandia i Irlandia. Pominięte byłyby państwa Unii niebędące członkami strefy euro.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że według przewidywań wśród głównych beneficjentów dyrektywy i rozporządzenia znajdują się firmy inwestycyjne będące MŚP. Bardziej proporcjonalne i odpowiednie ramy ostrożnościowe dla tych firm powinny pomóc w poprawie warunków prowadzenia działalności oraz przyczynić się do zmniejszenia barier związanych z wejściem na rynek. Powyższe ma zastosowanie w szczególności do kwestii wymogów kapitałowych i obciążeń administracyjnych. EKES zauważa, że przepisy mogą zachęcić innowacyjne firmy pragnące rozwijać się za pomocą środków cyfrowych. Przedmiotowe wnioski zakładają m.in. ułatwienie dostępu do finansowania dla MŚP niebędących bankami lub firmami inwestycyjnymi. Bardziej adekwatne ramy ostrożnościowe powinny przyczynić się do uwolnienia kapitału z bezproduktywnych procedur regulacyjnych i umożliwić małym firmom inwestycyjnym oferowanie lepszych usług na rzecz klientów, w tym innych MŚP. Powinno to przyczynić się do wsparcia firm inwestycyjnych w odgrywaniu roli pośredników zachęcających oszczędzających do dokonywania inwestycji na terenie UE, a przez to do zapewnienia europejskim przedsiębiorstwom pozabankowych źródeł finansowania.

1.4. Wnioski dotyczące dyrektywy i rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych i nadzoru nad firmami inwestycyjnymi ustanawiają niezbędne normy i wymogi w odniesieniu do kapitału założycielskiego i kapitału istniejącego, uprawnień nadzorczych, podawania informacji do wiadomości publicznej oraz wynagrodzeń. Umożliwia to ograniczenie ryzyka nieodłącznie związanego z operacjami finansowymi przedsiębiorstw inwestycyjnych. Wciąż aktualne pozostaje pytanie, w jakim stopniu ryzyko ponoszone przez przedsiębiorstwa inwestycyjne zostanie przeniesione na klientów w postaci indywidualnych inwestorów i firm. Jeżeli działalność firm będzie ograniczona wyłącznie do pośrednictwa na rzecz klientów, a ich usługi do doradztwa inwestycyjnego lub zarządzania portfelem, ryzyko zawarte w instrumentach finansowych spoczywać będzie głównie na klientach.

1.5. Otwartą pozostaje kwestia, czy jednostronne wprowadzenie przez UE specjalnych ram prawnych dla firm inwestycyjnych w Unii, bez uwzględnienia rynków takich jak USA, Japonia, Chiny, Indie, w obliczu globalizacji i rynków elektronicznych, nie będzie skutkowało ucieczką inwestorów z Europy. Skomplikowane ramy prawne MIFID II i konieczność rejestrowania produktów finansowych spowodowało, że od 20 do 50 % produktów przestało być oferowanych. Dlatego w przypadku specjalnych ram prawnych dla firm inwestycyjnych nowe regulacje powinny być monitorowane i elastycznie zmieniane, gdyby reakcja rynków finansowych była negatywna. EKES podziela obawy, że transakcje finansowe, osiągając 54 % światowego PKB, stanowią wielkie ryzyko. Jednak są równocześnie wielką szansą na

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1). Łącznie z dyrektywą 2013/36/UE (dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych, CRD IV) (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338) rozporządzenie zapewnia obecne ramy ostrożnościowe dla firm inwestycyjnych.

finansowanie rozwoju. Jeżeli ramy prawne nie będą elastycznie zmieniane, to mimo dobrych intencji firmy inwestycyjne ze Zjednoczonego Królestwa zamiast do UE przeniosą się do USA.

2. Kontekst

2.1. Na terenie UE istnieje wiele rodzajów firm inwestycyjnych oferujących różne usługi i posiadających różnych klientów. Z danych EUNB wynika, że pod koniec 2015 r. na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) działało 6 051 firm inwestycyjnych. Większość firm inwestycyjnych to MŚP. EUNB szacuje, że mniej więcej osiem firm inwestycyjnych kontroluje około 80 % aktywów wszystkich firm inwestycyjnych w EOG. Są to firmy z siedzibą w Wielkiej Brytanii. Według danych EUNB około 40 % firm inwestycyjnych na terenie EOG jest uprawnionych wyłącznie do zapewniania doradztwa inwestycyjnego. 80 % firm inwestycyjnych na terenie EOG ogranicza swą działalność do doradztwa inwestycyjnego, przyjmowania i przekazywania zleceń, zarządzania portfelami i wykonywania zleceń. Około 20 % posiada uprawnienia do zawierania transakcji na własny rachunek i gwarantowania instrumentów finansowych, które to usługi obecnie podlegają najbardziej rygorystycznym wymogom ostrożnościowym.

2.2. W Zjednoczonym Królestwie – odgrywającym rolę ważnego ośrodka dla rynków kapitałowych i działalności inwestycyjnej – znajduje się największa liczba (mniej więcej połowa ogółu) firm inwestycyjnych z EOG, a na kolejnych miejscach znajdują się: Niemcy, Francja, Holandia i Hiszpania. Większość firm inwestycyjnych w EOG to małe lub średnie przedsiębiorstwa. Obecnie firmy inwestycyjne określone jako firmy o znaczeniu systemowym zwykle stanowią spółki zależne grup bankowych lub brokerów-dealerów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii lub Japonii.

2.3. EUNB dotychczas dzielił firmy inwestycyjne na 11 kategorii, głównie pod względem usług inwestycyjnych, do których świadczenia są one uprawnione na podstawie dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych⁽²⁾ oraz na podstawie kryterium przechowywania środków pieniężnych lub papierów wartościowych klientów. Firmy inwestycyjne świadczące szeroką gamę usług podlegają tym samym wymogom co instytucje kredytowe w odniesieniu do wymogów kapitałowych na pokrycie ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego, a także potencjalnie w zakresie reguł dotyczących płynności, wynagrodzeń i zarządzania, podczas gdy firmy o ograniczonych uprawnieniach (zwykle uznawane za mniej ryzykowne, tj. doradztwo inwestycyjne, przyjmowanie i przekazywanie zleceń) są zwolnione z większości tych wymogów. EUNB przedstawia nową klasyfikację firm inwestycyjnych, proponując trzy kategorie główne zamiast dotychczasowych jedenastu. Zgodnie z wstępnymi zaleceniami firmy inwestycyjne o znaczeniu systemowym należą do klasy 1 i w dalszym ciągu byłyby uwzględniane w wymogach pakietu CRD IV/CRR. Do klasy 2 należą firmy, które zawierają transakcje na własny rachunek i narażone są na ryzyko rynkowe i ryzyko kredytowe kontrahenta, zabezpieczają aktywa klientów i zarządzają nimi, przechowują środki pieniężne klienta lub wykraczają poza ustalone progi wielkościowe (dysponowanie zarządzanymi aktywami zarówno w ramach zarządzania portfelem w ramach swobodnego uznania, jak i nieuznaniowych (doradczych) transakcji o wartości powyżej 1,2 mld EUR, codzienna obsługa zlecenia klientów o wartości co najmniej 100 mln EUR w przypadku transakcji na rynku kasowym lub 1 mld EUR w przypadku instrumentów pochodnych, suma bilansowa wyższa niż 100 mln EUR, a łączne dochody brutto z tytułu działalności inwestycyjnej są wyższe niż 30 mln EUR). Firmy te mają obowiązek obliczania swych wymogów kapitałowych w oparciu o nowe czynniki ryzyka (współczynniki K). Do klasy 3 należą firmy, które nie prowadzą wyżej wymienionych rodzajów działalności i nie wykraczają poza wskazane progi. Firmy należące do klasy 3 nie mają obowiązku spełnienia wymogu kapitałowego ustalonego w oparciu o współczynniki K.

2.4. Ramy regulacyjne UE dla firm inwestycyjnych obejmują dwie części: po pierwsze, dyrektywę w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID), a od stycznia 2018 r. – MiFID II/ MiFIR⁽³⁾, które określają warunki udzielania zezwoleń oraz wymogi organizacyjne i wymogi dotyczące prowadzenia działalności. Po drugie, podobnie jak instytucje kredytowe, firmy te podlegają ramom ostrożnościowym na mocy rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych oraz dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych CRD IV/CRR. Wynika to z faktu, że te podmioty mogą konkurować z instytucjami kredytowymi w świadczeniu usług inwestycyjnych, które instytucje kredytowe mogą oferować swoim

⁽²⁾ Rynki w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych: dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.U. L 145 z 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 84).

klientom na podstawie licencji bankowej. Z kolei instytucje kredytowe podlegają kluczowym wymogom MiFID dostosowującej warunki dla świadczenia usług inwestycyjnych przez firmy inwestycyjne i instytucje kredytowe zarówno w zakresie ochrony inwestora i prowadzenia działalności w oparciu o przepisy MiFID, jak i w odniesieniu do głównych wymogów ostrożnościowych pakietu CRD IV/CRR.

2.5. Zgodnie z przepisami CRR przegląd ram ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych przeprowadzono w porozumieniu z EUNB, Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz właściwymi organami krajowymi. W następstwie wniosku Komisji z grudnia 2014 r. o wydanie opinii EUNB opublikował w grudniu 2015 r. sprawozdanie w sprawie obecnych ram ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych, apelując o zmianę obecnego podejścia. W następstwie drugiego wniosku Komisji z czerwca 2016 r. o wydanie opinii EUNB w listopadzie 2016 r. opublikował dokument otwierający debatę dotyczącą możliwego kształtu nowego systemu ostrożnościowego dla znacznej większości firm inwestycyjnych. Przez 3 miesiące można było przedstawiać uwagi dotyczące dokumentu. Uwzględniając informacje zwrotne oraz dodatkowe dane pozyskane od firm inwestycyjnych oraz właściwych organów krajowych, we wrześniu 2017 r. EUNB opublikował swoje końcowe zalecenia, zachęcając zainteresowane strony do zgłaszania uwag. Na potrzeby precyzyjnego wyważenia zaleceń dotyczących nowych wymogów kapitałowych podjęto również działania polegające na zgromadzeniu szczegółowych danych dotyczących firm inwestycyjnych. Właściwe organy krajowe w imieniu EUNB przeprowadziły to działanie w dwóch etapach w latach 2016 i 2017.

2.6. Sprawozdanie EUNB stanowi kompleksową i publicznie dostępną analizę statusu quo, zawierającą dane na temat liczby i rodzajów firm inwestycyjnych w państwach członkowskich. W sprawozdaniu wprowadzono również nowy system dotyczący większości firm inwestycyjnych, wyłączając je całkowicie z ram pakietu CRD IV/CRR i pozostawiając w tych ramach wyłącznie firmy inwestycyjne o znaczeniu systemowym zgodnie ze zmienionym podejściem do ich identyfikacji przyjętym we wniosku. Wniosek jest również spójny z MiFID oraz MiFID II / MiFIR. Ustanawiając wymogi ostrożnościowe dostosowane do działalności firm inwestycyjnych oraz ryzyka, jakie wiąże się z ich działalnością, doprecyzowano, kiedy i dlaczego wymogi te mają zastosowanie. W związku z tym wyeliminowano niektóre przypadki arbitralnego stosowania wymogów ostrożnościowych w obecnie obowiązujących ramach, które wynikają z faktu, że ustanowiono je w odniesieniu do usług inwestycyjnych wymienionych w MiFID, a nie rodzaju do działalności prowadzonej przez firmy inwestycyjne.

2.7. Wyniki przeglądu EUNB⁽⁴⁾ omówiono z państwami członkowskimi w ramach Komitetu ds. Usług Finansowych w marcu i październiku 2017 r. oraz na forum grupy ekspertów ds. bankowości, płatności i ubezpieczeń w czerwcu i wrześniu 2017 r. Wzięto również pod uwagę otrzymane od zainteresowanych stron uwagi na temat wstępnej oceny skutków Komisji opublikowanej w marcu 2017 r. Ponadto Komisja rozważyła także uwagi otrzymane wcześniej w ramach szeroko zakrojonego zaproszenia do zgłaszania uwag na temat skuteczności, zgodności i spójności ogólnych ram regulacyjnych UE dotyczących usług finansowych. Z uwagi na szczegółowe konsultacje publiczne i gromadzenie danych prowadzone przez EUNB Komisja uznała, że równoległe prowadzenie ogólnych konsultacji publicznych jest niepotrzebne. Zamiast tego służby Komisji przeprowadziły ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami. Konsultacje te obejmowały:

- rozmowy z udziałem zainteresowanych stron z branży (z firmami inwestycyjnymi, inwestorami, kancelariami prawnymi, konsultantami) przeprowadzone w dniu 27 stycznia 2017 r. w sprawie projektów wniosków EUNB dotyczących przyszłego systemu,
- warsztaty poświęcone kosztom obecnego systemu przeprowadzone w dniu 30 maja 2017 r.,
- warsztaty poświęcone projektom zaleceń końcowych EUNB przeprowadzone w dniu 17 lipca 2017 r.

2.8. EUNB szacuje, nowe regulacje zwiększyłyby wymogi kapitałowe w ujęciu zbiorczym dla wszystkich unijnych firm inwestycyjnych niemających znaczenia systemowego o 10 % w porównaniu z obecnymi wymogami, a także zmniejszyłyby je o 16 % w porównaniu z ogólnymi obowiązującymi wymogami w wyniku narzutów w ramach filaru 1. To, w jakim zakresie skutki te dotknęłyby poszczególne firmy inwestycyjne, zależałoby od rozmiaru tych firm, od świadczonych przez nie usług inwestycyjnych oraz od tego, w jaki sposób nowe wymogi kapitałowe będą się do nich stosować. Jeżeli chodzi o dostępne fundusze własne, EUNB stwierdza, że tylko nieliczne firmy nie miałyby wystarczającego kapitału, aby spełnić nowe wymogi – dotyczy to tylko niewielkiej liczby doradców inwestycyjnych, przedsiębiorstw realizujących transakcje

⁽⁴⁾ Sprawozdanie EUNB w sprawie firm inwestycyjnych w odpowiedzi na wniosek Komisji o wydanie opinii z grudnia 2014 r. (EBA/Op/2015/20). Zgodnie z odpowiednimi artykułami CRR przegląd przeprowadzono w porozumieniu z EUNB, Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz właściwymi organami krajowymi reprezentowanymi w tych Europejskich Urzędach Nadzoru.

i przedsiębiorstw wielousługowych. W odniesieniu do przedsiębiorstw należących do tej grupy, w przypadku których nowe zwiększone wymogi byłyby ponad dwukrotnie wyższe od ich obecnych wymogów, można by jednak wprowadzić na kilka lat maksymalny limit tych wymogów.

2.9. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej UE otrzymała kompetencje do przyjmowania odpowiednich przepisów w zakresie ustanawiania i funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 114 TFUE). W celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek na terenie UE uchwalane są dyrektywy (art. 53 TFUE). Odnosi się to także do przepisów dotyczących nadzoru ostrożnościowego nad dostawcami usług finansowych, w tym przypadku firmami inwestycyjnymi. Proponowane we wniosku przepisy dyrektywy zastępują te zawarte w ramach pakietu CRD IV, które również oparte są na treści art. 53 TFUE, w odniesieniu do firm inwestycyjnych. Przepisy rozporządzenia, którego dotyczy niniejszy wniosek, zastępują przepisy rozporządzenia (UE) nr 575/2013, które również opierają się na art. 114 TFUE, w odniesieniu do firm inwestycyjnych.

2.10. Nowe regulacje nie będą miały wpływu finansowego na budżet UE.

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku przedstawiono wymogi dotyczące powoływania organów nadzoru ostrożnościowego, kapitału założycielskiego i kapitału istniejącego firm inwestycyjnych, płynności, ryzyka koncentracji, uprawnień nadzorczych i narzędzi służących do sprawowania nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi przez właściwe władze, sprawozdawczości i podawania informacji do wiadomości publicznej, przeglądu nadzorczego i oceny, ładu korporacyjnego i wynagrodzeń. W związku z powyższym przedmiotowa dyrektywa określa reguły nadzorowania i kontroli firm inwestycyjnych i ogranicza wszelkiego rodzaju ryzyko związane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez te firmy. Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich firm inwestycyjnych objętych zakresem MiFID II od stycznia 2018 r.

3.2. EKES zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z wymogami wniosku państwa członkowskie mają obowiązek wyznaczenia organu wykonującego uprawnienia w zakresie nadzoru ostrożnościowego na mocy dyrektywy. Państwa członkowskie mogą powierzyć te uprawnienia istniejącemu organowi na mocy CRD IV lub wyznaczyć nowy organ do ich wykonywania. Właściwe organy powinny być uprawnione do dokonywania przeglądu i oceny sytuacji ostrożnościowej firm inwestycyjnych oraz, w stosownych przypadkach, do wnioskowania wprowadzenia zmian w obszarach takich, jak wewnętrzne zarządzanie i kontrole, procesy i procedury zarządzania ryzykiem, a także – w stosownych przypadkach – powinny posiadać niezbędne uprawnienia do określania dodatkowych wymogów, w tym w szczególności w zakresie kapitału i płynności.

3.3. Zdaniem EKES-u istotny jest fakt, że właściwe organy powinny ściśle współpracować z władzami lub organami publicznymi odpowiedzialnymi w danym państwie członkowskim za sprawowanie nadzoru nad instytucjami kredytowymi i finansowymi. Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby właściwe organy, jako strony Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), współpracowały ze sobą nawzajem oraz z pozostałymi stronami ESNF w zakresie zapewniania przepływu odpowiednich i wiarygodnych informacji. W szczególności organy te powinny zapewnić wymianę informacji dotyczących: struktury zarządzania i własności, zgodności z wymogami kapitałowymi, koncentracji ryzyka i płynności firmy inwestycyjnej, procedur administracyjnych i księgowych oraz mechanizmów kontroli wewnętrznej w firmie inwestycyjnej, jak również wszelkich innych istotnych czynników, które mogą wpływać na ryzyko stwarzane przez firmę inwestycyjną. Tym samym, zdaniem EKES-u, europejski rynek inwestycyjny stanie się bardziej transparentny.

3.4. Właściwe organy mogą przekazywać informacje poufne EUNB, ESMA, Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), bankom centralnym państw członkowskich, Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC) oraz EBC, w ramach ich kompetencji jako władz monetarnych oraz w stosownych przypadkach organom publicznym odpowiedzialnym za nadzorowanie systemów płatniczych i systemów rozrachunku, jeśli informacje te są niezbędne do wykonywania ich zadań. Tym samym, zdaniem EKES-u, stworzony zostanie europejski system informacji o firmach inwestycyjnych, teoretycznie uniemożliwiający operacje finansowe firmom nierzetelnym.

3.5. Wymogi co do kapitału założycielskiego, w szczególności w odniesieniu do firm inwestycyjnych będących MŚP i nieprzechowujących środków pieniężnych lub papierów wartościowych klientów, wzrastają nieznacznie z 50 000 do 75 000 EUR. Wymogi dotyczące kapitału założycielskiego firm inwestycyjnych o znaczeniu systemowym określono w dyrektywach CRD IV/CRR. EKES po raz kolejny zauważa, że wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi stwarza możliwości dla MŚP, w szczególności MŚP rozwijających się za pomocą środków cyfrowych.

3.6. Z danych pozyskanych z ponad 1 200 firm wynika, że 80 % firm spełnia proponowane wymogi dotyczące płynności. Około 70 % firm posiada ponad trzykrotnie wyższą kwotę dostępnych aktywów płynnych. Zatem zdaniem EKES nowe regulacje nie wyeliminują z rynku zdecydowanej większości obecnie istniejących firm inwestycyjnych.

3.7. Polityka wynagrodzeń firm inwestycyjnych musi być przejrzysta i powiązana z ponoszonym ryzykiem oraz generowanymi zyskami. Systemy wynagrodzeń muszą podlegać kontroli i zatwierdzeniu organów nadzorczych. Państwa członkowskie nakładałyby na firmy inwestycyjne obowiązek podawania do wiadomości publicznej polityki wynagrodzeń oraz zapewniałyby, aby te firmy dostarczały właściwym organom informacje na temat liczby osób fizycznych, które otrzymują wynagrodzenie wynoszące co najmniej 1 mln EUR w danym roku obrachunkowym. W takich przypadkach organom należy zapewnić informacje na temat obowiązków służbowych, rodzaju działalności, głównych elementów wynagrodzenia, premii, nagród długookresowych i składek emerytalnych. Informacje byłyby przekazywane do EUNB i publikowane. Zdaniem EKES jest to słuszne działanie, zmierzające do powiązania wynagrodzeń z wynikami ekonomicznymi firm inwestycyjnych.

3.8. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że oddziały zagranicznych firm inwestycyjnych podlegają kontrolom i wymogowi przekazywania corocznych informacji na temat nazwy, charakteru działalności i lokalizacji wszelkich jednostek zależnych i oddziału, obrotu, liczby pracowników w przeliczeniu na ekwiwalenty pełnego czasu pracy, zysku lub straty przed uwzględnieniem obciążeń podatkowych, podatkowego obciążenia zysku lub straty oraz otrzymanych dotacji publicznych.

3.9. EKES również popiera fakt, że na mocy art. 33 wniosku dotyczącego dyrektywy właściwe organy miałyby obowiązek podjęcia stosownych działań, jeżeli przegląd i ocena, o których mowa w ust. 1 lit. e) przedmiotowego artykułu, wykaza, że wartość gospodarcza kapitału własnego firmy inwestycyjnej zmniejszyła się o ponad 15 % jej kapitału. W ujęciu ogólnym polegałoby to na zwiększeniu kapitału własnego firmy inwestycyjnej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES uważa, że po objęciu zakresem MiFID rynków wszystkich instrumentów pochodnych w 2007 r. niektóre wyspecjalizowane firmy dokonujące obrotu towarowymi instrumentami pochodnymi zostały całkowicie wyłączone z ram MiFID oraz wymogów ostrożnościowych. Działalność wielu takich firm w zakresie instrumentów finansowych zwykle koncentruje się na zabezpieczaniu powiązanych spółek dominujących przed ryzykiem w odniesieniu do fizycznego generowania, przekazywania, przechowywania lub zakupu towarów bazowych. W zależności od sektora (np. energetyka, rolnictwo) wolumen ich działalności zabezpieczającej może być znaczący, co wiąże się z istotnymi konsekwencjami w odniesieniu do wymogów kapitałowych na podstawie obowiązujących ram. Te firmy będą odtąd prowadziły działalność na podstawie proponowanej dyrektywy w sprawie nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi.

4.2. Zdaniem EKES-u istotne jest, że wnioski dotyczące dyrektywy i rozporządzenia wprowadzają nowe wskaźniki ryzyka (współczynniki K) oraz możliwości stopniowego wprowadzania i ograniczania wyższych wymogów. Współczynniki K uwzględniają ryzyko dla klienta, a w przypadku firm, które zawierają transakcje na własny rachunek i realizują zlecenia klienta we własnym imieniu – ryzyko dla rynku oraz ryzyko dla firmy.

4.3. EKES zauważa, że w swych opiniach w sprawie reformy systemu bankowego oraz zmienionych wymogów kapitałowych i ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ECO/424) ⁽⁵⁾ oraz w sprawie MiFID i MiFIR (INT/790) ⁽⁶⁾, a także we wcześniejszych opiniach w sprawie pakietu CRD IV/CRR zawsze wspierał wymogi ostrożnościowe dla rynków kapitałowych UE.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁵⁾ Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 36.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 303, z 19.8.2016, s. 91.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie europejskich ram jakości i skuteczności programów przygotowania zawodowego”

[COM(2017) 563 final – 2017/0244 (NLE)]

(2018/C 262/07)

Sprawozdawczyni: **Imse SPRAGG NILSSON**

Współsprawozdawczyni: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.11.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 1 TFUE
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	17.10.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	194/0/4
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia aktualność omawianego zalecenia, gdyż w większości państw członkowskich mają miejsce znaczące reformy przygotowania zawodowego; wyraża też uznanie dla dążenia Komisji Europejskiej do ustanowienia na szczeblu europejskim wspólnej interpretacji tego, co oznacza skuteczne i dobrej jakości przygotowanie zawodowe.

1.2. Komitet zgadza się, że wybrany przez Komisję Europejską instrument prawny zachęca do skoordynowania wspólnego wysiłku na rzecz poprawy jakości i skuteczności przygotowania zawodowego. Jednocześnie pozostawia elastyczność na szczeblu krajowym.

1.3. EKES zauważa, że definicja i kryteria opracowane przez Komisję Europejską we wniosku dotyczącym zalecenia Rady uwzględniają różnorodność programów krajowych w dziedzinie przygotowania zawodowego.

1.4. EKES przychylnie przyjmuje fakt, że wniosek dotyczący zalecenia zachęca państwa członkowskie do promowania aktywnego udziału partnerów społecznych w projektowaniu i wdrażaniu programów przygotowania zawodowego oraz zarządzaniu nimi, zgodnie z krajowymi systemami stosunków pracy oraz praktykami w dziedzinie kształcenia i szkoleń.

1.5. Komitet uważa, że projektowanie i wdrażanie programów przygotowania zawodowego oraz zarządzanie nimi powinno obejmować także aktywny udział podmiotów, których nie uznaje się w tym obszarze za naturalne zainteresowane strony, ale które mają równie istotne znaczenie dla całego procesu, a mianowicie takich podmiotów jak organizacje młodzieżowe, rodzicielskie i studenckie oraz sami uczniowie zawodu.

1.6. EKES dostrzega pozytywną rolę, jaką przygotowanie zawodowe może odgrywać w doskonaleniu umiejętności i zwiększaniu szans na zatrudnienie, zwłaszcza wśród młodych ludzi, ale podkreśla, że bezrobocie stanowi złożone zjawisko, dlatego potrzebne jest całościowe podejście, by wyeliminować jego podstawowe przyczyny leżące poza kwestią niedopasowania kwalifikacji.

1.7. EKES uważa, że we wniosku dotyczącym zalecenia należy położyć większy nacisk na to, w jaki sposób uczniowie zawodu mogą zwiększyć własną odpowiedzialność za planowanie przygotowania zawodowego i zarządzanie jego przebiegiem. Dając uczniowi zawodu możliwość wpływania na proces uczenia się, tworzy się bardziej produktywnie doświadczenie edukacyjne, co przynosi również korzyść organizatorowi przygotowania zawodowego.

1.8. Komitet apeluje o wyraźne powiązania oraz skuteczną koordynację i synergię z inicjatywami już uruchomionymi przez sieć EQAVET⁽¹⁾ i związanymi z portalem EURES⁽²⁾.

1.9. EKES wzywa do podjęcia inicjatyw, w ramach których zbadano by potencjał transgranicznej mobilności uczniów zawodu w UE. Powinny one uwzględniać postęp osiągnięty w państwach członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do problemów związanych ze stworzeniem niezbędnych warunków dla wspierania mobilności uczniów zawodu.

1.10. EKES przychylnie przyjmuje zamiar monitorowania wdrożenia zalecenia przy wsparciu Komitetu Doradczego ds. Szkolenia Zawodowego, jak również za pośrednictwem europejskiego semestru, oraz sugeruje opracowanie wskaźników oceny skutków na szczeblu krajowym. Komitet jest gotowy do oceny wdrożenia zalecenia w państwach członkowskich z perspektywy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

2. Kontekst wniosku dotyczącego zalecenia Rady

2.1. Wniosek w sprawie unijnych ram jakości i skuteczności przygotowania zawodowego jest kontynuacją Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności z 2016 r.⁽³⁾ i przyczynia się do realizacji unijnego priorytetu na rzecz zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i inwestycji. Wniosek stanowi uzupełnienie zasad przewidzianych w europejskim filarze spraw socjalnych i wspiera jego wdrożenie na szczeblu krajowym. Dobrej jakości i skuteczne przygotowanie zawodowe ma także zasadnicze znaczenie dla pomyślnego wdrożenia gwarancji dla młodzieży, a wniosek jest reakcją na rosnący nacisk, by zapewnić lepszą jakość staży w ramach gwarancji dla młodzieży.

2.2. W ramach unijnego programu dialogu społecznego dotyczącego projektów zintegrowanych na lata 2014–2016 europejscy partnerzy społeczni podjęli się realizacji oddzielnych projektów w zakresie przygotowania zawodowego. EKZZ koncentrowała się na jakości przygotowania zawodowego, a BusinessEurope, UEAPME, CEEP na opłacalności. Efektem ich prac było wspólne oświadczenie *Towards a Shared Vision of Apprenticeships*⁽⁴⁾ [W kierunku wspólnej wizji przygotowania zawodowego], wyrażające znaczenie zarówno jakości, jak i opłacalności przygotowania zawodowego.

2.3. W lipcu 2013 r. utworzono europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego. Jest to wyjątkowa platforma, która grupuje rządy i zainteresowane strony (przedsiębiorstwa, partnerów społecznych, izby, organizatorów kształcenia i szkolenia zawodowego, regiony, przedstawicieli młodzieży i ośrodki analityczne) w celu wzmocnienia jakości, dostępności i atrakcyjności przyuczania do zawodu w Europie⁽⁵⁾.

2.4. Proponowany instrument – zalecenie Rady – jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Jako instrument prawny wyraża on zobowiązanie państw członkowskich do stosowania środków określonych w zaleceniu i zapewnia solidną podstawę polityczną dla współpracy na szczeblu europejskim w tej dziedzinie. Ponieważ przyuczanie do zawodu odbywa się zazwyczaj w oparciu o umowę o pracę lub inny rodzaj stosunków umownych, uczniowie zawodu są traktowani jednocześnie jako praktykanci i pracownicy. Dlatego podstawę prawną omawianej inicjatywy stanowią art. 153, 166 i 292 TFUE.

2.5. Ogólnym celem zalecenia jest „zwiększyć zdolność uczniów do zatrudnienia oraz umożliwić im rozwój osobisty, a także przyczynić się do tworzenia wysoko wykwalifikowanej siły roboczej o odpowiednich umiejętnościach, reagującej na potrzeby rynku pracy”⁽⁶⁾. Cel szczegółowy to „zapewnienie spójnych ram dla przygotowania zawodowego w oparciu o wspólną interpretację tego, co stanowi o jego jakości i skuteczności, biorąc pod uwagę różnorodność systemów kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) w państwach członkowskich”.

⁽¹⁾ EQAVET – europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

⁽²⁾ EURES – Europejski Portal Mobilności Zawodowej.

⁽³⁾ COM(2016) 381 final.

⁽⁴⁾ Europejscy partnerzy społeczni, wspólne oświadczenie pt. *Towards a Shared Vision of Apprenticeships* [W kierunku wspólnej wizji przygotowania zawodowego], 30 maja 2016 r.

⁽⁵⁾ Europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego.

⁽⁶⁾ COM(2017) 563 final.

2.6. Do celów zalecenia przygotowanie zawodowe rozumie się w następujący sposób: „są to formalne programy kształcenia i szkolenia zawodowego, które łączą istotny element uczenia się opartego na pracy w przedsiębiorstwach i innych miejscach pracy z uczeniem się w instytucjach kształcenia lub szkolenia i które prowadzą do uzyskania uznawanych w skali kraju kwalifikacji. Charakteryzuje je stosunek umowny między uczniem zawodu, pracodawcą lub instytucją kształcenia i szkolenia zawodowego, przy czym uczeń otrzymuje wynagrodzenie lub rekompensatę za swoją pracę”.

2.7. W celu zapewnienia, by programy przygotowania zawodowego odpowiadały potrzebom rynku pracy i zapewniły korzyści zarówno uczącym się, jak i pracodawcom, wniosek określa i zaleca kryteria jakości oraz skuteczności przygotowania zawodowego w dwóch uzupełniających się obszarach. W pierwszym obszarze – którym są warunki uczenia się i warunki pracy – kryteria szczegółowe obejmują: umowę pisemną, efekty uczenia się, wsparcie pedagogiczne, komponent miejsca zatrudnienia, wynagrodzenie lub rekompensatę, ochronę socjalną oraz warunki zdrowia i bezpieczeństwa. W drugim obszarze – którym są warunki ramowe – kryteria szczegółowe obejmują: ramy regulacyjne, zaangażowanie partnerów społecznych, wsparcie dla przedsiębiorstw, elastyczne ścieżki kształcenia i mobilność, poradnictwo zawodowe i podnoszenie świadomości, przejrzystość, zapewnianie jakości i monitorowanie losów absolwentów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przychylnie przyjmuje i popiera proponowane zalecenie, które jest następstwem i uzupełnieniem podjętych niedawno na wszystkich szczeblach inicjatyw koncentrujących się na wznowieniu skutecznego przygotowania zawodowego wysokiej jakości w Unii Europejskiej.

3.2. W deklaracji rzymskiej z 2017 r. szefowie państw i rządów europejskich zobowiązali się do pracy nad osiągnięciem celu, jakim jest „Unia, w której młodzi ludzie mają dostęp do kształcenia i szkolenia najwyższej jakości i mogą uczyć się i znajdować zatrudnienie na całym kontynencie”. Istotną częścią tego zobowiązania jest zapewnienie ludziom młodym umiejętności, które mogą ułatwić im dostęp do rynku pracy. Skutecznym sposobem na to jest przygotowanie zawodowe.

3.3. To oczywiste, że przygotowanie zawodowe nie może rozwiązać problemu bezrobocia. Może być przydatne do przekwalifikowania lub podnoszenia umiejętności bezrobotnych osób w każdym wieku, by umożliwić im powrót na rynek pracy. Przyuczanie do zawodu należy skierować również do osób ze środowisk imigranckich, gdyż jest to skuteczna strategia polityczna służąca promowaniu włączenia społecznego i zintegrowanej siły roboczej. Jednocześnie należy unikać sytuacji, w której programy przygotowania zawodowego są ukierunkowane na stanowiska wymagające niskich kwalifikacji i ograniczonego wyszkolenia, co mogłoby zaszkodzić ich reputacji.

3.4. Jako forma uczenia się w miejscu pracy przygotowanie zawodowe pozwala poszczególnym osobom nabyć formalne umiejętności oraz specjalistyczne umiejętności i kompetencje odpowiadające potrzebom rynku pracy, zwiększając w ten sposób zdolność tych osób do zatrudnienia i rozszerzając ich perspektywy zatrudnienia⁽⁷⁾. Doświadczenie to powinno prowadzić do zdobycia solidnych umiejętności i kompetencji, które mogą zostać wykorzystane poza miejscem przygotowania zawodowego. Wspiera to również rozwój osobisty poszczególnych osób i pomaga im w nabywaniu umiejętności technicznych, cyfrowych i społecznych oraz umiejętności miękkich w zintegrowany sposób.

3.5. Może to być szczególnie skuteczne narzędzie w ułatwianiu przejścia od etapu kształcenia i szkolenia do etapu zatrudnienia⁽⁸⁾. W wypadku wielu ludzi młodych ten okres przejścia coraz bardziej się wydłuża, dlatego należy zwrócić większą uwagę na jego skrócenie. W związku z tym możliwości szkolenia takie jak przygotowanie zawodowe należy w jeszcze większym stopniu dopasować do potrzeb przez ustanowienie standardów jakości i wprowadzenie skutecznych programów.

3.6. Choć uczniowie zawodu to najczęściej młode osoby uczące się, Komitet pragnie podkreślić, że programy przygotowania zawodowego należy zaprojektować tak, by były atrakcyjne dla osób dorosłych. Przygotowanie zawodowe dla dorosłych osób uczących się stwarza możliwości zdobycia kwalifikacji, które zwiększają szanse na zatrudnienie i tworzą nowe możliwości rozwoju kariery.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie poprawy skuteczności krajowych dualnych systemów kształcenia (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 57).

⁽⁸⁾ Dostępne dane pokazują, że 60–70 %, a w niektórych wypadkach nawet 90 %, uczniów zawodu po przygotowaniu zawodowym trafia bezpośrednio do pracy (strona KE dotycząca przygotowania zawodowego).

3.7. Pracodawcy zmagają się z coraz większymi brakami pracowników z odpowiednimi umiejętnościami dopasowanymi do ich potrzeb i umożliwiającymi zachowanie konkurencyjności. Przygotowanie zawodowe może wyposażać uczniów zawodu w umiejętności, które zwiększą ich zdolność do zatrudnienia i których jednocześnie potrzebuje rynek pracy. Jeśli umiejętności potrzebne uczniowi zawodu i pracodawcy są dopasowane, programy przygotowania zawodowego mogą być atrakcyjne dla obu stron. Ponadto przygotowanie zawodowe pozwala pracodawcy szkolić ludzi i inwestować w nich, dzięki czemu z upływem czasu uzyska wykwalifikowanych, zmotywowanych pracowników⁽⁹⁾.

3.8. EKES odnotowuje, że przedsiębiorstwa starają się znaleźć sposób, w jaki mogą zaangażować się w programy przygotowania zawodowego i zwiększyć ich atrakcyjność oraz płynące z nich korzyści. Ponadto podkreśla, że skuteczność przygotowania zawodowego to koncepcja wielopłaszczyznowa, a nie tylko analiza kosztów i korzyści. Z jednej strony w przypadku skuteczności chodzi o uznanie, że organizatorzy przygotowania zawodowego inwestują w stworzenie procesu uczenia się oraz „oczekują z czasem zwrotu z inwestycji pod względem lepszego dopasowania umiejętności, co sprzyja zapewnianiu miejsc przygotowania zawodowego i je wspiera”⁽¹⁰⁾. Z drugiej strony chodzi o skuteczne wprowadzanie osób na rynek pracy w sposób odznaczający się wysoką jakością.

4. Projektowanie i wdrażanie programów przygotowania zawodowego – podejście partnerskie

4.1. W wielu krajach istniejące systemy przygotowania zawodowego i ich atrakcyjność wymagają poprawy. Wyzwania wiążą się m.in. z negatywnym postrzeganiem przez społeczeństwo przygotowania zawodowego i wartości uczenia się, brakiem atrakcyjności dla pracodawców oraz zawężonym lub nieistniejącym partnerstwem ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w zakresie projektowania, wdrażania i oceny programów.

4.2. Przygotowanie zawodowe to przede wszystkim możliwość kształcenia i dlatego należy je oprzeć na podejściu zorientowanym na osobę uczącą się oraz zorganizować je, mając na uwadze najlepsze interesy osób uczących się, ich zdolności i możliwości, jednocześnie zaś należy uwzględnić potrzeby rynku pracy. To będzie oznaczało zagwarantowanie, że uczniowie zawodu wykorzystają w pełni swój potencjał i osiągną cele uczenia się, co również przyniesie korzyści pracodawcom.

4.3. Opinie uczniów zawodu należy uwzględniać w decyzjach, które mogą bezpośrednio wpływać na nich oraz ich prawa przed stażem, w jego trakcie i po jego odbyciu. Uczniowie powinni mieć coś do powiedzenia w sprawie celów przyjętych podczas nauki na stażu oraz mieć możliwość przekazania informacji zwrotnych na temat jakości i skuteczności przygotowania zawodowego. Brak struktur reprezentacji ogranicza uczniom zawodu możliwości prezentowania własnych opinii.

4.4. Przygotowanie zawodowe może pomóc ludziom młodym oraz dorosłym w nabyciu pełnych kompetencji i zdolności w danej dziedzinie czy zawodzie i tym samym zwiększyć ich szanse na zatrudnienie. Jednak w wielu przypadkach nie można wykorzystać tej możliwości, gdyż jakość przygotowania zawodowego jest niska, nie nadano priorytetowej wagi wartości uczenia się z nim związanej, a prawa uczniów zawodu nie są przestrzegane w takim stopniu, w jakim powinny.

4.5. Ponadto EKES uważa, że dynamiczny rynek pracy wymaga raczej kompetencji, a nie umiejętności. Dlatego efekty uczenia się powinny zostać ukierunkowane na trwałe kompetencje, a nie na krótkofalowe umiejętności.

4.6. Przygotowanie zawodowe powinno obejmować wyraźny wymiar oparty na pracy, w którym przynajmniej połowę czasu kształcenia poświęca się praktycznemu uczeniu specyfiki profesji, w miarę możliwości w powiązaniu z doświadczeniem międzynarodowym.

4.7. Szkoleniowcy prowadzący staże, mentorzy czy nadzorujący muszą posiadać odpowiedni certyfikat. Należy ich wyposażać w stosowne umiejętności, zarówno pedagogiczne, jak i praktyczne, w zakresie szkolenia uczniów zawodu. Ponadto powinni oni mieć dostęp do szkolenia ustawicznego zgodnie z zasadą uczenia się przez całe życie.

4.8. Synergii między jakością, skutecznością i atrakcyjnością przygotowania zawodowego można zapewnić tylko przez ścisłą współpracę między wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami – organizatorami szkolenia, partnerami społecznymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz uczniami zawodu – na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

4.9. Należy powołać struktury na wszystkich szczeblach zarządzania, z udziałem wszystkich odpowiednich zainteresowanych podmiotów społeczno-gospodarczych (np. organizatorów przygotowania zawodowego, organizacji pracodawców, związków zawodowych, izb, organizacji młodzieżowych i studenckich, uczniów zawodu), oraz wyraźnie określić procesy i role z myślą o wpływaniu na decyzje związane z projektowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem programów przygotowania zawodowego oraz podejmowaniu tych decyzji.

⁽⁹⁾ Cedefop, nota informacyjna „Wykorzystywanie przygotowania zawodowego w małych i średnich przedsiębiorstwach”, 2015.

⁽¹⁰⁾ Opinia Komitetu Doradczego ds. Szkolenia Zawodowego „A shared vision for quality and effective apprenticeships and work-based learning” [Wspólna wizja dotycząca jakości i skuteczności przygotowania zawodowego oraz uczenia się opartego na pracy], 2 grudnia 2016 r.

5. Promowanie przygotowania zawodowego

5.1. Aby przeciwdziałać postrzeganiu przygotowania zawodowego jako mniej atrakcyjnej czy mniej prestiżowej ścieżki kształcenia, zwłaszcza dla ludzi młodych, konieczne jest jego promowanie jako wartościowego wyboru i jako możliwości uczenia się o równoważnej jakości a nie tylko jako aktywnego instrumentu rynku pracy.

5.2. Promowanie przygotowania zawodowego należy połączyć z wysiłkami na rzecz zwalczania stereotypów płci opartych na tradycyjnych rolach społecznych, które wciąż negatywnie wpływają na staże zawodowe, na ich podejmowanie, promowanie i reklamowanie.

5.3. Wszystkie odpowiednie zainteresowane podmioty, od decydentów do partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucji kształcenia, odgrywają zasadniczą rolę w zwiększaniu atrakcyjności przygotowania zawodowego i muszą ze sobą współpracować. Promowanie przychylniejszej narracji dotyczącej przygotowania zawodowego musi iść w parze z poprawą jakości i skuteczności programów oraz być tym uwarunkowane.

5.4. Organy publiczne powinny inwestować więcej zasobów we wdrażanie środków służących promowaniu przygotowania zawodowego na szczeblu lokalnym wśród potencjalnych uczniów zawodu i zachęcaniu pracodawców do stwarzania możliwości przygotowania zawodowego.

5.5. EKES uważa, że istnieje możliwość wykorzystania EFS do stworzenia lub dalszego rozwinięcia dobrej jakości, skutecznych programów przygotowania zawodowego w państwach członkowskich, które wymagają większego wsparcia finansowego i technicznego, aby osiągnąć te cele.

5.6. Sprawą zasadniczą jest zapewnienie pracodawcom, a w szczególności MŚP i mikroprzedsiębiorstwom, finansowego i pozafinansowego wsparcia, jakiego potrzebują do realizacji skutecznych stażów i programów przygotowania zawodowego wysokiej jakości.

5.7. Proces kreowania nowego wizerunku przygotowania zawodowego powinien opierać się na sprawiedliwym, sprzyjającym włączeniu społecznemu, niedyskryminacyjnym i innowacyjnym podejściu. Członkowie naszego społeczeństwa znajdujący się w najbardziej niekorzystnej sytuacji powinni mieć dostęp do najlepszego wsparcia i porad nakierowanych na wysokiej jakości kształcenie i uczenie się w miejscu pracy odpowiadające ich zainteresowaniom i aspiracjom. Należy wprowadzić na wszystkich szczeblach środki przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na status migranta, na środowisko społeczno-ekonomiczne, pochodzenie etniczne, religię, wiek, płeć lub inne czynniki, utrudniające równy dostęp do możliwości przygotowania zawodowego.

6. Warunki uczenia się i pracy

6.1. EKES uważa, że przygotowanie zawodowe należy powiązać z podpisaniem pisemnego, prawnie wiążącego dokumentu, czy to umowy o kształcenie, czy pisemnego kontraktu, pomiędzy pracodawcą, uczniem zawodu oraz instytucją kształcenia lub szkolenia. Dokument ten powinien wyraźnie nakreślać prawa i obowiązki wszystkich stron, a także obejmować opis celów uczenia się, zadań, jak też wszystkich odpowiednich informacji na temat stażu (w tym m.in. informacji dotyczących czasu trwania, godzin pracy, wynagrodzenia itd.).

6.2. EKES zdecydowanie uważa, że uczniowie zawodu mają prawo do godziwego wynagrodzenia lub rekompensaty, negocjowanych w drodze porozumienia zbiorowego lub zgodnie z krajowymi bądź sektorowymi wymaganiami. Odpowiednia płaca lub rekompensata może umożliwić większej liczbie osób, zwłaszcza ze środowisk o niższych dochodach, podjęcie przygotowania zawodowego i może pomóc w unikaniu niewłaściwego wykorzystania przygotowania zawodowego jako niepłatnego, nadmiernie elastycznego trybu zatrudnienia.

6.3. EKES ponownie podkreśla znaczenie bezzwłocznego zapewnienia uczniom zawodu odpowiednich informacji o zagrożeniach dla zdrowia i bezpieczeństwa związanych z przygotowaniem zawodowym oraz o tym, że podlegają oni w pełni przepisom w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa.

7. Monitorowanie i ocena programów przygotowania zawodowego

7.1. Wszyscy organizatorzy przygotowania zawodowego powinni zobowiązać się do dotrzymania standardów jakości. Przed przystąpieniem do przygotowania zawodowego, w jego trakcie i po jego odbyciu powinien być zawsze zapewniony mentoring przez kompetentnego kierownika w celu zapewnienia, by osiągnięto cele uczenia się, przestrzegano praw ucznia zawodu i uzyskano odpowiednią jakość.

7.2. Należy zastosować system monitorowania do obserwowania postępów uczniów zawodu w osiąganiu celów uczenia się, jak też do monitorowania jakości i skuteczności procesu uczenia się. Wyniki takiego procesu oceny należy przekazać uczniom zawodu i organizatorom przygotowania zawodowego w celu umożliwiania im w razie potrzeby wprowadzenia udoskonaleń. Tam, gdzie to możliwe, system monitorowania mógłby być wykorzystywany do badania, ile programów przygotowania zawodowego doprowadziło do znalezienia pracy przez osobę uczącą się.

8. Uznawanie kwalifikacji

8.1. Programy przygotowania zawodowego powinny prowadzić do uzyskania oficjalnych kwalifikacji uznawanych na krajowym, europejskim i międzynarodowym szczeblu, zgodnie z europejskimi ramami kwalifikacji. Uznane kwalifikacje zwiększą zdolność uczniów zawodu do zatrudnienia i ich mobilność w kraju oraz w ramach UE. Programy te powinny charakteryzować się stosowną drożnością i oferować uczniom zawodu możliwość wstąpienia na uczelnię po zakończeniu przygotowania zawodowego.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych”

[COM(2017) 647 final – 2017/0288 (COD)]

(2018/C 262/08)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Konsultacja	Parlament Europejski, 29.11.2017 Rada, 22.11.2017
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Decyzja Prezydium	17.10.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	200/0/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wyznaczony przez Komisję cel dotyczący poprawy mobilności długodystansowej obywateli przemieszczających się autokarami i autobusami, zwiększenia wykorzystania zrównoważonych rodzajów transportu i umożliwienia rozwoju usług, które są bardziej dostosowane do potrzeb obywateli, zwłaszcza w wypadku osób o niższych dochodach.

1.2. Jednak proponowane rozszerzenie zakresu stosowania wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych na wszystkie zarobkowe usługi regularne, łącznie z usługami krajowymi, wykonywane przez przewoźnika niemającego siedziby w danym państwie, jest uważane w niektórych państwach członkowskich za problematyczne.

1.3. Zastosowanie do usług transportu miejskiego i podmiejskiego nowych zasad dotyczących dostępu do międzynarodowego i krajowego rynku usług przewozów autokarowych i autobusowych na odległość poniżej 100 lub 120 km w linii prostej może, według tych krajów, stanowić poważne zagrożenie dla realizacji zadań i obowiązków służby publicznej w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.4. We wniosku dotyczącym rozporządzenia nie uwzględniono istotnych różnic między państwami członkowskimi co do organizacji usług przewozów autokarowych i autobusowych oraz cen, w szczególności usług miejskich czy podmiejskich, które często świadczone są bezpłatnie lub są objęte zniżkami ogólnymi bądź zarezerwowanymi dla niektórych kategorii pasażerów, co odpowiada potrzebom i ograniczeniom społecznym i środowiskowym wymagającym specjalnych i zróżnicowanych przepisów. Jednak są również państwa członkowskie, w których dostęp do rynków transportu publicznego jest bardziej zliberalizowany.

1.5. Proponowany przepis, zgodnie z którym w przypadku usług transportu międzynarodowego i krajowego (łącznie z transportem miejskim i podmiejskim) na odległość poniżej 100 km w linii prostej można odmówić prawa dostępu do rynku, wyłącznie jeżeli proponowana usługa zagrażałaby równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne, może w niektórych przypadkach być trudny do pogodzenia z usługami świadczonymi w interesie ogólnym, które powinny być przystępne pod względem finansowym oraz oferować odpowiednią jakość dla każdego. Przy poszanowaniu prawodawstwa dotyczącego uczciwej konkurencji rynek może jedynie oferować cenę ustaloną w zależności od kosztów. Jednak niektóre państwa członkowskie mają w pełni lub częściowo zliberalizowane rynki i osiągają stosunkowo dobre wyniki. Propozycja ta w takich przypadkach mogłaby okazać się krokiem w tył.

1.6. EKES wyraża wątpliwość, czy wniosek dotyczący rozporządzenia jest zgodny z art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczącym zasady pomocniczości, ponieważ w protokole nr 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przyznaje się organom krajowym, regionalnym i lokalnym znaczne uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w celu zapewnienia wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równego traktowania oraz propagowania powszechnego dostępu i praw odbiorców. Jednakże, ponieważ długodystansowe krajowe usługi transportu autobusowego i autokarowego na odległość powyżej 100 km już są w niektórych państwach członkowskich zliberalizowane, nie można poddawać w wątpliwość samego dążenia do swobody dostępu do rynku usług autobusowych.

1.7. EKES podkreśla, że jeśli zgodnie z zasadą pomocniczości pozostawi się państwom członkowskim szeroki zakres swobody decyzyjnej przyznany im w traktacie w odniesieniu do organizowania usług świadczonych w interesie ogólnym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom ludności, oczywiście będzie to oznaczało, że również państwa członkowskie, gdzie rynki transportu autobusowego i autokarowego są zliberalizowane, będą mogły kontynuować swą politykę. Jednak cel Komisji, aby uzyskać jednolity rynek takich usług, nie zostanie zrealizowany.

1.8. Na koniec Komitet podkreśla, że utworzenie nowych połączeń autokarowych i autobusowych może zagrozić usługom publicznym, w ramach których wykorzystuje się bardziej zrównoważone rodzaje transportu. EKES uważa zatem za uzasadnione, aby władze mogły zapewniać wykorzystanie w usługach wydajnych pojazdów niskoemisyjnych, które nie zwiększają emisji, zwłaszcza usług kolejowych. EKES apeluje zatem do Komisji o powiązanie liberalizacji rynkowej transportu drogowego z wyraźniejszym wykorzystaniem zasady „zanieczyszczający płaci” we wszystkich rodzajach transportu.

2. Wprowadzenie

2.1. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. g) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej posiada ona kompetencje dzielone z państwami członkowskimi w dziedzinie transportu i zgodnie z art. 91 TFUE ustanawia między innymi:

- a) *wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub większej liczby Państw Członkowskich;*
- b) *warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim; [...]*

2. Przy przyjmowaniu środków, o których mowa w ustępie 1, uwzględnia się przypadki, w których zastosowanie tych środków może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

2.2. Komisja twierdzi, że przez zmianę rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 w sprawie dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych zamierza poprawić mobilność długodystansową obywateli, zwiększyć wykorzystanie zrównoważonych rodzajów transportu i umożliwić rozwój usług, które są bardziej dostosowane do potrzeb obywateli, zwłaszcza osób o niższych dochodach.

2.3. W niektórych językach europejskich brak jest rozróżnienia między „autokarem” i „autobusem”. Często jednym z głównych kryteriów w regulacjach dotyczących długodystansowych usług autokarowych jest odległość. Przykładowo w Zjednoczonym Królestwie musi ona przekraczać 50 mil, a we Francji i Szwecji 100 km.

2.4. W niektórych państwach członkowskich rynek długodystansowych usług autokarowych został już zliberalizowany, przynajmniej częściowo. Przykładowo rynek niemiecki zliberalizowano z zachowaniem dwóch warunków: połączenia muszą obejmować co najmniej 50 km odległości i nie mogą stanowić konkurencji dla kolei. We Francji ustawa Macrona zezwala wszystkim operatorom na oferowanie usług regularnych na trasach przekraczających 100 km.

3. Obecnie obowiązujące przepisy wspólnotowe

3.1. Rozporządzenie (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. stosuje się do przewozów więcej niż 9 osób autokarami i autobusami w ramach regularnych usług międzynarodowego przewozu osób oraz, pod pewnymi warunkami i tymczasowo, dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim.

3.2. Przewóz z państw członkowskich do państw trzecich regulują w szerokim zakresie umowy dwustronne między państwami członkowskimi a tymi państwami trzecimi. Zasady unijne mają jednak zastosowanie na terytorium państwa członkowskiego, przez które odbywa się tranzyt.

3.3. Wspólne zasady nie mają zastosowania do usług autokarowych i autobusowych przewozów miejskich i podmiejskich. Dozwolone są przewozy kabotażowe wykonywane przez przewoźnika niemającego siedziby w przyjmującym państwie członkowskim z wyjątkiem usług transportowych świadczonych w odpowiedzi na potrzeby ośrodków miejskich lub zespołów miejskich bądź potrzeby transportowe między nimi a obszarami okolicznymi. Wykonywanie przewozów kabotażowych nie może odbywać się niezależnie od takich usług międzynarodowych.

3.4. Natomiast w odniesieniu do przedsiębiorstw transportu autokarowego lub autobusowego realizujących przewozy kabotażowe zastosowanie mają przepisy dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

3.5. Co roku państwa członkowskie powinny powiadomić Komisję Europejską o liczbie przewoźników posiadających licencję wspólnotową w dniu 31 grudnia poprzedniego roku oraz o liczbie poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii odpowiadającej liczbie pojazdów dopuszczonych do ruchu na tamten dzień. W dniu 31 grudnia 2016 r. w Unii Europejskiej było 34 390 licencji na transport drogowy osób oraz 300 155 licencji na transport autobusowy i autokarowy, z których około 46 000 było wykorzystywanych zasadniczo do transportu pasażerów na długie dystanse.

4. Nowe środki proponowane przez Komisję

4.1. Zakres stosowania zostaje znacznie rozszerzony. Propozycja ma zastosowanie do wszystkich regularnych przewozów (międzynarodowych i krajowych) autokarowych i autobusowych na terenie całej Unii wykonywanych w ramach regularnych usług przez przewoźnika niemającego siedziby w danym państwie.

4.2. Obecne przepisy definiujące przewozy kabotażowe jako „krajowe usługi zarobkowego przewozu drogowego osób wykonywane tymczasowo przez przewoźnika w przyjmującym państwie członkowskim” zmienia się przez zniesienie „tymczasowego” charakteru. W związku z tym przewozy kabotażowe należą do usług regularnych.

4.3. Regularne przewozy kabotażowe są od tej chwili dopuszczone pod warunkiem posiadania licencji unijnej. Tymczasowe przewozy kabotażowe są dopuszczone wyłącznie wtedy, gdy są objęte umową zawartą między organizatorem a przewoźnikiem i gdy chodzi o usługi okazjonalne.

4.4. W odniesieniu do usług regularnych w nowym rozporządzeniu zawarto rozróżnienie między międzynarodowym i krajowym przewozem osób na odległość poniżej 100 km w linii prostej i wspomnianym przewozem na odległość co najmniej 100 km w linii prostej.

4.5. W przypadku usług regularnych międzynarodowego przewozu osób i regularnych usług krajowych na odległość co najmniej 100 km w linii prostej dostęp do rynku zostaje całkowicie zliberalizowany.

4.6. W przypadku usług transportu międzynarodowego i krajowego (łącznie z transportem miejskim i podmiejskim) na odległość poniżej 100 km w linii prostej można odmówić prawa dostępu do rynku, jeżeli proponowana usługa zagrażałaby równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne. Próg odległości poniżej 100 km może zostać podniesiony do 120 km, jeżeli rozpatrywana usługa regularna ma obsługiwać miejsce rozpoczęcia podróży oraz miejsce docelowe obsługiwane już w ramach więcej niż jednej umowy o usługi publiczne.

4.7. Przewozy ekspresowe, czyli usługi polegające na przewozie osób w określonych odstępach czasu i na określonych trasach bez przystanków pośrednich uważa się w nowym rozporządzeniu za „usługi regularne” na takich samych zasadach jak usługi przewozowe, w ramach których pasażerowie są zabierani z określonych z góry przystanków i dowożeni na z góry określone przystanki.

4.8. Dla sektora autokarowego i autobusowego przewozu osób tworzy się niezależny organ regulacyjny odpowiedzialny za:

- Przeprowadzanie analiz ekonomicznych w celu ustalenia, czy proponowana nowa usługa zagrażałaby równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne; Konkluzje organu regulacyjnego są wiążące dla organów wydających decyzje w zakresie prawa dostępu do rynku międzynarodowego i krajowego. Decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegają kontroli sądowej.
- Gromadzenie i przekazywanie informacji na temat dostępu do terminali.
- Podejmowanie decyzji w sprawie odwołań od decyzji operatorów terminali.

4.9. Dostosowania techniczne dotyczące licencji wspólnotowych, zezwoleń na dostęp do rynku i innych zaświadczeń wprowadza się za pomocą aktów delegowanych Komisji.

4.10. Przewoźnicy korzystają z prawa dostępu do miejsc postoju wykorzystywanych przez autokary i autobusy (terminali) na sprawiedliwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach.

5. Uwagi ogólne

5.1. Rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia będącego przedmiotem opinii na wszystkie zarobkowe usługi regularne wykonywane przez przewoźnika niemającego siedziby w danym państwie oznacza, że przewoźnik może wykonywać regularne usługi krajowe na takich samych warunkach jak przewoźnicy mający siedzibę w danym państwie, a jeżeli przewozy kabotażowe mają charakter ciągły i stały, są uznawane za regularną usługę. W związku z tym rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich międzynarodowych i krajowych regularnych przewozów autokarowych i autobusowych.

5.2. Wobec tego rynek usług przewozów międzynarodowych i krajowych na odległość co najmniej 100 km w linii prostej zostaje całkowicie zliberalizowany a ewentualne umowy o usługi publiczne nie mogą już być brane pod uwagę dla odmowy dostępu do rynku.

5.3. Dostępu do rynku dla usługi międzynarodowych i krajowych regularnych przewozów autokarowych i autobusowych na odległość poniżej 100 lub 120 km w linii prostej można odmówić, jeśli usługa zagraża równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne, a niezależny organ regulacyjny odpowiedzialny za przeprowadzenie odpowiedniej analizy ekonomicznej wyrazi na to zgodę.

5.4. Przeciwnie do obowiązującego obecnie rozporządzenia nowy wniosek Komisji nie wyklucza już wyraźnie usług w zakresie autokarowych i autobusowych przewozów miejskich i podmiejskich, do których będzie miało zastosowanie nowe rozporządzenie.

5.5. Ponadto organy wydające decyzje o dostępie do rynku nie mogą rozpatrzyć odmownie wniosku wyłącznie ze względu na fakt, że przewoźnik oferuje ceny niższe niż inni przewoźnicy. Tymczasem stwierdzono, że przewoźnicy z sektora prywatnego nieobjęci obowiązkami świadczenia usługi publicznej oferują ceny będące wyraźnym przykładem dumpingu (np. 1 EUR za przejazd długodystansowy). Ogólny sposób sformułowania przedmiotowego przepisu – bez żadnych ograniczeń – może zostać uznany za przyzwolenie na nieuczciwą konkurencję.

5.6. We wniosku dotyczącym rozporządzenia nie uwzględniono istotnych różnic między państwami członkowskimi co do organizacji usług przewozów autokarowych i autobusowych oraz cen, w szczególności usług miejskich czy podmiejskich, które często świadczone są bezpłatnie lub są objęte zniżkami ogólnymi bądź zarezerwowanymi dla niektórych kategorii pasażerów, co odpowiada potrzebom i ograniczeniom społecznym i środowiskowym wymagającym specjalnych i zróżnicowanych przepisów. Jednak są również państwa członkowskie, w których dostęp do rynków transportu publicznego jest bardziej zliberalizowany.

5.7. EKES wyraża wątpliwość, czy wniosek dotyczący rozporządzenia jest zgodny z art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczącym zasady pomocniczości, a argumenty przedstawione w uzasadnieniu (przewidzianym w art. 5 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności) uważa za niezupełnie przekonujące. Jednakże, ponieważ długodystansowe krajowe usługi transportu autobusowego i autokarowego na odległość powyżej 100 km już są w niektórych państwach członkowskich zliberalizowane, nie można poddawać w wątpliwość samego dążenia do swobody dostępu do rynku usług autobusowych.

5.8. Jednakże przewóz osób jest także usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym przewidzianą traktatem i jako taki podlega art. 106 ust. 2 TFUE, który stanowi, iż „przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych”.

5.9. Artykuł ten dotyczy wyższości prawidłowego wykonywania zadań i nie podziela podejścia opartego na równowadze ekonomicznej.

5.10. Wspólne wartości mające zastosowanie do zadań usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zebrane w protokole nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (w rozumieniu art. 14 TFUE) obejmują m.in.: zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców.

5.11. Wynika z tego, że równowaga ekonomiczna nie należy do wartości, którymi muszą charakteryzować się usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. W niektórych przypadkach może być trudno zapewnić równowagę ekonomiczną usługi, która ma być przystępna finansowo dla wszystkich. Rynek może jedynie oferować cenę ustaloną w zależności od kosztów, co nie jest w stanie zagwarantować dostępu do usług o przystępnej cenie dla wszystkich. Jednak należy zauważyć, że niektóre państwa członkowskie mają w pełni lub częściowo zliberalizowane rynki i osiągają stosunkowo dobre wyniki. Propozycja ta w takich przypadkach mogłaby być krokiem w tył.

5.12. Wreszcie organ regulacyjny utworzony na podstawie rozporządzenia będącego przedmiotem opinii mógłby jedynie stwierdzić, czy warunki z art. 106 ust. 2 TFUE i warunki protokołu nr 26 zostały spełnione. Dotychczas takie uprawnienia (stwierdzenie oczywistego błędu) posiada jedynie Komisja z zastrzeżeniem odwołania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

5.13. W przeciwieństwie do nowego wniosku Komisji postanowienie obecnego rozporządzenia (WE) nr 1073/2009, w szczególności art. 8 ust. 4 lit. d) (który Komisja proponuje skreślić), jest zgodne z traktatem, stanowiąc, że „państwo członkowskie decyduje na podstawie szczegółowej analizy, że dana usługa poważnie wpłynęłaby na rentowność porównywalnej usługi świadczonej w ramach jednej lub większej liczby umów o usługi publiczne zgodnie z prawem wspólnotowym na danych bezpośrednich odcinkach”.

5.14. Komitet uważa więc, że nie należy zmieniać wspomnianego wyżej postanowienia art. 8, lecz pozostawić państwom członkowskim zgodnie z zasadą pomocniczości szeroki zakres swobody uznania przyznany im traktatem w odniesieniu do organizowania usług świadczonych w interesie ogólnym w sposób odpowiadający ich potrzebom, z wyjątkiem sytuacji stwierdzenia przez Komisję oczywistego błędu.

5.15. Komitet podkreśla, że utworzenie nowych połączeń autokarowych i autobusowych może zagrozić usługom publicznym, w ramach których wykorzystuje się bardziej zrównoważone rodzaje transportu, zwłaszcza usługom kolejowym. Nie może więc być mowy o tym, by ze względów czysto ekonomicznych zrezygnować na danym odcinku z usług kolejowych.

5.16. EKES przypomina w tym kontekście, że celem przepisów dotyczących jednolitego europejskiego obszaru kolejowego jest utworzenie europejskiego obszaru kolejowego mogącego konkurować – w sposób trwały – z innymi rodzajami transportu.

5.17. Należy stwierdzić, że konkurencja między transportem kolejowym a drogowym jest nadal w wysokim stopniu nieuczciwa z uwagi na opłaty za dostęp do torów kolejowych, które muszą ponosić operatorzy kolei. Koszty eksploatacyjne są około trzykrotnie wyższe od kosztów ponoszonych przez operatorów usług przewozów autokarowych. Tymczasem do tej pory zapowiedź Komisji wprowadzenia środków „na rzecz skoordynowanej i zrównoważonej internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu, tak by opłaty odzwierciedlały poziom kosztów zewnętrznych ponoszonych przez ogół społeczeństwa” nie miała zauważalnych następstw.

5.18. EKES apeluje zatem do Komisji o powiązanie liberalizacji rynkowej transportu drogowego z wyraźniejszym wykorzystaniem zasady „zanieczyszczający płaci” we wszystkich rodzajach transportu.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi”

[COM(2017) 648 final/2 – 2017/0290 (COD)]

(2018/C 262/09)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 29.11.2017
	Rada Europejska, 4.12.2017
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	159/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera inicjatywę dotyczącą aktualizacji dyrektywy 92/106/EWG (zwanej dalej „dyrektywą”), aby zapewnić większą skuteczność i atrakcyjność idei kombinowanego transportu i uczynić transport bardziej zrównoważonym zgodnie z celami określonymi w białej księdze w sprawie polityki transportowej z 2011 r. oraz w świetle zobowiązań podjętych w ramach porozumienia paryskiego.

1.2. EKES opowiada się za rozszerzeniem zakresu dyrektywy na operacje krajowe w celu dalszego ograniczenia transportu drogowego.

1.3. EKES pozytywnie ocenia również wysiłki na rzecz uproszczenia dyrektywy, aby przedmiotowa koncepcja stała się bardziej atrakcyjna, przy zwiększeniu pewności prawa.

1.4. EKES uznaje za szczególnie przydatne uproszczenie wyznaczania odcinków transportu drogowego, w tym zapewnienie państwom członkowskim pewnej elastyczności umożliwiającej dostosowanie do warunków lokalnych. Niemniej wskazuje, że limit wynoszący 20 % odległości między punktem załadunku na początkowym odcinku a punktem rozładunku na końcowym odcinku mógłby sprawić, że odległości w transporcie drogowym będą znacznie większe niż 300 km, powyżej których w Białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. preferowano przesunięcie z transportu drogowego.

1.5. Aby ułatwić dostęp do informacji na temat stanu wdrażania dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich oraz planowanie operacji transportu kombinowanego, EKES sugeruje zobowiązanie każdego państwa członkowskiego do udostępniania wszystkich istotnych informacji dotyczących wdrażania dyrektywy na specjalnej stronie internetowej.

1.6. EKES pochwała wyjaśnienia i uproszczenia wprowadzone dzięki wyczerpującemu wykazowi dokumentacji, która powinna być dostępna do kontroli zgodności, jak również pozytywnie ocenia przepis dotyczący możliwości sporządzania tych dokumentów w formie elektronicznej. Sugeruje, że tam, gdzie jest to możliwe, wszelkie decyzje podejmowane na szczeblu krajowym w sprawie zezwolenia na dłuższe odcinki drogowe powinny również wchodzić w skład sporządzanych dokumentów.

1.7. EKES pozytywnie odnosi się do proponowanego obowiązku państw członkowskich dotyczącego inwestycji w terminale przeładunkowe, a w szczególności obowiązku koordynacji takich inwestycji z sąsiednimi państwami członkowskimi. Jednakże zastanawia się, czy cel w postaci maksymalnej odległości wynoszącej 150 km z dowolnego miejsca w UE do najbliższego terminalu jest realistyczny, mając na uwadze sytuację na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia i zanikającej sieci połączeń kolejowych i portowych, i w związku z tym sugeruje uwzględnienie wyraźnego wariantu zapewniającego elastyczność.

1.8. W opinii EKES-u, aby zwiększyć pewność i przyspieszyć efekty wprowadzenia zachęt do wykorzystywania tego rodzaju transportu, środki wsparcia dla transportu kombinowanego powinny być uznawane za zgodne z rynkiem wewnętrznym i wyłączone z obowiązku zgłaszania zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy państwa, pod warunkiem że wsparcie nie przekroczy uprzednio ustalonego pułapu.

1.9. EKES kwestionuje przydatność przepisu proponowanego w art. 1 ust. 2 akapit drugi, w myśl którego pewne odcinki z wykorzystaniem żeglugi śródlądowej lub transportu morskiego mają nie być brane pod uwagę do celów operacji transportu kombinowanego. Uważa, że propozycja ta jest niejasna i pozostawia duży margines interpretacyjny, a jednocześnie kwestionuje jej przydatność, ponieważ żadne podobne kryteria wyboru, jednoznacznie oparte na koncepcji wykluczenia wyborów niewymagających zachęty, nie zostały uznane za niezbędne w odniesieniu do transportu kolejowego.

1.10. EKES nie rozumie również, dlaczego nie wprowadzono zmian w odniesieniu do tzw. wyłączenia dotyczącego kabotażu, o którym mowa w art. 4 dyrektywy. Jako że jest to kwestia dotycząca polityki transportowej, w tej sprawie w pierwszej kolejności wskazuje na obecnie oczekujące na rozpatrzenie wnioski dotyczące dostępu do rynku w ramach międzynarodowego transportu drogowego towarów w odniesieniu do kabotażu, a także na toczącą się obecnie debatę na temat dostępu do rynku i konkurencji, w tym aspektów społecznych. Wskazuje również na ogólną zasadę, zgodnie z którą świadczenie usług w państwie innym niż to, w którym ma siedzibę usługodawca, powinno mieć charakter tymczasowy. Zdaniem EKES-u nie istnieją przeszkody w uwzględnieniu przepisu, zgodnie z którym odcinki transportu drogowego towarów w ramach operacji transportu kombinowanego stanowią oddzielne operacje transportowe, z wyjątkiem sytuacji, w których cała operacja transportowa jest prowadzona przy użyciu jednej ciężarówki lub jednej kombinacji pojazdów, łącznie z jednostką ciągnącą, oraz przepisu, w myśl którego rozporządzenie (WE) 1072/2009 ma zastosowanie do wszystkich operacji. Art. 4 dyrektywy powinien zostać poddany odpowiednim zmianom.

1.11. EKES wyraża zdziwienie wobec faktu, że przepis zawarty w art. 2 dyrektywy nakładający na państwa członkowskie wymóg zwolnienia operacji związanych z transportem kombinowanym, o których mowa w art. 1, z wszelkich systemów kwot i systemów zatwierdzania do dnia 1 lipca 1993 r. nie został uwzględniony we wniosku w sprawie zmiany dyrektywy. W obecnym brzmieniu dyrektywy, a także w świetle jej rozszerzonego zakresu, artykuł ten mógłby być interpretowany jako mający szersze oddziaływanie niż prawdopodobnie zamierzone, w szczególności w odniesieniu do dostępu do rynku. Dlatego EKES sugeruje przeformułowanie lub skreślenie tego artykułu.

1.12. EKES odnotowuje, że wniosek dotyczący zmiany dyrektywy nie zawiera żadnej wzmianki na temat stosowania dyrektywy 96/71/WE w sprawie delegowania pracowników w odniesieniu do transportu kombinowanego. Zakłada, że dyrektywa ta będzie miała zastosowanie również do operacji transportu kombinowanego oraz że obejmuje to także proponowane przez Komisję *lex specialis* dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego (COM(2017) 278).

1.13. EKES pragnie również podkreślić istotny potencjał cyfryzacji w zakresie ułatwiania i promowania transportu kombinowanego. Kilka przykładów możliwych kierunków działań wspomniano powyżej. Istnieje znaczny potencjał rozwoju w tej dziedzinie w odniesieniu do transportu w ujęciu ogólnym, w tym transportu kombinowanego.

1.14. EKES zaleca, by w odniesieniu do Cypru i Malty Komisja rozważyła również możliwość podobnego jak w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1405/2006 rozwiązania kwestii kosztów transportu.

2. Kontekst

2.1. Dnia 8 listopada 2017 r. Komisja Europejska przedstawiła drugą część swego pakietu dotyczącego mobilności, którego głównym elementem był komunikat „Osiągnięcie mobilności niskoemisyjnej” (COM(2017) 675).

2.2. Druga część pakietu zawiera następujące wnioski:

— Wniosek dotyczący nowych norm emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych po 2020 r. wraz z wnioskiem dotyczącym przeglądu rozporządzenia (WE) 715/2007 z uwzględnieniem zaostrożnych norm emisji.

- Wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy 2009/33/UE w sprawie ekologicznie czystych pojazdów w celu wzmocnienia przepisów dotyczących wspierania zamówień publicznych na takie pojazdy.
- Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 92/106/EWG w sprawie transportu kombinowanego w celu dalszego promowania tego rodzaju transportu z myślą o zachęcaniu do korzystania z rozwiązań transportowych ograniczających przewóz drogowy.
- Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 w sprawie dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych w celu większego otwarcia tego rynku i promowania w ten sposób tańszego publicznego transportu autobusowego na rzecz ograniczenia podróży samochodowych.
- Pakiet zawiera także plan działania w zakresie infrastruktury paliw alternatywnych w celu pobudzenia inwestycji w budowę takiej infrastruktury i ułatwienia w ten sposób mobilności transgranicznej w UE przy wykorzystaniu tych paliw.

2.3. Pakiet obejmuje połączenie środków ukierunkowanych na podaż i na popyt, aby skierować Europę na drogę mobilności niskoemisyjnej i zwiększyć konkurencyjność europejskiego ekosystemu motoryzacji i mobilności. Jego celem jest zapewnienie większej pewności polityki i prawa oraz stworzenie równych warunków działania.

2.4. Wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii wprowadza zmiany do dyrektywy 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dla pewnych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi („dyrektywa”) (COM(2017) 648) (wniosek). Obejmuje on następujące zasadnicze elementy:

- Transport kombinowany nie musi mieć już charakteru transgranicznego. Komisja ocenia, że istnieje znaczny potencjał dla krajowego transportu kombinowanego w państwach członkowskich.
- Wymóg dotyczący minimalnej odległości dla transportu innego niż drogowy został zniesiony. Z drugiej strony jednak w myśl nowego przepisu transport morski lub prowadzony z wykorzystaniem żeglugi śródlądowej może nie być brany pod uwagę, jeżeli nie istnieją dla niego rozwiązania alternatywne.
- W transporcie kombinowanym mogą być wykorzystywane wszystkie jednostki ładunkowe spełniające kryteria określone w normach ISO 6346 oraz ENI 13044 lub pojazdy drogowe przewożone koleją, żeglugą śródlądową lub transportem morskim.
- Obecne przepisy dotyczące ograniczeń transportu drogowego zostały zmodyfikowane w celu określenia, że początkowy lub końcowy odcinek transportu drogowego na terenie UE może wynosić w linii prostej maksymalnie 150 km lub 20 % odległości w linii prostej między punktem załadunku na początkowym odcinku a punktem rozładunku na końcowym odcinku. To ograniczenie nie ma zastosowania do pustych jednostek ładunkowych ani do transportu do punktu odbioru towarów bądź z punktu dostawy towarów.
- Państwa członkowskie mogą zezwalać na dłuższe odległości niż te wskazane powyżej, aby umożliwić dotarcie do najbliższego terminalu transportowego o odpowiednim wyposażeniu i zdolności przepustowej.
- Aby transport drogowy został uznany za część operacji transportu kombinowanego, przewoźnik musi przedstawić dowód, że taki transport stanowi część operacji transportu kombinowanego. We wniosku wskazano informacje, jakie należy przedstawić dla danej operacji transportowej jako całości oraz w odniesieniu do jej poszczególnych części. Dodatkowe informacje nie mogą być wymagane. Informacje mogą być przedstawiane za pomocą różnych dokumentów transportowych, w tym także w formie elektronicznej. Musi być możliwe przedstawienie tych informacji podczas kontroli drogowej.
- Akceptowane są należycie uzasadnione odstępstwa względem planowanego przebiegu trasy.
- Państwa członkowskie mają obowiązek przedsięwzięcia środków niezbędnych do wsparcia inwestycji w terminale przeładunkowe przy jednoczesnym zapewnieniu koordynacji z sąsiednimi państwami członkowskimi.
- Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do wyznaczenia co najmniej jednego organu odpowiedzialnego za wdrażanie dyrektywy i stanowiącego punkt kontaktowy na potrzeby jej wdrażania.
- Wniosek przewiduje również wymóg, aby państwa członkowskie przestrzegały obowiązku sprawozdawczości w odniesieniu do rozwoju transportu kombinowanego.

- Obecnie obowiązujące zwolnienia dotyczące kabotażu pozostają w mocy w odniesieniu do operacji transportu drogowego (odcinków drogowych) prowadzonych w ramach transgranicznej operacji transportowej między państwami członkowskimi, mających miejsce w całości na terenie danego państwa członkowskiego. Uzasadniając to zwolnienie Komisja powołuje się na przeprowadzone konsultacje wskazujące, że przepis ten przyczynia się do zwiększenia atrakcyjności rozwiązań w ramach transportu kombinowanego. Komisja odwołuje się również do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 2/84 (Komisja przeciwko Włochom), w którym uznano, że transport kombinowany powinien być traktowany jako jedna operacja połączonego transportu międzynarodowego.
- W uzasadnieniu wniosku Komisja wskazuje również, że przepisy dotyczące delegowania pracowników mają zastosowanie do krajowego transportu kombinowanego w taki sam sposób jak do kabotażu. Nie zostały jednak zawarte żadne jednoznaczne stwierdzenia dotyczące przepisów w sprawie delegowania pracowników i operacji międzynarodowego transportu kombinowanego.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera inicjatywę dotyczącą aktualizacji dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego jako sposób zwiększenia skuteczności i atrakcyjności koncepcji transportu kombinowanego. Umożliwi to zapewnienie bardziej zrównoważonego transportu, ograniczenie transportu drogowego i emisji gazów cieplarnianych, a także przyczyni się do realizacji celów wyznaczonych w białej księdze w sprawie polityki transportowej z 2011 r. oraz wypełnienia zobowiązań podjętych przez UE i państwa członkowskie w ramach porozumienia paryskiego.

3.2. EKES popiera rozszerzenie zakresu dyrektywy, aby obejmowała również operacje krajowe, których potencjał w zakresie rozwoju transportu kombinowanego – a w efekcie ograniczenia transportu drogowego – jest obecnie niewykorzystany.

3.3. EKES pozytywnie ocenia również uproszczenie ram regulacyjnych dla transportu kombinowanego, aby koncepcja ta stała się bardziej przystępna, przy zwiększeniu pewności prawa, dzięki czemu transport kombinowany stanie się bardziej atrakcyjny.

3.4. W tym kontekście szczególnie przydatna jest większa przejrzystość kryteriów dotyczących wyznaczania długości odcinków transportu drogowego: kryteria są proste, jasne i nie wydają się pozostawiać miejsca dla rozbieżnych interpretacji. EKES stwierdza jednak, że limit wynoszący 20 % odległości w linii prostej między punktem załadunku na początkowym odcinku a punktem rozładunku na końcowym odcinku mógłby sprawić, że odległości w transporcie drogowym będą przekraczały limit 300 km, powyżej którego w Białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. preferowano przesunięcie z transportu drogowego, zwłaszcza w regionach o znikomej sieci połączeń lub dużych odległościach między terminalami. Uważa jednakże, że priorytetowe znaczenie ma ogólne dążenie do uatrakcyjnienia koncepcji transportu kombinowanego dla użytkowników oraz wartości dodanej płynącej z jasnej i prostej definicji, dlatego przychyli się do proponowanego rozwiązania.

3.5. EKES docenia również element elastyczności przyznany państwom członkowskim w zakresie wydłużania odcinków transportu drogowego w razie potrzeby w celu umożliwienia dotarcia do najbliższego geograficznie terminalu transportowego, który posiada potrzebną operacyjną zdolność przeładunkową do załadunku lub rozładunku pod względem urządzeń przeładunkowych, zdolności przepustowej terminalu i odpowiednich usług kolejowego transportu towarowego.

3.5.1. EKES odnotowuje, że decyzja o wydaniu takiego zezwolenia w drodze ogólnie stosowanego przepisu lub indywidualnie dla każdego przypadku wydaje się pozostawiona państwom członkowskim. Podkreśla znaczenie przejrzystości, dlatego uważa, że przepisy krajowe dotyczące tej kwestii oraz, w stosownych przypadkach, decyzje dotyczące poszczególnych przypadków powinny być udostępniane na specjalnej stronie internetowej zgodnie z treścią nowego art. 9a ust. 2, o którym mowa w art. 1 pkt 7 wniosku.

3.6. W celu ułatwienia planowania operacji transportu kombinowanego i zapewnienia większej atrakcyjności tego rozwiązania EKES sugerowałby, aby wszelkie istotne informacje dotyczące wdrażania dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich były udostępniane na specjalnej stronie internetowej w każdym państwie członkowskim oraz aby stosowny przepis został ujęty w art. 9a ust. 2 wniosku.

3.7. EKES popiera wyjaśnienie przedstawione w art. 3 wniosku w odniesieniu do dokumentów wymaganych na potrzeby kontroli zgodności, zakazu wymagania dodatkowych dokumentów oraz możliwości przedstawiania wymaganych dokumentów w formie elektronicznej. Przepis ten ułatwia prowadzenie operacji oraz zapewnia większą pewność prawa. EKES zastanawia się jednak, czy w przypadkach zezwolenia na dłuższy odcinek drogowy w danym państwie członkowskim na podstawie art. 1 ust. 3 akapit trzeci oraz w przypadkach, gdy zezwolenie stanowi specjalną decyzję, również nie powinna być udostępniana kopia takiej decyzji.

3.8. EKES z zadowoleniem odnotowuje akcent na inwestycje w terminale przeładunkowe oraz obowiązek koordynacji takich inwestycji z sąsiednimi państwami członkowskimi i Komisją, aby zapewnić zrównoważony i dostateczny podział geograficzny tych inwestycji, w szczególności w ramach sieci TEN-T, a także aby priorytetowo potraktować zapewnienie, by żadna lokalizacja w Unii nie znajdowała się dalej niż 150 km od terminalu. Ma jednak wątpliwości, czy cel ten jest realistyczny w odniesieniu do obszarów o niskiej gęstości zaludnienia i znikomej sieci połączeń kolejowych i portów.

3.9. Wsparcie dla transportu kombinowanego musi być podane do wiadomości Komisji Europejskiej i przed wypłaceniem wymaga zezwolenia zgodnie z zasadami pomocy państwa. Ze względu na długotrwałe procedury beneficjent pomocy najczęściej otrzymuje pomoc po 3 latach od momentu, gdy krajowy organ publiczny wyda decyzję w tej sprawie, a niekiedy, kiedy system musi zostać zmieniony, istnieje zagrożenie, że beneficjent utraci wszelkie świadczenia. Aby zmniejszyć niepewność i przyspieszyć ten proces, EKES uważa, że pomoc poniżej określonego pułapu, na przykład 35 % kosztów całkowitych, powinna być automatycznie uznana za zgodną z przepisami Traktatu i zostać wyłączona z obowiązku zgłaszania.

3.10. EKES pragnie również zwrócić uwagę na możliwości dalszego rozwoju transportu kombinowanego oferowane przez cyfryzację. Wniosek stanowi krok w tym kierunku dzięki zapewnieniu możliwości wykorzystywania dokumentów w formie elektronicznej oraz stworzenia specjalnych stron internetowych we wszystkich państwach członkowskich.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES odnotowuje, że w art. 1 ust. 2 wniosku z idei transportu kombinowanego wyłączono wszelkiego rodzaju przewóz z wykorzystaniem żeglugi śródlądowej lub transportu morskiego, dla którego nie ma równoważnego alternatywnego rozwiązania drogowego lub który jest nieunikniony w ekonomicznie opłacalnej operacji transportowej. Wydaje się, że przepis ten wiąże się ze zniesieniem wymogu dotyczącego minimalnej odległości dla transportu z wykorzystaniem żeglugi śródlądowej i transportu morskiego i służy wypełnieniu postanowienia zawartego w motywie 9 preambuły: „Przydatne byłoby zatem usunięcie tej minimalnej odległości przy jednoczesnym utrzymaniu wyłączenia niektórych operacji, takich jak operacje obejmujące ładunki dalekomorskie lub przeprawy promem na krótkie odległości”. EKES wyraża wątpliwości zarówno co do meritum, jak i brzmienia tego przepisu.

4.1.1. Wydaje się, że jednym ze skutków wymogu dotyczącego minimalnej długości wynoszącej 100 km dla operacji transportu prowadzonych żeglugą śródlądową oraz drogą morską zgodnie z obecnym brzmieniem dyrektywy jest wyłączenie krótkich przepraw promem lub transportu dalekomorskiego, w odróżnieniu od żeglugi morskiej bliskiego zasięgu. Wynika to z faktu, że wymóg dotyczący odległości wynoszącej 100 km ma zastosowanie do transportu prowadzonego na terytorium UE. Celem propozycji zawartej w art. 2 ust. 2 jest rzecz jasna wywarcie podobnego skutku.

4.1.2. Wydaje się jednak, że obecne proponowane brzmienie może powodować niepewność co do zakresu zastosowania, co może nawet stworzyć przeszkodę prawną we wdrażaniu projektów w dziedzinie transportu kombinowanego.

Dlatego kryterium braku „równoważnego alternatywnego rozwiązania” pozostawia bez rozstrzygnięcia kwestię, czy równoważność powinna być rozpatrywana pod względem wymaganego czasu, odległości w kilometrach czy kosztów. Podobnie kryterium transportu „nieuniknionego w ekonomicznie opłacalnej operacji transportowej” pozostawia duży margines interpretacji.

4.1.3. EKES zastanawia się zatem nad przydatnością proponowanego przepisu, w szczególności mając na uwadze, że żadne podobne kryteria wyboru, przy oczywistym założeniu wykluczania wyborów niewymagających zachęty, nie zostały uznane za niezbędne w odniesieniu do transportu kolejowego.

4.2. EKES nie rozumie również, dlaczego nie wprowadzono zmian w odniesieniu do tzw. wyłączenia dotyczącego kabotażu, o którym mowa w art. 4 dyrektywy. Jako że jest to kwestia dotycząca polityki transportowej, EKES w tej sprawie w pierwszej kolejności pragnie odwołać się do oczekujących na rozpatrzenie wniosków dotyczących dostępu do rynku w ramach międzynarodowego transportu drogowego towarów w odniesieniu do kabotażu, a także do znajdującej się obecnie w centrum uwagi kwestii dostępu do rynku i konkurencji, w tym aspektów społecznych. Ma również na uwadze ogólną zasadę, zgodnie z którą świadczenie usług w państwie innym niż to, w którym ma swoją siedzibę usługodawca, powinno mieć charakter tymczasowy.

4.2.1. EKES odnotowuje dwa argumenty przytoczone przez Komisję jako przemawiające za wybranym rozwiązaniem. Pierwszy z nich odnosi się do faktu, że z odpowiedzi udzielonych przez przedsiębiorstwa na etapie konsultacji wynika, iż obecne rozwiązanie jest postrzegane jako przyczyniające się do zapewnienia atrakcyjności transportu kombinowanego. Drugi argument wskazuje, że operacja w ramach transportu kombinowanego na podstawie definicji zawartej w dyrektywie w obecnym brzmieniu powinna być postrzegana jako jedna operacja transportu międzynarodowego. Na poparcie tego argumentu Komisja odwołuje się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w sprawie 2/84 (Komisja przeciwko Włochom).

4.2.2. Zdaniem EKES-u argument bazujący na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wprost opiera się na fakcie, że Trybunał – z racji wyboru dokonanego przez ustawodawcę – był zobowiązany do zdefiniowania transportu kombinowanego w taki sposób, aby możliwe było jego postrzeganie jako jednej operacji lub podróży. Przedmiotowa kwestia polega zatem jedynie na rozstrzygnięciu, czy ustawodawca postanawia traktować operację transportu kombinowanego jako jedną całość czy też jako szereg odrębnych operacji podejmowanych w ramach rozwiązania transportowego. W każdym przypadku EKES wskazuje, że podczas przyjmowania dyrektywy ustawodawca uznał za konieczne zapewnienie swobodnego dostępu do rynku przewoźników „w odniesieniu do początkowego lub końcowego odcinka przewozu drogowego stanowiącego integralną część operacji transportu kombinowanego, bez względu na to, czy odcinek drogowy obejmuje przekroczenie granicy”.

4.2.3. Zdaniem EKES-u nie istnieją przeszkody w uwzględnieniu przepisu przewidującego, że odcinki transportu drogowego towarów w ramach operacji transportu kombinowanego stanowią oddzielne operacje transportowe, oraz przepisu, w myśl którego rozporządzenie (WE) 1072/2009 ma zastosowanie do wszystkich operacji transportu drogowego. Art. 4 dyrektywy powinien zostać poddany odpowiednim zmianom.

4.3. W tym kontekście zaskakujący jest również fakt, że przepis zawarty w art. 2 dyrektywy nakładający na państwa członkowskie wymóg zwolnienia operacji związanych z transportem kombinowanym, o których mowa w art. 1, z wszystkich systemów kwot i systemów zatwierdzania do dnia 1 lipca 1993 r, nie został uwzględniony we wniosku, zwłaszcza biorąc pod uwagę planowane rozszerzenie zakresu dyrektywy, aby objęła ona krajowe operacje transportu kombinowanego.

4.3.1. W przypadku rozszerzenia zakresu dyrektywy na krajowe operacje transportu kombinowanego przepis ten będzie miał zastosowanie również do takich operacji. Brzmienie przepisu pozostawia dość dużą swobodę interpretacji i mogłoby być rozumiane jako zwolnienie transportu kombinowanego z wymogów dotyczących warunków wykonywania zawodu zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 oraz z wszystkich ograniczeń dla dostępu do rynku.

4.3.2. EKES zakłada, że nie jest to zamierzony cel wniosku, dlatego sugeruje skreślenie tego artykułu lub jego przeformułowanie tak, aby jasno wskazywał, że zwolnienie z systemów kwot i zatwierdzania ma zastosowanie bez naruszenia przepisów dotyczących dostępu do zawodu lub rynku w odniesieniu do każdego rodzaju transportu, którego to dotyczy.

4.4. EKES zauważa ponadto, że we wniosku nie wspomniano o zastosowaniu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników do operacji transportu kombinowanego, z wyjątkiem odwołania się w uzasadnieniu do zastosowania proponowanego *lex specialis* dotyczącego delegowania pracowników sektora transportu drogowego. Oznaczałoby to, że przepisy dotyczące delegowania pracowników zawarte w dyrektywie 96/71/WE miałyby zastosowanie do transportu drogowego w kontekście krajowych operacji transportu kombinowanego.

4.4.1. EKES zakłada, że przepisy dotyczące delegowania pracowników mają zastosowanie również do wszelkich przypadków delegowania w ramach operacji transportu kombinowanego spełniających kryteria określone w art. 1 dyrektywy 96/71/WE oraz w proponowanym *lex specialis*, kiedy – i jeżeli – zostanie ono przyjęte.

4.5. EKES odnotowuje zaniepokojenie kosztem długich połączeń morskich na wyspy peryferyjne takich jak Cypr i Malta oraz związane z tym znaczenie systemu wsparcia ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1405/2006 w celu zrekompensowania kosztów transportu w sektorze rolnictwa na niektórych mniejszych wyspach Morza Egejskiego, o czym już wcześniej wspominał. Proponuje, by Komisja rozważyła możliwość podobnego rozwiązania dla Cypru i Malty.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego”

[COM(2017) 653 final – 2017/0291(COD)]

(2018/C 262/10)

Sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 30.11.2017 Rada Unii Europejskiej, 4.12.2017
Podstawa prawna	Art. 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	206/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera uzasadnienie dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów – w ramach pakietu na rzecz mobilności ekologicznej – mimo iż jej oddziaływanie będzie niewielkie w porównaniu z ogólnymi wysiłkami potrzebnymi do osiągnięcia celów klimatycznych UE, w szczególności dekarbonizacji transportu, gdyż dyrektywa ta jest ograniczona jedynie do **zamówień publicznych**. Jej celem jest promowanie niektórych kategorii pojazdów (o zerowych emisjach z rury wydechowej), które korzystają z najczystszych (a nie po prostu czystych) ekologicznie technologii, za pomocą wymogu minimalnych celów w zamówieniach publicznych dotyczących takich pojazdów.

1.2. EKES krytycznie odnosi się do braku jasności w omawianej dyrektywie, w szczególności do **rozpraszania informacji** z różnymi definicjami oraz do skomplikowanych metod obliczania „ekologicznie czystych pojazdów” w dwóch odrębnych okresach, w których prawdopodobnie znów zmienią się definicje progów emisji. Złożoność ta będzie budzić poważne **wątpliwości** wśród zainteresowanych stron.

1.3. W związku z niejasnościami odnośnie do progów emisji EKES wyraża wątpliwości, czy **okres przejściowy** do 2025 r. faktycznie pomoże wyeliminować lukę technologiczną do momentu, kiedy poziom zerowej emisji z rury wydechowej stanie się powszechnie dostępny, i jest zdania, że będzie to raczej drażnić decydentów w dziedzinie zamówień publicznych. Może to doprowadzić do tego, że zamówienia publiczne będą znacznie opóźniane, a nawet przyspieszane, ale w oparciu o przestarzałe technologie, co zablokowałoby ewentualne przyszłe inwestycje w nowe technologie o zerowej emisji.

1.4. Jeszcze większa niepewność pojawia się w odniesieniu do **pojazdów ciężkich**. Nie podano żadnych norm emisji do wykorzystania w okresie przejściowym, a w porównaniu z pojazdami lekkimi technologia zerowej emisji z rury wydechowej jest mniej zaawansowana. Na pierwszym etapie okresu przejściowego akceptowany jest gaz ziemny uzupełniany biometanem, lecz przy zmniejszonym współczynniku ważenia, podczas gdy dla kolejnego etapu w ogóle nie podano progów ani definicji; nie podano też informacji odnośnie do sposobów obliczania nowych progów emisji. Z tych przesłanek EKES wniośkuje, że w odniesieniu do pojazdów ciężkich dyrektywa jest **przedwczesna**, zatem zaleca wyłączenie tej części z omawianego wniosku i zajęcie się nią na późniejszym etapie.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje ogólne podejście **neutralne pod względem technologicznym**, otwarte na nowe osiągnięcia, których można się spodziewać w związku ze wspieranymi przez UE wytężonymi wysiłkami badawczo-rozwojowymi. Pragnie jednak zwrócić uwagę, że dyrektywa nie w pełni opiera się na tym podejściu. Inne technologie napędu niż baterijne samochody elektryczne również oferują duże możliwości w zakresie mobilności ekologicznej. EKES ubolewa, że nie zostało to wystarczająco dobitnie uznane w omawianej dyrektywie, jak na przykład paliwa w 100 % niekopalne lub może w przyszłości paliwa syntetyczne z odpadów lub z CO₂, które mogą być wytwarzane z nadwyżki energii elektrycznej.

1.6. W związku z ze zmianami zachodzącymi w nowoczesnych technologiach transportowych EKES zaleca przyjęcie **bardziej elastycznego podejścia** na nadchodzące lata, zamiast ustalonych pułapów emisji i celów w zakresie zamówień publicznych. Wydaje się, że należy co najmniej dokonać śródkresowego przeglądu np. minimalnych celów, aby umożliwić dostosowanie wartości na późniejszym etapie.

1.7. Znaczna część zamówień publicznych związana jest z przedsiębiorstwami **lokalnego transportu publicznego**, nad którymi pieczę dzierżą miasta i gminy, a ich możliwości finansowe są dość ograniczone. EKES pragnie wyrazić poważne wątpliwości co do **proporcjonalności** takiego podejścia, gdyż w żadnej mierze nie odzwierciedla ono dodatkowych obciążeń finansowych tych przedsiębiorstw publicznych i nie porównuje proponowanych rozwiązań z innymi wariantami polityki przemysłowej. Nie jest zatem oczywiste, że dodatkowe obciążenia w zamówieniach publicznych głównie dla miast i gmin stanowią najskuteczniejszy sposób inicjowania działań w przemyśle i zmian na rynku.

1.8. EKES podkreśla, że wszelkie dodatkowe koszty mogą prowadzić do znacznych **obciążeń dla obywateli** w postaci wyższych cen biletów, wyższych podatków lokalnych, a nawet ograniczenia oferty transportu publicznego. Ponadto należy uznać znaczne wysiłki podjęte już przez miasta i gminy na rzecz czystego powietrza, między innymi przez zwiększenie zakresu korzystania z transportu publicznego, i nie należy utrudniać tych działań nowymi przepisami w zakresie zamówień publicznych, które to przepisy wymagają minimalnych celów od państw członkowskich, lecz są trudne do spełnienia i kontrolowania na poziomie gmin i ich rozmaitych większych i mniejszych przedsiębiorstw transportu publicznego.

1.9. Jako że w zakres wniosku Komisji wchodzi też podwykonawstwo, EKES jest zaniepokojony konsekwencjami, jakie wniosek może nieść dla **małych i średnich przedsiębiorstw**. W rzeczywistości w świadczeniu usług transportowych na większych obszarach miejskich bierze udział wiele małych lokalnych przedsiębiorstw autobusowych jako podwykonawcy przedsiębiorstw lokalnego transportu publicznego. Przedsiębiorstwa te mogą nie posiadać pojazdów wymaganych na mocy niniejszej dyrektywy i wówczas nie mogłyby się już kwalifikować jako podwykonawcy.

1.10. EKES stwierdza, że główną przeszkodą w modernizacji transportu publicznego i zamówień publicznych na ekologicznie czyste pojazdy jest **brak wsparcia finansowego**; wzywa zatem Komisję do ponownego rozważenia obecnego wniosku ze zwróceniem szczególnej uwagi na finansowanie, w szczególności z uwzględnieniem istniejących instrumentów. Konkretnie wsparcie finansowe musi uwzględniać różnorodność państw, miast i regionów pod względem siły ekonomicznej i udziału ludności zamieszkującej obszary miejskie, a nadrzędnym celem powinna być harmonizacja zamówień publicznych na ekologicznie czyste pojazdy we wszystkich państwach członkowskich.

1.11. EKES zauważa, że oprócz konieczności dysponowania czystszyimi ekologicznie pojazdami w transporcie publicznym niezbędne jest, by przekonać większą liczbę obywateli do korzystania z tego transportu, czyniąc go bardziej atrakcyjnym (połączenia, wygoda), a nie skupiając się na niskich cenach biletów.

2. Wprowadzenie

2.1. EKES jest zaangażowany we wprowadzenie **niskoemisyjnego systemu energetycznego** opisanego w „**pakiecie dotyczącym czystej energii**”, który ma na celu przyspieszenie, przekształcenie i skonsolidowanie przechodzenia gospodarki UE na system czystej energii zgodnie ze zobowiązaniami UE w ramach COP 21, przy jednoczesnym zachowaniu najważniejszych celów dotyczących wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Europie.

2.2. UE wiele już w tym zakresie uczyniła. **Emisje gazów cieplarnianych** w UE zostały zredukowane o 23 % między rokiem 1990 a 2016, podczas gdy gospodarka wzrosła o 53 % w tym samym okresie. Sukces ten został osiągnięty w wielu sektorach z wyjątkiem **transportu** – sektora, który odpowiada za 24 % emisji gazów cieplarnianych w Europie (w 2015 r.) i w którym następuje wręcz wzrost emisji w związku z postępującym ożywieniem gospodarczym w Europie. Ponadto pilna potrzeba ograniczania zanieczyszczenia powietrza w miastach wywiera dodatkową presję na konieczność zapewnienia ekologicznego transportu.

2.3. W związku z tym EKES poparł **europejską strategię na rzecz mobilności niskoemisyjnej** ⁽¹⁾, ⁽²⁾, łącznie z jej celami i metodami, które są zgodne z **białą księgą dotyczącą polityki transportowej** ⁽³⁾ z 2011 r. Ponadto pakiet „**Czysta energia dla wszystkich Europejczyków**” z listopada 2016 r. i strategia „**Europa w ruchu**” (2017 r.) obejmowały działania mające na celu przyspieszenie wprowadzenia ekologicznie czystych pojazdów, co zostało przyjęte z zadowoleniem przez EKES ⁽⁴⁾, ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 55.

⁽³⁾ COM(2011) 144 final.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 64.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 81 z 2.3. 2018, s. 195.

2.4. Przyjęty niedawno **pakiet na rzecz mobilności ekologicznej** ⁽⁶⁾ obejmuje obecnie szczególne inicjatywy prawne takie jak **dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów** (będąca przedmiotem niniejszej opinii), nowe normy emisji CO₂ z pojazdów, plan działania dotyczący transeuropejskiego wdrażania infrastruktury paliw alternatywnych, rewizja dyrektywy dotyczącej transportu kombinowanego, rozporządzenie w sprawie pasażerskich usług autokarowych oraz inicjatywa w zakresie baterii jako istotna strategia zintegrowanej polityki przemysłowej UE.

2.5. Pośród wielu instrumentów służących dekarbonizacji transportu ważną rolę mogą odgrywać **zamówienia publiczne** na ekologicznie czyste pojazdy stanowiące bodźce po stronie popytu. Zamówienia publiczne mogą stymulować rozwój rynku, np. w segmencie rynku dotyczącym autobusów miejskich. Zamówienia publiczne na tabor ekologicznie czystych pojazdów mogą również wpływać na prywatne zakupy pojazdów czystych ekologicznie.

3. Uchybienia w obowiązującej (starej) dyrektywie

3.1. Aby stymulować zamówienia publiczne na ekologicznie czyste pojazdy, Komisja w 2009 r. wprowadziła **dyrektywę 2009/33/WE** w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, która została przyjęta z zadowoleniem przez EKES ⁽⁷⁾, ⁽⁸⁾.

3.2. Podmioty publiczne w Europie zakupiły jednak raczej niewielką liczbę pojazdów niskoemisyjnych i bezemisyjnych oraz innych pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi w ramach dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów. Na przykład w latach 2009–2015 baterijne samochody elektryczne, pojazdy z ogniwem paliwowym, pojazdy hybrydowe typu plug-in czy pojazdy napędzane gazem ziemnym stanowiły średnio około 1,7 % wszystkich nowych autobusów.

3.3. Niektóre państwa członkowskie bądź pojedyncze regiony lub miasta wdrożyły już ambitne ramy zamówień publicznych, które ustanawiają minimalne wymagania dotyczące zamówień na ekologicznie czyste, tj. niskoemisyjne i bezemisyjne lub inne pojazdy zasilane paliwami alternatywnymi. Nie jest to jednak wystarczające dla ustanowienia odpowiednich zachęt i bodźców rynkowych w całej Unii.

3.4. Ocena *ex post* przeprowadzona w 2015 r. wskazała na istotne uchybienia w dyrektywie. Dyrektywa wywarła niewielki wpływ na rozwój rynku ekologicznie czystych pojazdów w całej UE, ponieważ nie stymulowała dotychczas zamówień publicznych na ekologicznie czyste pojazdy. Główne wskazane uchybienia są następujące:

- Dyrektywa nie definiuje w jasny sposób ekologicznie czystych pojazdów.
- Dyrektywa nie obejmuje praktyk innych niż bezpośrednie zakupy dokonywane przez organy publiczne i nie dotyczy wynajmu, dzierżawy ani leasingu pojazdów. Nie obejmuje ponadto umów o świadczenie usług transportowych innych niż usługi transportu publicznego osób.
- Metoda określania wartości pieniężnej opisana w dyrektywie była rzadko stosowana przez organy publiczne, ponieważ jest zbyt skomplikowana.

3.5. W ramach oceny skutków w latach 2016 i 2017 przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat różnych wariantów proponowanych w celu udoskonalenia dyrektywy. W rezultacie zaproponowano szereg zmian w celu zapewnienia definicji ekologicznie czystych pojazdów, a także minimalnych poziomów docelowych w zakresie zamówień w odniesieniu do pojazdów lekkich oraz w odniesieniu do pojazdów ciężkich. Takie zharmonizowane kryteria stosowane na poziomie UE nie zostały jeszcze wdrożone.

4. Wnioski dotyczące zmienionej dyrektywy

4.1. Dzięki rewizji nowa dyrektywa zawiera definicję ekologicznie czystych pojazdów oraz obejmuje obecnie wszystkie odpowiednie praktyki udzielania zamówień z uproszczonymi i skuteczniejszymi procedurami. Nowe ważne elementy są następujące:

- definicja ekologicznie czystych pojazdów oparta na podejściu obejmującym zerowe emisje z rury wydechowej dla pojazdów lekkich oraz na paliwach alternatywnych dla pojazdów ciężkich,

⁽⁶⁾ COM(2017) 675 final

⁽⁷⁾ Dz.U. C 51 z 17.2. 2011, s. 37.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 424 z 26.11. 2014, s. 58.

- okres przejściowy do 2025 r., w którym pojazdy niskoemisyjne są także uważane za ekologiczne czyste pojazdy, chociaż są liczone tylko ze współczynnikiem ważenia wynoszącym 0,5,
- przepis w sprawie przyjęcia aktu delegowanego na podstawie niniejszej dyrektywy, aby zastosować takie samo podejście w odniesieniu do pojazdów ciężkich jak do pojazdów lekkich w następstwie przyjęcia w przyszłości na szczeblu UE prawodawstwa w sprawie norm emisji w odniesieniu do tego rodzaju pojazdów,
- rozszerzenie zakresu na inne formy udzielania zamówień niż tylko zakup pojazdów, tj. na leasing, zamówienia publiczne na usługi publicznego transportu drogowego, nieregularny transport osób oraz wynajem autobusów i autokarów wraz z kierowcą,
- określenie minimalnych poziomów docelowych w zakresie zamówień na szczeblu państw członkowskich w zależności od państwa członkowskiego i kategorii segmentu pojazdów;
- rezygnacja z metody określania wartości pieniężnej efektów zewnętrznych,
- wprowadzenie programu przekazywania przez państwa członkowskie sprawozdań z wdrażania dyrektywy co trzy lata, począwszy od sprawozdania śródkresowego w 2023 r. oraz pełnego sprawozdania w 2026 r. dotyczącego osiągnięcia poziomu docelowego na rok 2025.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES popiera uzasadnienie dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów, mimo iż jej oddziaływanie będzie niewielkie w porównaniu z ogólnymi wysiłkami potrzebnymi do osiągnięcia celów klimatycznych UE, gdyż dyrektywa ta ma na celu jedynie zamówienia publiczne, a nie zakup pojazdów prywatnych lub użytkowych. Niemniej jednak dyrektywa może odgrywać ważną rolę, gdyż inwestycje publiczne mogą stanowić ważny wzorzec do naśladowania oraz mogą pomagać w rozwoju infrastruktury, która może być także wykorzystywana przez sektor prywatny, a zatem może pobudzać inwestycje prywatne. Inwestycje publiczne w ekologicznie czyste pojazdy wywierają także bezpośredni wpływ na czyste powietrze dla obywateli, w szczególności w centrach miast (np. w pobliżu dworców autobusowych).

5.2. EKES krytycznie odnosi się do **braku jasności** w omawianej dyrektywie⁽⁹⁾, w szczególności do rozpraszania informacji z różnymi definicjami oraz do skomplikowanych metod obliczania „ekologicznie czystych pojazdów” w dwóch odrębnych okresach (do 2025 r. i w latach 2025–2030), w których prawdopodobnie znów zmienią się definicje progów emisji. Złożoność ta będzie budzić poważne wątpliwości wśród zainteresowanych stron.

5.3. Jedyna prosta zasada zawarta w tej dyrektywie to definicja pojazdów **o zerowej emisji z rury wydechowej** i sposób ich liczenia. Odnosi się ona przede wszystkim do pojazdów w 100 % elektrycznych, jednakże umożliwia również odstępstwo od tej zasady, uznając napędzane gazem pojazdy ciężkie za „czyste”, pod warunkiem że gaz jest 100 % biometanem. Wszystkie pozostałe przepisy są bardziej złożone, takie jak liczenie niektórych pojazdów jedynie jako pół pojazdu oraz rozmaite rodzaje paliwa w zależności od kategorii pojazdu i normy emisji, które w najbliższej przyszłości ulegną zmianie.

5.4. W **okresie przejściowym** (do 2025 r.) **pojazdy lekkie** poniżej pewnego progu emisji z rury wydechowej są także uważane za ekologicznie czyste; są one jednak liczone tylko ze współczynnikiem ważenia wynoszącym 0,5. Progi wynoszą 40 g/km CO₂ dla samochodów dostawczych i 25 g/km CO₂ dla samochodów pasażerskich, co obecnie mogą osiągnąć tylko pojazdy hybrydowe zasilane prądem sieciowym. Progi te zostaną zmienione, jak tylko wdrożona zostanie nowa światowa zharmonizowana procedura badania pojazdów lekkich (WLTP), co nastąpi sporo przed 2025 r. Okres przejściowy został zatem podzielony na dwie części. Na podstawie informacji podanych w dyrektywie zainteresowane strony nie są w stanie przewidzieć konsekwencji takich zmian. W związku z tymi niejasnościami EKES wyraża wątpliwości, czy okres przejściowy do 2025 r. faktycznie pomoże wyeliminować lukę technologiczną do momentu, kiedy poziom zerowej emisji z rury wydechowej stanie się powszechnie dostępny, i jest zdania, że będzie to raczej drażnić decydentów w dziedzinie zamówień publicznych. Może to doprowadzić do tego, że zamówienia publiczne będą znacznie opóźniane, a nawet przyspieszane, ale w oparciu o przestarzałe technologie, co zablokowałoby ewentualne przyszłe inwestycje w nowe technologie o zerowej emisji.

⁽⁹⁾ COM(2017) 653 final, załącznik 1.

5.5. Jeszcze większa niepewność pojawia się w odniesieniu do **pojazdów ciężkich**. Nie podano żadnych norm emisji do wykorzystania w okresie przejściowym, a w porównaniu z pojazdami lekkimi technologia zerowej emisji z rury wydechowej jest mniej zaawansowana. W odniesieniu do pierwszego etapu okresu przejściowego akceptowany jest gaz ziemny uzupełniany biometanem, lecz przy zmniejszonym współczynniku ważenia, podczas gdy dla kolejnego etapu w ogóle nie podano progów ani definicji. Komisja dąży do wprowadzenia tych progów w drodze aktu delegowanego po ich określeniu, ale nie podano informacji na temat kryteriów ustalania tych nowych wartości progowych emisji. Z tych przesłanek EKES wnioskuje, że w odniesieniu do pojazdów ciężkich dyrektywa jest **przedwczesna**, zatem zaleca wyłączenie tej części z obecnego wniosku i zajęcie się nią na późniejszym etapie.

5.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje ogólne podejście **neutralne pod względem technologicznym**, otwarte na nowe osiągnięcia, których można się spodziewać w związku ze wspieranymi przez UE wyłożonymi wysiłkami badawczo-rozwojowymi. Pragnie jednak zwrócić uwagę, że dyrektywa nie w pełni opiera się na tym podejściu, jako że np. wykluczone są paliwa ciekłe całkowicie wolne od paliw kopalnych.

5.7. W wielu krajach na świecie bardzo promowane są obecnie bateryjne **pojazdy elektryczne**, co wiąże się ze wzrostem liczby producentów samochodów. Wzmocnienie rynku samochodów elektrycznych zależy jednak od wielu czynników, na które przemysł motoryzacyjny może wywierać jedynie ograniczony wpływ, takich jak koszty baterii, recykling baterii, infrastruktura ładowania, ceny paliw i zamówienia sektora publicznego, promowanych w przedmiotowej dyrektywie.

5.8. Inne technologie napędu niż bateryjne samochody elektryczne również oferują duże możliwości w zakresie mobilności ekologicznej. EKES ubolewa, że w dyrektywie nie uznano wystarczająco wyraźnie tego faktu. Na przykład **paliwa w 100 % wolne od paliw kopalnych** (takie jak biodiesel HVO100 szeroko stosowany w Szwecji i innych krajach) lub może w przyszłości **paliwa syntetyczne** z odpadów lub CO₂, które będą produkowane z nadwyżki energii elektrycznej dostępnej w coraz większych ilościach z powodu stałego rozwoju zmiennych odnawialnych źródeł energii.

5.9. W związku z ze zmianami zachodzącymi w nowoczesnych technologiach transportowych EKES zaleca przyjęcie **bardziej elastycznego podejścia** na nadchodzące lata, zamiast ustalonych pułapów emisji i celów w zakresie zamówień publicznych. Wydaje się, że należy co najmniej dokonać śródkresowego przeglądu np. minimalnych celów, aby umożliwić dostosowanie wartości na późniejszym etapie.

6. Ochrona klimatu czy polityka przemysłowa

6.1. Oczywiście jest, że – pomimo jej tytułu – pierwszoplanowym celem omawianej dyrektywy nie są ekologicznie czyste pojazdy, ochrona klimatu i czyste powietrze, lecz raczej polityka przemysłowa i zamówienia publiczne, po to by promować zakup niektórych kategorii pojazdów, wykorzystujących najczystsze (a nie po prostu czyste) ekologicznie technologie. Rozbieżność tę można zauważyć, przyglądając się bliżej zdefiniowanym w dyrektywie różnym rodzajom „ekologicznie czystych pojazdów” i paliw alternatywnych. Pewne typy paliw mogą pomagać w poprawie jakości powietrza w miastach, ale nie są korzystne dla klimatu, np. gdy energia elektryczna lub wodór do zasilania samochodów elektrycznych pochodzą z elektrowni węglowych. I odwrotnie, chociaż pojazdy niskoemisyjne napędzane gazem ziemnym z biometanu są przyjazne dla klimatu, mogą przyczyniać się do lokalnego zanieczyszczenia powietrza. W zawartych w dyrektywie ramach czasowych do 2030 r. całkowicie wolne od paliw kopalnych biopaliwa – mimo że nie zostały zaakceptowane w niniejszej dyrektywie – będą odgrywać kluczową rolę w osiąganiu celów klimatycznych UE. Ponadto podejście oparte na zerowych emisjach z rury wydechowej zupełnie nie odzwierciedla poziomu emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia pojazdu.

6.2. Dyrektywa koncentruje się głównie na **polityce przemysłowej, wykorzystując zamówienia publiczne** czystych ekologicznie pojazdów jako bodziec po stronie popytu, tak by stymulować rozwój rynku, jak na przykład w segmencie rynku autobusów miejskich. Komisja zakłada, że zamówienia publiczne na ekologicznie czyste pojazdy mogą także wywierać wpływ na prywatne zakupy ekologicznie czystych pojazdów lekkich, jako że konsumenci będą podejmować działania w oparciu o wzmocnione przekonanie obywateli, że odnośne technologie są zaawansowane i godne zaufania, a przede wszystkim w oparciu o rozwój infrastruktury ponownego ładowania i tankowania pojazdów (inteligentnego ładowania) dostępnej dla prywatnych użytkowników, w szczególności osób, które nie dysponują własnym garażem.

6.3. EKES zgłasza jednak poważne wątpliwości co do **proporcjonalności takiego podejścia**. Wniosek deklaruje zgodność z zasadą proporcjonalności. W żadnej mierze nie odzwierciedla jednak **dodatkowych obciążeń finansowych** organów publicznych i nie porównuje proponowanych rozwiązań z innymi wariantami polityki przemysłowej. Nie jest zatem oczywiste, że dodatkowe obciążenia w zamówieniach publicznych głównie dla miast i gmin stanowią najskuteczniejszy sposób inicjowania działań w przemyśle i zmian na rynku. Organizacje lokalnego transportu

publicznego oraz przedstawiciele miast i gmin wyrazili poważne obawy. Poniżej przedstawiono najważniejsze kwestie poruszone przez zainteresowane strony:

- potrzebne są znaczne dodatkowe fundusze na inwestycje, co wykracza daleko poza ich możliwości,
- wiele miast zrobiło już wiele na rzecz czystego transportu, ale dyrektywa nie uwzględnia wszystkich tych wysiłków,
- nie uwzględnia się nowoczesnych autobusów kategorii Euro VI z silnikami wysokoprężnymi, mimo iż zostały one określone jako nowy standard w 2011 r.⁽¹⁰⁾ i mogą przynieść racjonalne pod względem kosztów redukcje emisji z transportu publicznego,
- pojazdy hybrydowe typu plug-in będą akceptowane po 2025 r.,
- infrastruktura służąca do ładowania elektrycznych autobusów i samochodów ciężarowych jest dość odmienna od infrastruktury dla pojazdów lekkich, takich jak samochody osobowe, zatem synergia jest dość ograniczona,
- potrzebne są zwolnienia dla pojazdów straży pożarnej, policji, pogotowia ratunkowego,
- w niektórych gminach liczba pojazdów nabywanych w drodze zamówień publicznych jest raczej niska (mniej niż 10), co raczej nie pozwala osiągnąć celów minimalnych,
- proponowaną sprawozdawczość można uzyskać akceptowalnym nakładem pracy administracyjnej tylko wówczas, gdy kategoria „ekologicznie czystych pojazdów” zostanie wprowadzona do oficjalnych rejestrów samochodów.

6.4. Znaczna część zamówień publicznych związana jest z przedsiębiorstwami **lokalnego transportu publicznego**, nad którymi pieczę dzierżą miasta i gminy, a ich możliwości finansowe są dość ograniczone. Wszelkie dodatkowe inwestycje w najbardziej zaawansowane technologie o wyższych kosztach (i ryzyku) mogą prowadzić do znacznych obciążeń dla obywateli w postaci wyższych cen biletów, wyższych podatków lokalnych, a nawet ograniczenia oferty transportu publicznego. Ponadto należy uznać znaczne wysiłki podjęte już przez miasta i gminy na rzecz czystego powietrza, między innymi przez zwiększenie zakresu korzystania z transportu publicznego, i nie należy utrudniać tych działań nowymi przepisami w zakresie zamówień publicznych, które to przepisy wymagają minimalnych celów od państw członkowskich, lecz są trudne do spełnienia i kontrolowania na poziomie gmin i ich rozmaitych większych i mniejszych przedsiębiorstw transportu publicznego.

6.5. Jako że w zakres wniosku Komisji wchodzi też podwykonawstwo, EKES jest zaniepokojony konsekwencjami, jakie wniosek może nieść dla **małych i średnich przedsiębiorstw**. W rzeczywistości w świadczeniu usług transportowych na większych obszarach miejskich bierze udział wiele małych lokalnych przedsiębiorstw autobusowych jako podwykonawcy przedsiębiorstw lokalnego transportu publicznego. Przedsiębiorstwa te mogą nie posiadać pojazdów wymaganych na mocy niniejszej dyrektywy i wówczas nie mogłyby się już kwalifikować jako podwykonawcy.

6.6. EKES stwierdza, że główną przeszkodą w modernizacji transportu publicznego i zamówień publicznych na ekologicznie czyste pojazdy jest **brak wsparcia finansowego**; wzywa zatem Komisję do ponownego rozważenia obecnego wniosku ze zwróceniem szczególnej uwagi na finansowanie, w szczególności z uwzględnieniem istniejących instrumentów, takich jak fundusze strategiczne i strukturalne (EFIS, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne) oraz instrument „Łącząc Europę”, a co najważniejsze, do określenia właściwych priorytetów w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. To konkretne wsparcie finansowe musi uwzględniać różnorodność państw, miast i regionów pod względem siły ekonomicznej i udziału ludności zamieszkującej obszary miejskie, a nadrzędnym celem powinna być harmonizacja zamówień publicznych na ekologicznie czyste pojazdy we wszystkich państwach członkowskich. Zauważa także, że oprócz konieczności dysponowania czystszyimi ekologicznie pojazdami w transporcie publicznym niezbędne jest, by przekonać większą liczbę obywateli do korzystania z tego transportu, czyniąc go bardziej atrakcyjnym (połączenia, wygoda), a nie skupiając się na niskich cenach biletów.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 582/2011.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/73/UE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego”

[COM(2017) 660 final – 2017/0294 (COD)]

(2018/C 262/11)

Sprawozdawczyni: **Baiba MILTOVIČA**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 29.11.2017
	Rada Unii Europejskiej, 22.11.2017
Podstawa prawna	Artykuł 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	149/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Społeczeństwo obywatelskie jako całość może rozwijać się wyłącznie w ramach spójnego państwa prawnego. Dlatego też choć Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wskazuje na kilka kwestii, na które zapatruje się inaczej niż Komisja, oraz ubolewa z powodu pierwotnego niedopatrzenia, leżącego u podstaw luki prawnej, którą dyrektywa ma w zamierzeniu wypełnić, to jednak wyraża poparcie dla idei proponowanych zmian do dyrektywy w sprawie gazu z 2009 r., które mają doprowadzić do lepszej integracji rynku i większego bezpieczeństwa dostaw.

1.2. Zaproponowane zmiany do dyrektywy⁽¹⁾ w sprawie gazu doprowadziły do szeroko zakrojonej dyskusji i do rozbieżności stanowisk na szczeblu państw członkowskich. Komitet uważa, że w grę wchodzi tutaj ważne kwestie dotyczące zasad i solidarności oraz że należy zająć się nimi w sposób jednoznaczny.

1.3. Należy w pełnym zakresie uznać istnienie drażliwych kwestii politycznych i gospodarczych – czego w obecnym wniosku się nie czyni – jednak zarazem UE będzie musiała też zdecydować, czy cel dotyczący spójnego, zrównoważonego i sprawiedliwego rynku energii dla wszystkich państw członkowskich jest możliwy do osiągnięcia w obecnym klimacie politycznym. Niektóre państwa członkowskie stoją chwilowo przed wyzwaniem, jakim jest rezygnacja z tego, co uznają za zgodne ze swoim własnym interesem narodowym, i poparcie jasných i spójnych zasad regulacyjnych stosowanych do jednolitego rynku w kontekście dostaw energii i bezpieczeństwa dostaw. W dłuższej perspektywie wyzwanie będzie miało inny charakter. Istnieje ryzyko zablokowania kosztownej infrastruktury paliw kopalnych, co nasili i tak coraz większą zależność i może ograniczyć zdolność UE do wywiązania się z zobowiązań dotyczących klimatu.

1.4. Komitet zauważa, że wyeliminowanie uzależnienia od dostaw z zewnątrz stanowi program długoterminowy, do którego realizacji potrzebne są: dalszy rozwój wzajemnych połączeń między państwami członkowskimi w zakresie dostaw gazu, poprawa zdolności magazynowania i zwiększenie przepustowości w przypadku alternatywnych wariantów zaopatrzenia takich jak skroplony gaz ziemny (LNG), a także uznanie rosnącej roli energii ze źródeł odnawialnych.

1.5. Komitet sądzi, że jeden z obszarów niepewności regulacyjnej (przyszłe programy budowy z uwagi na brak jasności co do proponowanego odstępstwa) mógłby narażać na szwank bezpieczeństwo inwestycji i hamować swobodną konkurencję władz krajowych i regionalnych w zakresie przyciągania inwestycji. Trzeba to oceniać w kontekście znacznej poprawy na rynku gazu poprzez procedury regulacyjne stworzone w ciągu ostatnich dwóch dekad.

⁽¹⁾ Dz.U. L 211 z 14.8. 2009, s. 94.

1.6. W licznych opiniach z ostatnich lat w sprawie polityki energetycznej i polityki w zakresie klimatu ⁽²⁾ podkreślono, że drażliwe kwestie dotyczące dostaw energii można rozwiązać tylko dzięki jasno określoneemu i skutecznemu zarządzaniu – oraz dzięki znacznemu stopniowi politycznego pragmatyzmu i dobrej woli. Obecny wniosek Komisji jest zgodny z tymi poglądami i powinien szybko stać się rzeczywistością.

1.7. EKES zwraca jednak uwagę na szereg ewentualnych problemów prawnych związanych ze zmianami. Z pewnością będziemy mieli do czynienia z poważnymi rozbieżnościami politycznymi, jak również z obawami handlowymi niektórych zainteresowanych podmiotów z sektora. Dlatego należy ubolewać w tych okolicznościach nad brakiem oceny skutków.

1.8. Komitet popiera proponowane zmiany dyrektywy w sprawie gazu, których celem jest zapewnienie, że w ramach jurysdykcji UE podstawowe zasady prawodawstwa UE w zakresie energetyki, takie jak dostęp stron trzecich, regulacja taryf, rozdzielanie własności i przejrzystość będą stosowane w odniesieniu do unijnych gazociągów międzysystemowych z państwami trzecimi. W związku z tym Komitet uważa, że należy przyjąć niezbędne zmiany do dyrektywy w sprawie gazu bez dalszej zwłoki i nie powinno się pozostawiać wątpliwości prawnych dotyczących pełnego stosowania prawa UE do istniejących i planowanych gazociągów.

1.9. Komitet jest zdania, że wszelkie możliwości wyłączenia z zakresu stosowania głównych przepisów dyrektywy powinny być ściśle ograniczone w czasie (do najwyżej 10 lat) i przyznawane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach po kompleksowej ocenie Komisji mającej na celu zapewnienie, że wszelkie odstępstwa nie będą sprzeczne z celami unii energetycznej i nie wpłyną negatywnie na konkurencję i skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu UE czy też bezpieczeństwa dostaw gazu w UE.

2. Wprowadzenie

2.1. Gaz pozostaje jednym z najważniejszych pierwotnych źródeł energii dla UE, a skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu ma istotne znaczenie zarówno dla gospodarki, jak i dla bezpieczeństwa energetycznego wielu państw członkowskich UE. Jest też prawdą, że w ostatnich 25 latach uzależnienie UE od wszelkiego rodzaju importu energii stale wzrastało, z 44 % w 1990 r. do 53 % w 2015. Konieczne jest importowanie niemal 70 % gazu ziemnego wykorzystywanego w UE, z czego 90 % przesyłane jest rurociągami z państw trzecich. Największym dostawcą jest Rosja, która odpowiada za około 40 %, choć w niektórych krajach Europy Wschodniej odsetek ten jest znacznie wyższy.

2.2. Uznaje się, że zależność ta może również powodować podatność na zagrożenia, dlatego jednym z głównych aspektów dyrektywy w sprawie gazu jest usprawnienie wzajemnych połączeń między państwami członkowskimi w zakresie dostaw gazu, tak aby poprawić zdolność magazynowania i zwiększyć przepustowość w zakresie alternatywnych wariantów zaopatrzenia takich jak LNG. Stałym celem unii energetycznej jest zwiększenie odporności wewnętrznej, zarazem jednak przyjmuje się, że wyeliminowanie zależności od dostaw z zewnątrz stanowi program długoterminowy.

2.3. W dyrektywie w sprawie gazu ustanowiono wspólne zasady przesyłu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu ziemnego między państwami członkowskimi UE, jednak nie ma ona zastosowania do gazociągów łączących państwa członkowskie z państwami trzecimi. W omawianej dyrektywie zaproponowano szereg zmian zmierzających do tego, aby zasady dyrektywy w sprawie gazu objęły również – do granicy UE – istniejące i przyszłe gazociągi. Niektóre z tych gazociągów, np. te wchodzące na terytorium UE z obszaru Wspólnoty Energetycznej, są już objęte dyrektywą w sprawie gazu, ale istnieją gazociągi, na które obecny wniosek będzie miał wpływ, np. te wchodzące na terytorium UE z Norwegii, Algierii, Libii, Tunezji, Maroka i Rosji. Wniosek może mieć również wpływ – w następstwie brexitu – na gazociągi, które łączą Zjednoczone Królestwo z państwami członkowskimi Unii.

2.4. Prawo Unii ma oczywiście zastosowanie jedynie na terytorium podlegającym jurysdykcji UE, czyli nie w państwach trzecich, jednak proponowane zmiany gwarantują, że będzie stosować się do wszelkich porozumień prawnych i umownych, jakie państwo członkowskie zawarło z państwem trzecim, w miejscu wejścia gazociągu na obszar podlegający jurysdykcji UE. Niemniej państwa członkowskie, które zawarły takie porozumienia z dostawcami z państw trzecich, będą mogły w przypadku istniejących gazociągów przyznawać odstępstwa od wielu podstawowych zasad dyrektywy w sprawie gazu. Nowe gazociągi, planowane lub budowane w momencie wejścia w życie dyrektywy, podlegałyby wszystkim wymogom rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Jeśli wszakże organy krajowe i Komisja uznają wniosek o zwolnienie za uzasadniony, możliwe będzie wyrażenie zgody na specjalne ramy regulacyjne dla danego projektu. W ten sposób Komisja

⁽²⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 70; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 81; Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 34.

uzyskałaby zatem znaczącą, a może nawet decydującą rolę w formułowaniu postanowień każdej umowy w sprawie nowego gazociągu oraz w określaniu zawartych w tej umowie warunków dostępu do rynku. Uprawnienia te można postrzegać jako zasadniczy mechanizm zgodności w procesie kształtowania całościowego rynku dostaw energii oraz utrzymywania równowagi między przystępnością cenową, bezpieczeństwem i zrównoważonością. Komitet uznaje to podejście za spójne z ramami zarządzania unią energetyczną i z ich celami ogólnymi.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Rozszerzenie zasad dyrektywy w sprawie gazu uznaje się za istotne, dlatego że podczas tworzenia wewnętrznego rynku gazu ziemnego dla UE trzeba wziąć pod uwagę realia, w których systemy przesyłu gazu są podobne do naturalnych monopolii. Ogromne inwestycje niezbędne do uruchomienia takich wielkich przedsięwzięć infrastrukturalnych tworzą niezwykle wysoką barierę wejścia uniemożliwiającą dostęp innym uczestnikom rynku. Dlatego niezbędne są środki, które zagwarantują obowiązek zapewnienia dostępu osób trzecich, oddzielenie wytwarzania gazu i świadczenia dostaw od działalności w zakresie przesyłu gazu dzięki rozdzieleniu operatorów systemu przesyłowego oraz zobowiązanie krajowych organów regulacyjnych do ustalenia lub zatwierdzenia odzwierciedlających koszty, niedyskryminujących taryf dla korzystania z systemów przesyłowych.

3.2. We wniosku określono szereg zmian do dyrektywy w sprawie gazu, które dzielą się na cztery główne dziedziny:

- **określenie szerszego zakresu:** rozszerza się definicję „połączenia wzajemnego”, tak by objęła gazociągi do i z państw trzecich,
- **przepisy dotyczące rozdziału:** ułatwia się stosowanie modeli rozdziału innych niż rozdział własnościowy,
- **obowiązki konsultacji:** organy regulacyjne UE mają obowiązek konsultować się z właściwymi organami państw trzecich w kwestii stosowania dyrektywy w sprawie gazu do granicy UE,
- **odstępstwo:** państwo członkowskie może przyznać odstępstwo od przepisów niektórych artykułów dyrektywy w sprawie gazu odnośnie do istniejących gazociągów do i z państw trzecich.

4. Uwagi ogólne

4.1. Należy zauważyć, że choć głównym celem wniosku jest poprawa średnio- i długoterminowej efektywności rynku wewnętrznego energii, to da się stwierdzić, że w praktyce zmiany te mogą wprowadzić określony stopień niepewności prawa w krótkiej perspektywie. Jest tak dlatego, że państwa członkowskie mogą odnośnie do istniejących gazociągów zdecydować się na szereg odstępstw od niektórych wymogów dyrektywy w sprawie gazu. Trzeba jednak odnotować, że niepewność ta ostatecznie zostałaby wyeliminowana dzięki pełnemu i spójnemu stosowaniu wymogów dyrektywy w sprawie gazu, w tym głównych zasad tej dyrektywy, tj. rozdzielenia operatorów systemu przesyłowego, dostępu stron trzecich oraz taryf opartych na wszystkich kosztach budowy i kosztach operacyjnych.

4.2. Szereg nowych projektów budowy gazociągów jest też w trakcie opracowania – w szczególności projekt Nord Stream 2, który budzi wyraźny sprzeciw wśród niektórych państw członkowskich UE. Wspomniany nowy element niepewności regulacyjnej może mieć wpływ na programy budowy i spowodować opóźnienia. Twierdzi się również, że zmiany zahamują swobodną konkurencję władz krajowych i regionalnych w zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych. Niemniej podczas tworzenia jednolitego rynku w wielu wypadkach rezygnowano z kontroli krajowej w interesie wszystkich obywateli UE, gdyż zdawano sobie sprawę z dużych korzyści wynikających z solidarnych działań.

4.3. Wysokociśnieniowe rurociągi dalekiego zasięgu są złożoną i kosztowną częścią infrastruktury, w wypadku której koszty odzyskuje się przez lata. Mimo potencjału wykorzystania tych elementów do innowacyjnych, niskoemisyjnych dostaw gazu (biogaz, wodór), istnieje znaczne ryzyko zablokowania kosztownej infrastruktury paliw kopalnych, co nasili i tak coraz większą zależność i może ograniczyć zdolność UE do wywiązania się z zobowiązań dotyczących klimatu.

4.4. Możliwe jest, iż niektóre państwa członkowskie uznają, że zmiany w pewnym stopniu ograniczają ich suwerenność. To dlatego, że państwo członkowskie nie będzie mogło odstąpić od przepisów prawa UE w drodze dwustronnej negocjowanej umowy międzyrządowej w dziedzinie objętej dyrektywą w sprawie gazu. Tymczasem wcześniej aspekt ten nie był regulowany przez UE. Komitet zgadza się, że jest logiczne i właściwe, aby tę lukę prawną wypełnić.

4.5. Mając na uwadze kwestie przedstawione powyżej, Komitet wyraża zaniepokojenie, że Komisja uznała za niekonieczną ocenę skutków. Jest oczywiste, że w tej politycznie delikatnej dziedzinie, gdzie w grę wchodzi czynniki ekonomiczne, argumenty za wprowadzeniem zmian muszą być podparte dowodami. Należy odnotować, że niektóre z tych dowodów znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji lub w pogłębionych analizach przeprowadzonych przez Komisję, takich jak ocena skutków dyrektywy w sprawie gazu.

4.6. Komisja powinna także dokładniej wyjaśnić, w jaki sposób omawiana dyrektywa przyniesie korzyści rynkowi wewnętrznemu. Nadal istnieją luki w zakresie wdrażania trzeciego pakietu energetycznego w kilku państwach członkowskich, nie jest wszakże jasne, jak zmiany wpłyną na wdrażanie.

4.7. Niemniej widać wyraźnie, że wniosek ma też zapewnić możliwość podjęcia – w razie konieczności i na uzgodnionym poziomie politycznym UE – znaczącej interwencji, która mogłaby ograniczyć tworzenie dodatkowej zależności od rosyjskiego gazu i tym samym promować różnorodność dostaw. Zdaniem Komitetu cel ten będzie sprzyjał najlepszym interesom UE.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Omawiany wniosek należy postrzegać jako część programu zmierzającego do zwiększenia spójności, solidarności, bezpieczeństwa, konkurencyjności i zgodności na rynku w ramach unijnej polityki energetycznej – reprezentowanej przez unię energetyczną. W tym kontekście istnieje średniookresowy cel dotyczący zmniejszenia uzależnienia od dominującego dostawcy gazu poprzez zwiększone wykorzystanie rodzimych źródeł gazu w EOG i terminali LNG oraz zwiększenie efektywności energetycznej oraz roli odnawialnych źródeł energii. W perspektywie krótkoterminowej istnieją skromne możliwości zastąpienia gazu ziemnego w pewnych dziedzinach wytwarzania energii elektrycznej, takich jak niektóre elektrociepłownie. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla lokalnych systemów grzewczych. Umożliwiające szybkie reagowanie elektrownie gazowe i elektrociepłownie są również wykorzystywane do ochrony przed nieciągłością źródeł odnawialnych, wnoszą wkład w bezpieczeństwo dostaw energii w sektorze energii elektrycznej oraz zapewniają bezpieczeństwo dostaw energii w sektorze ciepłowniczym. Istnieją niewielkie możliwości zastąpienia gazu ziemnego w sektorze mieszkaniowym i komercyjnym, gdyż jest nierealistyczne, by sektor utrzymywał alternatywne urządzenia lub infrastrukturę.

5.2. Należy również zauważyć, że rządy państw członkowskich wielokrotnie ogłaszały, że wzajemne połączenia (integracja z sąsiadami, ustanowienie wspólnego rynku gazu ziemnego, rozwój regionalnej infrastruktury gazu ziemnego takiej jak Balticconnector itp.) pozwolą stworzyć warunki wstępne dla uczciwej konkurencji między dostawcami gazu, dla poprawy jakości usług i poszerzenia wyboru oferowanego wszystkim konsumentom gazu ziemnego. Na rynkach, na których zużycie gazu ziemnego spada z roku na rok, tylko kilku dostawców jest zainteresowanych świadczeniem usługi konsumentom będącym gospodarstwami domowymi.

5.3. W toczącej się debacie na temat dostaw gazu ziemnego do UE wyrażenie „bezpieczeństwo energetyczne” jest interpretowane na dwa różne sposoby. Z jednej strony uważa się, że znaczne zwiększenie przepustowości gazociągów doprowadzających gaz do Europy wzmocni odporność energetyczną, umożliwiając dzięki dodatkowym dostawom gazu ziemnego zaradzenie wszelkim niedoborom gazu wywołanym przez ciągły spadek produkcji wszystkich rodzajów paliw kopalnych w Europie (węgiel, ropa naftowa i gaz). Może to również odegrać pewną rolę w wypełnieniu niedoborów powodowanych przez nieciągłość dostaw energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz pełnić ważną funkcję w transformacji energetyki. Wszędzie tam, gdzie energia ze źródeł odnawialnych lub energia jądrowa są nieodpowiednie lub niedostępne, priorytetową opcją jest oczywiście gaz ziemny, który wśród paliw kopalnych charakteryzuje się najniższym śladem węglowym.

5.4. Z drugiej strony utrzymuje się, że podatność Europy na zagrożenia może się zwiększyć, jeśli wzrost przepustowości w zakresie gazu ziemnego będzie sprzyjał uzależnieniu od dostaw z kraju (Rosja), którego interesy mogą znacznie odbiegać od interesów UE i który może wykorzystywać dostawy gazu jako kartę przetargową w polityce gospodarczej i zagranicznej. Interesy gospodarcze i polityczne państw członkowskich w tej kwestii znajdują się w pewnym konflikcie i trudno stwierdzić, jak można by pogodzić te dwie interpretacje w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

5.5. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet uważa, że cele UE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i zmiany klimatu można osiągnąć tylko dzięki wspólnie uzgodnionemu, skutecznemu mechanizmowi zarządzania. Stanowisko to Komitet przedstawił w licznych opiniach wydanych w ostatnich latach, a zwłaszcza w opiniach dotyczących ustanowienia i funkcjonowania unii energetycznej. Dotyczy to również ograniczenia ryzyka nadmiernego uzależnienia od jednego dostawcy energii.

5.6. Omawiana dyrektywa ma na celu zajęcie się nieregulowanymi kwestiami prawnymi oraz dopilnowanie, by przepisy i zasady jednolitego rynku były stosowane a nieregulowane aspekty zostały objęte zakresem prawa Unii. Komisja Europejska powinna się w większym stopniu zaangażować w kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania.

5.7. Zmiany do dyrektywy w sprawie gazu, których celem jest zapewnienie, że w ramach jurysdykcji UE podstawowe zasady prawodawstwa UE w zakresie energetyki, takie jak dostęp stron trzecich, regulacja taryf, rozdzielenie własności i przejrzystość, byłyby stosowane w odniesieniu do unijnych gazociągów międzysystemowych z państwami trzecimi. W związku z tym Komitet uważa, że należy przyjąć niezbędne zmiany do dyrektywy w sprawie gazu bez dalszej zwłoki i nie powinno się pozostawiać wątpliwości prawnych dotyczących pełnego stosowania prawa UE do istniejących i planowanych gazociągów międzysystemowych.

5.8. Komitet jest zdania, że wszelkie możliwości wyłączenia z zakresu stosowania głównych przepisów dyrektywy powinny być ściśle ograniczone w czasie (np. do najwyżej 10 lat) i przyznawane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach po kompleksowej ocenie Komisji mającej na celu zapewnienie, że wszelkie odstępstwa nie będą sprzeczne z celami unii energetycznej i nie wpłyną negatywnie na konkurencję i skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu UE czy też bezpieczeństwa dostaw gazu w UE.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 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 kierunku jak najpowszechniejszego wykorzystania paliw alternatywnych – plan działania dotyczący infrastruktury paliw alternatywnych przyjęty na podstawie art. 10 ust. 6 dyrektywy 2014/94/UE, uwzględniający ocenę krajowych ram polityki na podstawie art. 10 ust. 2 dyrektywy 2014/94/UE«”

[COM(2017) 652 final]

(2018/C 262/12)

Sprawozdawca: **Séamus BOLAND**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.1.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	170/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Niniejsza opinia dotyczy przede wszystkim tworzenia w UE infrastruktury paliw alternatywnych w świetle zobowiązań UE w ramach porozumienia paryskiego. Stanowi w związku z tym dodatek do licznych wcześniejszych opinii w sprawie transportu przyjętych przez EKES. EKES zdecydowanie zaleca, by UE i wszystkie zainteresowane strony priorytetowo potraktowały wdrożenie planu działania dotyczącego infrastruktury paliw alternatywnych w UE.

1.2. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje inicjatywy Komisji Europejskiej mające na celu obniżenie emisyjności sektora transportu, w szczególności jej zdecydowane działanie na rzecz przyspieszenia wprowadzenia infrastruktury paliw alternatywnych, tak aby do 2050 r. osiągnąć zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza.

1.3. EKES jest jednak zaniepokojony faktem, że krajowe ramy polityki, uzgodnione przez poszczególne państwa członkowskie jako instrumenty służące obniżeniu emisyjności, na chwilę obecną znacznie odbiegają od wyznaczonych celów. Z tego powodu plan działania dotyczący infrastruktury paliw alternatywnych może zakończyć się niepowodzeniem. EKES zdecydowanie zaleca, aby Komisja i państwa członkowskie potraktowały sprawę jako pilną.

1.4. W związku z tym Komitet zaleca, aby Komisja dokonała przeglądu krajowych ram polityki w trybie pilnym, z myślą o osiągnięciu wyznaczonych wartości docelowych.

1.5. EKES zaleca, aby każde państwo członkowskie określiło i wyeliminowało wszelkie przeszkody, łącznie z utratą dochodów podatkowych z paliw kopalnych.

1.6. Komitet odnotowuje znaczne zaangażowanie finansowe UE w zapewnienie infrastruktury paliw alternatywnych. Obawia się jednak, że szacunki co do wymaganego finansowania są zbyt niskie, a środki pozyskiwane z sektora prywatnego niedostateczne. W związku z tym zaleca pilną rewizję przewidywanego finansowania oraz, w razie konieczności, podjęcie odpowiednich działań w celu zaradzenia sytuacji, w której nie zostaną osiągnięte niezbędne cele finansowe.

1.7. EKES odnotowuje zobowiązania sektorów żeglugi i lotnictwa w kwestii osiągnięcia docelowych wartości w obszarze obniżenia emisyjności, uzgodnionych przez wszystkie zainteresowane strony. Zaleca jednak przyspieszenie koniecznego dialogu między Komisją, państwami członkowskimi i tymi dwoma sektorami przemysłu w perspektywie krótkoterminowej.

1.8. Komitet wyraża głębokie zaniepokojenie niskim poziomem zaangażowania konsumentów i współdziałania z odpowiednimi zainteresowanymi stronami. W związku z tym zdecydowanie zaleca, aby konsumenci odgrywali znacznie ważniejszą rolę we wszystkich aspektach wdrażania paliw alternatywnych.

1.9. EKES zaleca przeprowadzenie badań w celu określenia nowych źródeł pozyskania metali ziem rzadkich. Zaleca również, aby Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, uaktualniała informacje na temat najnowszych technologii w dziedzinie transportu.

1.10. Chociaż EKES z zadowoleniem przyjmuje priorytetowe traktowanie środków na obszarach miejskich, istnieje potrzeba opracowania programów, które są także odpowiednie dla transportu na obszarach wiejskich. W związku z tym zaleca, by takie programy obejmowały tworzenie infrastruktury opartej na wykorzystaniu biopaliw, głównie pochodzących z odpadów rolniczych i z odpadów z innych źródeł, a także na wykorzystaniu technologii wspierającej biologiczne komory fermentacyjne. Programy te mogłyby obejmować tworzenie infrastruktury w oparciu o wykorzystanie zaawansowanych biopaliw pochodzących z odpadów rolniczych, leśnych lub odpadów z innych źródeł.

2. Wprowadzenie

2.1. W niniejszej opinii skupiono się na planie działania, ponieważ dotyczy ona tworzenia infrastruktury paliw alternatywnych w UE. EKES wydał już opinie w sprawie szerszego pakietu na rzecz mobilności, a także w innych sprawach dotyczących transportu. W związku z tym w niniejszej opinii nie porusza szerszych kwestii transportu w odniesieniu do zmian klimatu. Trudno przecenić znaczenie utworzenia infrastruktury, która ułatwi przejście z paliw konwencjonalnych na paliwa zrównoważone, zgodnie ze strategią Komisji Europejskiej zmierzającą do przestrzegania porozumienia paryskiego.

2.2. W listopadzie 2017 r. Komisja podjęła zdecydowane kroki w celu realizacji zobowiązań UE wynikających z porozumienia paryskiego, które przewiduje wiążącą redukcję krajowych emisji CO₂ o co najmniej 40 % do 2030 r. Pakiet na rzecz mobilności ekologicznej obejmuje plan działania i rozwiązania inwestycyjne dotyczące transeuropejskiego rozmieszczenia infrastruktury paliw alternatywnych. Celem jest wsparcie krajowych ram polityki przez wspieranie inwestycji w sieci transportowe (transeuropejska sieć transportowa, czyli „TEN-T”) na obszarach miejskich. Zapewni to dostępność infrastruktury paliw alternatywnych dla użytkowników dróg.

2.3. Plan działania zobowiązuje również państwa członkowskie do uwzględnienia celów w zakresie ograniczenia emisji powodowanych przez żeglugę i lotnictwo.

2.4. EKES konsekwentnie wspiera poprawę publicznego dostępu do infrastruktury paliw alternatywnych w co najmniej 15 niedawnych opiniach dotyczących transportu w kontekście obniżenia emisyjności, a także w opiniach dotyczących COP 21 i wielu innych kwestii związanych ze zrównoważonym środowiskiem.

2.5. W ramach deklarowanych dążeń UE do zyskania pozycji światowego lidera w dziedzinie obniżenia emisyjności Komisja Europejska przedstawiła wnioski dotyczące szybkiego przejścia od paliw wysokoemisyjnych w sektorze transportu do paliw niskoemisyjnych lub bezemisyjnych do 2025 r.

2.6. Plan działania dotyczący infrastruktury paliw alternatywnych jest pakietem propozycji mających na celu płynne i całkowite ograniczenie emisji w sektorze transportu, zgodnie z harmonogramem wyznaczonym na lata 2020, 2025 i 2030.

2.7. Według obecnych szacunków UE aż 95 % pojazdów drogowych i statków używa paliw konwencjonalnych. Dzieje się tak pomimo dostępności szeregu instrumentów finansowych UE (na rzecz paliw kopalnych lub biopaliw), które nie są objęte planem działania.

2.8. Dzięki dostępności funduszy UE poczyniono jednak pewne postępy w zapewnieniu infrastruktury paliw alternatywnych. Europejskie Obserwatorium Rynku Paliw Alternatywnych zarejestrowało 118 000 publicznie dostępnych punktów ładowania pojazdów elektrycznych. Istnieje 3 458 punktów tankowania sprężonego gazu ziemnego, ponadto do końca września 2017 r. udostępniono 82 punkty tankowania dla pojazdów napędzanych wodorem. Jednak tylko dwa państwa członkowskie zapewniają ponad 100 punktów ładowania pojazdów elektrycznych na 100 000 mieszkańców miasta.

2.9. Wszystkie państwa członkowskie miały przedstawić sprawozdania z postępów do końca 2017 r. Dwa tego nie zrobiły (Malta i Rumunia). Znaczna większość pozostałych państw członkowskich wykazała, że pozostają w tyle w stosunku do swoich wartości docelowych, a ich bieżące prognozy wskazują, że w ogóle ich nie osiągną.

3. Krajowe ramy polityki

3.1. Zgodnie z dyrektywą 2014/94/UE państwa członkowskie ustanowiły krajowe ramy polityki, które muszą zapewnić minimalny zasięg infrastruktury do 2020 r., 2025 r. i 2030 r., w zależności od paliwa. W każdym krajowym ramach polityki określono wartości docelowe i cele i do 2017 r. państwa członkowskie miały przedłożyć Komisji sprawozdania.

3.2. Dyrektywa skupiła się na paliwach, w przypadku których występują poważne nieprawidłowości w koordynacji rynku, takich jak energia elektryczna, wodór i gaz ziemny (LNG i CNG). Biopaliwa również uważa się za ważną alternatywę i mogą one stanowić większość paliw alternatywnych, które będą dostępne na rynku w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Istnieją już główne elementy niezbędne do stworzenia infrastruktury, która chroniłaby wykorzystanie biopaliw.

3.3. Krajowe ramy polityki mają na celu zapewnienie minimalnego zasięgu infrastruktury paliw alternatywnych do roku 2020, 2025 i 2030 w każdym państwie członkowskim. Do głównych elementów tej infrastruktury zalicza się energię elektryczną, sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz ziemny (LNG) i wodór.

Według szacunków dotyczących potrzeb inwestycyjnych państw członkowskich w zakresie infrastruktury, przedstawionych w dyrektywie 2014/94/UE, zastosowanie mają następujące liczby:

- *Energia elektryczna*: do 904 mln EUR do roku 2020 (Krajowe ramy polityki wymagają podania wartości docelowych tylko do 2020 r.),
- *CNG*: do 357 mln EUR do roku 2020 oraz do 600 mln EUR do roku 2025 w przypadku pojazdów drogowych napędzanych CNG (w oparciu o całkowite koszty 937 nowych punktów tankowania CNG przewidzianych do 2020 r. i 1 575 nowych punktów tankowania CNG przewidzianych do 2025 r., które mają powstać zgodnie z krajowymi ramami polityki),
- *LNG*: do 257 mln EUR do roku 2025 w przypadku pojazdów drogowych napędzanych LNG. W przypadku LNG do celów transportu wodnego – do 945 mln EUR w portach korytarza sieci bazowej TEN-T do 2025 r. i do 1 mld EUR w portach śródlądowych korytarza sieci bazowej TEN-T do 2030 r.,
- *Wodór*: do 707 mln EUR do roku 2025 (zob. COM(2017) 652 final).

3.4. Oceniono, że tylko 8 z 25 państw członkowskich w pełni osiągnęło swoje wartości docelowe, natomiast dwa państwa członkowskie nie przedłożyły sprawozdań do listopada 2017 r. Ocena Komisji jest niezwykle krytyczna odnośnie do poczynionych postępów, a zwłaszcza do niewystarczającego poziomu ambicji, o czym świadczy szereg sprzecznych strategii politycznych w poszczególnych krajach, co podważa ich zobowiązanie do realizacji własnych celów w zakresie zapewnienia infrastruktury paliw alternatywnych.

3.4.1. EKES zwraca uwagę, że od czasu publikacji danych niektóre państwa zwiększyły swoje wysiłki.

3.5. Ogólne wnioski, do których doszła Komisja, prowadzą do tego, że krajowe ramy polityki nie zdołały zapewnić prawdziwego postępu, jeśli chodzi o znaczący rozwój infrastruktury paliw alternatywnych.

3.6. Krytyczny charakter oceny oraz fakt, że w dokumencie roboczym służb Komisji zwraca się uwagę na ograniczony wpływ krajowych ram polityki, wskazywałby, że wartości docelowe nie zostaną osiągnięte i że istnieje pilna potrzeba dokonania przeglądu.

4. Kontekst i treść komunikatu Komisji

4.1. Plan działania ma na celu wsparcie krajowych ram polityki, aby pomóc w stworzeniu „interoperacyjnej unijnej infrastruktury podstawowej do 2025 r.”. Celem jest stworzenie głównych korytarzy transportowych, które mogą być wykorzystywane na duże odległości i przez granice, pod warunkiem że wszystkie zainteresowane strony wyrażą zgodę.

4.2. UE chce przyspieszyć wdrażanie w dwóch obszarach. Po pierwsze, w bazowych i kompleksowych sieciach TEN-T. Po drugie, priorytetem jest lepsze zaspokojenie potrzeb w zakresie infrastruktury na obszarach miejskich i podmiejskich.

4.3. Środki mają służyć konsumentom, przedsiębiorstwom i organom publicznym z uwagi na podział odpowiedzialności między organy publiczne i przemysł. Aby zapewnić ciągłość podaży i popytu, należy zapewnić zrównoważony poziom dostępnych pojazdów i statków.

4.4. Głównym priorytetem w całej UE stała się energia elektryczna, jako infrastruktura paliw alternatywnych. Postęp w kierunku wdrożenia niezbędnej infrastruktury dla pojazdów elektrycznych do 2020 r. jest jednak niewielki; szacuje się, że w 2020 r. udział pojazdów elektrycznych wyniesie od 0,1 % do 9,2 % zasobów pojazdów w różnych państwach członkowskich (SWD(2017) 365 final).

4.5. W komunikacie wyraźnie stwierdza się, że potrzebne jest zintegrowane podejście w zakresie wspólnych ram polityki w całej UE w odniesieniu do pojazdów, sieci elektroenergetycznych, zachęt gospodarczych i usług cyfrowych. W przeciwnym razie przejście na mobilność niskoemisyjną i bezemisyjną będzie nierównomierne, skutkując podejściem „wielu prędkości” w państwach członkowskich.

4.6. W planie uwidatniono zapotrzebowanie na znaczne inwestycje publiczno-prywatne. Opowiada się on za „łączeniem bezzwrotnych dotacji z finansowaniem dłużnym podlegającym zwrotowi” jako sposobem na osiągnięcie wysokiego poziomu wymaganego finansowania.

4.7. Komisja utworzyła dwa odrębne fora – Forum Zrównoważonego Transportu i Europejskie Forum Zrównoważonej Żeglugi – mają one zbliżone role i są ukierunkowane na stymulowanie uczestnictwa państw członkowskich, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron.

5. Wyzwania związane z tworzeniem infrastruktury paliw alternatywnych

5.1. EKES zwraca uwagę na różne wyzwania związane z tworzeniem infrastruktury paliw alternatywnych i żałuje, że nie wszystkie zainteresowane strony nadają pilny charakter rozwiązywaniu tych problemów.

5.2. W całej UE występuje istotny niedobór infrastruktury niezbędnej do ładowania lub tankowania paliwa do pojazdów i statków. Zdaniem EKES-u jednym z głównych przyczynków takiego stanu rzeczy jest niedostateczny rozwój inteligentnej sieci, co skutkuje sytuacją, w której konsumenci nie mogą uczestniczyć w transformacji.

5.3. Zważywszy na powolne wdrażanie środków wykonawczych przez wszystkie strony, EKES stwierdza, że państwa członkowskie w różnym stopniu angażują się w sprawę infrastruktury paliw alternatywnych, co potwierdzają oceny Komisji. Zdaniem EKES-u stanowi to główną przeszkodę w osiąganiu unijnych celów zrównoważonego rozwoju. Poczyniono jednak znaczne postępy w rozwoju biopaliw w UE (nieobjętych dyrektywą z 2014 r.), szczególnie w niektórych państwach członkowskich.

5.4. Nadal pojawiają się pewne wątpliwości dotyczące technologii infrastruktury paliw alternatywnych. Między innymi chodzi o produkcję akumulatorów niezbędnych do produkcji samochodów elektrycznych ze względu na rosnące koszty wydobywania wymaganych surowców pierwotnych. Należy zachęcać do stosowania odzyskanych surowców wtórnych, zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym. Podobnie konsumenci mają niedobór informacji związanych z bezpieczeństwem sprężonego gazu oraz stosowaniem wodoru i jego dostępnością. Należy temu zaradzić.

5.5. Za istotne wyzwanie w zakresie akceptacji ze strony konsumentów uznano panującą wśród konsumentów niepewność w kwestii technologii oraz brak bezpośredniej informacji dotyczącej porównania cen. (Badanie UE dotyczące wdrożenia art. 7 ust. 3 dyrektywy w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, styczeń 2017 r.). Konsumenci dostrzegają również realne ograniczenia, jeśli chodzi o długie podróże, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Jest to główna przeszkoda na drodze do sukcesu.

5.6. Poważnym czynnikiem zaporowym dla rozmieszczenia infrastruktury paliw alternatywnych jest wysoki koszt transformacji na obszarach wiejskich. Podobnie za pilną sprawę trzeba uznać zaniechanie przez zainteresowane strony aktywnego zachęcania do zapewnienia infrastruktury paliw alternatywnych dostosowanej do zróżnicowanych potrzeb rolnictwa i prowadzenia pojazdów na długich dystansach przez obszary z rozproszonymi osiedlami wiejskimi.

5.7. Chęć łączenia mechanizmów finansowania publiczno-prywatnego będzie uzależniona od różnych potrzeb inwestorów publicznych i prywatnych. Godzenie tych potrzeb, zwłaszcza w przypadku rozbieżnych oczekiwań wśród publicznych i prywatnych źródeł, może opóźnić postęp.

5.8. Plan działania w dużej mierze dotyczy urzeczywistnienia transformacji w głównych ośrodkach miejskich. Jednym z powodów tego jest nadal ograniczona technologia ładowania, a z uwagi na to, że podróże przez obszary wiejskie bywają dłuższe, zachodzi konieczność zapewnienia większej dostępności punktów ładowania. Jednocześnie EKES zauważa, że znacznie większej uwagi wymaga instalacja niezbędnej infrastruktury na obszarach wiejskich.

5.9. Plan działania uzależniony jest od wysokiego poziomu zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w zapewnienie terminowego i wydajnego wdrożenia krajowych ram polityki.

5.10. Aby zachęcić państwa członkowskie, Komisja utworzyła Forum Zrównoważonego Transportu, które łączy przedstawicieli państw członkowskich, sektora transportu i społeczeństwa obywatelskiego w celu skutecznego wdrożenia strategii politycznych w obszarze infrastruktury paliw alternatywnych.

6. Uwagi EKES-u

6.1. EKES wyraża zaniepokojenie wyraźnym brakiem ambicji krajowych ram polityki w kwestii faktycznego osiągnięcia znaczącego postępu w rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Obawa, że z dużym prawdopodobieństwem nie zostaną osiągnięte żadne wartości docelowe, wskazuje na pilną potrzebę dokonania przeglądu tej strategii i sformułowania zaleceń dotyczących modelu, który pozwoliłby osiągnąć sukces. Niemniej należy odnotować różnice w poglądach na temat różnorodności paliw w różnych państwach członkowskich i na rynkach. Na przykład LNG i CNG nie są uważane za rozsądne rozwiązanie dla nowej infrastruktury w krajach skandynawskich, gdzie natomiast duży sukces odnoszą i promowane są biopaliwa. W innych częściach UE preferencje wobec poszczególnych paliw są zupełnie różne.

6.2. Należy także uwzględnić dojrzałość techniczną. Na przykład wodór w dalszym ciągu pozostaje w początkowej fazie testowania na większości rynków. Podobnie jest w przypadku akumulatorowego napędu elektrycznego pojazdów ciężkich na długich dystansach takich jak korytarze TEN-T. Ładowanie akumulatorów takich pojazdów jest prawdopodobnie mniej rentowne w perspektywie średnioterminowej. Jednakże w kilku państwach członkowskich prowadzone są także badania elektrycznego napędu samochodów ciężarowych zasilanego z przewodów napowietrznych lub szyn w nawierzchni dróg (e-autostrady itp.). Takiej infrastruktury w ogóle nie uwzględniono w planie działania, a jednak w chwili obecnej należy ją uznać za bardziej dojrzałą technologicznie niż paliwa wodorowe.

6.3. Szacunki dotyczące potrzeb inwestycyjnych w zakresie zapewnienia publicznie dostępnej infrastruktury paliw alternatywnych do 2020 r. wahają się od 5,2 mld EUR do 6 mld EUR. Prognozuje się, że w perspektywie 2025 r. kwota ta wyniesie co najmniej 22 mld EUR. Pomimo tych szacunków niewiele jest dowodów, które potwierdzałyby, że będzie to wystarczające, aby zagwarantować osiągnięcie niezbędnych wartości docelowych.

6.4. Możliwe, że te szacunki są zbyt konserwatywne i mogą wymagać korekty w celu uwzględnienia zmieniającej się technologii. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do zacieśnienia współpracy z sektorem motoryzacyjnym w celu opracowania różnych instrumentów finansowych zachęcających do prywatnych inwestycji.

6.5. EKES zwraca jednak uwagę, że instrumenty takie muszą zapewnić, by rozwój infrastruktury przynosił społeczeństwu znaczne korzyści pod względem zapewnienia dostępu, a także pod względem przystępności cen. Szczególne obawy budzi dostęp na obszarach wiejskich i odizolowanych.

6.6. EKES zauważa, że podatek paliwowy stanowi obecnie znaczące źródło dochodu narodowego we wszystkich państwach członkowskich UE. Oczywiście jest, że obniżenie dochodów podatkowych z powodu osiągania celów związanych z ochroną środowiska stanowiłoby wyzwanie dla polityki podatkowej każdego państwa członkowskiego. Należy jednak zauważyć, że zawarty w pakiecie dotyczącym mobilności wniosek Komisji w sprawie opłat drogowych (eurowinieta, zob. TEN/640) zawiera pewne nowe opcje internalizacji kosztów zewnętrznych poprzez opłaty za dostęp do infrastruktury.

6.7. EKES zauważa, że sektor żeglugi jest postrzegany jako trudny do uregulowania, głównie ze względu na międzynarodowy kontekst obowiązujących zasad i przepisów prawa. Chociaż sektor ten musi wykazać się proaktywnością we współpracy z infrastrukturą paliw alternatywnych, oczywiste jest, że na poziomie lokalnym istnieje możliwość dostarczania paliw alternatywnych (np. metanolu i LNG), szczególnie w przypadku żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i promów. Należałoby też wspomnieć o elektrycznej infrastrukturze do operacji nabrzeżnych itp.

6.8. Podobnie oczekuje się, że transport lotniczy rozwijać się będzie wykładniczo do 2050 r., chociaż jest to w mniejszym stopniu bezpośrednio związane z planem działania. Osiągnięcie wartości docelowych w zakresie obniżenia emisyjności będzie wymagało znacznego wykorzystania paliw alternatywnych z wysokim potencjałem oszczędności w zakresie emisji gazów cieplarnianych. Należy rozważyć wykorzystanie biopaliw w tym obszarze, a niezbędne inwestycje powinny być realizowane w wyniku konstruktywnego dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami i Komisją Europejską.

6.9. Zachodzi potrzeba usprawnienia inwestycji publiczno-prywatnych w infrastrukturę paliw alternatywnych. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący wzmocnienia koordynacji unijnych instrumentów finansowania i dążenia do synergii, tak aby środki na szczeblu krajowym i lokalnym mogły spotęgować wpływ funduszy UE.

6.10. Kluczowe znaczenie dla pomyślnego wdrożenia infrastruktury ma świadomość konsumentów. W tym celu należy dostarczać im informacji dotyczących porównania cen, korzyści dla zdrowia i środowiska oraz konkretnych działań, które pomagają rodzinom o niższym poziomie dochodów.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 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 »Osiągnięcie mobilności niskoemisyjnej. Unia Europejska, która chroni naszą planetę, wzmacnia pozycję konsumentów oraz broni swojego przemysłu i pracowników«”

[COM(2017) 675 final]

(2018/C 262/13)

Sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Konsultacja	Komisja Europejska, 18.1.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	201/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Omawiany komunikat dotyczący transportu drogowego skupia się na sektorze, który jest **światowym liderem** pod względem produkcji i świadczenia usług. Konieczne jest utrzymanie i wykorzystanie tej mocnej pozycji w celu przyspieszenia, przekształcenia i wzmocnienia przejścia gospodarki UE na czystą energię, a zarazem należy także dążyć do istotnego celu, którym jest zdobycie **przywódczej roli w zakresie nowych technologii** na światowym rynku.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje ogólne podejście **neutralne pod względem technologicznym**, otwarte na nowe osiągnięcia. Pragnie jednak zwrócić uwagę, że inicjatywy nie w pełni opierają się na tym podejściu. Wcale nie jest pewne, że przyszła mobilność będzie oparta wyłącznie na pojazdach elektrycznych. Także inne technologie napędu, jak wodór lub np. całkowicie wolne od paliw kopalnych paliwa ciekłe takie jak HVO100, stwarzają duży potencjał w zakresie czystej mobilności. EKES ubolewa, że nie uznaje się tego faktu wystarczająco wyraźnie.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy, które zmierzają do przywrócenia **zaufania konsumentów** do branży motoryzacyjnej i do systemu regulacyjnego przez wprowadzenie realistycznych norm emisji i nowych procedur testowych. Nieodzowna jest w tym zakresie dbałość i odpowiedzialność samej branży.

1.4. EKES odnotowuje, że obecnie produkowanych jest rocznie około 14 mln nowych samochodów, które zastępują jedynie około 5 % całkowitego parku samochodowego liczącego 253 mln samochodów w UE. Przy utrzymaniu tego **tempa wymiany** emisje zostaną zmniejszone, jednak w niewystarczającym stopniu, dlatego EKES z zadowoleniem przyjąłby wszelkie inicjatywy, które przyspieszyłyby tempo wymiany istniejącego parku samochodowego w Europie, co przyczyniłoby się do przyspieszenia redukcji emisji. Należy jednak zwrócić uwagę Komisji na konieczność przeciwdziałania wycofaniu pojazdów z jednych europejskich rynków kosztem drugich, w których eksploatacja wymienianej floty będzie kontynuowana (zob. pkt 4.7).

1.5. Należy mieć świadomość, że osiągnięcie dużego udziału niskoemisyjnych pojazdów wymaga **okresu przejściowego**, którego długość zależy od wynalazków w przemyśle motoryzacyjnym, od szybkości zaakceptowania przez konsumentów nowej technologii oraz związanych z tym kosztów, a także od innych czynników, takich jak infrastruktura ładowania. EKES zwraca uwagę, że nie należy traktować owego okresu przejściowego jako pretekstu do tego, by pozwalać na przekraczanie wartości granicznych w przypadku samochodów z silnikiem Diesla, oraz że należy szybko rozstrzygnąć sprawę możliwości modernizacji takich samochodów oraz rozwiązać kwestię powiązanej odpowiedzialności za pokrycie kosztów.

1.6. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by wprowadziła lepsze i jasne rozróżnienie między **ochroną klimatu** a poprawą jakości **lokalnego powietrza**. Jest to istotne dla przekonania obywateli do inwestycji publicznych i prywatnych. Pewne typy paliw mogą pomagać w poprawie jakości powietrza w miastach, ale nie są korzystne dla klimatu, np. gdy energia elektryczna lub wodór do zasilania pojazdów elektrycznych pochodzą z elektrowni węglowych. Z drugiej strony, chociaż pojazdy niskoemisyjne napędzane gazem naturalnym z biometanu (gaz naturalny oznacza tu przed wszystkim metan z różnych źródeł, czy to ze źródeł podziemnych, czy z materii organicznej, czy z procesów chemicznych lub z połączenia tych elementów) są przyjazne dla klimatu, mogą przyczyniać się do zanieczyszczenia lokalnego powietrza

1.7. EKES apeluje, by Komisja bardziej rygorystycznie podchodziła do ułatwiania konsumentom dostępu do tanich nowych i bardziej ekologicznych form mobilności oraz by zagwarantowała, że korzyści z nowych usług w zakresie mobilności będą dostępne dla wszystkich i rozłożą się równomiernie w całej Unii. Niektóre z proponowanych **instrumentów finansowania** mogą być pomocne w rozwiązywaniu tej kwestii, lecz Komitet uważa je za niewystarczające.

1.8. EKES popiera istotną rolę Komisji w zawieraniu ogólnoeuropejskiego sojuszu sektorów przemysłowych w celu ustanowienia całego łańcucha wartości w zakresie opracowywania i produkcji zaawansowanych **baterii** w UE. Większy udział produkcji na różnych etapach łańcucha wartości w UE jest istotny dla zatrudnienia, a gwarancję ekologicznej czystości baterii można najlepiej spełnić zgodnie z normami i przepisami UE w zakresie ochrony środowiska, jak to się dzieje np. w przypadku podejścia opartego na gospodarce o obiegu zamkniętym.

2. Wprowadzenie

2.1. EKES jest zaangażowany na rzecz wprowadzenia **niskoemisyjnego systemu energetycznego** opisanego w „**pakiecie dotyczącym czystej energii**”, który ma na celu przyspieszenie, przekształcenie i skonsolidowanie przechodzenia gospodarki UE na system czystej energii zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w ramach COP 21, a jednocześnie zmierza do zachowania najważniejszych celów dotyczących wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

2.2. UE wiele już w tym zakresie uczyniła. **Emisje gazów cieplarnianych** zmniejszyły się o 23 % między rokiem 1990 a 2016, podczas gdy gospodarka wzrosła o 53 % w tym samym okresie. Sukces ten został osiągnięty w wielu sektorach z wyjątkiem **transportu** – sektora, który odpowiada za 24 % emisji gazów cieplarnianych w Europie (dane z 2015 r.) i w którym następuje wręcz wzrost emisji w związku z postępującym ożywieniem gospodarczym w Europie. Do rozwiązania tego problemu przyczyni się **europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej** ⁽¹⁾.

2.3. EKES odnotowuje, że UE dokonała już znacznych postępów na drodze do czystej mobilności: w 2009 r. wartości średnie **emisji CO₂** dla nowych samochodów i lekkich samochodów dostawczych zostały ustalone na poziomie 130 g CO₂/km na 2015 r. i 95 g CO₂/km na 2020 r., co ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów klimatycznych UE. Od czasu wprowadzenia **normy europejskiej** w 1992 r. – prawodawcy obniżyli wartości progowe tlenków azotu dla samochodów osobowych z Euro 1 do Euro 6 o 97 % oraz wartości progowe cząstek stałych o 98 %, co jest znacznym postępem z punktu widzenia lokalnego zanieczyszczenia powietrza w miastach.

2.4. Niemniej te środki dotyczące transportu drogowego są niewystarczające do spełnienia zobowiązań podjętych na COP 21 oraz do zapewnienia czystego powietrza w miastach, które jest pilnie potrzebne. Podczas gdy średnie emisje na samochód i kilometr zmniejszają się, całkowite emisje z transportu drogowego nie spadają, gdyż wzrósł całkowity ruch, a szybkość odnowy parku samochodowego w UE jest ograniczona.

2.5. Komisja Europejska odpowiedziała zatem za pomocą inicjatywy „**Europa w ruchu**”, która obejmuje szereg inicjatyw prawnych realizowanych w ramach trzech pakietów. **Pierwszy pakiet**, który został przedstawiony w 2017 r., odzwierciedla ambicję Europy związaną z dokonywaniem szybkich postępów na rzecz wprowadzenia do 2025 r. systemu czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności, integrującego wszystkie środki transportu i obejmującego całą Unię. EKES odniósł się do tego pakietu pozytywnie ⁽²⁾, ⁽³⁾, gdyż ma on kluczowe znaczenie dla sprawnie funkcjonującego **jednolitego europejskiego obszaru transportu** opartego na odpowiednich ramach regulacyjnych.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 64.

⁽³⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 195.

2.6. Komunikat ⁽⁴⁾ w sprawie **drugiego pakietu** strategii „Europa w ruchu”, który jest przedmiotem niniejszej opinii, dotyczy w większym stopniu instrumentów mających na celu zmniejszenie emisji z transportu drogowego, takich jak dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów ⁽⁵⁾, nowe normy CO₂ dla pojazdów ⁽⁶⁾, plan działania dotyczący transeuropejskiego wdrażania infrastruktury paliw alternatywnych ⁽⁷⁾, przegląd dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego ⁽⁸⁾, rozporządzenie w sprawie pasażerskich usług autokarowych ⁽⁹⁾ oraz inicjatywa w zakresie baterii. Konkretnie propozycje poruszono szczegółowo w odrębnych opiniach Komitetu. **Trzeci pakiet**, który będzie dotyczyć w większym stopniu kwestii bezpieczeństwa, zostanie przedstawiony w pierwszej połowie 2018 r.

3. Streszczenie komunikatu Komisji

3.1. Drugi pakiet zawiera kilka inicjatyw prawnych mających na celu ustanowienie jasnych, realistycznych i łatwych do egzekwowania przepisów, które pomogą zapewnić równe warunki działania dla podmiotów sektora działających w Europie. Konsumentów będzie zachęcać się do przestawienia na ekologicznie czyste pojazdy i inne ekologicznie czyste warianty mobilności, poprawiając infrastrukturę paliw alternatywnych i świadczenie usług interoperacyjnych ponad granicami.

3.2. Na okres po 2020 r. proponowane jest nowe **rozporządzenie dotyczące emisji CO₂** dla samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych. Na mocy tego rozporządzenia producenci samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych mają zmniejszyć emisje CO₂ nowego parku samochodowego w UE o 15 % do 2025 r. i o 30 % do 2030 r. Te relatywne cele ograniczenia emisji zostaną zastąpione przez absolutne wartości emisji CO₂, jak tylko udostępnione zostaną dane z nowej światowej zharmonizowanej procedury badania pojazdów lekkich (WLTP) (nie oczekuje się ich przed 2020 r.).

3.3. Wprowadzenie WLTP, które są mocnymi i bardziej realistycznymi **ramami przeprowadzania testów homologacji** samochodów, będzie miało kluczowe znaczenie dla przezwyciężenia poważnego kryzysu zaufania konsumentów i dla przywrócenia zaufania. Wprowadzone zostaną testy emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy (RDE). Będą one przeprowadzane na drodze zamiast na stanowisku badawczym.

3.4. Proponuje się plan działania mający na celu ożywienie inwestycji w **infrastrukturę paliw alternatywnych** oraz rozwinięcie sieci szybkich i interoperacyjnych stacji ładowania i tankowania w całej Unii. Wiąże się to z zastosowaniem kilku instrumentów finansowych, takich jak program ekologicznego transportu, instrument „Łącząc Europę”, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

3.5. **Dyrektywę w sprawie transportu kombinowanego** poddaje się przeglądowi w celu promowania łącznego wykorzystania różnych środków transportu towarów (np. samochodów ciężarowych i pociągów).

3.6. **Dyrektywa w sprawie usług transportu autokarowego** zachęci do rozwoju krajowych połączeń autokarowych oraz długodystansowych połączeń autokarowych w całej Europie, zapewni wszystkim obywatelom większy wybór możliwości transportu i stworzy alternatywę wobec użytkowania prywatnych samochodów.

3.7. **Dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów** będzie promować metody na rzecz czystej mobilności w zamówieniach publicznych jako stymulację popytu dla przemysłu motoryzacyjnego.

3.8. **Inicjatywa w zakresie baterii** pomaga soюзowi europejskich sektorów przemysłowych bardziej się uniezależnić i zwiększyć udział na różnych odcinkach łańcucha wartości produkcji pojazdów elektrycznych. Oprócz już przyznanych 150 mln EUR. Komisja Europejska przyzna również 200 mln EUR bezpośrednio na badania i innowacje dotyczące baterii w ramach programu „Horyzont 2020” (program prac na lata 2018–2020).

⁽⁴⁾ COM(2017) 675 final

⁽⁵⁾ TEN/652 – „Ekologicznie czyste i energooszczędne pojazdy”, sprawozdawca: Ulrich Samm (zob. s. 58 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁶⁾ INT/835 – „Przegląd rozporządzeń w sprawie emisji CO₂ z samochodów osobowych i lekkich samochodów użytkowych”, sprawozdawca: Dirk Bergrath, opinia dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

⁽⁷⁾ TEN/654 – „Plan działania dotyczący infrastruktury paliw alternatywnych (komunikat)”, sprawozdawca: Boland (zob. s. 69 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁸⁾ TEN/651 – „Transport kombinowany towarów”, sprawozdawca: Back (zob. s. 52 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁹⁾ TEN/650 – „Dostęp do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych”, sprawozdawca: Hencks (zob. s. 47 niniejszego Dziennika Urzędowego).

4. Uwagi ogólne

4.1. Omawiany komunikat dotyczący transportu drogowego skupia się na sektorze, który jest **światowym liderem** pod względem produkcji i świadczenia usług. W produkcyjnej części sektora zatrudnionych jest 11 % wszystkich pracowników przemysłu wytwórczego w UE i generuje ona 7 % unijnego PKB. Konieczne jest utrzymanie i wykorzystanie tej mocnej pozycji w celu przyspieszenia, przekształcenia i wzmocnienia przejścia gospodarki UE na czystą energię. Jednocześnie należy dążyć do istotnego celu, którym jest zdobycie **przywódczej roli w zakresie nowych technologii** na światowym rynku.

4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje ogólne podejście **neutralne pod względem technologicznym**, otwarte na nowe osiągnięcia, których można się spodziewać w związku ze wspieranymi przez UE wyrażonymi wysiłkami badawczo-rozwojowymi. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę, że inicjatywy nie w pełni opierają się na tym podejściu. Wziąwszy pod uwagę postęp technologiczny, nie ma pewności, że przyszła mobilność będzie oparta wyłącznie na pojazdach elektrycznych. Inne technologie napędu również stwarzają duży potencjał w zakresie czystej mobilności. W związku z przewidywanym w najbliższych latach szybkim rozwojem nowoczesnych technologii transportowych EKES zaleca zatem **bardziej elastyczne podejście**, a nie np. stałe pułapy emisji czy cele w zakresie zamówień publicznych. Wydaje się, że należy co najmniej dokonać śródkokresowego przeglądu np. pułapów emisji i minimalnych celów, aby umożliwić dostosowanie na późniejszym etapie.

4.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywy mające na celu **przywrócenie zaufania** konsumentów do przemysłu motoryzacyjnego i systemu regulacyjnego. Istotne jest odbudowanie zaufania za pomocą realistycznych norm emisji oraz nowych procedur badania. EKES odnotowuje, że bardziej realistyczne wartości emisji będą zależne nie tylko od technologii zastosowanej w samochodzie, lecz w dużej mierze także od zachowania kierowcy oraz warunków pogodowych i drogowych. Konsumentci będą mieli w związku z tym do czynienia z dość dużym zróżnicowaniem danych, nawet w przypadku jednego rodzaju samochodu.

4.4. Co roku produkowanych jest około 14 mln nowych samochodów, które zastępują jedynie około 5 % całkowitego parku samochodowego liczącego 253 mln samochodów w UE. Nawet przy utrzymaniu tego **tempa wymiany** floty pojazdów emisje CO₂ zostaną – jeśli przyjąć za podstawę istniejące normy emisji – zmniejszone do 2030 r. o ponad 30 % w porównaniu z 2005 r. (sprawozdanie VDA). EKES przyjąłby również z zadowoleniem wszelkie inicjatywy mogące przyspieszyć tempo wymiany i tym samym jeszcze bardziej zmniejszyć emisje. Odnotować należy ożywienie innowacyjności i poszukiwań nowych rozwiązań produkcyjnych w krajach o mniejszej tradycji i potencjale w zakresie motoryzacji. Ten pozytywny trend wzmacnia konkurencyjność w zakresie rozwoju niskoemisyjnej mobilności.

4.5. EKES pragnie zwrócić uwagę, że Komisja powinna uwzględnić nie tylko nacisk na nowe technologie takie jak pojazdy elektryczne, lecz również duży potencjał udoskonaleń w **istniejącym parku samochodowym**. Na przykład zmniejszenie emisji CO₂ o 1 g dzięki wprowadzeniu paliw wolnych od paliw kopalnych dla całego parku samochodowego jest równie skuteczne jak ich zmniejszenie o 20 g w nowym parku samochodowym (sprawozdanie VDA).

4.6. Należy mieć świadomość, że osiągnięcie dużego udziału niskoemisyjnych pojazdów wymaga **okresu przejściowego**, którego długość jest nieprzewidywalna. Zależy ona od wynalazków w przemyśle motoryzacyjnym, od szybkości zaakceptowania przez konsumentów nowej technologii oraz związanych z tym kosztów, a także od innych czynników takich jak infrastruktura ładowania, ceny paliwa i zamówienia sektora publicznego.

Jednakże nie należy traktować owego okresu przejściowego jako pretekstu do tego, by nadal swobodnie przekraczać wartości graniczne dla samochodów z silnikiem Diesla i unikać ich modernizacji poprzez instalację układu selektywnej redukcji katalitycznej (SCR) w celu zapewnienia zgodności z normą Euro 6. Komisja powinna zadbać, by ustawodawca krajowy w państwach członkowskich jak najszybciej uwzględnił modernizację zapewniającą zgodność z normą Euro 6 oraz aby jasno określone zostały odpowiedzialność i obowiązki w zakresie pokrywania kosztów.

4.7. EKES wzywa przemysł motoryzacyjny do wykorzystania okresu przejściowego w taki sposób, aby zwiększyła się **spójność** w UE dzięki właściwym decyzjom w sprawie lokalizacji zakładów przemysłowych oraz aby możliwości w zakresie ekologicznie czystych pojazdów były takie same we wszystkich państwach członkowskich. Byłoby niedopuszczalne, gdyby np. starsze samochody z silnikiem Diesla zostały zakazane w niektórych państwach członkowskich, a następnie były sprzedawane do państw członkowskich o słabszej gospodarce. Ponadto dużą rolę odgrywa również rozwój sytuacji poza UE, gdyż europejski przemysł motoryzacyjny pracuje w dużej mierze dla **rynku światowego**. Niezwykle istotne jest, by polityka UE wspierała takie umowy międzynarodowe, które są sprawiedliwe dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego w porównaniu z jej konkurentami w USA lub Azji.

4.8. Przyszły przełom technologiczny, na przykład w zakresie działania baterii, zależy od **badania i rozwoju**. Może on nastąpić nie tylko w baterijnych pojazdach elektrycznych, lecz również w dziedzinie paliw stosowanych w silnikach spalinowych wewnętrznego spalania lub ogniach paliwowych. Podczas gdy przyjazne dla klimatu, całkowicie wolne od paliw kopalnych paliwa takie jak HVO100 są już szeroko stosowane w niektórych krajach (np. w Szwecji), dostępne mogą się stać również **nowe rodzaje paliwa** takie jak paliwa syntetyczne lub wodór, które mogą być produkowane po akceptowalnej cenie z nadwyżki energii elektrycznej dostępnej w coraz większych ilościach z powodu stałego rozwoju zmiennych odnawialnych źródeł energii.

4.9. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by wprowadziła lepsze, jasne rozróżnienie między różnymi celami realizowanymi w drodze wprowadzania ekologicznie czystych pojazdów. Realizowane są dwa cele: ochrona klimatu i poprawa jakości lokalnego powietrza. Warto odnotować, że pewne typy paliw mogą pomagać w poprawie jakości powietrza w miastach, ale nie są korzystne dla klimatu, np. gdy energia elektryczna lub wodór do zasilania pojazdów elektrycznych pochodzą z elektrowni węglowych. Z drugiej strony, chociaż pojazdy niskoemisyjne napędzane gazem ziemnym z biometanu są przyjazne dla klimatu, mogą przyczyniać się do zanieczyszczenia lokalnego powietrza. Ograniczenie lokalnego zanieczyszczenia powietrza w miastach ma bardzo pilny charakter i wymaga działań na szczeblu lokalnym i regionalnym, podczas gdy ochrona klimatu jest problemem globalnym, a zmiany w tym zakresie można wprowadzić (i zaobserwować) jedynie na przestrzeni dziesięcioleci. Istotne jest dokonanie wyraźnego rozróżnienia między tymi celami, by przekonać obywateli do inwestycji publicznych i prywatnych.

4.10. EKES apeluje, by Komisja bardziej rygorystycznie podchodziła do ułatwiania konsumentom dostępu do tanich nowych i bardziej ekologicznych form mobilności oraz by zagwarantowała, że korzyści z nowych usług w zakresie mobilności będą dostępne dla wszystkich i rozłożą się równomiernie w całej Unii. Przedmiotem obaw są możliwe problemy, w szczególności dodatkowe **koszty dla konsumentów**. Niektóre z proponowanych instrumentów finansowania mogą być pomocne w rozwiązaniu tej kwestii, lecz Komitet uważa je za niewystarczające. W związku z tym przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji, by zwiększyć zdolność konsumentów do dokonywania bardziej świadomych wyborów na etapie zakupu lub użytkowania pojazdu za pomocą zapewnienia większej przejrzystości oraz metod porównania kosztów.

4.11. EKES popiera istotną rolę Komisji w zawieraniu ogólnoeuropejskiego sojuszu sektorów przemysłowych w celu ustanowienia całego łańcucha wartości w zakresie opracowywania i produkcji zaawansowanych **baterii** w UE. Istnieje szereg przyczyn wytyczenia tego celu: większa niezależność od producentów baterii spoza UE ma znaczenie strategiczne; większy udział produkcji na różnych etapach łańcucha wartości w UE jest istotny dla zatrudnienia, a gwarancję ekologicznej czystości baterii można najlepiej spełnić zgodnie z normami i przepisami UE w zakresie ochrony środowiska, jak to się dzieje np. w przypadku podejścia opartego na gospodarce o obiegu zamkniętym. Niezbędne są dokonywane z myślą o tym celu inwestycje przemysłu na szeroką skalę, podczas gdy rolą Komisji jest ustanowienie odpowiednich warunków brzegowych, takich jak normy techniczne.

4.12. EKES popiera podejście oparte na emisjach z rury wydechowej do definiowania ekologicznie czystych pojazdów, gdyż jest proste. Pragnie jednak również podkreślić, że nie odzwierciedla ono **śladu węglowego** pojazdu w całym okresie jego życia. By uniknąć nieuzasadnionego traktowania pewnych rodzajów pojazdów, należy dołożyć starań w dziedzinie prawodawstwa, by wykroczyć poza to podejście i uwzględnić również kwestie związane z produkcją bądź zapewnianiem czystej energii.

4.13. EKES stwierdza, że główną przeszkodą dla modernizacji **transportu publicznego** jest brak wsparcia finansowego, i wzywa Komisję do ponownego rozważenia przeglądu dyrektywy w sprawie zamówień publicznych ze zwróceniem szczególnej uwagi na finansowanie. Zauważa, że oprócz konieczności dysponowania czystszyimi ekologicznie pojazdami w transporcie publicznym niezbędne jest, by przekonać większą liczbę obywateli do korzystania z tego transportu, czyniąc go bardziej atrakcyjnym (połączenia, wygoda), a nie skupiając się na niskich cenach biletów.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 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 rozwoju sieci energetycznych w Europie”

[COM(2017) 718 final]

(2018/C 262/14)

Sprawozdawca: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 12.2.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	157/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

1.1. **Podziela opinię**, że dobrze połączona międzysystemowo europejska sieć energetyczna jest niezbędna do realizacji celu unii energetycznej – zagwarantowania dostępnej, bezpiecznej i zrównoważonej energii umożliwiającej konkurencyjny proces transformacji sektora energetycznego w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.

1.2. **Ponownie stwierdza**, że wszystkie cele w zakresie klimatu i bezpieczeństwa energetycznego UE są ze sobą nieodłącznie powiązane, przez co żadnego z nich nie można uważać za drugorzędny w stosunku do pozostałych, mimo że niektóre z nich nie są wiążące dla państw członkowskich.

1.3. **Uważa**, że inwestycje w infrastrukturę sieci muszą być opracowywane z taką samą intensywnością co pozostałe inwestycje energetyczne, w szczególności jeśli chodzi o skoordynowanie ich z rozwojem energii ze źródeł odnawialnych. Dlatego też nalega, by Komisja i państwa członkowskie zadbały o odpowiedni rozwój zarówno transnarodowych, jak i krajowych sieci energetycznych w celu umożliwienia wspólnego rozwoju zmierzającego do osiągnięcia celów UE.

1.4. **Wzywa** Komisję i państwa członkowskie, by sporządzały co dwa lata sprawozdania monitorujące na temat realizacji zarówno celów rozwoju energii odnawialnej, jak i sieci krajowych i transgranicznych w celu zagwarantowania skoordynowanego wprowadzania sieci i energii odnawialnej ze szczególnym uwzględnieniem wykrywania wąskich gardeł, które utrudniają transport energii odnawialnej.

1.5. **Zauważa**, że w kilku państwach członkowskich wynoszący 10 % cel w zakresie połączeń międzysystemowych wyznaczony na rok 2020 nie zostanie zrealizowany oraz że trudności związane z opracowywaniem tych projektów (skomplikowane procedury administracyjne, konsekwencje polityczne, finansowanie, brak akceptacji przez społeczeństwo) zagrażają osiągnięciu celów na 2030 r., utrudniając realizację całej polityki klimatycznej UE.

1.6. **Proponuje**, by aktywny udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego na etapie sporządzania projektów z zakresu połączeń międzysystemowych przyczyniał się do pokonania niechęci społeczeństwa do niektórych projektów.

1.7. **Apeluje** o poczynienie postępów w kwestii rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną, by umożliwić wprowadzenie niezbędnych środków sprzyjających rozwijaniu połączeń międzysystemowych na obszarach, gdzie odnotowuje się największe braki z punktu widzenia celu 10 %.

1.8. **Zaleca**, by do wskaźnika odsetka połączeń międzysystemowych na kraj dodano monitorowanie wskaźników w podziale na obszary geograficzne (na przykład: Półwysep Iberyjski), a także by uwzględniono wskaźniki monitorowania różnic cenowych między rynkami hurtowymi w celu nadania priorytetu realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania na obszarach wykazujących większe różnice.

1.9. **Uznaje**, że wsparcie finansowe z instrumentu „Łącząc Europę”, w ramach którego przeznaczono 5,35 mld EUR na infrastrukturę energetyczną do 2020 r., wraz z innymi formami pomocy oraz pracami grup regionalnych, umożliwiło rozwijanie coraz większej liczby projektów przyczyniających się do urzeczywistnienia wewnętrznego rynku energii UE.

1.10. **Wzywa** do przeglądu wsparcia budżetowego przeznaczonego na projekty połączeń międzysystemowych, ponieważ obecne dotacje mogłyby okazać się niewystarczające do realizacji założonych celów.

1.11. **Zwraca się** do państw członkowskich i do Komisji o wzmocnienie mechanizmów solidarności i wspólnego bezpieczeństwa, w celu umożliwienia dokonania transformacji energetycznej i realizacji celów w zakresie bezpieczeństwa dostaw i z zachowaniem dobrego stosunku kosztów do korzyści, który wpłynąłby na konkurencyjność przemysłu i na obywateli europejskich.

1.12. **Zaleca**, by Komisja i państwa członkowskie promowały narzędzia informatyczne, które zwiększają efektywność w obsłudze połączeń międzysystemowych.

2. Polityka transeuropejskich sieci energetycznych

2.1. Aby osiągnąć cele w zakresie zmiany klimatu, konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego, Unia Europejska wyznaczyła sobie cele dotyczące rozwoju sieci przesyłu energii, które mają umożliwić przeprowadzenie procesu transformacji energetycznej w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.

Konkretnie rzecz biorąc, na 2020 r. wyznaczono cel, aby państwa członkowskie osiągnęły poziom 10 % połączeń międzysystemowych z państwami sąsiednimi. Ponadto z myślą o połączeniu celu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych z odpowiednim rozwojem połączeń międzysystemowych Rada Europejska uzgodniła podniesienie celu związanego z połączeniami międzysystemowymi do poziomu wynoszącego 15 % w 2030 r.

2.2. Aby zagwarantować osiągnięcie celu 10 % w zakresie połączeń międzysystemowych, UE przyjęła w 2013 r. rozporządzenie w sprawie transeuropejskich sieci energetycznych (rozporządzenie TEN-E) i wprowadziła instrument „Łącząc Europę”, zapewniając tym samym podstawę do wskazania, wsparcia i priorytetowego potraktowania realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania niezbędnych do stworzenia odpornej transeuropejskiej sieci energetycznej.

2.3. Inwestycje w europejskie sieci energetyczne do 2030 r. wyniosą 180 mld EUR i oczekuje się, że po ukończeniu będą generować roczne oszczędności rzędu 40–70 mld EUR dzięki uniknięciu kosztów wytwarzania i bardziej konkurencyjnym cenom hurtowym gazu, co przyczyni się do obniżenia kosztów transformacji energetycznej.

Trzecia lista projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, która oczekuje jeszcze na zatwierdzenie przez Parlament Europejski, obejmuje 173 projekty przyczyniające się do realizacji docelowych poziomów w zakresie połączeń międzysystemowych na lata 2020–2030.

Pomimo ambitnego charakteru tej listy i pomimo istniejących środków wsparcia zarówno trudności techniczne związane z projektami, jak i ich skutki polityczne i administracyjne oraz brak akceptacji społecznej sprawiają, że do 2020 r. zostanie ukończonych mniej niż 30 % ze 173 projektów uwzględnionych w trzecim przeglądzie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, przeprowadzonym w 2017 r.

Do opóźnienia przyczynił się fakt, że przepisy dotyczące TEN-E nie zostały w pełni zastosowane na poziomie krajowym.

2.4. Aby poczynić postępy w dążeniu do realizacji tych celów, Komisja ustanowiła cztery grupy wysokiego szczebla mające na celu przyspieszenie rozwoju infrastruktury w czterech wyznaczonych regionach.

2.4.1. Plan w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energetycznym państw bałtyckich

W tym przypadku priorytetem polityki jest synchronizacja sieci elektroenergetycznej państw bałtyckich z kontynentalną siecią europejską oraz zlikwidowanie izolacji sieci gazowych i uzależnienia od jednego źródła gazu w państwach bałtyckich i Finlandii.

EKES w pełni popiera osiągnięcie porozumienia politycznego wspierającego ukończenie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w dziedzinie gazu w 2021 r., zarówno w zakresie połączeń międzysystemowych między Estonią a Finlandią, jak i między Polską a Litwą.

2.4.2. Półwysep Iberyjski (deklaracja madrycka)

Niestety, nawet pomimo zatwierdzenia linii Zatoki Biskajskiej, połączenia międzysystemowe między Półwyspem Iberyjskim a resztą Europy w niewielkim stopniu odpowiadają celom przyjętym na rok 2020 r. i są bardzo oddalone od celów na rok 2030.

Poziom połączeń międzysystemowych między Hiszpanią i Portugalią nie rozwiązuje podstawowego problemu, jakim jest brak połączeń między Półwyspem Iberyjskim a Francją, gdyż choć półwysep może połączyć się z Europą i zintegrować na rynku wewnętrznym jedynie poprzez Francję, to poziom połączeń międzysystemowych z tym krajem wynosi około 2,8 %.

Niewielki odsetek połączeń międzysystemowych przyczynia się do tego, że ceny energii elektrycznej na Półwyspie Iberyjskim należą do najwyższych w Europie, a ponoszone przez system koszty włączenia energii ze źródeł odnawialnych są również bardzo wysokie, ponieważ potrzebne są duże zdolności wspierania mocy oraz zastosowanie procedur umożliwiających zarządzanie wysoką zmiennością udziału poszczególnych źródeł energii w koszyku energetycznym. Niedawne oświadczenie prezydenta Emmanuela Macrona stanowi niezbędne poparcie polityczne dla obu przewidzianych połączeń międzysystemowych przez Pireneje, których budowa wciąż jest w powijakach.

2.4.3. Połączenia międzysystemowe w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej

Region ten jest narażony na przerwy w dostawach i płaci wyższe ceny za gaz niż pozostała część UE pomimo geograficznej bliskości do dostawcy gazu.

Główne cele to uruchomienie połączenia międzysystemowego Bułgaria–Serbia, początek inwestycji w terminal skroplonego gazu ziemnego (LNG) na wyspie Krk (pierwsze półrocze 2018 r.) i rozpoczęcie budowy korytarza Bułgaria–Austria na odcinku biegnącym przez Rumunię.

2.4.4. Współpraca w dziedzinie energetyki na Morzu Północnym

Główny cel skupia się na połączeniu wytwarzania i przesyłu energii ze źródeł odnawialnych oraz na stworzeniu ram prawnych i regulacyjnych sprzyjających tego rodzaju projektom na tym obszarze, mającym potencjał do wytwarzania energii wiatrowej na poziomie między 4 % a 12 % zużycia energii w UE w 2030 r.

3. Przyjęcie bardziej długofalowej perspektywy w polityce dotyczącej infrastruktury

3.1. Choć Komisja i państwa członkowskie dokonały istotnych wysiłków, wspierając projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, w rzeczywistości jednak – z powodu zarówno trudności technicznych, jak i uwarunkowań biurokratycznych i ograniczeń finansowych – tylko ich ograniczona liczba zostanie w pełni zrealizowana do 2020 r., zatem należy pilnie dokonać przeglądu harmonogramu wdrażania przewidzianego w odniesieniu do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, nadając priorytet obszarom, którym realizacja docelowych poziomów zajmie więcej czasu.

3.2. EKES uważa, że do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania należy włączyć kryteria cyberbezpieczeństwa, aby ograniczyć ryzyko dla obywateli europejskich.

Cyfryzacja oznacza, że w nowych projektach inwestycyjnych odsetek systemów będzie coraz większy.

3.3. W ramach gazowych połączeń międzysystemowych należy w pierwszej kolejności finansować te projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które w znacznym stopniu przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w państwach członkowskich, zarówno z uwagi na zagrożenia wynikające z działań państw trzecich, jak i ze względu na ograniczenia techniczne.

3.4. Wadą celów w zakresie elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych jest oddzielna analiza poszczególnych państw członkowskich. Niezbędne jest ponowne przeprowadzenie analizy w oparciu o obszary geograficzne, przy odpowiednim pogrupowaniu państw członkowskich, aby uniknąć wąskich gardeł w elektroenergetycznych połączeniach międzysystemowych. Jest to szczególnie konieczne w przypadkach, w których państwo może połączyć się z resztą Europy jedynie poprzez terytorium innego państwa członkowskiego, jak to ma miejsce w przypadku Półwyspu Iberyjskiego, Cypru, Malty i Irlandii.

3.5. Połączenia międzysystemowe państw członkowskich cierpiących na większy deficyt połączeń, jak m.in. kraje położone na Półwyspie Iberyjskim, w Europie Południowo-Wschodniej oraz Polska i Irlandia, muszą być traktowane priorytetowo, dlatego EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do sformułowania niezbędnych środków na rzecz niezwłocznej realizacji tych połączeń.

3.6. Cel w zakresie 10 % połączeń międzysystemowych nie zostanie osiągnięty do 2020 r. w przypadku Cypru, Hiszpanii, Polski, Włoch i Zjednoczonego Królestwa, natomiast osiągnięcie go w Irlandii i Portugalii jest bardzo wątpliwe.

Mając na uwadze dane samej Komisji, docelowy poziom 15 % elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych do 2030 r. wydaje się trudny do osiągnięcia, zwłaszcza jeśli przeprowadzona zostanie poprawna analiza według „wąskich gardeł geograficznych”, a nie tylko według państw członkowskich.

3.7. Z myślą o pomiarze potrzeb w zakresie połączeń międzysystemowych i integracji na jednolitym rynku, w ramach realizacji celów na 2030 r., określono następujące nowe progi:

- wynoszący 2 EUR/MWh próg różnicy cen pomiędzy hurtowymi rynkami energii poszczególnych państw członkowskich, regionów lub obszarów rynkowych, z myślą o większej harmonizacji rynków,
- zapewnienie dostaw energii elektrycznej poprzez połączenie zdolności wytwórczych poszczególnych państw członkowskich z importem energii; jeśli nominalna zdolność połączeń międzysystemowych znajdzie się poniżej 30 % maksymalnego obciążenia, należy rozważyć stworzenie nowych połączeń międzysystemowych,
- trzeci próg dotyczy optymalnego wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych: jeśli przepustowość połączeń międzysystemowych (eksport) znajduje się poniżej 30 % zdolności wytwórczych energii ze źródeł odnawialnych, będzie należało rozważyć stworzenie nowych połączeń międzysystemowych.

Wymienione trzy progi bezpośrednio wiążą cele w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii i integrację na rynku wewnętrznym z celami w zakresie połączeń międzysystemowych, co przyczynia się do osiągnięcia wszystkich wspomnianych celów.

3.8. Mając na uwadze przyjęte nowe progi i ograniczenia wynikające z analizy wyłącznie według państw członkowskich, sześć państw nie spełnia żadnego z powyższych trzech progów: Cypr, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Należy do nich dodać Portugalie i Maltę, które spełniają dwa z tych progów, lecz tylko dzięki wyłącznemu połączeniu z, odpowiednio, Hiszpanią i Włochami.

Zarówno państwa bałtyckie, jak i Bułgaria, Niemcy, Polska i Rumunia spełniają dwa z trzech progów, natomiast pozostałe państwa członkowskie można uznać za całkowicie zintegrowane, gdyż spełniają wszystkie trzy progi.

3.9. Zarówno analiza odsetka połączeń międzysystemowych poszczególnych państw, jak i analiza trzech nowych progów wykazuje, że w niektórych krajach osiągnięcie celów określonych na 2030 r. będzie bardzo trudne. Jednym z głównych problemów jest to, że cel w zakresie połączeń międzysystemowych nie jest dla państw członkowskich wiążący, co wraz z opóźnieniami typowymi dla tego rodzaju projektów (konsensus polityczny, potrzeby związane z finansowaniem, zyski gospodarcze, brak akceptacji społecznej) utrudnia jego osiągnięcie. Wszystkie cele w zakresie klimatu i bezpieczeństwa energetycznego UE są ze sobą nieodłącznie powiązane, przez co żadnego z nich nie można uważać za drugorzędny w stosunku do pozostałych.

3.10. UE nadal musi wspierać prace nad rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną i jego przyjęcie, przyjmując ambitne podejście uznające na równi cel w zakresie połączeń międzysystemowych i cel w zakresie odnawialnych źródeł energii, tak aby państwa członkowskie i Komisja pilnie dołożyły wszelkich starań w celu jak najszybszego osiągnięcia docelowego poziomu 10 % połączeń międzysystemowych, umożliwiającego dostęp do wewnętrznego rynku energii w Unii.

Ponadto w przypadku projektów, które znacznie zwiększyłyby aktualną zdolność przepustową połączeń międzysystemowych w punktach nieosiągających celu wynoszącego 10 %, należy zastosować wszelkie dostępne instrumenty finansowe, takie jak instrument „Łącząc Europę”, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych. Projekty te powinny być przedmiotem specjalnych uregulowań, a zarazem należy w ich przypadku wzmocnić środki dotyczące zarządzania na poziomie europejskim, które przyspieszą wdrażanie tych projektów.

3.11. Grupy regionalne wraz z Komisją powinny dokonywać bieżącej oceny w każdym przypadku, priorytetowo traktując realizację projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, uwzględniając środki konieczne do ułatwienia ich realizacji, m.in. uproszczenie procedur administracyjnych, a także ułatwiając osiągnięcie porozumienia między państwami członkowskimi za pośrednictwem spotkań na najwyższym szczeblu.

Konieczne są spójne działania wszystkich zaangażowanych stron, w tym państw członkowskich, operatorów systemów przesyłowych, promotorów projektów i organów regulacyjnych. Bardzo pozytywne są takie inicjatywy jak forum ds. infrastruktury energetycznej, które odbywa się co roku w Kopenhadze i umożliwia aktywne zaangażowanie wszystkich tych podmiotów, co pozwala na znalezienie rozwiązań problemów związanych z rozwijaniem projektów połączeń międzysystemowych.

4. Bezpieczeństwo dostaw

4.1. Ze względu na znaczne uzależnienie wszystkich państw członkowskich od zewnętrznych dostawców energii zwiększenie bezpieczeństwa dostaw stanowi jeden z głównych celów UE. W tym zakresie w ostatnich latach dokonano znacznych postępów, zwłaszcza jeśli chodzi o sieci i połączenia międzysystemowe związane z przesyłem gazu ziemnego; mimo to nadal należy priorytetowo traktować te projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które są konieczne, aby systemy dostaw gazu wszystkich państw spełniały kryterium N-1 określone w rozporządzeniu (UE) nr 994/2010, a następnie jak najszybciej pozyskiwały trzy alternatywne źródła dostaw gazu.

4.2. Szczególną uwagę należy zwrócić na wkład finansowy wymagany do usunięcia niedociągnięć, które wciąż występują na niektórych obszarach Unii, takich jak wyspy i regiony peryferyjne. Należy przypomnieć o konkluzjach Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., w których uzgodniono, że po 2015 r. żadne państwo członkowskie nie powinno pozostać odizolowane od europejskich sieci gazowych i elektroenergetycznych oraz że bezpieczeństwu energetycznemu żadnemu z państw członkowskich nie powinien zagrażać brak odpowiednich połączeń międzysystemowych. W związku z tym – pomimo opóźnienia – optymizmem w perspektywie średnioterminowej napawają poczynione w 2017 r. postępy dotyczące zakresu instrumentu „Łącząc Europę”, dzięki nadaniu impulsu projektom mającym na celu zlikwidowanie izolacji wysp takich jak Cypr i Malta, a także dzięki analizowanym projektom będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania, takim jak gazociąg EastMed.

4.3. Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów solidarności między państwami członkowskimi umożliwiających wspólne działania na rzecz usunięcia ewentualnych zagrożeń związanych z dostawami do danego państwa w sytuacjach nadzwyczajnych.

5. Wymogi w zakresie transformacji energetycznej

5.1. Postępy w zakresie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną oraz w osiąganiu celów przyjętych na 2030 r. (27 % energii ma pochodzić ze źródeł odnawialnych) i na 2050 r. (redukcja emisji CO₂ o 80 %) skłonią do elektryfikacji transportu i sektora gospodarstw domowych, znacznie zwiększając zapotrzebowanie na energię ze źródeł odnawialnych i wprowadzając nowe sposoby jej wykorzystania za pomocą projektów „Power to Gas”.

5.2. Aby osiągnąć cele na 2050 r., potrzeby inwestycyjne związane z sieciami przesyłowymi i dystrybucyjnymi wyniosą od 40 do 62 mld EUR rocznie⁽¹⁾, podczas gdy obecnie liczba ta wynosi 35 mld EUR.

5.3. Zachodzi oczywiste ryzyko nieosiągnięcia celów związanych z połączeniami międzysystemowymi na lata 2030–2050 z powodu trudności, jakich narażają na rozwijanie niektórych projektów, co zagroziłoby realizacji europejskich celów w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, znacznie zwiększając koszty wspierania inwestycji w energię ze źródeł odnawialnych.

⁽¹⁾ Badanie Parlamentu Europejskiego (Komisja ITRE) – europejskie inwestycje w przemysł energetyczny w 2017 r. (IP/A/ITRE/2013-46 – PE595.356).

5.4. Rozwój energii ze źródeł odnawialnych musi iść w parze z odpowiednim rozwojem sieci energetycznych, zarówno transnarodowych, jak i krajowych.

6. Postępy na drodze do stworzenia autentycznego wewnętrznego rynku energii

6.1. EKES zawsze twierdził, że unia energetyczna jest kluczowym elementem budowania Unii Europejskiej, gdyż połączenia międzysystemowe są niezbędne do urzeczywistnienia autentycznego wewnętrznego rynku energii; w przeciwnym razie mogłoby dojść do anomalii powodujących liczne przypadki niewydajności.

W wypadku braku połączeń międzysystemowych polityka wspierania energii ze źródeł odnawialnych będzie wiązać się ze znacznymi wahaniami cen, koniecznością większych inwestycji w „technologie wspierające” i marnowaniem energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych w okresach, w których wzrostowi wytwarzania energii towarzyszy jednoczesny spadek jej zużycia.

6.2. Z szacunków Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) wynika, że na rynku oferowanych jest tylko 31 % istniejących zdolności połączeń międzysystemowych w krajach Europy kontynentalnej. Dlatego postępy w zakresie tworzenia rynku wewnętrznego wymagają przyjęcia środków maksymalizujących zdolność wytwórczą oferowaną na rynkach, co zwiększyłoby konkurencję i wydajność oraz zapewniło lepsze wykorzystanie istniejących zasobów.

6.3. By obniżyć koszty operacyjne, konieczne jest poczynienie postępów w łączeniu rynków dnia bieżącego i transgranicznych rynków bilansujących poprzez wspieranie środków przewidzianych w rozporządzeniu (UE) 2017/2195 ustanawiającym wytyczne dotyczące bilansowania, które wymaga od państw członkowskich współpracy regionalnej w celu rozwoju obszarów bilansowania w połączeniach międzysystemowych, co przyczyni się do rozwiązania problemu ograniczeń sieci, do optymalizacji zużycia energii rezerwowych między państwami członkowskimi i do wzrostu konkurencyjności rynków⁽²⁾.

7. Optymalizacja ekonomiczna

7.1. EKES uważa, że należy wspierać środki umożliwiające zagwarantowanie, że dostępne fundusze europejskie są w pierwszej kolejności przeznaczane na projekty najbardziej potrzebne z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw oraz na te, które gwarantują największe zyski gospodarcze lub umożliwiają największe postępy w osiągnięciu celów Unii w dziedzinie klimatu.

7.2. Z gospodarczego punktu widzenia próg pierwszy (różnica cen) powinien mieć kluczowe znaczenie w przydzielaniu projektów.

7.3. Projekty związane z magazynowaniem (m.in. sprężanie), które przyczyniałyby się do minimalizacji potrzeb w zakresie parku produkcyjnego, powinny być traktowane priorytetowo w stosunku do pozostałych projektów, nieposiadających obecnie wystarczającego wsparcia technologicznego i które należy finansować w ramach programów badań naukowych i innowacji, takich jak np. niektóre projekty związane z przesyłaniem CO₂. Regulacje nie mogą jednak wykraczać poza obecny stan rozwoju technologicznego.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ Dz.U. L 312 z 28.11.2017, s. 6.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Trzecie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej«”

[COM(2017) 688 final]

(2018/C 262/15)

Sprawozdawca: **Toni VIDAN**

Współsprawozdawca: **Christophe QUAREZ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.1.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	159/5/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje trzecie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej, popiera cele projektu unii energetycznej i z zadowoleniem przyjmuje nacisk na zaangażowanie i mobilizację społeczeństwa UE na rzecz przejścia pełnej odpowiedzialności za unię energetyczną. Ponawia propozycje dotyczące skutecznego dialogu w sprawie energii ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.2. EKES zawsze uważał ideę unii energetycznej za kwestię niezwyklej wagi dla powodzenia Unii Europejskiej. Podziela zdanie Komisji, że unia energetyczna wykracza poza obszar energii i klimatu. Uważa, że transformacja energetyki jest okazją do uczynienia Europy miejscem bardziej demokratycznym, spójniejszym, bardziej konkurencyjnym i sprawiedliwszym. Wspólne wysiłki na rzecz osiągnięcia unii energetycznej muszą prowadzić do zwiększenia zrównoważoności środowiskowej, politycznej, gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej zgodnie z podstawowymi wartościami UE.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet dotyczący czystej energii jako krok we właściwym kierunku, ubolewa jednak, że w trzecim sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej nie stwierdzono, iż cele ustanowione w ramach pakietu są niewystarczające. Komitet popiera inicjatywy Parlamentu Europejskiego dotyczące wzmocnienia ram prawnych, ale jest zaniepokojony próbami niekorzystnego złagodzenia przyszłych przepisów podejmowanymi przez Radę. EKES wzywa UE do nasilenia działań służących zbliżeniu Europy i świata do osiągnięcia celu neutralności emisyjnej zapisanego w porozumieniu paryskim, które zostało ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie.

1.4. EKES wyraża ubolewanie, że w trzecim sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej nie omówiono długoterminowej perspektywy dla unii energetycznej. Wzywa Komisję Europejską, by w pełni uwzględniła perspektywę na rok 2050 dla unii energetycznej oraz by przedstawiła projekt aktualizacji planu działania na rok 2050 zgodnie z porozumieniem paryskim. Byłoby to zgodne z rezolucją Parlamentu Europejskiego wzywającą do przygotowania dla UE do 2018 r. strategii na rzecz osiągnięcia zerowych emisji obejmującej pierwszą połowę bieżącego stulecia (2017/2620 (RSP)).

1.5. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na kluczowe znaczenie zarządzania unią energetyczną. Jak już wskazał w opinii o zarządzaniu unią energetyczną⁽¹⁾, niezbędne jest zadbanie o to, by sposób sprawowania rządów zachęcał decydentów na wszystkich szczeblach do sporządzania długoterminowych planów na okres po 2030 r., uwzględniania interesów i opinii wszystkich zainteresowanych stron w społeczeństwie, w tym zwłaszcza grup znajdujących się w trudnej sytuacji, dostosowywania się do zmian technologicznych i regulacyjnych, a także umożliwiania społeczeństwu rozliczania decydentów z ich działań.

1.6. EKES zauważa, że transformacja energetyki w Europie już się rozpoczęła – zużycie energii maleje, ponieważ stosowane są technologie efektywne energetycznie, opinia publiczna opowiada się za czystą energią, a jednocześnie rośnie produkcja energii ze źródeł odnawialnych. Jednakże pod pewnymi względami trzecie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej wydaje się nazbyt optymistyczne w ocenie postępów. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski sprawozdania dotyczące znaczenia dialogu Talanoa na temat klimatu w 2018 r. oraz podkreśla, że trzeba zrobić więcej – w zakresie innowacji, inwestycji, światowej współpracy i handlu – by stać się światowym liderem, którym pragniemy być.

1.7. Komitet wyraża ubolewanie, że sprawozdanie skupia się głównie na barierach technicznych dotyczących infrastruktury. W przyszłości więcej uwagi należy poświęcić innym barierom rynkowym i instytucjonalnym, które uniemożliwiają obywatelom, konsumentom, społecznościom i MŚP udział w procesie przechodzenia na czystą energię oraz czerpanie korzyści z tego przejścia i powiązanych z nim mechanizmów wsparcia UE. Przykład takich nieuwzględnionych barier to m.in. różnice w koszcie kapitału dla inwestycji w energię ze źródeł odnawialnych w UE, niedostateczne wdrożenie rządów prawa, korupcja, niewystarczające zdolności administracyjne, trudności z dostępem do sieci oraz brak digitalizacji i demokratyzacji w ramach systemu energetycznego.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w trzecim sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej zwrócono uwagę na malejące koszty technologii odnawialnych źródeł energii i innych czystych technologii energetycznych. Wzywa Komisję do uwzględnienia tych osiągnięć w przyszłej polityce i instrumentach inwestycyjnych oraz do zapewnienia, by perspektywa społeczna stanowiła centralny element zaktualizowanego planu działania na rok 2050.

2. Kontekst i rozważania na temat wcześniejszych zaleceń EKES-u

2.1. Obywatele Unii zdecydowanie i w coraz większym stopniu popierają cele unii energetycznej oraz ambitniejszą politykę klimatyczno-energetyczną. Ostatnie badanie Eurobarometru dotyczące zmiany klimatu⁽²⁾, które przeprowadzono w marcu 2017 r., wykazało, że dla 74 % ankietowanych zmiana klimatu jest bardzo dużym problemem, 79 % z nich uważa, że przeciwdziałanie zmianie klimatu i efektywniejsze wykorzystywanie energii może pobudzić gospodarkę i zwiększyć zatrudnienie, dla 77 % ankietowanych upowszechnianie specjalistycznej wiedzy UE w dziedzinie nowych czystych technologii w państwach trzecich może przynieść Unii korzyści gospodarcze, a 65 % zgadza się, że takie korzyści może również przynieść Unii ograniczenie przywozu paliw kopalnych z państw trzecich. Zdecydowana większość ankietowanych zgadza się również, że potrzebne jest większe publiczne wsparcie finansowe dla przejścia na czystą energię, nawet jeśli oznacza to ograniczenie dotacji na paliwa kopalne (79 %), oraz że ograniczenie przywozu paliw kopalnych może zwiększyć bezpieczeństwo dostaw energii w UE (64 %).

2.2. Rośnie również poparcie dla celów unii energetycznej w europejskich środowiskach biznesowych, zarówno w sektorze energetycznym, jak i poza nim. Dobrym przykładem tego poparcia jest nowa wizja europejskiego stowarzyszenia przemysłu elektroenergetycznego Eurelectric⁽³⁾. Eurelectric stwierdza, że „w świetle porozumienia paryskiego i pilnej potrzeby przeciwdziałania zmianie klimatu, zanieczyszczeniu powietrza i wyczerpywaniu się zasobów naturalnych” Eurelectric zobowiązuje się do „inwestowania w produkcję czystej energii i rozwiązania umożliwiające transformację, do zmniejszenia emisji i aktywnych wysiłków na rzecz osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla na długo przed połową stulecia”, do promowania „niezwykle potrzebnego przejścia z gospodarki wykorzystującej zasoby na gospodarkę opartą na technologiach”, do umożliwienia „zrównoważonego rozwoju społecznego i zrównoważenia środowiskowego” oraz do „uwzględnienia aspektu zrównoważoności na wszystkich etapach naszego łańcucha wartości i podjęcia środków wspierających transformację istniejących zasobów w celu budowania społeczeństwa bezemisijnego”.

⁽¹⁾ Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 34.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/clima/news/eu-citizens-increasingly-concerned-about-climate-change-and-see-economic-benefits-taking-action_en.

⁽³⁾ <https://cdn.eurelectric.org/media/2189/vision-of-the-european-electricity-industry-02-08-2018-h-864A4394.pdf>

2.3. Coraz większa liczba ustaleń eksperckich i naukowych potwierdza, że sektor energetyczny w UE może odnieść znaczące korzyści z gwałtownego spadku cen słonecznej energii fotowoltaicznej, energii wiatrowej i technologii bilansowania systemu. W niedawno wydanym sprawozdaniu ⁽⁴⁾ Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA) stwierdza się, że UE „Może zwiększyć udział energii odnawialnej w swoim koszyku energetycznym do 34 % do 2030 r. i podwoić go w 2016 r., co przyniesie pozytywny wpływ ekonomiczny netto”. Ten wzrost przyniósłby ze sobą „wzrost oszczędności między 44 mld EUR a 113 mld EUR rocznie do 2030 r., jeśli uwzględnimy oszczędności związane z kosztem energii oraz koszty środowiskowe i zdrowotne, których unikniemy”. Z innego niedawnego badania ⁽⁵⁾ opublikowanego przez Energy Union Choices wynika, że „najbardziej efektywny scenariusz dotyczący koszyka energii elektrycznej UE zawiera o wiele wyższy udział energii odnawialnych niż ten przewidywany przez Komisję Europejską – 61 % w porównaniu do 49 % do 2030 r. W tym scenariuszu UE uniknęłaby dodatkowych 265 Mt emisji CO₂ i rocznych kosztów systemów energetycznych w wysokości 600 mln EUR do 2030 r. i utworzyłaby 90 000 dodatkowych miejsc pracy (netto)”.

2.4. Pojawiły się ważne inicjatywy, takie jak podpisanie w maju 2017 r. na Maltzie deklaracji w sprawie przyspieszenia przejścia na czystą energię na wyspach Europy, w tym w jej regionach najbardziej oddalonych, forum ds. konkurencyjności przemysłu w kontekście czystej energii, komunikat w sprawie strategii przemysłowej dla Europy oraz podjęcie wysiłków na rzecz stworzenia unijnego sojuszu w dziedzinie baterii. Wszystkie te działania mają kluczowe znaczenie w staraniach o zintegrowaną politykę przemysłową, która będzie w stanie wspierać transformację energetyki przy jednoczesnym stymulowaniu tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, oraz powinny być postrzegane jako okazja dla branży do zaprezentowania zdolności Europy do opracowywania odpowiednich rozwiązań pozwalających sprostać obecnym wyzwaniom.

2.5. EKES wielokrotnie podkreślał, że unia energetyczna musi zapewnić stabilne i przyjazne otoczenie dla europejskich przedsiębiorstw, które umożliwi im inwestowanie i zatrudnianie oraz będzie je zachęcać do tego typu działań, ze szczególnym uwzględnieniem potencjału MŚP. Wymaga to wspólnego ustanowienia systemu należytego zarządzania unią energetyczną, co może nastąpić tylko po dokonaniu gruntownych zmian we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną.

2.6. EKES zawsze uważał, że kluczowe znaczenie dla uniknięcia ubóstwa energetycznego, będącego też problemem utrudniającym przestawienie się obywateli na rozwiązania niskoemisyjne, ma dostępność energii po przystępnej cenie i fizyczny dostęp do niej. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego, co jest pierwszym krokiem w kierunku opracowania zintensyfikowanych działań na szczeblu europejskim mających na celu wyeliminowanie ubóstwa energetycznego w Europie.

2.7. EKES wnosił o włączenie wymiaru społecznego do kryteriów oceny w kolejnym sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej. Dlatego też z dużym zadowoleniem przyjmuje inicjatywy społeczne podjęte przez Komisję Europejską, takie jak te dotyczące regionów wysokoemisyjnych i ubóstwa energetycznego, jak również wprowadzenie w sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej podrozdziału na temat wymiaru społecznego unii energetycznej. Kierunek wytyczony tym doskonałym pierwszym krokiem powinien być wzmocniony w przyszłości, na przykład przez wspólne opracowanie paktu społecznego na rzecz obywatelskiej transformacji energetyki.

2.8. EKES zauważa, że dokonanie transformacji energetyki nie wymaga kwot inwestycji znacząco różnych od tych, które są niezbędne do utrzymania obecnego systemu energetycznego opartego głównie na importowanych paliwach kopalnych. Wymaga natomiast znacząco odmiennych rodzajów inwestycji, w tym inwestycji mających na celu obniżenie emisyjności, digitalizację, demokratyzację i decentralizację. Głównym wyzwaniem jest przesunięcie kapitału z wysokoemisyjnych do niskoemisyjnych zasobów i infrastruktur. Takie przesunięcie powinno być skuteczne pod względem wykorzystania unijnych i krajowych środków publicznych, na przykład przez stopniowe wycofywanie dotacji do paliw kopalnych (w tym unijnej pomocy publicznej dla gazociągów) i nie miałyby negatywnych konsekwencji dla konkurencyjności w przemyśle i miejsc pracy, nie zakłócały także jednolitego rynku.

2.9. Aby pomóc prywatnym inwestorom w tym przesunięciu kapitału, władze publiczne powinny zagwarantować rzeczywiste i przewidywalne ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla w odniesieniu do każdej działalności gospodarczej. Możliwe działania to m.in. ustalenie ceny minimalnej dla systemu handlu emisjami w połączeniu z harmonizacją podatków od energii. Wymagałoby to usprawnienia narzędzi UE oraz unikania nakładania się na siebie instrumentów, co zniekształca sygnały inwestycyjne. EKES apeluje także do Komisji o aktywne dążenie do wprowadzenia

⁽⁴⁾ <http://irena.org/newsroom/pressreleases/2018/Feb/EU-Doubling-Renewables-by-2030-Positive-for-Economy>

⁽⁵⁾ <http://www.energyunionchoices.eu/cleanersmartercheaper/>

globalnego systemu ustalania cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla, który zapewniłby równe szanse europejskim przedsiębiorstwom na rynkach eksportowych oraz w odniesieniu do towarów importowanych.

3. Uwagi dotyczące trzeciego sprawozdania na temat stanu unii energetycznej i działania następcze

3.1. Zapewnienie silnego i demokratycznego zarządzania na rzecz transformacji energetyki w Europie

3.1.1. EKES uważa, że UE i większość jej państw członkowskich muszą w jeszcze większym stopniu zdemokratyzować kształtowanie polityki energetycznej, na przykład poprzez wpieranie efektywnego korzystania z takich narzędzi, jak sondaże deliberatywne i europejskie inicjatywy obywatelskie, a także poprzez zapewnienie systemowego zaangażowania i niezbędnych środków, które umożliwią udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu i wdrażaniu krajowych planów energetycznych i w zakresie ochrony klimatu.

3.1.2. EKES dostrzega, że dla zapewnienia silnego i demokratycznego zarządzania unią energetyczną konieczne jest utworzenie w Europejskiej Agencji Środowiska europejskich służb ds. informacji w zakresie energetyki, która byłaby w stanie zapewniać odpowiednią jakość danych przekazywanych przez państwa członkowskie, stworzyć jeden punkt wprowadzania zbiorów danych niezbędnych do oceny postępów unii energetycznej, opracować wspólnie z zainteresowanymi stronami założenia dla różnych scenariuszy, a także zapewnić modele typu *open source* do testowania różnych założeń i sprawdzania zgodności między poszczególnymi scenariuszami. Prace tych służb powinny być dostępne bez ograniczeń dla wszystkich decydentów, przedsiębiorców i ogółu społeczeństwa.

3.1.3. Aby zapewnić stabilne i korzystne otoczenie biznesowe europejskim przedsiębiorstwom, a szczególnie MŚP, UE i wszystkie państwa członkowskie powinny opracować długoterminowe plany energetyczne w celu osiągnięcia celu neutralności emisyjnej, na który zgodziły się w porozumieniu paryskim. Plany takie powinny zostać opracowane w sposób w miarę możliwości angażujący wszystkie strony oraz włączone do planów do roku 2030 i długoterminowych planów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną. Należy również opracować sektorowe i regionalne strategie obniżania emisyjności, aby określić możliwości biznesowe i lokalne oraz przewidzieć wzrost i spadek zatrudnienia z myślą o zapewnieniu płynnego przejścia.

3.1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy mające na celu wsparcie wysokoemisyjnych regionów i wysp w ich transformacji energetyki. Zwraca się do Komisji Europejskiej o dalsze wspieranie regionalnego podejścia w zakresie transformacji energetyki. W tym względzie Komisja Europejska powinna zaangażować wszystkie zainteresowane państwa członkowskie i regiony we wspólne określenie mocnych i słabych stron każdego europejskiego regionu pod kątem transformacji energetyki. Wyniki powinny zostać wykorzystane w ramach ich strategii przemysłowych oraz pomóc im przewidzieć prawdopodobne skutki pod względem tworzenia, utraty i zmiany charakteru miejsc pracy.

3.1.5. Komitet apeluje również do Komisji o dalsze opracowywanie wskaźników w celu monitorowania skutków transformacji energetyki dla sektorów związanych z energią i ich rozwoju, poprawy wskaźników społecznych, w tym ulepszenia gromadzenia danych, oraz stworzenia nowych wskaźników istotnych dla ogółu społeczeństwa i społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z opiniami EKES-u dotyczącymi tych kwestii ⁽⁶⁾.

3.2. Wspólne opracowanie paktu społecznego na rzecz obywatelskiej transformacji energetyki

3.2.1. EKES uważa, że Europa potrzebuje „paktu społecznego na rzecz obywatelskiej transformacji energetyki”, który powinien zostać opracowany przez UE, państwa członkowskie, regiony, miasta, partnerów społecznych i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w celu zapewnienia, by transformacja nikogo nie pozostawiła w tyle. Pakt ten powinien stać się szóstym wymiarem unii energetycznej i objąć wszystkie aspekty społeczne, w tym tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, szkolenie zawodowe, poszerzanie wiedzy i szkolenie konsumentów, ochronę socjalną, konkretne plany dla regionów w okresie przejściowym, w których znikają miejsca pracy, a także zdrowie i ubóstwo energetyczne.

3.2.2. EKES uważa, że unia energetyczna wymaga utworzenia europejskiego funduszu dostosowania do transformacji energetyki, który miałby zapewniać wsparcie pracownikom zagrożonym utratą pracy w wyniku transformacji energetyki. W ten sposób Europa dałaby wyraz woli zadbania o to, by nikt nie został pominięty w procesie transformacji energetyki.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 117, Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 100.

3.2.3. EKES postrzega transformację energetyki jako okazję do wyeliminowania ubóstwa energetycznego w Europie oraz poprawy pod względem jakości życia, tworzenia miejsc pracy i włączenia społecznego. W oparciu o wyniki uzyskane przez Europejskie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego należy opracować, we współpracy z zainteresowanymi stronami, w tym organizacjami konsumenckimi, europejski plan działania na rzecz zlikwidowania ubóstwa energetycznego w celu zapewnienia, aby działania publiczne były w coraz większym stopniu ukierunkowane na pierwotne przyczyny ubóstwa energetycznego. EKES, zauważając, iż w opinii w sprawie pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”⁽⁷⁾ stwierdził, że ubóstwo energetyczne to problem związany z inwestycjami, a zwłaszcza znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarstwa domowe napotykają przeszkody w dostępie do finansowania, podkreśla konieczność stopniowego odchodzenia od środków łagodzących na rzecz środków zapobiegawczych, takich jak modernizacja w celu przekształcenia starych budynków w budynki o zerowym zużyciu energii netto. W tym względzie taryfy socjalne mogą zapewnić tylko tymczasową pomoc, która stopniowo powinna być zastępowana takimi środkami jak talony na energię lub dofinansowanie gruntownej modernizacji budynków i zakupu samochodów elektrycznych.

3.2.4. Aby zapewnić obywatelską transformację energetyki oraz maksymalne korzyści społeczne i gospodarcze dla całego społeczeństwa, trzeba doceniać wagę poczucia odpowiedzialności obywateli i społeczności za lokalne odnawialne źródła energii oraz to poczucie wzmacniać. Wszystkie mechanizmy wsparcia i reformy rynku energii powinny umożliwiać społecznościom lokalnym aktywny udział w produkcji energii i sprawiedliwy dostęp do rynku energii. Należy aktywnie pomagać państwom członkowskim, które nie mają zdolności instytucjonalnych potrzebnych do zapewnienia takiego aktywnego udziału obywateli w transformacji energetyki, a w szczególności zdolności instytucjonalnych potrzebnych do zapewnienia wsparcia i obsługi projektów należących do społeczności w zakresie dostępu do unijnych instrumentów finansowych.

3.2.5. EKES uważa, że Komisja Europejska powinna opracować program „Green Erasmus Pro” w oparciu o pilotażowy projekt „Erasmus Pro”, a także inne projekty, które mogą przyciągnąć więcej młodych ludzi do rozwijających się sektorów objętych transformacją energetyki dzięki poprawie wizerunku tych miejsc pracy i warunków pracy w tego rodzaju zawodach.

3.2.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje ambicję Komisji Europejskiej, by zmniejszyć o połowę liczbę przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza do 2030 r. (w 2015 r. odnotowano w Europie 400 tys. przedwczesnych zgonów). EKES uważa, że UE i wszystkie jej państwa członkowskie powinny nadać wysoki priorytet polityczny zwalczaniu zanieczyszczenia powietrza. Należy wzmocnić środki regulacyjne mające na celu ograniczenie zanieczyszczeń powietrza emitowanych przez pojazdy i elektrownie oraz ustanowić środki zmierzające do ostatecznego zaprzestania stosowania paliw kopalnych w transporcie i wytwarzaniu energii elektrycznej.

3.2.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje odnotowaną w trzecim sprawozdaniu na temat unii energetycznej poprawę w odniesieniu do informacji na temat wykorzystania instrumentów inwestycyjnych UE i ich wpływu na obywateli, społeczności i MŚP, zwraca jednak uwagę na potrzebę poprawy sposobów dostępu obywateli i projektów społecznościowych do tych środków (np. wsparcie dla platform finansowych, szczególnie w państwach członkowskich, w których brakuje takich podmiotów).

3.2.8. EKES pragnie zwrócić uwagę na wnioski i zalecenia zawarte w sprawozdaniu „Study on Residential Prosumers in the European Energy Union”, które jest jednym z dokumentów załączonych do trzeciego sprawozdania na temat unii energetycznej, w szczególności na jedno ustalenie, a mianowicie, że brak jest zharmonizowanych ram regulacyjnych dla gospodarstw domowych jako prosumentów w UE, a państwa członkowskie stosują różne podejścia, a także na zalecenie mówiące, że wspólna, kompleksowa definicja gospodarstwa domowego jako prosumenta mogłaby stać się katalizatorem opracowania jasnych i mocnych ram politycznych i prawnych UE wspierających prosumpcję energii⁽⁸⁾.

3.3. Transport

3.3.1. Aspekt transformacji energetyki dotyczący elektryfikacji wymaga zwiększenia spójności politycznej i prawnej między tradycyjnie odrębnymi segmentami sektora energetycznego. Zwiększone współdziałanie sektora energetyki i sektora transportu jest już faktem i EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki w celu zapewnienia spójności pakietu ustawodawczego pt. „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” z pakietem ustawodawczym pt. „Czysta mobilność”.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 64.

⁽⁸⁾ Analiza JUST/2015/CONS/FW/COO6/0127.

3.3.2. EKES zauważa, że w trzecim sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej nie wzięto pod uwagę wycofania ze sprzedaży lub stosowania paliw kopalnych do samochodów osobowych, co niedawno ogłosiło kilka państw członkowskich i miast, np. Niderlandy i Paryż. Wydarzenia związane ze skandalem dotyczącym zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy i skutki w zakresie zmiany klimatu, zanieczyszczenia powietrza, zdrowia i środowiska wskazują na pilną potrzebę działania. EKES uważa, że UE powinna zapewnić skoordynowane ramy dotyczące wycofywania benzyny i oleju napędowego do samochodów osobowych, tak aby nie dopuścić do tego, by nieskoordynowane i nieprzewidywalne decyzje na szczeblu krajowym i na niższych szczeblach miały negatywny wpływ na konkurencyjność przemysłu i zatrudnienie oraz doprowadzały do zakłóceń na jednolitym rynku.

3.3.3. Aby nie dopuścić do pominięcia właścicieli o niskich dochodach posiadających samochody zanieczyszczające środowisko, które mają coraz bardziej ograniczony dostęp do wielu obszarów miejskich, należy wprowadzić ogólnounijne zachęty prawne i finansowe umożliwiające przeprowadzenie niedrogiej modernizacji lub przebudowy układu napędowego użytkowanych samochodów w celu zastąpienia wykorzystania paliw kopalnych technologiami bezemisyjnymi. Wprowadzenie takiego środka ograniczyłoby do minimum wykorzystanie zasobów i społeczne koszty przejścia z samochodów osobowych napędzanych paliwem kopalnym na samochody elektryczne oraz może przyczynić się do większej spójności transformacji między regionami i państwami członkowskimi o niższych i wyższych dochodach.

3.3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w trzecim sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej uznano baterie za „strategiczną część priorytetów w zakresie innowacji”, oraz fakt, że baterie będą elementem „kluczowej technologii umożliwiającej realizację celów unii energetycznej”. EKES popiera inicjatywy mające na celu zagwarantowanie znaczących zasobów „na wsparcie w dziedzinie baterii i technologii związanych z ogniwami baterii” oraz zapewnienie, aby UE odgrywała ambitną rolę na światowym rynku.

3.4. Infrastruktura i rozwój przemysłowy na potrzeby transformacji energetyki

3.4.1. Transformacja energetyki ma istotne skutki dla szeregu sektorów przemysłu: po pierwsze, dla producentów energii czy samego sektora energetycznego; po drugie, dla sektorów wykorzystujących energię jako czynnik produkcji, a zwłaszcza dla sektorów energochłonnych; po trzecie, dla sektorów, które dostarczają technologii i rozwiązań dotyczących energii i klimatu. Dla przedsiębiorstw oznacza to zarówno ryzyko, jak i korzyści, dlatego UE musi pomóc sektorom przemysłu w wykorzystywaniu szans i stawianiu czoła wyzwaniom.

3.4.2. EKES zauważa, że w trzecim sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej nie wzięto pod uwagę możliwości, by wykorzystać ogłoszenie wycofania się Stanów Zjednoczonych z porozumienia paryskiego jako historyczną okazję dla europejskich przedsiębiorstw, innowatorów, pracowników i inwestorów do ugruntowania pozycji światowego lidera na dynamicznie rozwijających się rynkach czystej energii. UE powinna mieć większe aspiracje we wszystkich aspektach czystej energii, od efektywności energetycznej do elektromobilności, aby zapewnić europejskim przedsiębiorstwom właściwie funkcjonujący rynek wewnętrzny, na którym można bezpiecznie wdrażać innowacje, a także zintegrowaną strategię przemysłową ukierunkowaną na eksportowanie na cały świat rozwiązań w zakresie czystej energii.

3.4.3. EKES ponownie apeluje do Komisji o przeprowadzenie kompleksowej oceny obecnych instrumentów polityki niskoemisyjnej w celu dopilnowania, aby wykorzystywać właściwe narzędzia do osiągania celów w najbardziej optymalny sposób na dobrze uregulowanych rynkach. Należy unikać niepotrzebnych obciążeń i innych przeszkód dla użytkowników energii wynikających z braku konkurencji i przejrzystości na rynku, takich jak nieprzejrzyste rachunki.

3.4.4. Dołączony do trzeciego sprawozdania nowy „wykaz projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania” (PCI) kwalifikujących się do unijnego dofinansowania pokazuje spadek liczby projektów opartych na paliwach kopalnych do poziomu 53 projektów w dziedzinie gazu w porównaniu z 77 projektami ujętymi w poprzednim wykazie. Jednakże niektórzy analitycy twierdzą, że jest to tylko wynik grupowania wielu projektów oraz że nowy wykaz zawiera około 90 projektów w dziedzinie gazu, co w rzeczywistości oznacza wzrost liczby tych projektów. Ze względu na znaczące zagrożenia środowiskowe i gospodarcze związane z aktywami osieroconymi w kontekście inwestowania w infrastrukturę związaną z paliwami kopalnymi projekty te i przyznanie statusu PCI powinny być jak najszybciej poddane ponownej ocenie.

3.5. Bezpieczeństwo energetyczne i geopolityczny wymiar unii energetycznej

3.5.1. EKES zaleca, podobnie jak w opinii z ubiegłego roku, by bezpieczeństwo energetyczne pozostało kluczowym celem unii energetycznej. Istotne czynniki, o które trzeba zadbać to: efektywna energetycznie gospodarka oraz zrównoważona i niezawodna lokalna produkcja energii, infrastruktura przesyłowa i magazynowa, dobrze funkcjonujące rynki energii i stosunki handlowe w pełni zgodne z dorobkiem prawnym UE. Potrzebna jest lepsza definicja bezpieczeństwa energetycznego, wykraczająca poza aspekty importu energii i produkcji krajowej oraz uwzględniająca potencjał zwiększenia odporności całego systemu energetycznego, innowacje społeczne, zmiany zachowań i bezpieczeństwo cybernetyczne.

3.5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawiony w sprawozdaniu wymiar zewnętrzny unii energetycznej oraz zgadza się, że „unijna polityka zewnętrzna i polityka rozwoju mają kluczowe znaczenie w kontekście wsparcia przejścia na czystą energię i na gospodarkę niskoemisyjną na całym świecie oraz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności energetycznej UE”. Niestety istnieje coraz więcej dowodów na to, że niektóre państwa i przedsiębiorstwa importujące paliwa kopalne do UE uczestniczą w działaniach, które są nieodpowiednie w normalnej praktyce biznesowej, a czasami podejmują agresywne próby wpływania na politykę klimatyczno-energetyczną państw członkowskich i innych zainteresowanych stron. Aby zapewnić wiarygodne i demokratyczne otoczenie dla debaty orientacyjnej w sprawie wdrażania unii energetycznej, trzeba systematycznie monitorować taką działalność, publicznie ją ujawniać oraz aktywnie na nią reagować.

3.5.3. Z uwagi na digitalizację systemów energetycznych konieczne jest zbudowanie zaawansowanej infrastruktury cyfrowej, a przy tym środki mające na celu poprawę cyberbezpieczeństwa muszą stanowić istotną część wysiłków na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Ze względu na interakcje pomiędzy inteligentnymi sieciami elektrycznymi a pojazdami elektrycznymi infrastruktura elektroenergetyczna będzie również kluczowym elementem systemu transportu. W związku z tym jeszcze ważniejsze stanie się cyberbezpieczeństwo połączonych sektorów energii i transportu oraz ich infrastruktury cyfrowej.

3.5.4. Powodzenie europejskiej unii energetycznej zależy od jej zdolności do poszanowania europejskiego prawodawstwa i zapewnienia, że projekty energetyczne w Europie działają na mocy europejskich przepisów dotyczących rynku. W szczególności dotyczy to projektów inwestycyjnych, które potencjalnie, a dla wielu wyraźnie, stoją w sprzeczności z celami unii energetycznej. Budzi to obawy polityczne i ekonomiczne pewnych państw członkowskich, a to z kolei przyczynia się do utraty zaufania społeczeństw tych krajów do wartości, które skłaniały je do przystąpienia do UE. Brak poszanowania zasad praworządności wykorzystywany jest również przez polityków niechętnych integracji europejskiej jako przykład na słabość unijnej integracji, co jeszcze bardziej szkodzi jedności i integralności UE. W związku z tym Komitet zdecydowanie zaleca, aby projekt takie jak Nord Stream 2 i inne ważne projekty strategiczne realizować zgodnie z zasadami unii energetycznej.

4. Udział społeczeństwa obywatelskiego i wkład EKES-u

4.1. EKES jest przekonany, że zapewnienie powodzenia unii energetycznej w roku 2018 jako „roku zaangażowania” ma zasadnicze znaczenie nie tylko ze względów demokratycznych, ale również pod kątem skuteczności samego procesu transformacji energetyki. Transformacja europejskiego systemu energetycznego będzie sprawniejsza, tańsza i bardziej demokratyczna, jeśli będzie wspierana przez osoby stojące się coraz bardziej aktywnymi konsumentami, prosumentami, pracownikami, współtwórcami (ang. *crowdsourcers*) transformacji energetyki i podmiotami ją współfinansującymi (ang. *crowdfunders*). Możliwości mikrofinansowania, np. za pośrednictwem lokalnych pożyczek, oraz udogodnienia w zakresie inwestycji mają kluczowe znaczenie dla ułatwienia demokratyzacji, szerokiej partycypacji społecznej i zrównoważenia transformacji energetyki pod względem społecznym. Unia Europejska powinna dążyć do odejścia od schematu, w którym o polityce energetycznej „decyduje garstka”, nawet na szczeblu krajowym, na rzecz schematu, w którym polityka ta jest skutecznie napędzana „działaniami ogółu społeczeństwa”.

4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że trzecie sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej zawiera wezwanie do zmobilizowania całego społeczeństwa. Nie wiadomo jednak, w jaki sposób Komisja zapewni, by tak się stało, ponieważ brak rzeczywistych propozycji, jak można to osiągnąć – w sprawozdaniu wskazano nawet wysoce problematyczne przykłady „pionierów” przejścia na czystą energię. EKES zachęca Komisję Europejską do zacieśniania współpracy z decydentami i zainteresowanymi stronami, a w szczególności do spotkań z krajowymi i regionalnymi radami społeczno-gospodarczymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, aby wspólnie zapewnić czystą energię wszystkim Europejczykom.

4.3. Komitet jest zaniepokojony poziomem publicznego wkładu obywateli i społeczności w kształt wniosków ustawodawczych po tym, jak w zeszłym roku ogłoszono i podjęto „szeroką debatę publiczną”. Sugeruje, aby przyszłe sprawozdania na temat stanu unii energetycznej odzwierciedlały i jasno przedstawiały udoskonalenia polityk i praktyk w ramach unii energetycznej przyjęte na podstawie debat publicznych i udziału społeczeństwa.

4.4. W tym kontekście EKES popiera sprawozdanie przyjęte niedawno przez Parlament Europejski, w którym stwierdzono, że „państwa członkowskie powinny ustanowić stałą wielopoziomową platformę dialogu na temat energii, skupiającą władze lokalne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, społeczność przedsiębiorców, inwestorów i inne odpowiednie zainteresowane strony w celu omawiania różnych rozwiązań planowanych w polityce w zakresie energii i klimatu”. Ponownie zwraca uwagę na znaczenie włączenia w takie platformy związków zawodowych, organizacji konsumentów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie ochrony klimatu oraz zapewnienia niezbędnych zasobów umożliwiających skuteczne uczestnictwo.

4.5. Komitet chciałby aktywnie przyczyniać się do dalszego rozwoju synergii i współpracy pomiędzy instytucjami UE, zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim oraz władzami lokalnymi i regionalnymi i ich instytucjami istotnymi w kontekście celów unii energetycznej. Władze lokalne i regionalne, dzięki swym bliskim kontaktom z obywatelami i znajomości danego konkretnego lokalnego kontekstu mogą odegrać kluczową rolę w skutecznym dostosowywaniu i wdrażaniu polityk związanych z energią. Są one głównymi decydentami w sektorach takich jak transport, miejskie planowanie przestrzenne, budynki i dobrostan, co sprawia, że są bardzo ważne z punktu widzenia koordynacji środków na rzecz efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii.

4.6. EKES uważa, że nauki społeczne i humanistyczne odgrywają kluczową rolę w dostarczaniu decydentom politycznym i gospodarczym i społeczeństwu odpowiednich narzędzi służących zrozumieniu czynników wpływających na decyzje dotyczące energii podejmowane przez użytkowników końcowych, w tym MŚP i obywateli. W związku z tym niezbędne jest zapewnienie do celów unii energetycznej ukierunkowanego na zadania unijnego programu badań i innowacji na okres po roku 2020, który będzie w pełni uwzględniał nauki społeczne i humanistyczne, zgodnie z sugestią zawartą w sprawozdaniu Komisji Europejskiej przygotowanym przez niezależną grupę wysokiego szczebla ds. maksymalizacji oddziaływania unijnych badań i innowacji (sprawozdanie Lamy'ego).

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej”

[COM(2017) 487 final – 2017/0224 (COD)]

(2018/C 262/16)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Współsprawozdawca: **Gintaras MORKIS**

Wniosek o konsultację	Rada, 15.11.2017
Podstawa prawna	Art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	203/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowią ważne źródło wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i innowacyjności. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne zawsze miały zasadnicze znaczenie dla pozytywnego rozwoju gospodarczego i społecznego w Unii Europejskiej. EKES popiera otwarte środowisko inwestycyjne i z zadowoleniem przyjmuje bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

1.2. EKES zauważa, że inwestycje zagraniczne mogą być przydatne, lecz mogą również kryć w sobie ryzyko oraz zagrażać bezpieczeństwu narodowemu i porządkowi publicznemu w jednym lub w kilku państwach członkowskich.

1.3. EKES apeluje, by otwartości UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne towarzyszyły sprawne i skuteczne środki z zakresu polityki.

1.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej, zwraca jednak uwagę na to, że skala problemu nie jest w pełni znana, ponieważ wszczynając procedurę ustawodawczą, Komisja nie dokonała analizy przepływów inwestycyjnych i ich skutków.

1.5. Monitorowanie inwestycji w przedsiębiorstwa i obiekty o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego UE zawiera luki i jest nieskoordynowane – niektóre państwa stosują procedurę monitorowania, a w innych inwestycje nie są w ogóle monitorowane. System na szczeblu UE musi uzupełnić te braki, zniwelować różnice między państwami członkowskimi oraz zagwarantować ochronę interesów narodowych i europejskich.

1.6. Należy zadbać o to, by państwa członkowskie, w których istnieją procedury monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, oraz państwa, w których nie ma takich procedur, mogły w równej mierze otrzymywać i przekazywać wiarygodne informacje, także w formie sprawozdań rocznych składanych Komisji Europejskiej, jeżeli Komisja lub państwa członkowskie stwierdzą, że planowana lub już dokonana bezpośrednia inwestycja zagraniczna w państwie członkowskim może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu.

1.7. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że w rozporządzeniu, którego dotyczy wniosek, określa się podstawowe wymogi proceduralne w odniesieniu do mechanizmów monitorowania, takie jak przejrzystość, niedyskryminowanie różnych państw trzecich i kontrola sądowa, co zwiększa bezpieczeństwo inwestycji i pewność prawa.

1.8. EKES zwraca uwagę na to, że Unia Europejska posiada wyłączne kompetencje w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jeżeli w państwach członkowskich UE istnieją krajowe systemy monitorowania, należy stworzyć podstawę prawną dla tych systemów, aby uniknąć braku pewności prawa.

1.9. Zdaniem EKES-u obawy budzi to, że Komisja UE zastrzega sobie prawo do monitorowania inwestycji jedynie w ramach działalności inwestycyjnej, która może mieć wpływ na projekty lub programy leżące w interesie Unii. Jeżeli bezpośrednie inwestycje zagraniczne oddziałują transgranicznie na całą UE lub jej części, UE musi skorzystać ze swoich kompetencji w zakresie monitorowania inwestycji.

1.10. Znaczenie pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” nie jest wystarczająco wyjaśnione w projekcie Komisji. EKES zwraca uwagę na to, że w sektorach gospodarki, które mogłyby uczestniczyć w monitorowaniu, istnieje niepewność co do tego, czy pojęcia te obejmują również sektory strategiczne i kluczowe technologie prorozwojowe. EKES wzywa Komisję Europejską do dalszych wysiłków w celu wyjaśnienia tego problemu.

1.11. EKES popiera obowiązkowe ustanowienie punktów kontaktowych w państwach członkowskich i opowiada się za utworzeniem grupy koordynacyjnej ds. monitorowania inwestycji w UE. Rola tych obu gremiów, szczebel reprezentacji i wzajemny stosunek obu gremiów nie są jednak zupełnie jasne. Komisja powinna zadbać tutaj o doprecyzowanie.

1.12. EKES zaleca odpowiednie włączenie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

1.13. EKES proponuje, by rozciągnąć monitorowanie inwestycji na wrażliwe obszary infrastruktury i obiekty utrzymujące funkcje społeczne. Chodzi tutaj o dostawy energii, zaopatrzenie w wodę, transport, infrastrukturę cyfrową, usługi finansowe, rynek finansowy oraz sektor ochrony zdrowia.

1.14. EKES popiera rozszerzenie monitorowania inwestycji na kluczowe technologie prorozwojowe, o ile inwestorzy są kontrolowani przez rząd państwa trzeciego lub są z nim blisko związani. EKES proponuje, by przewidzieć w rozporządzeniu oddzielną procedurę monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych dokonywanych przez państwowych lub bliskich rządowi inwestorów z państw trzecich.

1.15. EKES wyraża przekonanie, że proces monitorowania jest bardziej efektywny, jeżeli jest stosowany w odniesieniu do planowanych, a nie do ukończonych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, i zwraca się do Komisji o włączenie tej sugestii do wniosku dotyczącego rozporządzenia. Przede wszystkim EKES zaleca monitorowanie po przeprowadzeniu inwestycji.

1.16. EKES zaleca, aby w celu zapewnienia bezpieczeństwa inwestycji wyznaczyć terminy zarówno podjęcia decyzji, czy nastąpi monitorowanie inwestycji, jak i dla samego monitorowania ogółem.

1.17. EKES zwraca uwagę na to, że należy zagwarantować poufne traktowanie danych przedsiębiorstw w procedurze monitorowania, aby nie odstraszyć potencjalnych inwestorów.

1.18. EKES zaleca współpracę z USA i innymi partnerami handlowymi przy monitorowaniu inwestycji oraz międzynarodowe zbliżenie regulacji dotyczących monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Amerykański Komitet ds. Inwestycji Zagranicznych (CFIUS) mógłby tu posłużyć za wzorzec.

1.19. Chociaż kwestia wzajemności nie jest przedmiotem wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES zwraca się do Komisji o zastosowanie zasady wzajemności we wszystkich przypadkach negocjacji UE z państwami trzecimi dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ponieważ więcej inwestorów spoza UE dokonuje zakupu unijnych przedsiębiorstw i podmiotów, podczas gdy inwestorzy z UE często napotykają przeszkody w inwestowaniu w innych krajach. Przede wszystkim Komitet wzywa do przyspieszenia negocjacji umowy inwestycyjnej z Chinami.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES zasadniczo popiera główne pozycje wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego procedurę monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej, zgodnie z którymi Unia Europejska jest otwarta na inwestycje zagraniczne, a bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniają się do wzrostu gospodarczego w Unii dzięki zwiększeniu konkurencyjności, tworzeniu nowych miejsc pracy, wnoszeniu kapitału, technologii i wiedzy fachowej, stymulowaniu innowacji i otwarciu nowych rynków dla wywozu UE.

2.2. Niepokojący jest jednak fakt, że inwestorzy zagraniczni, przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe, ze względów strategicznych nabywają przedsiębiorstwa europejskie dysponujące kluczowymi technologiami prorozwojowymi i przygotowują się do przejścia infrastruktury, ważnych technologii przyszłości oraz innych aktywów istotnych dla zagwarantowania bezpieczeństwa państw członkowskich i całej UE.

2.3. W minionych dziesięciu latach wyraźnie wzrosły w UE inwestycje z państw trzecich. Komunikat Komisji Europejskiej „Otwartość na bezpośrednie inwestycje zagraniczne przy jednoczesnej ochronie istotnych interesów” zawiera dane statystyczne, zgodnie z którymi większość inwestycji pochodzi z USA, Kanady, Szwajcarii, a w dalszej kolejności z Brazylii, Chin i Rosji. Podczas kryzysu finansowego w 2008 r. chińskie inwestycje w państwach UE zwiększyły się dziesięciokrotnie! Z 2 mld EUR w 2009 r. wzrosły do niemal 20 mld EUR w 2015 r. W samym 2016 r. bezpośrednie inwestycje chińskie w UE wyniosły 35 mld EUR. W porównaniu do 2015 r. był to wzrost o 77 %, a do 2010 r. nawet o 1 500 %. Inwestycje przedsiębiorstw z UE w Chinach zmniejszyły się natomiast w 2016 r. o 25 %.

2.4. W lutym 2017 r. trzy państwa członkowskie – Francja, Niemcy i Włochy – wezwały Komisję Europejską do dokonania przeglądu przepisów dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej. Niepokój budzi odpływ wiedzy technologicznej za granicę spowodowany tym, że coraz więcej inwestorów z państw spoza UE kupuje technologie unijne z myślą o swych strategicznych celach, podczas gdy unijni inwestorzy napotykać często na przeszkody dla inwestycji w innych państwach. Wspomniane trzy państwa członkowskie zwróciły uwagę na to, że zachowana powinna zostać zasada wzajemności, jeżeli inwestorzy z UE otrzymują jedynie ograniczony dostęp do rynków poza UE. Te trzy państwa wezwały Komisję Europejską do opracowania europejskiego instrumentu mającego na celu „zapobieganie szkodom powodowanym przez jednostronne, bezpośrednie inwestycje strategiczne zagranicznych przedsiębiorców we wrażliwych obszarach polityki bezpieczeństwa lub przemysłowej oraz zagwarantowanie wzajemności. Instrumenty państwowe, które są obecnie dostępne na szczęble państw członkowskich UE, nie wystarczają do zagwarantowania takiej ochrony”.

2.5. Parlament Europejski w swej rezolucji z 5 lipca 2017 r. wezwał Komisję i państwa członkowskie do oceny bezpośrednich inwestycji zagranicznych państw trzecich w unijny przemysł strategiczny, infrastrukturę i kluczowe technologie przyszłości.

2.6. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia, w którym proponuje się ramy prawne monitorowania zagranicznych inwestycji z państw trzecich.

2.7. Komisja Europejska postanowiła ograniczyć ten wniosek do obszarów bezpieczeństwa i porządku publicznego, aby osiągnąć minimalne porozumienie między państwami członkowskimi. Zgodnie z wyjaśnieniem Komisji chodzi tutaj np. o łączność elektroniczną, bezpieczeństwo cybernetyczne, ochronę infrastruktury krytycznej oraz konkurencyjność przemysłu w zakresie produktów i usług związanych z bezpieczeństwem cybernetycznym.

2.8. Już samo znaczenie pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” nie jest wystarczająco jasne w danym kontekście, aby uniknąć problemów i różnych interpretacji. EKES zwraca uwagę na to, że w sektorach gospodarki, które mogłyby uczestniczyć w monitorowaniu, istnieje niepewność co do tego, czy pojęcia te obejmują również sektory strategiczne i kluczowe technologie prorozwojowe. EKES wzywa Komisję Europejską do dalszych wysiłków w celu wyjaśnienia tego problemu.

2.9. EKES przyjmuje do wiadomości, że Komisja Europejska uznaje bez zastrzeżeń, iż państwa członkowskie muszą zachować niezbędną elastyczność w ramach monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (patrz COM(2017) 494). Oznaczałoby to, że tylko państwa członkowskie mogą podejmować decyzje dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych z państw trzecich.

2.10. EKES zawsze uważał, że polityka UE dotycząca handlu i inwestycji „musi być zgodna” z polityką gospodarczą oraz innymi politykami Unii, w tym z polityką w zakresie „ochrony środowiska, godnej pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy”. Skuteczna strategia inwestycyjna UE odgrywa kluczową rolę, jeśli chodzi o utrzymanie konkurencyjności UE w czasach szybkich przemian gospodarczych oraz przekształceń układu sił gospodarczych na świecie.

2.11. EKES zwraca uwagę na to, że UE jest jedną z gospodarek najbardziej otwartych na bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Napływ takich inwestycji do UE ma stałe tendencję wzrostową. W coraz większym stopniu koncentrują się one na strategicznie wybranych sektorach i na przedsiębiorstwach większych niż przeciętne i coraz częściej inwestycje tych dokonują przedsiębiorstwa państwowe lub inwestorzy silnie powiązani z rządami.

2.12. Z kolei od 2016 r. na szczeblu globalnym narastają, według oceny Komisji, ograniczenia dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Inwestorom z UE często nie są przyznawane w państwach trzecich takie same prawa, jakie mają inwestorzy w UE. EKES już w 2011 r. wyraził ubolewanie, że opracowując „kierunek kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”, Komisja nie zajęła stanowiska w kwestii przejmowania ważnych strategicznie przedsiębiorstw, i wezwał do rozważenia stosowania zasady wzajemności.

2.13. EKES podkreśla, że trzy wspomniane państwa członkowskie, które podjęły inicjatywę opracowania europejskiego instrumentu monitorowania inwestycji, zwróciły uwagę na to, że należy stać na straży zasady wzajemności, jeżeli unijni inwestorzy otrzymują jedynie ograniczony dostęp do rynków poza UE. Tymczasem w projekcie rozporządzenia nie poruszono kwestii wzajemności. Niemniej w odniesieniu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych zasadę wzajemności należy stosować we wszystkich przypadkach negocjacji UE z krajami trzecimi dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

2.14. Strategia inwestycji zagranicznych w UE skupia się poza tym na nabywaniu przedsiębiorstw europejskich opracowujących kluczowe technologie lub utrzymujących infrastrukturę niezbędną do wykonywania zadań krytycznych w społeczeństwie i gospodarce. Połączenie tych wydarzeń wywołało uzasadnione obawy europejskich obywateli, przedsiębiorstw i państw członkowskich. Obawy te wymagają odpowiednich działań, zgodnie z zapowiedzią Komisji w dokumencie otwierającym debatę w sprawie globalizacji, wydanym w dniu 10 maja 2017 r., i w **orędzio o stanie Unii** z dnia 13 września 2017 r.

2.15. EKES apeluje, by otwartości UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne towarzyszyły sprawne i skuteczne środki z zakresu polityki.

2.16. EKES podkreśla, że część państw członkowskich już dawno zauważyła, iż inwestycje zagraniczne mogą być nie tylko przydatne, lecz również ryzykowne oraz mogą zagrażać bezpieczeństwu narodowemu i porządkowi publicznemu. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, gdy inwestycje są nastawione na przedsiębiorstwa i obiekty o znaczeniu strategicznym. W związku z tym te państwa członkowskie stworzyły krajowe systemy monitorowania inwestycji zagranicznych.

2.17. EKES zwraca uwagę, że monitorowanie inwestycji w przedsiębiorstwa i obiekty o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego lub bezpieczeństwa UE zawiera luki i jest nieskoordynowane – niektóre państwa stosują procedurę monitorowania, a w innych inwestycje nie są w ogóle monitorowane. Oczywiście jest, że w takiej sytuacji, jeżeli państwo trzecie planuje realizację swych zamiarów politycznych i gospodarczych celowo sięga po manipulację, nie sposób zagwarantować ochrony państw członkowskich ani samej UE przed inwestycjami mającymi na celu przejęcie ważnych przedsiębiorstw i obiektów. System, który ma zostać wprowadzony przez UE, musi zniwelować różnice między państwami członkowskimi oraz zagwarantować ochronę interesów narodowych i europejskich.

2.18. Proponowane przez Komisję monitorowanie inwestycji jest zdaniem EKES-u pierwszym krokiem we właściwym kierunku, jednak przedmiotowe wymogi ogółem nie są wystarczające. Wniosek nawet nie zobowiązuje państw członkowskich do ustanowienia własnego monitorowania inwestycji.

2.19. EKES uznaje, że tym rozporządzeniem Komisja usiłuje zagwarantować pewność prawa państwom członkowskim, które stworzyły krajowe mechanizmy monitorowania inwestycji.

2.20. EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że w rozporządzeniu, którego dotyczy wniosek, określa się podstawowe wymogi proceduralne w odniesieniu do mechanizmów monitorowania, takie jak przejrzystość, niedyskryminowanie różnych państw trzecich i kontrola sądowa, co zwiększa bezpieczeństwo inwestycji.

2.21. Mimo że rozporządzenie ma na celu zbieranie większej ilości informacji o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w UE i nadzorowanie korzystania z mechanizmów wyboru przez państwa członkowskie, w praktyce bardzo trudno będzie zapewnić zharmonizowane wdrożenie na szczeblu UE. Należy zadbać o to, by zarówno państwa członkowskie, w których istnieją procedury monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i państwa, w których nie ma takich procedur, w równej mierze otrzymywały i przekazywały wiarygodne informacje, także w formie sprawozdań rocznych składanych Komisji Europejskiej, jeżeli Komisja lub państwa członkowskie stwierdzą, że planowana lub już dokonana bezpośrednia inwestycja zagraniczna w państwie członkowskim może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

2.22. EKES popiera wniosek Komisji, by zobowiązać państwa członkowskie do ustanowienia punktów kontaktowych i stworzenia grupy koordynacyjnej złożonej z przedstawicieli państw członkowskich. Rola tych obu gremiów, szczebel reprezentacji i wzajemny stosunek obu gremiów nie są jednak zupełnie jasne. Komitet zaleca odpowiednie włączenie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

2.23. Zdaniem EKES-u obawy budzi fakt, że Komisja UE zastrzega sobie prawo do monitorowania inwestycji jedynie w ramach działalności inwestycyjnej, która może mieć wpływ na projekty lub programy leżące w interesie Unii. Jeżeli odpowiedzialność za kontrolę bezpośrednich inwestycji zagranicznych leży w przeważającej części po stronie państw członkowskich, istnieje ryzyko, że zagraniczny inwestor mający na celu przejęcie ważnych przedsiębiorstw i obiektów wybierze sobie na początek państwo najsłabiej chronione przed inwestycjami tego rodzaju, a następnie poprzez rynek wewnętrzny uzyska dostęp do państw z większą ochroną inwestycji.

2.24. EKES zwraca uwagę na to, że Unia Europejska posiada wyłączne kompetencje w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które wchodzą w zakres ustalonych w traktacie lizbońskim wyłącznych kompetencji w zakresie wspólnej polityki handlowej. Zgodnie z art. 207 TFUE bezpośrednie inwestycje zagraniczne są częścią wspólnej polityki handlowej UE. Zgodnie z art. 206 TFUE Unia przyczynia się do „stopniowego zniesienia ograniczeń (w handlu międzynarodowym i) w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych”.

2.25. Zdaniem EKES-u UE musi korzystać ze swoich kompetencji w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w przypadku, gdy oddziaływanie takiej inwestycji ma charakter transgraniczny i wpływa na całą UE lub na jej część. Zarówno monitorowanie inwestycji, jak i decyzja, czy inwestycje te są dozwolone, musi leżeć w gestii Komisji. Państwa członkowskie muszą posiadać wiążące prawa do konsultacji oraz zostać włączone – za pośrednictwem grupy koordynacyjnej, która ma zostać utworzona – do procesów podejmowania decyzji o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych.

2.26. EKES zwraca uwagę, że w dyrektywie w sprawie infrastruktury krytycznej (dyrektywa w sprawie EIK) oraz w dyrektywie w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji (dyrektywa dotycząca cyberbezpieczeństwa) UE zdefiniowała wymagające szczególnej ochrony obszary, które dotyczą istotnych interesów bezpieczeństwa. Do infrastruktury krytycznej w rozumieniu dyrektywy w sprawie EIK należą obiekty i systemy, które są kluczowe dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, zdrowia, bezpieczeństwa oraz dobrobytu materialnego i społecznego. Dyrektywa dotycząca cyberbezpieczeństwa dotyczy usługodawców, którzy stwarzają warunki dla krytycznej działalności społecznej i gospodarczej. Chodzi tutaj o energię, transport, usługi finansowe i rynek finansowy oraz sektor ochrony zdrowia i zaopatrzenie w wodę.

2.27. EKES już w 2011 r. ⁽¹⁾ podkreślił, że tacy partnerzy handlowi jak Kanada i USA dysponują mechanizmami kontroli bezpośrednich inwestycji zagranicznych i że inwestycje powinny być częścią szerszej zakrojonej polityki zagranicznej UE.

2.28. EKES zwraca uwagę, że w USA dostępny jest zaawansowany, bardzo elastyczny w użyciu zestaw instrumentów do monitorowania inwestycji. Monitorowanie zagranicznych inwestycji w USA jest prowadzone na szczeblu federalnym przez międzyresortowy komitet CFIUS. Komitet ten może wstrzymać transakcję, na którą się nie zgadza, zabronić jej lub obwarować ją warunkami. Jego główne zadanie polega na ustaleniu ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego na skutek fuzji i przejęć, które mogłyby prowadzić do zagranicznej kontroli nad amerykańskim przedsiębiorstwem. Ryzyko dla

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych, sprawozdawca: Jonathan PEEL (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150).

bezpieczeństwa narodowego jest zdefiniowane jako pogorszenie bezpieczeństwa USA wskutek obcego przejęcia krytycznej technologii lub części infrastruktury. Kontrola jest ustanawiana przez CFIUS w jego własnych przepisach, co daje CFIUS możliwość dostosowania tej definicji. Ta forma monitorowania inwestycji mogłaby być interesująca również dla UE.

2.29. W Chinach istnieją ograniczenia sektorowe dla inwestycji zagranicznych. Chińska Krajowa Komisja ds. Rozwoju i Reform (NDRC) oraz Ministerstwo Handlu (MOFCOM) wprowadziły w życie wersję na 2017 r. katalogu kierowania gałęziami inwestycji zagranicznych. Zawiera ona krajowy wykaz negatywny przedstawiający branże, w których inwestycje zagraniczne są ograniczone lub zabronione. „Ograniczone” oznacza, że posiadać należy uprzednią zgodę ze strony MOFCOM. Opracowanie tego wykazu daje rządowi możliwość egzekwowania nałożonych przez niego ograniczeń i warunków. Ten wykaz negatywny obejmuje zarówno obszary wrażliwe politycznie, takie jak media drukowane, jak i całą branżę motoryzacyjną, dla której istnieje regulacja specjalna dotycząca spółek joint venture. W sektorach, w których nie ma ograniczeń, rząd wymaga jedynie rejestracji zagranicznych projektów inwestycyjnych.

2.30. EKES zwraca uwagę, że Chiny w swojej strategii „Made in China 2025” wskazują kluczowe branże: „technologie informacyjne następnej generacji, technika sterowania numerycznego i robotyka najwyższej klasy, wyposażenie do transportu lotniczego i lotów kosmicznych, wyposażenie inżynierii okrętowej i budowa zaawansowanych statków morskich, zaawansowane wyposażenie kolei, pojazdy energooszczędne i napędzane nowymi źródłami energii, wyroby elektryczne, maszyny i wyposażenie rolnicze, nowe materiały, biomedycyna oraz urządzenia medyczne najwyższej klasy”. W tych branżach należy w zwiększonym stopniu liczyć się z przejmowaniem europejskich przedsiębiorstw.

2.31. EKES zauważa, że nie tylko wobec Chin istnieją zastrzeżenia przy bezpośrednich inwestycjach zagranicznych. Inwestycje Rosji, szczególnie w sektorze energetycznym, budzą obawy w odnośnych krajach co do ewentualnych zależności w tym ważnym strategicznie sektorze.

2.32. EKES uważa, że zakres stosowania proponowanego monitorowania inwestycji jest zbyt ograniczony, i proponuje rozszerzenie kontroli inwestycji na obszary strategiczne, a w szczególności na kluczowe technologie prorozwojowe. Przy ustalaniu tych obszarów strategicznych należy uwzględnić strategię „Made in China 2025”.

2.33. EKES uważa, że takie monitorowanie inwestycji obejmujące również kluczowe technologie prorozwojowe o dużym znaczeniu strategicznym jest zgodne z zasadami WTO. UE wdrożyła Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Porozumienie SCM). Niedopuszczenie do bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest tym samym możliwe wtedy, gdy naruszone są istotne interesy bezpieczeństwa. Istotne interesy bezpieczeństwa są zdanem EKES-u naruszone wtedy, gdy w grę wchodzi zachowanie wartości społecznych. Dalej idące ograniczenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych są możliwe wtedy, gdy inwestor jest kontrolowany przez rząd państwa trzeciego lub jest z nim blisko związany.

2.34. EKES podziela zdanie Komisji, by przy procedurach monitorowania uwzględnić, czy zagraniczny inwestor jest kontrolowany przez rząd państwa trzeciego, w tym również za pomocą znacznych środków finansowych. EKES proponuje, by przewidzieć w rozporządzeniu oddzielną procedurę monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych dokonywanych przez państwowych lub bliskich rządowi inwestorów z państw trzecich.

2.35. EKES wyraża przekonanie, że proces monitorowania jest bardziej efektywny, jeżeli jest stosowany w odniesieniu do planowanych, a nie do ukończonych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, i zwraca się do Komisji o włączenie tej sugestii do wniosku dotyczącego rozporządzenia. Przede wszystkim EKES zaleca monitorowanie po przeprowadzeniu inwestycji.

2.36. EKES przyjmuje z zadowoleniem rozporządzenie, którego dotyczy wniosek Komisji, niewątpliwie jednak skala problemu nie jest w pełni znana. Wszczynając procedurę ustawodawczą, Komisja nie dokonała analizy przepływów inwestycyjnych i ich skutków, lecz dopiero później przeprowadziła analizę przepływów.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. EKES zaleca współpracę z USA i innymi partnerami handlowymi. Międzynarodowa harmonizacja regulacji dotyczących monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych ograniczyłaby konflikty i zwiększyłaby bezpieczeństwo inwestycji. Z takimi krajami jak Chiny należy dążyć przynajmniej do dialogu na temat ich polityki inwestycyjnej w kraju i za granicą. Celem powinny być umowy w sprawie wzajemnej ochrony inwestycji oraz umowy handlowe, kierujące się standardami UE i zasadą wzajemności. Przede wszystkim Komitet wzywa do przyspieszenia negocjacji umowy inwestycyjnej z Chinami.

3.2. Czas trwania monitorowania mógłby stać się istotną przeszkodą dla potencjalnych inwestorów oraz ogólnie zmniejszyć konkurencyjność danego państwa. Aby ograniczyć te negatywne skutki, czas trwania monitorowania inwestycji w UE nie powinien być dłuższy niż czas ustalony zgodnie z procedurami krajowymi.

3.3. Aby uniknąć dodatkowych obciążeń administracyjnych, należy sprawdzić, czy musi zostać ustalona minimalna kwota inwestycji, od której wymagane jest monitorowanie. Należy przy tym uwzględnić, że również zakładanie przedsiębiorstw z myślą o danej kluczowej technologii może mieć duże znaczenie.

3.4. Mimo że rozporządzenie ma na celu zbieranie większej ilości informacji o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w UE i nadzorowanie użycia mechanizmów monitorowania przez państwa członkowskie, w praktyce bardzo trudno będzie zapewnić zharmonizowane wdrożenie na szczeblu UE. Wynika to z różnic między państwami członkowskimi, w których istnieją mechanizmy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a takimi, w których te mechanizmy nie występują. System nie powinien wprowadzać nierównych praw i obowiązków w odniesieniu do współpracy między poszczególnymi krajami a Komisją Europejską w zakresie wymiany informacji w przypadkach, gdy niektóre planowane lub zakończone inwestycje zagraniczne mogą mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

3.5. Rozporządzenie nie zobowiązuje państw członkowskich, które otrzymują komentarze od innych państw członkowskich, do ich odpowiedniego uwzględnienia. To samo odnosi się do opinii Komisji na temat państwa członkowskiego, które niekoniecznie było w stanie zastosować się do tej opinii. Te przypadki wymagają bardziej szczegółowego wyjaśnienia. Nie jest jasne, jakich konsekwencji należy się spodziewać (jeśli w ogóle), jeżeli Komisja uzna wyjaśnienie państwa członkowskiego za niewłaściwe.

3.6. W celu przyszłego rozwoju instrumentu monitorowania inwestycji należy w każdym przypadku uwzględnić również inne czynniki mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny: praktyki zakłócające sprawiedliwy handel, zmniejszenie konkurencji, brak przejrzystości inwestycji. Polityka inwestycyjna i handlowa musi być częścią polityki przemysłowej UE.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania UE na lata 2017–2019 –
Eliminowanie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć”**

[COM(2017) 678 final]

(2018/C 262/17)

Sprawozdawczyni: **Anne DEMELENNE**

Współsprawozdawczyni: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Wniosek o wydanie opinii	Komisja Europejska, 13.12.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	194/3/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje podejmowane przez Komisję Europejską starania, by zaradzić utrzymującemu się zróżnicowaniu wynagrodzenia ze względu na płeć poprzez zaproponowanie w omawianym planie działania szeroko zakrojonego i spójnego zestawu środków. Uważa niemniej, że każdy z wytyczonych ośmiu głównych obszarów działań zasługuje na szczegółowe rozwinięcie.

1.2. Komitet zaleca, by skupić się na kulturowych korzeniach i stereotypach, które uwidaczniają się w systemach kształcenia i szkoleń i wpływają na wybór zawodu. Zaleca też, by dogłębniej wyjaśnić powody segregacji na rynku pracy i wprowadzić bardziej zdecydowane środki na rzecz jej eliminacji.

1.3. EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą zapewnienia przejrzystości wynagrodzeń i przeprowadzania kontroli płac w sektorach i przedsiębiorstwach, by ułatwić zbieranie zindywidualizowanych danych (statystycznych) i opracowanie odpowiednich planów działania. Europejski semestr jest skutecznym środkiem zachęcania państw członkowskich do pilnego podjęcia właściwych środków, a zwłaszcza do tworzenia solidnej infrastruktury powszechnie dostępnych i przystępnych cenowo placówek opieki nad dziećmi oraz długoterminowej opieki.

1.4. Komitet zaleca kontynuację starań służących realizacji wyznaczonego w strategii „Europa 2020” celu dotyczącego osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn na poziomie 75 %, najlepiej w pełnym wymiarze czasu pracy.

1.5. EKES wyraża zadowolenie w związku z uznaniem przez Komisję zasadniczej roli odgrywanej w tym procesie przez partnerów społecznych jako kluczowych podmiotów na rynku pracy. Pragnie też uwypuklić zarówno wkład wnoszony przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak i zasady partnerstwa oparte na jasno określonych kompetencjach.

1.6. EKES wyraża uznanie dla Komisji w związku z uruchomieniem przez nią środków finansowych na różne projekty, niemniej nalega na konieczność przyznania dodatkowych zasobów w kontekście wieloletnich ramach finansowych, by skonkretyzować całość planu działania, zwłaszcza w zakresie finansowania placówek opieki nad dziećmi i osobami starszymi, tak by nie „karać” tym finansowaniem państw członkowskich (a więc przestrzegać „złotej reguły budżetowej”).

2. Wprowadzenie

2.1. Zasada równości wynagrodzeń zapisana jest w Traktatach UE od 1957 r. Wprowadzenie równości wynagrodzenia poprzez propagowanie praw kobiet jest korzystne dla wszystkich, gdyż oznacza postęp w tworzeniu sprawiedliwego i równego społeczeństwa z pożytkiem dla wszystkich⁽¹⁾. Walka o prawa kobiet wysunęła na pierwszy plan nierówne traktowanie ze względu na płeć, co skłoniło prawodawców (na wszystkich poziomach władzy) do podjęcia działań w tej kwestii. Niemniej nadal mamy do czynienia z nierównym traktowaniem w różnych relacjach społecznych, w rodzinie, szkole, społeczeństwie, polityce i w środowisku pracy.

2.2. Wyeliminowanie nieskorygowanego zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć pozostaje realnym wyzwaniem. Komitet wzywa Unię Europejską, państwa członkowskie i partnerów społecznych, by z pomocą społeczeństwa obywatelskiego skoordynowały swoje działania w ramach ukierunkowanego podejścia. Należy przy tym stosować zarówno środki ustawodawcze, jak i te o charakterze nieustawodawczym, by zmierzyć się w jednym czasie z licznymi przyczynami zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć – zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim – w ramach wdrażania strategii „Europa 2020”.

2.3. Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć jest mniejsze w krajach, gdzie ogólnie panuje większa równość i w których stosuje się na szerszą skalę rokowania zbiorowe. Szacuje się, że zwiększenie o 1 % zasięgu dialogu społecznego ogranicza o 0,16 % zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć, a im wyższy jest stopień koordynacji na poziomie kształtowania płac, tym podział wynagrodzeń będzie równiejszy⁽²⁾.

3. Kontekst w liczbach

3.1. Poziom różnic w wynagrodzeniu ze względu na płeć nie jest jednolity, niemniej średnio kobiety w UE nadal zarabiają o 16,3 % mniej niż mężczyźni. Zrozumienie przyczyn i skutków tego zjawiska to pierwszy krok do zniwelowania różnicy w płacach kobiet i mężczyzn. Wszystkie niżej opisane czynniki stanowią z jednej strony część problemu, a z drugiej strony jego rozwiązanie.

3.2. Wskaźnik zatrudnienia: w strategii „Europa 2020” wyznaczono cel dotyczący osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn na poziomie 75 % w 2020 r. Pomimo tego w 2014 r. ogólny wskaźnik zatrudnienia w UE wynosił 64,9 %, przy czym stopa zatrudnienia kobiet była wyjątkowo niska (59,6 % wobec 70,1 % w przypadku mężczyzn w wieku 20–64 lata). Udział kobiet staje się niezbędny i należy dokonać radykalnej korekty rynku pracy, by stał się dostępny dla kobiet. W sprawozdaniu Eurofound na temat różnic w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć oszacowano, iż różnice te kosztują UE około 370 mld EUR rocznie, co stanowi 2,8 % unijnego PKB.

3.3. Praca w niepełnym wymiarze czasu: w 2015 r. około 8 na 10 osób zatrudnionych w UE pracowało w pełnym wymiarze godzin, a 2 osoby na 10 w niepełnym wymiarze. Spośród tych 44,7 mln pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze, 10,0 mln osób było w sytuacji niedostatecznego zatrudnienia, co oznacza, że pragnęli zwiększyć swój czas pracy. Stanowi to ponad jedną piątą (22,4 %) ogółu pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i 4,6 % całkowitego zatrudnienia w UE. Kobiety stanowiły dwie trzecie (66 %) pracowników, którzy byli zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin i znajdowali się w sytuacji niepełnego zatrudnienia. Sytuacja ta wpływa negatywnie na możliwości szkolenia i rozwoju kariery oraz uzyskania świadczeń dla bezrobotnych i praw emerytalnych.

3.4. Równowaga płci na stanowiskach zarządczych: według wskaźnika równouprawnienia płci opublikowanego przez działający bardzo skutecznie Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) w 2017 r., w ośmiu obszarach działalności uwzględnionych w tym indeksie najniższe wskaźniki równości odnotowano w odniesieniu do reprezentacji mężczyzn i kobiet w procesie podejmowania decyzji politycznych, społecznych i gospodarczych. Niemniej w sferze gospodarczej ogólna analiza wskaźnika równouprawnienia płci za lata 2013–2017 pokazuje, że liczba kobiet zasiadających w radach dyrektorów stopniowo rośnie z 9 % w 2003 r. do 21 % w 2015 r. Dotyczy to państw członkowskich, które przyjęły wiążące przepisy w tym zakresie, np. Francji i Niemiec. Ponadto powyższe szacunki odnoszą się jedynie do dużych przedsiębiorstw notowanych na giełdzie.

3.5. Pomimo tego, że mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stanowią ogromną większość pracodawców w Europie (w 2014 r. stanowiły 99,8 % wszystkich przedsiębiorstw w UE-28 i zatrudniały prawie 90 mln osób (67 % całkowitego zatrudnienia)), wskaźniki i środki polityczne koncentrują się na największych radach dyrektorów. Mimo że środki legislacyjne wprowadzone w ostatnich dziesięciu latach umożliwiły znaczny postęp, konieczne jest podjęcie dodatkowych starań. Poszczególne państwa członkowskie mają tu do dyspozycji różne narzędzia, takie jak podejście dobrowolne, kwoty, sankcje itp.

⁽¹⁾ Ogólny zarys w światowym sprawozdaniu na temat zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć za 2017 r.: <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>.

⁽²⁾ Rezolucja przyjęta przez Komitet Wykonawczy Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (EKZZ) na posiedzeniu w dniach 17–18 czerwca 2015 r.: Collective bargaining – our powerful tool to close the gender pay gap [Rokowania zbiorowe jako skuteczne narzędzie eliminowania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć].

3.6. Kryzys, a w niektórych państwach członkowskich wybór polityki oszczędnościowej związanej z reformami budżetowymi, doprowadziły do zmniejszenia środków na infrastrukturę społeczną i publiczną i związanych z tym inwestycji. I choć tym samym dostęp do tej infrastruktury został utrudniony, nie przeprowadzono żadnej oceny skutków pod kątem płci. Tymczasem istnieje bezpośredni związek między ubóstwem matek a ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci. Ponadto teraz widać, że w 2015 r. różnica w emeryturach mężczyzn i kobiet w UE wynosiła 38 % ⁽³⁾, co oznacza, że znacznie więcej kobiet zagrożonych jest ubóstwem po osiągnięciu starszego wieku.

3.7. Segregacja ze względu na płeć w zawodach i sektorach: Komisja jest zdania, że segregacja ze względu na płeć w sektorach gospodarki jest jedną z głównych przyczyn różnic w płacach kobiet i mężczyzn. Pewna liczba sektorów i zawodów jest nadal zdominowana przez mężczyzn lub przez kobiety: mniej kobiet decyduje się szukać zatrudnienia w sektorach, w których płace są wyższe, takich jak budownictwo, przemysł, transport, nauka lub ICT. „Przyciągnięcie większej liczby kobiet do sektora nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM) przyczyniłoby się do zwiększenia PKB na mieszkańca UE o 2,2–3,0 % w 2050 r.” ⁽⁴⁾. Komisja odnotowuje ponadto, że z kolei mężczyźni rzadko podejmują pracę w sektorach o istotnym znaczeniu dla przyszłości europejskiego społeczeństwa i gospodarki, takich jak edukacja i opieka pielęgnarska oraz w zawodzie opiekuna w ramach opieki zdrowotnej.

3.8. W omawianym planie działania wskazano, że kobiety opuszczają rynek pracy, aby opiekować się dziećmi lub członkami swych rodzin, a nawet gdy nie opuszczają go całkowicie, to często akceptują stanowiska wymagające niższych kwalifikacji, aby móc pogodzić obowiązki rodzinne po powrocie do pracy ⁽⁵⁾. Przy wyznaczaniu celów barcelońskich – do osiągnięcia których nadal jest daleko – wzięto pod uwagę, że brak wysokiej jakości, przystępnych cenowo i długo otwartych placówek opieki nad dziećmi ma negatywne skutki dla udziału kobiet w rynku pracy.

3.9. Wpływ na wynagrodzenia w niektórych grupach o trudniejszej sytuacji (kobiety samotnie wychowujące dzieci, kobiety o niskich kwalifikacjach oraz te, które ponadto pochodzą ze środowiska migrantów, są niepełnosprawne itp.) musi być przedmiotem szczególnej uwagi.

4. Zaproponowany plan działania

4.1. Niedawna propozycja Komisji dotycząca planu działania przewiduje spójny zestaw działań służących eliminowaniu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Uwzględnia ona wszystkie aspekty tej kwestii zamiast skupiać się na jednym czynniku lub jednej przyczynie tego zjawiska. Środki te będą się wzajemnie wzmacniać. EKES popiera ten plan, ale zaleca, by Komisja zadbała o dokonanie oceny już zaproponowanych środków i by je w stosownych przypadkach wdrożyła w ramach europejskiego semestru.

4.2. We wspomnianym planie określono osiem głównych obszarów działań:

- 1) poprawa w zakresie przestrzegania zasady równości wynagrodzeń;
- 2) przeciwdziałanie segregacji zawodowej i sektorowej (segregacji horyzontalnej);
- 3) przełamanie bariery szklanego sufitu (segregacji pionowej);
- 4) przeciwdziałanie pogorszeniu sytuacji ekonomicznej w wyniku sprawowania opieki;
- 5) docenianie umiejętności kobiet, podejmowanych przez nie wysiłków i spoczywających na nich obowiązków;
- 6) „rozpraszanie mgły”: ujawnianie przypadków różnic w traktowaniu i obalanie stereotypów;
- 7) ostrzeganie i informowanie o zjawisku zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć;
- 8) rozszerzanie partnerstw ustanowionych w celu zwalczania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć.

Aby działania te były skuteczne, potrzebna będzie synergia między działaniami wdrażanymi przez kluczowe zainteresowane strony na szczeblu europejskim, krajowym i korporacyjnym.

⁽³⁾ Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu 2017 (Joint Employment Report 2017).

⁽⁴⁾ COM(2017) 678 final.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 129 z 11.4 2018, s. 44.

4.3. EKES odnotowuje, że większość proponowanych działań na rzecz równości płci to środki właściwe, oraz uważa, że ten ambitny plan działania będzie skuteczny, jeśli będzie się opierał na powszechnym zrozumieniu przyczyn zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. W związku z tym istotnym elementem jest gromadzenie danych statystycznych przez Eurostat, które musi opierać się na zindywidualizowanych danych, a nie na danych dotyczących gospodarstw domowych, które sprzyjają maskowaniu ubóstwa wśród kobiet. Należy również liczyć na czynne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych na wszystkich poziomach: władz lokalnych, instytucji UE, państw członkowskich, partnerów społecznych, przedsiębiorstw publicznych i prywatnych, pracowników edukacji, organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp.

4.4. EKES przypomina państwom członkowskim o potrzebie inwestowania w niedyskryminacyjne i integracyjne systemy edukacji. Należy wspierać większe zróżnicowanie płci w dostępie do kształcenia w takich dziedzinach, jak nauki ścisłe (technologia, w tym technologie informacyjno-komunikacyjne, inżynieria, matematyka), by umożliwić dziewczętom dostęp do miejsc pracy w najbardziej obiecujących i lepiej płatnych sektorach. Ponadto kobiety powinny móc korzystać z dodatkowych szkoleń w trakcie całej ich kariery zawodowej (za pośrednictwem nowych technologii umożliwiających np. kształcenie na odległość), gdyż stanowi to doskonałe uzasadnienie ich awansu, a tym samym i wzrostu wynagrodzenia. Ponadto w celu sprostania wyzwaniom demograficznym bez pogarszania sytuacji kobiet, warto wspierać udział obu płci w sektorach społecznych, w których pracuje więcej kobiet.

4.5. EKES zwraca się do Komisji o podnoszenie świadomości przedsiębiorstw w kwestii równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn. Poprawa dostępu do siły roboczej, jaką stanowią kobiety, leży między innymi w interesie samych przedsiębiorstw, zważywszy na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi i na coraz większy niedobór wykwalifikowanej siły roboczej.

4.6. Komitet jest ogólnie zdania, że społeczeństwo powinno uczynić więcej, by wyeliminować od dawna utrwalone czynniki kulturowe i stereotypy przyczyniające się do utrzymania zróżnicowanych wynagrodzeń. Komisja powinna z kolei zadbać o ocenę środków, które już zostały wdrożone, oraz zintensyfikować działania bieżące.

5. Niezbędna rola partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Partnerzy społeczni są bardzo zaangażowani w urzeczywistnianie równości mężczyzn i kobiet i w rozwiązywanie problemów, które pojawiają się w związku z tą kwestią.

5.2. Już w ramach działań na rzecz równouprawnienia płci przyjętych w 2005 r. i podpisanych przez europejskich partnerów społecznych wskazano sposoby rozwiązania kwestii zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Zaliczono do nich m.in. wykorzystanie dostępnych instrumentów praktycznych i opracowanie przejrzystych i aktualnych danych statystycznych na poziomie sektorowym i krajowym, by partnerzy społeczni mogli zanalizować i zrozumieć złożone przyczyny zróżnicowania wynagrodzeń. Należy przy tym zadbać o to, by systemy wynagradzania, w tym oceny stanowisk pracy i płacy (wynagrodzenia brutto, a nie stawek godzinowych), były przejrzyste i neutralne pod względem płci, oraz zwrócić uwagę na ich potencjalne skutki dyskryminujące.

5.3. Konieczne są odpowiednie środki wspierające dla przedsiębiorstw, by uwzględnić obawy pracodawców dotyczące dodatkowego obciążenia administracyjnego. Za równość wynagrodzeń odpowiedzialne są zarówno związki zawodowe, jak i pracodawcy. Oczywiście należy propagować inicjatywy na rzecz równości w ramach systemu edukacji, rynku pracy, placówek opieki itd. Jednakże przejrzystość płac jest również właściwym rozwiązaniem, ponieważ przejrzystość i audyty wynagrodzeń odgrywają istotną rolę w tym procesie. Przedsiębiorstwa zaczynają angażować się w zwalczanie wszelkich form dyskryminacji w miejscu pracy i biorą tę kwestię pod uwagę, aby zagwarantować neutralne pod względem płci mechanizmy wynagrodzenia odzwierciedlające różnorodność krajowych systemów stosunków pracy. Ważne jest, by wszystkie zainteresowane strony podejmowały działania w celu zlikwidowania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć oraz wyjaśniały rzeczywiste przyczyny tego zjawiska, a także by przyjęły bardziej spójne i rzeczowe podejście i skorygowały ewentualne błędne wyobrażenia.

5.4. Jeżeli chodzi o związki zawodowe, to uznają one, że ramy prawne sprzyjające równości płci mogą być istotną zachętą w negocjacjach, zwłaszcza jeśli ma to na celu przekonanie pracodawców o gospodarczym i społecznym znaczeniu negocjacji na rzecz zapewnienia równości. Badanie przeprowadzone przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) wykazało, że porozumienia w sprawie wynagrodzeń służące zmniejszaniu nierówności płacowych między mężczyznami i kobietami najczęściej skupiają się na płacy minimalnej i podnoszeniu wynagrodzenia nisko opłacanych pracowników. Według tego samego badania jedynie 20 % związków zawodowych wynegocjowało układy dotyczące przeciwdziałania segregacji zawodowej i przyznało większe podwyżki nisko opłacanym pracownikom w sektorach zdominowanych przez kobiety.

5.5. Udział kobiet w organach wykonawczych związków zawodowych rośnie bardzo powoli pomimo tego, że wiele kobiet przynależy do związków. Związki zawodowe powinny zatem dążyć do większej różnorodności w celu opracowania reprezentatywnego plan działania w sprawie równości płci. Podobna sytuacja jest obserwowana w organach decyzyjnych organizacji pracodawców (publicznych i prywatnych) i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które powinny zmierzać także do większej różnorodności przy opracowywaniu strategii w sprawie równości płci.

6. Prognozy

6.1. W ramach rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2018 r. ⁽⁶⁾ dąży się do wykorzystania pozytywnej dynamiki obecnego wzrostu gospodarczego. Analiza ta kładzie nacisk na reformy mające pobudzić zgodnie ze „złotą regułą budżetową” inwestycje – w tym w kapitał ludzki i sektor społeczny – i poprawić funkcjonowanie rynków produktów, usług i pracy z myślą o zwiększeniu produktywności, długoterminowego wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego poprzez lepszą jakość wydatków publicznych, sprawiedliwszy system podatkowy i modernizację instytucji publicznych.

6.2. Ponadto roczna analiza wzrostu gospodarczego może generować dodatkowe etapy w całym cyklu europejskiego semestru poprzez wprowadzenie do sprawozdań krajowych i do zaleceń dla poszczególnych krajów wszystkich czynników wpływających na zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć.

6.3. Europejski filar praw socjalnych powinien być w pełni zintegrowany z roczną analizą wzrostu gospodarczego, przy czym priorytet mają reformy służące wspieraniu nabywania umiejętności przez pracowników, promowaniu równości szans na rynku zatrudnienia i sprawiedliwych warunków pracy oraz zwiększaniu jej produktywności w celu wspierania wzrostu płac, zwłaszcza tych najniższych, a także lepszemu dostosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego i nadaniu im bardziej zrównoważonego charakteru.

6.4. EKES ma zatem nadzieję, że obecna korzystna koniunktura związana ze wzrostem gospodarczym i europejskim filarem praw socjalnych będzie nowym bodźcem do zmniejszania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Liczy też na to, że zaproponowany plan działania okaże się naprawdę skuteczny. Gdyby jednak te nadzieje nie spełniły się do końca 2019 r., EKES zaleci Komisji zaproponowanie środków ustawodawczych i środków o charakterze nieustawodawczym na odpowiednim poziomie, zwłaszcza w zakresie kar lub zachęt.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ZAŁĄCZNIK

⁽⁶⁾ COM(2017) 690 final.

Załącznik

Poniżej przedstawiono wykaz najważniejszych dokumentów opracowanych z myślą o ograniczaniu nierównego traktowania ze względu na płeć, a zwłaszcza różnicy w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn:

- dyrektywa w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedrębowana) (2006/54/WE), która wprowadza zasadę równości wynagrodzeń, zapisaną w Traktatach UE od 1957 r.,
 - konwencja MOP nr 100 z 1951 r. dotycząca jednakowego wynagrodzenia,
 - zalecenie Komisji w sprawie wzmocnienia zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn dzięki przejrzystości [2014/124/UE] oraz sprawozdanie na temat wdrożenia zalecenia C(2014) 1405 final [COM(2017) 671 final],
 - dokument pt. „Strategiczne zaangażowanie Komisji Europejskiej na rzecz równości płci na lata 2016–2019”,
 - dyrektywa w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków (COM(2012) 614 final),
 - deklaracja rzymska z 2017 r.,
 - międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych w dniu 17 listopada 2017 r. na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego, który miał miejsce w Göteborgu (Szwecja),
 - wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów [COM(2017) 253 final], oraz
 - komunikat pt. „Plan działania UE na lata 2017–2019 – Eliminowanie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć” [COM(2017) 678 final].
-

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL