



#### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### OPINIE

##### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

##### 522. sesja plenarna EKES-u w dniach 25 i 26 stycznia 2017 r.

2017/C 125/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zagrożenia i przeszkody na jednolitym rynku” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	1
2017/C 125/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Rozpoczęcie konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych«” [COM(2016) 127 final] . .	10

#### III Akty przygotowawcze

##### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 522. sesja plenarna EKES-u w dniach 25 i 26 stycznia 2017 r.

2017/C 125/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym” [COM(2016) 593 final – 2016/0280 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wykonywania praw autorskich i praw pokrewnych mające zastosowanie do niektórych transmisji online prowadzonych przez organizacje radiowe i telewizyjne oraz do retransmisji programów telewizyjnych i radiowych” [COM(2016) 594 final – 2016/0284 (COD)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym” [COM(2016) 596 final – 2016/0278 (COD)] . . . . .	27
---------------	--	----

2017/C 125/04	Wniosek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny system certyfikacji sprzętu do kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie [COM(2016) 491 <i>final</i> – 2016/0236 (COD)] . . . . .	34
2017/C 125/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014” [COM(2016) 468 <i>final</i> – 2016/0225 COD]	40
2017/C 125/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę (wersja przekształcona)” [COM(2016) 411 <i>final</i> – 2016/019 (CNS)] . . . . .	46
2017/C 125/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego«” (COM(2016) 587 <i>final</i> ) . . . . .	51
2017/C 125/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona)” [COM(2016) 590 <i>final</i> – 2016/0288 (COD)] . . . . .	56
2017/C 125/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej” (COM(2016) 591 <i>final</i> – 2016/0286 (COD)) . . . . .	65
2017/C 125/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 w odniesieniu do propagowania łączności internetowej w społecznościach lokalnych” [COM(2016) 589 <i>final</i> – 2016/0287(COD)] . . . . .	69
2017/C 125/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sieć 5G dla Europy: plan działania«” [COM(2016) 588 <i>final</i> ] . . . . .	74
2017/C 125/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uczestnictwa Unii w partnerstwie w dziedzinie badań i innowacji w regionie Morza Śródziemnego (PRIMA) podejmowanym wspólnie przez kilka państw członkowskich” [COM(2016) 662 <i>final</i> – 2016/0325 (COD)] . . . . .	80

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

522. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 25 I 26 STYCZNIA 2017 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zagrożenia i przeszkody na jednolitym rynku”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 125/01)

Sprawozdawca: **Oliver RÖPKE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	13.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	166/62/8

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Jednolity rynek jest wielkim osiągnięciem i zasadniczym elementem procesu integracji europejskiej. Powinien stanowić fundament dobrobytu w Europie. Wprowadzenie euro i układ z Schengen stanowiły kluczowe etapy na drodze do urzeczywistnienia jednolitego rynku. Niemniej oba elementy spotykają się z coraz większą krytyką, m.in. z powodu doraźnych interesów krajowych. Znaczna część obywateli coraz częściej je kwestionuje, co jest spowodowane w pewnej mierze ich rzeczywistymi obawami.

1.2. EKES zawsze popierał działania zmierzające do zwiększenia swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału, płatności i osób oraz utrzymania niezbędnej równowagi między polityką gospodarczą, społeczną i środowiskową. Państwa członkowskie muszą kontynuować konwergencję gospodarczą i społeczną.

1.3. Z myślą o dalszym rozwijaniu rynku wewnętrznego trzeba usunąć niepotrzebne przeszkody, aby zapewnić wzrost gospodarczy i zatrudnienie, długofalowy dobrobyt i wysoce konkurencyjną społeczną gospodarkę rynkową. Szczególnie istotne są tu bariery rynkowe, takie jak niewystarczające uznawanie kwalifikacji i dyplomów, ograniczenia techniczne na poziomie lokalnym, przeszkody regulacyjne ze względu na różnice w przepisach krajowych oraz niedostateczna koordynacja rozwiązań dotyczących e-administracji na szczeblu UE.

1.4. EKES jest zaniepokojony tym, że jednolity rynek UE praktycznie nie odnotował wzrostu od kryzysu finansowego. Gospodarka strefy euro wręcz zmniejszyła się o 1,6 % w latach 2008–2015. Natomiast inne regiony gospodarcze, takie jak Stany Zjednoczone, Australia i Japonia, znacznie wyprzedziły Unię pod względem popytu wewnętrznego i wzrostu gospodarczego. W związku z tym potrzebne są aktywne działania, aby ponownie ukierunkować Europę na cele polityczne strategii „Europa 2020”.

1.5. EKES ponownie podkreśla znaczenie mobilności transgranicznej dla przedsiębiorstw i pracowników. Niemniej nie należy zapominać, że zasady jednolitego rynku mają coraz mniejsze poparcie wśród znacznej części społeczeństwa. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest coraz większe ryzyko utrzymywania się nieuczciwych i niezgodnych z prawem praktyk w związku z transgranicznym świadczeniem usług. Wysokie ryzyko nadużyć poważnie osłabia zaufanie pracowników i uczciwych przedsiębiorców do jednolitego rynku.

1.6. Musimy podjąć zdecydowane działania, aby przeciwdziałać tym tendencjom; ważne jest również zapewnienie uczciwej konkurencji w interesie przedsiębiorstw. Sprawnie funkcjonujący jednolity rynek wymaga zgodności z prawodawstwem europejskim i krajowym w ramach działalności transgranicznej. Właśnie dlatego większość członków EKES-u popiera zatem wszelkie wysiłki na rzecz dopilnowania, by w praktyce taka sama praca w tym samym miejscu była jednakowo wynagradzana w całej UE, o co apelował przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker.

1.7. Choć jednolity rynek ma solidną podstawę społeczną w TFUE i prawie wtórnym UE, należy rozważyć zapewnienie lepszej równowagi w prawie pierwotnym między swobodami rynkowymi a podstawowymi prawami socjalnymi. Celem byłoby sprostanie niezadowoleniu wielu obywateli, którzy uważają, że ich interesy społeczne i wymagania coraz częściej nie są odpowiednio chronione na jednolitym rynku.

1.8. Komitet zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje starania mające na celu sprawdzenie skuteczności prawa Unii. Inicjatywa taka może odgrywać ważną rolę w ograniczaniu niepotrzebnych kosztów regulacyjnych, stosowanych, gdy ten sam obszar podlega różnym przepisom krajowym lub regionalnym. Zharmonizowane przepisy należy zatem oceniać pod kątem niezbędności, szczególnie w interesie MŚP. Niemniej EKES powtarza, że wysokie normy konsumenckie nie są zbędnym obciążeniem.

1.9. Podkreśla, że jednolity rynek cyfrowy powinien być priorytetem politycznym z uwagi na jego ogromny potencjał wzrostu. Trzeba niezwłocznie zbadać i usunąć istniejącą niepewność prawa w dziedzinie zatrudnienia, gospodarki i spraw konsumentów. Komisja powinna wdrożyć jasne ramy prawne dla nowych form gospodarki i nowych modeli biznesowych na jednolitym rynku, w tym różnych form konsumpcji współdzielonej, aby zlikwidować luki regulacyjne. Mające zastosowanie przepisy muszą być w pełni przestrzegane; należy podjąć szczególnie starania na rzecz ochrony praw konsumentów i pracowników oraz uczciwej konkurencji.

1.10. Utworzenie unii rynków kapitałowych powinno także pozostać priorytetem, ponieważ związana z tym bardziej efektywna alokacja kapitału może przynieść pozytywne skutki dla gospodarki i zatrudnienia, a także dla konsumentów. Pewne najnowsze wydarzenia, takie jak Brexit, nie mogą niepotrzebnie opóźnić realizacji tych planów ani też jej zagrozić.

1.11. EKES ponownie przypomina, że luki regulacyjne w polityce podatkowej prowadzą do nieuczciwej konkurencji na jednolitym rynku. Dlatego popiera kroki na rzecz wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych oraz sprawozdawczości w podziale na kraje, a także bieżące działania zmierzające do zwalczania unikania opodatkowania i rajów podatkowych. Wprowadzenie wspólnej minimalnej podstawy opodatkowania osób prawnych mogłoby stanowić użyteczne uzupełnienie tych inicjatyw i położyć kres prześciganiam się w obniżaniu stawek podatkowych.

1.12. Usługi publiczne, określane również mianem usług świadczonych w interesie ogólnym, odgrywają kluczową rolę w społecznej gospodarce rynkowej i mają kluczowe znaczenie dla ogółu społeczeństwa. Usługi świadczone w interesie ogólnym należą do wspólnych wartości UE i odgrywają rolę we wspieraniu spójności społecznej i terytorialnej.

1.13. Tę rolę w zakresie promowania spójności społecznej i terytorialnej należy uwzględniać w „zasadach i warunkach”, które UE może ustanowić w odniesieniu do tych usług. W związku z planowaną reformą dyrektywy usługowej EKES zwraca uwagę na Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym załączony do Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym organy krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich zachowują szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.14. Potrzeba szeregu środków, by przeciwdziałać nieuczciwym praktykom w zakresie zamówień publicznych, które obniżają standard przetargów poniżej uczciwego poziomu, czasami nie spełniają wymogów dotyczących płacy minimalnej obowiązujących w odnośnych krajowych przepisach prawnych i stosowanych w praktyce, a w wielu wypadkach wiążą się z poważnym przekroczeniem kosztów. Potrzeba zwłaszcza przejrzystości w odniesieniu do najtańszej oferty przetargowej i usługi oraz przekroczenia kosztów, które może mieć miejsce na późniejszym etapie. Zasadą powinien być wybór najlepszej, a nie najtańszej oferty.

## 2. Wyzwania dla rynku wewnętrznego

2.1. Integracja europejska musi skupiać się na celu dotyczącym osiągnięcia niezbędnej równowagi między polityką gospodarczą, społeczną i środowiskową. Swobodnemu przepływowi towarów, usług, kapitału i płatności oraz osób musi towarzyszyć poszanowanie podstawowych praw socjalnych uwzględnionych w traktatach UE w ramach Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Podstawowe prawa socjalne muszą być rzeczywiście egzekwowane na jednolitym rynku. Jednocześnie należy usuwać wszelkie niepotrzebne przeszkody nadal utrzymujące się na jednolitym rynku, aby zapewnić długotrwały dobrobyt i wysoce konkurencyjną społeczną gospodarkę rynkową.

2.2. EKES wielokrotnie wskazywał (ostatnio w opinii w sprawie usprawniania jednolitego rynku <sup>(1)</sup>), że jednolity rynek leży w centrum integracji europejskiej i jest w stanie zapewnić bezpośrednio odczuwalne korzyści i zrównoważony wzrost gospodarek europejskich.

2.3. Jednolity rynek jest wielkim osiągnięciem i powinien stanowić fundament dobrobytu w Europie. Wprowadzenie wspólnej waluty w strefie euro i układ z Schengen to przełomowe momenty na drodze do stworzenia wspólnego jednolitego rynku. Obecnie jednak poddaje się je silnej presji, co pokazuje, jak różne są interesy państw członkowskich UE. Podejmowanie decyzji i nadzór nadal do pewnego stopnia odbywają się na szczeblu krajowym.

2.4. Komitet wskazuje, że nadal istnieją poważne bariery rynkowe w formie niewystarczającego uznawania kwalifikacji i dyplomów, różnic w programach nauczania, lokalnych ograniczeń technicznych, barier regulacyjnych wynikających głównie z fragmentacji jednolitego rynku ze względu na różne krajowe ramy prawne, obciążeń administracyjnych, takich jak przestrzeganie krajowych przepisów podatkowych i celnych, a także braku struktur administracji elektronicznej i koordynacji rozwiązań z zakresu administracji elektronicznej na szczeblu europejskim.

2.5. Komisja stara się zapewnić pełną harmonizację w niektórych dziedzinach, co może prowadzić do obniżenia istniejącego poziomu ochrony w niektórych państwach członkowskich. EKES podkreśla, że w licznych opiniach wyraził sprzeciw wobec takich działań. Pełna harmonizacja w obszarach, w których dąży do niej Komisja, musi odbywać się przy zachowaniu obecnego poziomu ochrony.

2.6. Obywatele w państwach członkowskich mają coraz większe poczucie, że Europa robi niewiele, aby chronić standardy socjalne i płace bądź zapewnić sprawiedliwe opodatkowanie i obciążenia socjalne. Jednolity rynek ma solidny wymiar społeczny oparty na TFUE i prawodawstwie wtórnym UE, jednak należy rozważyć zapewnienie lepszej równowagi między swobodami gospodarczymi na rynku a podstawowymi prawami socjalnymi.

2.7. Środki przedstawione w ramach europejskiego filaru praw socjalnych powinny odzwierciedlać podstawowe zasady Unii i bazować na przekonaniu, że rozwój gospodarczy ma prowadzić do większego postępu społecznego i większej spójności społecznej oraz że politykę socjalną, służącą zapewnieniu odpowiednich sieci bezpieczeństwa zgodnie z wartościami europejskimi, należy również postrzegać jako czynnik produkcji.

2.8. Pomimo wielu osiągnięć w zakresie polityki spójności UE prawdziwa konwergencja gospodarcza i społeczna między państwami członkowskimi jest nadal bardzo odległa i występują znaczne różnice w płacach i standardach socjalnych. Niższe płace obowiązujące obecnie w niektórych państwach członkowskich wynikają z historycznego rozwoju i naturalnego zróżnicowania obszernego europejskiego rynku wewnętrznego oraz odzwierciedlają lokalne poziomy produktywności i wiele innych czynników, w tym interesy inwestorów. Mimo wszystko należy poświęcić więcej uwagi dumpingowi socjalnemu, który trzeba zdefiniować jako przykład nieuczciwych i niezgodnych z prawem działań polegających na nieprzestrzeganiu przepisów w dziedzinie wynagrodzenia za pracę lub opłacania ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych i zdobywaniu w ten sposób nieuczciwej przewagi nad konkurentami <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 1.

<sup>(2)</sup> Bernaciak, M., *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?*, Working Paper 2012.06, Europejski Instytut Związków Zawodowych.

2.9. Od czasu wystąpienia kryzysu finansowego, tj. w okresie 2008–2015, wzrost na jednolitym rynku wyniósł 0,4 %, czyli w ujęciu realnym był praktycznie zerowy. W strefie euro odnotowano wręcz spadek o 1,6 %. Większość innych regionów gospodarczych znacznie wyprzedziła Unię Europejską pod względem popytu krajowego (np. Stany Zjednoczone o 8,8 %, Australia o 17,9 %, Japonia o 3,8 %) <sup>(3)</sup>. Środki mające na celu ożywienie popytu na jednolitym rynku, takie jak plan inwestycyjny dla Europy oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, nadal nie przynoszą wymaganych efektów.

2.10. EKES obawia się, że cele strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych oparte na inteligentnym, zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu nie mogą zostać osiągnięte <sup>(4)</sup>. Spowolnienie gospodarcze, wolne wdrażanie istotnych reform strukturalnych i brak popytu na jednolitym rynku przyniosły do tej pory odwrotne skutki: wskaźnik zatrudnienia wynoszący 70,3 % w 2008 r. spadł do 69,2 % w 2014 r. Do 2020 r. ma jednak osiągnąć 75 %. Liczba osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, która miała spaść o 20 mln do 2020 r., wzrosła jeszcze o 4,9 mln w 2014 r. Ponadto pod koniec 2015 r. liczba bezrobotnych w Unii Europejskiej była o ponad sześć mln większa niż przed kryzysem.

2.11. Innym istotnym aspektem w strategii „Europa 2020” jest kształcenie. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że odsetek ludzi przedwcześnie kończących edukację i szkolenie zmniejszył się z 14,2 % w 2008 r. do 11 %. Odsetek osób, które mają wyższe wykształcenie, wzrósł zaś z 31,3 % do 38,7 % w okresie 2008–2015. EKES z zadowoleniem przyjmuje program Komisji na rzecz umiejętności i podkreśla, że wysoki poziom kwalifikacji jest niezbędny do tego, by przyciągać przedsiębiorstwa i tworzyć nowe miejsca pracy.

2.12. Decyzja Zjednoczonego Królestwa, by opuścić Unię Europejską, stanowi poważne wyzwanie dla jednolitego rynku europejskiego. EKES zaleca, by oprzeć przyszłe negocjacje na poszanowaniu wszystkich zasad i wartości leżących u podstaw jednolitego rynku.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1. *Samozatrudnienie i mobilność pracowników na jednolitym rynku*

3.1.1. Mobilność pracowników może mieć istotne znaczenie dla przedsiębiorstw, w odniesieniu do dostępu do wykwalifikowanej siły roboczej, a także dla samozatrudnionych i dla pracowników, którym stwarza możliwość znalezienia dobrej pracy oraz uzyskania dostępu do nowych umiejętności i dobrych warunków pracy. Niemniej wciąż mamy do czynienia z barierami.

3.1.2. Badanie dotyczące przeszkód i kosztów <sup>(5)</sup> wskazuje, że oprócz oszczędności kosztów dla administracji, obywateli i przedsiębiorstw oczekuje się, iż interoperacyjne usługi administracji elektronicznej będą miały szczególnie duży wpływ na mobilność pracowników. Poprawa w zakresie uznawania dyplomów zawodowych ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia swobody przemieszczania się zarówno dla przedsiębiorstw, jak i pracowników.

3.1.3. W swojej opinii w sprawie nadużywania statusu samozatrudnienia <sup>(6)</sup> EKES podkreślił, że fikcyjne samozatrudnienie może prowadzić do uchylania się od płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i podatków, naruszania praw pracowniczych oraz pracy nierejestrowanej, w związku z czym należy mu przeciwdziałać. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje istniejącą już europejską platformę na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, uznając jej utworzenie za krok w dobrym kierunku <sup>(7)</sup>.

3.1.4. Celem tej platformy jest zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do niej przez wzmocnioną współpracę organów państw członkowskich odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, takich jak inspektoraty pracy, organy podatkowe i organy odpowiedzialne za kwestie zabezpieczenia społecznego. Taka współpraca obejmuje wymianę najlepszych praktyk w zakresie środków służących zapobieganiu i zniechęcaniu, wskazywanie wspólnych zasad kontroli pracodawców, promowanie wymiany personelu i wspólnych szkoleń oraz ułatwianie wspólnych działań kontrolnych.

<sup>(3)</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, baza danych Ameco.

<sup>(4)</sup> Komunikat Komisji Europejskiej „Europa 2020». Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, 3 marca 2010 r., COM(2010) 2020 final.

<sup>(5)</sup> „Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market” [Zmniejszenie kosztów i przeszkód dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku], badanie dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14.

<sup>(7)</sup> COM(2014) 221 final, decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej.

3.1.5. Wielu pracowników zatrudnia się obecnie jako „osoby świadczące usługi na własny rachunek”, a nie jako pracowników najemnych, jak to miało miejsce wcześniej. Osoby te nie mają umowy o pracę, ponieważ pracują na własny rachunek zgodnie z przypisanym im statusem osób samozatrudnionych. W przypadku takiego stosunku pracy w większości wypadków nie zachodzi wymóg przestrzegania krajowego prawa pracy. Trzeba stosować jasne i wiążące kryteria oceny, czy dana osoba jest zatrudniona lub ma faktycznie status osoby samozatrudnionej. Z tego względu EKES skrytykował wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, ponieważ „nie wydaje się on [...] dostatecznie dopracowany”<sup>(8)</sup>. Wniosek ten poddaje szczególnej presji mikroprzedsiębiorstwa, MŚP i osoby rzeczywiście samozatrudnione.

## 3.2. Jednolity rynek i delegowanie pracowników

3.2.1. W dyrektywie z 1996 r. określono unijne ramy prawne mające na celu osiągnięcie odpowiedniej i sprawiedliwej równowagi między promowaniem i ułatwianiem transgranicznego świadczenia usług, zapewnieniem ochrony pracownikom delegowanym oraz zagwarantowaniem równych warunków działania zarówno lokalnym, jak i zagranicznym konkurentom.

3.2.2. Dyrektywa o egzekwowaniu z 2014 r.<sup>(9)</sup> zapewnia nowe i wzmocnione instrumenty w celu zwalczania obchodzenia przepisów, oszustw i nadużyć oraz karania ich, uzupełniając dyrektywę 96/71/WE i wnosząc wkład w budowanie bardziej skutecznych kompleksowych ram w zakresie delegowania pracowników.

3.2.3. EKES przyjął ostatnio odrębną opinię w sprawie wniosku Komisji w sprawie ukierunkowanego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników, w której to opinii omawia główne zmiany i propozycje<sup>(10)</sup> w oparciu o apel wystosowany przez przewodniczącego Junckera w wytycznych politycznych dla następnej Komisji: „W naszej Unii ta sama praca, wykonywana w tym samym miejscu, powinna być tak samo wynagradzana”<sup>(11)</sup>.

3.2.4. W swojej opinii „Sprawiedliwsza mobilność pracowników w UE”<sup>(12)</sup> EKES wezwał Komisję do zajęcia się problemem nieuczciwych praktyk prowadzących do dumpingu socjalnego. Ten problem staje się coraz poważniejszy, ponieważ praktyczne przykłady z państw członkowskich wskazują, że ryzyko dumpingu płacowego i socjalnego wzrasta gwałtownie w kontekście transgranicznym. Kontrole przeprowadzone przez BUAK<sup>(13)</sup> w Austrii wykazały, że w gronie 7 238 austriackich przedsiębiorstw skontrolowanych w 2015 r. znalazło się 38 przedsiębiorstw podejrzanych o zaniżanie wynagrodzeń pracowników w kontekście przepisów w sprawie zwalczania dumpingu płacowego i socjalnego. Oznacza to, że 0,53 % przedsiębiorstw podejrzewano o zaniżanie wynagrodzeń pracowników. W tym samym okresie przeprowadzono kontrole 1 481 przedsiębiorstw działających w Austrii, ale mających siedzibę w innych państwach członkowskich UE. W 398 przypadkach podejrzewano zaniżanie wynagrodzeń pracowników, tj. stosowanie dumpingu płacowego. Liczba ta stanowi 26,87 % skontrolowanych przedsiębiorstw.

3.2.5. W przypadku zagranicznych przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną i zatrudniających pracowników delegowanych prawdopodobieństwo dumpingu płacowego jest pięćdziesięciokrotnie większe niż w przypadku lokalnych dostawców. To alarmujący sygnał dotyczący (braku) funkcjonowania jednolitego rynku. Wysokie ryzyko nadużyć drastycznie obniża zaufanie europejskich pracowników do rynku wewnętrznego.

3.2.6. Kolejnym problemem jest fikcyjne delegowanie pracowników. Przypadki dotyczące fikcyjnych pracowników delegowanych, tj. nadużycia polegające na wydawaniu fałszywych zaświadczeń A1 o oddelegowaniu, wskazują na problemy wynikające z poświadczeń, zaświadczeń lub dokumentów o podobnym charakterze wydawanych oficjalnie lub przez organy publiczne. Znacznie utrudnia to mikroprzedsiębiorstwom, MŚP i wykwalifikowanym pracownikom rywalizowanie z konkurentami, którzy działają nieuczciwie. Dlatego konieczne jest wyeliminowanie fikcyjnego delegowania pracowników.

3.2.7. Komisja przedstawiła niedawno wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 883/04 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. EKES przygotowuje osobną opinię na wniosek Komisji Europejskiej, która oczekuje rozwoju zmodernizowanego systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego, reagującego na rzeczywiste warunki społeczne i gospodarcze w państwach członkowskich i respektującego zasady prawa UE, w szczególności te dotyczące równego traktowania i niedyskryminacji.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 19.

<sup>(9)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11).

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 81.

<sup>(11)</sup> Przemówienie inauguracyjne wygłoszone podczas posiedzenia plenarnego Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, 15 lipca 2014 r.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 11.

<sup>(13)</sup> Austriacka Kasa Urlopowa Pracowników Budowlanych, roczne statystyki 2015.

3.2.8. EKES przyjmuje do wiadomości wniosek dotyczący paszportu dotyczącego świadczenia usług (bądź dowodu dotyczącego świadczenia usług), który powinien wyeliminować potrzebę wielokrotnego składania wniosków o udzielenie informacji i dokumentów dostarczonych już rodzimemu państwu członkowskiemu, dzięki utworzeniu wspólnego elektronicznego repozytorium dokumentów. EKES sprzeciwia się wszelkiemu podważaniu zasady kraju przeznaczenia. Komitet opracuje osobną opinię w tej sprawie.

### 3.3. *REFIT i lepsze stanowienie prawa*

3.3.1. Z zasady z zadowoleniem należy przyjąć środki służące sprawdzaniu, czy prawo Unii jest skuteczne. Porozumienie międzyinstytucjonalne między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim może stanowić użyteczne rozwiązanie mające ułatwić osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie prostszego i skuteczniejszego prawa Unii. Jeśli chodzi o współpracę, należy jednak dopilnować, aby unijne normy prawne oferujące korzyści wynikające z polityki społecznej lub gospodarczej były chronione i nie podlegały kwestionowaniu.

3.3.2. MŚP odczuwają skutki takiego stanu w takim samym stopniu jak konsumenci i pracownicy. Zgodnie z zasadą „najpierw myśl na małą skalę” szczególnie ważne jest unikanie zbędnych obciążeń dla MŚP. Właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga polityki ochrony konsumentów opartej na wysokim poziomie ochrony zgodnie z art. 169 TFUE.

3.3.3. REFIT może odgrywać ważną rolę w ograniczaniu kosztów regulacyjnych, stosowanych, gdy ten sam obszar podlega różnym przepisom regionalnym. Ujednolicenie przepisów mogłoby przynieść znaczne oszczędności kosztów i promować wzrost gospodarczy w regionach UE dzięki usunięciu tych przeszkód. Należy zatem sprawdzić, czy jest to wykonalne.

3.3.4. Wiele z aktów ustawodawczych, które mają zostać poddane przeglądowi w ramach programu REFIT w celu ograniczenia biurokracji, w wielu wypadkach dotyczy przepisów prawnych chroniących normy pracownicze i konsumenckie i w związku z tym stanowi znaczącą korzyść społeczno-polityczną i gospodarczą. EKES potwierdza swoją opinię, że wysokie normy konsumenckie nie są zbędnym obciążeniem.

3.3.5. Komitet odnosi się do opinii z 14 grudnia 2014 r. <sup>(14)</sup> i potwierdza swoje stanowisko, że inteligentne regulacje nie zwalniają z obowiązku przestrzegania zasad dotyczących ochrony społeczeństwa, konsumentów i pracowników oraz norm dotyczących równouprawnienia płci lub przepisów odnoszących się do ochrony środowiska. Ponadto zasada „najpierw myśl na małą skalę” nie może skutkować zwolnieniem mikroprzedsiębiorstw oraz MŚP z obowiązku stosowania ustawodawstwa, ale ustawodawstwo powinno uwzględniać ich interesy i potrzeby.

3.3.6. To zupełnie niepojęte, że Komisja odmówiła kontynuowania prac w związku z planowaną inicjatywą ustawodawczą dotyczącą fryzjerów, pomimo porozumienia zawartego w tym zakresie między europejskimi partnerami społecznymi. Podejście Komisji jest sprzeczne z zasadami i wartościami dialogu społecznego szanującego zasadę reprezentatywności i do tego niezwykle krótkowzroczne, ponieważ brak regulacji w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy może prowadzić do chorób zawodowych, a w rezultacie do znacznych kosztów dla przedsiębiorstw i sektora publicznego.

3.3.7. EKES zwraca uwagę na wspólną deklarację europejskich partnerów społecznych w sprawie nowego początku dialogu społecznego opartą na wynikach prac grup tematycznych, w której wspomina się o interakcjach między dialogiem społecznym w Unii a podejściem opartym na lepszym stanowieniu prawa.

3.3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie dialogu w ramach nowo utworzonej platformy REFIT. Oprócz celu, jakim jest ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej i ochrona przepisów prawa pracy, zarówno Komisja, jak i platformy ekspertów muszą dopilnować, by prawa konsumentów były chronione w kontekście działań zmierzających do uproszczenia prawa UE.

### 3.4. *Gospodarka cyfrowa, nowe formy gospodarki i nowe modele biznesowe*

3.4.1. Jednolity rynek cyfrowy powinien być jednym z priorytetów, zważywszy na korzyści, jakich można oczekiwać w wypadku ukończenia budowy jednolitego rynku w tym obszarze. Potencjalny wzrost PKB wynikający z ukończenia budowy jednolitego rynku cyfrowego szacuje się na 415 mld EUR rocznie <sup>(15)</sup>.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66.

<sup>(15)</sup> „Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market” [Zmniejszenie kosztów i przeszkód dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku], badanie dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej.



3.4.2. EKES zgadza się z Komisją Europejską, że istniejące niepewności prawne w dziedzinie zatrudnienia, gospodarki i konsumentów wymagają przeanalizowania i zlikwidowania. Należy zająć się zabezpieczeniem istniejących norm ochrony pracowników, ochrony socjalnej i ochrony konsumentów oraz zapewnieniem wiarygodnych ram prawnych dla przedsiębiorstw. Na jednolitym rynku cyfrowym nie powinny obowiązywać różne zasady w odniesieniu do świata „całkowicie cyfrowego” i tego „realnego”. Komisja powinna zapewnić normy prawne, które mogłyby być stosowane do jednolitego rynku cyfrowego i niecyfrowego.

3.4.3. W opinii w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego <sup>(16)</sup> EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw, jak i konsumentów, jako niezbędny element strategii jednolitego rynku cyfrowego. Wniosek ten nie powoduje jednak przełomu, a stanowi jedynie mały krok. Należy położyć kres praktyce blokowania geograficznego, tzn. dyskryminacji w odniesieniu do dostępu konsumentów do usług internetowych ze względu na miejsce zamieszkania bądź ich geograficzny adres internetowy lub narodowość. Przekierowywanie konsumentów do lokalnej witryny internetowej, na której podane są wyższe ceny, również stanowi dyskryminację na jednolitym rynku. EKES zajmie się z konkluzjami z posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności z listopada 2016 r. w sprawie ogólnego podejścia do proponowanego tekstu, zdecydowanie podkreślając potrzebę rozróżnienia pomiędzy dyskryminacją cenową a różnicowaniem cen.

3.4.4. W obszarach takich, jak blokowanie geograficzne, transgraniczne doręczanie paczek, transgraniczne ubezpieczenia, licencjonowania praw autorskich i rynki finansowe należy uznać, że Unia Europejska i państwa członkowskie są w głównej mierze odpowiedzialne za usuwanie barier w handlu transgranicznym oraz zapewnienie lepszego funkcjonowania rynku.

3.4.5. Swobodny przepływ danych wymaga większej ochrony danych osobowych i prywatności, co będzie miało kluczowe znaczenie w przyszłości, i należy zwrócić uwagę na spójną politykę dotyczącą dużych zbiorów danych, usług w chmurze i internetu rzeczy.

3.4.6. Coraz większa cyfryzacja gospodarki tworzy nowe modele biznesowe, otwiera nowe możliwości, ale również stwarza nowe wyzwania. EKES prowadził pogłębione dyskusje na temat tego nowego zjawiska, których wynikiem jest szereg opinii <sup>(17)</sup>.

3.4.7. Komisja powinna również przedstawić wniosek dotyczący jednego portalu cyfrowego, aby nadać temu instrumentowi rzeczywistą skuteczność.

3.4.8. Przedsiębiorczość społeczna i oparta na współpracy ma zasadnicze znaczenie dla spójności społecznej, gdyż zapewni europejskim obywatelom bardziej wydajny i zrównoważony wzrost gospodarczy. EKES ponownie wzywa Komisję do podjęcia całego szeregu niezbędnych działań o charakterze politycznym w celu wspierania i wdrażania w UE i poszczególnych państwach członkowskich różnych form i odmian konsumpcji współdzielonej oraz zapewnienia ich wiarygodności i zaufania do nich <sup>(18)</sup>.

### 3.5. Stworzenie jednolitego rynku kapitałowego

3.5.1. W 2015 r. Komisja opublikowała plan działania na rzecz utworzenia europejskiej unii rynków kapitałowych. Zdaniem Komitetu <sup>(19)</sup> unia ta powinna służyć stabilności gospodarczej i finansowej w UE oraz prowadzić do lepszej i bardziej efektywnej alokacji kapitału, pociągając za sobą pozytywne skutki zarówno dla inwestycji i wzrostu, jak i dla zatrudnienia i konsumentów. Komitet wyraził również <sup>(20)</sup> wówczas swoje obawy związane z faktem, że osiągnięcie ostatecznego wyniku zajmie wiele czasu, zaś w świetle ostatnich wydarzeń, takich jak wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE oraz innych czynników, o których mowa powyżej (zob. pkt 2), obawy te mogą się tylko nasilać.

3.5.2. Plan działania obejmuje co najmniej 33 środki, które mają być zastosowane w różnych dziedzinach w perspektywie krótko- i średniookresowej. Niektóre z tych środków udostępniają dodatkowe finansowanie, w szczególności dla MŚP i gospodarstw domowych. Komitet uważa <sup>(21)</sup> za istotne, aby propozycje te zostały zrealizowane w krótkim okresie, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad bezpieczeństwa, przejrzystości i egzekwowania prawa. Kierując się taką samą troską o bezpieczeństwo i stabilność, Komitet podkreślał już niejednokrotnie <sup>(22)</sup>, że należy zająć się równoległym systemem bankowym i uregulować go.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 93.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 28; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36; Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 86; Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17 (pkt 1.2, 1.3 i 1.7).

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17 (pkt 1.12).

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 1 (pkt 1.2, 1.6 i 1.7).

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17 (pkt 1.9 i 3.8); Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 33 (pkt 4.2).

3.5.3. Unijna regulacja rynków finansowych i jej egzekwowanie nie były wystarczające, aby zapobiec działaniom spekulacyjnym, nadmiernemu zadłużeniu i nieodpowiedzialnemu podejmowaniu ryzyka, co doprowadziło do kryzysu finansowego z poważnymi konsekwencjami dla całego społeczeństwa. EKES przypomina Komisji, aby przedstawiła wniosek dotyczący nadmiernego zadłużenia prywatnych gospodarstw domowych.

### 3.6. *Polityka podatkowa*

3.6.1. Jak EKES stwierdził w sprawozdaniu zatytułowanym „Przeszkody dla jednolitego rynku europejskiego” w 2012 r., luki regulacyjne w polityce podatkowej prowadzą do nieuczciwej konkurencji. Należy z zadowoleniem przyjąć plany Komisji Europejskiej dotyczące wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych. EKES utworzył grupę analityczną na ten temat. Aby zlikwidować politykę równania w dół dla podatku od osób prawnych oraz osiągnąć bardziej sprawiedliwą politykę podatkową, należy rozważyć również wprowadzenie minimalnej stawki podatku od osób prawnych.

3.6.2. Z zadowoleniem należy przyjąć wymianę informacji dotyczących podatków między państwami członkowskimi oraz kroki prawne mające na celu zablokowanie najpowszechniejszych metod wykorzystywanych do unikania opodatkowania. Kluczowym wymogiem w tym kontekście jest wprowadzenie w każdym państwie wymogu w zakresie sprawozdawczości dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną bez zwiększania zbędnych obciążeń administracyjnych.

3.6.3. Ponadto należy podjąć działania wymierzone przeciwko rajom podatkowym. Podczas wysłuchania w Parlamencie Europejskim Joseph Stiglitz, ekonomista i laureat Nagrody Nobla, wezwał do międzynarodowych działań przeciwko takim systemom uchylania się od opodatkowania<sup>(23)</sup>. Francuski ekonomista Gabriel Zucman oszacował, że w rajach podatkowych na całym świecie lokuje się aktywa w wysokości ok. 5 800 mld EUR, z czego 80 % nie jest opodatkowane<sup>(24)</sup>. Obecnie Komisja proponuje środki na poziomie międzynarodowym w celu zwalczania rajów podatkowych.

3.6.4. W pierwszej kolejności należy zapewnić wdrożenie porozumień o wzajemnej pomocy oraz prowadzenie automatycznej wymiany informacji między poszczególnymi krajami. Należy rozważyć międzynarodową sieć audytów podatkowych dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych. W przypadku przenoszenia aktywów i kapitału do państw sklasyfikowanych jako raje podatkowe możliwym pierwszym krokiem jest zobowiązanie instytucji finansowych do zgłaszania własnych przelewów<sup>(25)</sup>.

### 3.7. *Usługi świadczone w interesie ogólnym, dyrektywa usługowa*

3.7.1. EKES wskazał już przeszkody występujące w sektorze usług w swoim sprawozdaniu w sprawie przeszkód dla jednolitego rynku z 2012 r. Komisja stwierdziła, że wiele państw członkowskich nie wywiązuje się z ciężącego na nich obowiązku powiadamiania organów Unii o środkach regulacyjnych, co utrudnia Komisji dokonanie oceny, czy nowy przepis jest uzasadniony i proporcjonalny.

3.7.2. W związku z tym Komisja planuje zmienić procedurę powiadamiania, która ma mieć teraz zastosowanie również do usług wyłączonych obecnie z zakresu dyrektywy usługowej. Komisja musi dopilnować, aby wnioski nie były opracowane w sposób podający w wątpliwość suwerenność lub zasady demokracji państw członkowskich.

3.7.3. Usługi świadczone w interesie ogólnym odgrywają kluczową rolę w społecznej gospodarce rynkowej. Dostępność usług mieszkaniowych, usług w zakresie dostaw wody i energii, odprowadzania ścieków i nieczystości, transportu publicznego, opieki zdrowotnej, usług socjalnych, usług dla młodzieży i rodzin, usług w dziedzinie kultury i komunikacji ma kluczowe znaczenie dla społeczeństwa. Usługi świadczone w interesie ogólnym należą do wspólnych wartości UE i odgrywają rolę we wspieraniu spójności społecznej i terytorialnej. Tę rolę w zakresie promowania spójności społecznej i terytorialnej należy uwzględnić w „zasadach i warunkach”.

3.7.4. W związku z planowaną reformą dyrektywy usługowej EKES zwraca uwagę na Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym załączony do Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiący prawnie wiążącą wykładnię artykułu 14 TFUE: Ze względu na odmienną sytuację kulturową, społeczną i geograficzną organy krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich zachowują szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli chodzi o te usługi, które mają być udostępniane zgodnie z potrzebami odbiorców, należy zapewnić wysoki poziom jakości, bezpieczeństwo, przystępność cenową i równe traktowanie, a także promować powszechny dostęp i prawa użytkowników, zapewniając jednocześnie ich skuteczność i właściwe zarządzanie.

<sup>(23)</sup> Zob. newsroom Parlamentu Europejskiego, 20161114STO51063 z 17.11.2016.

<sup>(24)</sup> Zob. Zucman, G., *Steueroasen: wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Suhrkamp-Verlag, 2014.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

### 3.8. Zamówienia publiczne

3.8.1. W przypadku zamówień publicznych nie ma danych statystycznych dotyczących kosztów rzeczywistych w porównaniu z kosztami podanymi przez wykonawcę, który złożył najlepszą ofertę w postępowaniu przetargowym. W wielu wypadkach dochodzi do znacznego przekroczenia kosztów<sup>(26)</sup>.

3.8.2. Przetargi stale wygrywają oferenci działający w sposób nieuczciwy, którzy w swoich ofertach zaniżają koszty względem uczciwej ceny i korzystają z usług nierzetelnych podwykonawców. Później często naliczane są koszty następcze, które przewyższają cenę podaną przez drugiego lub trzeciego najlepszego oferenta.

3.8.3. Ukrócenie tej praktyki wymaga szeregu środków: wprowadzenia elektronicznej procedury przetargowej powinno stworzyć zdolność gromadzenia danych statystycznych, które pozwolą zidentyfikować oferentów z najniższymi cenami i zachęcać podmioty odpowiedzialne do pozytywnych działań. W ramach badań statystycznych cena najlepszej oferty i późniejsze rzeczywiste koszty muszą być rejestrowane centralnie, aby zapewnić przejrzystość w odniesieniu do potencjalnego przekroczenia kosztów. Oferty oparte na cenach, które nie spełniają minimalnych wymogów określonych w odpowiednich przepisach i praktykach krajowych, należy wykluczyć z procedury przetargowej w celu uniknięcia ewentualnego dążenia do zmniejszenia kosztów i norm jakości.

Bruksela, dnia 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(26)</sup> Por. przypadki portu lotniczego w Berlinie, projektu Skylink dla portu lotniczego w Wiedniu lub dworca kolejowego w Stuttgarcie.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Rozpoczęcie konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych«”**

[COM(2016) 127 final]

(2017/C 125/02)

Sprawozdawcy: **Jacek KRAWCZYK**

**Gabriele BISCHOFF**

**Luca JAHIER**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 8.3.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	10.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	247/1/2

### Słowo wstępne

Art. 3 TUE: „[Unia] [...] Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska [...]”.

W niniejszej opinii przedstawia się wstępny przyczynek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego do opracowania projektu, który ostatecznie może przybrać kształt europejskiego filaru praw socjalnych. Opiera się ona na inspirujących, różnorodnych dyskusjach, jakie przeprowadzono w ramach zorganizowanych przez Komitet 28 debat krajowych, co jego zdaniem stanowi o wartości dodanej dokumentu. Komitet podkreśla, że filar powinien zostać opracowany ze znaczącym udziałem społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, na wszystkich poziomach. Kładzie nacisk na potrzebę większej jasności w kwestii tego, jak filar miałby ostatecznie wyglądać i jak należałoby określić jego zakres.

Komitet uważa, że filar powinien przełożyć się na pozytywny projekt dla wszystkich obywateli i stosować się do wszystkich państw członkowskich UE, a zarazem przyznaje, że szczególne instrumenty/mechanizmy mogą być potrzebne dla strefy euro. Jest zdania, że jednym z kluczowych priorytetów w dyskusjach na temat filaru powinna być przyszłość rynków pracy, z wszystkimi szansami i wyzwaniem, jakie się z nią wiąże.

### 1. Wprowadzenie

1.1. W następstwie wniosku przewodniczącego Komisji Europejskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) o wkład EKES-u w konsultacje w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych<sup>(1)</sup>, Komitet przeprowadził szerokie konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim<sup>(2)</sup> w 28 państwach członkowskich. W tych krajowych debatach uczestniczyło w sumie 116 członków EKES-u i blisko 1 800 innych przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.2. Opinia EKES-u w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych odzwierciedla i uwzględnia główne wnioski i zalecenia wynikające z tych debat krajowych. Komitet odnotowuje zamiar Komisji, by wyrazić „kilka głównych zasad z myślą o wspieraniu dobrze funkcjonujących i sprawiedliwych rynków pracy i systemów socjalnych”<sup>(3)</sup>, i uznaje filar za bardzo ważną inicjatywę na rzecz zrównoważonego rozwoju w UE. W tym kontekście niniejsza opinia EKES-u stanowi

<sup>(1)</sup> Pismo od przewodniczącego KE Jeana-Claude'a Junckera do przewodniczącego EKES-u Georges'a Dassisa z dnia 8 marca 2016 r.

<sup>(2)</sup> Zgodnie z przyjętą przez EKES terminologią, pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” określa „zorganizowane i przedstawicielskie społeczeństwo obywatelskie”. Zob. opinie Dz.U. C 329 z 17.11.1999, s. 30 i Dz.U. C 193 z 10.7.2001, s. 117.

<sup>(3)</sup> Zob. przypis 1.

pierwszy krok w trwającym procesie ustanowienia europejskiego filaru praw socjalnych. Komitet deklaruje zamiar wnoszenia dalszego wkładu w dyskusje na ten temat, zwłaszcza po przyjęciu w 2017 r. białej księgi Komisji.

## 2. Wyzwania i priorytety

2.1. W 2017 r. Unia Europejska będzie obchodzić 60. rocznicę podpisania traktatu rzymskiego. To doniosłe wydarzenie stanowi okazję do uczczenia osiągnięć UE, ale jest to także czas na podjęcie stojących przed Europą wielkich wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych. Zaufanie obywateli do Unii Europejskiej w wielu państwach członkowskich spadło. Po raz pierwszy w dziejach Unii prawdopodobnie wystąpi z niej jedno z państw członkowskich.

2.2. Od wstrząsu, jakim był kryzys finansowy w 2008 r., Unia Europejska nieprzerwanie doświadcza kolejnych kryzysów. Mimo że sytuacja nie jest jednakowa w poszczególnych państwach członkowskich i spotkała się z różnymi reakcjami w zakresie polityk, obecnie UE mierzy się z wieloma wyzwaniami, które obejmują: przedłużający się okres wysokiego bezrobocia, nieakceptowalne stopy bezrobocia wśród młodzieży, niestabilność gospodarczą oraz pogarszanie się sytuacji społecznej, w tym także podnoszenie się poziomów ubóstwa i nierówności. Można do tego dodać globalizację, zmiany demograficzne i digitalizację. Niezdolność Unii do tego, by odpowiednio sprostać napływowi migrantów i osób ubiegających się o azyl, tylko umacnia ogólne odczucie, że UE nie jest już w stanie zapewnić zarówno politycznych, jak i praktycznych rozwiązań, które działałyby w interesie wszystkich. Obawy te starają się wykorzystywać partie eurosceptyczne, populistyczne i nacjonalistyczne, oferując nazbyt uproszczone rozwiązania złożonych problemów, pokazując palcem na niektórych członków naszych społeczności i tworząc niebezpieczne podziały w społeczeństwie.

2.3. Niektóre z tych wyzwań, a także rozbieżności między państwami członkowskimi i wewnątrz poszczególnych państw powiększyły się w wyniku kryzysu. Ich przyczyną, lub przyczyną ich pogłębiania się, są m.in. brak wzrostu gospodarczego i strukturalne słabości naszych rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego, które to zjawiska w dużym stopniu występowały już przed kryzysem. Zmienić tę sytuację może zbiorowa zdolność UE i jej państw członkowskich do stworzenia warunków zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia.

2.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą przeprowadzenia konsultacji społecznych na temat europejskiego filaru praw socjalnych, jako elementu działań mających na celu zapewnienie „uczciwego i prawdziwie paneuropejskiego rynku pracy”, uzyskanie „[w] kwestiach społecznych [...] najwyższej oceny” oraz ukierunkowanie nowej konwergencji w strefie euro. Pozostaje jednak znaczna niepewność w kwestii tego, jak „filar” ten miałby ostatecznie wyglądać. EKES podkreśla przede wszystkim, że europejski filar praw socjalnych powinien przełożyć się na pozytywny projekt dla wszystkich. W ten sposób może on pomóc przywrócić wiarę w zdolność UE do poprawy perspektyw życiowych obecnych i przyszłych pokoleń.

2.5. W tym celu filar musi zająć się także konkretnymi problemami na rynku pracy i w systemach zabezpieczenia społecznego z myślą o sprawiedliwym wyważeniu wymiaru gospodarczego i społecznego oraz przyczynieniu się do zwalczania ubóstwa, wykluczenia społecznego i nierówności.

2.6. EKES stwierdza, że europejski model ekonomiczno-społeczny opiera się na wspólnym zrozumieniu znaczenia zwiększania zatrudnienia, postępu społecznego i wydajności, te kluczowe czynniki bowiem leżą u podstaw zrównoważonego wzrostu gospodarczego, który przynosi sprawiedliwe korzyści wszystkim. Proces opracowywania filaru jest okazją, byśmy ponownie potwierdzili nasze wspólne zaangażowanie na rzecz europejskiego modelu społecznego, dbając jednocześnie o to, by krajowe systemy opieki społecznej i rynki pracy były możliwe do dostosowywania i dobrze przygotowane na przyszłość<sup>(4)</sup>. EKES podkreśla, że w całej UE potrzebne są wzrost i konkurencyjność. W tym kontekście podkreśla konieczne wzajemne powiązanie polityk w zakresie gospodarki, zatrudnienia i aspektów społecznych<sup>(5)</sup>.

2.7. EKES jest przekonany, że w debatach politycznych UE należy przyznać ważniejsze miejsce strategiom politycznym i działaniom unijnym oraz krajowym zmierzającym do osiągnięcia sukcesu gospodarczego i postępu społecznego. Ponadto istotne jest zapewnienie spójnego i wzajemnie wzmacniającego się unijnego i krajowego procesu kształtowania polityki. W ramach tych wysiłków konieczne jest nowe nastawienie do zmiany.

2.8. Podczas gdy proces europejskiego semestru toczy się dalej, strategia „Europa 2020” mająca na celu „inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu” uległa marginalizacji, a nadzieje na realizację jej celów społecznych, zwłaszcza tych dotyczących osiągnięcia 75-procentowego wskaźnika zatrudnienia czy wydzwignięcia 20 mln osób z ubóstwa, przysiały. Ograniczone skutki ma także zalecenie z 2008 r. w sprawie aktywnego włączenia<sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Debaty krajowe w Hiszpanii, Irlandii, na Łotwie i w Portugalii.

<sup>(5)</sup> Art. 3 TUE: „[Unia] [...] Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska”.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

2.9. Należy zacząć od tego, by filar promował istniejący dorobek socjalny UE i jego pełne i właściwe egzekwowanie. Ilekroć rozważać się będzie nowe wiążące inicjatywy i instrumenty ustawodawcze, należy to robić w oparciu o istniejące podstawy prawne i procedury. Status prawny filaru trzeba dopiero określić, tak jak i jego powiązania z podstawowymi międzynarodowymi instrumentami na rzecz praw człowieka<sup>(7)</sup>. EKES podkreśla jednak, że prawa socjalne muszą się stosować do wszystkich osób zamieszkujących w UE i we wszystkich państwach członkowskich UE, a zarazem przyznaje, że szczególne instrumenty/mechanizmy mogą być potrzebne dla strefy euro.

2.10. Zasadnicze znaczenie ma inwestowanie w przyszłość, Europa tymczasem nadal cierpi z powodu braku inwestycji publicznych i produktywnych inwestycji prywatnych. EKES zauważa starania na rzecz inwestycji poczynione w ramach „planu Junckera”<sup>(8)</sup> i z zadowoleniem przyjmuje przedłużenie stosowania tego planu. W drugiej fazie trzeba ukierunkować większe inwestycje na kraje i regiony najbardziej potrzebujące takiego wsparcia, aby pobudzić ich gospodarkę i wzrost i uniknąć jeszcze większej rozbieżności między państwami członkowskimi i w obrębie poszczególnych krajów. Za pośrednictwem planu Junckera należy dostatecznie wspierać także projekty inwestycyjne w dziedzinie infrastruktury społecznej.

2.11. Dyskusje w sprawie filaru toczą się równolegle z innymi kluczowymi debatami na szczeblu unijnym i globalnym, szczególnie na temat przyszłości Europy i przyszłości rynków pracy. Dyskusje nad przyszłością Europy, które będą prowadzone na szczycie w Rzymie w 2017 r., powinny uwzględnić debaty toczone wokół europejskiego filaru praw socjalnych. EKES podkreśla potrzebę zapewnienia synergii i spójności w tych dyskusjach, które wpłyną na kształt naszej wspólnej przyszłości. Przy opracowywaniu filaru należy uwzględnić strategię „Europa 2020” i wyciągnąć wnioski z problematycznego procesu jej realizacji. Filar powinien być także powiązany z nadrzędną strategią UE<sup>(9)</sup> na rzecz wdrażania przyjętego przez ONZ w 2015 r. programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, wraz z określonymi w nim celami zrównoważonego rozwoju. Cele te wyznaczają plan globalnej przemiany transformacyjnej zmierzającej do tego, by wyeliminować ubóstwo, ochronić naszą planetę, zagwarantować poszanowanie praw człowieka – w tym praw człowieka osób niepełnosprawnych, zapisanych w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, do której wdrożenia UE i państwa członkowskie są zobowiązane – oraz zapewnić dobrobyt wszystkim ludziom<sup>(10)</sup>. Na poziomie UE należy także podjąć starania, aby zapewnić wdrożenie wszystkich przepisów prawa UE dotyczących równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji<sup>(11)</sup>.

2.12. Równocześnie z konsultacjami społecznymi Komisji EKES zapoczątkował serię debat krajowych w 28 państwach członkowskich z myślą o podnoszeniu świadomości na temat inicjatywy poza Brukselą, stymulowaniu dyskusji i otwartym rozmawianiu o tym, jak filar powinien zostać opracowany. Wiele wyników tych krajowych debat ujęto w niniejszej opinii.

2.13. Niezbędne jest lepsze zdefiniowanie zakresu filaru. EKES jest zdania, że inicjatywa ta powinna obejmować wszystkich obywateli, na wszystkich etapach życia. EKES jest zaniepokojony brakiem odniesienia do osób ubiegających się o azyl i migrantów w komunikacie Komisji dotyczącym filaru.

2.14. Należy lepiej uznać i wzmocnić rolę społeczeństwa obywatelskiego. Konieczne jest umocnienie dialogu obywatelskiego, tak aby obywatele, w tym młodzież<sup>(12)</sup> i osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji lub narażone na dyskryminację, czuli, że mogą uczestniczyć w projektowaniu, wdrażaniu i przeglądzie procesów kształtowania polityki. Szczególną rolę do odegrania w opracowywaniu i wdrażaniu polityki bezpośrednio lub pośrednio dotyczących zatrudnienia i rynków pracy mają partnerzy społeczni. Należy promować i wspierać dialog społeczny, z jednoczesnym poszanowaniem autonomii partnerów społecznych i rokowań zbiorowych oraz zwiększaniem zdolności partnerów społecznych do włączania się w dialog społeczny. W wielu debatach krajowych podkreślano należyte zaangażowanie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w dyskusje dotyczące filaru<sup>(13)</sup>. W trzech debatach podkreślono znaczenie tworzenia podejścia opartego na konsensusie i podmiotowości<sup>(14)</sup>.

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

<sup>(8)</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_pl.htm)

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58.

<sup>(10)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>(11)</sup> Dyrektywa 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000).

Dyrektywa 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000).

Dyrektywa 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004).

Dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006).

<sup>(12)</sup> Ważę zaangażowania młodych ludzi w ten dialog podkreślono podczas kilku debat krajowych, np. w Słowenii.

<sup>(13)</sup> Debaty krajowe w Irlandii, Niemczech, Portugalii, Finlandii, Belgii, Grecji, na Słowacji, w Słowenii i Chorwacji.

<sup>(14)</sup> Debaty krajowe np. na Cyprze, w Belgii i Niemczech.

### 3. Przyszłość rynków pracy

3.1. EKES jest przekonany, że kluczowym priorytetem w debatach poświęconych filarowi powinna być przyszłość rynków pracy, tak aby uwzględnić dokonujące się ważne przemiany w świecie pracy. EKES uważa, że konieczne jest dziś spójniejsze i bardziej zintegrowane podejście, dlatego apeluje o spójną europejską strategię zatrudnienia, dotyczącą m.in. przyszłych rynków pracy i obejmującą takie zagadnienia, jak:

- inwestycje i innowacje,
- zatrudnienie i tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości,
- uczciwe warunki pracy dla wszystkich,
- sprawiedliwa i sprawna transformacja wspierana aktywną polityką rynku pracy,
- zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności partnerów społecznych <sup>(15)</sup>.

3.2. Zadanie kształtowania przemian zachodzących w świecie pracy i zarządzania nimi dzieli między siebie kilka podmiotów instytucjonalnych. Wszystkie odpowiednie zainteresowane strony powinny ze sobą współpracować, aby zagwarantować sprawiedliwą, sprzyjającą włączeniu społecznemu przyszłość rynków pracy, która przyniesie z sobą możliwości zatrudnienia dla wszystkich i utoruje drogę do postępu społecznego. EKES jest przekonany, że w interesie wszystkich leży istnienie dobrze wykształconej, odpowiednio wykwalifikowanej i zmotywowanej siły roboczej, która będzie uzyskiwała godziwy dochód i dostęp do miejsc pracy wysokiej jakości. To, czy uda się osiągnąć pozytywne efekty w przyszłości, będzie zależało od niezbędnych inwestycji, które pozwolą wyposażyc ludzi w narzędzia potrzebne im w adaptacji do przemian, zapewnią odpowiednie zabezpieczenia socjalne i będą stymulowały innowacje, zwłaszcza innowacje społeczne.

3.3. Zachodzącą w świecie pracy transformację trzeba wykorzystać do „propagowania trwałego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich” <sup>(16)</sup>. Realizacją tego celu powinni zająć się – w swoich różnych rolach – UE, państwa członkowskie i partnerzy społeczni. Należy również zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentujące osoby nieuczestniczące w rynku pracy. Warunki wstępne do stworzenia większej liczby miejsc pracy o wysokiej jakości rozkładają się nierównomiernie tak między państwami członkowskimi, jak i w ich obrębie. EKES apeluje do podmiotów instytucjonalnych państw członkowskich, by szybko przeszły do realizacji strategii polegającej na tworzeniu wartości dodanej odznaczającej się wysoką jakością (tzw. high-road-strategy), łącząc ją z aktywną polityką rynku pracy. Proces ten powinna wspierać odnowiona, sprzyjająca włączeniu społecznemu europejska strategia zatrudnienia oraz spójna i ambitna europejska strategia przemysłowa.

3.4. Komitet docenił już fakt, że podstawą Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia <sup>(17)</sup> uczyniono model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity), i podkreślił potrzebę znalezienia właściwej równowagi między wewnętrznym i zewnętrznym aspektem flexicurity z myślą o lepszym funkcjonowaniu rynku pracy i ochronie pracowników. Wskazał ponadto na wagę zapewnienia aktywnego udziału partnerów społecznych w monitorowaniu i ocenianiu wdrażania polityk dotyczących modelu flexicurity <sup>(18)</sup>. Ponadto EKES podkreślił, że ważnymi warunkami powodzenia modelu flexicurity są stabilna polityka makroekonomiczna wspierająca wzrost zatrudnienia oraz korzystne warunki prowadzenia działalności, pozwalające w pełni wykorzystać i rozwijać potencjał wzrostu. EKES zachęcił też państwa członkowskie i UE do stworzenia i utrzymania prostych, przejrzystych i przewidywalnych ram prawnych sprzyjających rozwojowi zdolności dostosowawczych oraz do wzmocnienia i strzeżenia praw pracowników i możliwości dochodzenia tych praw na drodze sądowej, a także do promowania w całej Unii podczas wdrażania modelu flexicurity stabilnych ram prawnych dla rokowań zbiorowych i dialogu społecznego. Wskazał ponadto na wagę zapewnienia aktywnego udziału partnerów społecznych w debacie i procesie podejmowania decyzji dotyczących modelu flexicurity <sup>(19)</sup>. Kwestię znalezienia równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem <sup>(20)</sup>, a także zagadnienie zdolności rynku pracy do dostosowywania się do nowych wyzwań poruszono i zaakcentowano w debatach krajowych w szeregu państw członkowskich <sup>(21)</sup>.

3.5. Ramowe warunki na rynkach pracy muszą wspierać nowe i bardziej zdywersyfikowane ścieżki kariery. W życiu zawodowym potrzebne są różnorodne formy rekrutacji pracowników i różnorakie formy pracy. Wymaga to stworzenia odpowiedniego otoczenia ustawodawczego sprzyjającego ochronie zatrudnienia, tak aby zapewnić ramy uczciwych warunków pracy i stymulować zatrudnianie w ramach wszystkich rodzajów umów o pracę.

<sup>(15)</sup> Debaty krajowe np. w Finlandii, na Węgrzech.

<sup>(16)</sup> Cel zrównoważonego rozwoju nr 8.

<sup>(17)</sup> Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, COM(2010) 682 final.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 142.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 48.

<sup>(20)</sup> Debaty krajowe np. w Danii, Finlandii i na Węgrzech.

<sup>(21)</sup> Debaty krajowe np. w Bułgarii, na Łotwie, w Polsce, Rumunii, na Słowacji i w Słowenii.

3.6. Zmiany zachodzące w świecie pracy są liczne i wieloaspektowe. Musimy znaleźć rozwiązania zapewniające wszystkim pracownikom pewne przechodzenie z jednej pracy do drugiej, zmienianie statusu zatrudnienia, podejmowanie pracy po okresie bezrobocia oraz zdobywanie zatrudnienia po opuszczeniu szkoły. To, na ile ludzie będą w stanie dokonywać niezbędnych zmian na różnych etapach swojego życia oraz na ile dostępne będą umożliwiające im to ramy i mechanizmy pomocy, zdecyduje o tym, w jakim społeczeństwie przyjdzie nam żyć, i określi nasz dobrobyt gospodarczy. EKES proponuje, by w całościowy sposób omówić ramy i mechanizmy wspierania tych zmian.

3.7. Sposób, w jaki żyjemy i pracujemy, jest także kształtowany przez szybki postęp technologiczny. Proaktywne kształtowanie polityki na szczeblu europejskim i krajowym może i musi zagwarantować, by uwolniony mógł zostać potencjał możliwości stwarzany przez digitalizację, a przy tym by uniknięto związanych z nią problemów lub im zapobiegnięto<sup>(22)</sup>. W debatach krajowych powszechnie wskazywano na digitalizację – i na potrzebę niezbędnych inwestycji w szkolenia i infrastrukturę<sup>(23)</sup> – jako jedno z najważniejszych wyzwań, które trzeba uwzględnić w ramach filaru<sup>(24)</sup>. Dlatego należy uważnie ocenić wpływ tych zmian na rynek i standardy pracy, na gospodarkę, systemy podatkowe i systemy zabezpieczenia społecznego oraz płacę zapewniającą utrzymanie na minimalnym poziomie<sup>(25)</sup>.

3.8. Trzeba połączyć agendę cyfrową oraz inicjatywę dotyczącą jednolitego rynku cyfrowego z nowym przekrojowym podejściem w zakresie przyszłości rynków pracy. Strategia ta powinna uwzględniać wyzwania w obszarze gospodarki, zatrudnienia i spraw społecznych, w tym cel dotyczący zapewnienia koniecznych umiejętności oraz równych szans. EKES uważa, że najlepiej można tego dokonać zgodnie z Traktatami poprzez stosowanie na odpowiednim poziomie podejścia opartego na prawach, wspierając dostęp m.in. do edukacji i ochrony socjalnej, oraz za pomocą lepszej koordynacji UE w dziedzinach, w których Unia nie posiada kompetencji ustawodawczych.

3.9. Jak EKES już wcześniej podkreślił, przy podejmowaniu wyzwań digitalizacji „kluczowe znaczenie ma współpraca”<sup>(26)</sup>. W tym kontekście EKES zwraca się w szczególności do Komisji Europejskiej i całego europejskiego poziomu sprawowania rządów, do rządów krajowych, partnerów społecznych i szerokiego społeczeństwa obywatelskiego jako całości. EKES zalecił już, aby Komisja Europejska, OECD i MOP współpracowały z partnerami społecznymi na wszystkich odpowiednich szczeblach i z organizacjami szerokiego społeczeństwa obywatelskiego przy opracowaniu odpowiednich przepisów dotyczących godnych warunków pracy oraz ochrony niezbędnej w celu uwzględnienia nowych form pracy (np. praca w środowisku internetowym, gospodarka pracy dorywczej czy gospodarka dzielenia się)<sup>(27)</sup>.

3.10. Szczególną uwagę należy zwrócić na zwiększenie poziomów zatrudnienia młodzieży. Jak już stwierdzono w poprzednich opiniach EKES-u, konkretne działania na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodzieży powinny być podejmowane w ramach krajowych programów reform<sup>(28)</sup>. Dobrze funkcjonujące systemy kształcenia i szkolenia zawodowego oparte na szkoleniu dualnym mogą pomóc młodym ludziom – także tym pochodzącym ze środowisk w niekorzystnej sytuacji – w łagodniejszym przejściu od etapu edukacji do zatrudnienia<sup>(29)</sup>. EKES poparł pomysł utworzenia w państwach członkowskich systemów gwarancji dla młodzieży, finansowanych ze specjalnego funduszu Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w kontekście wieloletnich ram finansowych, i z zadowoleniem przyjął utworzenie tego funduszu<sup>(30)</sup>.

3.11. W wielu debatach krajowych podkreślano rolę dialogu społecznego<sup>(31)</sup>. EKES wyraża zaniepokojenie, że w niektórych krajach nie występuje odpowiedni dialog społeczny<sup>(32)</sup>, a w pewnych krajach/sektorach pracodawcy i pracownicy nie są reprezentowani w dialogu społecznym ani nie biorą udziału w rokowaniach zbiorowych. Należy ten fakt wziąć pod uwagę<sup>(33)</sup>, jak również potrzebę krzewienia ukierunkowanego na rozwiązania dialogu społecznego korzystnie wpływającego na ochronę pracowników i konkurencyjność przedsiębiorstw. Powinno się wspierać rokowania zbiorowe na wszystkich odpowiednich szczeblach, a w celu monitorowania tego procesu EKES zaleca, by gromadzono dane na temat zasięgu rokowań zbiorowych w całej Europie, za pomocą wskaźników w ramach europejskiego semestru, dbając zarazem o pełne poszanowanie praktyk krajowych i krajowych systemów stosunków pracy.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

<sup>(23)</sup> Debaty krajowe w Austrii, Bułgarii, Republice Czeskiej, Chorwacji, Danii, Niemczech, Finlandii, na Węgrzech, w Luksemburgu, Polsce, na Słowacji, w Hiszpanii.

<sup>(24)</sup> Debaty krajowe, np. w Bułgarii.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54.

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

<sup>(27)</sup> Zob. przypis 25.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 67.

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 57.

<sup>(30)</sup> Zob. przypis 28.

<sup>(31)</sup> Debaty krajowe na Cyprze, w Estonii, Finlandii, na Węgrzech, w Irlandii, na Łotwie, w Rumunii, Słowenii i na Słowacji.

<sup>(32)</sup> Debaty krajowe np. na Węgrzech.

<sup>(33)</sup> Zob. przypis 25.



3.12. Postęp technologiczny stwarza nowe możliwości zatrudnienia, ale w jego następstwie miejsca pracy będą także niszczone. Kwestią sporną jest to, jaki będzie zakres tego zjawiska, a najnowsze badania prognostyczne prezentują różne wyniki<sup>(34)</sup>.

3.13. W każdym razie w samym centrum jakiegokolwiek strategii dotyczącej przyszłości rynków pracy muszą się znaleźć inwestycje w ludzi. Zasadniczą rolę w wyposażaniu obywateli i pracowników na przyszłość odegra poziom kompetencji i umiejętności, zwłaszcza umiejętności cyfrowych. Ramy na rzecz umożliwienia ludziom nabywania nieodzownych umiejętności przez całe życie zapewnić może wprowadzenie gwarancji umiejętności<sup>(35)</sup>, wsparte niezbędnymi inwestycjami. Podstawą będzie dostęp do wysokiej jakości edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu wszystkich obywateli UE, w tym do kształcenia zawodowego, uczenia się przez całe życie oraz możliwości przekwalifikowania i podniesienia kwalifikacji.

3.14. Zmiana technologiczna może wzmacniać rozwój umiejętności, ale może również potencjalnie przyspieszać proces dezaktualizacji umiejętności pracowników w wielu zawodach. Poza podmiotami z sektora edukacji i przedsiębiorstwami, współpracującymi ze związkami zawodowymi, także CEDEFOP i rządy muszą wypełniać swoją rolę w zapewnianiu rozwoju kompetencji i umiejętności odpowiednich do zapotrzebowania w ewoluującym świecie pracy<sup>(36)</sup>, m.in. zwiększając zdolność reagowania krajowych systemów kształcenia i szkolenia na zmieniające się potrzeby w zakresie umiejętności. Proces ten powinien przebiegać w spójny sposób. Rozwój kompetencji wymaga czasu i wystarczających zasobów i istnieje pilna potrzeba większych oraz wydajniejszych inwestycji w kształcenie i szkolenie. Trzeba także wziąć pod uwagę różne skutki/wyniki systemów edukacji i opieki społecznej w krajach i regionach europejskich.

3.15. Nowe formy pracy rozwijają się tak szybko, że ustalenia umowne za nimi nie nadążają, dlatego też należy przeanalizować ich status prawny. EKES wzywa do pilnego wyjaśnienia statusu pośredników na rynku pracy oraz statusu platform internetowych. Domaga się również zbadania statusu umownego pracowników wykonujących pracę zlecaną za pośrednictwem platform społecznościowych oraz zbadania statusu umownego innych nowych form stosunków pracy i zatrudnienia. Konieczne są też wytyczne w celu wyjaśnienia ewentualnych problematycznych kwestii związanych ze statusem zatrudnienia w zakresie podatków i zabezpieczenia społecznego<sup>(37)</sup>. Nadrzędnym celem musi być zagwarantowanie wszystkim uczciwych warunków pracy oraz dążenie do tego, by wszyscy pracownicy objęci byli podstawowymi normami pracy i adekwatną ochroną socjalną.

3.16. W szczególności partnerzy społeczni znajdują się na pierwszym planie, jeśli chodzi o wspieranie wynegocjowanej elastyczności i stabilności pracy na wszystkich odpowiednich poziomach. Wymaga to jednak podjęcia zobowiązań ze strony rządów i europejskiego poziomu sprawowania rządów, obok poprawy współpracy między instytucjami UE, rządami i partnerami społecznymi. EKES stwierdził już, że UE i państwa członkowskie powinny wraz z partnerami społecznymi poszukiwać strategii pozwalających tak dopasować zakres obowiązywania norm socjalnych i norm prawa pracy, aby odzwierciedlały one warunki realiów pracy w epoce cyfrowej<sup>(38)</sup>.

3.17. „Gospodarka dzielenia się” i inne nowe modele zatrudnienia nie powinny być wykorzystywane do unikania zapłaty godziwego wynagrodzenia, podatków i składek socjalnych<sup>(39)</sup>. Ponadto EKES już w przeszłości sugerował UE rozważenie, w jaki sposób wspierać rozwój platform europejskich, by wytworzona wartość pozostawała w obrębie gospodarek lokalnych<sup>(40)</sup>.

3.18. W niektórych debatach krajowych uczestnicy podnosili kwestię konwergencji wynagrodzeń i ustanowienia płacy minimalnej w państwach członkowskich<sup>(41)</sup>. EKES uważa, że konieczne są dalsze działania w tym kierunku. Użytecznym dokumentem odniesienia jest tutaj badanie MOP *Building a Social Pillar for European convergence*<sup>(42)</sup>. Podkreślono w nim, że do porównania poziomów płac minimalnych można wykorzystać szereg wskaźników uwzględniających okoliczności krajowe, ale najbardziej popularny jest stosunek płacy minimalnej do mediany płacy (lub średniej płacy). Ponadto stwierdzono, że przyjęcie wspólnego podejścia do polityki w zakresie płacy minimalnej na szczeblu UE mogłoby pomóc

<sup>(34)</sup> Zob. np. Frey i Osborne, *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013; Breugel, *The computerisation of European jobs*, 2014.

<sup>(35)</sup> W dniach 21 i 22 listopada 2016 r. Rada osiągnęła polityczne porozumienie odnośnie do zalecenia w sprawie: „Ścieżki poprawy umiejętności: nowe możliwości dla dorosłych” (uprzednio „Gwarancja umiejętności”).

<sup>(36)</sup> Zob. przypis 25.

<sup>(37)</sup> Zob. przypis 25.

<sup>(38)</sup> Zob. przypis 22.

<sup>(39)</sup> Zob. przypis 22.

<sup>(40)</sup> Zob. przypis 22.

<sup>(41)</sup> Kwestie omawiane w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, np. w Bułgarii, Republice Czeskiej, na Słowacji, ale także we Francji.

<sup>(42)</sup> Międzynarodowa Organizacja Pracy, *Studies on Growth with Equity. Building a Social Pillar for European convergence*, 2016.

ograniczyć skalę ubóstwa w rozszerzonej Unii i ograniczyć odsetek osób o niskich zarobkach w poszczególnych krajach. Zasugerowano, że punktem wyjścia mogłaby być trójstronna analiza na poziomie krajowym dotycząca zakresu objęcia pracowników płacą minimalną, poziomu tego wynagrodzenia i stopnia przestrzegania przepisów dotyczących płacy minimalnej, tak jak o tym mowa w instrumentach MOP. W badaniu MOP twierdzi się również, że wyniki kilku badań wskazują na znaczenie zrównoważonego podejścia (na które położono nacisk w konwencji nr 131) w odniesieniu do elementów, które należy wziąć pod uwagę przy określaniu poziomu płacy minimalnej i które – o ile to możliwe i stosowne w odniesieniu do praktyk i warunków krajowych – powinny obejmować: a) potrzeby pracowników i ich rodzin, biorąc pod uwagę ogólny poziom wynagrodzeń w kraju, koszty utrzymania, świadczenia społeczne, a także względny poziom życia innych grup społecznych; oraz b) czynniki ekonomiczne, w tym wymogi rozwoju gospodarczego, poziomy wydajności oraz celowość osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia. Konieczne są dalsze dyskusje na temat tego zagadnienia i powinny one zostać podjęte w ramach prac nad filarem socjalnym. EKES podkreśla, że kluczowe kompetencje i autonomia krajowych partnerów społecznych w odniesieniu do procesów kształtowania płac muszą być w pełni respektowane, zgodnie z praktykami krajowymi. W niektórych debatach krajowych wspomniano także o konieczności poszanowania podziału kompetencji i zasady pomocniczości, jak również roli partnerów społecznych w ustalaniu poziomu płac minimalnych<sup>(43)</sup>. Ogólnie EKES stwierdził już, że nie odnotowano konwergencji wśród państw członkowskich strefy euro, mimo oczekiwań związanych z endogennym optymalnym obszarem walutowym<sup>(44)</sup>.

3.19. Podczas niektórych debat krajowych uznano, że innymi czynnikami istotnie wpływającymi na świat pracy są zmiany demograficzne<sup>(45)</sup> i zmieniające się wzorce społeczne. Aktywne polityki rynku pracy muszą być skuteczne i ukierunkowane, by osiągnąć dobre wyniki w obszarze zatrudnienia. W jednym kraju omówiono skupienie się na możliwości włączenia prywatnych agencji w celu poprawy aktywnej pomocy dla osób poszukujących pracy<sup>(46)</sup>. W ramach polityki dotyczącej zatrudnienia i rynku pracy w Europie trzeba nadal wprowadzać konkretne środki służące wcieleniu w życie zasady niedyskryminacji w pracy oraz zapewnieniu równości wszystkich grup pracowników<sup>(47)</sup>.

3.20. Równouprawnienie płci jest jednym z centralnych elementów gwarantowania uczciwych warunków pracy dla wszystkich. Oprócz wzrostu liczby kobiet na rynku pracy, także starzenie się społeczeństwa i wydłużenie życia zawodowego prawdopodobnie pociągną za sobą zwiększone obowiązki opiekuńcze w całym cyklu życia. Elastyczność życia zawodowego i czasu pracy i trwała równowaga między życiem zawodowym a prywatnym będą miały coraz większe znaczenie dla wszystkich pracowników. EKES już w przeszłości podkreślał, że godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi wymaga koordynacji szeregu dziedzin, takich jak świadczenie opieki, urlopy rodzicielskie i miejsca pracy przyjazne dla rodziny<sup>(48)</sup>. EKES apeluje o przyjęcie zintegrowanego podejścia obejmującego środki ustawodawcze i nieustawodawcze, które zostałyby wdrożone na odpowiednim poziomie w celu wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym w państwach członkowskich. Ważne jest skierowanie wystarczających inwestycji na dostępne placówki opieki o przystępnych cenach. Przyczyni się to do zwiększenia ogólnej aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet, a także pracy w pełnym wymiarze godzin.

3.21. Należy zwrócić szczególną uwagę na integrację na rynku pracy słabszych grup społecznych i mniejszości. Gospodarcza, społeczna i kulturowa sytuacja ludności romskiej nie poprawia się w większości państw członkowskich. Jak EKES stwierdził w swym raporcie, strategia dotycząca Romów powinna być systematycznie uwzględniana w europejskim semestrze<sup>(49)</sup>.

3.22. W świetle starzenia się społeczeństwa europejskiego kluczowe znaczenie mają stabilne systemy emerytalne. Komisja stwierdziła, że podnoszenie wieku emerytalnego w miarę wzrostu średniego trwania życia, w połączeniu z wysiłkami na rzecz propagowania aktywnego starzenia się, nie tylko umożliwia istotne zmniejszenie wydatków emerytalnych, ale pozwala także zgromadzić wyższe uprawnienia emerytalne. Jednakże EKES krytykował wcześniej propozycję Komisji, by powiązać wiek emerytalny z dłuższym średnim trwaniem życia, i zaproponował zamiast tego środki mające na celu zbliżenie faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę i ustawowego wieku emerytalnego<sup>(50)</sup>. Jak stwierdził Komitet Ochrony Socjalnej, dla stabilności i adekwatności świadczeń emerytalnych w przyszłości kluczowe jest, by już teraz zmniejszać bezrobocie i zachęcać do dłuższego pozostawania na rynku pracy, m.in. poprzez zwiększenie

<sup>(43)</sup> Debata krajowa, np. w Finlandii i Danii.

<sup>(44)</sup> Skutki przemian gospodarczych na świecie dla konkurencyjności UE (raport informacyjny).

<sup>(45)</sup> Debata krajowa np. w Finlandii, Słowenii, Malcie, Irlandii, Polsce, Estonii.

<sup>(46)</sup> Debata krajowa w Republice Czeskiej.

<sup>(47)</sup> Zob. przypis 18.

<sup>(48)</sup> Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 6.

<sup>(49)</sup> Raport EKES-u „Lepsze włączenie społeczności romskiej za pomocą inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego” (2014).

<sup>(50)</sup> Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 115, Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 68.

udziału kobiet w rynku pracy<sup>(51)</sup>. Na przykład pomocnym punktem odniesienia byłby europejski wskaźnik porównawczy stabilności i adekwatności świadczeń emerytalnych, który wsparłby wysiłki państw członkowskich na rzecz zreformowania ich systemów emerytalnych i zmniejszenia ubóstwa.

3.23. Realizowanie celu polegającego na nakłanianiu ludzi do dłuższego kontynuowania pracy musi iść w parze z przyjęciem podejścia uwzględniającego cykl życia i obejmującego zapewnienie dobrych warunków pracy, w tym politykę w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa oraz czasu pracy, a także zachęcającego ludzi do korzystania z możliwości uczenia się przez całe życie. Niezbędna jest także dłuższa kariera zawodowa przed osiągnięciem wieku emerytalnego i godziwy dochód podczas lat aktywności zawodowej prowadzący do godziwej emerytury, jak również strategie umożliwiające starszym pracownikom płynne przejście na emeryturę; kluczowym czynnikiem jest tu także zmiana sposobu wykonywania pracy.

3.24. Normy zabezpieczenia społecznego w UE są bardzo zróżnicowane, w zależności od różnych systemów i tradycji. EKES opowiada się za opracowaniem jaśniejszych strategicznych priorytetów UE w zakresie polityki społecznej oraz za sformułowaniem ogólnych zasad tej polityki w ramach konkretnego programu prac. Wspominał już także wcześniej o potrzebie dążenia do wyznaczenia wiążącego minimum ochrony socjalnej<sup>(52)</sup> i proponuje, by określono wysokie standardy na odpowiednich szczeblach, uwzględniając przy tym należyte wymogi dotyczące zarówno zrównoważonego charakteru, jak i adekwatności. Potrzebna jest lepsza wymiana najlepszych praktyk z myślą o bardziej sprzyjającej włączeniu społecznemu sieci zabezpieczenia społecznego dla wszystkich osób mieszkających legalnie w UE. W kontekście wyzwań stawianych przez „pracę 4.0” i pojawiania się nowych form zatrudnienia oraz zatrudnienia częściowego (*semi-employment*) należy koniecznie zastanowić się i zdecydować, w jaki sposób państwa członkowskie mogą zreformować swoje systemy zabezpieczenia społecznego tak, by przekształcić ubezpieczenia od utraty pracy w sprzyjające włączeniu społecznemu ubezpieczenia pracownicze, które funkcjonowałyby jako przysze pasy bezpieczeństwa, a także ułatwiały znalezienie zatrudnienia i godziwej pracy. Ważne jest zadbanie o to, by praca była bardziej atrakcyjna od pobierania zasiłków, dzięki stworzeniu odpowiednich zachęt, które sprawią, że korzystniej będzie pracować, a jednocześnie istotne jest także zapewnienie bezpieczeństwa finansowego osobom, które nie znajdują pracy. Analiza porównawcza w tej dziedzinie mogłaby przynieść państwom członkowskim wartość dodaną, która pozwoli im ulepszyć w razie potrzeby warunki kwalifikowania się do świadczeń, okres otrzymywania świadczeń i ich poziom.

3.25. Już w 2009 r. EKES zwrócił uwagę na konieczność odzyskania przez Europę przodującej pozycji w dziedzinie badań naukowych i innowacji. Podkreślił wtedy, że osiągnięcie odpowiednich wyników w dziedzinie nauki i techniki oraz ich zastosowanie w konkurencyjnej i zglobalizowanej gospodarce zapewniłyby Europie przyszłość na globalnej scenie przemysłowej. Komitet zaznaczył także, że otwarty na postęp klimat społeczny jest koniecznym warunkiem innowacji<sup>(53)</sup>. Kluczową rolę w tworzeniu otoczenia sprzyjającego innowacjom odgrywa również kreatywna przedsiębiorczość prowadząca do tworzenia miejsc pracy. Społeczeństwo obywatelskie ma istotną rolę do odegrania w tym procesie.

3.26. EKES dostrzega związek między zdolnością do innowacji w miejscu pracy a partycypacją pracowników. Ponadto „dobry” i „trwały” ład korporacyjny musi opierać się na sprawdzonych na rynku wewnętrznym strukturach prawnych i praktyce udziału pracowników poprzez informowanie, konsultacje i w stosownych wypadkach także współdecydowanie<sup>(54)</sup>. Przepisy w sprawie obowiązkowego udziału pracowników powinny zostać skonsolidowane i powszechnie stosowane w prawie UE, na podstawie już obowiązujących norm<sup>(55)</sup>.

3.27. Poważne wyzwanie środowiskowe i społeczne dla Europy i reszty świata stanowi zmiana klimatu. Pilna potrzeba przekształcenia naszych gospodarek, przemysłu i miejsc pracy w celu ochrony planety będzie także miała wpływ na przyszłość rynków pracy. EKES przyjmuje z zadowoleniem ratyfikowanie przez UE porozumienia paryskiego. Komitet już wcześniej apelował o zbudowanie koalicji społeczeństwa obywatelskiego i władz szczebla niższego niż krajowy w celu wywiązania się ze zobowiązań podjętych na COP21<sup>(56)</sup>. Wywiązanie się z tych zobowiązań musi iść w parze z realizacją zobowiązań UE na rzecz ograniczenia ubóstwa. Wspieranie sprawiedliwej transformacji, godnej pracy i szans na zatrudnienie wymagać będzie inwestycji w zasoby, by wspomóc społeczność i pracowników w sektorach, które już odczuwają skutki tej transformacji, a także by przewidywać i ułatwiać przyszłą restrukturyzację i przestawienie się na bardziej zieloną i zrównoważoną gospodarkę. Plan inwestycyjny dla Europy powinien wspierać projekty zgodne ze zobowiązaniami podjętymi na COP 21.

<sup>(51)</sup> Komitet Ochrony Socjalnej, „Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia – Sprawozdanie na temat kluczowych wyzwań społecznych oraz główne postulaty Komitetu Ochrony Socjalnej”, 12606/16.

<sup>(52)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 40.

<sup>(53)</sup> *EESC-position paper on Research and Innovation in the EU* (dokument przedstawiający stanowisko EKES-u na temat badań naukowych i innowacji w UE – EESC-13-19-EN).

<sup>(54)</sup> Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 35.

<sup>(55)</sup> Zob. przypis 54.

<sup>(56)</sup> Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20.

#### 4. Potrzeba inwestycji społecznych

4.1. Zakłócenia równowagi społecznej i gospodarczej są zagrożeniem dla UE. Podważają spójność społeczną i wiarygodność polityczną oraz hamują postęp gospodarczy. EKES już wcześniej stwierdził, że zajęcie się kwestią ubóstwa ma priorytetowe znaczenie, a zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego musi stać się jednym z najważniejszych elementów omawianego filaru<sup>(57)</sup>.

4.2. EKES dostrzega, że ograniczanie ubóstwa leży przede wszystkim w kompetencji państw członkowskich, niemniej wzywa Radę UE do odnowienia zobowiązania do realizacji celu strategii „Europa 2020” dotyczącego ograniczania ubóstwa, przy jednoczesnym przyjęciu bardziej zintegrowanego podejścia. Oznacza to, że cel dotyczący ograniczania ubóstwa powinien być systematycznie realizowany na wszystkich etapach procesu europejskiego semestru, a strategia „Europa 2020” powinna zostać powiązana z agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030<sup>(58)</sup>. Z uwagi na konieczność osiągnięcia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności polityka makroekonomiczna przyczyniająca się do tworzenia godnych miejsc pracy ma istotne znaczenie dla zmniejszania nierówności i ubóstwa.

4.3. EKES stwierdził już wcześniej, że im dłużej kontynuowana jest polityka oszczędności, nastawiona przede wszystkim na cięcie wydatków, nieidąca w parze z odpowiednimi środkami na rzecz generowania wzrostu gospodarczego, spójności społecznej i solidarności, tym wyraźniej widać będzie, że pogłębiające się społeczne nierówności zagrażają integracji gospodarczej i dobrej koniunkturze w Europie<sup>(59)</sup>. EKES wzywa do wznowienia wysiłków na rzecz promowania koncepcji inwestycji społecznych we wszystkich odpowiednich dziedzinach polityki<sup>(60)</sup>. Uważa, że należy dogłębniej rozważyć to, jak połączyć „plan Junckera 2” z celami pakietu dotyczącego inwestycji społecznych. Ponadto zaapelował o europejski pakt na rzecz inwestycji społecznych<sup>(61)</sup>, który wspierałby reformy społeczne i inwestycje społeczne oraz pomógłby w odnowieniu konwergencji gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

4.4. EKES przyjął z zadowoleniem pakiet Komisji dotyczący inwestycji społecznych, który wydaje się wskazywać na zmianę paradygmatu w kierunku większego nacisku na inwestycje społeczne – postrzegane nie jako koszt, lecz jako inwestycja w potencjał wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie<sup>(62)</sup>. EKES ubolewa nad tym, 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 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 i bardziej konkurencyjna. Zapewniłyby również większą wydajność i skuteczność wydatków publicznych, prowadząc tym samym do oszczędności w budżetach publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej.

4.5. EKES przyjął już z zadowoleniem fakt, że Komisja jednoznacznie dostrzegła istotną rolę gospodarki społecznej, przedsiębiorstw społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych we wdrażaniu pakietu dotyczącego inwestycji społecznych<sup>(63)</sup>.

4.6. EKES przedstawił już wcześniej pogląd, że ustanowienie na mocy dyrektywy ramowej europejskiego dochodu minimalnego przyczyni się do zwalczania wykluczenia społecznego, zapewni spójność gospodarczą i terytorialną oraz ochronę podstawowych praw jednostki, zagwarantuje równowagę celów gospodarczych i społecznych oraz przyczyni się do sprawiedliwej dystrybucji zasobów i dochodów. Ponownie zwraca się do Komisji o przeanalizowanie możliwości finansowania europejskiego dochodu minimalnego oraz ustanowienia odpowiedniego funduszu<sup>(64)</sup>.

4.7. EKES ponownie podkreśla, że zrównoważone, skuteczne i efektywne systemy bezpieczeństwa socjalnego mają ogromne znaczenie dla wszystkich społeczeństw w UE. Są kluczowym sposobem utrzymywania spójności społecznej i terytorialnej, solidarności i stabilności w społeczeństwie oraz wspomagania wzrostu gospodarczego. Systemy bezpieczeństwa socjalnego odgrywają również istotną funkcję automatycznych stabilizatorów, co potwierdziło się podczas kryzysu. Decyzja w sprawie struktury i treści polityki społecznej należy przede wszystkim do kompetencji państw

<sup>(57)</sup> Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 9.

<sup>(58)</sup> Zob. przypis 57.

<sup>(59)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33.

<sup>(60)</sup> EESC contribution to the Commission's 2017 working programme, 14 lipca 2016 r.

<sup>(61)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1.

<sup>(62)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91.

<sup>(63)</sup> Zob. przypis 62.

<sup>(64)</sup> Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23 (opinia ta nie uzyskała poparcia Grupy Pracodawców – zob. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf>).

członkowskich, niemniej krajowe i unijne inicjatywy powinny dążyć do zwiększenia skuteczności i wzmocnienia systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczną i usługi socjalne, opiekę zdrowotną i politykę mieszkaniową<sup>(65)</sup>. Jak stwierdziła Rada i Komitet Ochrony Socjalnej, państwa członkowskie powinny utrzymać swoje wysiłki na rzecz poprawy funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego i zapewnić osiągnięcie lepszych wyników społecznych przy jednoczesnej maksymalizacji pozytywnego oddziaływania zatrudnienia i wzrostu gospodarczego<sup>(66)</sup>.

4.8. Krajowe instytucje zabezpieczenia społecznego i organy publiczne ponoszą odpowiedzialność za zapewnianie powszechnych, wysokiej jakości, dostępnych usług socjalnych po przystępnych cenach. Państwo musi przyznawać dostęp do świadczenia tych usług, inwestować w niego oraz go nadzorować; przy tym usługi te mogą być świadczone przez organy publiczne, podmioty nienastawione na zys lub komercyjne, jak ma to już miejsce w szeregu krajów UE. Istotną rolę odgrywają reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza partnerzy społeczni, przedsiębiorstwa społeczne i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Ich rola obejmuje opracowywanie, wdrażanie i zapewnianie systemów zabezpieczenia społecznego, ubezpieczeń zdrowotnych i pomocy społecznej oraz nadzór nad nimi. Ponadto bliższa współpraca między wszystkimi podmiotami może przyczynić się do skuteczniejszego i lepszego wykorzystywania zasobów publicznych podczas realizacji polityki społecznej. Powinno to obejmować także możliwość korzystania z partnerstw między organami publicznymi i podmiotami prywatnymi, z poszanowaniem specyfiki systemów krajowych.

4.9. EKES jest zdania, że potrzebny jest prężniejszy i bardziej przejrzysty dialog między odpowiednimi podmiotami w celu wzmocnienia zrównoważonego charakteru systemów zabezpieczenia społecznego i ich przekształcenia pod względem priorytetowego przeznaczenia zasobów na skuteczne, wydajne i odpowiednie inwestycje publiczne, z pełnym poszanowaniem – i z myślą o promowaniu – praw socjalnych, a w szczególności podstawowych zasad systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich.

4.10. Przejściu na „pracę 4.0” musi towarzyszyć równoległe przejście na „bezpieczeństwo socjalne 4.0”. Kryzys, powolne tempo wzrostu, wysoki poziom bezrobocia oraz połączenie coraz bardziej starzejącego się społeczeństwa z kurczeniem się siły roboczej stanowią wyzwanie dla stabilności i adekwatności systemów zabezpieczenia społecznego. Równocześnie wzrasta popyt na usługi społeczne, zwłaszcza w wyniku starzenia się ludności, natomiast środki na zaspokojenie tego popytu są ograniczone. Dlatego też niezbędne są reformy w celu wprowadzenia skutecznych i efektywnych ekonomicznie systemów zabezpieczenia społecznego oraz polityk i usług społecznych. Filar musi nie tylko być nastawiony na rejestrowanie zachodzących w świecie pracy transformacji, lecz także dążyć do wspierania państw członkowskich w zapewnianiu odpowiednich rozwiązań w odpowiedzi na istotne zmiany zachodzące w systemach bezpieczeństwa socjalnego oraz w politykach i usługach społecznych. Najważniejszym celem powinno być utrzymanie ich jakości, stabilności, dostępności, przystępności cenowej i adekwatności dla wszystkich osób, które od nich zależą, przez odpowiednie ramy regulacyjne i polityki.

4.11. EKES dostrzega także, że ciągła presja na budżety publiczne, zmiany demograficzne i społeczne oraz pojawiające się nowe wyzwania społeczne doprowadziły w wielu państwach członkowskich do wyłonienia się nowych, innowacyjnych form organizacji finansowania i zapewniania świadczeń i usług. Siłą napędową tego zjawiska, określanego mianem innowacji społecznych, jest konieczność zajęcia się niezaspokojonymi potrzebami społecznymi. Uzupełnia ono tradycyjne zabezpieczenie społeczne zapewniane przez państwo, opierając się na mobilizacji różnych podmiotów społecznych i gospodarczych oraz środków finansowych we współpracy z władzami lokalnymi. Nie powinno jednak zastępować państwa i jego różnych komponentów publicznych w wypełnianiu ich obowiązków i funkcji w zakresie zapewnienia powszechnego dostępu do dobrej jakości, przystępnych cenowo, zrównoważonych i dostępnych usług dla mieszkańców UE, zgodnie z praktykami danego kraju. Innowacje społeczne budują kapitał społeczny i wzmacniają rolę społeczności lokalnych. Zaleca się, by Komisja Europejska i państwa członkowskie zadbały o to, by główne instrumenty, takie jak zamówienia publiczne i europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, były skutecznie wykorzystywane do wspierania innowacji społecznych i przedsiębiorstw społecznych.

4.12. EKES przy wielu okazjach podkreślał szczególną i ważną rolę, jaką w zapewnianiu rozwiązań gospodarczych i społecznych odgrywa gospodarka społeczna, w tym przedsiębiorstwa społeczne<sup>(67)</sup>. Sektor ten stanowi kluczowy element europejskiego modelu społecznego i bezpośrednio przyczynia się do spójności gospodarczej i społecznej, zmian społeczno-gospodarczych, sprawiedliwszego podziału dochodów i bogactwa, a także do aktywności obywatelskiej. Ostatnio EKES apelował o unijny plan działania na rzecz gospodarki społecznej<sup>(68)</sup>.

<sup>(65)</sup> Debaty krajowe np. w Bułgarii, Irlandii, Rumunii i Hiszpanii.

<sup>(66)</sup> Konkluzje Rady z 2015 r. w sprawie sprzyjania włączeniu społecznemu w Europie za pomocą zarządzania społecznego (dokument Rady 14129/15) oraz Komitet Ochrony Socjalnej, „Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia – Sprawozdanie na temat kluczowych wyzwań społecznych oraz główne postulaty Komitetu Ochrony Socjalnej” (dokument Rady 12606/16).

<sup>(67)</sup> Zob. np.: Dz.U. C 117 z 26.4.2000, s. 52; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 44; Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 14; projekt w sprawie przedsiębiorczości społecznej. Ważną rolę gospodarki społecznej poruszono też w szeregu debat krajowych, np. w Bułgarii, Estonii, we Włoszech, na Litwie, w Portugalii i Hiszpanii.

<sup>(68)</sup> Wkład EKES-u w program prac Komisji Europejskiej na 2017 rok, 15 czerwca 2016 r.

4.13. W ramach kompetencji UE, filar powinien zasadniczo mieć na celu zapewnienie wspólnych ram odniesienia do analizy porównawczej i monitorowania koniecznych krajowych ram prawnych i ram polityki w celu zagwarantowania prawa do dobrej jakości świadczeń, w szczególności świadczeń z tytułu ochrony socjalnej<sup>(69)</sup>, w tym osiągalności, przystępności cenowej i dostępności usług społecznych, a także stabilności i skuteczności. Powinno mieć to zastosowanie do wszystkich dziedzin zabezpieczenia społecznego<sup>(70)</sup>, a także wszystkich innych usług społecznych (czy usług ochrony socjalnej).

4.14. W ramach tego samego podejścia filar powinien zmierzać do tworzenia koniecznych zachęt dla państw członkowskich w celu zagwarantowania możliwości przenoszenia uprawnień nabywanych zgodnie z odpowiednimi kryteriami krajowymi, a tym samym w celu zapewnienia swobodnego przepływu. Uznanie takiej funkcji filaru mogłoby umożliwić udzielanie każdej osobie bardziej dostosowanego wsparcia w organizacji jej życia zawodowego i prywatnego. Zapewniłoby to bardziej oparte na szacunku i elastyczniejsze dostosowywanie środków do cyklu życia każdego obywatela Unii, co w szczególności pozwalałoby na płynne wchodzenie na rynek pracy lub opuszczanie go bądź też na płynną zmianę pracy.

4.15. Ponadto filar powinien służyć do ustalania poziomów referencyjnych w odniesieniu do świadczenia podstawowych usług. Państwa członkowskie powinny opracować strategie wdrażania uwzględniające konkretną sytuację społeczno-gospodarczą i budżetową każdego państwa. Benchmarki nie powinny się ograniczać do kwestii dostępności usług i powinny pobudzać wdrażanie podstawowych zasad zapisanych w protokole nr 26 (powszechny dostęp, poziom jakości, bezpieczeństwo, przystępność cenowa, równe traktowanie i propagowanie praw odbiorców). Punkt odniesienia przy opracowywaniu benchmarków powinny stanowić dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych i europejskie ramy jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

4.16. Zasada równych szans dla wszystkich została zapisana w europejskich Traktatach i musi być w pełni i odpowiednio odzwierciedlona w sprzyjającym włączeniu społecznemu filarze praw socjalnych. Ponieważ unijny dorobek prawny ustanawia już wspólny zbiór minimalnych standardów dla pracowników w całej Europie, trzeba egzekwować ich stosowanie. Należy zapewnić równość i niedyskryminację mężczyznom i kobietom i w odniesieniu do wszystkich grup w społeczeństwie, w tym osób niepełnosprawnych, osób z grupy LGBTI, osób należących do mniejszości etnicznych oraz innych dyskryminowanych osób.

4.17. Osiągnięcie wyższego poziomu aktywności zawodowej w różnych grupach w Europie ma kluczowe znaczenie dla stawienia czoła starzeniu się społeczeństwa i kurczeniu się liczby ludności w wieku produkcyjnym. Niezbędne są też postępy w promowaniu równości i niedyskryminacji w innych aspektach życia niż związane z pracą, takich jak dostęp do towarów i usług, edukacji, mieszkalnictwa i służby zdrowia. W tym kontekście żywi się nadzieję, że szybko wznowione zostaną rozmowy na temat dyrektywy UE w sprawie równego traktowania w odniesieniu do dostępu do towarów i usług.

## 5. Wyniki debat ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim

5.1. W okresie od 2 września do 2 listopada 2016 r. EKES zorganizował we wszystkich państwach członkowskich debaty ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Poszczególne debaty koordynowało każdorazowo trzech członków EKES-u z danego kraju, często we współpracy z Komisją Europejską (15 debat) albo krajową radą społeczno-gospodarczą (7 debat). Uczestnicy pochodzili z szerokich kręgów organizacji pracodawców, związków zawodowych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz, rzadziej, ze środowisk akademickich. Ogółem w 28 debatach wzięło udział blisko 1 800 przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.2. Jako podstawę dyskusji w większości debat wykorzystano zestaw kluczowych pytań. Podczas debat poruszono wiele kwestii, odzwierciedlających różne krajowe systemy, priorytety i warunki. Po debatach koordynująca trójka członków przygotowała sprawozdania krajowe, które w większości przypadków zawierały konkluzje lub zalecenia. Kierunkowe pytania brzmiały następująco:

- 1) Jakie są Państwa zdaniem najpilniejsze problemy gospodarcze i społeczne w Europie i w Państwa kraju? W jaki sposób można je rozwiązać?
- 2) Czy uważają Państwo, że potrzebny jest filar praw socjalnych, a jeśli tak, to jak powinien on wyglądać, by sprostać kluczowym wyzwaniom społecznym i gospodarczym w Europie i w Państwa kraju?

<sup>(69)</sup> W tym także w przypadku niepełnosprawności, opieki długoterminowej, opieki na dziećmi.

<sup>(70)</sup> Opieka zdrowotna i świadczenia chorobowe, świadczenia dla bezrobotnych, świadczenia z tytułu starości, świadczenia z tytułu wypadku przy pracy, świadczenia rodzinne, świadczenia z tytułu macierzyństwa, świadczenia z tytułu inwalidztwa, renty rodzinne.

- 3) W jaki sposób odnowiona unijna strategia rynku pracy może zaspokoić potrzeby przedsiębiorstw, pracowników i osób poszukujących pracy w zakresie elastyczności i bezpieczeństwa? W jaki sposób można uwzględnić ważne kwestie, takie jak nowa, w coraz większym stopniu cyfrowa, rzeczywistość gospodarki i rynku pracy, starzenie się społeczeństwa i potrzeba ułatwienia przemian na rynku pracy?
- 4) Jak zapewnić stabilność systemów zabezpieczenia społecznego oraz wykorzystać dostępne zasoby przede wszystkim na rzecz skutecznych, odpowiednich i niezbędnych inwestycji i usług społecznych? Jaka powinna być rola poszczególnych podmiotów?
- 5) W jaki sposób europejski filar praw socjalnych mógłby pozytywnie wspierać konwergencję gospodarczą i społeczną w całej Europie?
- 6) Co musimy zrobić, by promować i podtrzymywać spójne społeczeństwa w Europie?

5.3. Z przygotowanych przez trójki członków sprawozdań krajowych i zawartych w nich konkluzji/zaleceń wynika, że podczas różnych debat poruszano pewną liczbę wspólnych tematów/zagadnień. Streszczono je w niniejszej części opinii.

5.3.1. W odniesieniu do zakresu i formatu europejskiego filaru praw socjalnych:

- W 18 państwach członkowskich konkluzje/zalecenia pokazują, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, lub jego część, poparło inicjatywę dotyczącą rozpoczęcia budowy filaru (CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK). W 12 państwach członkowskich (DE, EE, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SK) stwierdzono, że należy doprecyzować cele, zakres i/lub treść filaru.
- W konkluzjach z 13 państw członkowskich zwrócono uwagę na współzależność między polityką gospodarczą i społeczną (BG, CY, CZ, DE, ES, FI, HR, IE, IT, RO, SE, SI, UK). Ponadto w dziewięciu państwach członkowskich (DE, DK, EE, EL, ES, FI, MT, RO, SE) podkreślano znaczenie wzrostu gospodarczego, a w sześciu państwach – konkurencyjności (EE, ES, FI, DK, MT, SE).
- W konkluzjach z 12 państw członkowskich stwierdzono, że filar powinien obowiązywać w całej UE (BG, CZ, DE, EE, ES, FI, HR, HU, IT, PL, SK, SE).
- W przypadku dziewięciu państw członkowskich w konkluzjach zwrócono uwagę na wdrożenie filaru albo na wdrożenie/egzekwowanie istniejącego dorobku prawnego i polityk (BG, DK, EE, HR, IE, LV, LT, PL, SE). W pięciu z nich (BG, HR, IE, LV, LT) wyraźnie podkreślono, że filar powinien zostać włączony do europejskiego semestru.
- W konkluzjach z ośmiu krajów (DE, EL, ES, FI, HU, PT, SK, RO) wskazano na konieczność wspierania spójności społecznej i zwalczania rosnącego ubóstwa, nierówności i wykluczenia społecznego.
- W siedmiu państwach członkowskich (BE, CZ, DE, DK, FI, HR, SE) zwrócono uwagę na konieczność poszanowania zasady pomocniczości. W tym kontekście trzy skandynawskie państwa członkowskie (FI, SE, DK) broniły kompetencji krajowych w zakresie rokowań zbiorowych, a trzy państwa członkowskie opowiadały się za podziałem kompetencji (FI, SE, BE).
- Kwestia konwergencji (w tym pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej, konwergencji polityk społecznych i/lub konwergencji między państwami członkowskimi w ogóle) została poruszona przez osiem państw członkowskich (BG, DE, FR, HR, HU, IT, PT, SK).
- Konkluzje/zalecenia z sześciu państw członkowskich odnosiły się do potrzeby inwestycji zarówno publicznych, prywatnych, jak i społecznych (CZ, EL, ES, HR, IE, SI).

5.3.2. Kluczowe zagadnienia poruszone w konkluzjach/zaleceniach powiązane ze wstępnym zarysem filaru sporządzonym przez KE:

- Kluczowa rola dialogu społecznego została wymieniona w konkluzjach/zaleceniach z 11 państw członkowskich (CY, EE, ES, FI, HU, HR, IE, LV, RO, SI, SK).
- W siedmiu państwach członkowskich (CY, EE, FI, IE, LV, RO, SI) podkreślono znaczenie dialogu obywatelskiego (choć kwestia ta nie została uwzględniona w sporządzonym przez Komisję wstępnym zarysie filaru).

- W konkluzjach z sześciu państw członkowskich (CY, DK, HR, HU, PL, SI) podkreślono konieczność dostosowania się do zmian, szczególnie w związku z digitalizacją.
- W konkluzjach z trzech państw (BG, CY, SI) wymieniono konieczność uwzględnienia wyzwań i zmian wynikających z rozwoju sytuacji demograficznej.
- Najczęściej przywoływano w konkluzjach/zaleceniach takie kwestie jak zintegrowane świadczenia i usługi społeczne, opieka zdrowotna i świadczenia chorobowe, świadczenia emerytalne, świadczenia dla osób bezrobotnych, dochód minimalny i dostęp do podstawowych usług (które znajdują się wśród 20 zasad, o których mowa w przedstawionym przez Komisję wstępnym zarysie filaru), jak również zabezpieczenie społeczne, normy społeczne oraz stabilność systemów ochrony socjalnej. Co najmniej jedna z tych kwestii została wymieniona w konkluzjach z 22 państw członkowskich (BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PT, RO, SE, SI, SK, UK).
- O zatrudnieniu, tworzeniu nowych miejsc pracy oraz zwalczaniu bezrobocia (w tym bezrobocia młodzieży) wspomniano w konkluzjach/zaleceniach z siedmiu państw (BE, CZ, EL, ES, FI, HR, RO).
- W 11 państwach członkowskich (BE, BG, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, HR, HU, SI) w konkluzjach położono nacisk na edukację i umiejętności (również w kontekście digitalizacji rynku pracy).
- W 10 państwach członkowskich (BE, CY, CZ, DK, FI, HR, HU, MT, RO, UK) w konkluzjach podkreślono potrzebę zapewnienia uczestnictwa w rynku pracy grup zmarginalizowanych i niedostatecznie reprezentowanych, a w siedmiu z tych państw (BE, DE, DK, FI, HU, MT, UK) wymieniono w tym kontekście równość płci.
- W ośmiu państwach członkowskich (CZ, CY, DK, FI, FR, HR, RO, SE) wspomniano o co najmniej jednej z następujących kwestii: potrzeba stabilności zatrudnienia, przekwalifikowanie, godna praca i/lub zabezpieczenie społeczne, czasami również w kontekście digitalizacji rynku pracy.
- W konkluzjach z trzech państw członkowskich (DK, FI, SI) mowa była, odpowiednio, o tym, że koncepcja flexicurity może pomóc w zachowaniu aktualności europejskiego modelu społecznego na przyszłość, o tym, że potrzebna jest równowaga między elastycznością a bezpieczeństwem, oraz o tym, że należy uwzględnić potrzeby gospodarcze w zakresie elastycznego rynku pracy.

5.4. W konkluzjach/zaleceniach wskazano również, że głównym punktem rozbieżności zapatrywań jest to, czy w filarze należy przewidzieć środki ustawodawcze. Zdania uczestników zarówno w skali poszczególnych państw, jak i całej UE były podzielone w tej kwestii; przedstawiciele pracodawców (zazwyczaj) nie popierali pomysłu wprowadzania dalszego prawodawstwa, a przedstawiciele związków zawodowych (zazwyczaj) głosili przeciwną pogląd.

## 6. Sprawowanie rządów

6.1.1. W europejskim filarze praw socjalnych potrzebna jest znacznie większa jasność co do treści, procesów, konkretnych inicjatyw w zakresie jego wdrażania, finansowania i monitorowania, a także co do roli poszczególnych podmiotów. Kwestia sprawowania rządów jest kwestią najwyższej wagi, z uwagi na zapisy Traktatów, w tym dotyczące zasady pomocniczości. Obywatele mają prawo wiedzieć, kto jest odpowiedzialny za każdą decyzję.

6.1.2. Jeśli chodzi o odpowiednie podmioty i ich rolę, EKES podkreśla, że w sprawach rynku pracy partnerstwo między organami publicznymi i partnerami społecznymi na poziomie UE i krajowym jest kluczowym narzędziem pozwalającym osiągnąć postęp w realizacji szeroko popieranych celów. W dziedzinie ochrony socjalnej kluczową rolę odgrywają rządy, organy publiczne/regionalne/lokalne oraz różne instytucje krajowe zajmujące się organizacją zabezpieczenia społecznego, jak też podmioty świadczące usługi społeczne. Ponadto także partnerzy społeczni często odgrywają pewną rolę i mają zadania w zakresie opracowywania i wdrażania programów zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie usług społecznych. Inne zainteresowane strony, takie jak ośrodki pomocy społecznej, mogą posiadać wiedzę fachową w szczególności w obszarze pomocy społecznej i mogą odgrywać pewną rolę względem części ludności zagrożonej ubóstwem i zapewniać jej zabezpieczenie socjalne.



6.1.3. EKES podkreśla, że europejski filar praw socjalnych może stać się pozytywnym projektem dla Europy i dla wszystkich, ale tylko wtedy, gdy jego rezultaty będą widoczne. W obecnych czasach kryzysu filar może stanowić dobrą okazję do wykazania, że UE nadal jest w stanie w razie potrzeby odpowiednio zareagować na problemy napotymane przez zwykłych ludzi, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu podziału kompetencji i zasady pomocniczości. W szczególności filar powinien służyć wspieraniu dobrostanu obywateli zgodnie z zapisanym w Traktacie wymogiem dotyczącym m.in. „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska” (art. 3 TUE). Ponadto filar powinien przyczynić się do lepszego funkcjonowania rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie EKES jest zaniepokojony brakiem jasności w filarze co do kwestii jego zakresu. EKES obawia się, że może to wywołać jeszcze większą niepewność i frustrację poprzez zwiększenie oczekiwań, które nie zostaną lub nie mogą zostać spełnione<sup>(71)</sup>.

## 6.2. Prawa socjalne dla wszystkich

6.2.1. Zdaniem Komisji filar powinien obejmować przede wszystkim strefę euro, ponieważ rozpoczął się już w niej proces głębszej integracji i konsolidacji z myślą o zwiększeniu konwergencji. Jednakże postanowienia socjalne unijnych Traktatów<sup>(72)</sup> dotyczą wszystkich państw członkowskich. Odzwierciedlając to, co zostało stwierdzone w wielu debatach krajowych, EKES jest zdania, że filar powinien mieć zastosowanie do wszystkich 28 państw członkowskich UE.

6.2.2. We wcześniejszej opinii EKES zauważył, że zrównoważona społecznie polityka makroekonomiczna jest warunkiem mocniejszego ożywienia gospodarczego i zapewnienia spójności społecznej. Ponadto lepsze uwzględnianie rzeczywistości gospodarczej jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia produktywnego zatrudnienia i dobrze zaprojektowanej polityki społecznej na poziomie UE i krajowym, z zachowaniem sprawiedliwości międzypokoleniowej. Komitet przyjmuje z zadowoleniem położenie nacisku na stosowanie elastyczności w ramach zasad określonych w pakcie stabilności i wzrostu oznaczające, że Komisja weźmie pod uwagę niektóre inwestycje publiczne przy obliczaniu deficytu budżetowego; uważa jednak, że jest to rozwiązanie o ograniczonym i częściowym zasięgu<sup>(73)</sup>.

## 6.3. Europejski semestr

6.3.1. Europejski semestr i krajowe programy reform – które dotyczą również krajów spoza strefy euro – powinny stać się podstawowymi narzędziami wdrażania i monitorowania filaru. Jednakże biorąc pod uwagę istniejące w ramach semestru europejskiego dodatkowe makroekonomiczne mechanizmy monitorowania dla państw strefy euro, możliwe jest, że państwa te opracują dodatkowe odpowiednie poziomy referencyjne wspierające krajowe reformy. Na powiązanie między filarem a europejskim semestrem wskazywano w niejednej debacie krajowej<sup>(74)</sup>.

6.3.2. EKES zwraca uwagę, że trzeba lepiej pogodzić niektóre cele polityki gospodarczej ostatnich lat w zakresie zarządzania gospodarczego z celami polityki społecznej UE określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE<sup>(75)</sup>. Wszystkie działania w ramach europejskiego semestru – zgodnie z horyzontalną klauzulą społeczną<sup>(76)</sup> – muszą być przedmiotem oceny skutków społecznych. Jej wyniki powinny być publikowane oraz dyskutowane na szczeblu krajowym i europejskim<sup>(77)</sup>.

6.3.3. EKES stwierdził już wcześniej, że podczas europejskiego semestru cele w zakresie zatrudnienia i cele społeczne należy traktować na równi z zagadnieniami makroekonomicznymi<sup>(78)</sup>. Ponadto zalecał stworzenie wspólnych, porównywalnych wskaźników, np. dotyczących ubóstwa i nierówności, a także przygotowanie obowiązkowych ocen skutków społecznych wszystkich programów reform przedkładanych w ramach krajowych programów reform (KPR) i zaleceń dla poszczególnych krajów<sup>(79)</sup>.

6.3.4. Komitet wzywa do przywrócenia równowagi w ramach europejskiego semestru, tak aby przy formułowaniu zaleceń dla poszczególnych krajów uwzględniać obecną tablicę wyników zawierającą kluczowe wskaźniki zatrudnienia i wskaźniki społeczne.

<sup>(71)</sup> Kwestię braku jasności poruszano w wielu państwach członkowskich; niektóre części społeczeństwa obywatelskiego wyrażały obawę, że może to stworzyć zakłętą krąg. Jeśli wywoła się oczekiwania, które ostatecznie nie zostaną spełnione, może to prowadzić do jeszcze większej nieufności i frustracji.

<sup>(72)</sup> Art. 3 TUE, art. 9 TFUE, tytuł X TFUE i Karta praw podstawowych.

<sup>(73)</sup> Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33.

<sup>(74)</sup> Debaty krajowe w Austrii, Bułgarii, Włoszech, Niemczech i Rumunii.

<sup>(75)</sup> Zob. przypis 59.

<sup>(76)</sup> Art. 9 TFUE.

<sup>(77)</sup> Zob. przypis 57.

<sup>(78)</sup> Zob. przypis 61.

<sup>(79)</sup> Zob. przypis 57.

6.3.5. By ułatwić uzyskanie większej konwergencji w poprawie warunków pracy i życia, należy wyznaczyć konkretne cele, które uwzględniłyby strategię „Europa 2020” i cele zrównoważonego rozwoju oraz ukierunkowałyby koordynację polityki gospodarczej, społecznej i polityki zatrudnienia.

#### 6.4. Zarządzanie gospodarcze i społeczne

6.4.1. Komitet żywi duże obawy o stabilność UE, gdyż konieczne reformy – niezależnie od tego, czy wymagają zmiany w Traktatach, czy też nie – zawsze przeprowadza się na ostatnią chwilę i pod dużym naciskiem. Trzeba na nowo umocnić spójność społeczną, polityczną i gospodarczą w UE oraz kontynuować spójną integrację gospodarczą i walutową, jako podstawę sprawnie funkcjonującej UGW. Nie da się zatem uniknąć poważnej debaty na temat opartej na solidnych podstawach struktury UGW, co oznacza potrzebę konsensusu w sprawie celów gospodarczych i społecznych, jak również uzgodnionego zarządzania<sup>(80)</sup>.

6.4.2. Należy urzeczywistnić spójność społeczną, polityczną i gospodarczą, aby wzmocnić zdolność UGW do amortyzowania wstrząsów. EKES stwierdza, że należy zwracać większą uwagę na rozbieżności między gospodarkami państw UGW oraz podejmować w tych państwach wyważone reformy strukturalne, uwzględniając wymogi krajowe i odzwierciedlając wymogi unii walutowej, tak aby zapewnić niezbędną konwergencję.

6.4.3. EKES sugerował już, jak nadać lepszy kształt UGW, oraz przedstawił propozycje dotyczące możliwie szybkiego rozwoju jej demokratycznej i społecznej organizacji w ramach metody wspólnotowej. Wzmocniłoby to jej wymiar demokratyczny oraz pomogłoby sprostać wynikającym z Traktatów obowiązkom w sferze społecznej<sup>(81)</sup>.

6.4.4. Racjonalna gospodarczo UGW ma zasadnicze znaczenie. Jak stwierdził wcześniej Komitet, w tym kontekście rządy państw członkowskich ponoszą dużą odpowiedzialność za dalszy rozwój demokratycznej i społecznej UGW. Odnosi się to w równym stopniu do partnerów społecznych na szczeblu krajowym i europejskim, dla których UGW stanowi nadrzędne ramy dla ich systemów kształtowania płac oraz założeń polityki rynku pracy i polityki społecznej. Jako podmioty gospodarcze i społeczne odgrywają oni zasadniczą rolę w zapewnianiu zgodności ze wspólnym celem stabilizacji UGW<sup>(82)</sup>. Lepsze zaangażowanie partnerów społecznych może przyczynić się do usprawnienia zarządzania UGW. Ich stanowisko odnośnie do sposobu zorganizowania rynku pracy i polityki społecznej należy także uznać za część debaty na temat przyszłości UGW<sup>(83)</sup>. Wzmocniony i zorganizowany dialog ze społeczeństwem obywatelskim również przyczyniłby się do poprawy demokratycznej odporności i zarządzania.

6.4.5. Komitet jest zdania, że przeciwdziałanie utrzymującym się zaburzeniom równowagi, jak również budowanie zaufania i pewności w Europie wymagają skuteczniejszego i bardziej demokratycznego zarządzania gospodarczego, zwłaszcza w strefie euro<sup>(84)</sup>.

#### 6.5. Egzekwowanie i potwierdzenie wagi obecnego dorobku socjalnego

6.5.1. Europejski filar praw socjalnych powinien dążyć do wniesienia wkładu w skuteczne egzekwowanie istniejącego prawnego dorobku socjalnego opartego na prawie pierwotnym i wtórnym UE w odniesieniu do zatrudnienia i praw społecznych, w tym zwłaszcza ochrony socjalnej i skutecznego nadzoru ze strony m.in. inspekcji pracy, a także prawa do skutecznego środka odwoławczego i rzetelnego procesu sądowego. Konieczne jest pełne przestrzeganie międzynarodowych, prawnie wiążących, ratyfikowanych przez państwa członkowskie praw przysługujących obywatelom Unii.

6.5.2. EKES uważa, że filar ten przewiduje możliwość potwierdzenia wagi istniejącego dorobku socjalnego. Ponadto proces rozwijania filaru pozwala również ocenić, co działa, a co nie, czego brakuje, a co należy ulepszyć w podejściu UE i państw członkowskich, tak aby wspierać odnowioną konwergencję społeczną i gospodarczą, zrównoważony wzrost i tworzenie miejsc pracy w UE.

<sup>(80)</sup> Zob. przypis 59.

<sup>(81)</sup> Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8 i Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33.

<sup>(82)</sup> Zob. przypis 59.

<sup>(83)</sup> Zob. np. In-depth employment analysis.

<sup>(84)</sup> Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

## 6.6. Środki na rzecz stabilizacji społecznej w Europie

6.6.1. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne mają do odegrania zasadniczą rolę w tworzeniu miejsc pracy i wzroście oraz w propagowaniu spójności społecznej i terytorialnej. EKES uważa za konieczne bardziej efektywne i racjonalne wykorzystanie tych funduszy oraz sądzi, że należy dać pierwszeństwo długoterminowym inwestycjom UE w wysokiej jakości infrastrukturę społeczną i usługi społeczne, w tym za pośrednictwem Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także powiązać te inwestycje z wdrażaniem filaru.

6.6.2. W granicach paktu stabilności i wzrostu, EKES przedstawił różne opcje i propozycje. Jedną z nich jest np. „złota” lub nawet „srebrna” reguła<sup>(85)</sup> dotycząca realizowanych przez państwa członkowskie inwestycji publicznych, w tym także w sektorze społecznym, które byłyby wliczane do inwestycji publicznych UE za pośrednictwem systemu uzgodnionych wspólnie parametrów, co w połączeniu z właściwymi reformami strukturalnymi przyczyniłoby się do wzrostu inwestycji prywatnych<sup>(86)</sup>.

6.6.3. W kontekście przyszłych budżetów i przeglądów wieloletnich ram finansowych EKES uważa za niezbędne wykorzystanie, jak to już wskazała Komisja, 25 % europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a mianowicie Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, na promowanie inwestycji społecznych w usługi społeczne, zdrowotne, edukacyjne i mieszkaniowe i politykę w tych dziedzinach. Co więcej, na poziomie UE część zasobów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego powinna zostać przeznaczona na finansowanie mające służyć wzmocnieniu zdolności partnerów społecznych. Komisja Europejska powinna doradzać państwom członkowskim, jak praktycznie promować inwestycje społeczne oraz jak monitorować jakość i skuteczność projektów.

6.6.4. W 2014 r. EKES nawiązał do mechanizmu redystrybucji, który byłby stosowany w wypadku wstrząsów asymetrycznych<sup>(87)</sup>, i zwrócił uwagę, że Unia, a zwłaszcza strefa euro, nie może ignorować konsekwencji społecznych obecnej polityki gospodarczej, zrzucając na państwa członkowskie ciężar porażenia sobie z nimi. Podkreślił potrzebę postrzegania środków na kształcenie i szkolenie jako inwestycji w przyszłość<sup>(88)</sup>. Uczestnicy niektórych debat krajowych zastanawiali się nad potrzebą i ewentualną wykonalnością funduszu dostosowawczego lub unijnego ubezpieczenia od utraty pracy<sup>(89)</sup>. Debaty te pokazały, że stanowiska w tym zakresie znacznie się różnią i że należy kontynuować także te dyskusje<sup>(90)</sup>.

## 6.7. Związek pomiędzy strategiami globalnymi i unijnymi

6.7.1. Rozważania na temat filaru powinny również w razie potrzeby uwzględniać wymiar globalny. Kluczowe znaczenie przypada ostatnim dyskusjom w MOP, Radzie Europy, OECD i MFW, zwłaszcza odnośnie do dowodów wskazujących, że nierówności wpływają na trwałość wzrostu, a redystrybucja nie szkodzi wzrostowi gospodarczemu. W prowadzonych rozważaniach należy również odnotować, że zrównoważony charakter europejskiego modelu społecznego zależy od poprawy globalnej konkurencyjności Europy.

6.7.2. W 2015 r. został uzgodniony przez wszystkie państwa członkowskie ONZ program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030. Tak więc realizacja tych celów jest obowiązkiem państw członkowskich UE. Zdaniem EKES-u filar mógłby wnieść istotny wkład w program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, zwłaszcza w odniesieniu do celu 1 (zlikwidowanie ubóstwa), 3 (dobre zdrowie i dobrostan), 5 (równość płci) i 8 (godna praca i wzrost gospodarczy).

## 6.8. Jasna ogólna strategia na rzecz lepszej przyszłości w Europie

6.8.1. EKES wzywa Komisję do przedstawienia jasnej i spójnej strategii dotyczącej filaru. Zgadza się ze stanowiskiem Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC), które stwierdziły, że „europejski filar praw socjalnych powinien stanowić kontynuację i usprawnienie istniejących instrumentów, w tym europejskiej strategii zatrudnienia i otwartej metody koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego (społecznej OMK), i na tej podstawie służyć za kompas w procesie wspierania trwałej pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej, jeśli chodzi o wyniki w dziedzinie zatrudnienia i społeczne, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji krajowych”<sup>(91)</sup>.

<sup>(85)</sup> Zob. przypis 73.

<sup>(86)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, w sprawie większej elastyczności paktu stabilności i wzrostu w zakresie niektórych „inwestycji publicznych”.

<sup>(87)</sup> Zob. przypis 86.

<sup>(88)</sup> Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 58, Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1.

<sup>(89)</sup> Debaty krajowe np. w Finlandii i Francji.

<sup>(90)</sup> Zob. przypis 59.

<sup>(91)</sup> Wspólna opinia EMCO i SPC 12605/16 w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, zatwierdzona przez Radę EPSCO 13 października 2016 r.

Częścią tego procesu może być opracowanie nowych odpowiednich poziomów referencyjnych dotyczących ograniczonej liczby najważniejszych wyzwań społecznych i wyzwań na rynku pracy w celu oszacowania postępów. Ustanowienie takich ram współpracy pomogłoby państwom członkowskim osiągnąć pozytywne wyniki dzięki reformom <sup>(92)</sup> i przyczyniło się do zwiększenia spójności społecznej.

6.8.2. Pomimo wyraźnych zagrożeń EKES nadal uważa, że UE jest w stanie stworzyć lepszą, bardziej demokratyczną i społeczną Unię. EKES zrobi co w jego mocy, by wesprzeć debaty w państwach członkowskich, a na szczęblu UE zaangażować obywateli na rzecz lepszej przyszłości Europy. Sprawiedliwa globalizacja, która stwarza dobre warunki życia, wystarczające możliwości zatrudnienia i sprawiedliwe warunki pracy dla wszystkich, jest możliwa jedynie wtedy, jeśli UE utrzyma jedność i zdolność do działania. Aby zachować swój model społeczny, Europa musi być w stanie przystosować się do zmieniających się realiów, aby zapewnić każdemu optymalne szanse. To nasza alternatywa wobec protekcjonizmu, nacjonalizmu i populizmu.

Bruksela, dnia 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(92)</sup> Debaty krajowe, np. w Rumunii.

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

522. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 25 I 26 STYCZNIA 2017 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym”**

[COM(2016) 593 final – 2016/0280 (COD)],

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wykonywania praw autorskich i praw pokrewnych mające zastosowanie do niektórych transmisji *online* prowadzonych przez organizacje radiowe i telewizyjne oraz do retransmisji programów telewizyjnych i radiowych”**

[COM(2016) 594 final – 2016/0284 (COD)]

oraz

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym”**

[COM(2016) 596 final – 2016/0278 (COD)]

(2017/C 125/03)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 6.10.2016 Rada, 26.10.2016 oraz 24.10.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	13.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	144/0/2

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet środków mający na celu dostosowanie praw autorskich do wymagań związanych z gospodarką cyfrową.

1.2. W UE brak zintegrowanego systemu praw autorskich. Opracowanie takiego systemu wymaga przede wszystkim zlikwidowania rozdrobnienia, a jednocześnie większej ochrony twórców, również w obliczu potęg technologicznych, które zdominowały rynek.

1.3. Dziedzina prawa autorskiego jest bardzo złożona ze względu na dużą liczbę zainteresowanych stron, których interesy są odmienne, ale które nawzajem się potrzebują. Przepisy powinny ustalić równowagę w prawach wszystkich tych stron, nie dopuszczając jednocześnie do biurokracji i zbędnych wymogów.

1.4. W obliczu „stopniowego” podejścia Komisji EKES proponuje dokonanie przeglądu i konsolidacji obowiązujących przepisów, w tym wprowadzenie zmian do innych dyrektyw, zastanowienie się nad zasadnością proponowania środków dotyczących przypadków wyszukiwarek internetowych i bezpłatnego przesyłania treści za pośrednictwem sieci Wi-Fi oraz uregulowanie niektórych zagadnień w drodze rozporządzenia.

1.5. Komitet przypomina o potrzebie szybkiej ratyfikacji przez UE Traktatu z Marrakeszu dotyczącego praw autorskich w przypadku osób niewidomych, a także o jej znaczeniu.

1.6. **Transmisje online prowadzone przez organizacje radiowe i telewizyjne oraz cyfrowe retransmisje programów telewizyjnych i radiowych:** EKES uważa, że wniosek Komisji jest stosowny i będzie sprzyjać dystrybucji europejskich produkcji filmowych. Zasada „kraju pochodzenia” nie jest sprzeczna z zasadą terytorialności prawa autorskiego i ze swobodą zawierania umów.

1.7. **Dostosowanie wyjątków do otoczenia cyfrowego i środowiska transgranicznego:** choć we wnioskach Komisji prawidłowo określa się problemy, EKES sugeruje wprowadzenie do wniosków szeregu zmian, z myślą o lepszym dostosowaniu praw autorskich do obecnych wymagań; chodzi o następujące zmiany:

- uwzględnienie zasady nieważności z mocy prawa wszelkich porozumień sprzecznych z wyjątkami i ograniczeniami praw autorskich <sup>(1)</sup>,
- eksploracja tekstów i danych:
  - z myślą o wsparciu innowacyjnych przedsiębiorstw zakres stosowania (art. 2 wniosku) powinien obejmować naukowców i przedsiębiorstwa działające w celach zarobkowych,
  - w tekście należy uwzględnić zasadę, że same fakty i dane nie powinny być przedmiotem prawa autorskiego (wspomnianą w motywie 8),
- **kopie utworów lub innych przedmiotów w celu zachowania dziedzictwa kulturowego** <sup>(2)</sup>: wyjaśnienie i poszerzenie wyjątku z myślą o udostępnieniu *online* i w celach nienastawionych na zysk utworów niedostępnych w kanałach dystrybucji lub niedostępnych aktywnie przez podmioty prawa autorskiego,
- zastąpienie wymogu użycia *odpowiednio wyposażonych terminali w pomieszczeniach wymienionych instytucji* <sup>(3)</sup>, przekształcając go w neutralny pod względem technologicznym dostęp do dzieł i innych przedmiotów,
- wprowadzenie nowego wyjątku dotyczącego **niekomercyjnego transgranicznego dostarczania dokumentów** przez europejskie biblioteki i archiwa,
- modyfikacja wyjątku dotyczącego **badźń naukowych o celu niekomercyjnym** w dyrektywie InfoSoc, ponieważ jego wdrożenie w pewnych przypadkach jest szczególnie trudne <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zgodnie z zapisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE (Dz.U. L 111 z 5.5.2009, s. 16, art. 5) oraz dyrektywy 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 77 z 27.3.1996, s. 20, art. 15).

<sup>(2)</sup> Art. 5 wniosku Komisji COM(2016) 593 final.

<sup>(3)</sup> Art. 5 ust. 3. lit. n) dyrektywy InfoSoc (Dz.U. L 167 z 22.6.2001, s. 10).

<sup>(4)</sup> <http://libereurope.eu/blog/2016/10/14/basic-guide-eu-copyright-limitations-exceptions-libraries-educational-research-establishments/>.

1.8. Wyrok, w którym Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdza, że pod pewnymi warunkami **użyczenie książek cyfrowych** można porównać do używania tradycyjnych książek<sup>(5)</sup>, stanowi odpowiedź na wielokrotnie zgłaszany postulat użytkowników bibliotek i placówek edukacyjnych.

1.9. Należy pozytywnie ocenić propozycję w sprawie cyfryzacji, dystrybucji i transgranicznego korzystania z **utworów niedostępnych w obrocie handlowym** (tytuł III, rozdział 1).

1.10. Stosowne jest również zharmonizowanie za pomocą europejskich przepisów wyjątku określanego jako „**wolność panoramy**”.

1.11. EKES popiera wyłączne prawo pokrewne wydawców prasowych do dopuszczenia lub zabronienia cyfrowego korzystania z ich publikacji prasowych przez okres 20 lat.

1.12. EKES zgadza się ze zobowiązaniem dostawców usług społeczeństwa informacyjnego, którzy przechowują i udostępniają publicznie dużą liczbę utworów lub innych przedmiotów objętych ochroną praw autorskich i zamieszczanych przez użytkowników, do przyjmowania odpowiednich i proporcjonalnych środków w celu zagwarantowania funkcjonowania umów z podmiotami prawa autorskiego czy też zapobiegania dostępności takich utworów lub innych przedmiotów (**luka wartości**).

1.13. EKES jest zdania, że wniosek Komisji oznacza krok naprzód z punktu widzenia **ochrony praw autorskich**; autorzy powinni mieć prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia za swoje wysiłki twórcze, do udziału w sukcesie handlowym utworów, a także do utrzymania wysokiego poziomu ochrony i finansowania utworów.

1.14. Trzeba zauważyć, że instytucje społeczeństwa obywatelskiego muszą przyczynić się do zwiększenia świadomości użytkowników na temat przestrzegania przepisów dotyczących praw autorskich. EKES popiera wysiłki Komisji na rzecz zwalczania piractwa i wszelkich form nielegalnego korzystania z treści chronionych prawem.

## 2. Wnioski Komisji

2.1. Rozwój technologii cyfrowych zmienił sposób, w jaki tworzy się, produkuje, dystrybuje i eksploatuje utwory i inne przedmioty objęte ochroną. Pojawiły się zarówno nowe sposoby korzystania, jak i nowe podmioty i nowe modele biznesowe. W otoczeniu cyfrowym coraz częściej mamy do czynienia z korzystaniem transgranicznym, a konsumenci mają nowe możliwości dostępu do treści chronionych prawem autorskim.

2.2. Mimo że cele i zasady określone w ramowych unijnych przepisach dotyczących prawa autorskiego są nadal aktualne, istnieje potrzeba dostosowania ich do nowych realiów. Interwencja na szczeblu UE jest także konieczna, aby uniknąć rozdrobnienia rynku wewnętrznego.

2.3. W tym kontekście w przyjętej w maju 2015 r. strategii jednolitego rynku cyfrowego<sup>(6)</sup> stwierdzono, że istnieje potrzeba „zmniejszenia różnic między krajowymi systemami prawa autorskiego oraz umożliwienia użytkownikom w całej UE szerszego dostępu do utworów”. W komunikacie podkreślono znaczenie ulepszenia transgranicznego dostępu do usług dotyczących treści chronionych prawem autorskim i wyjaśniono rolę usług *online* w rozpowszechnianiu utworów oraz innych przedmiotów objętych ochroną.

2.4. W grudniu 2015 r. Komisja opublikowała komunikat<sup>(7)</sup> nakreślający konkretne działania i długofalową wizję, odzwierciedlając potrzebę dalszego rozwoju jednolitego rynku w tym obszarze, aktualizacji przepisów zgodnie z rzeczywistością cyfrową, utrzymania konkurencyjności europejskiej branży twórczej oraz zachowania właściwej równowagi między prawem autorskim a innymi celami polityki publicznej.

2.5. W związku z niedawnym wnioskiem w sprawie transgranicznego przenoszenia usług<sup>(8)</sup> Komisja teraz proponuje szereg środków legislacyjnych w celu:

- (i) zapewnienia szerszego dostępu *online* do treści w UE oraz dotarcia do nowych odbiorców;

<sup>(5)</sup> Sprawa C-174/15 Vereniging Openbare Bibliotheken/Stichting Leenrecht (Dz.U. C 14 z 16.1.2017, s. 6).

<sup>(6)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 626 final.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 627 final.

(ii) dostosowania niektórych wyjątków do cyfrowego i transgranicznego otoczenia;

(iii) wspierania dobrze funkcjonującego i sprawiedliwego rynku praw autorskich.

2.6. Po pierwsze, wniosek dotyczący rozporządzenia<sup>(9)</sup> ma na celu stworzenie korzystnych warunków dla nowych internetowych i cyfrowych sposobów dystrybucji programów telewizyjnych i radiowych na wzór warunków mających zastosowanie do tradycyjnej transmisji satelitarnej i kablowej. Nowe przepisy, inspirowane przepisami dyrektywy w sprawie przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową<sup>(10)</sup>, ułatwią i przyspieszą wyjaśnienie praw niezbędnych dla niektórych usług *online* świadczonych przez nadawców oraz dla niektórych usług retransmisji. Przepisy te mają również ułatwić rozwój rynku i szersze rozpowszechnianie europejskiej produkcji radiowej i telewizyjnej. To z kolei umożliwi konsumentom szerszy wybór i większą różnorodność kulturową.

2.7. Jednocześnie wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym<sup>(11)</sup> wprowadza nowy mechanizm negocjacji, który ułatwi zawieranie umów licencyjnych w celu udostępnienia utworów audiowizualnych na platformach wideo na żądanie (VOD). Jest to część szerszych działań politycznych zmierzających do uwzględnienia wielorakich czynników, które leżą u podstaw ograniczonej dostępności europejskich utworów audiowizualnych, w szczególności filmów, w całej UE.

2.7.1. Wydawanie licencji i związane z tym trudności prawne i umowne dotyczące wykorzystania europejskich utworów audiowizualnych na platformach VOD zostaną również poruszone w ramach zorganizowanego dialogu z zainteresowanymi stronami mającego na celu usprawnienie praktyk licencyjnych oraz ułatwienie porozumień sektorowych z myślą o bardziej zrównoważonym wykorzystaniu i większej dostępności utworów europejskich. Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące wyników dialogu do końca 2018 r.

2.7.2. Wniosek dotyczący dyrektywy wprowadza także rozwiązania ułatwiające udzielanie licencji na prawa przez instytucje dziedzictwa kulturowego w celu digitalizacji i upowszechniania utworów niedostępnych w obrocie handlowym, lecz posiadających dużą wartość kulturową. Dostęp do utworów w miejscach niekomercyjnych, np. placówkach edukacyjnych, bibliotekach publicznych, miejscach niekinowych, ma również duże znaczenie dla pielęgnowania różnorodności kulturowej, edukacji i uczestnictwa w życiu społecznym. Ponadto Komisja bada wraz z EFAD i przemysłem audiowizualnym możliwość stworzenia i sfinansowania w 2017 r. katalogu europejskich filmów w celach edukacyjnych.

2.8. Równoległe przyjęto dwa wnioski ustawodawcze<sup>(12)</sup> w celu wdrożenia w prawie UE Traktatu z Marrakeszu, który zobowiązuje strony do wprowadzenia wyjątków na rzecz wspierania dostępu osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem do książek i innych materiałów w dostępnych dla nich formatach. Wniosek dotyczący dyrektywy wprowadza obowiązkowy wyjątek oraz zapewnia jego funkcjonowanie w celu tworzenia i wymiany kopii w dostępnym formacie na jednolitym rynku. Wniosek dotyczący rozporządzenia pozwoli na transgraniczną wymianę takich kopii między UE a państwami trzecimi będącymi stronami Traktatu.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet środków mający na celu dostosowanie praw autorskich do wymogów gospodarki cyfrowej.

3.2. Sztuka europejska jest w czołówce światowej, jednak produkcja kinowa, branża wydawnicza oraz sektor muzyczny i artystyczny muszą stawić czoła rozdrobnieniu rynku, wielkiemu bogactwu wynikającemu z różnorodności kulturowej i językowej, transformacji cyfrowej i trudnościom finansowym.

3.3. Uproszczenie systemu zezwoleń powinno przyczynić się do zmniejszenia rozdrobnienia, ułatwić transgraniczny dostęp do treści *online* oraz stworzyć większą równowagę w zakresie ochrony autorów, zwłaszcza wobec korporacyjnych gigantów kontrolujących rynki cyfrowe.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 594 final.

<sup>(10)</sup> Dyrektywa Rady 93/83/EWG (Dz.U. L 248 z 6.10.1993, s. 15).

<sup>(11)</sup> COM(2016) 593 final.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 596 final, COM(2016) 595 final.



3.4. Dziedzina prawa autorskiego jest bardzo złożona ze względu na dużą liczbę zainteresowanych stron, których interesy są odmienne, ale które potrzebują się wzajemnie. Przepisy powinny ustalić równowagę w prawach wszystkich tych stron.

3.5. Komisja przyjmuje „stopniowe” podejście<sup>(13)</sup> i nie proponuje całościowego przeglądu, lecz jedynie dodanie znaczących elementów do już obowiązujących przepisów. EKES sugeruje, by rozważyć:

- przegląd i konsolidację obowiązujących przepisów, w tym zmiany w innych dyrektywach, takich jak wspomniana już zmiana dotycząca czasu ochrony praw autorskich<sup>(14)</sup> i dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych<sup>(15)</sup>,
- przyjęcie rozporządzenia, jako odpowiedniego instrumentu na rzecz budowania jednolitego rynku cyfrowego<sup>(16)</sup>,
- potrzebę lub słuszość uwzględnienia przypadków wyszukiwarek internetowych i bezpłatnego przesyłania treści za pośrednictwem sieci Wi-Fi<sup>(17)</sup>.

#### 4. Działania mające na celu zapewnienie szerszego dostępu do treści w całej UE

##### 4.1. *Transmisje online prowadzone przez organizacje radiowe i telewizyjne oraz cyfrowe retransmisje programów telewizyjnych i radiowych*<sup>(18)</sup>

4.1.1. Sektor programów i transmisji radiowych i telewizyjnych w UE obejmuje prawie 12 tys. przedsiębiorstw i zatrudnia 255 tys. osób, a jego obroty wynoszą 66,5 mld euro<sup>(19)</sup>. Reformę uzasadnia fakt, że istniejące mechanizmy ułatwiający weryfikację praw autorskich i pokrewnych nie obejmują transmisji *online* czy też pewnych retransmisji cyfrowych.

4.1.2. EKES popiera włączenie zasady „kraju pochodzenia”, która jest już zapisana w dziedzinie przekazu satelitarnego<sup>(20)</sup> i która nie jest sprzeczna z zasadą terytorialności prawa i swobodą zawierania umów.

4.1.3. EKES uważa, że neutralna pod względem technologicznym zmiana przepisów dotyczących retransmisji cyfrowej powinna uprościć proces nabywania praw przez nowych dostawców i tym samym poprawić dostęp do treści ważnych z punktu widzenia konsumentów.

4.1.4. W reformie słusznie przewiduje się również, że w przypadku wystąpienia trudności związanych z przyznawaniem licencji państwa członkowskie będą czuwać nad tym, by „bezsronny organ” ułatwiał umowy dotyczące dostępu do utworów audiowizualnych i ich dostępności na **platformach wideo na żądanie**.

#### 5. Dostosowanie wyjątków do otoczenia cyfrowego i środowiska transgranicznego<sup>(21)</sup>

5.1. Biblioteki, muzea i archiwa w Europie stanowią dla obywateli europejskich przestrzeń kultury i mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia przekazywania wiedzy oraz dla kształcenia i badań. Jednocześnie wnoszą one istotny wkład finansowy z tytułu praw autorskich<sup>(22)</sup>.

<sup>(13)</sup> Komunikat COM(2016) 592 final.

<sup>(14)</sup> Dyrektywa 2006/116/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (wersja skonsolidowana) (Dz.U. L 372 z 27.12.2006, s. 12).

<sup>(15)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE (Dz.U. L 299 z 27.10.2012, s. 5).

<sup>(16)</sup> Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 51).

<sup>(17)</sup> Zob. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-484/14 Tobias Mc Fadden/Sony Music Entertainment Germany GmbH (Dz.U. C 419 z 14.11.2016, s. 4).

<sup>(18)</sup> Zob. przypis 9.

<sup>(19)</sup> Eurostat: Programming and broadcasting statistics (2015 r.).

<sup>(20)</sup> Zob. przypis 10.

<sup>(21)</sup> Zob. przypis 11.

<sup>(22)</sup> Rocznie dokonują one zakupów o wartości 4,8 mld euro (sprawozdanie ze sprzedaży „Library Market Size, Share, Performance and Trends”).

5.2. Ze względu na brak harmonizacji przepisów, złożone prawodawstwo, bariery geograficzne i różnorodność językową, europejscy naukowcy znajdują się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z wiodącymi krajami, takimi jak Stany Zjednoczone. Dlatego reforma musi dążyć do trzech celów: do poszerzenia przepisów i ich dostosowania do nowej sytuacji technologicznej, do ich zharmonizowanego i obowiązkowego wprowadzenia oraz do pewności prawa w dziedzinie uregulowania wyjątków i ograniczeń<sup>(23)</sup>.

5.3. W deklaracji z Hagi (2014 r.) podkreśla się duży potencjał eksploracji tekstów i danych z punktu widzenia innowacji i badań naukowych. To kluczowe narzędzie naukowców, MŚP i dużych firm technologicznych jest w UE jest wykorzystywane w niewielkim stopniu z powodu ograniczeń prawnych, technologicznych i umownych.

5.4. Komisja proponuje ustanowienie obowiązkowych wyjątków w różnych przypadkach:

- **eksploracja tekstów i danych dla celów badań naukowych** w przypadku reprodukcji i eksploracji danych przez niekomercyjne organizacje badawcze,
- cyfrowe korzystanie z utworów i innych przedmiotów objętych ochroną wyłącznie w celu zilustrowania **nauczania**, w zakresie uzasadnionym przez niekomercyjny cel, który ma zostać osiągnięty,
- **kopie utworów służące zachowaniu dziedzictwa kulturowego**.

5.5. Choć EKES uważa, że we wnioskach Komisji prawidłowo określono problemy, proponuje zmiany mające na celu lepsze dostosowanie prawodawstwa do aktualnych potrzeb (zob. wnioski). Ważne jest m.in., by wyjątków w prawie autorskim nie unieważniały ustalenia umowne ani narzędzia technologiczne. Z drugiej zaś strony, należy dokonać przeglądu wyjątków w prawie autorskim dotyczących **niekomercyjnych badań naukowych** (art. 5 ust. 3 lit. a), jako że ich wdrożenie jest bardzo trudne<sup>(24)</sup>.

5.6. Ponadto EKES wzywa do harmonizacji wyjątku „**wolności panoramy**”, zgodnie z którym indywidualne osoby mogą rejestrować obrazy budynków i rzeźb znajdujących się w miejscach publicznych i dzielić się nimi w internecie. Chociaż Komisja potwierdza słuszność tego wyjątku, postanowiła utrzymać dobrowolność jego ewentualnego wdrażania w państwach członkowskich.

#### 5.7. **Prawo autorskie i prawa pokrewne z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami**

5.7.1. Komitet przypomina o znaczeniu i konieczności szybkiej ratyfikacji Traktatu z Marrakeszu w sprawie ułatwienia dostępu do opublikowanych utworów drukowanych osobom niewidomym i słabowidzącym oraz osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem, który to traktat wszedł w życie 30 września 2016 r. Traktat umożliwi wielu obywatelom europejskim, którzy są niewidomi lub słabowidzący, dostęp do większej liczby utworów, a tym samym otworzy im drogę do kultury, kształcenia, zatrudnienia i rzeczywistej integracji społecznej.

5.7.2. Wnioski dotyczące rozporządzenia<sup>(25)</sup> i dyrektywy<sup>(26)</sup> umożliwią Unii realizację zobowiązań międzynarodowych podjętych na mocy Traktatu z Marrakeszu. Traktat wpisuje się ponadto w zobowiązania Unii wynikające z Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

5.8. **Udzielanie licencji i większy dostęp do treści:** słusznie zezwala się na digitalizację i rozpowszechnianie **utworów niedostępnych w obrocie handlowym** publikowanych po raz pierwszy w UE (art. 7); zezwolenie przyznane w jednym państwie członkowskim będzie obowiązywało w całej UE (art. 8).

#### 5.9. **Nowe prawo pokrewne dotyczące wydawców prasowych**

5.9.1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 4 wniosku dotyczącego dyrektywy<sup>(27)</sup> państwa członkowskie zapewniają wydawcom publikacji prasowych wyłączne prawo – na okres 20 lat – dopuszczenia lub zabronienia cyfrowego korzystania z ich publikacji prasowych.

<sup>(23)</sup> Zob. *Towards a modern, more European Copyright Framework*. EBLIDA (European Bureau of Library, Information and Documentation Associations); Europeana; Association of European Research Libraries (LIBER); Public Libraries 2020; International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA).

<sup>(24)</sup> Zob. przypis 4.

<sup>(25)</sup> COM(2016) 595 final.

<sup>(26)</sup> COM(2016) 596 final.

<sup>(27)</sup> Zob. przypis 11.

5.9.2. EKES wspiera ten środek w celu zapewnienia sprawiedliwego i równomiernego rozpowszechniania wartości między wydawcami prasowymi, którzy wytworzyli wartość, a platformami internetowymi, które z niej korzystają.

5.9.3. EKES przypomina, że podczas gdy wielu wydawców prasowych, istotnych z punktu widzenia demokracji, boryka się z kryzysem finansowym, który przekłada się na zamykanie publikacji i masową utratę miejsc pracy, to podmioty korzystające z ich informacji odnotowują coraz większe dochody<sup>(28)</sup>.

#### 5.10. Wykorzystanie chronionych treści online

5.10.1. Dostawcy usług społeczeństwa informacyjnego, którzy przechowują dużą liczbę utworów bądź innych przedmiotów objętych ochroną zamieszczanych przez swoich użytkowników lub zapewniają do nich dostęp publiczny, przyjmą we współpracy z podmiotami praw środki w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania umów zawartych z podmiotami prawa autorskiego na wykorzystanie ich utworów lub innych przedmiotów zidentyfikowanych przez podmioty praw w toku współpracy z dostawcami usług. Z jednej strony wspomina się o takich środkach jak „skuteczne technologie rozpoznawania treści”, a z drugiej o przekazywaniu przez tych dostawców adekwatnych informacji podmiotom praw i ustanawianiu mechanizmów składania skarg i dochodzenia roszczeń. Państwa członkowskie będą ułatwiać współpracę między dostawcami usług<sup>(29)</sup>.

5.10.2. Środek ten, który EKES uważa za stosowny, ma zaradzić istniejącej obecnie luce wartości (*value gap*) między podmiotami prawa autorskiego a dostawcami usług społeczeństwa informacyjnego, umożliwiając podmiotom prawa autorskiego podejmowanie lepszych decyzji w sprawie wykorzystania swoich produkcji. Istnieją przykłady usług opartych na reklamach, które nie rekompensują twórcom w wystarczającym stopniu praw autorskich, w przeciwieństwie do usług *online* opłacanych w formie subskrypcji<sup>(30)</sup>.

### 6. Lepiej funkcjonujący rynek praw autorskich

6.1. EKES zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że naruszanie praw autorskich na skalę handlową, oparte na niewłaściwej działalności rynkowej oraz wykorzystywaniu inwestycji innych, stanowi obecnie poważne zagrożenie dla europejskich twórców. Bez skutecznego i wyważonego systemu gwarantującego przestrzeganie praw, prawa autorskie i inne prawa własności intelektualnej pozostaną bez ochrony, co sparaliżuje kreatywność i innowacje<sup>(31)</sup>.

6.2. Autorzy powinni mieć prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia za swoje wysiłki twórcze, do udziału w sukcesie handlowym utworów oraz do utrzymania wysokiego poziomu ochrony i finansowania utworów<sup>(32)</sup>.

6.3. We wniosku, który EKES uważa za stosowny, wprowadza się środki mające na celu wzmocnienie zdolności negocjacyjnych autorów. Państwa członkowskie powinny zagwarantować obowiązek przejrzystości oraz mechanizmy dostosowania umów i pozasądowych metod rozstrzygania sporów; reforma wzmacnia tymczasem siłę przetargową autorów i artystów<sup>(33)</sup>.

6.4. Trzeba wskazać na konieczność wnoszenia przez publiczne i prywatne organizacje społeczeństwa obywatelskiego wkładu we właściwych dziedzinach w zwiększanie wśród użytkowników świadomości faktu, że twórcom należy się wynagrodzenie za pracę w ramach przewidzianych przez prawo.

Bruksela, 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(28)</sup> Platformy internetowe miały w 2015 r. przychody wartości 153,65 mld USD; szacuje się, że w 2020 r. sięgną one 260,36 mld USD. Zob. <https://www.statista.com/statistics/237800/global-internet-advertising-revenue/>.

<sup>(29)</sup> Zob. art. 13.

<sup>(30)</sup> Według Jana Hückmanna i Dory Grunwald, YouTube z miliardem użytkowników zapłacił w 2015 r. 630 mln USD z tytułu praw autorskich; Spotify, z którego korzysta nieco ponad 10 mln osób, zapłacił 2 mld USD. Zob. argumentację Google opowiadającego się przeciwko temu środkowi: <https://europe.googleblog.com/2016/09/european-copyright-theres-better-way.html>.

<sup>(31)</sup> Zob. przypis 13.

<sup>(32)</sup> Zob. przypis 16.

<sup>(33)</sup> Kwestie rozważane obecnie w dyrektywie 2014/26/UE (Dz.U. L 84 z 20.3.2014, s. 72).

**Wniosek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny system certyfikacji sprzętu do kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie**

[COM(2016) 491 final – 2016/0236 (COD)]

(2017/C 125/04)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 15.9.2016 Rada, 24.10.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	13.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	138/1/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES ponawia swoje poparcie dla planu działania z 2012 r. na rzecz innowacyjnego i konkurencyjnego sektora bezpieczeństwa (zwanego dalej „planem działania”) <sup>(1)</sup>.

1.2 EKES zwraca także uwagę na Europejską agendę bezpieczeństwa (zwaną dalej „agendą bezpieczeństwa”) <sup>(2)</sup> i ponownie wyraża swoje poparcie dla planu działania przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem, jak również dla wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

1.3 Z zastrzeżeniem poniżej przedstawionych uwag EKES obecnie z zadowoleniem przyjmuje również cel wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego unijny system certyfikacji sprzętu do kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie <sup>(5)</sup> (zwany dalej „wnioskiem”) jako pierwszy krok we wdrażaniu planu działania. Wyraża uznanie dla zamierzenia wniosku, jakim jest wprowadzenie systemu homologacji typu sprzętu do kontroli z certyfikacją w jednym miejscu obsługi z myślą o uproszczeniu wprowadzania produktów do obrotu, ograniczeniu kosztów, zwiększeniu wielkości rynku oraz poprawieniu konkurencyjności europejskiego sektora produktów bezpieczeństwa.

1.4 EKES ubolewa jednak nad tym, że wniosek nie skutkuje wprowadzeniem jednego unijnego organu udzielającego homologacji ze zintegrowanymi służbami technicznymi, gdyż pozwoliłoby to na optymalną efektywność działania i ograniczenie kosztów. EKES ma poważne wątpliwości co do zasobooszczędności w wypadku proponowanego wariantu polegającego na rozdzieleniu służb technicznych i organów udzielających homologacji.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 417 final (Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 37).

<sup>(2)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 624 final, „Wdrażanie Europejskiej agendy bezpieczeństwa: Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem” oraz COM(2015) 625 final, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 51.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 491 final.

1.5 Dalej EKES ubolewa, że we wniosku nie została odzwierciedlona możliwość – przewidziana art. 6 rozporządzenia (WE) nr 300/2008 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego <sup>(6)</sup> – stosowania na szczeblu krajowym bardziej rygorystycznych środków niż podstawowe wymogi określone we wspomnianym rozporządzeniu, do czego EKES odniósł się wyraźnie przychylnie w swojej opinii <sup>(7)</sup>.

1.6 EKES ubolewa nad faktem, że rozważania dotyczące rynku wewnętrznego wydają się nadrzędne w stosunku do kwestii bezpieczeństwa do tego stopnia, że nawet nie umożliwiono wprowadzenia dodatkowych krajowych wymogów w zakresie bezpieczeństwa w celu ochrony żywotnych interesów kraju zgodnie z art. 114 ust. 10 TFUE.

1.7 W tym względzie EKES wyraża również żal, że TFUE nie pozwala na przedsięwzięcie specjalnych działań krajowych w celu ochrony podstawowych interesów narodowych przed aktami terroryzmu, zgodnie z zasadami, które odnoszą się do sprzętu wojskowego na podstawie art. 346 TFUE lub do zamówień publicznych na podstawie art. 15 dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych <sup>(8)</sup>.

1.8 EKES podważa adekwatność przepisu w art. 24 ust. 3 wniosku, stwierdzającego, że Komisja przewodniczy komitetowi koordynującemu służb technicznych, z powodu wysoce technicznego, złożonego charakteru kwestii, które będą rozpatrywane.

1.9 W tym względzie EKES ubolewa również, że raczej nie rozważano żadnych możliwości uwzględnienia we wniosku systemu wymiany informacji i koordynacji między różnymi krajowymi organami udzielającymi homologacji.

1.10 EKES podnosi kwestię, czy stopień, w jakim wniosek upoważnia do stosowania aktów delegowanych w celu modyfikowania przepisów technicznych, nie wykracza poza zakres dopuszczony na podstawie art. 290 ust. 1 TFUE. Dotyczy to w szczególności art. 27 lit. a) wniosku, w którym nie nałożono żadnych ograniczeń na zakres czy charakter nowych wymogów eksploatacyjnych, które mogą zostać ujęte w załączniku I do wniosku za pośrednictwem aktów delegowanych.

1.11 EKES wskazuje, że wprowadzenie prawodawstwa w tej dziedzinie wymaga od Komisji kompetencji technicznych koniecznych do zapewnienia odpowiedniej jakości aktów ustawodawczych.

1.12 EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje propozycję, by UE ubiegała się o pełne członkostwo w Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC). Biorąc jednak pod uwagę to, że obecny statut ECAC jako członków dopuszcza jedynie państwa, że członkami ECAC są nie tylko państwa członkowskie UE oraz że wynik negocjacji w sprawie członkostwa nie jest nigdy oczywisty, bardziej realistyczne może być stwierdzenie, że UE powinna podjąć stosowne kroki z myślą o uzyskaniu członkostwa w ECAC.

1.13 EKES odnotował przepis wniosku przewidujący maksymalny średni termin sześciu miesięcy między złożeniem wniosku o wykonanie badania przez służby techniczne a dostarczeniem wyników badań do odpowiedniego organu nadającego uprawnienia. EKES sugeruje, że lepszym wariantem byłoby przeprowadzenie przez służby techniczne wstępnej oceny wniosku w celu określenia czasu potrzebnego na badania i poinformowanie wnioskodawcy w ustalonym terminie. Jeśli termin badań nie zostanie ostatecznie dotrzymany, należy poinformować wnioskodawcę i podać przyczyny.

1.14 EKES zauważa, że obecnie system ECAC do oceny produktów działa poprawnie, zatem można kwestionować wartość dodaną unijnego systemu homologacji typu pod względem celów operacyjnych. Niniejsze stwierdzenie pozostaje bez uszczerbku dla celów dotyczących rynku wewnętrznego określonych we wniosku.

1.15 Ze względu na wskazane przyczyny EKES wątpi, czy wniosek wnosi wartość dodaną w obecnym brzmieniu, i z tego względu zwraca się do Komisji o ponowne rozważenie jego treści pod kątem uwzględnienia spostrzeżeń ujętych w niniejszej opinii.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 97 z 9.4.2008, s. 72.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 17.

<sup>(8)</sup> Zob. także komunikat wyjaśniający w sprawie zastosowania artykułu 296 Traktatu (aktualnie art. 346 TFUE) w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności (COM(2006) 779 final) (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65).

## 2. Wstęp

2.1 Wniosek stanowi krok naprzód we wdrożeniu planu działania <sup>(9)</sup>. Cele planu działania są następujące:

- przewyciężenie rozdrobnienia rynku poprzez utworzenie ogólnounijnej certyfikacji/międzynarodowych norm, harmonizację unijnych procedur certyfikacji/oceny zgodności oraz lepsze wykorzystanie synergii między technologiami bezpieczeństwa i obrony,
- zmniejszenie luki między badaniami naukowymi a rynkiem,
- lepsza integracja wymiaru społecznego przez wczesną ocenę skutków społecznych, w tym ewentualnego wpływu na prawa podstawowe.

2.2 Ważnym celem planu działania jest wyeliminowanie rozdrobnienia rynku w dziedzinie bezpieczeństwa przez wprowadzenie ogólnounijnych systemów certyfikacji technologii w zakresie bezpieczeństwa, począwszy od urządzeń kontrolnych i systemów alarmowych na lotniskach, dzięki stworzeniu systemu obsługi w jednym miejscu umożliwiającego uzyskanie certyfikatu zapewniającego produktowi objętemu certyfikatem dostęp do całego rynku unijnego. To doprowadzi do uproszczenia procedur, zmniejszenia kosztów certyfikacji, zwiększenia wielkości krajowych rynków, a w konsekwencji do zwiększenia konkurencyjności produktów w porównaniu z produktami amerykańskimi i chińskimi, które mają przewagę pod względem większych ilości sprzedaży na dużych rynkach wewnętrznych.

2.3 W agendzie bezpieczeństwa <sup>(10)</sup> zatwierdzono plan działania w odniesieniu do działań pomocniczych, takich jak szkolenia, finansowanie, badania i innowacje.

2.4 Agenda bezpieczeństwa zawiera szeroki zakres środków obejmujący przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystaniu do celów niezgodnych z prawem, a także dalsze środki mające na celu ochronę obywateli i infrastruktury krytycznej, w tym plan działania przeciwko nielegalnemu handlowi bronią i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu <sup>(11)</sup>.

2.5 Wniosek wprowadza system certyfikacji stworzony na podstawie wspólnych wymogów eksploatacyjnych, wspólnych metod badań oraz akredytacji laboratoriów badawczych (służb technicznych).

2.6 Wymogi eksploatacyjne oznaczają wymogi ustanowione na podstawie rozporządzenia (WE) nr 300/2008 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa <sup>(12)</sup> oraz aktów wykonawczych do tego rozporządzenia (art. 4 i załącznik I do wniosku).

2.7 Metody oceny oznaczają metody opracowane w ramach wspólnego procesu oceny (CEP) zatwierdzonego przez ECAC.

2.8 W każdym państwie członkowskim należy wyznaczyć lub powołać organ udzielający homologacji o uprawnieniach obejmujących wszystkie aspekty homologacji sprzętu (art. 6 wniosku). Żadne państwo członkowskie nie może nakładać dodatkowych wymogów odnoszących się do certyfikowanego sprzętu (art. 4 wniosku).

2.9 Wniosek ustanawia procedury postępowania ze sprzętem, który stwarza zagrożenie na szczeblu krajowym lub nie jest zgodny z wymogami certyfikacji (art. 17–19 wniosku).

## 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES już wcześniej odniósł się przychylnie do planu działania <sup>(13)</sup>, Europejskiej agendy bezpieczeństwa i planu działania przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem, a także wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu <sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> COM(2012) 417 final.

<sup>(10)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(11)</sup> COM(2015) 624 final, „Wdrażanie Europejskiej agendy bezpieczeństwa: Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem” oraz COM(2015) 625 final, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu.

<sup>(12)</sup> Zob. przypis 6.

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(14)</sup> Zob. przypis 4.

3.2 Obecnie EKES przyjmuje z zadowoleniem również zamierzenie ujęte we wniosku związane z wdrożeniem planu działania przez wzmocnienie europejskiego sektora bezpieczeństwa dzięki zwiększeniu krajowego rynku oraz zwiększeniu konkurencyjności tego sektora.

3.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje cele wniosku polegające na zwiększeniu konkurencyjności unijnego sektora bezpieczeństwa oraz uproszczeniu procedur administracyjnych poprzez wprowadzenie jednego punktu obsługi certyfikacji z myślą o ograniczeniu kosztów i stworzeniu większego rynku krajowego. EKES zauważa silny nacisk na rynek wewnętrzny i konkurencyjność, a także fakt, że kwestie bezpieczeństwa rozpatruje się głównie pod kątem koncepcji, że zwiększenie konkurencyjności sektora może zwiększyć możliwości innowacyjności i wprowadzania innowacji produktowych.

3.4 EKES akceptuje podejście przyjęte we wniosku polegające na wprowadzeniu przepisów prawnych w zakresie wymogów eksploatacyjnych oraz wykorzystaniu wspólnych metod badań opracowanych przez ECAC oraz zgadza się, że niejawni charakter dużej części materiału prawnego stwarza konieczność przyjęcia takiego podejścia. EKES jest tym niemniej zdania, że wniosek można poprawić pod wieloma istotnymi względami.

3.5 EKES ubolewa więc, że we wniosku nie uwzględniono ujętej w art. 6 rozporządzenia (WE) nr 300/2008 możliwości zastosowania przez państwo członkowskie bardziej rygorystycznych środków niż wspólne podstawowe normy, o których mowa we wniosku. Ani procedury dotyczące postępowania ze sprzętem stwarzającym zagrożenie na poziomie krajowym, ani unijna procedura ochronna nie nadają się do rozwiązywania tego rodzaju problemu.

3.6 EKES przypomina tutaj, że w swojej opinii na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia (WE) nr 300/2008 <sup>(15)</sup> zaaprobował w szczególności możliwość stosowania przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych środków na podstawie art. 6 tego rozporządzenia.

3.7 EKES jest świadom trudności związanych z dopuszczeniem dodatkowych wymagań krajowych w odniesieniu do produktów objętych kryteriami zharmonizowanymi, niemniej zwraca uwagę na przewidzianą w art. 114 ust. 10 TFUE możliwość dopuszczania wymogów krajowych, w oparciu, na przykład, o potrzebę ochrony krajowych interesów w zakresie bezpieczeństwa, choć tylko przez ograniczony okres.

3.8 EKES zwraca uwagę na fakt, że parlamenty co najmniej dwóch państw członkowskich odniosły się – we wnioskach dotyczących uzasadnionych opinii w sprawie pomocniczości, przy czym jedna z tych opinii została przedłożona – do potrzeby stworzenia możliwości przystosowania wymogów bezpieczeństwa do zróżnicowanego poziomu narażenia na ryzyko w różnych państwach członkowskich <sup>(16)</sup>. Oznacza to, że może być konieczne podwyższenie wymogów bezpieczeństwa – w porównaniu ze standardowymi wymaganiami UE – przez wprowadzenie dodatkowych właściwości sprzętu oraz udoskonalenie jego działania, w tym sprzętu do kontroli na lotniskach.

3.9 EKES jest zdania, że w ramach wdrażania polityki, która ma poprawić ochronę przed aktami terroryzmu, cel ten musi być postrzegany jako niezbędny element każdego proponowanego środka. Agendę polityki sektorowej związaną z tym celem należy traktować jako podporządkowaną celowi przeciwdziałania terroryzmowi.

3.10 Należy zatem jasno sprecyzować zakres odrębnych działań podejmowanych przez państwa członkowskie w zakresie eliminowania zagrożeń terrorystycznych, w tym poprzez wprowadzanie dodatkowych wymagań odnośnie do urzędzeń kontrolnych na lotniskach, wykraczających ponad standardowe wymogi certyfikacji. Artykuł 17 i 18 wniosku nie odnoszą się do tego problemu i nie dają wystarczającej swobody państwom członkowskim w zakresie ochrony własnej przed zagrożeniami terrorystycznymi. EKES jest świadom, że TFUE w obecnym brzmieniu nie zawiera konkretnych postanowień zezwalających na wyłączenie sprzętu wykorzystywanego do ochrony spod reguł rynku wewnętrznego z racji zabezpieczenia żywotnych interesów kraju, gdyż art. 346 TFUE zapewnia taką możliwość tylko w odniesieniu do sprzętu wojskowego, a przepisy dyrektywy 2014/24/UE (art. 15) odnoszą się jedynie do zamówień publicznych <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Zob. przypis 6.

<sup>(16)</sup> Uzasadniona opinia Izby Gmin parlamentu Zjednoczonego Królestwa, 1 listopada 2016 r., przedstawiona w dokumencie Rady 14180/16 i Assemblée nationale française, no 4060 rect. Proposition de Résolution Européenne.

<sup>(17)</sup> Komunikat wyjaśniający w sprawie zastosowania artykułu 296 Traktatu (aktualnie art. 346 TFUE) w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności, s. 6, przypis 10. Dyrektywa 2004/18/WE została zastąpiona dyrektywą 2014/24/UE – COM(2006) 779 final.

3.11 EKES odnotowuje fakt, że wniosek umożliwia przyjęcie przez Komisję aktów delegowanych zmierzających do zmiany załącznika I w celu odzwierciedlenia wprowadzenia nowych wymogów eksploatacyjnych dotyczących sprzętu do kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie [art. 27 lit. a)] oraz zmiany załączników do rozporządzenia pod kątem ich przystosowania do rozwoju wiedzy naukowo-technicznej [art. 27 lit. b)]. Artykuł 290 ust. 1 TFUE ogranicza delegowanie do innych niż istotne elementów danego aktu prawnego, z uwzględnieniem aktualizacji związanych z rozwojem technicznym. Wydaje się, że delegowanie przewidziane art. 27 lit. a) wniosku wykracza poza te granice. Z tego względu EKES kwestionuje zgodność delegowania proponowanego w art. 27 lit. a) wniosku z TFUE.

3.12 W każdym razie wprowadzanie prawodawstwa w tej dziedzinie wymaga od Komisji kompetencji technicznych koniecznych do zapewnienia odpowiedniej jakości aktów ustawodawczych.

3.13 Wniosek przewiduje istnienie organu udzielającego homologacji w każdym państwie członkowskim. EKES kwestionuje zarówno zdolność wszystkich państw członkowskich do utworzenia takiego organu w momencie wejścia w życie wniosku, jak również zasobooszczędność takiego wymogu oraz jego wartość dodaną, mając na uwadze, że obecnie tylko pięć państw członkowskich jest w stanie prowadzić badania sprzętu i wydawać homologacje typu. EKES uważa, że jeden organ UE udzielający homologacji byłby bardziej skutecznym rozwiązaniem, zgodnym z podejściem jednego punktu obsługi.

3.14 W związku z tym EKES kwestionuje także przydatność rozdziału funkcji badawczych i certyfikacyjnych między służby techniczne oraz organy udzielające homologacji, który zakłada, że badania parametrów działania produktu mają przeprowadzać służby techniczne, które zostały certyfikowane w zakresie swojego poziomu kompetencji, a decyzję o wydaniu certyfikatu (homologacji typu) ma natomiast podejmować organ udzielający homologacji, który wyraźnie nie musi spełniać żadnych kryteriów dotyczących kompetencji technicznych, ale będzie polegał całkowicie na ocenach służb technicznych. Jeśli dwupoziomowy system wprowadzono ze względu na fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie dysponują odpowiednimi kompetencjami technicznymi, EKES proponowałby zintegrowanie tych dwóch funkcji w ograniczonej liczbie organów udzielających homologacji lub, najlepiej, jak już sugerowano, utworzenie jednego wspólnego organu udzielającego homologacji dla całej UE.

3.15 EKES zauważa również, że wspólna metoda badań certyfikacyjnych ECAC funkcjonuje prawidłowo. Fakt ten stawia pod znakiem zapytania wartość dodaną systemu, który ma być utworzony na podstawie wniosku, ponieważ ramy ECAC zapewniają swobodny przepływ produktów wśród państw członkowskich ECAC. Niniejsze stwierdzenie pozostaje bez uszczerbku dla celów dotyczących rynku wewnętrznego przedstawionych we wniosku.

3.16 EKES zwraca uwagę na art. 10 wniosku, który przewiduje, że UE stanie się pełnym członkiem organu odpowiedzialnego za opracowanie wspólnych metod badań, tj. ECAC. EKES wskazuje, że członkostwo UE w ECAC wymagałoby uprzedniej zmiany statutu ECAC, gdyż obecnie dopuszcza on jako pełnych członków jedynie państwa. Ponieważ członkostwo jest wynikiem procesu negocjacji, EKES sugerowałby zmianę przepisu tak, aby przewidywał on, że UE powinna zostać upoważniona do rozpoczęcia negocjacji z myślą o uzyskaniu pełnego członkostwa w ECAC.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 We wniosku stwierdza się, że Komisja ustanawia sektorową grupę służb technicznych i jej przewodniczy, by zapewnić współpracę i koordynację między służbami. EKES – mając na uwadze, że ten zespół będzie prawdopodobnie rozpatrywał sprawy o wysokim stopniu złożoności – kwestionuje adekwatność tego rozwiązania.

4.2 EKES jest zaskoczony, że nie dostrzeżono potrzeby zaproponowania wymiany informacji oraz koordynacji między różnymi krajowymi organami udzielającymi homologacji oraz między tymi organami a Komisją, mając na uwadze, że taki system uznano za przydatny dla służb technicznych oraz w innych kontekstach, w których krajowe organy wykonują uprawnienia decyzyjne mające odniesienie do stosowania prawa UE, na przykład w dziedzinie konkurencji.

4.3 We wniosku przewidziano po jednym organie udzielającym homologacji na państwo członkowskie, tymczasem żadne takie wymogi nie mają zastosowania do służb technicznych, które – jak wskazano powyżej – będą odgrywały kluczową rolę w planowanym systemie certyfikacji. To raz jeszcze uzasadnia pogląd, że wymóg istnienia jednego organu udzielającego homologacji w każdym państwie członkowskim ma charakter jedynie symboliczny, jeśli uwzględni się fakt, że certyfikacja homologacji typu oraz świadectwa zgodności wydane na jej podstawie zachowują ważność w całej UE. Procedurą postępowania w przypadku sprzętu stwarzającego zagrożenie na poziomie krajowym (art. 17 wniosku) mógłby się zajmować organ krajowy kompetentny w sprawach bezpieczeństwa.



4.4 We wniosku określono, że służby techniczne zapewniają, by średni czas między złożeniem wniosku o badanie sprzętu a dostarczeniem wyników do organu udzielającego homologacji wynosił maksymalnie sześć miesięcy, z wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności lub ze względu na żądanie producentów. EKES jest zdania, że ustalenie tego rodzaju okresu nie jest pożądane ani realistyczne. Lepszym wariantem może być zobowiązanie służb technicznych do bezzwłocznej oceny czasu potrzebnego do realizacji wniosku i poinformowania wnioskodawcy w ustalonym czasie, na przykład piętnastu dni roboczych. Jeśli ustalony termin nie może zostać ostatecznie dotrzymany, służby techniczne powinny podać przyczynę.

Bruksela, dnia 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014”**

[COM(2016) 468 final – 2016/0225 COD]

(2017/C 125/05)

Sprawozdawca: **Christian MOOS**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 7.9.2016 Parlament Europejski, 12.9.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	10.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	177/8/9

## 1. Wnioski i zalecenia

EKES

1.1. Apeluje o utworzenie prawdziwie wspólnej polityki azylowej zgodnie z wartościami europejskimi. Z zadowoleniem przyjmuje stworzenie unijnych ram przesiedleń.

1.2. Wzywa UE do przyjęcia większej odpowiedzialności za osoby wymagające ochrony międzynarodowej, do poczynienia większych niż dotychczas wysiłków, by je przyjąć, oraz do okazania większej solidarności z krajami trzecimi, lecz również z takimi państwami członkowskimi jak Grecja, jeśli chodzi o kwestie związane z uchodźcami.

1.3. Podkreśla swój apel o stworzenie solidnych systemów integracyjnych w państwach członkowskich.

1.4. Wzywa, aby wspólne kryteria przesiedleń opierały się głównie na potrzebie ochrony osób, a nie tylko na skutecznej współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie azylu. Kryteria te muszą być również stosowane w sposób niedyskryminujący.

1.5. Za dyskusyjne uważa koncepcje takie jak „kraj pierwszego azylu” czy „bezpieczny kraj trzeci”, z uwagi na obecną niepewną i niestabilną sytuację w takich państwach trzecich i regionach. Zdaniem Komitetu oświadczenie UE–Turcja jest niezmiernie ważne w obecnej sytuacji. Zarówno w interesie UE, jak i Turcji leży monitorowanie sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka w ramach wdrażania tego oświadczenia.

1.6. Wzywa do oddzielenia programu przesiedleń od umów o partnerstwie, których celem jest przekonanie państw trzecich do ograniczenia napływu uchodźców, gdyż istnieje tu ryzyko naruszenia prawa międzynarodowego i praw podstawowych. Podkreśla, że działania w ramach partnerstw z państwami trzecimi lub ogólnie pomoc rozwojowa nie może być uzależniona od porozumień w sprawie powrotu ani innych podobnych umów o współpracy z państwami trzecimi.

1.7. Apeluje, by UNHCR odgrywało kluczową rolę w identyfikowaniu obywateli państw trzecich bądź bezpaństwowców, którzy mają zostać przesiedleni, i kwestionuje przyznawanie państwom trzecim specjalnych praw dotyczących selekcji takich osób.

1.8. Z zadowoleniem przyjmuje uwypuklenie potrzeby ochrony kobiet oraz dzieci i osób młodocianych. Niemniej krytycznie podchodzi do kategorii „osób w trudnej sytuacji społecznej i ekonomicznej”. Z uwagi na pomieszczenie we wniosku Komisji różnych legalnych sposobów dotarcia do UE istnieje ryzyko, że ucierpi na tym jakość i ilość przesiedleń.

1.9. Kwestionuje, zgodnie z konwencją genewską z 1951 r., ogólne wyłączenie osób, które nielegalnie przebywały na terytorium państw członkowskich, nielegalnie na nie przybyły bądź podjęły próbę nielegalnego przybycia na terytorium państw członkowskich w okresie pięciu lat poprzedzających ich przesiedlenie, a także osób, którym państwa członkowskie odmówiły w okresie ostatnich pięciu lat poprzedzających przesiedlenie prawa do przesiedlenia, mimo że spełnione zostały kryteria kwalifikowalności.

1.10. Zaznacza, że przesiedlenia nie mogą naruszać prawa do azylu. Ogólnie należy zagwarantować zachowanie praw podstawowych w ramach Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC).

1.11. Opowiada się za określeniem ambitnych celów w odniesieniu do ustalania rocznej liczby osób, które mają zostać przesiedlone, i zaleca uznanie liczby przedstawionej przez Komitet Wysokiego Szczebla ds. Przesiedleń za poziom minimalny.

1.12. Oczekuje, że będzie uczestniczył w rozpoczynającym działalność Komitecie Wysokiego Szczebla ds. Przesiedleń.

1.13. Zaleca również stały udział UNHCR w tym komitecie. Ogólnie we wniosku Komisji nie jest jasne, kto (UNHCR czy państwa członkowskie) i za pomocą jakich procedur ma określać osoby wymagające ochrony międzynarodowej ani jaką rolę będzie tu odgrywać unijna agencja ds. azylu.

1.14. Opowiada się za zbadaniem alternatywnych uzupełniających rozwiązań w zakresie programów przyjmowania i finansowania, na wzór kanadyjskiego prywatnego programu sponsorowania uchodźców „Private Sponsoring of Refugees Program”<sup>(1)</sup>. Instytucjonalizacja trójstronnego podejścia obejmującego państwa członkowskie, UNHCR oraz podmioty prywatne i społeczeństwo obywatelskie byłaby, ogólnie rzecz biorąc, korzystna dla ustanowienia unijnych ram przesiedleń. Nie może to jednak negatywnie wpływać na jakość i ilość przesiedleń. Wzywa państwa członkowskie do dopilnowania, aby społeczeństwo obywatelskie było należycie informowane o planach w zakresie przesiedleń i by otrzymało wsparcie w zakresie udziału w tym procesie.

1.15. Zaleca wzmocnienie obecności instytucji UE i państw członkowskich w najbardziej obciążonych krajach pochodzenia i tranzytu. Należy odciążyc te ostatnie dzięki budowaniu zdolności w zakresie przyjmowania i ochrony na miejscu.

## 2. Ocena poszczególnych przepisów wniosku

### 2.1. Unijne ramy przesiedleń

2.1.1. EKES wyraża zadowolenie w związku z przesiedlaniem do UE osób wymagających międzynarodowej ochrony. Podkreśla apel poczyniony w opinii w sprawie Europejskiego programu w zakresie migracji<sup>(2)</sup>, by państwa członkowskie stworzyły solidne systemy integracji w celu wspierania procesu przesiedlenia oraz by ułatwiono dostęp do rynku pracy, uznawanie kwalifikacji oraz szkolenie zawodowe i naukę języków.

2.1.2. EKES popiera środki na rzecz przeprowadzanej jak najwcześniej, skutecznej i udanej integracji przesiedlonych osób w ramach przedłożonego dnia 7 czerwca 2016 r. planu działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich<sup>(3)</sup>. Stoją one niemniej w sprzeczności ze statusem ochrony uzupełniającej, z uwagi na to, że państwa członkowskie muszą ponownie sprawdzać status danej osoby i bywa, że status uchodźcy nie zostaje przyznany. Tym samym istnieje ryzyko, że osoba wymagająca ochrony międzynarodowej zostanie wydalona lub odesłana do państwa trzeciego lub kraju pochodzenia.

<sup>(1)</sup> <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/>.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 46.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 377 final.

## 2.2. *Regiony lub państwa trzecie, z terytorium których ma nastąpić przesiedlenie*

2.2.1. EKES popiera przewidzianą w art. 7 i 8 elastyczność w ustalaniu wspólnych kryteriów wyboru regionów lub państw trzecich, z terytorium których ma nastąpić przesiedlenie. Jednakże nie powinny mieć one zbyt wyłącznego charakteru ani zależeć od jakości skutecznej współpracy państwa trzeciego lub regionu w dziedzinie migracji i azylu, lecz od potrzeby ochrony osób. EKES odrzuca wszelkie przejawy dyskryminacji związanej z obraną przez daną osobę trasą bądź krajem pochodzenia oraz ze względu na rasę lub religię (art. 3 konwencji genewskiej).

2.2.2. Odnośnie do stworzenia warunków do stosowania koncepcji „kraj pierwszego azylu” i „bezpiecznego kraju trzeciego” w odniesieniu do powrotu osób ubiegających się o azyl, EKES stwierdził już w opinii w sprawie unijnego wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia<sup>(4)</sup>, że za wcześniej jeszcze na wyczerpujący wykaz, w związku z czym trzeba uzgodnić wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia w oparciu o wspólne kryteria, np. zawarte w dyrektywie 2013/32/UE. Do oceny danego kraju należy stosować konkretne, praktyczne i precyzyjne wskaźniki, głównie z takich źródeł, jak UNHCR, EASO, Rada Europy, Europejski Trybunał Praw Człowieka i inne organizacje działające na rzecz praw człowieka. EKES apeluje, by koncepcje te w żadnym wypadku nie stosowały się do państw łamiących prawa człowieka i zasady praworządności. Ponadto kraj trzeci może zostać uznany za „bezpieczny” tylko po upewnieniu się, że przestrzega on zasady non-refoulement i ogólnie w pełni uznał i wdrożył konwencję genewską i protokół nowojorski z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczący statusu uchodźców i inne właściwe umowy.

2.2.3. Niemniej zdaniem EKES-u Unia poprzez partnerstwa usiłuje przerzucić na państwa trzecie problematykę związaną z uchodźcami i własną odpowiedzialność za osoby wymagające ochrony, a także przekonać je dzięki zachętom materialnym do zatrzymania tych osób na granicach. W tym kontekście należy także przyjrzeć się kwestii zwiększenia w związku z nowymi umowami tempa readmisji obywateli państw trzecich i bezpaństwowców przebywających w nieuregulowany sposób na terytorium państw członkowskich. Wysiłki na rzecz ograniczenia liczby uchodźców wiążą się z ryzykiem, iż państwa trzecie zatrzymają na swoich granicach nowo przybywające osoby wymagające ochrony, wydalą je lub odeślą, łamiąc tym samym zasadę non-refoulement zapisaną w Karcie praw podstawowych, w konwencji genewskiej i w EKPC. EKES domaga się więc rygorystycznego stosowania przepisów prawa międzynarodowego i utworzenia skutecznych mechanizmów kontroli.

## 2.3. *Regiony lub państwa trzecie, z terytorium których ma nastąpić przesiedlenie (art. 4)*

2.3.1. EKES wzywa do oddzielenia programu przesiedleń od umów o partnerstwie. Należy więc skreślić wyrażenie w art. 4 lit. a) „oraz dalsze przemieszczanie się takich osób na terytorium państw członkowskich”. Zdaniem Komitetu kryteria wymienione w art. 4 lit. c) i d) (z wyjątkiem ppkt (iii)) stoją w sprzeczności z prawem do azylu i zapewnieniem ochrony przed zawracaniem, zagwarantowanymi w art. 18 i 19 Karty, i muszą zostać usunięte.

2.3.2. EKES wzywa, zgodnie ze stanowiskiem UNHCR, by przepisy dotyczące readmisji zawierały gwarancję, że państwo trzecie bądź region w pełni uznało i wdrożyło konwencję genewską, dzięki czemu zapewniony zostanie dostęp do procedury oceny wniosków o ochronę zgodnie z konwencją.

2.3.3. Komitet z zaniepokojeniem zauważa, że mechanizm powrotów ustanowiony na mocy oświadczenia UE–Turcja może doprowadzić do przekształcenia hotspotów w ośrodki detencyjne. Stanowiłoby to złamanie prawa do wolności i ochrony przed arbitralnym zatrzymaniem (art. 5 EKPC, art. 6 Karty). EKES wyraża więc najwyższe zaniepokojenie w związku z zatrzymaniami w celu wydalenia i powrotami, które mają miejsce na mocy oświadczenia UE–Turcja, oraz uważa, że należy przeprowadzić pilny przegląd obecnego mechanizmu powrotów, by zapewnić odpowiednią ochronę w jego ramach i w ramach nowych porozumień o partnerstwie.

2.3.4. Komitet popiera w zasadzie nasilenie stosunków dyplomatycznych oraz środki finansowe i techniczne w ramach partnerstw z państwami trzecimi, takie jak budowanie lokalnych zdolności w zakresie przyjmowania i ochrony osób wymagających ochrony międzynarodowej, co służy rozwiązaniu kwestii związanych z uchodźcami w państwach trzecich i regionach. Działania te muszą być zgodne z konwencją genewską, EKPC i Kartą praw podstawowych. Również te środki w zakresie przesiedlenia czy ogólna pomoc rozwojowa nie mogą być uzależnione od porozumień w sprawie powrotu ani innych podobnych porozumień z państwami trzecimi. Takie umowy są sprzeczne z humanitarnymi celami tych działań.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82.

#### 2.4. Kryteria kwalifikowalności (art. 5)

2.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje szczególne uwypuklenie potrzeby ochrony kobiet i dziewczynek oraz dzieci i młodocianych, w tym małoletnich bez opieki, a także uwzględnienie osób połączonych więzami rodzinnymi, jako poszerzenie klasycznych kategorii przesiedleń. Popiera zwłaszcza troskę o jedność rodziny i uznanie za członka rodziny także rodzeństwa. Środki te powinny jednak mieć zastosowanie jedynie wtedy, gdy dobra rodziny nie daje się zagwarantować poprzez istniejące instrumenty łączenia rodzin, takie jak dyrektywa w sprawie łączenia rodzin z 2003 r. EKES podkreśla konieczność zachowania zasad równości i niedyskryminacji, które powinny stosować się bez uszczerbku do lit. a), b), c) i d).

2.4.2. Niemniej Komitet krytycznie podchodzi do rozszerzenia kategorii o „osoby w trudnej sytuacji społecznej i ekonomicznej”, jeśli osoby te mają niskie dochody, niski status zawodowy czy niewielkie wykształcenie itp. Kategoria ta nie wymaga ochrony na mocy konwencji genewskiej i mogłaby prowadzić do dyskryminacji wobec osób wymagających ochrony międzynarodowej. Niemniej należy koniecznie stworzyć inne legalne sposoby dotarcia do UE oraz środki ukierunkowane na pomoc osobom w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

2.4.3. Ogólnie rzecz biorąc, EKES zaleca przyjęcie od dawna obowiązujących kryteriów kwalifikowalności ustalonych przez UNHCR i tym samym wzmocnienie centralnej roli tego organu w procesie identyfikacji osób wymagających ochrony międzynarodowej.

#### 2.5. Podstawy wyłączenia z programów przesiedleń (art. 6)

2.5.1. EKES odrzuca ogólne wyłączenie osób na mocy art. 6 ust. 1 lit. d) i f), gdyż zawarte tam postanowienia stoją w sprzeczności z podstawowym prawem do azylu. Obie litery muszą zostać usunięte, aby utrzymać integralność i wiarygodność instytucji azylu.

2.5.2. Należy także zadbać o to, by art. 6 ust. 1 lit. c) stosowany był tylko z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Ponadto ze względu na różne ramy prawne i różne interpretacje przepisów w poszczególnych państwach należy unikać, w kontekście kryteriów kwalifikowalności i wyłączenia, ogólnikowych sformułowań (jak np. w art. 6 ust. 1 lit. a) pkt (ii) „popelniły one poważne przestępstwo”) bądź je skonkretyzować.

2.5.3. Skorzystanie z podstawy opcjonalnego wyłączenia (art. 6 ust. 2) przewidującej, że państwa członkowskie mogą odmówić przesiedlenia obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, do których znajduje zastosowanie *prima facie* jedna z podstaw wyłączenia, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. a) lub b), wymaga jasnych i rozsądnych dowodów. W przeciwnym wypadku należy ją usunąć. Państwo członkowskie działające wyłącznie na podstawie podejrzenia naruszyłoby zasadę niedyskryminacji.

#### 2.6. Roczny unijny plan przesiedleń i ukierunkowane unijne programy przesiedleń (art. 7 i art. 8)

2.6.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość elastycznego reagowania na zmienność przepływów migracyjnych i okoliczności międzynarodowych. Apeluje jednak, zgodnie ze stanowiskiem UNHCR i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>(5)</sup>, aby liczbę osób do przesiedlenia koniecznie traktować – inaczej niż w art. 7 – jako minimum oraz szacować ją na podstawie prognoz dotyczących przesiedleń, które co roku przedstawia UNHCR<sup>(6)</sup>. Zdaniem EKES-u wyznaczony przez UNHCR poziom przesiedleń dla Europy, odpowiadający co najmniej 25 % potrzeb przesiedleńczych na świecie, jest odpowiedni.

2.6.2. Komitet wyraża wątpliwości w związku z udziałem państw członkowskich we wdrażaniu rocznego planu przesiedleń. Są one uzasadnione w świetle dotychczasowego stanu wdrażania konkluzji Rady z dnia 20 lipca 2015 r., a także prowadzonego przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu niewdrożenia wspólnego europejskiego systemu azylowego<sup>(7)</sup> oraz w świetle sprawozdań Komisji z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE–Turcja<sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> Joint Comments Paper by Caritas Europe, CCME, ECRE, ICMC Europe, IRC, Red Cross EU Office, 14.11.2016. [Wspólne uwagi Caritas Europa, kościelnej Komisji ds. Migracji w Europie (CCME), Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE), Międzynarodowej Komisji Katolickiej ds. Migracji (ICMC Europe), Międzynarodowego Komitetu Ratunkowego (IRC) i biura Czerwonego Krzyża w UE].

<sup>(6)</sup> UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016. [Przewidywania potrzeb w zakresie przesiedleń Biuro UNHCR 2016 r.].

<sup>(7)</sup> IP/15/6228.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 349 final.

2.6.3. W art. 8 trzeba wyraźniej rozróżnić między ramami przesiedleń UNHCR a środkami na rzecz przesiedleń i innymi legalnymi sposobami dotarcia do Europy, jakie oferują UE, państwa członkowskie i inne zainteresowane strony. EKES co do zasady z zadowoleniem przyjmuje zinstytucjonalizowane w kontekście unijnych ram przesiedleń podejście obejmujące trzy strony, zgodnie z którym przesiedlenia powinny odbywać się za pośrednictwem UNHCR, UE i jej państw członkowskich oraz prywatnych podmiotów i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

## 2.7. *Zgoda (art. 9)*

2.7.1. Chociaż procedura przesiedleń przewidzianych w art. 10 i 11 musi odbywać się za zgodą obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, niemniej osoba, która odmówiła przesiedlenia do konkretnego państwa członkowskiego np. ze względów rodzinnych, społecznych lub kulturowych, nie może zostać pozbawiona prawa do przesiedlenia w innym państwie członkowskim.

## 2.8. *Zwykła i przyspieszona procedura (art. 10 i 11)*

2.8.1. EKES przypisuje kluczową rolę UNHCR w identyfikowaniu obywateli państw trzecich i bezpaństwowców. UNHCR może otrzymywać wsparcie ze strony Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, której cele i zadania muszą zostać jeszcze doprecyzowane przez Komisję, lub ze strony innych odnośnych organów międzynarodowych. EKES kwestionuje specjalne prawa przyznane np. w ramach oświadczenia UE–Turcja, które dają państwu trzeciemu, zamiast UNHCR, możliwość wyboru osób opuszczających kraj, gdyż nie daje to gwarancji przestrzegania praw podstawowych zapisanych w konwencji genewskiej, Karcie praw podstawowych i EKPC.

2.8.2. Zgodnie z wnioskiem przesiedlenie powinno być preferowanym sposobem uzyskania ochrony międzynarodowej na terytorium państw członkowskich i nie powinno być dublowane przez procedurę azylową. Takie ograniczenia mogą naruszyć prawo do azylu osób wymagających ochrony. Trzeba zapewnić możliwość ubiegania się o azyl w inny sposób na terytorium państw członkowskich, w przeciwnym razie mogłoby to naruszać prawo i obowiązek osób wymagających ochrony międzynarodowej do ubiegania się o azyl w pierwszym kraju przyjmującym w UE.

2.8.3. EKES zwraca uwagę na konflikt między integracją nowo przesiedlonych osób w państwie członkowskim a przyznaniem statusu ochrony uzupełniającej w ramach procedury przyspieszonej (art. 11). W państwie członkowskim przesiedlenia konieczne stają się bowiem powtórne zbadanie statusu uchodźcy danej osoby i status taki może zostać w pewnych wypadkach odrzucony. Nie należy więc przyznawać statusu ochrony uzupełniającej, zważywszy że procedura przyspieszona ma miejsce z uwagi na np. pilną potrzebę udzielania opieki medycznej. W przypadku obydwu procedur trzeba zbadać warunki przyznawania pełnego statusu uchodźcy<sup>(9)</sup>.

## 2.9. *Komitet Wysokiego Szczebla (art. 13)*

2.9.1. EKES zaleca, by roczny unijny plan przesiedleń Komisji został przygotowany z udziałem Komitetu Wysokiego Szczebla (wykraczając poza konsultacje), a jego wdrażanie miało charakter wiążący. Przewodniczyć temu organowi powinny wspólnie Komisja i Parlament w ścisłej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. EKES, jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego, powinien być członkiem Komitetu Wysokiego Szczebla lub co najmniej posiadać status stałego obserwatora lub status doradcy.

2.9.2. EKES apeluje, by Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu, UNHCR i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) również posiadały status stałych członków Komitetu Wysokiego Szczebla.

## 2.10. *Wykonywanie przekazanych uprawnień*

EKES popiera prawo weta i cofnięcia przez Parlament i Radę aktów delegowanych Komisji przyjętych zgodnie z art. 10 ust. 9.

## 2.11. *Stowarzyszenie z Islandią, Liechtensteinem, Norwegią i Szwajcarią*

EKES zdecydowanie popiera udział państw stowarzyszonych we wdrażaniu planów przesiedleń oraz ich udział w Komitecie Wysokiego Szczebla. Zaleca zaproszenie do udziału Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 144; SOC/547 w sprawie drugiego pakietu dotyczącego reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego, Bruksela, 14 grudnia 2016 r., oraz konwencja genewska z 1951 r. (zob. s. xx niniejszego Dziennika Urzędowego).

### 3. Zalecenia szczegółowe

#### 3.1. *Udział państw członkowskich w realizacji rocznych planów przesiedleń*

3.1.1. Komitet powtórnie wzywa w tym miejscu państwa członkowskie Unii i międzynarodową wspólnotę państw do przyjęcia większej odpowiedzialności za osoby wymagające ochrony międzynarodowej, do większej solidarności z państwami trzecimi i regionami, do których lub z których przesiedlono ludzi, a także do natężenia wysiłków w zakresie przesiedlenia i dobrowolnego przyjęcia ludzi ze względów humanitarnych.

3.1.2. Apeluje do UE i państw członkowskich o wypełnienie dotychczasowych zobowiązań w zakresie relokacji i przesiedlenia poczynionych w ramach decyzji Rady z lipca i września 2015 r. Należy przy tym lepiej uwzględnić ograniczone zdolności przyjmowania danego państwa członkowskiego, np. Grecji, a także poczynić większe wysiłki w celu stworzenia solidarnych ram przesiedleń w UE i wspólnego europejskiego systemu azylowego. Mając na uwadze szacunki UNHCR, według których 65,3 mln osób na świecie wymaga ochrony międzynarodowej, EKES zaleca wykazanie się większym zaangażowaniem i przesiedlenie rocznie znacznie więcej niż 20 tys. osób.

3.1.3. Komitet zaleca państwom członkowskim bezzwłoczne zwiększenie obecności instytucjonalnej w krajach pochodzenia i tranzytu oraz umożliwienie ambasadom i konsulatom lub mającym powstać ośrodkom migracyjnym szybkie uznanie potrzeby ochrony międzynarodowej na podstawie dokumentacji UNHCR i zatwierdzenie przesiedlenia do państw członkowskich. Byłby to dodatkowy element przyczyniający się do rozwoju infrastruktury niezbędnej dla unijnych planów przesiedleń.

#### 3.2. *Współpraca*

3.2.1. EKES zaleca zinstytucjonalizowanie solidnego partnerstwa z UNHCR z racji jego wiedzy eksperckiej uznanej na szczeblu międzynarodowym. Dodatkowo można by nawiązać podobne partnerstwa z IOM i innymi uznanymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, takimi jak kościelna Komisja ds. Migracji w Europie (CCME) czy Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE). Komitet pragnie zachęcać państwa członkowskie do angażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na początkowych etapach na szczeblu lokalnym w celu uzyskania wsparcia lokalnych społeczności, co zwiększy szanse na udaną integrację przesiedlonych uchodźców.

3.2.2. Należy także rozważyć alternatywne programy przyjmowania i finansowania kierowane przez jednostki, organizacje pozarządowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje społeczne, czy inne zainteresowane grupy, z myślą o stworzeniu legalnych dróg przybycia do UE. Programy te mogą użytecznie uzupełniać europejski plan przesiedleń, w żadnym razie jednak nie mogą go zastępować. EKES pragnie tu zwrócić uwagę na godną naśladowania kanadyjską inicjatywę „Private Sponsorship of Refugees Programme”. Społeczeństwo obywatelskie, partnerzy społeczni i władze lokalne pełnią ważne funkcje sprzyjające integracji po zakończeniu przesiedlenia. Dlatego też powinny zostać jak najszybciej włączone w planowanie i podejmowanie decyzji w kontekście unijnych ram przesiedleń.

3.2.3. Państwa członkowskie powinny regularnie oceniać prywatne programy przyjmowania i dopilnować przestrzegania praw podstawowych gwarantowanych w Karcie, EKPC i konwencji genewskiej oraz upewnić się, że programy te nie kierują się żadnymi innymi interesami. Osoby przesiedlone w ramach takich programów muszą spełniać warunki regulujące status uchodźcy. Otrzymują one ten sam status prawny w kraju przyjmującym co uchodźcy, którzy przybyli w ramach programów państwowych.

Bruksela, dnia 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę (wersja przekształcona)”**

[COM(2016) 411 final – 2016/019 (CNS)]

(2017/C 125/06)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 20.7.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	10.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	116/0/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zdaniem Komitetu polityczne wytyczne Komisji Junckera słusznie wskazują na potrzebę stopniowego usprawnienia współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE, tak aby mogła ona sprostać rosnącej liczbie mobilnych obywateli, którzy wstępują w związek małżeński i mają dzieci.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż wniosek Komisji dąży do większego uwzględniania nadrzędnego interesu dziecka przy podejmowaniu decyzji dotyczących powrotów. EKES wspiera prawa dzieci i podkreśla, że ich poszanowanie we wszystkich obszarach polityki ma nadrzędne znaczenie. Dobro dziecka musi być kwestią najwyższej wagi.

1.3. Pozytywnie ocenia fakt, że Komisja zaproponowała szereg zasadniczych zmian mających na celu zapewnienie skuteczniejszej procedury powrotu uprowadzonego dziecka. Zdaniem Komitetu może to również obejmować przyjęcie wspólnych minimalnych standardów, w tym jednolitego wykonywania orzeczeń.

1.4. Zdaniem Komitetu opisana w art. 55 współpraca między organami centralnymi w sprawach specyficznych dla odpowiedzialności rodzicielskiej ma zasadnicze znaczenie; EKES popiera przekształcenie tych przepisów.

1.5. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że państwa członkowskie są zobowiązane do skoncentrowania jurysdykcji w ramach ograniczonej liczby sądów w sposób spójny ze strukturą ich odpowiednich systemów prawnych.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje skonkretyzowanie terminu wydania wykonalnego zarządzenia powrotu oraz skrócenie do 18 tygodni procedury powrotu.

1.7. EKES sądzi, że słusznie ograniczono do jednego razu prawo do odwołania w postępowaniu w sprawie powrotu.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sąd państwa pochodzenia może stwierdzić tymczasową wykonalność orzeczenia, nawet jeśli prawo krajowe nie przewiduje takiej możliwości.

1.9. EKES jest zdania, że minimalne standardy dotyczące wysłuchania dziecka mogłyby pomóc zwiększyć akceptację orzeczeń.



1.10. EKES popiera także zniesienie procedury exequatur. Niemniej zdaniem Komitetu należy utrzymać mechanizmy ochronne.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyznanie sądowi państwa, do którego uprowadzono dziecko, możliwości zarządzenia pilnych środków ochronnych, jeżeli dziecku mogłaby grozić poważna szkoda.

1.12. EKES popiera również fakt, że zgodnie z wnioskiem umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczej w innym państwie członkowskim musi zawsze odbywać się za zgodą państwa przyjmującego.

1.13. EKES dostrzega potrzebę wyjaśnienia zakresu stosowania rozporządzenia Bruksela IIa. Nawet jeśli przyjmiemy „krajową” definicję małżeństwa, państwa członkowskie muszą przestrzegać art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. EKES proponuje uwzględnienie przestrzegania art. 21 w jednym z motywów rozporządzenia.

1.14. Zdaniem Komitetu istnieje potrzeba uregulowania przepisów dotyczących sytuacji, w której jeden z małżonków nie pochodzi z Unii Europejskiej; EKES popiera podpisanie dwustronnych umów, przede wszystkim z państwami, które nie przystąpiły do konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Komisja Europejska przedstawiła 30 czerwca 2016 r. wnioski dotyczące reformy rozporządzenia Bruksela IIa, które stanowi podstawę współpracy sądowej w sprawach rodzinnych w UE. Rozporządzenie ustanawia jednolite zasady jurysdykcji w sprawach dotyczących rozwodu, separacji prawnej lub unieważnienia małżeństwa, a także w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej w sytuacjach transgranicznych. Ułatwia swobodny przepływ orzeczeń, dokumentów urzędowych i porozumień w Unii, określając przepisy dotyczące ich uznawania i wykonywania w innych państwach członkowskich. Rozporządzenie obowiązuje od dnia 1 marca 2005 r. we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Danii.

2.2. Dotycząca praw dzieci część rozporządzenia ustala kwestie związane z jurysdykcją międzynarodową w sprawach dotyczących dzieci w UE oraz reguluje uznawanie i wykonywanie orzeczeń w tej dziedzinie wydanych w innych państwach członkowskich. Ponadto w rozporządzeniu określono warunki powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych do innego państwa członkowskiego lub tam zatrzymanych. W tym względzie rozporządzenie wzmacnia mechanizm powrotu przewidziany w konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

2.3. Szereg punktów rozporządzenia – które było już przedmiotem 24 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości – ma zostać zmienionych. Obecny wniosek Komisji ma na celu dalsze usprawnienie rozporządzenia: ogranicza się on do części tekstu dotyczącej praw dzieci i nie dotyczy kwestii związanych z rozwodami.

2.4. Zdaniem Komitetu polityczne wytyczne Komisji Junckera słusznie wskazują na potrzebę stopniowego usprawnienia współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE, tak aby mogła ona sprostać rosnącej liczbie mobilnych obywateli, którzy wstępują w związek małżeński i mają dzieci.

2.5. EKES zaznaczył już we wcześniejszych opiniach<sup>(1)</sup>, że traktaty i Karta praw podstawowych gwarantują dostęp do sprawiedliwości i przestrzeganie praw podstawowych w UE, zwłaszcza prawa własności, równości wobec prawa, zakazu dyskryminacji, prawa do życia prywatnego i rodzinnego, prawa do wstąpienia w związek małżeński i założenia rodziny oraz prawa do rzetelnego procesu.

2.6. Komisja dokonała przeglądu praktycznego zastosowania rozporządzenia i w przyjętym w kwietniu 2014 r. sprawozdaniu ze stosowania (COM(2014) 225)<sup>(2)</sup> uznała za konieczne wprowadzenie zmian do tego aktu. Przegląd został przeprowadzony w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT).

2.7. Celem przekształcenia jest dalszy rozwój europejskiego obszaru wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych w oparciu o wzajemne zaufanie, zniesienie istniejących przeszkód w swobodnym przepływie orzeczeń sądowych zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania oraz lepsza ochrona nadrzędnego interesu dziecka dzięki uproszczeniu i zwiększeniu skuteczności procedur.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 87.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 225 final.

2.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż wniosek Komisji dąży do większego uwzględniania nadrzędnego interesu dziecka przy podejmowaniu decyzji dotyczących powrotów. Nasilająca się migracja wymaga coraz więcej metod i struktur współpracy umożliwiających ochronę dzieci ponad granicami.

2.9. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że Komisja zaproponowała szereg zasadniczych zmian mających na celu zapewnienie skuteczniejszej procedury powrotu uprowadzonego dziecka. W sprawach o uprowadzenie dziecka przez jednego z rodziców wczesne podjęcie działań ma decydujące znaczenie dla powodzenia przewidzianej w rozporządzeniu procedury powrotu dziecka.

2.10. Zdaniem Komitetu opisana w art. 55 współpraca między organami centralnymi w sprawach specyficznych dla odpowiedzialności rodzicielskiej ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego wspierania rodziców i dzieci uczestniczących w postępowaniach o charakterze transgranicznym dotyczących spraw dzieci.

2.11. Decydującym problemem jest niejasne brzmienie tego artykułu, w którym określono pomoc, jakiej mają udzielać organy centralne w sprawach specyficznych dla odpowiedzialności rodzicielskiej. Artykuł nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia działań dla organów krajowych w niektórych państwach członkowskich.

2.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku wyjaśniono, kto może wymagać od kogo i na jakich warunkach wsparcia bądź udzielenia informacji. Ponadto wyjaśniono, że sądy i organy zajmujące się ochroną dzieci mogą zwrócić się o pomoc do organów centralnych. Przekształcona wersja stanowi podstawę prawną dla organów zajmujących się ochroną dzieci, aby za pośrednictwem organów centralnych uzyskać niezbędne informacje z innych państw członkowskich.

2.13. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że państwa członkowskie są zobowiązane do skoncentrowania jurysdykcji w ramach ograniczonej liczby sądów w sposób spójny ze strukturą ich odpowiednich systemów prawnych. Opóźnienia w rozpatrywaniu spraw są spowodowane brakiem wyspecjalizowania w sądach zajmujących się pozwami lub wnioskami o powrót dziecka w różnych państwach członkowskich. W rezultacie sędziowie są mniej obeznani z odpowiednimi procedurami i przepisami i mają mniej okazji, by współpracować rutynowo z organami innych jurysdykcji w UE w sposób sprzyjający budowaniu wzajemnego zaufania.

2.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje skonkretyzowanie terminu wydania wykonalnego zarządzenia powrotu oraz skrócenie do 18 tygodni procedury powrotu.

2.15. Zgodnie z wnioskiem organy centralne są zobowiązane do pracy w sześciotygodniowym terminie nad przyjęciem i rozpatrzeniem wniosku, zlokalizowaniem pozwanego i dziecka, popieraniem mediacji, a jednocześnie do upewnienia się, że nie opóźni to postępowania. Obecnie nie istnieją żadne ograniczenia czasowe dla organów centralnych.

2.16. Oddzielny sześciotygodniowy termin przewidziano dla sądów pierwszej instancji oraz sądu apelacyjnego. Zdaniem EKES-u daje to sądom bardziej realistyczny termin w celu ochrony prawa pozwanego do rzetelnego procesu. EKES zwraca uwagę na konieczność zagwarantowania przestrzegania tych terminów w odnośnym porządku prawnym.

2.17. Zdaniem EKES-u słusznie ograniczono do jednego razu prawo do odwołania w postępowaniu w sprawie powrotu. Większość konstytucji państw członkowskich gwarantuje tylko jedno odwołanie od decyzji podjętej na mocy prawa publicznego.

2.18. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sąd państwa pochodzenia może stwierdzić tymczasową wykonalność orzeczenia, nawet jeśli prawo krajowe nie przewiduje takiej możliwości. Jest to przydatne w systemach, w których orzeczenie nie jest wykonalne, póki trwa odwołanie. Dzięki temu rodzic miałby kontakt z dzieckiem na mocy tymczasowo wykonalnego orzeczenia, podczas gdy druga strona prowadziłaby postępowanie odwoławcze.

2.19. EKES popiera apel do sędziów o zbadanie, czy zarządzenie powrotu dziecka powinno być tymczasowo wykonalne. Opóźnienia w tej dziedzinie negatywnie wpływają na relacje między rodzicami i dzieckiem oraz na nadrzędny interes dziecka. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek zawiera szereg wyjaśnień w celu lepszego stosowania obowiązujących przepisów. We wniosku zobowiązano państwo członkowskie, w którym dziecko miało miejsce zwykłego pobytu bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem, do dokładnego rozważenia dobra dziecka przed wydaniem ostatecznego orzeczenia w sprawie pieczy nad dzieckiem, które może pociągać za sobą powrót dziecka. W związku z tym każde dziecko, które jest w stanie formułować swoje własne poglądy, ma prawo zostać wysłuchane, nawet jeżeli nie jest fizycznie obecne, z użyciem w stosownych przypadkach środków alternatywnych, np. wideokonferencji.

2.20. EKES jest zdania, że minimalne standardy dotyczące wysłuchania dziecka mogłyby pomóc uniknąć odmowy uznania i wykonania orzeczenia bądź odmowy przyznania exequatur z innego państwa członkowskiego, a tym samym zwiększyć akceptację orzeczeń przez obywateli UE. Obejmuje to np. minimalny wiek, w jakim dziecko może zostać wysłuchane, lecz nie dotyczy kwestii proceduralnych, takich jak kto ma przeprowadzić wysłuchanie. Powinno (i musi) to pozostać w gestii państw członkowskich. Komitet zaleca, aby sędziowie wysłuchujący dzieci odbywali dodatkowe szkolenia z zakresu pracy z młodzieżą.

2.21. EKES popiera także zniesienie procedury exequatur w przypadku wszystkich orzeczeń wydanych w danym państwie członkowskim (oraz dla dokumentów urzędowych i porozumień stron) dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej. W odniesieniu do wykonania, które należy do kompetencji państw członkowskich, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stosowanie przepisów krajowych dotyczących wykonania nie może negatywnie wpływać na skuteczność rozporządzenia.

2.22. Ponadto wymóg exequatur powodował średnio kilkumiesięczne opóźnienia i koszty sięgające 4 000 EUR dla obywateli UE <sup>(3)</sup>.

2.23. Niemniej zdaniem Komitetu należy utrzymać niektóre mechanizmy ochronne, w tym należyte doręczenie dokumentów, prawo stron i dziecka do bycia wysłuchanym, zwłaszcza w odniesieniu do sprzecznych orzeczeń, oraz przestrzeganie określonych przepisów proceduralnych dotyczących umieszczenia dziecka w innym państwie członkowskim, zgodnie z art. 56 rozporządzenia Bruksela IIa.

2.24. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyznanie sądowi państwa, do którego uprowadzono dziecko, możliwości zarządzenia pilnych środków ochronnych, jeżeli dziecku mogłaby grozić poważna szkoda lub mogłoby się ono znaleźć w innej niedopuszczalnej sytuacji. Zatem sąd, przed którym toczy się postępowanie dotyczące powrotu, może zapewnić rodzicowi prawo kontaktu z dzieckiem, a decyzja ta będzie obowiązywać również w państwie członkowskim, w którym dziecko ma miejsce zwykłego pobytu, aż do czasu podjęcia przez sąd tego państwa ostatecznej decyzji.

2.25. Komitet popiera fakt, że zgodnie z wnioskiem Komisji umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczej w innym państwie członkowskim musi zawsze odbywać się za zgodą państwa przyjmującego. Wymóg zgody gwarantuje, że dziecko będzie odpowiednio potraktowane w państwie przyjmującym. EKES zaleca ponadto, by dziecko było w pierwszej kolejności umieszczane w swojej rodzinie, a jeżeli to nie jest możliwe lub nie leży w najlepszym interesie dziecka, wtedy w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczej na poziomie społeczności lokalnej.

2.26. Komitet odnotowuje, że według sprawozdania ze stosowania potrzeba kilku miesięcy na ustalenie, czy w danym przypadku wymagana jest zgoda. Jeżeli zgoda jest wymagana, trzeba wdrożyć procedurę konsultacji, która jest długotrwała, gdyż organy, do których skierowano wnioski, nie są związane żadnym terminem do udzielenia odpowiedzi. W rezultacie wiele organów wnioskujących zarządza umieszczenie dziecka w rodzinie lub placówce i wysyła je do państwa przyjmującego w trakcie procedury konsultacji lub zanim została ona rozpoczęta, gdyż uznaje, że jest to pilna kwestia, i ma świadomość, jak długo może trwać cała procedura. Prowadzi to do niepewności prawnej z punktu widzenia dziecka.

2.27. Należy przewidzieć termin ośmiu tygodni na udzielenie przez wezwane państwo członkowskie odpowiedzi na wniosek. Przyspieszenie procedury służy dobru dziecka.

2.28. EKES akceptuje fakt, że zgodnie z konwencją haską właściwy jest sąd państwa członkowskiego, w którym przebywa dziecko. Wskazuje, że w wypadku uprowadzenia dziecka najczęściej właściwym sądem będzie sąd osoby, która dopuściła się uprowadzenia. Komitet zwraca uwagę, że rozporządzenie Bruksela IIa już przewiduje bezpłatne ośrodki doradcze dla rodziców pochodzących z innego kraju niż kraj obecnego miejsca zamieszkania dziecka.

2.29. EKES popiera przyjęcie wspólnych minimalnych standardów, w tym jednolitego wykonania orzeczeń, w celu przyspieszenia procedury powrotu.

---

<sup>(3)</sup> COM(2016) 411/2, s. 8.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. Zdaniem Komitetu istnieje potrzeba uregulowania przepisów dotyczących sytuacji, w której jeden z małżonków nie pochodzi z Unii Europejskiej. Migracja oraz globalna wymiana towarów i usług przyczyniają się do wzrostu liczby takich sytuacji. Komitet za niezbędne uważa podpisanie dwustronnych umów przede wszystkim z państwami, które nie przystąpiły do konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

3.2. EKES dostrzega potrzebę wyjaśnienia zakresu stosowania rozporządzenia Bruksela IIa. Z wniosku Komisji nie wynika, czy rozporządzenie obejmuje nowe formy małżeństwa i rozwodu. Rozumienie małżeństwa jest domniemane, nie zdefiniowane. Nawet jeśli przyjmimy „krajową” definicję małżeństwa, państwa członkowskie muszą przestrzegać art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który zakazuje dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. EKES proponuje uwzględnienie przestrzegania art. 21 w jednym z motywów rozporządzenia.

Bruksela, 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego«”**

(COM(2016) 587 final)

(2017/C 125/07)

Samodzielny sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 24.11.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania	163/2/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES pragnie podkreślić, że technologia cyfrowa odgrywa coraz większą rolę w naszym życiu gospodarczym i społecznym. Należy nadać priorytetowy charakter znaczącym inwestycjom w infrastrukturę cyfrową, z myślą o utrzymaniu konkurencyjności oraz umożliwieniu powstawania nowych przedsiębiorstw i nowych miejsc pracy, zwłaszcza w kontekście inwestycji największych konkurentów Europy: Stanów Zjednoczonych i Azji.

1.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat oraz powiązane z nim inicjatywy UE dotyczące Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), planu działania w zakresie sieci 5G oraz programu wsparcia dla organów publicznych pragnących oferować bezpłatny dostęp do sieci Wi-Fi (WiFi4EU).

1.3. Rozdrobnienie sieci dostawców w Europie oznacza, że potrzebne są wytyczne UE, które zapewniłyby spójną ogólnoeuropejską modernizację wspierającą jednolity rynek cyfrowy.

1.4. EKES odnotowuje, że choć strategiczne cele na 2025 r. są ambitne, to ich realizacja jest realistyczna, mimo że w dużej mierze zależą one od finansowania krajowego (prywatnego i publicznego), przy czym finansowanie UE służyłoby do uruchamiania i koordynowania projektów. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie i wspieranie unijnej sieci biur kompetencji w zakresie łączności szerokopasmowej na szczeblu regionalnym/krajowym, która ułatwi administracji lokalnej stosowanie i wykorzystanie funduszy strukturalnych.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie systemu bonów, mające na celu ograniczenie kosztów i obciążeń administracyjnych, zwłaszcza dla małych społeczności oraz MŚP.

1.6. EKES odnotowuje z zadowoleniem, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFIS) zapewniają znaczne środki finansowe na szybkie sieci szerokopasmowe. Ważną rolę odgrywa również Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). EKES zaleca, by wzmocnić tę rolę przez wsparcie europejskich projektów na wielką skalę dotyczących szybkich sieci szerokopasmowych, obejmujących przy tym transeuropejską transportową sieć bazową, a także przez określenie odpowiednich ram finansowych i regulacyjnych.

1.7. Całkowite korzyści gospodarcze i społeczne przejścia na łączność gigabitową zostaną osiągnięte jedynie pod warunkiem, że Europa będzie potrafiła zapewnić sieci dużej przepustowości na obszarach miejskich i wiejskich oraz dla całego społeczeństwa. Potrzebne są inwestycje publiczne, ponieważ same działania rynkowe nie wystarczą do objęcia siecią wszystkich obszarów oddalonych ani nie zagwarantują minimalnego dostępu cyfrowego najsłabszym członkom naszego społeczeństwa.

1.8. EKES pozytywnie ocenia obecną sytuację w państwach członkowskich w odniesieniu do celów dotyczących szerokopasmowego internetu określonych w Europejskiej agendzie cyfrowej z 2010 r., służących za punkt odniesienia w krajowych lub regionalnych planach działania w dziedzinie sieci szerokopasmowych.

1.9. Komitet z zadowoleniem odnotowuje inicjatywę bezpłatnego dostępu „WiFi4EU” dla wszystkich Europejczyków w miejscach publicznych, budynkach administracji publicznej, bibliotekach i szpitalach, a także na zewnątrz budynków. Inicjatywa ta powinna oferować wszystkim obywatelom możliwość darmowego połączenia internetowego opatrzonego taką samą tożsamością cyfrową w całej UE. EKES zaleca w szczególności stosowanie się do zapisów rozporządzenia eIDAS<sup>(1)</sup> o tożsamości cyfrowej, które oferuje gwarancje ochrony danych i bezpieczeństwa publicznego w obliczu niewłaściwego wykorzystywania tych usług (np. terroryzm).

## 2. Wprowadzenie

2.1. Łączność internetowa o bardzo dużej przepustowości to infrastruktura kluczowa dla przesyłu danych, podobnie jak drogi, linie kolejowe, porty i lotniska mają zasadnicze znaczenie dla transportu towarów i osób. Ponieważ przesył danych nabiera coraz większego znaczenia dla naszej gospodarki i życia społecznego, inwestowanie w tę infrastrukturę ma zasadnicze znaczenie dla naszego społeczeństwa z punktu widzenia utrzymania konkurencyjności oraz umożliwienia powstawania nowych przedsiębiorstw i nowych miejsc pracy.

2.2. Łączność internetowa jest istotna dla jednolitego rynku cyfrowego. Strategia jednolitego rynku cyfrowego Komisji z maja 2015 r. stworzyła korzystne warunki i środowisko do budowy zaawansowanych sieci cyfrowych. EKES omówił znaczenie tych kwestii w kilku opiniach<sup>(2)</sup>,<sup>(3)</sup>.

2.3. Oczekiwania dotyczące poprawy jakości łączności internetowej do 2025 r. są dobrze udokumentowane (np. w konsultacjach społecznych przeprowadzanych przez Komisję Europejską).

2.4. Podstawowe łącza szerokopasmowe, do których mają obecnie dostęp niemal wszyscy Europejczycy, już nie wystarczają. W ciągu najbliższych 10 lat potrzebne będą sieci szerokopasmowe o bardzo dużej przepustowości (gigabitowe) z uwagi na ich różne zastosowania, takie jak internet rzeczy (głównie bezprzewodowy), przetwarzanie w chmurze, wysokowydajne systemy obliczeniowe i duże zbiory danych, telewizja nowej generacji lub rzeczywistość wirtualna i rozszerzona.

2.5. Na jakość przesyłu danych wpływa nie tylko prędkość, lecz również opóźnienia i niezawodność. Znacznie mniejsze niż obecnie opóźnienia i wysoka niezawodność pozwolą na nowe zastosowania wymagające szybkiego sterowania ze sprzężeniem zwrotnym, takie jak kierowanie pojazdem połączonym i pojazdy sterowane automatycznie, chirurgia zdalna, Tactile Internet lub precyzyjna nawigacja.

2.6. Komunikatowi COM(2016) 587 towarzyszy dokument roboczy służb Komisji SWD(2016) 300, w którym przedstawiono wizję europejskiego społeczeństwa gigabitowego w ramach trzech celów strategicznych na 2025 r.:

- zapewnienie gigabitowego dostępu do internetu w miejscach stanowiących siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego,
- zapewnienie na wszystkich obszarach miejskich oraz na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych (beziprzewodowego) zasięgu sieci 5G,
- zapewnienie wszystkim gospodarstwom domowym w Europie dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.

Wszystkie trzy cele są kluczowe dla wzrostu gospodarczego w Europie oraz dla tworzenia miejsc pracy, konkurencyjności i spójności.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73).

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 92.

<sup>(3)</sup> TEN/601 – Platformy internetowe (zob. s. ... niniejszego Dziennika Urzędowego).

### 3. Potrzeba koordynacji na szczeblu UE

3.1. Europa musi stawić czoła modernizacji infrastruktury cyfrowej, którą przeprowadzają obecnie jej główni konkurenci w USA i Azji. Korzystny dla Europy jest fakt, że ceny detaliczne usług internetowych na naszym kontynencie są niższe dzięki większej konkurencji na rynku wewnętrznym; z kolei niekorzystna jest o wiele większa fragmentacja rynku dostawców usług sieciowych. Dlatego zdecydowanie potrzeba unijnych wytycznych, które zapewniłyby spójną, ogólnoeuropejską modernizację wspierającą jednolity rynek cyfrowy.

3.2. W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat i powiązane z nim inicjatywy UE, które omówił już w specjalnych opiniach w tej sprawie <sup>(4)</sup>, <sup>(5)</sup>, <sup>(6)</sup>, <sup>(7)</sup>:

- Nowy zbiór przepisów obowiązujących dostawców usługi dostępu do internetu i komunikacji – Europejski kodeks łączności elektronicznej,
- Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC),
- Plan działania na rzecz sieci 5G.

System wsparcia dla organów publicznych pragnących oferować bezpłatny dostęp do sieci Wi-Fi.

3.3. EKES odnotowuje, że cele dotyczące internetu szerokopasmowego wyznaczone w agendzie cyfrowej na 2010 r. przyjęto obecnie w państwach członkowskich i służą one za punkt odniesienia dla polityki w tych państwach. Wiele państw członkowskich rzeczywiście dostosowało do tych celów swoje krajowe lub regionalne plany w zakresie internetu szerokopasmowego.

3.4. EKES przyjmuje również z zadowoleniem fakt, że cele te zostały potraktowane jako punkty odniesienia, zgodnie z zasadami i wytycznymi zarówno europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, jak i instrumentu „Łącząc Europę” (łączność szerokopasmowa w ramach instrumentu „Łącząc Europę”), jak również na mocy wytycznych dotyczących pomocy państwa w zakresie usług szerokopasmowych.

3.5. Przedstawione w komunikacie cele strategiczne na 2025 r. wyznaczają harmonogram budowy europejskiej infrastruktury szerokopasmowej o dużej przepustowości. Wychodząc z założenia, że tempo inwestycji zostanie przyspieszone, wytyczono ambitne, lecz wciąż realistyczne cele:

- gigabitowy dostęp do internetu dla wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego,
- niezakłócony dostęp do sieci 5G na wszystkich obszarach miejskich i na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych,
- zapewnienie do 2020 r. łączności 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście w każdym z państw członkowskich,
- wszystkie gospodarstwa domowe w Europie, zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, będą miały dostęp do internetu o prędkości dla łącza „w dół” wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością modernizacji do prędkości mierzonej w gigabitach,
- państwa członkowskie powinny skutecznie łączyć wsparcie publiczne w postaci dotacji i instrumentów finansowych, aby w ten sposób osiągnąć długookresowe cele,
- uruchomienie do końca bieżącego roku funduszu na rzecz sieci szerokopasmowych, opartego na instrumencie „Łącząc Europę” i Europejskim Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych,
- w planach programowania finansowego na okres po 2020 r. rozważenie potrzeby zapewnienia odpowiednich środków budżetowych na skuteczne finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” sieci szerokopasmowych na obszarach o słabo rozwiniętej infrastrukturze,
- przeznaczenie środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na cyfrową transformację, ewentualnie z określeniem orientacyjnego udziału tych środków,
- utworzenie systemu bonów na publiczną sieć Wi-Fi, aby organy publiczne oferowały bezpłatny bezprzewodowy dostęp Wi-Fi w ośrodkach życia społecznego,

<sup>(4)</sup> TEN/612 – Europejski kodeks łączności elektronicznej (zob. s. ... niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(5)</sup> TEN/613 – Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) (zob. s. ... niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(6)</sup> TEN/614 – Łączność internetowa w społecznościach lokalnych (zob. s. ... niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(7)</sup> TEN/615 – Sieć 5G dla Europy (zob. s. ... niniejszego Dziennika Urzędowego).

- wezwanie państw członkowskich, by dokonały przeglądu postępów w oparciu o swoje krajowe plany dotyczące dostępu szerokopasmowego i zaktualizowały te plany do końca 2017 r.,
- utworzenie do końca 2016 r. partycypacyjnej platformy na rzecz sieci szerokopasmowych, aby zapewnić wysoki poziom zaangażowania właściwych podmiotów publicznych i prywatnych oraz współpracę między nimi na potrzeby inwestycji w sieci szerokopasmowe i w celu uzyskania postępów w realizacji krajowych planów dotyczących dostępu szerokopasmowego,
- ustanowienie i wspieranie unijnej sieci biur kompetencji w zakresie łączności szerokopasmowej na szczeblu regionalnym/krajowym,

przeprowadzenie, do dnia 1 lipca 2018 r., oceny wpływu na koszty finansowanych ze środków UE projektów dotyczących sieci szerokopasmowych oraz opublikowanie wytycznych w sprawie wspierania najlepszych praktyk.

3.6. Społeczno-gospodarcze korzyści tej transformacji cyfrowej uda się osiągnąć w pełni jedynie pod warunkiem, że Europa zadba o powszechną budowę i uruchomienie sieci o bardzo dużej przepustowości na obszarach miejskich i wiejskich oraz w całym społeczeństwie. Działania rynkowe nie rozwiążą jednak wszystkich problemów. Chodzi w szczególności o następujące zagadnienia:

- zasięg na obszarach oddalonych,
- likwidację dużych luk między wdrażaniem zaawansowanych technologii a pierwszymi zastosowaniami i klientami nowych usług,
- zagwarantowanie minimalnego dostępu cyfrowego dla najsłabszych członków naszego społeczeństwa.

W związku z tym, aby osiągnąć te cele w całej UE i dla wszystkich Europejczyków, należy wdrożyć publiczne systemy wsparcia.

#### 4. Nowe inicjatywy dla Europy

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie i wspieranie unijnej sieci biur kompetencji w zakresie łączności szerokopasmowej na szczeblu regionalnym/krajowym. Będą one miały zasadnicze znaczenie dla obszarów wiejskich i małych społeczności. Wspierają administrację lokalną w stosowaniu i wykorzystywaniu funduszy strukturalnych, przez zapewnienie najlepszych praktyk i doradzanie organom administracji lokalnej. Będzie to duży krok naprzód w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

4.2. Unijne strategie i instrumenty są neutralne pod względem technologicznym. Powszechnie wiadomo jednak, że optymalne funkcjonowanie może zapewnić tylko światłowód. Dawne monopole (takie jak niemiecki Telekom) nie powinny utrudniać instalacji światłowodu, nadal inwestując w okablowanie miedziane.

4.3. Tylko niektóre państwa, w tym Malta, Litwa, Belgia i Niderlandy, osiągnęły już prawie całkowite pokrycie siecią dostępową nowej generacji. W innych krajach pokrycie tymi sieciami jest bardziej ograniczone. Niektóre państwa członkowskie o słabiej rozbudowanej infrastrukturze zdołały nawet przeskoczyć pewne etapy postępu technologicznego. Instalacja światłowodu daje im przewagę.

4.4. EDUROAM to opracowany w UE największy i najbardziej udany system roamingu oferujący bezpłatny dostęp do bezprzewodowego internetu dla naukowców. Oferuje on bezpłatny dostęp do sieci Wi-Fi milionom studentów i pracowników naukowych. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że ten uwieńczony sukcesem projekt mógłby posłużyć za przykład inicjatywie „WiFi4EU” dotyczącej darmowego dostępu do internetu dla wszystkich Europejczyków w miejscach publicznych, budynkach administracji publicznej, bibliotekach i szpitalach oraz na zewnątrz budynków. Inicjatywa ta powinna oferować wszystkim obywatelom możliwość darmowej łączności internetowej charakteryzującej się taką samą tożsamością cyfrową w całej UE. EKES zaleca w szczególności stosowanie się do zapisów rozporządzenia eIDAS o tożsamości cyfrowej, które oferuje gwarancje ochrony danych i bezpieczeństwa publicznego w obliczu niewłaściwego wykorzystywania tych usług (np. terroryzm).

4.5. Bony, które mają na celu wspieranie MŚP, będą wykorzystywane przez władze lokalne na pokrycie kosztów instalacji (okablowanie, anteny itp.). Przedsiębiorstwa instalacyjne będą je przysyłać do UE w celu otrzymania płatności. Oprócz zmniejszenia obciążeń i kosztów administracyjnych system ten umożliwi łatwe monitorowanie i realizowanie celów w zakresie dobrej jakości.



4.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje cel zapewnienia symetryczności łączności we wszystkich miejscach stanowiących siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego, ponieważ będzie to miało zasadnicze znaczenie dla wielu przyszłych zastosowań.

4.7. EKES domaga się utworzenia programu zapewniającego, by odbiorcy końcowi znajdujący się w szczególnie trudnej sytuacji mieli dostęp do wystarczającej i odpowiedniej łączności, umożliwiającej im społeczne i gospodarcze uczestnictwo we współczesnym społeczeństwie. Elementem takiego podejścia może być WiFi4EU.

4.8. Zachęty regulacyjne dla dostawców usług sieciowych wspierające realizację celów COM(2016) 587 nie powinny kolidować z innymi ważnymi celami, takimi jak neutralność sieci.

4.9. W perspektywie długoterminowej mieszkańcy obszarów wiejskich również powinni móc korzystać ze zdrowej konkurencji i swobody wyboru dostawcy usługi dostępu do internetu. Zatem środki regulacyjne powinny również zachęcać do takiej konkurencji.

4.10. Technologia 5G nie tylko umożliwi nowe zastosowania mobilne, lecz posłuży też za technologię pomostową, która przyspieszy wprowadzenie bardzo szybkiej łączności na obszarach wiejskich. Jednakże tylko infrastruktura oparta na włóknie szklanym zapewni stabilność i niezawodną szerokość pasma niezbędną dla wielu nowych zastosowań.

## 5. Finansowanie

5.1. EKES z zadowoleniem odnotowuje wyraźny wzrost finansowania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) przeznaczonego na szybkie sieci szerokopasmowe, z 2,7 mld EUR w latach 2007–2013 do około 6 mld EUR w okresie 2014–2020. Oczekuje się, że większość tych inwestycji przybierze postać dotacji. Dzięki efektowi dźwigni wobec współfinansowania krajowego i/lub regionalnego oraz prywatnego oczekuje się, że w okresie programowania 2014–2020 w infrastrukturę szerokopasmową zainwestowanych zostanie 9–10 mld EUR. Będzie to miało zasadnicze znaczenie z punktu widzenia kluczowych inwestycji komercyjnych zapewniających szybką łączność internetową mieszkańcom obszarów wiejskich.

5.2. Ważną rolę odgrywa również Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Rolę tę można by wzmocnić przez wspieranie zakrojonych na szeroką skalę projektów europejskich dla szybkich sieci szerokopasmowych, w tym w ramach sieci bazowej, przemysłowego przesyłu danych z prędkością rzędu kilku gigabajtów oraz przemysłu 4.0, a także dzięki udziałowi przedstawicieli DG CONNECT w Komitecie Sterującym EFIS. Komisja powinna również aktywnie dążyć do opracowania odpowiednich ram finansowych i regulacyjnych.

5.3. Instrument „Łącząc Europę” w dziedzinie cyfrowej dysponuje budżetem w wysokości 150 mln EUR, aby wspierać rozwój nowoczesnej infrastruktury szerokopasmowej w oparciu o instrumenty finansowe zapewniane przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Oczekuje się, że element instrumentu „Łącząc Europę” dotyczący sieci szerokopasmowych pozwoli uruchomić co najmniej 1 mld EUR na dodatkowe inwestycje za pośrednictwem specjalnego funduszu na rzecz sieci szerokopasmowych, co można by jeszcze uzupełnić środkami z EFIS.

Bruksela, dnia 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona)”**

[COM(2016) 590 final – 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Samodzielny sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 24.10.2016 Rada, 9.11.2016
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	162/3/23

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zgadza się z ogólnymi założeniami wniosku Komisji dotyczącego Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, jego celowością, podejściem do tematu i sposobem na ujednoczenie i horyzontalne przekształcenie czterech dyrektyw (dyrektywy ramowej, dyrektywy o zezwoleniach, dyrektywy o dostępie i dyrektywy o usłudze powszechnej), które łączy w jednej dyrektywie. Stanowi on okazję do uproszczenia obecnej struktury w celu zwiększenia jej spójności i dostępności, zgodnie z celem w zakresie sprawności regulacyjnej (REFIT).

1.2. EKES wskazuje zwłaszcza na trudności związane z przekształceniem kilku dyrektyw i podkreśla doskonałą jakość przeprowadzonych po raz pierwszy prac prawnych, jednak zwraca uwagę na konieczność dokładnego przeglądu różnych wersji językowych w celu poprawy drobnych błędów redakcyjnych.

1.3. Komitet popiera szeroko zakrojone cele wniosku idące w kierunku lepszej łączności internetowej z korzyścią dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw w ramach pakietu inicjatyw dążących do uatrakcyjnienia dla wszystkich przedsiębiorstw inwestycji w nowe infrastruktury wysokiej jakości w całej UE – zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponad granicami.

1.4. Niemniej ubolewa, że pominięto dyrektywę o prywatności, która powinna być dla obywateli dobitnym przykładem pozytywnych działań Unii w tej dziedzinie. Pozbawia to wniosek jednego z najważniejszych filarów gwarantujących najistotniejsze interesy użytkowników sieci i tym samym stanowi jego słaby punkt.

1.5. Ubolewa także, że Komisja wybrała dyrektywę o różnych systemach harmonizacji, pozostawiając wiele istotnych dziedzin do decyzji państw członkowskich, co nie zapobiegnie rozdrobnieniu rynków. Komisja powinna była wybrać rozporządzenie, które jest bezpośrednio stosowane i gwarantuje wyższy poziom ochrony konsumentów, co przyczyniłoby się do większej integracji jednolitego rynku.

1.6. Wśród głównych, zaaprobowanych przez Komitet aspektów proponowanego systemu, należy podkreślić zwłaszcza:

a) zwrócenie uwagi na dostępność usług dla „użytkowników niepełnosprawnych” i konieczność lepszego określenia „praw użytkowników końcowych”, z kluczowym zastrzeżeniem stosowania przepisów UE dotyczących ochrony konsumentów, szczególnie dyrektyw 93/13/EWG, 97/7/WE i 2011/83/UE;

- b) odpowiednie sformułowanie nowych koncepcji i definicji, co ma znaczenie dla wyjaśnienia i interpretacji ram prawnych;
- c) zmianę procedur analizy rynkowej i kodyfikację aktualnych najlepszych praktyk, tak aby dopilnować, że zobowiązania dotyczące dostępu będą nakładane jedynie wtedy, gdy (i tam, gdzie) istnieje potrzeba zaradzenia niedoskonałościom rynku detalicznego oraz zapewnienia odpowiednich wyników dla użytkowników końcowych, które będą przy tym konkurencyjne;
- d) ułatwienie wspólnego korzystania z częstotliwości w sieciach 5G oraz wspieranie dostępu użytkowników końcowych do połączeń Wi-Fi; współużytkowanie widma, w oparciu o ogólne zezwolenie bądź indywidualne prawa użytkownika, może zapewnić intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie tego deficytowego zasobu;
- e) wzmocnienie niezależności krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów dzięki specjalnym gwarancjom udzielanym podczas selekcji, ograniczania długości kadencji, autonomii zarządzania i odwoływania członków odnośnych organów zarządzania.

1.7. Niemniej Komitet wyraża zastrzeżenia i uzasadnione obawy w związku z następującymi aspektami:

- a) niektóre innowacje wprowadzone w ramach „usługi powszechnej”, które – pod pretekstem domniemanej modernizacji systemu – służą w rzeczywistości zastąpieniu usług i wykreśleniu z zakresu wniosku szeregu obowiązków, takich jak publiczne automaty telefoniczne, pełne spisy numerów telefonicznych i usługi biura numerów, co odbiera sens postulowanemu celowi;
- b) definicja terminu „usług szerokopasmowego funkcjonalnego dostępu do internetu” może prowadzić do tworzenia arbitralnego wykazu dostępnych usług internetowych, zamiast wysokiej jakości minimalnego neutralnego połączenia, a tym samym, w przyszłości, do praktyk dyskryminacyjnych ze szkodą dla użytkowników końcowych;
- c) przerzucenie na pomoc społeczną lub zabezpieczenie społeczne, a więc na budżet krajowy poprzez podatki, kwestii dopilnowania, by „użytkownikom końcowym o niskich dochodach lub szczególnych potrzebach społecznych świadczono wsparcie, mając na względzie zapewnienie przystępności cenowej usług funkcjonalnego dostępu do internetu i łączności głosowej przynajmniej w stałej lokalizacji”, co wyłącza te obowiązki z zakresu odpowiedzialności podmiotów świadczących usługi i pozwala tym podmiotom na zaopatrywanie wyłącznie rentownych sektorów, tym samym chroniąc interesy dostawców i ograniczając zakres usługi powszechnej oraz prawa konsumentów; podobnie, to zasoby publiczne mają pokryć koszty usług publicznych po zniesieniu przewidzianej wcześniej możliwości podziału kosztów;
- d) wybór maksymalnej harmonizacji odnośnie do praw użytkowników końcowych, przy niskim poziomie ochrony, co z powodu chęci uproszczenia prowadzi do ograniczenia praw użytkowników i stoi w sprzeczności ze stanowiskiem zajmowanym wielokrotnie przez Komitet;
- e) zniesienie niektórych obowiązków regulacyjnych bądź ograniczenie wcześniejszych praw czy gwarancji pod (niedowiedzionym) pretekstem, że nie są one już konieczne bądź są objęte ogólnymi przepisami z zakresu ochrony konsumentów, jak np. zniesienie uprawnień krajowych organów regulacyjnych do bezpośredniego regulowania cen detalicznych operatorów ze znaczącą pozycją rynkową bądź niektóre przepisy dotyczące umów, przejrzystości, równego dostępu użytkowników niepełnosprawnych, usług spisu abonentów i interoperacyjności konsumenckich urządzeń telewizji cyfrowej;
- f) niedostateczne uregulowanie niektórych praktyk uznanych za nieuczciwe w umowach z użytkownikami, np. dotyczących maksymalnych limitów czasu trwania umowy lub rozwiązania umowy, odnowienia umów w przypadku ofert wiązanych, braku sankcji w celu zagwarantowania skuteczności procesu zmiany podmiotu świadczącego usługi z perspektywy użytkownika końcowego, utrzymania obowiązku rekompensaty przez użytkownika końcowego „odpowiadającej wyliczonej zgodnie z zasadą *pro rata temporis* wartości dotowanego urządzenia stanowiącego element oferty wiązanej objętej umową w momencie zawarcia umowy oraz wyliczonej zgodnie z zasadą *pro rata temporis* zwrotu wszelkich ulg promocyjnych wskazanych jako takie w momencie zawarcia umowy”;

- g) fakt, że wniosek nie odpowiada na wyrażone przez Radę dążenie do stworzenia „Europejskiego kodeksu praw użytkowników usług łączności elektronicznej”, którego celem byłoby „wprowadzenie na szczeblu UE prostego, przyjaznego użytkownikom narzędzia obejmującego wszystkie prawa użytkowników usług łączności elektronicznej w dziedzinie TIK (technologii informacyjno-komunikacyjnych) oraz ochrony konsumentów”.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

### 2.1. Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1.1. W ramach strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego<sup>(1)</sup> i w świetle ostatnich szybkich i głębokich zmian w strukturach rynku łączności elektronicznej oraz wyłonienia się wcześniej nieznanymi podmiotów konkurujących z tradycyjnymi operatorami telekomunikacyjnymi, a także z uwagi na wzrost ilości i popularności treści internetowych, powstaje potrzeba przeglądu i aktualizacji ram regulacyjnych łączności elektronicznej z 2009 r., tak aby umożliwić obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z nieprzerwanego dostępu do internetu w warunkach uczciwej konkurencji. Zapewnienie lepszego dostępu do internetu wszystkim obywatelom i przedsiębiorstwom stanowiło główny cel wniosku Komisji opublikowanego dnia 14 września 2016 r.<sup>(2)</sup>

2.1.2. Omawiany w niniejszej opinii wniosek jest częścią pakietu mającego na celu uatrakcyjnienie z punktu widzenia wszystkich przedsiębiorstw inwestycji w nowe, wysokiej jakości infrastruktury w całej UE, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i transgranicznym. Pakiet ten obejmuje również wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz komunikat Komisji „Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego”. Przedstawiono także plan działania na rzecz wdrożenia do 2018 r. usług 5G w całej UE oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie promowania łączności internetowej w społecznościach lokalnych i miejscach publicznych –WIFI4EU.

2.1.3. Wszystkie te instrumenty służą osiągnięciu trzech szeroko zakrojonych celów strategicznych dotyczących łączności w horyzoncie czasowym 2025 r.:

- a) wszystkie najważniejsze podmioty gospodarcze powinny mieć dostęp do niezwykle szybkich sieci o prędkościach gigabitowych;
- b) wszystkie gospodarstwa domowe w Europie – na obszarach wiejskich bądź miejskich – powinny mieć dostęp do łącz „w dół” o prędkości co najmniej 100 Mb/s, dostosowanych do prędkości gigabitowych;
- c) wszystkie strefy miejskie i wszystkie główne drogowe i kolejowe szlaki transportowe powinny dysponować nieprzerwanym zasięgiem 5G; przejściowo, zasięg ten należy udostępnić komercyjnie w przynajmniej jednym z dużych miast w każdym państwie członkowskim UE do 2020 r.

2.1.4. Wniosek opiera się na art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i ma na celu stworzenie wewnętrznego rynku łączności elektronicznej oraz zapewnienie jego funkcjonowania. Wybrano opcję horyzontalnego przekształcenia czterech dyrektyw (dyrektywy ramowej, dyrektywy o zezwoleniach, dyrektywy o dostępie i dyrektywy o usłudze powszechnej), które łączy się w jednej dyrektywie. Uproszczono obecną strukturę w celu zwiększenia jej spójności i dostępności, zgodnie z celem w zakresie sprawności regulacyjnej (REFIT). Tym samym tworzy się rzeczywisty Europejski kodeks łączności elektronicznej.

2.1.5. W zależności od podejmowanych kwestii wniosek przyjmuje różne formy harmonizacji prawodawstwa, począwszy od pełnej ukierunkowanej lub wybiórczej harmonizacji, np. w odniesieniu do ochrony praw użytkowników końcowych, aż po minimalną harmonizację uprawnień krajowych organów regulacyjnych na wysokim poziomie bądź maksymalną harmonizację kwestii związanych z widmem.

2.1.6. Wniosek przygotowano w oparciu o szerokie konsultacje publiczne z zainteresowanymi podmiotami na przestrzeni 12 tygodni, fachowe ekspertyzy zewnętrzne PE i Rady oraz liczne badania szczegółowo określone i omówione w ocenie skutków, a także prace panelu ekspertów wysokiego szczebla utworzonego w ramach badania SMART 2015/0005.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 590 final.

2.1.7. W omawianym wniosku Komisja stawia sobie następujące cele:

- a) wzrost konkurencji oraz większa przewidywalność na potrzeby inwestycji;
- b) lepsze wykorzystanie częstotliwości radiowych;
- c) większa ochrona konsumentów w obszarach, w których przepisy z zakresu ochrony konsumentów są niewystarczające z powodu specyficznych potrzeb sektora;
- d) bezpieczniejsze środowisko internetowe dla użytkowników oraz bardziej sprawiedliwe przepisy dla wszystkich podmiotów.

2.1.8. Podsumowując, szereg zaproponowanych zmian, zwłaszcza dotyczących widma, usługi powszechnej, dostępu, użytkowników końcowych, numerów i zarządzania politycznego, ma na celu wprowadzenie jasnych przepisów, ułatwienie stronom zrozumienia przysługujących im praw i obowiązków oraz uniknięcie nadmiernych regulacji i obciążeń administracyjnych.

2.1.9. Proponowane zmiany obejmują w szczególności następujące elementy: uproszczenie i ukierunkowanie geograficzne regulacji dostępu; stosowanie (gdy tylko możliwe) ogólnych zezwoleń zamiast indywidualnych zezwoleń na korzystanie z widma; wspieranie wtórnych rynków widma; zniesienie niektórych obowiązków dotyczących usług powszechnej, takich jak konieczność udostępniania publicznych automatów telefonicznych i papierowych książek telefonicznych; ograniczenie zakresu stosowania usługi powszechnej; wyjaśnienie zakresu stosowania ram regulacyjnych i zniesienie wymogów w zakresie ochrony konsumentów, jeśli kwestie te są już objęte prawodawstwem horyzontalnym lub realizowane przez rynek; harmonizacja i uściślenie zasad numeracji i zarządzania nią w kontekście łączności maszyno-maszyna (M2M).

2.1.10. Komisja zaproponowała także wzmocnienie roli krajowych organów regulacyjnych oraz BEREC w celu zapewnienia spójnego i przewidywalnego stosowania przepisów na całym jednolitym rynku cyfrowym, ograniczając tym samym fragmentację i obecne niespójności w celu promowania skutecznego zarządzania nowymi instytucjami<sup>(3)</sup>.

## 2.2. **Przekształcenie**

2.2.1. Komisja nie ograniczyła się jedynie do kodyfikacji, w ramach której treść różnych wcześniejszych dyrektyw (pozostająca bez zmian) włącza się w spójny i harmonijny instrument, jak to czyniła w większości przypadków. Wykorzystała raczej możliwość przyznaną jej na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 28 listopada 2001 r.<sup>(4)</sup>, aby równocześnie z horyzontalną integracją różnych wcześniejszych aktów w jeden akt prawny wprowadzić gruntowne i istotne zmiany w systemie („zmiany merytoryczne”).

2.2.2. W kontekście tego rodzaju uproszczenia, kodyfikacji i istotnych zmian systemu prawnego aktu legislacyjnego „normalny proces prawotwórczy Wspólnoty jest w pełni wykonywany” (art. 5 porozumienia). Wniosek o przekształcenie został przedłożony Komitetowi i spełnia szereg kryteriów i reguł wyraźnie określonych w punktach 6 i 7 porozumienia.

## 3. **Uwagi ogólne**

### 3.1. **Aspekty, które nie zostaną poruszone w niniejszej opinii**

3.1.1. Nie tylko ograniczenia wielkości opinii, lecz również sam charakter wniosku powodują, że EKES nie będzie wypowiadał się na temat zagadnień przejętych bez zmian z wcześniejszych aktów legislacyjnych, chyba że okaże się to absolutnie niezbędne dla zrozumienia niektórych poruszanych kwestii.

3.1.2. W rzeczy samej, Komitet miał okazję wypowiedzieć się szczegółowo we wcześniejszych opiniach na temat wszystkich tych kwestii. Obecnie potwierdza jedynie zajęte tam stanowisko.

3.1.3. W niniejszej opinii nie porusza się również aspektów dotyczących struktury i funkcjonowania BEREC, gdyż zostaną one dogłębnie zbadane w przygotowywanej równocześnie opinii.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 591 final.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 77 z 28.3.2002, s. 1.

### 3.2. Ocena ogólnego podejścia w omawianym wniosku

3.2.1. EKES pragnie pogratulować Komisji celowości podjętej przez nią inicjatywy, która jest w pełni uzasadniona ze względu na rynek, zmiany technologiczne i potrzebę ochrony prawnej użytkowników łączności elektronicznej. Wymaga to przekształcenia ram prawnych, aby obywatele mogli czerpać korzyści z nieprzerwanego dostępu do internetu, a przedsiębiorstwa działały w warunkach uczciwej konkurencji. Komitet z zadowoleniem przyjmuje także wybraną metodę przekształcenia, która jest bardzo odpowiednim instrumentem w kontekście REFIT, choć ubolewa, że Komisja rzadko z niej korzysta.

3.2.2. Komitet pragnie również pogratulować Komisji w związku z formalnie właściwym wykonaniem trudnego zadania, jakim jest przekształcenie, co Komisja uczyniła ze skrupulatnym przestrzeganiem ustalonych zasad. Szkoda jednak, że Komisja nie opublikowała równocześnie „wyciszczonej” wersji bardziej przyjaznej w odbiorze, co Komitet sugerował już wielokrotnie.

3.2.3. EKES wyraża także poparcie dla ogółu nowych przepisów wprowadzonych we wniosku w sprawie nowego aktu legislacyjnego oraz dla sposobu, w jaki zostały one uzgodnione z innymi politykami wspólnotowymi – czy to z obowiązującym prawodawstwem w sektorze, czy też z przepisami z zakresu prawa konkurencji i horyzontalnymi przepisami w dziedzinie ochrony konsumentów.

3.2.4. Niemniej, zdaniem Komitetu wybrana opcja – choć nie w pełni uzasadniona – szeroko zakrojonej i kompleksowej dyrektywy, która pozostawia sporo aspektów do decyzji krajowej, byłaby prostsza i niosłaby ze sobą większą pewność prawa, jeśli wybrano by rozporządzenie ramowe, bezpośrednio, natychmiastowo i jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich, co zresztą proponowała sama Komisja, a szczegółowe dyrektywy regulowałyby niektóre zagadnienia, przewidując różne poziomy harmonizacji w zależności od warunków rynkowych oraz charakteru zagadnień. Termin wyznaczony na przyjęcie dyrektywy (co najmniej 18 miesięcy), transpozycję (nie mniej niż 2 lata) i realizację przesuwu faktyczny moment jej wejścia w życie na najwcześniej 2021/2022 r.

3.2.5. Z drugiej strony, pominięcie dyrektywy o prywatności (wniosek opublikowano dnia 10 stycznia 2017 r. – COM (2017) 10 final) – mimo że rozumiałe ze względu na harmonogram prac legislacyjnych – będącej jedną z głównych i najważniejszych kwestii w pakiecie, stanowi słaby punkt wniosku pozbawionego w ten sposób jednego z najważniejszych filarów gwarancji najistotniejszych interesów użytkowników sieci. Przesunięto w odległą przyszłość dopasowanie obecnych regulacji poprzez przyszły instrument dotyczący prywatności, co stworzy większe trudności w transpozycji i wdrażaniu wszystkich środków.

3.2.6. Pominięto również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii <sup>(5)</sup> i pewne aspekty komunikatu Komisji „Promowanie współdzielenia zasobów widma radiowego na rynku wewnętrznym”, które mogłyby również zostać włączone do kodeksu <sup>(6)</sup>.

3.2.7. Wyraźnie widać, że wniosek nie odpowiada na wyrażone przez Radę dążenie do stworzenia „Europejskiego kodeksu praw użytkowników usług łączności elektronicznej”, którego celem byłoby „wprowadzenie na szczeblu UE prostego, przyjaznego użytkownikom narzędzia obejmującego wszystkie prawa użytkowników usług łączności elektronicznej w dziedzinie TIK (technologii informacyjno-komunikacyjnych) oraz ochrony konsumentów” <sup>(7)</sup>, ani na intencję wyrażoną w agendzie cyfrowej, by „do 2011 r. opublikować Kodeks unijnych praw internetowych, który jasno i przystępnie podsumowywałby aktualne prawa użytkowników cyfrowych w UE” <sup>(8)</sup>.

## 4. Uwagi szczegółowe

### 4.1. Przedmiot i cel

EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do położenia nacisku w art. 1 na kwestię dostępności usług dla „użytkowników niepełnosprawnych” i konieczność lepszego określenia „praw użytkowników końcowych”. W tym kontekście szczególnie istotne jest zastrzeżenie wyrażone w art. 1 ust. 4, zgodnie z którym przepisy dyrektywy stosuje się bez uszczerbku dla unijnych przepisów o ochronie konsumenta, w szczególności przepisów dyrektyw 93/13/EWG, 97/7/WE i 2011/83/UE, oraz przepisów krajowych zgodnych z prawem Unii. Komitet przygotował własnie analizy na ten temat (raporty informacyjne INT/795 i 796 przyjęte w grudniu 2016 r.).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 402 final

<sup>(6)</sup> COM(2012) 478 final

<sup>(7)</sup> 3017. posiedzenie Rady, dnia 31 maja 2010 r.

<sup>(8)</sup> COM(2010) 245 final.

#### 4.2. Definicje

Odnosnie do definicji, EKES podkreśla trafność opracowania nowych koncepcji, mających znaczenie dla systemu prawnego, takich jak „sieć o bardzo dużej przepustowości”, „usługa łączności interpersonalnej”, „usługa łączności interpersonalnej wykorzystująca numery”, „usługa łączności interpersonalnej niewykorzystująca numerów”, „bezpieczeństwo” sieci i usług, „punkt dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu”, „lokalna sieć radiowa” (RLAN), „współużytkowanie widma radiowego”, „zharmonizowane widmo radiowe”, „publiczny punkt przyjmowania zgłoszeń o wypadkach” (PSAP), „najwłaściwszy publiczny punkt przyjmowania zgłoszeń o wypadkach”, „zgłoszenie alarmowe”, „służba ratunkowa”.

#### 4.3. Cele

4.3.1. Jeżeli chodzi o cele, Komitet zwraca uwagę, że dla ich osiągnięcia bardzo ważna jest współpraca między krajowymi organami regulacyjnymi a innymi właściwymi organami, a także między państwami członkowskimi i BEREC, mimo że preferowany przez niego model opisany w opinii w sprawie nowego statutu BEREC wygląda nieco inaczej.

4.3.2. W tym kontekście szczególnie ważne jest podkreślenie ponownej definicji obowiązków krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów oraz BEREC, wymienionych w art. 3 ust. 2.

4.3.3. Ważna jest też współpraca państw członkowskich (ze sobą nawzajem i z Komisją) w ramach Zespołu ds. Polityki Spektrum Radiowego, utworzonego decyzją Komisji 2002/622/WE, a także – na wniosek tych instytucji – z Parlamentem Europejskim i Radą, aby wspierać planowanie strategiczne i koordynację mechanizmów kształtowania polityki w zakresie widma radiowego w Unii.

#### 4.4. Niektóre istotne kwestie

4.4.1. Niemożliwe jest omówienie w niniejszej opinii wszystkich przepisów, tak więc Komitet ograniczy się do tych, które według niego mają największy wpływ społeczny.

##### 4.4.2. Regulacja dostępu

4.4.2.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przepisy dotyczące dostępu nie zostały znacząco zmienione, i popiera ułatwienie procedur oraz promowanie powszechnego dostępu i bardzo dużej przepustowości, które stanowią główny cel ram regulacyjnych w sektorze, obok wspierania konkurencji, urzeczywistnienia jednolitego rynku i ochrony konsumentów.

4.4.2.2. EKES popiera konkretne zmiany regulacji rynku, a mianowicie wymóg nałożony na organy regulacyjne, by określały zamierzenia inwestycyjne, a także umożliwienie władzom publicznym pozyskanie inwestorów na obszarach o niewystarczającym zasięgu. Powinno to zwiększyć przejrzystość w kwestii planów rozwoju sieci, zapewnić inwestorom większą przewidywalność i umożliwić organom regulacyjnym lepsze uwzględnienie specyfiki geograficznej w ich badaniach rynku.

4.4.2.3. Popiera także zmianę procedur analizy rynkowej i kodyfikację aktualnych najlepszych praktyk, tak aby dopilnować, że zobowiązania dotyczące dostępu będą nakładane jedynie tam, gdzie (i wtedy, gdy) istnieje potrzeba zaradzenia niedoskonałościom rynku detalicznego oraz zapewnienia użytkownikom końcowym rezultatów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu konkurencyjnych wyników. Jednak EKES nie widzi uzasadnienia dla wydłużenia do 5 lat obecnego górnego limitu 3 lat na analizę rynkową.

4.4.2.4. EKES zgadza się również z tym, że konkurencja oparta na infrastrukturze stanowi jeden z najskuteczniejszych sposobów zapewnienia nowych lub lepszych połączeń internetowych na obszarach, na których gęstość zaludnienia umożliwia funkcjonowanie więcej niż jednej sieci.

##### 4.4.3. Przydział widma

4.4.3.1. Mimo że UE jako pierwsza opracowała bezprzewodowe technologie 4G, w porównaniu z innymi obszarami ma opóźnienia w ich wdrażaniu. W zasadzie przydział widma i zarządzanie nim należą do kompetencji państw członkowskich, co ogólnie uznaje się za przyczynę rozdrobnienia rynków, które wpływa negatywnie na zasięg sieci bezprzewodowych i rozpowszechnienie w całej Europie. Jeśli sytuacja taka będzie miała nadal miejsce, narazi na szwank wprowadzanie w Europie usług 5G oraz wdrażanie nowych innowacyjnych usług.

4.4.3.2. Dlatego też we wniosku wprowadzono szereg wspólnych norm, takich jak minimalny okres zezwoleń w celu zapewnienia zwrotu z inwestycji, większa swoboda handlu widmem, spójność i obiektywizm środków regulacyjnych (rezerwacja, organizacja przetargów, ceny maksymalne i bloki widma radiowego, wyjątkowa rezerwacja widma), oraz wzajemną ocenę między krajowymi organami regulacyjnymi w celu zapewnienia spójności praktyk w zakresie przyznawania widma w ramach BEREC. Z drugiej strony operatorzy muszą zobowiązać się do skutecznego wykorzystania przydzielonego im widma.

4.4.3.3. EKES popiera to nowe podejście, gdyż, po pierwsze, przyspiesza ono proces przydziału widma na potrzeby łączności elektronicznej, z jasnymi terminami udostępnienia go na rynku, a po drugie – zapewnia podmiotom inwestującym w bezprzewodowe sieci szerokopasmowe nowej generacji większą przewidywalność i spójność odnośnie do przyszłych modeli pozwoleń i zasadniczych warunków przyznawania bądź odnawiania praw krajowych w zakresie widma.

4.4.3.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ułatwienie wspólnego korzystania z częstotliwości w sieciach 5G oraz propagowanie dostępu użytkowników końcowych do połączeń Wi-Fi. W rzeczy samej, współużytkowanie widma, w oparciu o ogólne zezwolenie bądź indywidualne prawa użytkownika, może zapewnić intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie tego deficytowego zasobu. Użytkownicy widma radiowego w ramach systemu zezwoleń ogólnych będą dysponowali większą ochroną prawną przed szkodliwymi zakłóceniami, tak aby wyeliminować przeszkody we wprowadzaniu punktów dostępu Wi-Fi i ułatwić użytkownikom końcowym dostęp do dzielonych bezprzewodowych połączeń internetowych.

#### 4.4.4. *Ponowne określenie systemu usługi powszechnej*

4.4.4.1. „Zmieniony” system usługi powszechnej oraz zmiany wprowadzone w dziedzinie usług i przepisów chroniących użytkowników końcowych wzbudzają najwięcej zastrzeżeń Komitetu. Usługa powszechna to jeden z aspektów, który już we wcześniejszych opiniach Komitetu spotkał się z największą krytyką.

4.4.4.2. Już od dawna rozszerzenie tej usługi na inne usługi, takie jak telefonia komórkowa i szerokopasmowy dostęp do internetu, stanowi priorytet. Pod pretekstem domniemanej modernizacji systemu usługi powszechnej we wniosku zastępuje się jedynie usługi i wyłącza się szereg obowiązków, takich jak publiczne automaty telefoniczne, pełne spisy numerów telefonicznych i usługi biura numerów, z zakresu wniosku, co odbiera sens postulowanemu celowi. Komitet nie jest pewien, czy sektor jest już wystarczająco dojrzały, by zagwarantować dalsze świadczenie tych usług bez obowiązku usługi powszechnej. Stwierdzenie zawarte w art. 82, że państwa członkowskie „mogą nadal zapewniać dostępność lub przystępność cenową innych usług” nie tylko zależy od należytego wykazania zapotrzebowania na te usługi w świetle okoliczności krajowych, lecz także otwiera furtkę do zlikwidowania tych usług w krótkiej perspektywie ze względu na koszty, jakie ze sobą niosą.

4.4.4.3. EKES kwestionuje definicję terminu „usługi szerokopasmowego funkcjonalnego dostępu do internetu”, ponieważ może ona prowadzić do tworzenia arbitralnego wykazu dostępnych usług internetowych, zamiast wysokiej jakości minimalnego neutralnego połączenia, a tym samym, w przyszłości, do praktyk dyskryminacyjnych ze szkodą dla użytkowników końcowych.

4.4.4.4. Artykuł 79 stanowi: „Państwa członkowskie zapewniają, aby wszyscy użytkownicy końcowi na ich terytorium mieli dostęp po przystępnej cenie, w świetle szczególnych uwarunkowań krajowych, do dostępnych usług funkcjonalnego dostępu do internetu i łączności głosowej na poziomie jakości określonym na ich terytorium, w tym do łącza umożliwiającego skorzystanie z tych usług, przynajmniej w stałej lokalizacji”. Mogą też „zobowiązać przedsiębiorstwa, które świadczą te usługi, do zaoferowania tym użytkownikom końcowym wariantów taryfowych lub pakietów, które różnią się od taryf lub pakietów oferowanych na normalnych warunkach handlowych” poprzez stosowanie „wspólnych taryf, w tym uśredniania geograficznego, na całym terytorium”.

Niemniej w art. 80 ust. 4 i 5 przerzuca się na pomoc społeczną lub zabezpieczenie społeczne, a więc na budżet krajowy poprzez podatki, kwestię dopilnowania, by „użytkownikom końcowym o niskich dochodach lub szczególnych potrzebach społecznych świadczono wsparcie, mając na względzie zapewnienie przystępności cenowej usług funkcjonalnego dostępu do internetu i łączności głosowej przynajmniej w stałej lokalizacji”, co wyłącza te obowiązki z zakresu odpowiedzialności podmiotów świadczących usługi.



4.4.4.5. Cały system finansowania usługi publicznej, w wypadku uznania przez władze publiczne, że przedsiębiorstwo podlega nadmiernym obciążeniom, został ograniczony do wprowadzenia „mechanizmu kompensowania temu przedsiębiorstwu określonego kosztu netto, na przejrzystych warunkach, z funduszy publicznych”. Po raz kolejny to krajowy budżet ma za pomocą podatków pokryć koszty usług publicznych, zwłaszcza w przypadku braku dostawców na obszarach, na których świadczenie usług dla ogółu społeczeństwa nie przynosi zysków, po zniesieniu możliwości podziału kosztów przewidzianej wcześniej w art. 13 odnośnej uchylonej dyrektywy („podzielić koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej pomiędzy dostawców sieci i usług łączności elektronicznej”).

#### 4.4.5. *Prawa użytkowników końcowych*

4.4.5.1. Najwięcej wątpliwości budzi nowy tytuł dotyczący praw użytkowników końcowych. Nie uwzględniono rozwiązań przedstawionych w licznych opiniach Komitetu w tej sprawie, poczynając od pełnej harmonizacji w rozumieniu art. 94. EKES zawsze stał na stanowisku, że w dziedzinie praw konsumentów należy stosować bądź dyrektywy przewidujące minimalną harmonizację, bądź rozporządzenia zapewniające jak najwyższy poziom ochrony.

4.4.5.2. Komitet nie zgadza się ze zniesieniem niektórych obowiązków regulacyjnych bądź ograniczenie wcześniejszych praw czy gwarancji pod (niedowiedzionym) pretekstem, że nie są one już konieczne lub są objęte ogólnymi przepisami z zakresu ochrony konsumentów, jak np. zniesienie uprawnień krajowych organów regulacyjnych do bezpośredniego regulowania cen detalicznych operatorów czy niektóre przepisy dotyczące umów, przejrzystości, usług spisu abonentów i interoperacyjności konsumenckiego sprzętu telewizyjnego (art. 95–98, 103–105).

4.4.5.3. We wniosku Komisji nie wspomina się również, iż pewne sytuacje określone jako nieuczciwe praktyki w umowach z użytkownikami wymagają lepszych uregulowań, np. kwestie dotyczące maksymalnych limitów czasu trwania umowy lub rozwiązania umowy, odnowienia umów w przypadku ofert wiązanych, braku sankcji w celu zagwarantowania skuteczności procesu zmiany podmiotu świadczącego usługi z perspektywy użytkownika końcowego, utrzymania obowiązku rekompensaty przez użytkownika końcowego „odpowiadającej wyliczonej zgodnie z zasadą *pro rata temporis* wartości dotowanego urządzenia stanowiącego element oferty związanej objętej umową w momencie zawarcia umowy oraz wyliczonego zgodnie z zasadą *pro rata temporis* zwrotu wszelkich ulg promocyjnych wskazanych jako takie w momencie zawarcia umowy”.

4.4.5.4. Niemniej z zadowoleniem przyjmuje niektóre nowe przepisy, jak większą czytelność umów dzięki streszczeniom najważniejszych informacji umownych, zapewnienie narzędzi kontroli zużycia oraz narzędzi porównywania cen i jakości, zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub państwo zamieszkania.

#### 4.5. *Organy regulacyjne i inne właściwe organy*

4.5.1. Odnośnie do uprawnień organów regulacyjnych i innych właściwych organów, szczególnego znaczenia nabiera przeformułowany tekst w art. 5 ust. 1.

4.5.2. Jeśli chodzi o niezależność krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów, należy podkreślić przepisy art. 7–9 obejmujące specjalne gwarancje udzielane podczas selekcji, ograniczania długości kadencji, autonomii zarządzania i odwoływania członków odnośnych organów zarządzania.

#### 4.6. *Polubowne rozstrzyganie sporów*

4.6.1. Szczególnie istotne jest dążenie do zapewnienia przejrzystych, niedyskryminacyjnych, szybkich, sprawiedliwych, prostych i niedrogich pozasądowych procedur rozstrzygania sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci i/lub usługi łączności elektronicznej, publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej inne niż usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów, związanych z warunkami umownymi lub wykonaniem umów dotyczących udostępniania tych sieci lub usług.

4.6.2. Jeszcze istotniejsza jest możliwość poszerzenia przez państwa członkowskie dostępu do tych procedur dla innych użytkowników końcowych, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

4.6.3. Lecz jeśli chodzi o spory transgraniczne, wniosek zawiera rozwiązanie, któremu brakuje mechanizmów ustanowionych na poziomie wspólnotowym dla tego typu sporów, przez co gubi się w skomplikowanych procedurach o wątpliwych rezultatach czy to w zakresie skuteczności systemu, czy rzeczywistej gwarancji sprawiedliwego wyważenia interesów w odpowiednim czasie, co ostatecznie i tak skończy się postępowaniem sądowym.

Bruksela, dnia 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej”**

(COM(2016) 591 final – 2016/0286 (COD))

(2017/C 125/09)

Samodzielny sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 24.10.2016 Rada Unii Europejskiej, 25.10.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	118/0/4

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. W różnych opiniach EKES opowiadał się za wzmocnieniem zadań, kompetencji i uprawnień BEREC, tak aby organ ten dysponował niezbędnymi zdolnościami umożliwiającymi mu skuteczne wykonywanie funkcji regulacyjnej na poziomie europejskim.

1.2. Komitet wyraża więc ogólne poparcie dla wniosku Komisji.

1.3. Niemniej ubolewa, że Komisja nie zajęła się wcześniej wariantem 4, który niesłusznie odrzuca, ograniczając go jedynie do obszaru (wzmocnionej) współpracy lub koordynacji.

1.4. EKES twierdził już i nadal jest przekonany, że jedynie wariant pozwalający przekształcić BEREC w rzeczywisty organ regulacyjny będzie w stanie zapewnić w przyszłości odpowiednie uregulowania nowych usług informacyjnych na poziomie ogólnoeuropejskim lub światowym. Obecnie pozostają one w dużej mierze nieuregulowane bądź podlegają niejasnym ramom (M2M, OTT i inne obszary niezwykle ważne dla UE, takie jak roaming czy rynki transnarodowe) lub paneuropejskim wiążącym procedurom dotyczącym przydziału konkretnych częstotliwości.

1.5. Na dokładny przegląd i dogłębną analizę zasługuje skład, organizacja i funkcjonowanie Rady Odwoławczej, tak aby zagwarantować jej faktyczną niezawisłość i wyłączenie w każdej sytuacji oraz odpowiedni system środków, zwłaszcza w wypadku decyzji dotyczących sporów transgranicznych.

## 2. Streszczenie wniosku

2.1. W komunikacie z maja 2015 r. „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy”<sup>(1)</sup> („strategia j.r.c.”) Komisja stwierdziła, że zmiany na rynku i w otoczeniu technologicznym sprawiają, że konieczne jest wzmocnienie ram instytucjonalnych przez zwiększenie roli Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej („BEREC”). W rezolucji „W kierunku aktu o jednolitym rynku”<sup>(2)</sup> Parlament Europejski wezwał Komisję do dalszej integracji jednolitego rynku cyfrowego i zapewnienia skuteczniejszych ram instytucjonalnych. Jednym ze środków byłoby wzmocnienie roli, zdolności

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 176.

<sup>(2)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2016 r.: „W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym” (TA(2016) 0009).

i uprawnień decyzyjnych BEREC w celu promowania spójnego stosowania ram regulacyjnych łączności elektronicznej, umożliwienia skutecznego nadzoru BEREC nad rozwojem rynku wewnętrznego i wsparcia tego organu w rozwiązywaniu sporów transgranicznych.

2.2. Obecny wniosek należy rozważać w powiązaniu z wnioskiem dotyczącym dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej<sup>(3)</sup>, w której powierzono BEREC dodatkowe zadania mające pomóc zagwarantować spójne stosowanie ram regulacyjnych i która ma sprzyjać promowaniu rozwoju rynku łączności elektronicznej w całej Unii. BEREC będzie ponadto wspierać dostęp do transmisji danych o bardzo dużej przepustowości i ich wykorzystanie oraz konkurencję w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, a także działać w interesie obywateli Unii.

2.3. Głównym celem wniosku jest wzmocnienie instytucjonalnej roli BEREC i poprawa jego struktury zarządzania, a także równoczesne przekształcenie BEREC i Urzędu BEREC w pełnoprawną agencję o szerszym mandacie, tak aby mogła ona sprostać przyszłym zadaniom i kontynuować prace BEREC oraz dzielenie się wiedzą krajowych organów regulacyjnych. Należy również dostosować strukturę BEREC oraz zarządzanie, funkcjonowanie, programowanie i odpowiedzialność do wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie agencji zdecentralizowanych („wspólne podejście”)<sup>(4)</sup>. Do rozporządzenia w sprawie BEREC włącza się także zadania przydzielone BEREC w niedawno przyjętym rozporządzeniu (UE) 2015/2120, w którym określono zasady zapewniania otwartego internetu i znoszenia dodatkowych opłat roamingowych<sup>(5)</sup>. Niemniej nie uwzględniono przeglądu dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej<sup>(6)</sup>, który Komisja zobowiązała się przedstawić do końca 2016 r.

2.4. W tym celu Komisja rozważyła cztery warianty: Pierwszy – Brak zmian; Drugi – Zwiększona rola doradcza i wzmocnione kompetencje; Trzeci – Rola doradcza z pewnymi uprawnieniami przednormatywnymi oraz sprawniejszy proces przeglądu rynku i przydział widma w ramach przyznawania praw do użytkowania widma radiowego; Czwarty – Wariant z góry wykluczony przez samą Komisję, a mianowicie utworzenie prawdziwego unijnego organu regulacyjnego jako wzmocnionej agencji z zasobami niezbędnymi do przyjęcia przekazanych uprawnień wykonawczych, w tym uprawnień w zakresie nadzoru i egzekwowania, z wiążącymi uprawnieniami w obszarach, w których niezbędne jest zapewnienie jednolitego wykonania przepisów unijnych.

2.5. Poniżej rozważa się prawny rozwój wybranego wariantu, który zostanie następnie przeanalizowany.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. W różnych opiniach<sup>(7)</sup> EKES opowiadał się za wzmocnieniem zadań, kompetencji i uprawnień BEREC, tak aby organ ten dysponował niezbędnymi zdolnościami umożliwiającymi mu skuteczne wykonywanie funkcji regulacyjnej na poziomie europejskim. Komitet wyraża więc ogólne poparcie dla wniosku Komisji.

<sup>(3)</sup> Wniosek COM(2016) 590 final, w sprawie którego EKES opracował opinię TEN/612 „Europejski kodeks łączności elektronicznej” (zob. s. ... w niniejszym Dzienniku Urzędowym).

<sup>(4)</sup> Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie agencji zdecentralizowanych z dnia 19 lipca 2012 r.

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. (Dz.U. L 310 z 26.11.2015, s. 1); EKES przyjął w tej sprawie opinię TEN/534 (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 64).

<sup>(6)</sup> Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37). Kwestię tę omówiono już w opinii TEN/612 „Europejski kodeks łączności elektronicznej” (zob. s. ... w niniejszym Dzienniku Urzędowym).

<sup>(7)</sup> Na przykład:

— Opinia EKES-u w sprawie wniosku zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 (COM(2016) 399 final) (Dz.U. C 34, 2.2.2017, s. 162, pkt 4.7),

— Opinia EKES-u dotycząca wniosków Komisji w sprawie nowych środków dotyczących europejskiego jednolitego rynku cyfrowego (COM(2013) 627 final i COM(2013) 634 final) (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 64, pkt 4.7.1),

— Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Promowanie współdzielenia zasobów widma radiowego na rynku wewnętrznym” (COM(2012) 478 final) (Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 22, pkt 4.10),

— Opinia EKES-u w sprawie jednolitego rynku cyfrowego sprzyjającego włączeniu społecznemu (Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 8, pkt 3.1.1.1),

— Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie” (COM(2011) 222 final) (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139, pkt 2.4.1),

— Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (COM(2010) 471 final) i komunikatu Komisji „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych” (COM(2010) 472 final) (Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53, pkt 2.13 i 2.14).

3.2. Jednakże EKES skłaniał się ku rozwiązaniu, które jest bardziej zbliżone do wariantu 4 Komisji, gdyż sądzi, że kosmetyczne zmiany w statucie nie wystarczą do przekształcenia BEREC w prawdziwy organ regulacyjny.

3.3. Stwierdził już to jednoznacznie w opinii TEN/534: „Zdaniem EKES-u proponowane zmiany dotyczące statusu BEREC-u, np. etatowe stanowisko przewodniczącego Rady Organów Regulacyjnych, mogą się okazać niewystarczające wobec wyzwań dotyczących konkurencyjności oraz konieczności tworzenia zachęt inwestycyjnych, zwłaszcza dotyczących łączności szerokopasmowej i sieci NGN/NGA” (punkt 4.7.1).

3.4. Jeśli chodzi o wykonywanie zadań, dla których już obecnie brakuje odpowiednich uregulowań, takich jak nowe usługi informacyjne na poziomie ogólnoeuropejskim lub światowym, które obecnie pozostają w dużej mierze nieuregulowane bądź podlegają niejasnym ramom (M2M, OTT i inne obszary niezwykle ważne dla UE, takie jak roaming czy rynki transnarodowe) lub paneuropejskie wiążące procedury dotyczące przydziału konkretnych częstotliwości powiązanych z nowymi kompetencjami, ani w omawianym wniosku, ani we wniosku dotyczącym Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej nie wydaje się pożądane ograniczenie obszaru interwencji BEREC jedynie do współpracy lub koordynacji, nawet gdyby miały one mieć wzmocniony charakter.

3.5. Wniosek z pewnością nie zawiera wizji ukierunkowanej na przyszłość, mającej na celu nasilenie integracji na jednolitym rynku cyfrowym, gdyż nadal dopuszcza do fragmentacji uregulowań przez krajowe organy regulacyjne.

3.6. Być może tłumaczy to odzwierciedlone we wniosku słabe wyniki oceny BEREC pod względem istotności, skuteczności i samej wartości dodanej modelu, który mimo wszystko ma się zamiar upowszechniać.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Jeśli chodzi o definicję kompetencji, organizację i funkcjonowanie, we wniosku oparto się na modelu wspólnym dla agencji tego typu określonym we wspólnym oświadczeniu Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie agencji zdecentralizowanych. Kwestia ta nie wymaga żadnych specjalnych uwag.

4.2. Należy jednak wspomnieć o Radzie Odwoławczej w odniesieniu do gwarancji dotyczących „bezzstronności i niezależności jej członków, w oparciu o przejrzyste, obiektywnie weryfikowalne kryteria, które zostaną określone przez agencje”, zwłaszcza w przypadku gdy „rekrutacja członków Rady Odwoławczej odbywa się spośród personelu agencji i/lub zarządu agencji [...], co nie powinno naruszać wspomnianych wyżej zasad bezstronności i niezależności” (pkt 21 wspólnego oświadczenia).

4.3. W porównaniu z innymi organami tego rodzaju, np. EUIPO<sup>(8)</sup>, Wspólnotowym Urzędem Ochrony Odmian Roślin<sup>(9)</sup>, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Lotniczego<sup>(10)</sup> i Europejską Agencją Chemikaliów<sup>(11)</sup> – by wymienić jedynie niektóre – EKES wyraża zdziwienie małą ilością przepisów, które w art. 11–14 wniosku określają ramy prawne Rady Odwoławczej.

4.4. Komitet zauważa, że wszystkie rozporządzenia dotyczące zasady organizacji i regulaminu rad odwoławczych wymienionych wyżej organów szczegółowo przewidują stosowaną w nich procedurę, a decyzje wydane przez te organy mogą zostać unieważnione przez Trybunał Sprawiedliwości, którego orzeczenia mogą z kolei być przedmiotem odwołania do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości UE w kwestiach prawnych.

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 216/96 z 5 lutego 1996 r. (Dz.U. L 28 z 6.2.1996, s. 11), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2082/2004 z 6 grudnia 2004 r. (Dz.U. L 360 z 7.12.2004, s. 8).

<sup>(9)</sup> Artykuł 67 i nast. rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 z 27 lipca 1994 r. (Dz.U. L 227 z 1.9.1994, s. 1).

<sup>(10)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 lipca 2002 r. (Dz.U. L 240 z 7.9.2002, s. 1).

<sup>(11)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 771/2008 z 1 sierpnia 2008 r. (Dz.U. L 206 z 2.8.2008, s. 5).

4.5. Choć w większości sytuacji zadania BEREC mają czysto doradczy charakter, w niektórych przypadkach – w drodze połączenia przepisów wniosku dotyczącego dyrektywy z przepisami obecnego wniosku – ma on decydujące uprawnienia wpływające na sytuację prawną osób trzecich, np. w wypadku decyzji wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b)–d), takich jak:

- określenie rynków ponadnarodowych,
- sumaryczne wzory umowy,
- opracowanie modelu ekonomicznego, który pomoże Komisji w ustalaniu maksymalnych stawek za zakończenie połączenia w Unii,
- opinie dotyczące rozstrzygnięcia sporów transgranicznych,
- projekty środków krajowych związane z procedurami dotyczącymi regulacji rynku,
- projekty środków krajowych związane z procedurami do celów wzajemnej oceny w zakresie widma radiowego,
- projekty decyzji i zaleceń dotyczące harmonizacji.

4.6. Przykładem mogą być spory transgraniczne, w których „każda ze stron może przekazać spór danemu krajowemu organowi regulacyjnemu lub danym krajowym organom regulacyjnym”, a te „informują o sporze BEREC w celu doprowadzenia do spójnego rozstrzygnięcia sporu, zgodnie z celami określonymi w art. 3”. W takim wypadku BEREC „wydaje opinię wskazującą krajowemu organowi regulacyjnemu lub krajowym organom regulacyjnym konieczność podjęcia konkretnego działania w celu rozstrzygnięcia sporu lub konieczność zaniechania danego działania, w jak najkrótszym czasie, a w każdym razie w terminie czterech miesięcy, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności”.

4.7. W takiej sytuacji odwołania od tej decyzji do organu odwoławczego w rodzaju przewidzianego we wniosku nie można postrzegać jako dającego gwarancje niezawisłości i bezstronności.

4.8. To, że przewidziano możliwość odwołania do sądu, nie wyklucza sytuacji, w której procedura na poziomie administracyjnym nie będzie oferować odwołania do prawdziwie niezawisłego organu.

4.9. Komitet ma nadzieję, że kwestia ta zostanie dogłębnie zbadana przed przygotowaniem ostatecznej wersji wniosku.

Bruksela, dnia 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 w odniesieniu do propagowania łączności internetowej w społecznościach lokalnych”**

[COM(2016) 589 final – 2016/0287(COD)]

(2017/C 125/10)

Samodzielny sprawozdawca: **Emilio FATOVIC**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 6.10.2016 Rada, 25.10.2016
Podstawa prawna	Art. 172 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	11.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	195/1/0

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Wifi4EU mającą na celu rozpowszechnienie bezpłatnego dostępu do internetu w miejscach publicznych, co przyniesie korzyści zarówno pod względem dostępności, przede wszystkim dla grup społecznych znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu, jak i pod względem wzrostu gospodarczego regionów, szczególnie w sektorze usług publicznych, opieki zdrowotnej, handlu i turystyki.

1.2 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że jego propozycja, którą wielokrotnie przedstawiał we wcześniejszych opiniach, została wreszcie nierozdzielnie powiązana z procesami digitalizacji w Unii Europejskiej<sup>(1)</sup>. Wynika ona z przekonania, że dostęp do internetu jest podstawowym prawem wszystkich obywateli, a także niezbędnym instrumentem włączenia społecznego i wzrostu gospodarczego.

1.3 EKES odnotowuje, że szybki postęp technologii cyfrowej może sprawić, że wszystkie zainstalowane technologie staną się w krótkim czasie przestarzałe. Zachęca zatem Komisję do wskazania nie tylko technologicznych, lecz również społecznych celów rozwoju, tak by nadać inicjatywie Wifi4EU większą dynamikę, trwałość i odporność.

1.4 Komitet popiera ideę oparcia się na projekcie EDUROAM w celu stworzenia Wifi4EU i proponuje połączenie obu tych procesów, tak by zagwarantować wszystkim obywatelom jednolitą tożsamość cyfrową w całej Europie, tak jak ustalono już w rozporządzeniu eIDAS. Proces ten miałby istotne konsekwencje również ze względu na zwiększenie poczucia obywatelstwa europejskiego i przezwycięzenie „ubóstwa cyfrowego”.

1.5 EKES uważa, że Wifi4EU jest projektem strategicznym i że budżet w wysokości 120 mln EUR jest zdecydowanie niewystarczający, by zaspokoić potrzeby całego obszaru Europy. Ma zatem nadzieję, że pula środków finansowych zostanie znacznie podwyższona, tak by do 2025 r. można było zabiegać o bezpłatny dostęp do bardzo szybkiego WiFi we wszystkich miejscach publicznych w Europie i wdrożyć inicjatywę zgodnie z zasadą „wysokiej jakości Wifi4all”. Z tego punktu widzenia istotne byłoby zapewnienie ściślejszej integracji wszystkich działających już usług publicznych WiFi, tak by w pełni wykorzystała dostępne zasoby i uniknąć marnotrawstwa.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 161 z 6.6. 2013, s. 8.

1.6 EKES uważa, że kryteria podziału funduszy są mało klarowne i sprzeczne ze sobą („kto pierwszy, ten lepszy” i kryterium geograficzne). Zaleca, by uwzględniono ludność krajów i ich zasięg geograficzny, określając z wyprzedzeniem maksymalną kwotę funduszy przypadających na każdy z krajów, tak by wszystkie obszary miały do nich zrównoważony dostęp.

1.7 EKES proponuje zarezerwowanie kwoty 20 % dla obszarów słabiej rozwiniętych z gospodarczego i cyfrowego punktu widzenia, ze szczególnym uwzględnieniem wysp, obszarów górskich, przygranicznych lub najbardziej oddalonych czy też obszarów, które zostały dotknięte klęskami żywiołowymi, tak by zainwestować środki tam, gdzie są one bardziej potrzebne. Zaleca, by kryteria wpisu do rejestru dostawców nie przewidywały dyskryminacji ze względu na wielkość przedsiębiorstwa.

1.8 EKES popiera zasadę przeznaczenia funduszy na rozwój bezpłatnej łączności internetowej tam, gdzie obecnie jej brakuje. Dlatego też zachęca Komisję, by w ramach wizji strategicznej połączyła inicjatywę publiczną z inicjatywami przewidującymi partnerstwo publiczno-prywatne.

1.9 EKES apeluje o wprowadzenie w latach 2017–2020 bezpłatnej usługi WiFi wysokiej jakości, zapewniającej minimalną łączność 100 megabitów/s, lecz ze świadomością, że w perspektywie średnioterminowej powinna ona zostać dostosowana do większej szybkości. Jest to podyktowane trzema czynnikami:

- a) dążeniem do zgodności Wifi4EU z komunikatem w sprawie społeczeństwa gigabitowego;
- b) faktem, że ze względu na swe ograniczenia techniczne zwykłe połączenie ADSL nie gwarantowałoby wystarczającej jakości połączenia dla kilkudziesięciu osób równocześnie;
- c) faktem, że bezpłatna usługa publiczna nie musi być koniecznie niskiej jakości.

1.10 EKES popiera przyjęcie mniej biurokratycznych, uproszczonych mechanizmów dostępu do finansowania. Jednak zachęca Komisję do wyznaczenia minimalnego okresu świadczenia usługi na 3 lata, przy czym niespełnienie tego warunku skutkowałoby karą w postaci zwrotu otrzymanego finansowania.

## 2. Wprowadzenie i przesłanki metodologiczne

2.1 Wniosek COM(2016) 589 zmieniający rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 w odniesieniu do propagowania łączności internetowej w społecznościach lokalnych wchodzi w zakres pakietu środków dotyczących telekomunikacji przyjętego przez Komisję Europejską w dniu 13 września 2016 r., który obejmuje również następujące środki:

- komunikat „Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego” – COM(2016) 587,
- plan działania „Sieć 5G dla Europy” – COM(2016) 588,
- wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej – COM(2016) 590,
- wniosek dotyczący rozporządzenia mającego na celu wzmocnienie obecnego Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) poprzez przekształcenie go w agencję, jednak z zachowaniem obecnej nazwy – COM(2016) 591.

2.2 EKES sporządził opinie w sprawie wszystkich tych wniosków w oparciu o jednolite ramy, tak by zapewnić ich harmonijną i spójną wizję i treść (niniejsza opinia jest ściśle powiązana z następującymi opiniami: TEN/611 „Europejskie społeczeństwo gigabitowe”, TEN/612 „Europejski kodeks łączności elektronicznej”, TEN/613 „Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej” i TEN/615 „Sieć 5G dla Europy: plan działania”), a także nawiązać do wcześniejszych opinii EKES-u w tej dziedzinie.

## 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia, za pomocą którego zapoczątkowano inicjatywę o nazwie Wifi4EU, wpisuje się w pakiet środków przedstawionych w komunikacie w sprawie europejskiego społeczeństwa gigabitowego. Celem inicjatywy jest finansowanie tworzenia bezpłatnych punktów dostępu do internetu w celu zapewnienia łączności w miejscach publicznych (w bibliotekach, na placach, w parkach, szpitalach i ogólnie budynkach publicznych), w oparciu o pomyslną inicjatywę EDUROAM, która umożliwia już oferowanie takich usług w uczelniach wyższych i placówkach szkolnictwa wyższego.



3.2 Komisja przeznaczyła na ten cel 120 mln EUR, szacując, że w latach 2017–2020 zaangażowanych zostanie 6–8 tys. gmin, co po pełnym uruchomieniu systemu powinno oznaczać 40–50 mln połączeń dziennie. Ograniczona pula środków finansowych oznacza, że inicjatywa będzie miała charakter projektu pilotażowego.

3.3 Beneficjentami inicjatywy są gminy, które dotychczas nie oferują takiej usługi. Koszt projektów nie będzie mógł przekroczyć budżetu w wysokości 60 tys. EUR. Koszty zakupu i instalacji punktów dostępu do internetu zostaną pokryte w całości, podczas gdy koszty abonamentu usługi internetowej i konserwacji sprzętu będą spoczywać na władzach lokalnych.

3.4 Władze lokalne otrzymają zachętę do rozwoju i promowania bezpłatnych usług cyfrowych przede wszystkim w sektorze turystyki elektronicznej, e-zdrowia i administracji elektronicznej.

3.5 W zamyśle inicjatywa, która ogranicza się do miejsc publicznych, ma nie kolidować z wolnym rynkiem łączności cyfrowej i go nie zakłócać, lecz wzmocnić go za pomocą rozpowszechnienia technologii cyfrowej na słabiej rozwiniętych obszarach.

3.6 We wniosku Komisji ustalono trzy kluczowe kryteria przydziału funduszy:

- a) mogą z nich korzystać wyłącznie społeczności lokalne, które dotychczas nie oferowały takiej usługi;
- b) fundusze przyznawane są bezpośrednio zgodnie z kolejnością składania wniosków („kto pierwszy, ten lepszy”);
- c) przyjęto kryterium geograficzne zrównoważonego podziału przydzielonych funduszy.

3.7 Wniosek przewiduje uproszczony model dostępu do funduszy i składania sprawozdań na temat prowadzonej działalności dzięki użyciu szeregu bonów, które będą następnie stosowane do wypłaty wynagrodzenia przedsiębiorstwom odpowiadającym za instalację sprzętu. Komisja będzie mogła sprawdzić w czasie rzeczywistym faktyczne funkcjonowanie punktów dostępu do internetu, tak by możliwe było w razie konieczności przeprowadzenie interwencji i kontroli.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Wifi4EU mającą na celu rozpowszechnienie internetu w miejscach publicznych, co przyniesie korzyści zarówno pod względem dostępności<sup>(2)</sup>, przede wszystkim dla grup społecznych znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu, łagodząc problem **ubóstwa cyfrowego**<sup>(3)</sup>, jak i pod względem wzrostu gospodarczego regionów, szczególnie w sektorze opieki zdrowotnej, usług publicznych, handlu i turystyki<sup>(4)</sup>.

4.2 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że jego propozycja, którą wielokrotnie przedstawiał we wcześniejszych opiniach, została wreszcie nierozzerwalnie powiązana z procesami cyfryzacji w Unii Europejskiej<sup>(5)</sup>. Wynika ona z przekonania, że dostęp do internetu jest podstawowym prawem wszystkich obywateli, a także instrumentem włączenia społecznego i wzrostu gospodarczego.

4.3 EKES zachęca Komisję do zastanowienia się nad długotrwałym wpływem inicjatywy Wifi4EU na obszarach będących jej beneficjentami. Szybki postęp technologii cyfrowej może bowiem sprawić, że wszystkie zainstalowane technologie staną się w krótkim czasie przestarzałe. Dlatego też zaleca włączenie projektu pilotażowego do szerszej i trwalszej wizji strategicznej, w myśl której cele społeczne byłyby istotniejsze od celów po prostu technologicznych.

4.4 Komitet uważa, że we wniosku nie wyjaśniono odpowiednio, jak inicjatywa ta zostanie włączona do procesu digitalizacji w UE, który jest obecnie bardzo niejednorodny. Na dwóch przeciwległych biegunach leżą obszary pozbawione jak dotąd łączności ADSL i obszary, które mają już ultraszybkie sieci szerokopasmowe i osiągają sukcesy w stosowaniu prędkości 1 gigabita na sekundę. EKES ma nadzieję, że inicjatywa będzie oparta na ambitnych celach w zakresie jakości oferowanej usługi.

4.5 EKES wskazuje, że wniosku nie poparto odpowiednim i szczegółowym studium wykonalności. Pokazuje to fakt, że dane dotyczące możliwości oddziaływania dostarczone przez Komisję są nadmiernie ogólne, nieoparte odpowiednio oceną społeczno-ekonomiczną i prawdopodobnie zawyżone w stosunku do faktycznych możliwości w związku z ograniczoną pulą środków finansowych.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 28.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 25.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10. 2011, s. 9.

<sup>(5)</sup> Zob. przypis 1.

4.6 EKES ubolewa, że przewidziane środki ograniczają się do 120 mln EUR, co degraduje tak istotną inicjatywę do zwykłego projektu pilotażowego. Ma zatem nadzieję, że pula środków finansowych zostanie znacznie podwyższona, tak by Wifi4EU zostało podniesione do rangi środka strukturalnego i strategicznego o wymiernych celach, nierozzerwalnie związanego z modelem społeczeństwa gigabitowego, który pomoże osiągnąć cele rozwoju cyfrowego przewidziane na 2025 r. EKES podkreśla, że konieczne jest powiązanie programu społeczeństwa gigabitowego z celem 100-procentowej bezpłatnej łączności WiFi we wszystkich miejscach publicznych do 2025 r.

4.6.1 Przypomina, że początkowo przewidywana pula środków finansowych instrumentu „Łącząc Europę” na rozwój sieci i usług cyfrowych wynosiła ponad 9 mld EUR, a następnie została obniżona do nieco powyżej 1 mld EUR. Ponownie wyraża ubolewanie z powodu zmniejszenia tej kwoty dostępnej na realizację priorytetu o kluczowym znaczeniu dla konkurencyjnej Europy i ma nadzieję, że możliwe będzie odzyskanie środków z pozycji budżetu.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet uważa, że we wniosku nie dopracowano odpowiednio kryteriów przydziału funduszy, i obawia się, że mogą być one ze sobą sprzeczne. Podkreśla zwłaszcza, że zasada „kto pierwszy, ten lepszy” może być korzystna przede wszystkim dla obszarów już zdigitalizowanych, co uniemożliwi skorzystanie z funduszy państwom i obszarom lokalnym bardziej ich potrzebującym.

5.2 EKES zaleca, by przy podziale funduszy uwzględniono ludność krajów i ich zasięg geograficzny, określając z wyprzedzeniem maksymalną kwotę funduszy przypadających na każdy z krajów, tak by wszystkie obszary miały do nich zrównoważony dostęp.

5.2.1 EKES ma nadzieję, że rejestr dostawców na realizację infrastruktury, do którego będą musiały się wpisywać zainteresowane przedsiębiorstwa w celu dokonania selekcji przez gminy, nie będzie przewidywać dyskryminacji ze względu na wielkość przedsiębiorstwa.

5.3 EKES życzy sobie, by 20 % budżetu zarezerwowano dla obszarów słabiej rozwiniętych z gospodarczego i cyfrowego punktu widzenia, ze szczególnym uwzględnieniem wysp, obszarów górskich, przygranicznych lub najbardziej oddalonych czy też obszarów, które zostały dotknięte klęskami żywiołowymi, tak by zainwestować środki tam, gdzie są one bardziej potrzebne<sup>(6)</sup>.

5.4 EKES popiera zasadę przeznaczenia funduszy na rozwój bezpłatnej łączności internetowej tam, gdzie obecnie jej brakuje. Jednak ma świadomość zarówno palącej potrzeby, jak i złożoności wysiłków technologicznych i ekonomicznych koniecznych do wprowadzenia takiej usługi w całej Europie. Dlatego też zachęca Komisję, by w ramach wizji strategicznej połączyła inicjatywę publiczną z inicjatywami przewidującymi partnerstwo publiczno-prywatne.

5.5 EKES apeluje o wprowadzenie w latach 2017–2020 bezpłatnej usługi WiFi wysokiej jakości, zapewniającej minimalną łączność 100 megabitów/s (ultraszybka sieć szerokopasmowa), lecz ze świadomością, że w perspektywie średnioterminowej powinna ona zostać dostosowana do większej szybkości. Jest to podyktowane trzema czynnikami:

- a) dążeniem do zgodności Wifi4EU z komunikatem w sprawie społeczeństwa gigabitowego, który ma na celu wprowadzenie ultraszybkiej sieci (1 gigabit/sekundę) do 2025 r. we wszystkich miejscach w UE, gdzie świadczy się usługi publiczne (administracja publiczna, szpitale, biblioteki);
- b) faktem, że ze względu na swe ograniczenia techniczne (czas opóźnienia, stabilność połączenia i maksymalny zakres pasma) zwykłe połączenie ADSL nie mogłoby zagwarantować zadowalającej jakości połączenia równocześnie dla kilkudziesięciu osób;
- c) faktem, że koncepcja bezpłatnej usługi publicznej nie musi koniecznie odpowiadać niskiej jakości.

5.6 EKES popiera pomysł, by oprzeć się na projekcie EDUROAM w celu wprowadzenia Wifi4EU, lecz uważa, że takie inicjatywy powinny od początku się uzupełniać, gwarantując najpierw wszystkim obywatelom dostęp za pomocą jednolitej tożsamości cyfrowej w całej Europie. W związku z tym proponuje ponowne wykorzystanie ustaleń i postanowień poczynionych już w rozporządzeniu eIDAS<sup>(7)</sup> w odniesieniu do tożsamości cyfrowej, która dowiodła, że jest gwarancją zarówno ochrony danych, jak i zabezpieczenia przed niewłaściwym korzystaniem z usługi (terroryzmem). Proces ten miałby istotne konsekwencje również ze względu na zwiększenie poczucia obywatelstwa europejskiego.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 257 z 28.8. 2014, s. 73.

5.7 EKES popiera przyjęcie mniej biurokratycznych, uproszczonych mechanizmów dostępu do finansowania. Odnotowuje niemniej, że wniosek Komisji nie przewiduje minimalnego okresu, w którym władze lokalne będące beneficjentami są zobowiązane do zaoferowania bezpłatnej usługi łączności WiFi (pod groźbą kary w postaci zwrotu otrzymanych funduszy). Zaleca, by obowiązkowy okres świadczenia usługi został wyznaczony na minimum 3 lata.

5.8 Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do wspierania bezpłatnego dostępu do WiFi we wszystkich miejscach publicznych. Z punktu widzenia bardziej harmonijnego rozwoju UE oferującej wszystkim większe możliwości i wyższą jakość życia byłoby to szczególnie istotne w małych miastach i na obszarach o niewielkim znaczeniu rynkowym, na których wielkie podmioty handlowe raczej nie dokonają dużych inwestycji w infrastrukturę cyfrową.

5.9 EKES ponawia swój apel do Komisji o uwzględnienie aspektu demograficznego. Wiele starszych osób to wciąż faktycznie cyfrowi analfabeci. Dlatego EKES zaleca, by wraz z inicjatywą Wifi4EU uruchomiono jeden wielojęzyczny i przyjazny dla użytkownika portal dostępowy. Ponadto Komitet zaleca, by gminy otrzymujące środki finansowe oferowały szkolenia przede wszystkim dla osób starszych, aby wspierać upowszechnianie internetu, zagwarantować powodzenie tej inicjatywy, zwalczać wykluczenie społeczne i zwiększać spójność społeczności lokalnych.

Bruksela, dnia 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sieć 5G dla Europy: plan działania«”**

[COM(2016) 588 final]

(2017/C 125/11)

Samodzielny sprawozdawca: **Mihai MANOLIU**

Wniosek o konsultację	Komisja, 24.11.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania	199/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się):	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uznaje za stosowne wspierać cele Komisji Europejskiej w zakresie rozmieszczania pierwszych sieci 5G (do 2018 r.) i uruchomienia komercyjnych usług w Europie (do końca roku 2020).

1.2. Zdaniem EKES-u czynnikami decydującymi będą powodzenie – na etapie badań – projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz infrastruktury 5G (5G-PPP) oraz integracja sieci *fronthaul* z sieciami transmisji danych *backhaul* dzięki realizacji przyłączeń o dużej przepustowości, łączy przesyłowych heterogenicznych i procesorów w chmurze przy wykorzystaniu świadczeń wielu dostawców usług dostępu do internetu.

1.3. EKES zaleca, by Komisja Europejska podjęła współpracę z państwami członkowskimi i instytucjami międzynarodowymi w celu rozwiązania problemów natury technicznej dotyczących częstotliwości i szerokości pasma oraz opracowania norm (bez szczegółowych norm rozwój tych technologii na dużą skalę, a tym samym sprzedaż sprzętu po rozsądnej cenie będą niemożliwe).

1.4. EKES zdaje sobie sprawę z potencjalnych zagrożeń (kilka czynników może rzeczywiście tworzyć przeszkody w osiągnięciu wyznaczonych celów) dla wszystkich obszarów miejskich i głównych szlaków komunikacyjnych, które w przyszłości będą objęte zasięgiem 5G. Działania mające na celu pobudzenie popytu nie okazały się skuteczne, jeśli chodzi o świadczenie usług na tych obszarach.

1.5. Komitet opowiada się za tym, by rekompensować niewystarczające inwestycje prywatne w odizolowanych lub słabo zaludnionych regionach niektórych państw członkowskich za pomocą inwestycji publicznych lub innych sposobów finansowania. Jednocześnie EKES uważa, że przy ocenie zasadności decyzji o finansowaniu publicznym należy uwzględnić ich efekty mnożnikowe dla gospodarki lokalnej, telepracy, świadczeń zdrowotnych oraz nowych możliwości kształcenia.

1.6. EKES zaleca normalizację procedur oraz opracowanie specyfikacji dla wszystkich etapów projektu sieci 5G, tak aby zapewnić sprawiedliwe warunki pracy. Partnerzy społeczni będą mogli obiektywnie ocenić zarówno nieprawidłowości, jak i stopień postępów poczynionych w osiągnięciu wyznaczonych celów.

1.7. EKES jest zdania, że sieci 5G – z uwagi na ich specyficzne cechy, takie jak interoperacyjność, przejrzystość i bezpieczeństwo danych – mogą w znacznym stopniu przyczynić się do modernizacji administracji publicznej państw członkowskich oraz do ograniczenia biurokracji.

1.8. EKES podkreśla rolę, jaką mogą odgrywać MŚP w dziedzinie technologii cyfrowych. Publiczne finansowanie pewnych klastrów wirtualnych ukierunkowanych na MŚP może być – obok innych innowacyjnych i dostosowanych do indywidualnych potrzeb modeli finansowania – rozwiązaniem zapewniającym wsparcie firm rozpoczynających działalność i okazją, której nie można zaprzepaścić.

1.9. Zdaniem EKES-u rozwój umiejętności informatycznych obywateli w ogóle, a pracowników w szczególności musi być dla Unii Europejskiej priorytetem. Działania UE dotyczące strategii na rzecz umiejętności cyfrowych oraz wielka koalicja na rzecz cyfrowych miejsc pracy prowadzą do nawiązania współpracy między partnerami społecznymi, specjalistami w dziedzinie kształcenia i innymi podmiotami społecznymi kompetentnymi w tej dziedzinie. EKES wnioskuję, by szczególną uwagę poświęcono osobom niepełnosprawnym, którym należy zapewnić warunki niezbędne do zagwarantowania łatwego dostępu do nowych technologii związanych z siecią 5G.

1.10. EKES postuluje, aby inwestycje opierające się na funduszach strukturalnych stwarzały równe warunki dla wszystkich państw członkowskich oraz sprawiedliwy i wolny od dyskryminacji dostęp dla wszystkich podmiotów gospodarczych.

1.11. Sektorowi rolnictwa i leśnictwa, a także wielu przedsiębiorstwom na obszarach wiejskich i oddalonych w Europie nieustannie obiecuje się szybszą sieć szerokopasmową i sieci telefonii ruchomej 3G i 4G, lecz obietnic tych nigdy się nie dotrzymuje. Jeżeli obszary wiejskie, oddalone, górskie i wyspiarskie w Europie mają mieć zapewnioną przyszłość, to na pewno mają prawo domagać się dostępu przynajmniej do sieci szerokopasmowej o przepustowości 5 Mb/s i do łączności ruchomej 3G i 4G.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. We wszystkich swoich opiniach EKES popierał inicjatywy Komisji Europejskiej w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych jako wstępny warunek urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego będącego siłą napędową rozwoju społeczno-gospodarczego UE. EKES docenia zaangażowanie Komisji w uruchomienie sieci 5 generacji (technologia układu scalonego dla sieci telefonii komórkowej) oraz popiera działania podjęte przez nią już na etapie badań. Tak jak w przypadku wszystkich nowych produktów lub usług, z ich opracowywaniem i wprowadzaniem na rynek wiąże się pewne ryzyko i możliwości, które należy ocenić w sposób obiektywny, tak aby wdrożyć najbardziej odpowiednią politykę pozwalającą na uzyskanie spodziewanych rezultatów.

2.2. Mimo że generacja 5G opiera się na obecnej technologii, to nie można jej mylić z generacją 4G, z którą można zintegrować szereg zaawansowanych globalnych technologii, takich jak LTE i LTE Advanced (TD-LTE, AXGP, LTE-A, TD-LTE-A, LTE z VoLTE), WiMax, WiMax2, wirtualizacja funkcji sieciowych/sieć zdefiniowana programowo (Network Function Virtualization/Software Defined Network; NFV/SDN), HetNets (sieci heterogeniczne) oraz sieci o słabej przepustowości (LPLT, Low Power Low Throughput network).

2.3. W porównaniu z 4G główną zaletą technologii 5G jest dużo większa szybkość (Samsung zapowiedział prędkość 7,5 Gb/s, Nokia – 10 Gb/s, a University of Surrey w Wielkiej Brytanii poinformował w ubiegłym roku o osiągnięciu zawrotnej szybkości 1 Tb/s porównywalnej z możliwościami światłowodu, przy czym podane wyniki uzyskano w warunkach laboratoryjnych). Oprócz szybkości znaczny postęp osiągnięto również, jeżeli chodzi o niewielkie opóźnienie przesyłu (poniżej 1 ms, gwarantowane w dużych sieciach) oraz dużą przepustowość. W razie nieuzyskania w warunkach rzeczywistych poziomu opóźnienia przesyłu poniżej 1 ms, część usług związanych z technologią 5G (rozszerzona rzeczywistość, rzeczywistość wirtualna, samochody bez kierowcy, internet dotykowy) nie mogłaby być świadczona z niezbędnymi parametrami.

2.4. Również odzew wszystkich zainteresowanych stron na rynku będzie zależeć od oczekiwanych parametrów technicznych. Należy przypomnieć, że przy przechodzeniu z sieci 2G do 3G oczekiwania dotyczące dostępu użytkowników telefonów komórkowych do internetu nie zostały spełnione. Było to możliwe dopiero wówczas, gdy rozwinięto szczególnie możliwości techniczne technologii 3,5G, tak aby połączenie inteligentnych telefonów komórkowych z szerokopasmowymi sieciami łączności ruchomej zapewniało dostęp do internetu na tych urządzeniach.

2.5. Sieci 5G i sieci światłowodowe wzajemnie się uzupełniają. Na krótkich dystansach oraz na obszarach bardzo przeciążonych dużą liczbą połączeń technologia 5G jest lepszym rozwiązaniem. W przypadku przesyłania informacji na dużych odległościach sieci światłowodowe (typu *backhaul* i *backbone*) mają niezaprzeczalną przewagę: szybkość przesyłu do 1 Tb, brak ryzyka zakłóceń od innych sygnałów elektromagnetycznych, które zanieczyszczają środowisko i mają wpływ na technologie bezprzewodowe, oraz brak tłumienia sygnału w trakcie przesyłu.

2.6. Normalizacja niezbędnych specyfikacji technicznych zarówno dla sprzętu i urządzeń, jak i dla sieci stanowi główny przedmiot obaw zainteresowanych przedsiębiorstw i międzynarodowych organizacji działających w tej branży. Specyfikacje dostarczają instrukcje pozwalających na przetestowanie i zatwierdzenie istotnych dla sieci 5G komponentów technicznych. Sporządzenie specyfikacji umożliwi partnerom przemysłowym, dostawcom komponentów i sieci oraz operatorom opracowanie interoperacyjnych rozwiązań i stanowi wkład w proces wstępnej standaryzacji. Kiedy Międzynarodowa Unia Telekomunikacji (ITU), 3GPP i inne organy normalizacyjne ustaliły rok 2020 jako termin określenia norm dla sieci 5G, dostawcy usług telefonii komórkowej zwiększyli wysiłki w celu wprowadzenia najbardziej konkurencyjnej oferty usług sieci 5G.

2.7. EKES uważa, że plany działania na rzecz rozwoju sieci 5G i jej wdrożenia na dużą skalę należy wspierać inicjatywami wspomagającymi (w celu pobudzenia popytu na szerokopasmowy internet po przystępnych cenach dla użytkowników) oraz inicjatywami operacyjnymi, tak aby dotrzymano tych optymistycznie założonych terminów.

2.8. EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że technologia ta (sieci 5G) może doprowadzić do wstrzymania rozwoju istniejących już sieci 3G i 4G na obszarach wiejskich, oddalonych i górskich jedynie z tego powodu, że obiecuje się coś lepszego w ciągu następnych 20 lat.

2.9. W wielu częściach Europy brakuje sygnału telefonii komórkowej: 2G, 3G czy też 4G. Jest tak dlatego, że za każdym razem, gdy nowa technologia staje się dostępna, kończy się instalacja wcześniejszych wersji. W związku z tym wiele obszarów wiejskich, oddalonych i górskich w Europie korzysta z usług łączności, które stały się przestarzałe 20 lat temu.

2.10. Wykorzystanie łączy szerokopasmowych o dużej przepustowości będzie integralną częścią sieci 5G, lecz co się stanie, jeżeli przedsiębiorstwa nie będą miały światłowodowych łączy szerokopasmowych o dużej przepustowości, a prędkość ich sieci przewodowej będzie niższa niż 1 Mb/s? Sektorowi rolnictwa i leśnictwa, a także wielu przedsiębiorstwom na obszarach wiejskich i oddalonych nieustannie obiecuje się szybszą sieć szerokopasmową i sieci telefonii ruchomej 3G i 4G, lecz obietnic tych nigdy się nie dotrzymuje.

2.11. Powszechnym problemem w całej Europie jest rozproszenie zbyt małej liczby mieszkańców na dużym obszarze, czym dostawcy często uzasadniają niemożność obsłużenia tych obszarów. Jeżeli obszary wiejskie, oddalone, górskie i wyspiarskie w Europie mają mieć zapewnioną przyszłość, to na pewno mają prawo domagać się dostępu przynajmniej do sieci szerokopasmowej o przepustowości 5 Mb/s i do łączności ruchomej 3G i 4G.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. Z uwagi na kolosalne koszty związane z wprowadzaniem nowych technologii EKES podkreśla, że potrzeby inwestycyjne w UE znacznie przekraczają wartość przewidzianych inwestycji (4,2 mld EUR) w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w które zaangażowała się Komisja Europejska. EKES jest zdania, że działania zaproponowane przez Komisję Europejską mogą służyć wspieraniu nakładów finansowych, ludzkich i technicznych, pod warunkiem skupienia ciągłej uwagi na tej kwestii, ustanowienia zachęt dla prywatnych inwestycji oraz pełnego skoordynowania wysiłków Komisji Europejskiej i państw członkowskich.

**Działanie 1:** Wraz z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami z branży Komisja będzie pracować nad dobrowolnym stworzeniem planu działań w celu jak najszybszego uruchomienia sieci 5G.

3.2. Cele Komisji Europejskiej dotyczące uruchomienia pierwszych sieci 5G do końca 2018 r., a następnie uruchomienia komercyjnych usług 5G w Europie do końca 2020 r., zależą głównie od wyników projektów realizowanych w ramach 5G-PPP na etapie badań. Wśród nich kluczowe znaczenie ma projekt 5GXCrosshaul, którego celem jest zintegrowanie sieci *fronthaul* (bezprowadowe sieci 5G) z sieciami *backhaul* (w przeważającej części sieci światłowodowych) na potrzeby przesyłu danych. Konieczne jest stworzenie przyłączy o dużej przepustowości, heterogenicznych łączy przesyłowych, procesorów w chmurze (mini centra danych) oraz punktów dystrybucyjnych sieci bazowych jednego lub kilku dostawców usług internetowych.

**Działanie 2 i 3:** Komisja będzie pracować z państwami członkowskimi w celu wskazania do końca 2016 r. wstępnej listy pionierskich pasm częstotliwości na potrzeby początkowego uruchomienia usług sieci 5G oraz uzgodnienia do końca 2017 r. pełnego zbioru pasm częstotliwości, które mają zostać zharmonizowane na potrzeby początkowego rozmieszczenia komercyjnych sieci 5G w Europie.

3.3. Z uwagi na fakt, że wykorzystywany przez technologie 3G i 4G zakres częstotliwości jest bardzo zatłoczony, pilną koniecznością w skali światowej jest rozwiązanie problemów natury technicznej dotyczących częstotliwości i szerokości pasma dla sieci 5G. Oprócz współpracy z państwami członkowskimi Komisja Europejska powinna również uwzględnić środki, które zostały już przedsięwzięte przez właściwe organy na szczeblu międzynarodowym. ITU i 3GPP, zrzeszające organizacje normalizacyjne w dziedzinie telekomunikacji, takie jak ARIB, ATIS, ETSI, TSDSI, TTA, TTC i CCSA, ustaliły dla sieci 5G dwuetapowy plan: najpierw badania, a następnie rozwój technologii na dużą skalę.

**Działanie 4:** W ramach tworzenia krajowych planów działań w zakresie sieci 5G Komisja podejmie współpracę z branżą, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami (ciągły zasięg 5G do 2025 r.).

3.4. Trudno będzie osiągnąć cel UE, którym jest zapewnienie zasięgu 5G na wszystkich obszarach miejskich i głównych szlakach transportowych każdego państwa członkowskiego do 2025 r. EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że bardzo ryzykowne jest ogłaszanie realizacji ambitnych celów w bardzo krótkim czasie. Analiza wdrożenia sieci dostępowych nowej generacji (Next Generation Network) oraz strategii politycznych mających na celu złagodzenie przepaści cyfrowej ujawniła, że białe i szare obszary, określone w wytycznych dla sieci szerokopasmowych, są jeszcze większe. Ani regulacja *ex ante*, ani środki przedsięwzięte w celu pobudzenia popytu nie zapewniły świadczenia usług łączności szerokopasmowej na tych obszarach.

3.5. EKES podkreśla, że promowanie i finansowanie projektów uruchamiania sieci 5G przez ograniczanie środków finansowych przeznaczonych na sieci światłowodowe (sieci nowej generacji NGA i NGN) może prowadzić do pogłębienia przepaści cyfrowej między regionami w niektórych państwach członkowskich. Niewystarczająca ilość inwestycji prywatnych w sieci 5G i sieci światłowodowe w regionach odizolowanych, słabo zaludnionych lub o niskiej gęstości zaludnienia, wynikający z ograniczonego zwrotu z zaangażowanego kapitału, należy zrekompensować inwestycjami publicznymi lub wprowadzeniem innych sposobów finansowania ustalonych na szczeblu krajowym. Przy promowaniu publicznych środków finansowania należy uwzględnić ich efekty mnożnikowe dla gospodarki lokalnej, telepracy, świadczeń zdrowotnych i możliwości kształcenia.

**Działanie 5:** Komisja wzywa państwa członkowskie i branżę do określenia celów w zakresie normalizacji (opracowanie wstępnych norm do końca 2019 r.).

3.6. Plany dotyczące 5G same w sobie nie zapewnią ochrony ani sieci, ani użytkowników. Normalizacja sieci 5G i procedur jest konieczna, aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony. Monitorowanie infrastruktury sieci 5G, oddzielenie sieci zarządzającej od sieci usługowej, opracowanie szczegółowych procedur w razie incydentu oraz inne procesy mogą zapewnić optymalny poziom bezpieczeństwa zarówno dla użytkowników, jak i dla infrastruktury sieci. Niezbędne jest testowanie zabezpieczeń. Wszystkie protokoły interakcji muszą działać poprawnie nawet w przypadku łamania zabezpieczeń (hakerzy nieustannie próbują wyszukać i wykorzystać luki w produktach).

3.7. EKES uważa, że normalizacja procedur w procesach przemysłowych oraz zapewnienie specyfikacji technicznych dla urządzeń to podstawowe warunki, jeśli pragnie się wprowadzić sprawiedliwe stosunki pracy w przedsiębiorstwach tego sektora, zaś partnerzy społeczni mogą obiektywnie ocenić przyczyny ewentualnych nieprawidłowości i przyczynić się do wprowadzenia wymaganych korekt oraz osiągnięcia wyznaczonych celów. Już we wcześniejszych opiniach EKES przekonywał, że nadmierna normalizacja może utrudniać postęp w tej dziedzinie.

**Działanie 6:** Aby stymulować powstawanie ekosystemów cyfrowych opartych na łączności 5G, konieczne jest zaplanowanie kluczowych doświadczeń technologicznych i testów zastosowań za pośrednictwem 5G-PPP (2017 r.), jak również opracowanie szczegółowych harmonogramów realizacji zaawansowanych testów przedkomercyjnych (marzec 2017 r.) (2018 r.: Europa staje się światowym liderem w uruchamianiu technologii 5G).

3.8. Testowanie na wczesnym etapie terminali i zastosowań na szczeblu europejskim może stanowić atut w konkurencji z wielkimi graczami na arenie międzynarodowej. W kwestii handlu wdrożenie na dużą skalę sieci 5G wymaga spełnienia szeregu warunków wstępnych. EKES uważa, że dopóki nie zostaną przyjęte określone normy, dopóty nie będzie rozwoju na dużą skalę, a także że bez rozwoju nie będzie sprzedaży urządzeń po przystępnej cenie, a brak urządzeń oznacza brak istotnych komponentów dla technologii 5G.

3.9. EKES przedstawia swoje stanowisko w sprawie jednego z głównych wyzwań związanych z technologią 5G, czyli przyciągania inwestycji na rzecz rozwoju i wdrażania tej technologii na dużą skalę, wzięwszy pod uwagę fakt, że technologia 4G – którą większość użytkowników myli ze standardem LTE – w przyszłości wciąż zachowa znaczny potencjał, a inwestycje operatorów w sieci LTE będą najprawdopodobniej zapewniać zyski.

3.10. W Europie migracja z sieci 3G do 4G pozostaje ograniczona w porównaniu z Koreą Południową, Stanami Zjednoczonymi i Japonią. Jest możliwe, że operatorzy, a nawet użytkownicy będą preferowali sieci 4G, tym bardziej, że ich obecny rozwój będzie kontynuowany niezależnie od standardu 5G, tak aby każda z technologii składających się na standard 4G mogła przynieść operatorom wymierne zyski w najbliższych latach przy znacznie niższych kosztach niż te związane z rozwojem nowej technologii.

**Działanie 7:** Komisja zachęca państwa członkowskie, aby rozważyły wykorzystanie przyszłej infrastruktury 5G do poprawy wydajności usług komunikacyjnych służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, ochrony ludności i interwencji w przypadku klęsk żywiołowych (krajowe harmonogramy 5G).

3.11. EKES jest przekonany, że sieci 5G mogą się znacznie przyczynić do modernizacji administracji publicznej, wykorzystywania danych i interoperacyjności. Zachęcanie państw członkowskich, aby wspierały wykorzystywanie przez instytucje publiczne przyszłej infrastruktury 5G, umożliwi promowanie nowych sieci. EKES zaleca Komisji Europejskiej, aby zbadała również możliwość dokonywania regularnych inwestycji mających na celu wymianę sprzętu używanego codziennie przez pracowników instytucji europejskich, tak aby zwrócić tym samym uwagę na rolę konsumenta, jaką Komisja zamierza odegrać w ramach promowania technologii 5G. Ponadto należy skierować takie samo zalecenie do państw członkowskich w kwestii inwestycji publicznych.

3.12. Uważając, że kluczowe znaczenie dla UE ma przyciągnięcie inwestycji prywatnych, EKES zaleca opracowanie pakietu środków politycznych mających stymulować nie tylko badania, ale także innowacyjność. Rada UE ds. innowacyjności może w znacznym stopniu przyczynić się do promowania innowacji, korzystając jednocześnie z wielu innych możliwości.

3.13. Priorytetem Komisji Europejskiej musi być przede wszystkim wspieranie badań, innowacji i rozwoju w Unii Europejskiej, zachęcanie europejskich przedsiębiorstw do zwiększenia inwestycji w badania i rozwój w ramach UE oraz przyciąganie innych inwestorów spoza UE. W latach 2007–2015 wzrosły fundusze przeznaczone przez europejskie przedsiębiorstwa na cele badawczo-rozwojowe poza UE. Wzrost funduszy wysyłanych poza Europę (Chiny stały się głównym beneficjentem wydatków przedsiębiorstw na badania i rozwój) w połączeniu ze spadkiem otrzymywanych funduszy na badania i rozwój przyczynił się do obniżenia inwestycji na badania i rozwój w Europie.

**Działanie 8:** Komisja podejmie współpracę z przemysłem oraz Grupą EBI/EFI (finansowanie MŚP) w celu określenia celów, konfiguracji i zasad wdrażania instrumentu finansowania typu venture (ocena wykonalności do marca 2017 r., finansowanie prywatne i różne źródła finansowania publicznego).

3.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje podjęte przez Komisję Europejską inicjatywy zachęcające przedsiębiorców do aktywności w dziedzinie technologii cyfrowych. Utworzone w 2014 r. Europejskie Forum Polityczne Przedsiębiorczości Cyfrowej opublikowało wyniki swoich prac w tym zakresie. EKES jest przekonany, że MŚP mogą odgrywać ważną rolę w promowaniu nowych modeli innowacji. Opracowywanie i wdrażanie sposobów finansowania w celu tworzenia i rozwijania wirtualnych klastrów innowacyjnych ukierunkowanych na MŚP zapewnia wsparcie dla innowacyjnych przedsiębiorstw europejskich rozpoczynających działalność, które mogłyby skorzystać z funduszy publicznych na rozwój usług i zastosowań, co stanowi dla nich dużą szansę.

3.15. EKES jest zdania, że rozwój umiejętności cyfrowych obywateli w ogóle, a w szczególności pracowników, powinien pozostać priorytetem Unii Europejskiej w ramach wprowadzania generacji sieci 5G. Działania UE na rzecz umiejętności cyfrowych oraz europejskie ramy e-kompetencji zachowują w pełni swoją aktualność.

3.16. Zdaniem EKES-u wielka koalicja na rzecz cyfrowych miejsc pracy, skupiająca partnerów społecznych, specjalistów w dziedzinie edukacji i inne podmioty publiczne i prywatne, stanowi narzędzie przyciągania większej liczby młodych ludzi do sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Utrudniony dostęp grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji do usług sieci 5G i szczególnych zastosowań, wynikający z ich niskiej siły nabywczej, będzie w przyszłości strategicznym wyzwaniem dla UE. Należy zwrócić szczególną uwagę na osoby niepełnosprawne, które powinny mieć możliwość łatwego dostępu do nowego sprzętu i technologii opracowywanych przez producentów.

3.17. EKES uważa, że plany inwestycyjne w oparciu o fundusze strukturalne muszą przewidywać sprawiedliwe warunki dla wszystkich państw członkowskich. Kryteria określone w specyfikacjach dotyczących zatwierdzania projektów powinny gwarantować zrównoważony i niedyskryminujący dostęp państw członkowskich i podmiotów gospodarczych z wszystkich tych państw. Aby zapobiec powiększeniu dysproporcji cyfrowych między państwami członkowskimi, co mogłoby mieć negatywny wpływ na cel stworzenia jednolitego rynku cyfrowego w UE, EKES zaleca przeprowadzenie analizy zasad wdrożenia planu Junckera. Należy wyciągnąć wnioski ze stwierdzonych uchybień, tak aby decyzja polityczna o finansowaniu sieci 5G była jednym z głównych czynników wzmacniających spójność w UE.



3.18. Oprócz ryzyka związanego z wydajnością techniczną nowych sieci, strategiami politycznymi i decyzjami o przyznaniu środków publicznych oraz ryzyka handlowego wynikającego z wyzwania, jakim są inwestycje w nowe technologie lub kontynuowanie inwestycji w celu usprawnienia istniejących systemów (nasycenie sieci 4G powinno nastąpić w 2030 r.), inwestorzy analizują uważnie inne czynniki przed podjęciem decyzji o zainwestowaniu lub nie swoich środków.

3.19. Stałe monitorowanie postępów we wdrażaniu sieci 5G pozwoli na skorygowanie nieprawidłowości, które są nie do uniknięcia w okresie między ocenami *ex ante* a ocenami *ex post*, tak aby możliwe było osiągnięcie dwóch celów zapowiedzianych w komunikacie – jednego dotyczącego patentów niezbędnych do wdrożenia standardów (SEP) (20 % z nich posiadają organizacje europejskie) i drugiego – co najmniej 35 % udziału w rynku europejskich dostawców infrastruktury sieci 5G.

Bruksela, 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uczestnictwa Unii w partnerstwie w dziedzinie badań i innowacji w regionie Morza Śródziemnego (PRIMA) podejmowanym wspólnie przez kilka państw członkowskich”**

[COM(2016) 662 final – 2016/0325 (COD)]

(2017/C 125/12)

Sprawozdawca: **Emilio FATOVIC**

Wniosek o konsultację	Komisja, 18.10.2016, Rada, 9.11.2016, Parlament, 27.10.2016
Podstawa prawna	Art. 188 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	164/3/1

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zgodnie ze swymi wieloma wcześniejszymi opiniami Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem uczestnictwo w programie PRIMA, którego celem jest opracowanie wspólnych innowacyjnych rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo, wydajność i zrównoważoność systemów zaopatrzenia w wodę i żywność w basenie Morza Śródziemnego zarówno pod względem ochrony środowiska, jak i kosztów.

1.2 EKES uważa, że uczestnictwo w programie PRIMA wniosłoby wartość dodaną dla całej UE, gdyż umożliwiłoby zintegrowane zajęcie się pewnymi głębokimi przyczynami niestabilności w regionie Morza Śródziemnego, które przyczyniają się do masowej migracji. Z drugiej strony, partnerstwo umowne i odejście od podejścia dwustronnego na rzecz wspólnego podejścia wielostronnego mogłyby sprawić, że program PRIMA byłby istotnym modelem w nadchodzących latach.

1.3 Komitet uważa, że niezbędnym warunkiem powodzenia PRIMA jest naprawdę kompleksowe, wielopoziomowe i wielosektorowe podejście wraz z konkretnymi i wymiernymi celami w dziedzinie zrównoważoności, odporności, jakości życia i pracy, praw człowieka i demokracji.

1.4 EKES popiera propozycję oparcia uczestnictwa w programie PRIMA na art. 185 TFUE, by zagwarantować możliwie największą integrację na płaszczyźnie naukowej, związanej z zarządzaniem i finansowej, włączając po raz pierwszy na równych warunkach państwa członkowskie i państwa trzecie. Włączając wszystkie te aspekty w szerszą strategię makroregionalną na rzecz regionu Morza Śródziemnego, która uwzględniałaby wszystkie inne obszary polityki (EPS), inicjatywy i partnerstwa (Unia dla Śródziemnomorza) realizowane już w tym regionie, można by skuteczniej rozwiązywać wspólne problemy wspólnie z państwami trzecimi zgodnie z zasadą *współrozwoju i wspólnego decydowania*.

1.5 EKES popiera zasadę, w myśl której środki finansowe UE na program PRIMA byłyby równe środkom krajowym i w wypadku braku lub opóźnienia składki ze strony państwa wspierającego Komisja miałaby możliwość proporcjonalnego zmniejszenia wkładu finansowego UE.

1.6 Komitet popiera utworzenie PRIMA-IS, które jest jednostką ds. realizacji odpowiedzialną za zarządzanie programem PRIMA i jego kontrolę. Ma nadzieję, że będzie się ona cechować otwartym zarządzaniem i przewidywać sprzyjające włączeniu mechanizmy udziału, zwłaszcza nowych państw trzecich czy też państw członkowskich. Ponadto wyraża życzenie, by wszystkie potencjalnie zainteresowane strony (regiony, władze lokalne, uczelnie wyższe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego) wzięły udział w PRIMA-IS, tak by umocnić zarządzanie tą jednostką i przyczynić się do wspólnego wskazania i monitorowania oddziaływania programu na gospodarkę, zatrudnienie i społeczeństwo.

1.7 Zgodnie z zasadą przekrojowości z innymi kierunkami polityki UE, EKES zaleca połączenie PRIMA z pakietem dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym i wszystkimi powiązаныmi z nim inicjatywami (np. użytkowanie gruntów i zastosowanie nawozów).

1.8 Komitet podkreśla ponownie palącą potrzebę sporządzenia *dyrektywy ramowej w sprawie gleby*, która uwzględniałaby różnice występujące pomiędzy różnymi krajami UE w celu jak najlepszego ukierunkowania działalności innowacyjnej i badawczej w ramach programu PRIMA.

1.9 EKES podkreśla, że program musi uwzględniać wodę w sposób kompleksowy, biorąc pod uwagę aspekt ekologiczny, gospodarczy i społeczny, a także cały cykl hydrologiczny, w tym jego etapy sztuczne, z myślą o zrównoważonym rozwoju. Należy więc opracować sprawiedliwsze podejście do poboru wody, które opierałoby się na wyważeniu wymogów, konkurencji między sektorami gospodarczymi i energetycznymi, potrzeby zachowania ekosystemów słodkowodnych i obowiązku zagwarantowania obywatelom ich podstawowego prawa.

1.10 EKES uważa, że program „Horyzont 2020” jest najbardziej odpowiednim narzędziem dystrybucji funduszy, i popiera decyzję o włączeniu dużej części działań przewidzianych w programie PRIMA do tzw. *wyzwań społecznych*. Zaleca zwłaszcza wspieranie projektów badawczych i innowacyjnych sektora rolnego i produkcji żywności o silnym oddziaływaniu społecznym, które są przystępne pod względem kosztów i łatwe do przeniesienia, lecz które przewidują popularyzację tradycyjnej wiedzy, przeciwdziałając zjawisku drenażu mózgowi i promując wzrost gospodarczy i szanse na rynku pracy zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju.

1.11 EKES opowiada się za tym, by w wypadku, gdy wyczerpała się krajowa pula środków finansowych i co najmniej jeden projekt nie mógł zostać sfinansowany za pomocą środków krajowych, zapewnić finansowanie ze wsparcia PRIMA-IS. Takie finansowanie, które nie może przewyższyć 20 % całego wkładu UE w program PRIMA, zagwarantuje realizację projektów wysokiej jakości.

1.12 EKES popiera udział podmiotów pochodzących z krajów UE nienależących do PRIMA, jeżeli ich kompetencje nie są dostępne w krajach należących już do programu PRIMA. W takim wypadku ich stopa finansowania nie może przekroczyć 50 % w zakresie badań i innowacji i musi mieścić się w przedziale 35–50 % w odniesieniu do innowacji. Umożliwi to realizację ambitnych projektów z punktu widzenia UE i wsparcie krajów, które zamierzają się przyłączyć i zainwestować w program PRIMA.

1.13 W związku z dużymi trudnościami wielu państw trzecich biorących już udział w programie „Horyzont 2020” w szybkim i skutecznym dopełnieniu wymogów formalnych programu, Komitet ma nadzieję, że wymogi te zostaną uproszczone tam, gdzie jest to możliwe z jednoczesnym aktywnym wspieraniem procesu budowania zdolności.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Według Organizacji Narodów Zjednoczonych w basenie Morza Śródziemnego mieszka 180 mln, czyli połowa ze wszystkich osób nieposiadających dostatecznego dostępu do wody na całej planecie<sup>(1)</sup>. To z kolei ma poważne konsekwencje dla odżywiania, zdrowia, środków utrzymania, standardu życia i poziomu dobrobytu.

2.2 W sprawozdaniu FAO „Mediterra 2016” podkreślono, że w ostatnich latach zjawisko to nasiliło się z powodu niestabilności politycznej, zmiany klimatu i szybkiego wzrostu populacji. Do tych czynników dochodzi ponadto potrójne marnotrawstwo związane z nieprawidłowym użytkowaniem zasobów naturalnych, marnotrawieniem żywności i powolnym zanikaniem tradycyjnej wiedzy<sup>(2)</sup>.

2.3 Do głównych przyczyn fali migracyjnej uderzającej w Europę należą problemy związane z niedoborem zasobów wodnych oraz dostępnej i zrównoważonej produkcji żywności. Jeżeli nie zapobiegnie się im u źródła, nie można będzie stawić czoła ich konsekwencjom ani w krótkiej, ani w długiej perspektywie.

<sup>(1)</sup> UNEP/Map-Plan Bleu, *State of the Environment and Development in the Mediterranean*, Ateny, 2009 r. W basenie Morza Śródziemnego dostępne są zaledwie 3 % zasobów wodnych całej planety. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych każdy człowiek potrzebuje co najmniej 1 700 m<sup>3</sup> wody rocznie, by móc żyć godnie. W regionie Morza Śródziemnego zamieszkałym przez 460 mln osób aż 180 mln uważanych jest za nieposiadające dostatecznego dostępu do wody, gdyż rocznie na głowę przypada poniżej 1 000 m<sup>3</sup> wody. Z tego aż 80 mln osób ma dostęp do mniej niż 500 m<sup>3</sup>, co oznacza, że żyją one w skrajnym ubóstwie pod względem dostępu do zasobów wodnych.

<sup>(2)</sup> CIHEAM/FAO. *Mediterra 2016. Zero Waste in the Mediterranean. Natural Resources, Food and Knowledge*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

2.4 Inwestycje w badania naukowe i innowacje dokonywane przez państwa członkowskie w regionie Morza Śródziemnego w zakresie zaopatrzenia w wodę i zrównoważonej produkcji żywności nie zostały nigdy dostosowane do ogromu wyzwania i często ograniczały się do form rozproszonej współpracy, regulowanej przez umowy dwustronne.

2.5 Pomysł partnerstwa w dziedzinie badań i innowacji w regionie Morza Śródziemnego (PRIMA) zrodził się z okazji eurośródziemnomorskiej konferencji poświęconej nauce, technologii i innowacji, która odbyła się w 2012 r. w Barcelonie. Celem jest wzmocnienie współpracy eurośródziemnomorskiej w zakresie badań i innowacji w ramach szerszych celów polityki zewnętrznej Unii w odniesieniu do południowego sąsiedztwa<sup>(3)</sup>.

2.6 Komisja Europejska sporządziła szczegółową ocenę skutków<sup>(4)</sup> oraz wniosek dotyczący udziału w programie<sup>(5)</sup> będący przedmiotem analizy niniejszej opinii w nawiązaniu do konkluzji Rady ds. Konkurencyjności z dnia 5 grudnia 2014 r. oraz formalnego wniosku przedstawionego przez państwa członkowskie i państwa trzecie z basenu Morza Śródziemnego w grudniu tego samego roku<sup>(6)</sup>.

### 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Podstawą prawną udziału w programie PRIMA jest art. 185 TFUE. Dzięki temu instrumentowi w trakcie realizacji wieloletniego programu ramowego Unia może, za zgodą zainteresowanych państw członkowskich, wziąć udział w programach badawczych i rozwojowych zainicjowanych przez kilka państw członkowskich, w tym w strukturach utworzonych w celu wykonania tych programów.

3.2 Dziesięcioletni program zostanie wspólnie zainicjowany przez czternaście krajów:

- dziewięć państw członkowskich: Cypr, Francję, Grecję, Włochy, Luksemburg, Maltę, Portugalię, Republikę Czeską i Hiszpanię,
- dwa państwa trzecie uczestniczące w programie „Horyzont 2020”: Izrael i Tunezję,
- trzy państwa trzecie nieuczestniczące w programie „Horyzont 2020”: Egipt, Liban i Maroko.

3.2.1 Udział państw trzecich nieuczestniczących w programie „Horyzont 2020” będzie podlegać umowie międzynarodowej z UE, tak by poszerzyć system prawny PRIMA.

3.3 Strategicznym celem programu jest rozwój wspólnych innowacyjnych rozwiązań w zakresie systemów zaopatrzenia w wodę i żywność pilnie potrzebnych w regionie Morza Śródziemnego. Dzięki tym rozwiązaniom systemy zaopatrzenia w wodę i żywność będą bardziej bezpieczne, skuteczne, wydajne i zrównoważone zarówno pod względem ochrony środowiska, jak i kosztów.

3.4 Program PRIMA zostanie włączony w szersze ramy działań wysokiego szczebla i będzie obejmować inne inicjatywy europejskie poza dziedziną badań naukowych i innowacji. Należą do nich min.:

- dyplomacja w dziedzinie nauki,
- przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS),
- cele zrównoważonego rozwoju,
- migracja,
- europejska dyplomacja klimatyczna po konferencji COP 21.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 385. Komunikat Komisji w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji.

<sup>(4)</sup> SWD(2016) 332 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 662 final.

<sup>(6)</sup> Taki wniosek został przedstawiony przez 19 krajów.

3.5 Zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji<sup>(7)</sup> program PRIMA ma na celu zajęcie się głębokimi przyczynami migracji z wykorzystaniem wszystkich dostępnych kierunków polityki UE<sup>(8)</sup>, za pośrednictwem mechanizmu partnerstwa umownego.

3.6 Co się tyczy *pomocniczości*, PRIMA ma kształt wspólnego programu opartego na krajowych programach i działaniach uczestniczących państw członkowskich i państw stowarzyszonych oraz obejmującego te programy i działania, ze wsparciem i udziałem Unii. Wielostronne i wielosektorowe podejście w połączeniu z dużymi inwestycjami w zasoby powinno umożliwić realizację zarówno technicznych, jak i politycznych celów średnio- i długoterminowych, których nie udało się dotychczas państwom członkowskim osiągnąć samodzielnie.

3.7 Jeżeli chodzi o *proporcjonalność*, uczestnictwo Unii w programie PRIMA będzie odbywać się w granicach kompetencji przewidzianych w TFUE i ograniczy się do ułatwiania i wspierania realizacji celów programu PRIMA przez uczestniczące państwa, między innymi dzięki wsparciu finansowemu. Państwa uczestniczące będą musiały współpracować na rzecz lepszej koordynacji, dostosowania i integracji odpowiednich krajowych programów lub działań, a ostatecznie opracować wspólny długofalowy program badań strategicznych.

3.8 Unia zapewni wsparcie finansowe poprzez współfinansowanie w wysokości równej inwestycjom krajowym. Maksymalna kwota wkładu Unii, w tym środki EFTA, wynosi 200 mln EUR. Zostanie ona udostępniona z programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” i pokryje siedem rocznych planów prac w okresie 2018–2024.

3.9 Maksymalny wkład UE nie może przekraczać środków przekazanych przez państwa wspierające. Ponadto w wypadku braku lub obniżenia składki państw uczestniczących w programie PRIMA Komisja może proporcjonalnie zmniejszyć wkład finansowy UE.

3.10 Komisja przewiduje, że dziesięcioletnia realizacja programu wymaga sporządzenia kompleksowego programu badań strategicznych i jego pełnego wdrożenia poprzez szereg transnarodowych zaproszeń do składania wniosków prowadzonych przez różne państwa uczestniczące i realizowanych przez specjalną jednostkę ds. realizacji. Wkładem UE zarządzać będzie przede wszystkim główna jednostka ds. realizacji PRIMA o nazwie PRIMA-IS.

3.11 Komisja przewiduje, że roczne plany prac zagwarantują spójność i koordynację wszystkich działań PRIMA i zostaną ukierunkowane na realizację ogólnych i szczegółowych celów przewidzianych w programie. Roczny plan prac, który podlega zatwierdzeniu przez Komisję, będzie obejmować:

- transnarodowe zaproszenia do składania wniosków finansowanych z PRIMA-IS z wkładem UE, zgodnie z zasadami uczestnictwa w programie „Horyzont 2020”,
- działania finansowane wyłącznie przez państwa uczestniczące, które będą uwzględniane, by osiągnąć wkład równoważny wobec wkładu Unii.

Działania te zostaną ocenione przez komisję ekspertów zewnętrznych przed uwzględnieniem w rocznym planie prac.

3.12 Coroczne sprawozdanie na temat PRIMA-IS dotyczyć będzie obu rodzajów działań i będzie mogło prowadzić w razie potrzeby do korekt i zmian, w tym – po odpowiedniej decyzji Komisji – w zakresie wkładu finansowego. Ponadto program PRIMA zostanie poddany w 2022 r. ocenie śródkresowej, a w 2028 r. – ocenie końcowej.

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(8)</sup> Edukacja, badania, zmiana klimatu, energia, środowisko, rolnictwo.

#### 4. Uwagi ogólne

##### 4.1 Zważywszy, że:

- EKES wielokrotnie podkreślał, że woda<sup>(9)</sup> oraz zrównoważony charakter łańcucha produkcji żywności i produkcji rolnej<sup>(10)</sup> muszą być podstawowymi tematami polityki europejskiej obecnie i w przyszłości.
- Komitet ponadto zwrócił uwagę, że obecny kryzys zasobów wodnych i kryzys żywnościowy w krajach regionu Morza Śródziemnego<sup>(11)</sup> jest – oprócz wojen i braku poszanowania praw podstawowych – jedną z głównych przyczyn fali migracji, która dotarła do Europy.
- EKES nie raz mówił o konieczności wzmocnienia współpracy z krajami trzecimi, zwłaszcza z tymi, które zostały objęte europejską polityką sąsiedztwa i Unią dla Śródziemnomorza, aby skuteczniej podejmować *wspólne wyzwania*<sup>(12)</sup>, zgodnie z koncepcją *współrozwoju*<sup>(13)</sup>.
- Komitet wielokrotnie zalecał podjęcie zdecydowanych i skutecznych działań w celu rozwiązania problemów będących przyczyną obecnego kryzysu politycznego, gospodarczego, społecznego i humanitarnego w regionie Morza Śródziemnego<sup>(14)</sup>.

EKES przyjmuje z zadowoleniem program PRIMA pod warunkiem, że będzie on realizowany w sposób rzeczywiście całościowy<sup>(15)</sup>, wielopoziomowy<sup>(16)</sup> i międzysektorowy<sup>(17)</sup>. Jest to niezbędne dla jego powodzenia i osiągnięcia konkretnych i mierzalnych standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju<sup>(18)</sup>, odporności, jakości życia i pracy, praw człowieka i demokracji.

4.2 Komitet zgadza się z propozycją Komisji, popieraną przez rządy krajowe, regiony, władze lokalne, uczelnie wyższe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i wszystkie zainteresowane strony<sup>(19)</sup>, by za podstawę programu PRIMA przyjąć art. 185 TFUE, aby zapewnić możliwie najpełniejsze zintegrowanie poziomu naukowego i finansowego oraz zarządzania, a także zaangażowanie państw członkowskich i krajów trzecich.

4.3 Komitet uważa, że program PRIMA może stanowić istotną inicjatywę i doskonały wzór, gdyż pozwoli na wyjście poza logikę dwustronnych umów o partnerstwie, które jak dotąd – wraz z brakiem funduszy – uniemożliwiały spójne działania wobec niektórych z głównych problemów w regionie Morza Śródziemnego w szerszej perspektywie *strategii makroregionalnej na rzecz Śródziemnomorza*<sup>(20)</sup>.

<sup>(9)</sup> Opinie EKES-u (Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 147, Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 33).

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64).

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u (Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 41).

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 91).

<sup>(13)</sup> Rezolucja w sprawie wkładu EKES-u w program prac Komisji Europejskiej na 2017 r., 2016. Punkt 9.4: „Priorytetem powinna być ocena EPS. Stosunki z państwami w południowym i wschodnim regionie Morza Śródziemnego nie powinny skupiać się na podejściu obronnym opartym na aspektach związanych z bezpieczeństwem lub kryzysem uchodźczym. Zamiast tego należy je przekształcić w politykę wspólnego rozwoju na zasadzie równego partnerstwa”.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u: „EKES z zadowoleniem przyjmuje najnowszą propozycję Komisji, by »uwzględnić zewnętrzny wymiar kryzysu związanego z uchodźcami« [...]. Ta najnowsza propozycja pokazuje, że walka z podstawowymi przyczynami migracji nie ogranicza się do spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa, lecz powiązana jest także z innymi obszarami polityki, takimi jak handel, rozwój, polityka zagraniczna czy integracja. Jest to zgodne z zasadą spójności strategii politycznych, jeśli chodzi o międzynarodową współpracę rozwojową UE”. (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 75, pkt 1.7).

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u w sprawie opracowania strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego (Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 1, pkt 1.4).

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u: „EKES jest zdania, że mimo niezwykle delikatnej [...] sytuacji panującej w regionie Morza Śródziemnego, spełnione są wszystkie warunki, aby można było zainicjować wielopoziomowy dialog między Komisją, państwami członkowskimi, krajami uczestniczącymi we współpracy eurośródziemnomorskiej, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w celu stworzenia – podzielonej na dwie części – strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego, która będzie zaspokajać potrzeby regionu, zwiększając jego konkurencyjność w skali międzynarodowej”. (Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 1, pkt 1.1).

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Promocja energii odnawialnej a europejska polityka sąsiedztwa: przypadek eurośródziemnomorski” (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 1, pkt 1.3, 1.10 i 1.11). Opinia EKES-u w sprawie wymiaru zewnętrznego europejskiej polityki energetycznej (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 28, pkt 1.1, 1.2.3 i 1.3). Opinia EKES-u w sprawie zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa Morza Śródziemnego (Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 56).

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u w sprawie celów na okres po roku 2015 w regionie eurośródziemnomorskim (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 44).

<sup>(19)</sup> PRIMA Impact Assessment – Stakeholder Event. Malta, dnia 17 kwietnia 2016 r.

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku strategii na rzecz rozwoju spójności w basenie Morza Śródziemnego” (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 1).

4.4 EKES popiera zasadę, w myśl której środki finansowe UE na program PRIMA byłyby równe środkom krajowym i w wypadku braku lub opóźnienia składki ze strony państwa wspierającego Komisja miałaby możliwość proporcjonalnego zmniejszenia wkładu finansowego UE.

4.5 Komitet uważa, że PRIMA-IS jest niezbędną i kluczową strukturą wykonawczą służącą zarządzaniu programem PRIMA oraz przeznaczonymi na niego funduszami europejskimi, z funkcją kontrolną. Ma zatem nadzieję, że będzie się ona cechowała otwartym stylem zarządzania.

4.6 EKES uważa, że program „Horyzont 2020” jest najbardziej odpowiednim narzędziem dystrybucji funduszy, i popiera decyzję o włączeniu dużej części działań przewidzianych w programie PRIMA do tzw. *wyzwań społecznych*, ze względu na ich całościowy i ponadnarodowy charakter<sup>(21)</sup>.

4.6.1 Komitet stwierdza, że obecnie wiele państw trzecich uczestniczących już w programie „Horyzont 2020” skarży się na duże trudności, by sprawnie i skutecznie sprostać jego formalnym wymogom. Wobec tego EKES oczekuje uproszczenia, w miarę możliwości, tych wymogów, by ułatwić uczestnictwo i osiągnięcie jak najlepszych wyników.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet stwierdza, że nie wszystkie państwa śródziemnomorskie zostały objęte omawianym procesem. Zasadniczo każde inne państwo członkowskie lub kraj trzeci powinny mieć możliwość uczestniczenia w inicjatywie PRIMA pod warunkiem wniesienia wkładu finansowego. Jednak EKES zauważa, że przystąpienie nowych krajów trzecich musi zostać jednomyślnie zatwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne PRIMA-IS, w którym zasiadają przedstawiciele rządów krajowych<sup>(22)</sup>. Zgodnie z sytuacją społeczno-polityczną kandydującego kraju trzeciego Komitet zaleca UE, by stosowała bardziej integracyjne podejście i zrezygnowała z mechanizmu jednomyślności, by głosowanie nie dawało możliwości zgłaszania weta jednych państw wobec innych. Należy je zastąpić zasadą większości kwalifikowanej. Zalecamy ponadto, by wśród działań mających na celu realizację programu przewidziano szeroką gamę poziomów gotowości technologicznej (TRL), by objąć wszystkie etapy produkcji naukowej.

5.2 EKES zaleca, by program miał charakter rzeczywiście przekrojowy w stosunku do innych już realizowanych lub przyszłych polityk i inicjatyw unijnych, by zwiększyć jego oddziaływanie. Zauważa zwłaszcza potrzebę spójnego postępowania w wypadku pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>(23)</sup>. Czynniki te odegra kluczową rolę, jeśli chodzi o zrównoważone użytkowanie wód i zrównoważoną produkcję żywności i produkcję rolną (np. użytkowanie gruntów i korzystanie z nawozów<sup>(24)</sup>).

5.2.1 Komitet uważa, że inicjatywa PRIMA podkreśla ponownie palącą potrzebę sporządzenia *dyrektywy ramowej w sprawie gleby*<sup>(25)</sup>, która uwzględniałaby różnice występujące pomiędzy różnymi krajami UE, niezbędnej dla jak najlepszego określenia i ukierunkowania działalności innowacyjnej i badawczej.

5.3 EKES zaleca podejście wielopoziomowe uwzględniające aktywny udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Może ono odegrać kluczową rolę w realizacji i upowszechnianiu nie tylko szczegółowych celów, ale także celów ogólniejszych, takich jak demokratyzacja i wzmocnienie kontroli przestrzegania praw człowieka w wielu krajach trzecich<sup>(26)</sup>. Z tego względu Komitet oczekuje bezpośredniego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w formie komitetu konsultacyjnego, także w ramach PRIMA-IS, tak by umocnić zarządzanie tą jednostką i przyczynić się do wspólnego określenia i monitorowania oddziaływania społeczno-gospodarczego tego programu<sup>(27)</sup>.

5.4 EKES opowiada się za tym, by w wypadku, gdy wyczerpała się krajowa pula środków finansowych i co najmniej jeden projekt nie mógł zostać sfinansowany za pomocą środków krajowych poprzez agencje krajowe, zapewnić finansowanie ze wsparcia PRIMA-IS. Takie finansowanie ze strony UE nie może przewyższyć 20 % całego wkładu UE. Jeżeli dodatkowe fundusze okażą się niewystarczające, wybrany zostanie kolejny projekt na liście. Środek ten będzie miał podstawowe znaczenie dla utrzymania wysokiej jakości realizowanych projektów.

<sup>(21)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „WIT i PPP a „Horyzont 2020”” (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 24).

<sup>(22)</sup> COM (2016) 662 final. Art. 12 ust. 2.

<sup>(23)</sup> Opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Gospodarka o obiegu zamkniętym – nawozy” (Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 80).

<sup>(25)</sup> Opinia EKES-u w sprawie strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby (Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 29). Opinia EKES-u w sprawie: „Gospodarka o obiegu zamkniętym – nawozy” (Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 80, pkt 1.4 i 3.6).

<sup>(26)</sup> Opinia EKES-u w sprawie społeczeństw obywatelskich w regionie eurośródziemnomorskim (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 32).

<sup>(27)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 64).

5.5 EKES popiera udział podmiotów pochodzących z krajów UE nienależących do PRIMA, jeżeli ich kompetencje nie są dostępne w krajach należących już do programu PRIMA. W takim wypadku ich stopa finansowania nie może przekroczyć 50 % kosztów kwalifikowalnych w zakresie badań i innowacji i musi mieścić się w przedziale 35–50 % kosztów kwalifikowalnych w zakresie innowacji. Umożliwi to utrzymanie wysokiego poziomu realizacji projektów z punktu widzenia UE i jednocześnie wsparcie krajów, które zamierzają się przyłączyć i zainwestować w program PRIMA.

5.6 EKES podkreśla, że problematykę wody należy potraktować w sposób kompleksowy, biorąc pod uwagę aspekt ekologiczny, gospodarczy i społeczny, a także cały cykl hydrologiczny, w tym jego etapy sztuczne wynikające z nowych technologii, z myślą o zrównoważonym rozwoju. UE musi więc opracować sprawiedliwsze podejście do poboru wody, które odpowiadałoby wymaganiom i konkurencji w gospodarce i energetyce, potrzebie zachowania ekosystemów słodkowodnych i zagwarantowania obywatelom ich podstawowego prawa<sup>(28)</sup>.

5.7 EKES przypomina, że jednym z największych problemów regionu Morza Śródziemnego, a zwłaszcza jego wybrzeża afrykańskiego, jest zanik zrównoważonych tradycyjnych technik produkcji rolnej związany z drenażem mózgow (głównie młodych ludzi). Zaleca, by w analizach i badaniach o wysokiej jakości dodanej w ramach programu „Horyzont 2020” opracować działania o znacznym oddziaływaniu społecznym, dostępne finansowo i łatwe do rozpowszechniania, by wykorzystać tę wiedzę oraz sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu.

Bruksela, dnia 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(28)</sup> Opinia EKES-u w sprawie włączenia polityki wodnej do innych obszarów polityki europejskiej (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 43, pkt 1.13).









ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)  
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**