



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

545. sesja plenarna EKES-u, 17.7.2019–18.7.2019

2019/C 353/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Technologia łańcucha bloków i rozproszonego rejestru (<i>Distributed Ledger Technology</i> – DLT): idealna infrastruktura dla gospodarki społecznej” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2019/C 353/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie jednolitego rynku sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacjom – promowanie nowych modeli biznesowych w celu sprostania wyzwaniom i przekształceniom społecznym” (opinia z inicjatywy własnej)	6
2019/C 353/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Konsumenci w gospodarce o obiegu zamkniętym” (opinia z inicjatywy własnej)	11
2019/C 353/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Opodatkowanie w gospodarce cyfrowej” (opinia z inicjatywy własnej)	17
2019/C 353/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej” (opinia z inicjatywy własnej)	23
2019/C 353/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowa wizja dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej” (opinia z inicjatywy własnej)	32
2019/C 353/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski semestr i polityka spójności – w kierunku nowej europejskiej strategii po 2020 r.” (opinia z inicjatywy własnej)	39
2019/C 353/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowa rola publicznych służb zatrudnienia w kontekście wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych” (opinia z inicjatywy własnej)	46

2019/C 353/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nauczanie o Europie – opracowanie zestawu narzędzi dla szkół” (opinia z inicjatywy własnej)	52
2019/C 353/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Godzenie polityki klimatycznej i energetycznej z perspektywy sektorów przemysłu” (opinia z inicjatywy własnej)	59
2019/C 353/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie krótkich i alternatywnych łańcuchów dostaw żywności w UE: rola rolnictwa ekologicznego” (opinia z inicjatywy własnej)	65
2019/C 353/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zawód rolnika i wyzwania związane z rentownością” (opinia z inicjatywy własnej)	72
2019/C 353/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Transport, energia i usługi świadczone w interesie ogólnym czynnikami zrównoważonego europejskiego wzrostu gospodarczego dzięki rewolucji cyfrowej” [opinia z inicjatywy własnej]	79

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

545. sesja plenarna EKES-u, 17.7.2019–18.7.2019

2019/C 353/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady »W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE«” (COM(2019) 8 final)	90
2019/C 353/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Czwarte sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej«” (COM(2019) 175 final)	96
2019/C 353/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w sprawie wdrażania Strategicznego planu działania na rzecz baterii: budowanie strategicznego łańcucha wartości baterii w Europie” (COM(2019) 176 final)	102

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

545. SESJA PLENARNA EKES-U, 17.7.2019–18.7.2019

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Technologia łańcucha bloków i rozproszonego rejestru (*Distributed Ledger Technology* – DLT): idealna infrastruktura dlągospodarki społecznej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/01)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	13.12.2018
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za / przeciw / wstrzymało się)	179/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera działania zaproponowane przez Komisję Europejską w celu rozwinięcia partnerstwa europejskiego *blockchain* na bazie Unijnego Obserwatorium i Forum ds. Łańcucha Bloków.

1.2. EKES zachęca instytucje do wsparcia zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Unijne Obserwatorium i europejskie partnerstwo *blockchain*, gdyż oczywiste jest, że pozytywny rozwój łańcucha bloków i nowej infrastruktury cyfrowej jest nie tylko kwestią technologii informatycznych, lecz również prawdziwym procesem radykalnych innowacji społecznych.

1.3. EKES jest zdania, że organizacje gospodarki społecznej mogą się przyczynić do większej znajomości i świadomości potencjału łańcucha bloków, właśnie uczestnicząc w tworzeniu podstawy kulturowej i metodologicznej opartej na formach otwartego, partycypacyjnego sprawowania rządów w celu zachowania wysokiego poziomu przejrzystości i udziału wszystkich obywateli w rozwoju, jaki może się wiązać z tymi nowymi technologiami.

1.4. Zastosowania operacyjne technologii *blockchain* mogą znacznie poprawić wyniki organizacji gospodarki społecznej, przynosząc korzyści im, ich członkom, a szczególnie użytkownikom końcowym.

1.5. Projekty biznesowe oparte na technologiach rozproszonego rejestru wymagają solidnych struktur zarządzania, które zapewniają jasność w odniesieniu do zadań i odpowiedzialności i wspierają współpracę między różnymi zainteresowanymi stronami.

1.6. EKES wzywa władze publiczne do zapewnienia, by rozwój technologii *blockchain* odbywał się z poszanowaniem zasad przetwarzania danych osobowych i zasad cyberbezpieczeństwa i by monitorowały one przy tym ryzyko niewłaściwego pozyskiwania lub wykorzystywania danych obywateli i przedsiębiorstw.

1.7. Jeżeli chodzi o głębokie przemiany związane z nowymi technologiami, EKES zaleca, by obywatele i pracownicy zostali objęci odpowiednią ochroną, między innymi w drodze stosownego uczestnictwa partnerów społecznych, zwłaszcza w odniesieniu do warunków wykonywania zadań, oraz opracowania odpowiednich programów nauczania i podwyższania kwalifikacji.

1.8. EKES uważa, że rzeczywiste zaangażowanie organizacji gospodarki społecznej i społeczeństwa obywatelskiego jest konieczne, by duże możliwości związane z nowymi technologiami były ukierunkowane na zapewnienie korzyści, dostępu, przejrzystości i udziału wszystkich, a nie tylko nowej „elity gospodarki cyfrowej”.

2. Kontekst i przedmiot inicjatywy

2.1. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej opiera się na konkluzjach prezydencji luksemburskiej, które obejmują postulat zbadania potencjału innowacji w zakresie gospodarki społecznej tkwiącego w nowych technologiach cyfrowych.

2.2. Z nowych technologii wyłania się potencjał radykalnych innowacji różnych form technologii rozproszonego rejestru (*Distributed Ledger Technology* – DLT) znanych jako *blockchain*, które umożliwią rozwój bardzo korzystnych aplikacji w różnych sektorach działalności gospodarczej i społecznej.

2.3. Dzięki pewnym cechom technologii *blockchain* są infrastrukturą cyfrową, która mogłaby zostać wykorzystana z korzyścią przez organizacje gospodarki społecznej, ułatwiając im osiągnięcie ich własnych celów, a także zwiększając ich zdolność osiągania pozytywnych skutków społecznych oraz propagowania innowacji społecznych.

2.4. EKES zachęca instytucje do wsparcia udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Unijnym Obserwatorium ds. Łańcucha Bloków, gdyż pozytywny rozwój technologii *blockchain* i nowej infrastruktury cyfrowej nie może zależeć wyłącznie od rozwiązań informatycznych czy też samej inżynierii, lecz nastąpi wyłącznie pod warunkiem, że będziemy potrafili uczynić z tych narzędzi motor radykalnych innowacji społecznych.

2.5. Warto przypomnieć, że technologie rozproszonego rejestru gwarantują zaufanie partnerów ukierunkowanych na współpracę i poświadczają głównie transakcje, a nie treść czy też jakość elementów w łańcuchach bloków. Zatem chociaż w niektórych optymistycznych ocenach tej technologii określa się ją jako nowy sposób wzbudzenia zaufania, należy jasno stwierdzić, że technologia nie może zastępować lojalności i zaufania między stronami.

3. Zwięzły opis technologii *blockchain* i technologii rozproszonego rejestru

3.1. Technologia *blockchain* jest protokołem informatycznym stworzonym w latach 90. Niemniej jego zastosowanie na dużą skalę i jego powodzenie są związane z rozpowszechnieniem kryptowalut, spośród których najlepiej znaną jest *bitcoin*. Jednak błędne byłoby traktowanie *blockchain* wyłącznie na równi z kryptowalutami. Dzięki połączeniu z rosnącą mocą obliczeniową i mocą analizy danych przez systemy informatyczne, rozwinięciu łączności w Europie i stałej ewolucji systemów sztucznej inteligencji, w sposób wykładniczy rośnie potencjał zastosowania technologii rozproszonego rejestru w wielu celach.

3.2. *Blockchain* jest zarówno kodem, czyli protokołem komunikacji, jak i rejestrem publicznym, w którym wszystkie transakcje wykonywane między uczestnikami sieci są zapisywane w sposób sekwencyjny z zachowaniem dużego stopnia przejrzystości, w formie, której nie można zmodyfikować.

3.3. Porządek rejestracji stanowi zestaw bloków (części kodu), które są ze sobą połączone za pomocą funkcji kryptograficznej śledzącej każdą część bloku składającą się na łańcuch i sprawiającej, że jest ona niemożliwa do modyfikacji. Te łańcuchy blokowe są jednocześnie rejestrowane na każdym z urzędzeń, za pomocą których łączą się uczestnicy łańcucha bloków. Każdy uczestnik stanowi ogniwo łańcucha, które przyczynia się do zatwierdzenia i archiwizacji wymienianych danych.

3.4. W ten sposób transakcje odbywają się w formie horyzontalnej i są zatwierdzane przez wielu uczestników, uniemożliwiając jednemu operatorowi zmianę lub usunięcie rejestracji. Dzięki temu operacja przetwarzania danych powinna być bezpieczna, a uczestnicy łańcucha bloków biorący udział w procesie rozproszonego i zdecentralizowanego zatwierdzania powinni czuć do siebie większe zaufanie. Łańcuch bloków jest zatem interesującym narzędziem, które umożliwia przededefiniowanie koncepcji bezpieczeństwa transakcji cyfrowych.

3.5. Dlatego też technologia *blockchain* działała przede wszystkim jako infrastruktura dla wirtualnych walut, lecz z tych samych powodów może również mieć wartość społeczną, kulturową, polityczną i gospodarczą. Jednak jakiegokolwiek inne zastosowanie w materialnym, a nie wirtualnym środowisku gospodarczym wymaga świadomości, że technologia rozproszonego rejestru nie zapewnia jakości treści, do których się odnosi. Innymi słowy można poświadczyć, że dany produkt przeszedł bezpiecznie przez monitorowany łańcuch dostaw w ramach technologii rozproszonego łańcucha, lecz nie można stwierdzić, że posiada on z natury dobrą jakość.

3.6. Różni uczestnicy łańcucha bloków sprawują bezpośrednią kontrolę nad częścią całego łańcucha i w ten sposób łańcuch bloków staje się systemem zdecentralizowanym, trudnym do opanowania przez jeden podmiot. Dzięki temu zwiększa się bezpieczeństwo w obliczu ataków lub sabotaży, gdyż jeżeli jeden z węzłów w łańcuchu zostałby poddany atakowi lub uszkodzony, inne węzły w rozproszonym rejestrze nadal by funkcjonowały.

3.7. Transakcje realizowane w rozproszonym rejestrze dzięki technologii *blockchain* są śledzone i widoczne dla wszystkich uczestników, co sprawia, że operacje odbywają się w przejrzysty sposób bez interwencji organu centralnego czy też strony trzeciej, która pełni funkcję podmiotu zobowiązanego lub pośrednika. Niemniej rozwój komputerów kwantowych, podobnie jak teoretyczna możliwość „kontrolowania” znacznej liczby węzłów sieci nie eliminują całkowicie ryzyka koncentracji lub kontroli technologii rozproszonego rejestru czy też pozyskiwania i koncentracji danych.

3.8. Te cechy umożliwiają technologii *blockchain* opracowanie prawdziwych umów realizowanych automatycznie, zwanych inteligentnymi umowami (*smart contract*), dzięki którym możliwe są personalizacja i uściślenie transakcji w szybki i horyzontalny sposób. W ten sposób podstawowe poświadczone informacje przekształcają się w możliwe do wyegzekwowania prawo, które może mieć wpływ na wiele zwyczajów społecznych, gospodarczych i politycznych.

3.9. Można podać przykład możliwego rozwoju administracji cyfrowej w odniesieniu do wyborów i systemów głosowania, świadczeń społecznych i zdrowotnych, a także zarządzania zamówieniami publicznymi.

3.10. Kluczowe słowa technologii *blockchain* – decentralizacja, przejrzystość, partnerski udział, wiarygodność i zaufanie – współbrzmiają z głównymi formami organizacji, za pomocą których działają przedsiębiorstwa i organizacje gospodarki społecznej. Jest tak tym bardziej, gdy sieci technologii rozproszonego rejestru rozwijane są wraz z dużą zdolnością interoperacyjności, która umożliwia użytkownikom korzystanie z tych technologii w ramach współpracy w oparciu o różne narzędzia i instrumenty.

4. Unia Europejska i *blockchain*

4.1. EKES popiera działalność, którą Komisja Europejska i wiele państw członkowskich zapoczątkowały w celu rozwinięcia europejskiego partnerstwa *blockchain*. Strategiczne znaczenie ma to, by Europa nie pozostała w tyle za obecną konkurencją międzynarodową w dziedzinie rozwoju wszystkich technologii cyfrowych i by zachęcała różne podmioty publiczne i prywatne do współpracy nad stworzeniem europejskiej infrastruktury łańcucha bloków i ją promowała.

4.2. Również Parlament Europejski wypowiedział się w tych kwestiach w swych rezolucjach 2017/2772 (RSP) i 2018/2085 (INI), zwracając się ponadto do Komisji, by wspierała ocenę oddziaływania społecznego technologii rozproszonego rejestru.

4.3. Równie istotne było powołanie od 1 lutego 2018 r. utworzonego przez Komisję Europejską Unijnego Obserwatorium i Forum ds. Łańcucha Bloków (*EU Blockchain Observatory and Forum*), które opublikowało już różne sprawozdania tematyczne ⁽¹⁾

4.4. EKES jest przekonany, że by umożliwić odpowiednie rozwinięcie korzyści z technologii *blockchain*, niezbędne jest również promowanie odpowiedniego zbioru reguł, które zachęcałyby do współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i tym samym prowadziły do pozytywnej konwergencji społecznej, kulturowej i prawnej niezbędnej do stworzenia wszelkich możliwości poprawy usług i procesów zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

⁽¹⁾ „Blockchain Innovation in Europe” w lipcu 2018 r., „Blockchain and General Data Protection Regulation (GDPR)” w październiku 2018 r., „Blockchain for Government and Public Services” w grudniu 2018 r., „Skalowalność, interoperacyjność i trwałość łańcucha bloków” w marcu 2019 r., „Blockchain and Digital Identity” w maju 2019 r.

5. Czy technologia *blockchain* i rozproszony rejestr mogą być odpowiednią infrastrukturą dla gospodarki społecznej?

5.1. Podczas gdy technologia *blockchain* jest przydatna do przedefiniowania zaufania w kontekście światowej gospodarki cyfrowej, organizacje gospodarki społecznej mogą przy jej użyciu przyczynić się do demokratyzacji gospodarki, sprzyjając rozpowszechnieniu społecznej gospodarki cyfrowej.

5.2. Kryzys finansowy osłabił zaufanie obywateli do instytucji finansowych. Zaufanie stało się obecnie rzadkim zasobem społecznym, na którego utratę wpływa jeszcze bardziej nasilające się zaniepokojenie o bezpieczeństwo danych zbieranych i chronionych przez niektóre duże podmioty gospodarcze.

5.3. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, które cechują się dużym rozproszeniem oraz zakorzenieniem w terenie i w społecznościach lokalnych, mogą odgrywać znaczącą rolę we wsparciu jak najszerzego rozpowszechnienia istniejących możliwości wśród obywateli europejskich. Z tego względu mogą one w pozytywny sposób przyczynić się do promowania zbieżności zasad etycznych i wartości między gospodarką społeczną a innowacjami technologicznymi, skłaniając się ku modelowi rozwoju, który odzwierciedla wspólne interesy.

5.4. W ramach organizacji gospodarki społecznej można przewidzieć wiele praktycznych zastosowań operacyjnych technologii *blockchain*.

5.5. Po pierwsze, by zwiększyć bezpieczeństwo i identyfikowalność darowizn i gromadzenia funduszy, można z łatwością zastosować technologię umożliwiającą zwiększenie przejrzystości i zaufania, dając na przykład darczyńcy finansującemu ONG możliwość śledzenia przepływu i przeznaczenia przekazanych środków. Z drugiej strony, sama ONG może zapewnić sobie narzędzie umożliwiające prowadzenie szczegółowej sprawozdawczości na temat całego przepływu wydatków, gwarantując, że zainwestowane środki zostały faktycznie spożytkowane we wcześniej ustalonych celach.

5.6. Przyjmując technologię *blockchain*, wiele organizacji gospodarki społecznej mogłoby znacznie poprawić operacje zarządzania stowarzyszeniem (konsultacje z członkami i przebieg głosowania) oraz sprawić, że będą one bezpieczne i identyfikowalne, ułatwiając udział i zaangażowanie również, gdy członkowie znajdują się na rozproszonych obszarach lub gdy są tak liczni, że trudny staje się tradycyjny dialog podczas posiedzeń.

5.7. Wiele działań w zakresie twórczości kulturalnej, od szkolenia po sztukę, prowadzonych jest przez organizacje gospodarki społecznej. Stowarzyszenia i spółdzielnie zajmujące się edukacją i szkoleniem, a także spektaklami i twórczością artystyczną lub intelektualną będą mogły wykorzystywać technologię *blockchain* zarówno, by uwierzytelnić działalność prowadzoną na odległość, jak i ją dostosować do indywidualnych potrzeb użytkowników. Celem będzie jednak zwłaszcza zapewnienie większej jasności i pewności praw własności intelektualnej i praw autorskich, przy jednoczesnym oparciu inteligentnych umów na transmisji danych.

5.8. W dziedzinie szkolenia i kształcenia do poświadczania umiejętności łańcuch bloków będzie mógł wykorzystać zabezpieczenie kwalifikacji i dyplomów w postaci cyfrowej czy też wydanie świadectw cyfrowych, które automatycznie aktualizują program nauczania pracowników lub uczniów.

5.9. Bardzo istotne są zastosowania, których można się spodziewać w dziedzinie zdrowia, opieki osobistej i pomocy społecznej zarówno w zakresie bezpiecznego przechowywania danych i informacji, jak i dostępu osób objętych pomocą i ich identyfikacji. W tych dziedzinach bardzo wiele organizacji gospodarki społecznej zaangażowanych jest w bliską obywateli działalność na rzecz najbardziej potrzebujących, również na obszarach peryferyjnych, gdzie możliwość instalacji bezpiecznych systemów telemedycyny i teleopieki może znacznie wpłynąć na jakość życia osób.

5.10. Technologie te często wymagają umiejętności i zasobów, które nie są dostępne dla wszystkich. Są one jeszcze mniej dostępne dla osób najsłabszych takich jak osoby starsze, ubogie, niepełnosprawne i niepełnoletnie oraz zmarginalizowane rodziny. Dla tych grup społecznych, o których wszyscy mamy obowiązek myśleć, organizacje gospodarki społecznej mogą stworzyć podstawowy kanał dostępu.

5.11. Wiele spółdzielni działających w sektorze rolnictwa rozważa wykorzystanie nowych technologii, tak by zagwarantować identyfikowalność ich produktów i tym samym, by uniknięto oszustw i podrabiania, które szkodzą producentom i konsumentom. Technologia *blockchain* może zwiększyć pewność i przejrzystość stosunków między spółdzielnią rolniczą a jej członkami, przyczyniając się również do obniżenia kosztów usług takich jak ubezpieczenie od ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

5.12. Jak wiadomo, pierwsze zastosowania łańcucha bloków dotyczyły rozwoju kryptowalut i systemów płatności „peer to peer”. W sektorze gospodarki społecznej może to przydać się do zarządzania zarówno operacjami finansowania społecznościowego, jak i uzupełniającymi systemami płatności przydatnymi dla transakcji mikrokredytowych ukierunkowanych na osoby niemogące korzystać z finansowania bankowego bądź do zarządzania sieciami mikroinwestycji etycznych na rzecz obiegu gospodarki wspólnotowej.

5.13. Organizacje ochrony środowiska i przedsiębiorstwa społeczne odgrywają również kluczową rolę w ograniczaniu marnotrawstwa, a także zbieraniu i selektywnym przetwarzaniu odpadów. Również w tym kontekście potencjał zdecentralizowanych rejestrów może być wykorzystywany do poprawy usług świadczonych na rzecz obywateli.

5.14. Spółdzielnie produkcji energii odnawialnej, których liczba w Europie wynosi już ponad 1 500 i w które zaangażowany jest ponad 1 mln obywateli działających w dziedzinie transformacji energetycznej, mogłyby zoptymalizować swą sieć dystrybucji i proces transformacji za pomocą technologii *blockchain*.

5.15. Kwestia energii jest bardzo istotnym aspektem łańcucha bloków, gdyż obecnie równoczesne zapisywanie danych i łańcuchów blokowych na wielu zdecentralizowanych serwerach i urządzeniach wymaga bardzo dużego zużycia energii, w związku z czym konieczna jest dalsza optymalizacja zużycia energii, by zwiększyć zrównoważenie zastosowania technologii *blockchain*.

5.16. Wziąwszy pod uwagę, że technologia *blockchain* może przynieść istotne pozytywne zmiany, istotne jest zwrócenie w tym kontekście uwagi na niemożność modyfikacji danych zarejestrowanych za pomocą łańcucha bloków, co wymaga, by przepisy publiczne gwarantowały zgodność rozwoju takiej technologii z przepisami regulującymi przetwarzanie danych osobowych (RODO), ze szczególnym uwzględnieniem tzw. prawa do bycia zapomnianym.

5.17. Istotne jest, by obowiązujące przepisy w tych dziedzinach były nieustannie dostosowywane w sposób bezpośredni lub interpretacyjny do szybkich zachodzących obecnie przemian technologicznych. Jedynie w ten sposób możliwe będzie uniknięcie sytuacji, w której pozytywnym zmianom oczekiwanych po technologii *blockchain* towarzyszyłoby równie dużo niekorzystnych skutków i problematycznych konsekwencji.

5.18. Technologia *blockchain* wpłynie znacząco na rynek pracy. Niektóre zawody znikną, inne zmienią się znacznie, a jeszcze inne mogą się pojawić i rozwinąć w stosunku do obecnej struktury. EKES uważa, że istotne jest, by pracownicy zostali objęci odpowiednią ochroną, zwłaszcza dzięki opracowaniu odpowiednich planów szkolenia i instrumentów aktywnej polityki zatrudnienia stosowanych przy udziale partnerów społecznych.

5.19. Olbrzymi potencjał nowych technologii cyfrowych i wysoki koszt koniecznych inwestycji narażają również technologię *blockchain* na ryzyko koncentracji urzędzeń zdolnych do zapewnienia jej funkcjonowania. Zatem oprócz potencjału demokratyzacji sieci istnieje również ryzyko pozyskiwania danych i sieci technologicznych w celach spekulacyjnych przez nieliczne podmioty lub kraje zdolne do wielkich inwestycji. Dlatego też ważne są działania publiczne w celu wsparcia rozwoju tych technologii w oparciu o uczestnictwo i dostępność.

Bruksela, 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie jednolitego rynku sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacjom – promowanie nowych modeli biznesowych w celu sprostania wyzwaniom i przekształceniom społecznym”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/02)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	185/0/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Uznaje się obecnie, że konieczne jest dążenie do społecznej gospodarki rynkowej, która dzięki inteligentnemu stosowaniu nowych technologii rozwiąże poważne problemy w zakresie zrównoważonego rozwoju, zmiany klimatu i zmniejszenia nierówności.

1.2. EKES uważa, że aktywny i istotny wkład mogą wnieść w tym zakresie nie tylko instytucje publiczne, lecz także środowisko przedsiębiorstw. W szczególności chodzi tu o wszystkie przedsiębiorstwa działające w gospodarce realnej, które tworzą wartość i miejsca pracy bez spekulacyjnego wykorzystywania dźwigni finansowej.

1.3. Biorąc pod uwagę różnorodność modeli biznesowych i form przedsiębiorstw obecnych na poziomie europejskim, ważne jest, aby wnioski ustawodawcze dotyczące przedsiębiorstw, gospodarki i rynku wewnętrznego nie podlegały ujednoliceniu; odrzucić należy koncepcję „jednej miary dla wszystkich” (*one size fits all*) i zamiast tego oprzeć się na „różnorodności biologicznej przedsiębiorstw”.

1.4. Istotne jest, aby instytucje europejskie wspierały rozwój sztucznej inteligencji i właściwe wykorzystywanie dużych zbiorów danych, tworząc odpowiednie ramy dla zapewnienia rozwoju tych technologii przy jednoczesnym poszanowaniu praw jednostki, oraz inwestując w skoordynowany sposób europejskie i państwowe zasoby publiczne w celu zapewnienia konkurencyjności UE na skalę światową. W szczególności duże zbiory danych i ich potencjał powinny być dostępne również dla MŚP.

1.5. Zmiany, jakie nowe technologie, sztuczna inteligencja i duże zbiory danych niosą ze sobą w dziedzinie procesów produkcyjnych i, ogólnie, gospodarki, wpłyną również zasadniczo na rynek pracy. Ważne jest jednak, aby procesy te zachodziły w ramach owocnego dialogu społecznego, przy jednoczesnym poszanowaniu praw i jakości życia pracowników.

1.6. Środki wsparcia dostępu MŚP do kredytu, takie jak na przykład plan Junckera, program COSME, a w przyszłości program InvestEU, powinny nadal wspomagać MŚP i przedsiębiorstwa społeczne, którym często trudno jest się rozwijać z powodu problemów związanych z płynnością i niewystarczającym dokapitalizowaniem. Należy również aktywnie wspierać rozwój europejskiego rynku *venture capital*.

1.7. Ze względu na potrzebę zapewnienia spójności i równości społecznej w kontekście starzenia się społeczeństwa i spadku liczby ludności europejskiej oczywista staje się rola, jaką przedsiębiorstwa społeczne i działające na zasadzie wzajemności mogą odgrywać w przyszłości. Musimy zatem dołożyć większych starań, aby jak najlepiej wykorzystać rolę takich przedsiębiorstw, które umożliwiają obywatelom organizowanie się i współpracę w odpowiedzi na stale rosnące potrzeby społeczne.

1.8. EKES ponownie podkreśla, że konieczne jest uznanie i wspieranie roli, jaką odgrywają MŚP, przedsiębiorstwa rodzinne i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, zakłady rzemieślnicze, małe firmy handlowe i rolnicy, w promowaniu i upowszechnianiu ducha przedsiębiorczości wśród osób i lokalnych społeczności w ramach tworzenia europejskiego modelu inkluzywnego jednolitego rynku. Ponadto przedsiębiorstwa te umożliwiają udział w działalności gospodarczej i przedsiębiorczej większej liczbie osób, sprzyjając demokracji gospodarczej.

2. Kontekst i przedmiot inicjatywy

2.1. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest wniesienie wkładu w prace instytucji europejskich, tak by w ramach działań zmierzających do wzmocnienia jednolitego rynku wspierano stworzenie otoczenia korzystnego dla rozwoju wielorakich form przedsiębiorstw gotowych zmierzyć się z wyzwaniem stojącym przed społeczeństwem.

2.2. Uznaje się obecnie, że konieczne jest dążenie do społecznej gospodarki rynkowej, która dzięki inteligentnemu stosowaniu nowych technologii rozwiąże poważne problemy w zakresie zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania szkodliwym skutkom zmiany klimatu i zmniejszenia nierówności, napięć demograficznych, silnej presji migracyjnej na granicach zewnętrznych UE oraz transformacji energetyki.

2.3. EKES uważa, że istotny wkład mogą wnieść nie tylko rzecz jasna instytucje publiczne, lecz także środowisko przedsiębiorstw. Dużym, wymienionym powyżej wyzwaniom można stawić czoła, wykorzystując również potencjał innowacji tkwiący w każdej działalności przedsiębiorczej. Niektóre modele rozwoju gospodarczego i niektóre formy przedsiębiorstw wykazały jednak większą gotowość do podejmowania innowacji społecznych, które mają coraz większe znaczenie dla powstania bardziej zrównoważonej i inkluzywnego gospodarki.

2.4. EKES uważa, że jednolity rynek sprzyjający innowacji i rozwojowi nowej przedsiębiorczości może doprowadzić do znaczącej konwergencji z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, ponieważ cele wzrostu i innowacji, które są niezbędne do zapewnienia utrzymania dobrobytu w krajach UE, muszą być nie tylko solidnie jasno wytyczone, ale również zrównoważone.

2.5. W ostatnich latach EKES przyjął wiele konkretnych opinii na następujące kluczowe tematy:

— poszukiwanie nowych modeli gospodarczych ⁽¹⁾,

— różnorodne formy przedsiębiorczości ⁽²⁾,

— przemiany wynikające z epoki cyfrowej ⁽³⁾.

2.6. EKES uważa, że istnieją różne ekosystemy gospodarcze, na które europejski prawodawca powinien zwrócić uwagę w celu wsparcia funkcjonowania jednolitego rynku. System gospodarczy UE jest zróżnicowany i obejmuje przedsiębiorstwa wielonarodowe, przedsiębiorstwa krajowe oraz wiele lokalnych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te często są powiązane z lokalnymi łańcuchami produkcji, obszarami metropolitalnymi, systemami miejskimi o dużej gęstości oraz obszarami wiejskimi i peryferyjnymi, w których nie zawsze łatwo jest zapewnić dobrobyt i spójność społeczną, jeżeli nie zwraca się szczególnej uwagi na udostępnienie innowacji technologicznych również poza głównymi ośrodkami.

2.7. We wszystkich tych środowiskach konieczne jest współistnienie różnych form przedsiębiorstw, a także ich zintegrowanie, lecz każdy z tych obszarów zasługuje na uwagę z punktu widzenia działań legislacyjnych i inwestycji publicznych. Dlatego też istotne jest, by wnioski ustawodawcze i propozycje regulacji gospodarczej dotyczące przedsiębiorstw, gospodarki i rynku wewnętrznego nie były całkowicie ujednolicone i by odrzucono podejście uniwersalne (*one size fits all*).

3. W kierunku nowej europejskiej, zrównoważonej gospodarki opartej na technologii, sprzyjającej włączeniu społecznemu

3.1. Niezbędne jest rozwinięcie nowych modeli produkcji towarów i usług dzięki gospodarce cyfrowej i nowym technologiom, które mają wszelkie dane po temu, by zmienić sposoby rozwoju działalności przedsiębiorstw europejskich.

3.2. W związku z tym instytucje europejskie muszą odpowiednio wspierać rozwój sztucznej inteligencji, zarówno tworząc właściwe przepisy, by zagwarantować rozwój takiej technologii z poszanowaniem praw osób, jak i inwestując w skoordynowany sposób europejskie środki publiczne i państwowe, by nie tracić znaczenia w porównaniu z takimi graczami jak USA i Chiny.

⁽¹⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 57; Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 33; Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 1 i Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 28.

⁽²⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 20; Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 1; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 8; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 152; Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 14 i Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 15.

⁽³⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 73; Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 102; Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 33; Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 70; Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 6 i Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 131.

3.3. Również wykorzystanie i przetwarzanie dużych zbiorów danych oraz ich przechowywanie będzie miało zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania konkurencyjności europejskiego rynku, zważywszy, że umiejętność przetwarzania danych i możliwość ich wykorzystania w strategiach rozwoju gospodarczego i usługach na rzecz osób wciąż systematycznie rosną. Konieczne będzie jednak zapewnienie, by przetwarzanie i opracowywanie takich danych odbywały się z poszanowaniem praw osób, podstawowych swobód i nowych europejskich przepisów RODO.

3.4. Specyfika europejskiej struktury przedsiębiorczości i tkanki gospodarczej obejmuje elementy konieczne, by stawić czoła transformacji cyfrowej, gdyż może stać się pozytywnym ekosystemem składającym się z wielu różnorodnych przedsiębiorstw międzynarodowych i lokalnych zdolnych do globalnych aspiracji. By to się udało, pilnie potrzebne jest stworzenie zjednoczonej, połączonej, spójnej i konkurencyjnej Europy. Pozytywnym doświadczeniem w tym zakresie są ośrodki innowacji cyfrowych (*Digital Innovation Hub*) tworzone w wielu lokalnych systemach gospodarczych.

3.5. Główne zmiany, jakie nowe technologie, sztuczna inteligencja i duże zbiory danych niosą ze sobą w dziedzinie procesów produkcyjnych i, ogólnie, gospodarki, wpłyną również zasadniczo na rynek pracy. Niektóre miejsca pracy znikną, inne pojawią się, a jeszcze inne przejdą głębokie przemiany. Ważne jest, aby procesy te zachodziły w ramach owocnego dialogu społecznego, przy jednoczesnym poszanowaniu praw pracowników, których trzeba będzie wspierać w zakresie ochrony i kształcenia ustawicznego.

3.6. Kolejnym zasadniczym czynnikiem wzrostu jest polityka podatkowa. Podczas obecnej kadencji Komisja Europejska bardzo intensywnie pracowała nad kwestiami podatkowymi. EKES uważa, że skuteczność przepisów podatkowych i rozsądny poziom ich harmonizacji mają zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia rynku wewnętrznego. Ponadto polityka budżetowa propagowana na szczeblu europejskim powinna wspierać narzędzia na rzecz wzrostu przedsiębiorstw, takie jak inwestycje w badania i rozwój oraz dostęp do instrumentów kapitałowych.

3.7. Wciąż jeszcze europejskie MŚP i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej borykają się z problemami strukturalnymi oraz niekorzystnymi warunkami rozwoju pomimo licznych wysiłków podejmowanych na ich rzecz. Ponadto MŚP działają często w zakresie produkcji technologii o średnim i niskim poziomie zaawansowania oraz usług w mniejszym stopniu opartych na wiedzy i trudno im wejść na rynek transgraniczny. Niezbędne jest ich dalsze wsparcie, zważywszy, że – jak przypomina Komisja – stanowią one 99 % przedsiębiorstw europejskich i zapewniają 67 % miejsc pracy⁽⁴⁾. Z tego względu, nawet jeśli wziąć pod uwagę konieczność przestrzegania zasad wolnego rynku i konkurencji, przedsiębiorstwa te muszą być odpowiednio wspierane przez politykę przemysłową i politykę podatkową sprzyjającą podziałowi wartości, a nie koncentracji bogactwa.

3.8. Z tego punktu widzenia środki wsparcia dostępu MŚP do kredytu, takie jak na przykład plan Junckera wraz z jego systemem gwarancji publicznych, program COSME i program InvestEU, powinny nadal wspierać MŚP i przedsiębiorstwa społeczne. Dlatego też trzeba bardziej wspierać udział osób prywatnych w przedsiębiorstwach typu start-up oraz małych i średnich przedsiębiorstwach poprzez rozwój europejskiego rynku kapitału wysokiego ryzyka, który ma obecnie zupełnie inną wielkość niż w USA. Przyjęciu strategii na rzecz promowania inwestycji kapitału prywatnego w przedsiębiorstwach europejskich powinny towarzyszyć konkretne działania, aby umożliwić przyciągnięcie talentów i kompetencji spoza UE.

3.9. Według Banku Światowego Unia Europejska⁽⁵⁾ zajmuje średnio 53. miejsce w globalnym rankingu łatwości uruchamiania działalności gospodarczej oraz 29. miejsce w rankingu ogólnej łatwości, z jaką można prowadzić działalność gospodarczą. W tym drugim rankingu USA plasują się na 8. miejscu. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie wspierania działalności gospodarczej i zachęcania do niej poprzez uproszczenie procedur administracyjnych w dziedzinie produkcji towarów i usług w celu zmniejszenia obciążenia biurokratycznych dla europejskich przedsiębiorców.

3.10. Rynek zamówień publicznych wynosi około 16 % europejskiego PKB i ma wartość ok. 1,9 bln EUR. Nowe, przyjęte w 2014 r. dyrektywy w dziedzinie zamówień publicznych⁽⁶⁾ i koncesji⁽⁷⁾ miały na celu szersze uwzględnienie aspektów społecznych i środowiskowych w przetargach prowadzonych przez administrację krajową. Jak Komisja sama przyznaje, cel ten jest jednak wciąż daleki od realizacji. EKES zaleca Komisji większe i bardziej konkretne uwzględnienie aspektów społecznych i środowiskowych w dziedzinie, która tradycyjnie miała zasadnicze znaczenie dla jednolitego rynku.

3.11. Coraz większe wyzwania na szczeblu międzynarodowym, a także potrzeba zagwarantowania spójności i sprawiedliwości społecznej zwracają uwagę na rolę, jaką przedsiębiorstwa społeczne mogą odgrywać w obecnym kontekście. Należy zatem podjąć starania na rzecz uznania istnienia i roli przedsiębiorstw, w których w pełni ujawnia się skłonność pracowników do samodzielnej organizacji pracy, i tym samym spełnić potrzeby społeczne.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en

⁽⁵⁾ http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_print-version.pdf

⁽⁶⁾ Dz.U. C 94 z 28.3.2014, s. 65.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 94 z 28.3.2014, s. 1.

3.12. W małych przedsiębiorstwach i przedsiębiorstwach społecznych impuls do działania i motywacja pochodzą zawsze od poszczególnych osób, a nie od kapitału, który przemieszcza się w poszukiwaniu zastosowań gwarantujących dochody. Przedsiębiorstwa te bazują na ludziach i osadzone są w społecznościach lokalnych, z którymi nawiązują trwałe więzi, przyczyniając się do lokalnego dobrobytu i spójności społecznej. Znaczącym przykładem w tym kontekście jest belgijski i szwedzki system⁽⁸⁾ bonów na prace domowe. Systemy te przewidują specjalne niższe podatki dla użytkowników i sprzyjają jawnemu wykonywaniu pracy dotąd nierejestrowanej, co przynosi korzyści z jednej strony usługodawcom – lepiej chronionym – a z drugiej strony budżetom państwowym.

3.13. Przywiązanie do społeczności lokalnych i do obszaru lokalnego staje się czynnikiem konkurencji, gdyż budzi motywację i tworzy wartość dodaną w sferze społecznej i międzyludzkiej. W ten sposób przedsiębiorstwa gospodarki społecznej umożliwiają podejmowanie działalności przedsiębiorczej większej liczbie osób, przyczyniając się do stworzenia inkluzywnego modelu rozwoju.

3.14. Kolejną zasadniczą korzyścią z przedsiębiorstw społecznych jest bez wątpienia wkład w demokrację gospodarczą, gdyż gwarantują one milionom ludzi możliwość podejmowania działalności gospodarczej i samodzielne tworzenie miejsca pracy w oparciu o własne umiejętności, zdolności i aspiracje.

3.15. Taki cel przyświeca na przykład spółdzielniom, przedsiębiorstwom zorganizowanym na zasadzie wzajemności, fundacjom z udziałem społeczności lokalnych i przedsiębiorstwom społecznym. Uznanie tych przedsiębiorstw rośnie również dzięki Inicjatywie na rzecz przedsiębiorczości społecznej zainicjowanej przez Komisję Europejską w 2011 r., po której mogłaby być może nastąpić śmielsza i spójniejsza inicjatywa.

3.16. Na szczególną uwagę zasługują banki lokalne i regionalne, które dają milionom osób wyjątkową możliwość uzyskania dostępu do kredytów. Jeżeli chodzi o takie banki, rozwiązanie przyjęte w uregulowaniach europejskich wydaje się zbyt niekorzystne i sprzeczne z zasadą proporcjonalności, gdyż zarówno banki światowe, jak i te wyłącznie lokalne podlegają tym samym przepisom technicznym zgodnie z uniwersalnym podejściem (*one size fits all*).

4. Przedsiębiorstwa europejskie w globalnym i socjalnym scenariuszu w skali makro

4.1. Należy mieć świadomość, że w nadchodzących latach znacznie zmieni się arena światowa, szczególnie jeżeli chodzi o sytuację demograficzną, zdolność produkcyjną oraz znaczenie gospodarcze narodów i kontynentów.

4.2. W ramach tego procesu przemian Europa, którą zamieszkuje 500 mln osób, straci centralną pozycję w obliczu liczby ludności na świecie, która wzrośnie z obecnych 7,6 mld do 9,8 mld w 2050 r., przy czym wzrost skoncentruje się w dziewięciu krajach (Indiach, Nigerii, Kongo, Pakistanie, Etiopii, Tanzanii, Stanach Zjednoczonych Ameryki, Ugandzie i Indonezji)⁽⁹⁾.

4.3. Jednocześnie odsetek osób starszych jeszcze wzrośnie, a liczba osób, które w 2050 r. będą miały ponad 80 lat wzrośnie trzykrotnie z obecnych 137 mln do ponad 425 mln osób i skoncentruje się w Europie, gdzie średni wiek już teraz wynosi około 40–45 lat, podczas gdy w krajach wschodzących 25–30 lat.

4.4. EKES uważa, że trwające poważne przemiany wymagają całościowego podejścia, które umożliwiłoby koordynację europejskiej polityki gospodarczej i regulacyjnej z polityką spójności społecznej i ochronę najsłabszych grup społecznych, tak aby nie pozostawiać w tyle osób starszych, niepełnosprawnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji czy też najsłabszych warstw społecznych.

4.5. Oprócz planów rozwoju przemysłowego i polityki gospodarczej wyzwaniem z punktu widzenia tworzenia rynku sprzyjającego innowacji i przedsiębiorczości jest docenienie jedyne pewnika, na którym można się oprzeć w coraz bardziej niepewnym świecie, czyli jednostki ludzkiej.

4.6. Podniesienie rangi kapitału ludzkiego może przynieść odnowę całego systemu gospodarczego i wykazać, że zachowania obywateli i przedsiębiorstw w dziedzinie gospodarki nie mają wyłącznie na celu maksymalizację zysku. W ten sposób potwierdzi się, że to, co motywuje do działalności gospodarczej i wzbudza pragnienie jej podejmowania, znacznie wykracza poza samą potrzebę gromadzenia kapitału. Nie umniejsza to znaczenia sukcesu gospodarczego, lecz oznacza inny sposób mierzenia jego wartości.

⁽⁸⁾ <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag/>

⁽⁹⁾ ONZ, United Nations, World Population Prospects 2017 revision; https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf

4.7. W ostatnich dziesięcioleciach sukces działalności gospodarczej, w szczególności dużych przedsiębiorstw cyfrowych, był oceniany i mierzony głównie pod kątem zdolności do wydobycia wartości z finansowego punktu widzenia, a nie potencjału tworzenia wartości i zatrudnienia poprzez pracę.

4.8. Wreszcie EKES uważa, że niezbędne jest inwestowanie w kształcenie ustawiczne obywateli europejskich, tak by byli przygotowani do stawienia czoła nieustannym przemianom w obecnym momencie historii. Zasadnicze znaczenie ma zatem inwestowanie w programy szkoleniowe wspierające ducha przedsiębiorczości i oferujące od młodego wieku instrumenty i umiejętności samoorganizacji, a także wiedzę rozwijającą inicjatywę, kreatywność i odwagę podejmowania ryzyka. Jednocześnie polityka w zakresie kształcenia i wsparcia powinna zapewnić, by coraz mniej liczna i coraz starsza w skali świata ludność europejska (która określana jest dzisiaj jako „srebrna gospodarka”) mogła cieszyć się dobrą jakością życia i wносить aktywnie swój wkład.

4.9. Każda osoba powinna być traktowana jako priorytetowa wartość, jak pokazują pozytywne doświadczenia przedsiębiorstw społecznych w zakresie integracji na rynku pracy, które stworzyły rzetelne i konkurencyjne firmy zatrudniające pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji lub wykluczonych z tradycyjnego rynku pracy.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Konsumenci w gospodarce o obiegu zamkniętym”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/03)

Sprawozdawca: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7/2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	200/4/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES opowiada się za strategicznym przeorientowaniem na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym w stronę zdecydowanego propagowania nowych modeli obiegów zamkniętych, nie tylko aby wspierać dostosowanie wszystkich podmiotów, ale także aby umieścić konsumentów w centrum polityki publicznej.

1.2. Uzyskanie koniecznej intensywności i skuteczności procesu zamykania obiegu gospodarki i ograniczenia nadmiernej konsumpcji będzie wymagało zwiększenia roli konsumentów w zmianie obecnego modelu produkcji i konsumpcji, gdyż codzienne decyzje konsumpcyjne stanowią najskuteczniejsze narzędzie zmian.

1.3. Należy wdrożyć system kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie, a także bardziej obiektywnie informować o wyborach konsumpcyjnych i zachęcać konsumentów do zachowań zgodnych z koncepcją obiegu zamkniętego. EKES podkreśla rolę lokalnej administracji publicznej i organizacji konsumenckich w tej dziedzinie.

1.4. Do pomiaru skuteczności działań posłużą wskaźniki oddziaływania opracowywane na podstawie celu zrównoważonego rozwoju 12⁽¹⁾ wskazanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych i celów powiązanych, co doprowadzi do opracowania nowych norm.

1.5. Z uwagi na przekrojowy charakter świadomej konsumpcji oceny oddziaływania zostaną uzupełnione o pozostałe 16 celów zrównoważonego rozwoju i ich rezultaty, a cel zrównoważonego rozwoju 17 „Partnerstwa” wzmocni obszary współtworzenia i współodpowiedzialności, zapewniając zarówno efekt mnożnikowy, jak i wymaganą skalę działań.

(¹) <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-12-responsible-consumption-and-production.html>

1.6. Rachunek społeczny i środowiskowy śladów produktu w różnych łańcuchach wartości ma wielki potencjał, jeśli chodzi o dostarczanie konsumentowi odpowiednich informacji na temat jego decyzji konsumpcyjnych, w kontekście społeczeństwa cyfrowego. EKES nalega, by stosować wiarygodne, porównywalne i weryfikowalne wskaźniki oddziaływania, i podkreśla w szczególności znaczenie monitorowania tych wskaźników, które dotyczą substancji chemicznych, także pod względem manipulacji.

1.7. Działania należy prowadzić tak, aby były one korzystne dla wszystkich, a ponadto nie mogą one mieć charakteru uniwersalnego i należy je dostosowywać do specyficznych uwarunkowań poszczególnych terytoriów i sektorów działalności, z wykorzystaniem metod oddolnych angażujących w poszczególnych przypadkach wszystkie zainteresowane podmioty. Inicjatywy te powinny być głęboko zakorzenione w procesie rozwoju gospodarki lokalnej i napędzane poprzez wsparcie instytucjonalne i upodmiotowienie organizacji konsumentów.

1.8. Przewodnia rola Europy w różnych modelach gospodarki o obiegu zamkniętym powinna przełożyć się na stworzenie otoczenia biznesowego sprzyjającego internacjonalizacji towarów i usług gospodarki o obiegu zamkniętym z wykorzystaniem pionierskich doświadczeń zebranych w takich krajach jak Korea Południowa⁽²⁾. Do modeli tych powinny być dołączone szczegółowe wytyczne dotyczące sprawiedliwego przejścia na gospodarkę i społeczeństwa zrównoważone z punktu widzenia ochrony środowiska⁽³⁾, które zapewniłyby również równe warunki działania wobec tańszej produkcji z krajów trzecich.

1.9. Reklama i praktyki handlowe odgrywają kluczową rolę, jeśli chodzi o decyzje konsumenckie. Polityka społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw musi przyczynić się do wyeliminowania takich praktyk jak nieuczciwy zielony PR i pseudospołeczny marketing. W związku z tym należy koniecznie wzmocnić istniejące ramy instytucjonalne nadzorowania i zatwierdzania poszczególnych przemian ukierunkowanych na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

1.10. System podatkowy i odpowiedzialne zamówienia publiczne stanowią skuteczne narzędzia do wdrożenia modelu zachęt na rzecz odpowiedzialnej produkcji i konsumpcji w ramach stopniowej normalizacji produktów i usług. W przypadku systemu podatkowego państwa członkowskie powinny rozważyć skuteczne sposoby zastosowania podejścia opartego na nagrodach oraz stopniowo zmierzać w kierunku konwergencji opodatkowania w gospodarce o obiegu zamkniętym z korzyścią dla jednolitego rynku europejskiego. Natomiast w przypadku zamówień publicznych lokalne organy administracji publicznej muszą opracować plany wsparcia dla „zrównoważonych dostawców”, aby ułatwić im dostosowanie i skalowalność produkcji, często niewystarczającej do zaspokojenia aktualnego zapotrzebowania w ramach zamówień.

1.11. EKES zachęca do stosowania dobrowolnego etykietowania – jako środka przejściowego przed wprowadzeniem etykietowania obowiązkowego – pod warunkiem że opiera się ono na niezależnych i zweryfikowanych programach doskonałości środowiskowej. Dzięki promowaniu unijnego oznakowania ekologicznego⁽⁴⁾ i rozszerzeniu zakresu jego stosowania na większą liczbę produktów stałoby się ono reprezentatywną „marką” dla zrównoważonych produktów w Europie.

1.12. EKES zauważa, że należy pilnie ulepszyć ekoprojektowanie poprzez systematyczne badanie wymogów w zakresie okresu użytkowania, możliwości naprawy, składników chemicznych itd., a jednocześnie zarówno uwzględnić kryteria społeczne, jak i propagować lokalne sieci konsumpcji i praktyki prosumenckie.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. **Zrównoważony wzrost i zrównoważona konkurencyjność** powinny również uwzględniać czynniki jakościowe, które obejmują brak wycisku pracowników lub eksploatacji środowiska, sprawiedliwe warunki życia w ramach zasobów planety oraz, podsumowując, model utrzymujący równowagę między dobrobytem gospodarczym, kwestiami środowiska i włączeniem społecznym⁽⁵⁾.

2.2. Gospodarka o obiegu zamkniętym powinna stanowić model zachowania człowieka kompatybilnego z zasadami funkcjonowania przyrody, chroniący i odnawiający kapitał naturalny.

2.3. Przejście od gospodarki liniowej do gospodarki o obiegu zamkniętym zostało już omówione w wielu badaniach, propozycjach i opiniach, w których kładziono jednak nacisk na produkcję i niemal nie uwzględniano roli konsumenta, kluczowego podmiotu dla sprostania wyzwaniom, jakie stoją przed gospodarką o obiegu zamkniętym.

⁽²⁾ Podczas forum społeczeństwa obywatelskiego w Seulu w kwietniu 2018 r., które było poświęcone umowom handlowym między UE a Koreą Południową, główną kwestią stanowiącą przedmiot omawianych konwencji MOP była gospodarka o obiegu zamkniętym.

⁽³⁾ Wytyczne na temat sprawiedliwej transformacji w kierunku zrównoważonych środowiskowo gospodarek i społeczeństw dla wszystkich, MOP.

⁽⁴⁾ Komitet doradczy ds. oznakowania ekologicznego UE wprowadza obecnie – w oparciu o metodologię uwzględniającą cykl życia produktów – nowe kryteria i wskaźniki dotyczące stosowania i eliminowania produktów.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u „Słuchać głosu obywateli Europy, by budować zrównoważoną przyszłość (Plan działania EKES-u na szczyt w Sybiniu i późniejszy okres)” (Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 37).

2.4. Punktem wyjścia jest stwierdzenie wyraźnego rozdźwięku między deklaracjami konsumentów, którzy z wielką wrażliwością reagują na wyzwania społeczne i środowiskowe ⁽⁶⁾, a ich modelami zachowań, dla których charakterystyczne jest zjawisko *low cost*, gdzie często czynnik ceny (w której ustalaniu nie uwzględnia się negatywnych skutków zewnętrznych) przeważa nad całościową jakością produktu lub usługi.

2.5. Jednak wartości liczbowe maleją, gdy przechodzi się z obszaru postrzegania i oczekiwań do działań i zobowiązań. Można wówczas zauważyć napięcie między tym, co dostępne, a tym, co zrównoważone. Informacja i szkolenie stanowią kluczowe czynniki optymalizacji uczestnictwa konsumenta w tym procesie.

2.6. W pakiecie środków na temat gospodarki o obiegu zamkniętym zawarto kilka bezpośrednich odniesień do zachowań konsumentów, które EKES poparł ⁽⁷⁾:

2.7. Europejski Komitet Regionów w swojej opinii „Plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym” ⁽⁸⁾ zwraca uwagę na zachowania konsumentów i tendencje w społeczeństwie, podkreślając bardzo istotną rolę władz lokalnych i regionalnych w zakresie wzmocnienia środków w dziedzinie kształcenia, szkolenia i kwalifikacji zawodowych, które poprawią zrozumienie zagadnienia zrównoważonej konsumpcji, ochrony zasobów i zapobiegania powstawaniu odpadów, a także odpowiedzialności producentów na etapie projektowania i wprowadzania do obrotu.

2.8. Na koniec EKES podkreśla, że niektóre innowacyjne formy konsumpcji mogą również wspierać rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym: dzielenie się produktami lub infrastrukturą (gospodarka dzielenia się), konsumowanie usług zamiast produktów, korzystanie z platform informatycznych lub cyfrowych itd.

3. Gospodarka o obiegu zamkniętym w strategiach UE

3.1. Prawdziwym wyzwaniem dla unijnej polityki w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym, oprócz kwestii regulacji i produkcji, jest zmobilizowanie kapitału ludzkiego, czyli zachowań konsumentów w ramach ich codziennych zwyczajów i decyzji. Efekt mnożnikowy indywidualnych działań zachęca do pełnego zaangażowania konsumentów jako skutecznej dźwigni zmian.

3.2. W komunikacie „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym” ⁽⁹⁾ stwierdza się, że „wybory dokonywane przez miliony konsumentów mogą wspierać rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym lub go utrudniać”.

3.3. Komisja uważa, że „w związku z dużą liczbą etykiet i twierdzeń dotyczących ekologiczności, unijnym konsumentom często trudno jest rozróżnić produkty i ufać dostępnym informacjom. Twierdzenia dotyczące ekologiczności mogą czasem nie spełniać wymogów prawnych dotyczących wiarygodności, dokładności i jasności”.

3.4. „Cena jest kluczowym czynnikiem wpływającym na decyzje zakupowe, zarówno w ramach łańcucha wartości, jak i u konsumentów końcowych. Zachęca się zatem państwa członkowskie do przewidzenia bodźców i korzystania z instrumentów ekonomicznych, takich jak podatki, celem zapewnienia, aby ceny produktów lepiej odzwierciedlały koszty środowiskowe. Aspekty związane z gwarancjami, takie jak okres gwarancji prawnej i przeniesienie ciężaru dowodu, mogą chronić konsumentów przed wadliwymi produktami i przyczynić się do trwałości produktów i możliwości ich naprawy.

3.5. W komunikacie wymieniono wprawdzie wiele z kluczowych parametrów zrównoważoności, lecz jednocześnie pominięto wielość interakcji zachodzących w różnych łańcuchach wartości, które sprawiają, że konsument staje się uczestnikiem drugoplanowym.

4. Aktualna sytuacja z punktu widzenia strategii unijnych

4.1. Europa posiada już ramy regulacyjne służące propagowaniu odpowiedzialnego udzielania zamówień publicznych ⁽¹⁰⁾, które dzięki swojemu potencjałowi ⁽¹¹⁾ stanowią jeden z głównych elementów napędowych gospodarki o obiegu zamkniętym. Jednakże stwierdza się liczne trudności w zakresie ich skutecznego wdrożenia, co wymaga dokładniejszego wyjaśnienia, które produkty i usługi uznaje się za należące do obiegu zamkniętego.

⁽⁶⁾ Specjalne wydanie Eurobarometru, wrzesień–październik 2017 r.: dla 94 % Europejczyków ochrona środowiska ma duże lub dość duże znaczenie, a rosnąca ilość odpadów stanowi jeden z głównych powodów do niepokoju. Natomiast 87 % respondentów uważa, że mogą odgrywać bardzo ważną lub dość ważną rolę.

⁽⁷⁾ Zob. Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99; Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98; Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 80; Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 102; Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 61 i Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 97.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 88 z 21.3.2017, s. 83.

⁽⁹⁾ COM(2015) 614 final.

⁽¹⁰⁾ Zob. dyrektywy 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE.

⁽¹¹⁾ Wartość europejskich zamówień publicznych wynosi prawie 15 % PKB.

4.2. Ponieważ mowa jest o transformacji, która powinna czerpać z najlepszych praktyk z różnych łańcuchów wartości, przy użyciu dynamicznej terminologii należy skupić się na procesach normalizacji w skali globalnej, z wykorzystaniem nowych wartości pomiarowych, gdyż wielostronna gospodarka zglobalizowana wymaga posługiwania się wspólnym językiem.

4.3. W oparciu o plan działania Komisji Europejskiej dotyczący zrównoważonego finansowania i o rozporządzenie w sprawie systematyki działalności zrównoważonych⁽¹²⁾ powstanie nowa rodzina wskaźników oddziaływania społeczno-środowiskowego, w pełni zharmonizowanych z wytycznymi ONZ.

4.4. Przy wsparciu środków Komisji Europejskiej, obecnie wzmocnionych i zebranych w ramach InvestEU, przewiduje się znaczące przekierowanie inwestycji na działania przyczyniające się do łagodzenia zmiany klimatu i zapobiegania wyczerpaniu zasobów naturalnych, takie jak modernizacja budynków mieszkalnych i wykorzystanie systemów geotermalnych⁽¹³⁾, które to działania są powiązane z bezpośrednimi decyzjami konsumentów.

4.5. Nowy ład dla konsumentów z jego dobrymi i złymi stronami przyczyni się do zwiększenia zaufania konsumentów⁽¹⁴⁾. Zdaniem EKES-u⁽¹⁵⁾ poprawa zakresu stosowania prawa dotyczącego konsumentów ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.6. Warto również zwrócić uwagę na wspólną inicjatywę Komisji Europejskiej i EKES-u, które uruchomiły *Europejską platformę zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym*⁽¹⁶⁾, „sieć sieci”, stanowiącą miejsce spotkań, gdzie można zajmować się poszczególnymi wyzwaniami i dzielić się najlepszymi praktykami i rozwiązaniami. Istotną rolę odgrywają również między innymi forum REAP⁽¹⁷⁾ oraz Unijna Platforma ds. Strat i Marnotrawienia Żywności⁽¹⁸⁾.

5. Przyszłe zobowiązania Komisji Europejskiej

5.1. W swoich pracach poświęconych ekoprojektowi Komisja szczegółowo przeanalizuje proponowane wymogi w zakresie trwałości oraz informacje dotyczące wspólnego użytkowania i napraw, a także dostępności części zamiennych. Oceni również możliwość wprowadzenia informacji na temat trwałości do etykietowania energetycznego.

5.2. W zmienionych wnioskach dotyczących odpadów Komisja przedstawia nowe zasady, które mają zachęcać do ponownego użycia.

5.3. Komisja podejmie działania na rzecz lepszego egzekwowania gwarancji dotyczących produktów materialnych i przeanalizuje sposoby poprawy sytuacji, a także zajmie się problemem fałszywych twierdzeń dotyczących ekologiczności.

5.4. Komisja przygotuje niezależny program badań w ramach programu „Horyzont Europa”, dążąc do dalszych postępów w kwestiach związanych ze skracaniem cyklu życia produktów⁽¹⁹⁾.

5.5. Komisja wzmocni wdrażanie ekologicznych zamówień publicznych, promując włączanie aspektu gospodarki o obiegu zamkniętym do nowych lub zmienionych kryteriów.

6. Czy przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym naprawdę ma miejsce?

6.1. „Zrównoważony rozwój to [...] proces [...], w którym zachowania, działania i decyzje rządów, przedsiębiorstw, pracowników, obywateli i konsumentów podejmowane są tak, by ich cele gospodarcze, środowiskowe i społeczne realizowane były w odpowiedzialny sposób”⁽²⁰⁾.

⁽¹²⁾ COM(2018) 353 final, przyjęty w marcu 2019 r. przez współprawodawców.

⁽¹³⁾ W marcu 2019 r. współprawodawcy przyjęli systematykę działalności zrównoważonych.

⁽¹⁴⁾ Po rozczarującym porozumieniu Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego w sprawie wadliwych produktów (luty 2018 r.), następne okazało się pozytywne: dotyczyło lepszej ochrony zakupów online oraz pragnienia sankcjonowania zjawiska podwójnej jakości żywności (kwiecień 2018 r.).

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 66.

⁽¹⁶⁾ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/>

⁽¹⁷⁾ <http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/about.htm>

⁽¹⁸⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/flwp/>

⁽¹⁹⁾ W ramach projektu H2020 „PROMPT” przeprowadzane są testy mające na celu sprawdzenie przedwczesnego zużycia się produktów i przedstawione zostaną propozycje służące przedłużeniu okresu użyteczności produktu, łącznie z jego naprawianiem. W skład konsorcjum wchodzi organizacje konsumentów takie jak ANEC/BEUC/ICRT i Test Achats, UFC Que Choisir, OCU, Stiftung Warentest, Consumentenbond oraz instytuty badawcze (TU Delft; Fraunhofer IZM) i organizacje podmiotów zajmujących się naprawami (RUSZ, Ifixit).

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u „Słuchać głosu obywateli Europy, by budować zrównoważoną przyszłość (Plan działania EKES-u na szczyt w Sybinie i późniejszy okres)” (Dz. U. C 228 z 5.7.2019, s. 37).

6.2. Zdaniem EKES-u instytucje unijne stawiają w centrum gospodarki o obiegu zamkniętym kwestie środowiska i produkcji, zapominając niemal o aspektach społeczeństwa i konsumentów, co wiąże się z ryzykiem, że po zamknięciu cyklu nastąpi powrót do gospodarki liniowej.

6.3. W całościowym ujęciu proaktywna rola konsumenta powinna wykroczyć poza zwykłe, asymetryczne uczestnictwo, które releguje go do pełnienia funkcji podmiotu miejskiego zajmującego się recyklingiem odpadów z gospodarstw domowych; należy dać mu możliwość uczestniczenia w całym obiegu zamkniętym.

6.4. Dobrą stroną jest fakt, że dysponujemy odpowiednim zestawem narzędzi na potrzeby gospodarki o obiegu zamkniętym w postaci 17 celów zrównoważonego rozwoju i ich celów powiązanych w połączeniu z wiążącymi protokołami COP21 ⁽²¹⁾ mającymi na celu łagodzenie zmiany klimatu, które stanowią uniwersalne ramy o ogromnym potencjale.

6.5. EKES podkreśla, że transformacja będzie miała lepszą skuteczność i lepiej dostosuje się do celu zrównoważonego rozwoju nr 12 (odpowiedzialna produkcja i konsumpcja), jeśli dokona się lepszego powiązania między podażą i popytem poprzez zakorzenienie gospodarki o obiegu zamkniętym na danym terytorium.

7. Propozycje EKES-u mające na celu wzmocnienie roli konsumentów w modelach gospodarki o obiegu zamkniętym

7.1. Odpowiedzialne badania naukowe i innowacje (ang. *responsible research and innovation*, RRI) w ramach programu „Horyzont Europa”: ułatwiony będzie zrównoważony udział wszystkich podmiotów, w szczególności konsumentów lub ich przedstawicieli.

7.2. Ekoprojekt i ekoinnowacje: na podstawie kryterium współodpowiedzialności środowiskowej wzmocniony zostanie czynny udział konsumentów poprzez praktyki tworzenia wspólnej wartości, które mogą być przedmiotem certyfikacji za pomocą oficjalnie ustanawianych oznaczeń jakości.

7.3. Promowany będzie udział konsumentów w planowaniu polityki w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw poprzez uczestnictwo w testowaniu pilotażowych produktów lub usług w celu ich wspólnego zatwierdzenia *ex ante*.

7.4. Gromadzone będą informacje o dobrych praktykach w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym, dając również możliwość zabrania głosu konsumentom. Praktyki o największym efekcie mnożnikowym będą szeroko rozpowszechniane.

7.5. Promowanie opcjonalnego etykietowania z informacją dotyczącą redukcji emisji, ochrony różnorodności biologicznej, efektywnego użytkowania zasobów lub niestosowania składników o wysokim stopniu oddziaływania na środowisko; docelowo takie etykietowanie powinno stać się obowiązkowe. Wprowadzona zostanie etykieta z oszacowaniem trwałości produktu związanej z możliwością uzyskania części zamiennych i opcjami naprawy. Biorąc pod uwagę presję ze strony konsumentów wdrożone zostaną zachęty do przedłużania okresów gwarancyjnych produktu poprzez oficjalne uznanie takiej praktyki oraz poprzez system podatkowy i zamówienia publiczne.

7.6. W ramach nowego ładu dla konsumentów zostaną ustanowione mechanizmy rekompensaty dla konsumentów, którzy nabywając towary i produkty doświadczyli praktyk w zakresie skracania cyklu życia produktów.

7.7. Wykorzystywanie materiałów o bardzo krótkim okresie trwałości (jak tworzywa sztuczne jednorazowego użytku) ⁽²²⁾ i opakowania produktów zostaną objęte nadzorem ⁽²³⁾. Wzmocnione zostaną również kontrole dotyczące substancji chemicznych z zastosowaniem zintegrowanej perspektywy w celu zapobiegania praktykom utrudniającym recykling.

7.8. Informacja dla konsumenta o śladach środowiskowych: dostępna, czytelna i prawdziwa. Nadzorowane będą nieprawidłowe praktyki polegające na podawaniu informacji bez wystarczającego wsparcia empirycznego. w stosownych przypadkach będą one nagłaśniane.

7.9. Kampanie informacyjne skierowane do konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży, związane ze zrównoważonymi ekonomicznymi modelami produkcji i konsumpcji, uwzględniające różne strategie przekazywania łagodnych sugestii (ang. *nudge*) oraz czynniki kulturowe i specyficzne uwarunkowania ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ <https://unfccc.int/es/node/512>

⁽²²⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 207.

⁽²³⁾ Często są one używane nadmiernie i nieodpowiednio, co jest uwarunkowane strategiami marketingowymi.

⁽²⁴⁾ Przykładowo w śródziemnomorskich krajach Europy zabieranie niezjedzonego posiłku z restauracji jest źle widziane.

7.10. Oferta edukacyjna (nieprzerwana od złobka) uwzględniająca w sposób przekrojowy metodykę cyklu życia produktu (produkcja w częściach, modułowość, trwałość, możliwość naprawy i ponownego użycia oraz efektywność energetyczna), z dużym udziałem elementów praktycznych.

7.11. Wykorzystanie potencjału zatrudnienia związanych z działaniami w zakresie ponownego użycia, napraw i recyklingu o wysokim poziomie wartości dodanej („suprarecyklingu”) w ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego ⁽²⁵⁾.

7.12. Zapewnienie przez właściwe organy, zgodnie z ich poziomem kompetencyjnym, wystarczającej infrastruktury i zasobów na potrzeby selektywnej zbiórki w każdym miejscu, gdzie generowane są odpady.

7.13. Uznawanie gmin, placówek edukacyjnych, uniwersytetów i innych instytucji wdrażających protokoły uczestnictwa konsumentów w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez modele oddolne (ang. *bottom up*).

7.14. Rozwój i rozszerzanie doświadczeń w zakresie nowych modeli gospodarczych, z pierwszeństwem dla tych związanych z gospodarką dzielenia się i gospodarką funkcjonalną na określonym terytorium, na wzór chronionych nazw pochodzenia, i z oznaczeniem „gmin o obiegu zamkniętym”.

7.15. Wzmocnienie roli zrzeszeń konsumentów w gospodarce o obiegu zamkniętym poprzez pomoc techniczną i zasoby *ad hoc*.

7.16. Publikowanie i rozpowszechnianie najlepszych praktyk przedsiębiorstw w gospodarce o obiegu zamkniętym na podstawie badań organizacji konsumenckich.

7.17. Promowanie lokalnych sieci konsumpcji, prosumpcji i praktyk o charakterze „zrób to sam”.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁵⁾ Zob. sprawozdanie końcowe ICT for Work: Digital Skills in the Workplace [ICT do pracy: umiejętności cyfrowe w miejscu pracy].

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Opodatkowanie w gospodarce cyfrowej”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2019/C 353/04)

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	167/7/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że cyfryzacja gospodarki jest wielką szansą, a Europejska agenda cyfrowa – polityką o kluczowym znaczeniu dla Unii Europejskiej. Zważywszy na fakt, że cyfryzacja cały czas jest ważną siłą napędzającą światowy wzrost gospodarczy, EKES uważa, że polityki związane z opodatkowaniem gospodarki cyfrowej powinny wspierać, a nie utrudniać, wzrost gospodarczy oraz obrót transgraniczny i inwestycje transgraniczne.

1.2. EKES podkreśla potrzebę należytego uwzględnienia nowych modeli biznesowych w systemach podatkowych. Zasady sprawiedliwego systemu podatkowego – spójność, przewidywalność, neutralność – są nadal tak samo aktualne dla władz publicznych, przedsiębiorstw i konsumentów.

1.3. Komitet podziela zatem ambitny cel Komisji, jakim jest zapobieganie agresywnemu planowaniu podatkowemu przedsiębiorstw i brakowi przejrzystości ze strony państw członkowskich, tak aby zapewnić równe traktowanie przedsiębiorstw i promować europejską konkurencyjność.

1.4. EKES jest głęboko przekonany, że w kontekście cyfryzacji gospodarki wszelkie zmiany przepisów dotyczących przydziału praw opodatkowania zysków między państwami muszą być koordynowane w skali globalnej, aby lepiej wykorzystać możliwości płynące z globalizacji, z odpowiednim zarządzaniem na szczeblu światowym i ustanowieniem ogólnoswiatowych zasad. Z zadowoleniem przyjmuje zatem ścisłą współpracę między Komisją, państwami członkowskimi i OECD/G-20 w celu wsparcia opracowania międzynarodowego rozwiązania, które ograniczy ryzyko międzynarodowego podwójnego opodatkowania. Jednak jeżeli nie uda się wypracować międzynarodowego rozwiązania, UE musi rozważyć poczynienie dalszych kroków samodzielnie.

1.5. EKES proponuje, by państwa członkowskie ustanawiające konkretne systemy krajowe wnikliwie zastanowiły się nad najbardziej skutecznymi rozwiązaniami w celu uniknięcia dodatkowych komplikacji i kosztów zarówno dla administracji podatkowej, jak i dla przedsiębiorstw.

1.6. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie, aby dokładnie rozważyły wszystkie możliwości wyeliminowania wszelkiego niedostatecznego opodatkowania usług cyfrowych, niezależnie od siedziby przedsiębiorstwa, w odniesieniu do transakcji sprzedaży, które zostają sfinalizowane w państwie członkowskim. Usługi świadczone za pośrednictwem platform wykorzystywanych przez konsumentów europejskich powinny zostać w pełni włączone do systemu VAT, co w zasadniczy sposób przyczyniłoby się do zajęcia się kwestią opodatkowania. Należy zauważyć, że użytkownicy usług łączności cyfrowej, np. Facebooka itp., korzystają z tych usług bez żadnej ewidentnej opłaty, co rodzi pytanie, jak w tej sytuacji można by rozsądnie zastosować opodatkowanie VAT.

1.7. W odniesieniu do przydziału zysku rezydualnego punktem wyjścia może być zastosowanie klucza przydziału zasugerowanego dla wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), z uwzględnieniem jej trzech czynników, jeśli taka metoda zostanie uzgodniona w OECD. EKES popiera to podejście.

1.8. EKES uważa jednak, że środki przeznaczone na B+R są istotne dla tworzenia wartości niematerialnych i prawnych oraz że państwo, w którym taka działalność ma miejsce, powinno być za nią wynagradzane. Proponuje zatem, by do przydziału zysku rezydualnego zamiast trzech czynników zawartych we wzorze CCCTB wykorzystano wzór składający się z czterech czynników. W pełni uznaje złożony charakter obliczania praw do nakładania podatków w wymiarze międzynarodowym. Jednocześnie konieczne jest możliwe do zaakceptowania i sprawiedliwe przydzielanie poszczególnym państwom praw do nakładania podatków.

1.9. Ze względu na to, że w obecnych ramach cen transferowych nie można dokonać ponownego przydziału praw do nakładania podatków w wymiarze międzynarodowym, EKES popiera przydział zysków rezydualnych z rynkowych wartości niematerialnych i prawnych za pomocą wzoru składającego się z czterech czynników.

1.10. Biorąc pod uwagę rosnące rynki poza Europą, w szczególności w krajach takich jak Chiny, Indie i Brazylia, przydział praw podatkowych w odniesieniu do całej podstawy opodatkowania osób prawnych lub nawet w odniesieniu do całego zysku rezydualnego doprowadziłyby do znacznej utraty dochodów w wielu państwach członkowskich i mogłyby wywołać trudności w realizacji celów społecznych w krajach europejskich.

1.11. EKES uważa, że należy znaleźć rozsądną równowagę między ponownym podziałem podatku od zysku osób prawnych między państwami będącymi eksporterami netto a państwami będącymi importerami netto, aby nie utrudnić realizacji celów społecznych i środowiskowych przez poszczególne państwa.

1.12. Uzgodnione zmiany międzynarodowych zasad przydziału poszczególnym państwom praw do opodatkowania powinny być korzystne dla wszystkich państw członkowskich i jednolitego rynku.

2. Kontekst opinii

2.1. Obecne systemy opodatkowania osób prawnych obowiązujące na świecie oraz erozja bazy podatkowej i przenoszenie zysków (BEPS) opierają się na ocenie zysków przedsiębiorstw w miejscu, w którym działalność gospodarcza wytwarza zyski i gdzie tworzona jest wartość. Cyfryzacja gospodarek podniosła jednak kwestię tego, gdzie powstają zyski i w jaki sposób są rozprowadzane. Szeroko pojęte usługi cyfrowe mogą być świadczone na odległość, bez fizycznej obecności w miejscu konsumpcji.

2.2. W wyniku realizacji projektu BEPS międzynarodowy system podatkowy przechodzi już poważną transformację, która prowadzi do wielu zmian w opodatkowaniu przedsiębiorstw⁽¹⁾. Projekt BEPS zainicjowano w celu przeciwdziałania erozji bazy podatkowej i przenoszeniu zysków, a nie zmiany obowiązujących norm międzynarodowych w zakresie przydzielania poszczególnym państwom praw do nakładania podatków z tytułu dochodów transgranicznych⁽²⁾.

2.3. Działanie nr 1 realizowane w ramach BEPS było ukierunkowane na wyzwania związane z gospodarką cyfrową⁽³⁾. Ponieważ nie osiągnięto konsensusu w sprawie sposobu opodatkowania tych nowych modeli biznesowych, w 2018 r. przedstawiono sprawozdanie okresowe opracowane w otwartych ramach OECD/G-20 w zakresie BEPS⁽⁴⁾. W sprawozdaniu tym określono uzgodniony w tych otwartych ramach kierunek prac na rzecz cyfryzacji oraz międzynarodowych przepisów podatkowych do 2020 r. Opisano również, w jaki sposób cyfryzacja wpływa na inne obszary systemu podatkowego, dostarczając organom podatkowym nowych narzędzi, które przyczyniają się do udoskonalania usług skierowanych do podatników, zwiększając skuteczność poboru podatków i wykrywają przypadki uchylania się od opodatkowania.

2.4. W dniu 13 lutego 2019 r. OECD opublikowała dokument konsultacyjny pt. „Stawić czoła wyzwaniom podatkowym związanym z cyfryzacją gospodarki”⁽⁵⁾, w którym omówiono wyniki publicznych konsultacji w tej kwestii. Przedstawiono w nim zmienione zasady podziału zysków i zasady określania więzi podatkowej, jak również ogólny wniosek dotyczący przeciwdziałania erozji bazy podatkowej.

(1) OECD, sprawozdania końcowe w sprawie BEPS z 2015 r.

(2) W UE Komisja zgłosiła przenoszenie zysków przedsiębiorstw i erozję bazy podatkowej przez przedsiębiorstwa na kwotę 50-70 mld EUR, co odpowiada mniej niż 0,4 % unijnego PKB. SWD(2018) 81 final.

(3) OECD, „BEPS: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy” [„Podjęcie wyzwań podatkowych związanych z gospodarką cyfrową”], działanie nr 1: wyniki z 2014 r.

(4) OECD, „Tax Challenges Arising from Digitalisation: Interim Report 2018” [„Wyzwania podatkowe wynikające z cyfryzacji, sprawozdanie okresowe z 2018 r.”] – otwarte ramy w zakresie BEPS, OECD/G-20, projekt BEPS (publikacja OECD z dnia 16 marca 2018 r.); OECD.

(5) „Public Consultation Document Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy” [„Dokument konsultacyjny: Stawić czoła wyzwaniom podatkowym związanym z cyfryzacją gospodarki”], OECD.

2.5. Sprawozdanie końcowe z OECD/Inclusive Framework (otwarte ramy) ma zostać sporządzone w 2020 r. Ministrowie finansów USA i Francji stwierdzili jednak, że chcą przyspieszyć rozmowy w ramach OECD, aby znaleźć rozwiązanie już w 2019 r. ⁽⁶⁾ Stany Zjednoczone przedstawiły wniosek, w którym skoncentrowano się na zezwoleniu jurysdykcjom rynkowym na opodatkowanie zysków z wartości niematerialnych i prawnych wprowadzanych do obrotu w danej jurysdykcji, nawet jeśli inwestycje w tworzenie tych wartości zostały poczynione w innym państwie. Istnieje również niemiecko-francuska propozycja minimalnej stawki podatku od osób prawnych. Niniejszą opinię EKES-u można uznać za wkład w toczącą się debatę.

2.6. Komisja Europejska już w 2014 r. wydała sprawozdanie dotyczące opodatkowania gospodarki cyfrowej ⁽⁷⁾. Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. opodatkowania gospodarki cyfrowej stwierdziła, że technologia cyfrowa stwarza ogromne możliwości dla Europy. Europa może zwiększyć swoje możliwości rozwoju i tworzenia miejsc pracy, jeśli urzeczywistni jednolity rynek cyfrowy i uwolni cyfrowy potencjał jednolitego rynku europejskiego. Grupa ekspertów szczegółowo omówiła zasady, które powinny regulować międzynarodowe nakładanie podatków.

2.7. Zasady te są również ważne dla niniejszej opinii. Grupa ekspertów stwierdziła, że nie powinien istnieć specjalny system podatkowy dla przedsiębiorstw cyfrowych. Raczej powinno się stosować lub dostosować ogólne przepisy, tak aby przedsiębiorstwa „cyfrowe” były traktowane na równi z innymi przedsiębiorstwami.

2.8. W swoim komunikacie „Czas ustanowić nowoczesne, sprawiedliwe i skuteczne normy opodatkowania gospodarki cyfrowej”, opublikowanym w dniu 21 marca 2018 r., Komisja zaprezentowała pakiet legislacyjny dotyczący ujednoliconej reformy unijnych przepisów w sprawie podatku od osób prawnych prowadzących działalność cyfrową. Pakiet zawiera dwie dyrektywy Rady, którym towarzyszy niewiążące zalecenie dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca.

2.9. W lipcu 2018 r. EKES wydał opinię dotyczącą wniosków Komisji – Opodatkowanie zysków przedsiębiorstw wielonarodowych w gospodarce cyfrowej ⁽⁸⁾. W opinii tej podkreślono negatywne skutki podatków obrotowych, a także potrzebę osiągnięcia międzynarodowego konsensusu.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uważa, że cyfryzacja gospodarki jest wielką szansą, a Europejska agenda cyfrowa – polityką o kluczowym znaczeniu dla Unii Europejskiej. Zważywszy na fakt, że cyfryzacja cały czas jest ważną siłą napędzającą światowy wzrost gospodarczy, EKES uważa, że polityki związane z opodatkowaniem gospodarki cyfrowej powinny wspierać, a nie utrudniać, wzrost gospodarczy oraz obrót transgraniczny i inwestycje transgraniczne.

3.2. Dzięki internetowi przedsiębiorstwa mogą działać na globalnych rynkach bez istotnej obecności fizycznej – zwłaszcza ta cecha pomaga małym przedsiębiorstwom prowadzić działalność eksportową na niespotykaną dotychczas skalę. Cyfryzacji często towarzyszy rosnące znaczenie aktywów niematerialnych, takich jak własność intelektualna i dane.

3.3. EKES podkreśla potrzebę należytego uwzględnienia nowych modeli biznesowych w systemach podatkowych. Zasady sprawiedliwego systemu podatkowego – spójność, przewidywalność, neutralność – są nadal tak samo aktualne dla władz publicznych, przedsiębiorstw i konsumentów.

3.4. EKES uważa, że bardzo duże znaczenie mają równe warunki działania w obszarze opodatkowania zysków osób prawnych. Ostatnie lata pokazały, że poszczególne przedsiębiorstwa mogły w niektórych państwach członkowskich korzystać ze szczególnych przepisów podatkowych, zmniejszając swoją efektywną stawkę podatkową prawie do zera. Do takiej sytuacji przyczynił się brak przejrzystości. Niektóre takie przypadki dotyczyły przedsiębiorstw wielonarodowych działających w gospodarce cyfrowej.

3.5. Komitet podziela zatem ambitny cel Komisji, jakim jest zapobieganie agresywnemu planowaniu podatkowemu zarówno zdigitalizowanych, jak i tradycyjnych przedsiębiorstw oraz brakowi przejrzystości ze strony niektórych państw członkowskich, tak aby zapewnić równe traktowanie przedsiębiorstw i promować europejską konkurencyjność.

⁽⁶⁾ „US and France accelerate plans to make global tech groups pay tax. „Finance ministers agree on need for international minimum corporation tax level”, Financial Times, 28 lutego 2019 r.

⁽⁷⁾ Grupa ekspertów Komisji ds. opodatkowania gospodarki cyfrowej, 28 maja 2014 r. Grupie przewodniczył Vítor Gaspar, były portugalski minister finansów; w skład Grupy weszło sześciu ekspertów z całej Europy, posiadających różne doświadczenie i różną wiedzę fachową mające związek z przedmiotowym zagadnieniem.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie opodatkowania zysków przedsiębiorstw wielonarodowych w gospodarce cyfrowej (Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 73).

3.6. EKES jest głęboko przekonany, że wszelkie zmiany przepisów dotyczących przydziału praw opodatkowania zysków między państwami muszą mieć charakter globalny, aby lepiej wykorzystać możliwości płynące z globalizacji, z odpowiednim zarządzaniem na szczeblu światowym i ustanowieniem ogólnoświatowych zasad. Z zadowoleniem przyjmuje zatem ścisłą współpracę między Komisją, państwami członkowskimi i OECD/G-20 w celu wsparcia opracowania międzynarodowego rozwiązania. Jednak jeżeli nie uda się wypracować międzynarodowego rozwiązania, UE musi rozważyć poczynienie dalszych kroków samodzielnie.

3.7. EKES proponuje, by państwa członkowskie ustanawiające konkretne systemy krajowe wnikliwie zastanowiły się nad najbardziej skutecznymi rozwiązaniami w celu uniknięcia dodatkowych komplikacji i kosztów zarówno dla administracji podatkowej, jak i dla przedsiębiorstw.

3.8. EKES zauważa, że technologie cyfrowe mogą również zrewolucjonizować działania z zakresu zgodności i kontroli. W swoim sprawozdaniu z 2018 r.⁽⁹⁾ OECD pokazuje, w jaki sposób cyfryzacja już wywiera pozytywny wpływ na administrację podatkową w trojaki sposób: wzmacnia skuteczność przestrzegania przepisów prawa podatkowego, poprawia usługi skierowane do podatników i zmniejsza obciążenia związane z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego.

3.9. Udostępnianie przez strony trzecie większej ilości danych władzom podatkowym zwiększy automatyzację sprawozdawczości, co oszczędzi czas i pieniądze dla obu stron, a także może przyczynić się do zwiększenia poziomu składania deklaracji oraz do zwalczania uchylania się od opodatkowania i oszustw podatkowych. Oprogramowanie rejestrujące dane sprzedaży w momencie transakcji (dane te można przekazać bezpośrednio organom podatkowym), które zostało wdrożone przez szereg administracji podatkowych, znacznie zwiększyło już dochody z podatku od wartości dodanej (VAT) w niektórych państwach.

3.10. W odniesieniu do oceny skutecznego poziomu opodatkowania sektora cyfrowego EKES podkreśla potrzebę uwzględnienia przyszłych zmian w kodeksach podatkowych ze względu na trwające wdrażanie zasad dotyczących erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), gdyż może to prowadzić do wzrostu zysków opodatkowanych w UE.

4. **Możliwe dalsze działania**

4.1. Nie we wszystkich państwach na świecie stosuje się podatek od wartości dodanej (VAT). Jednak w UE taki podatek istnieje we wszystkich państwach członkowskich. Zasadniczo konsumpcja wszystkich usług i towarów powinna podlegać opodatkowaniu VAT, chyba że są one wyraźnie wyłączone z podstawy opodatkowania. Dochody z VAT są zasobami własnymi w budżecie UE i EKES uważa, że należy uwzględnić usługi cyfrowe w podstawie opodatkowania.

4.2. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie, aby dokładnie rozważyły wszystkie możliwości wyeliminowania wszelkiego niedostatecznego opodatkowania usług cyfrowych, niezależnie od siedziby przedsiębiorstwa, w odniesieniu do transakcji sprzedaży, które zostają sfinalizowane w państwie członkowskim. Usługi świadczone za pośrednictwem platform wykorzystywanych przez klientów europejskich powinny zostać w pełni włączone do systemu VAT. Należy zauważyć, że użytkownicy usług łączności cyfrowej, np. Facebooka itp., korzystają z tych usług bez żadnej ewidentnej opłaty, co rodzi pytanie, jak w tej sytuacji można by rozsądnie zastosować opodatkowanie VAT.

4.3. EKES zauważa, że obecne systemy opodatkowania osób prawnych na świecie opierają się na ocenie zysków przedsiębiorstw, które można przypisać do odpowiedniej jurysdykcji. Opodatkowanie powinno dokonywać się na podstawie miejsca, w którym tworzona jest wartość. Z uwagi na trudności ze stwierdzeniem, gdzie powstaje zysk w łańcuchu wartości, istnieje potrzeba ustalenia uniwersalnych zasad oceny miejsca tworzenia wartości. Zasady takie zostały opracowane w ramach wszechstronnych prac OECD oraz określają zasady podatkowe i definicje dotyczące wyceny towarów i usług (zasady ustalania cen transferowych) dla przedsiębiorstw w grupie biznesowej.

4.4. EKES uważa, że należy od czasu do czasu dokonywać przeglądu międzynarodowych przepisów podatkowych w związku z zmianami modeli biznesowych. Obecne przepisy zostały bardzo niedawno zmienione w związku z porozumieniem w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS)⁽¹⁰⁾. Wdrażane są obecnie nowe przepisy i definicje. Mają one znacznie ograniczyć możliwość agresywnego planowania podatkowego i erozję bazy podatkowej.

4.5. Zysk rezydualny (lub strata rezydualna) może wystąpić w szczególności wtedy, gdy wartości niematerialne i prawne wprowadzane do obrotu lub związane z wyrobem prowadzą do ponadstandardowych zysków. Stosowanie wykazów klientów lub zgromadzonych danych może na przykład prowadzić do powstania zysku rezydualnego. Koncepcja ta nie jest bynajmniej nowa i można ją wykorzystać nie tylko do podziału zysku między powiązane strony, lecz także do przydziału praw do nakładania podatków między państwami. Wymagałoby to jednak innowacyjnego myślenia i zbadania możliwości przydziału praw do nakładania podatków zgodnie z miejscem tworzenia wartości, nawet jeśli w danym państwie nie istnieje stałe fizyczne miejsce prowadzenia działalności. Jest to jedna z kwestii rozważanych przez OECD.

4.6. EKES zwraca uwagę, że dyskusja dotycząca opodatkowania tzw. przedsiębiorstw cyfrowych nie dotyczy w pierwszej kolejności działań przedsiębiorstw związanych z erozją bazy podatkowej i przenoszeniem zysków, lecz odnosi się do przydziału praw podatkowych między państwami.

⁽⁹⁾ Wyzwania podatkowe wynikające z cyfryzacji – sprawozdanie okresowe z 2018 r.

⁽¹⁰⁾ OECD, 2015.

4.7. Zysk rezydualny (lub stratę rezydualną) można opisać jako zysk (lub stratę) rejestrowany w momencie, gdy każda strona otrzyma wynagrodzenie za swój standardowy wkład zgodnie z zasadą ceny rynkowej⁽¹¹⁾. W przypadku zysku rezydualnego należy najpierw przeprowadzić odpowiednią wycenę rynkową ryzyka, wartości tworzonej przez czynniki produkcji i pełnionych funkcji.

4.8. Zwykle sprzedaż nie jest czynnikiem decydującym o przypisaniu zysków przedsiębiorstw biorącym udział w transakcji. Jednak w przypadku zastosowania obowiązujących przepisów międzynarodowych – przypisania zysku poszczególnym przedsiębiorstwom na podstawie wytycznych OECD w sprawie cen transferowych – zysk rezydualny można przydzielić państwom, w których są pełnione funkcje. Taką funkcją może być „sprzedaż”.

4.9. Klucz przydziału zasugerowany dla wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), z uwzględnieniem jej trzech czynników⁽¹²⁾, można zastosować do przydziału zysku rezydualnego⁽¹³⁾.

4.10. Można jednak argumentować, że środki przeznaczone na B+R są istotne dla tworzenia wartości niematerialnych i prawnych oraz że państwo, w którym taka działalność ma miejsce, powinno być za nią wynagradzane⁽¹⁴⁾. W tym celu należałoby przyjąć formułę składającą się raczej z czterech czynników, a nie z trzech zawartych we wzorze CCCTB.

4.11. Ze względu na to, że w obecnych ramach cen transferowych nie można dokonać ponownego przydziału praw do nakładania podatków w wymiarze międzynarodowym, EKES popiera przydział zysków rezydualnych z rynkowych wartości niematerialnych i prawnych za pomocą wzoru składającego się z czterech czynników.

4.12. Jeśli zysk rezydualny wynosi 30 (z łącznego zysku grupy wynoszącego 100) i jeśli produkcja jest podzielona równo pod względem tworzenia wartości w krajach A i B, wówczas każdy z tych krajów będzie mógł opodatkować zysk wynoszący 35⁽¹⁵⁾. Ponieważ dany wyrób jest także sprzedawany w takiej samej ilości w kraju C, zysk rezydualny zostanie podzielony pomiędzy kraje A, B i C. Kraje A i B otrzymają dodatkową podstawę opodatkowania wynoszącą $13\frac{3}{4}$, natomiast kraj C otrzyma podstawę opodatkowania wynoszącą $2\frac{1}{2}$ ⁽¹⁶⁾.

4.13. EKES w pełni uznaje złożony charakter obliczania praw do nakładania podatków w wymiarze międzynarodowym przez poszczególne państwa. Obejmuje on obliczanie i uzgadnianie wielkości zysku rezydualnego między państwami. Wymaga on również wiedzy na temat wielkości każdego z czterech czynników klucza przydziału. Zastosowanie zmienionego wzoru CCCTB można postrzegać jako krok w kierunku zatwierdzenia CCCTB.

4.14. Wzór CCCTB umożliwiłby przydział praw podatkowych osobom prawnym państwom, gdzie nie są wprowadzane innowacje, nie odbywa się produkcja, nie występuje ryzyko, ani nie są pełnione funkcje. Sam fakt, że sprzedaż odbywa się w państwie, w którym nie jest prowadzona żadna inna działalność, stanowiłby wówczas podstawę opodatkowania. Stanowi to istotną zmianę w stosunku do obowiązujących przepisów. Jednak wraz z zastosowaniem wzoru CCCTB wyłącznie do zysku rezydualnego, a nie całego, zostałyby uznane słuszne prawo państw eksportujących do zachowania części prawa podatkowego. Wartość utworzona dzięki przedsiębiorczości i innowacyjności może przynieść ulgi podatkowe, jeśli poniesione zostały koszty związane z rozwojem i badaniami, i w przypadku gdy przedsiębiorstwo znacznie przynosić zyski, to samo państwo otrzyma dochody podatkowe.

4.15. Zalecamy, by w przypadku gdyby nie udało się osiągnąć porozumienia OECD, nowa Komisja Europejska przedstawiła nową propozycję dotyczącą opodatkowania tych przedsiębiorstw w UE na podstawie danych, które te firmy już posiadają, np. całkowity czas reklamowy w czasie połączenia użytkownika itp.

⁽¹¹⁾ Definicję można znaleźć w artykule Transfer pricing in the EU context [Ustalanie cen transferowych w kontekście UE].

⁽¹²⁾ Dyrektywa Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (COM(2016) 0685 final – C8-0472/2016 – 2016/0337(CNS)). „Wybór trzech czynników wynika z potrzeby odzwierciedlenia zarówno państwa produkcji (strona podaży, mierzona na podstawie aktywów lub wynagrodzenia za pracę), jak i państwa popytu (sprzedaż w miejscu docelowym) w celu właściwego opisanie działalności gospodarczej. Sprzedaż waży się jako jedną trzecią, wynagrodzenie – jedną szóstą, liczbę pracowników – jedną szóstą, a aktywa – jedną trzecią. Suma wartości ważonych równa się jeden, w związku z czym 100 % CCCTB jest dzielone między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie mogą następnie zastosować krajowe stawki opodatkowania osób prawnych w odniesieniu do ich odnośnych udziałów w podstawach opodatkowania. SWD(2016) 341 final

⁽¹³⁾ Można odnotować, że przedsiębiorstwa realizujące cele społeczne takie jak niektóre spółdzielnie związane ze społecznością lokalną rozprowadzają wytworzoną wartość bardziej bezpośrednio, w związku z czym klucz przydziału może się do nich nie stosować bezpośrednio.

⁽¹⁴⁾ Jeżeli kraje zapewniające dobrą infrastrukturę i szerokie zachęty do badań i rozwoju nie otrzymają sprawiedliwej części podatków od osób prawnych, ich zachęty mające na celu stworzenie sprzyjającego środowiska inwestycyjnego zostałyby zmniejszone lub nawet całkowicie wyeliminowane.

⁽¹⁵⁾ „Zwykły” zysk wyniósłby 70.

⁽¹⁶⁾ Po zastosowaniu wynagrodzenia zgodnego z ceną wolnorynkową pozostały zysk wynosi 30. Po dodaniu czynnika badań i rozwoju (R) do propozycji w sprawie czynnika CCCTB w kluczu przydziału zastosowano by następujące czynniki: kapitał (K), praca (P), sprzedaż (S) i R. Miałyby one jednakową wagę (każdy po 1/4). Biorąc pod uwagę trzy kraje, należy rozważyć dwanaście komponentów. Jednak kraj C posiada tylko jeden komponent – sprzedaż. Pozostałe jedenaście komponentów jest podzielonych równo między A i B, tj. każdy z nich ma $5\frac{1}{2}$ ($5,5/12 * 30$) = $13\frac{3}{4}$. Podstawa opodatkowania dla kraju C wynosi $(1/12 * 30) = 2\frac{1}{2}$. W przypadku krajów A i B dodatkową podstawę opodatkowania wynoszącą $13\frac{3}{4}$ można rozłożyć na pojedyncze czynniki w następujący sposób: $3\frac{3}{4}$ dla K, $3\frac{3}{4}$ dla P i $3\frac{3}{4}$ dla R (łącznie $7\frac{1}{2}$ dla K, $7\frac{1}{2}$ dla P i $7\frac{1}{2}$ dla R) oraz po $2\frac{1}{2}$ dla S. Suma przydzielona dla S wynosi również $7\frac{1}{2}$.

4.16. Biorąc pod uwagę rosnące rynki poza Europą, w szczególności w krajach takich jak Chiny, Indie i Brazylia, przydział praw podatkowych w odniesieniu do całej podstawy opodatkowania osób prawnych lub nawet w odniesieniu do całego zysku rezydualnego ⁽¹⁷⁾ doprowadziłby do znacznej utraty dochodów w wielu państwach członkowskich i mogłoby wywołać trudności w realizacji celów społecznych w krajach europejskich.

4.17. Według badania Copenhagen Economics kraje będące eksporterami netto mogą stracić znaczne dochody z podatku od osób prawnych, jeśli część zysku będzie opodatkowana w miejscu sprzedaży towarów i usług ⁽¹⁸⁾. Według ostrożnych szacunków w krajach nordyckich w 2017 r. 18–21 % bieżącej podstawy opodatkowania osób prawnych pochodziło z zagranicznych zysków rezydualnych. W przypadku Niemiec udział ten szacuje się na 17 %. W przypadku wprowadzenia podejścia opartego na wartościach niematerialnych i prawnych wprowadzanych do obrotu większość tych dochodów z tytułu podatku od osób prawnych zostałaby przydzielona innym krajom.

4.18. EKES uważa, że należy znaleźć rozsądną równowagę między ponownym podziałem podatku od osób prawnych między państwami będącymi eksporterami netto a państwami będącymi importerami netto.

4.19. Gdyby przedsiębiorstwa europejskie były opodatkowane głównie na podstawie miejsca sprzedaży wyrobów, mogłyby organizować działalność gospodarczą w taki sposób, aby koszty powstawały w tym samym kraju, w którym odbywa się sprzedaż. Taki proces może doprowadzić do przeniesienia inwestycji i miejsc pracy do dużych krajów konsumenckich, takich jak Chiny i Indie, wywołując dalszą utratę dochodów w państwach członkowskich. Nie należy dopuścić do tego rodzaju sytuacji poprzez zapewnienie europejskiej konkurencyjności.

4.20. EKES podkreśla potrzebę osiągnięcia globalnego porozumienia w sprawie nowego systemu lub nowych przepisów dotyczących przydziału praw do nakładania podatków między państwami oraz ich wdrożenia. Niespełnienie tych warunków doprowadzi do podwójnego opodatkowania, a tym samym do ograniczenia inwestycji i zatrudnienia.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁷⁾ Gdyby cała podstawa opodatkowania opierała się wyłącznie na sprzedaży, kraj C w powyższym przykładzie otrzymałby podstawę opodatkowania wynoszącą 25. Gdyby tylko zysk rezydualny został przydzielony na podstawie komponentu sprzedaży, ekwiwalentna podstawa opodatkowania dla kraju C wyniosłaby 7,5.

⁽¹⁸⁾ Future Taxation of Company profits – What to do with Intangibles? [„Przyszłe opodatkowanie zysków spółek – Co robić z wartościami niematerialnymi i prawnymi?], Sigurd Næss-Schmidt, Palle Sørensen, Benjamin Barner Christiansen, Vincenzo Zurzolo, Charlotta Zienau, Jonas Juul Henriksen i Joshua Brown, Copenhagen Economics, 19 lutego 2019 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/05)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	169/4/6

Preambuła

Niniejsza opinia jest częścią pakietu dwóch sporządzanych równolegle opinii z inicjatywy własnej EKES-u: „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej” oraz „Nowa wizja dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”. Pakiet ma być bezpośrednim wkładem w program gospodarczy nowego Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, która obejmie urząd w 2019 r. Istnieje wyraźna potrzeba opracowania nowej europejskiej strategii gospodarczej; pozytywnej narracji z myślą o przyszłym rozwoju gospodarki UE na świecie, która pomogłaby zwiększyć odporność UE na wstrząsy gospodarcze i zgodność jej modelu gospodarczego z zasadami zrównoważonego rozwoju – pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. To przywróciłoby Europejczykom poczucie bezpieczeństwa i stabilności oraz wspólny dobrobyt. Dzięki postępom z ostatnich lat strategia ta może położyć podwaliny pod dalszą integrację gospodarczą, podatkową, finansową, społeczną i polityczną, niezbędną do osiągnięcia celów europejskiej unii gospodarczej i walutowej.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Integracja europejska znalazła się na rozstaju dróg. Z ostatniego, długotrwałego kryzysu gospodarczego i głębokich blizn społecznych, które pozostawił po sobie w szeregu państw członkowskich, wynika, że brak konwergencji gospodarczej i społecznej między państwami członkowskimi i regionami stanowi zagrożenie dla politycznej trwałości projektu integracji europejskiej i wszystkich związanych z nim korzyści dla obywateli europejskich.

1.2. Zważywszy na zmianę klimatu spowodowaną działalnością człowieka i przekroczenie wielu poziomów krytycznych planety, musimy dokonać rewizji naszego modelu produkcji i konsumpcji. Zgodnie z porozumieniem klimatycznym z Paryża COP21, a także celami zrównoważonego rozwoju ONZ UE dąży do stworzenia do 2050 r. gospodarki neutralnej dla klimatu. By temu podołać, potrzebne będą kompleksowe i spójne ramy polityki.

1.3. Polityką powinno kierować dążenie do rozwoju odporności gospodarczej i odporności rynku pracy wraz z zapewnieniem stabilności gospodarczej, społecznej, środowiskowej i instytucjonalnej, co zwiększy pozytywną konwergencję i sprawiedliwość w procesie przestawiania się na gospodarkę neutralną dla klimatu – czyli taką, w której emisja i absorpcja gazów cieplarnianych się bilansują – a jednocześnie umożliwi sprostanie wyzwaniom związanym z cyfryzacją i zmianą demograficzną.

1.4. By umożliwić politykę gospodarczą przyczyniającą się do większej odporności gospodarczej i społecznej oraz odporności rynku pracy, należy utrzymać i wzmocnić strukturę instytucjonalną UGW. Konieczne są choćby stopniowe postępy w zakresie ustanowienia mechanizmu zdolności fiskalnej na szczeblu strefy euro, zreformowanie obecnych reguł fiskalnych w celu utrzymania inwestycji publicznych w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej, stworzenie europejskiego bezpiecznego składnika aktywów oraz urzeczywistnienie unii bankowej i unii rynków kapitałowych. Ponadto należy promować środki zapobiegające nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

1.5. By zmniejszyć trudności społeczne i tym samym zwiększyć odporność, konieczne jest przyjęcie skutecznych środków europejskich i krajowych w celu odwrócenia obecnej tendencji do rosnących nierówności zarówno pod względem możliwości, jak i wyników.

1.6. Aby zrealizować cel neutralnej pod względem emisji gospodarki UE do 2050 r., trzeba opracować i zastosować koncepcję sprawiedliwej transformacji. Trzeba między innymi zadbać o to, by skutki polityki klimatycznej zostały równomiernie podzielone i by przepływem na rynku pracy pokierowano w sposób przyszłościowy przy pełnym udziale partnerów społecznych. Gospodarka zrównoważona powinna obejmować wszystkie trzy aspekty zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy.

1.7. Państwa członkowskie powinny poczynić kroki w celu wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, podejmując inicjatywy ustawodawcze na szczeblu krajowym i zapewniając odpowiednie finansowanie. UE powinna wziąć udział w tym wysiłku finansowym, uwzględniając go w nowych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027.

1.8. W parze z tymi inicjatywami powinno iść podniesienie konkurencyjności gospodarki europejskiej, czyli jej zdolności zwiększenia wydajności i podwyższenia poziomu życia w zrównoważony sposób z zachowaniem neutralności klimatycznej, również za pomocą badań, rozwoju oraz lepszych i szerszych umiejętności dla siły roboczej.

1.9. Porozumienie w sprawie rozmiaru i kształtu przyszłych WRF powinno odzwierciedlać konieczność rozwijania odporności i zrównoważonej gospodarki.

1.10. Zważywszy na powiązania między różnymi aspektami odpornej i zrównoważonej gospodarki, należy nadać formalny charakter udziałowi organizacji przedstawicielskich partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania polityki i cyklach wdrażania, a także w razie potrzeby wzmocnić go na szczeblu krajowym i europejskim.

1.11. Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny ustanowić spójny program działania w celu wsparcia i umocnienia kluczowych czynników odporności gospodarczej w całej UE oraz konwergencji państw członkowskich pod względem tych czynników za pomocą europejskiego semestru, WRF na lata 2021–2027 oraz innych instrumentów legislacyjnych i rządowych.

2. Bardziej odporna i zrównoważona gospodarka europejska

2.1. Potrzeba zwiększenia odporności na wstrząsy (gospodarcze) zyskuje na znaczeniu w debatach politycznych (ekonomicznych) w UE, a zwłaszcza w strefie euro. Przyczyną tego stanu rzeczy są nie tylko trwałe blizny gospodarcze, społeczne i polityczne, jakie ostatnie kryzysy gospodarcze i finansowe pozostawiły w kilku państwach członkowskich UE, ale także prognozy przewidujące wysoce destrukcyjne skutki czwartej rewolucji przemysłowej dla europejskich gospodarek i społeczeństw, a także bezwzględna konieczność przeciwdziałania zmianie klimatu i respektowania ograniczeń planety.

2.1.1. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Komisję Europejską w kontekście unii gospodarczej i walutowej (UGW), odporność gospodarcza to zdolność kraju do przetrwania wstrząsu gospodarczego i szybkiego odzyskania swojego potencjału [wzrostu] po okresie recesji ⁽¹⁾.

2.1.2. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących i w białej księdze Komisji w sprawie pogłębiania unii gospodarczej i walutowej stwierdza się, że państwa członkowskie strefy euro powinny stworzyć, w procesie konwergencji, bardziej odporne struktury gospodarcze i społeczne, które powinny „zapobiegać znaczącym i długotrwałym skutkom wstrząsów gospodarczych dla dochodów i zatrudnienia”, umożliwiając w ten sposób państwom członkowskim ograniczanie wahań koniunktury gospodarczej, a zwłaszcza głębokiej i przedłużającej się recesji.

2.1.3. Należy odnotować jednak, że choć ożywienie gospodarki w oparciu o odporność oznacza uniknięcie trwałych, niekorzystnych skutków wstrząsu lub skuteczne stawienie im czoła, ze względu na cykliczny i strukturalny charakter zmian gospodarki nie zawsze muszą powrócić do stanu sprzed wstrząsu (lub na ścieżkę wzrostu). Na przykład nadejście czwartej rewolucji przemysłowej i przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu powinno niewątpliwie prowadzić do przyjęcia różnych modeli ekonomicznych. Istotne jest, by instytucje polityczne i podmioty społeczne były przygotowane do działania w sprawie zmian, antycypując ich konsekwencje i kierując procesami transformacji.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, Odporność gospodarcza w UGW – nota dla Eurogrupy, 13 września 2017 r.

2.1.4. Gospodarki odporne na wstrząsy gospodarcze mogą posiadać różną charakterystykę. Mogą cechować się niewielką podatnością na pewne rodzaje szoków (np. szoki makroekonomiczne lub finansowe). Odporne gospodarki mogą łagodzić skutki doświadczanych wstrząsów, minimalizując ich wpływ na poziom produkcji i zatrudnienia, bądź też szybko odzyskać równowagę dzięki działaniom dostosowawczym. Do zwiększenia odporności można wykorzystać, w różnych kombinacjach, polityczne narzędzia zapewniania gotowości, zapobiegania, ochrony, wsparcia (zmian) i transformacji. Wysoki poziom długu publicznego w relacji do PKB może negatywnie wpływać na odporność. Z jednej strony może powodować podatność na wstrząsy, z drugiej zaś ograniczać reakcję państw członkowskich na niepożądane wydarzenia.

2.1.5. Odporność gospodarczą można osiągnąć w sposób, który przynosi bardzo zróżnicowane skutki dla dobrobytu różnych grup społecznych. Dobrobyt pracowników w dużej mierze zależy od tego, jak stabilne, bezpieczne i równomiernie rozłożone są ich dochody i możliwości zatrudnienia. W związku z tym należy popierać politykę promującą zarówno odporność gospodarczą, jak i odporność rynku pracy, definiowaną jako zdolność rynku pracy do przetrwania wstrząsu gospodarczego przy ograniczonym spadku poziomu dobrobytu pracowników. Rosnący udział niestandardowych i niepewnych form zatrudnienia w tworzeniu miejsc pracy ogółem pokazuje jednak wyraźnie, że odporność gospodarki i odporność rynku pracy niekoniecznie pokrywają się. Jakość zatrudnienia jest czynnikiem warunkującym odporność zarówno z punktu widzenia podatności na zagrożenia, jak i odporności i ożywienia gospodarczego.

2.2. Stworzenie bardziej zrównoważonej gospodarki europejskiej jest jednym z celów polityki UE. Zgodnie z ogłoszoną przez Komisję Jeana-Claude'a Junckera strategiczną długoterminową wizją „dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE do 2050 r.”, która to wizja opiera się m.in. na celach zrównoważonego rozwoju ONZ, *zrównoważona gospodarka* powinna obejmować wszystkie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy.

2.2.1. W ogólnym ujęciu stabilność gospodarcza oznacza zdolność gospodarki do utrzymania określonego poziomu produkcji gospodarczej w nieograniczonym czasie, co wiąże się z zapobieganiem dużym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej. Unijny proces koordynacji polityki gospodarczej, a w szczególności europejski semestr – w którym często łączy się koncepcję zrównowazienia gospodarki z koncepcją stabilności gospodarczej – jest w swej istocie ukierunkowany na realizację tego drugiego celu, nie odzwierciedlając w pełni szerszej koncepcji zrównoważonej gospodarki. Na przykład w dokumencie Komisji otwierającym debatę „W kierunku zrównoważonej Europy 2030” stwierdza się, że „kluczowe znaczenie mają zdrowa sytuacja budżetowa i nowoczesność gospodarek; postępy na drodze ku prawidłowej polityce budżetowej oraz reformy strukturalne obniżyły poziomy zadłużenia i pobudziły tworzenie miejsc pracy”⁽²⁾.

2.2.2. Kryzys i zarządzanie polityczne spowodowały poważne pogorszenie spójności społecznej, co ma negatywne konsekwencje polityczne. Zrównoważony rozwój społeczny jest zagrożony pogłębiającą się nierównością szans i osiągnięć, którą można zaobserwować w wielu krajach europejskich i innych krajach rozwiniętych, ale także na całym świecie, i która doprowadziła do pozostawienia części społeczeństwa w tyle. Większe nierówności oznaczają także większą podatność na wstrząsy, która uniemożliwia rozwój odporności gospodarczej. Nierówności majątkowe są również sprzeczne ze stabilnością gospodarczą, gdyż zmniejszają wydajność reinwestycji bogactwa i efektywność społeczeństwa. Niepowodzenie w eliminowaniu czynników wywołujących te nierówności wiązało się w wielu przypadkach z obserwowanymi w wielu krajach politycznymi reakcjami przeciwko tradycyjnym partiom politycznym i ich proeuropejskiemu programowi.

2.2.3. Zrównoważony rozwój społeczny będzie musiał stawić czoła dalszym naciskom związanym z czwartą rewolucją przemysłową i wprowadzonymi przez nią zmianami w zakresie pracy i dobrobytu w Europie i poza nią.

2.2.4. Poprzez lekkomyślne wykorzystywanie zasobów naturalnych i środowiskowych obecne wzorce produkcji i konsumpcji prowadzą do przekroczenia ograniczeń planety w kilku wymiarach (zmiana klimatu, różnorodność biologiczna, oceany, zanieczyszczenie itd.) i stanowią zagrożenia dla istnienia przyszłych pokoleń.

2.2.5. Rozwój zrównoważony pod względem społecznym i środowiskowym oznaczałby zatem pozostanie w „bezpiecznej i sprawiedliwej przestrzeni dla ludzkości”⁽³⁾ poprzez zapewnienie odpowiednich podstaw społecznych wszystkim członkom społeczeństwa, bez naruszania ograniczeń planety. Aby tak się stało, konieczna jest gruntowna zmiana obecnego modelu produkcji i konsumpcji (model wzrostu) oparta na zrównoważonym wzroście gospodarczym⁽⁴⁾. Wizja ta otwiera drogę do strukturalnego przesunięcia europejskiej gospodarki, napędzając zrównoważony wzrost i zatrudnienie.

⁽²⁾ Dokument otwierający debatę „W kierunku zrównoważonej Europy 2030” (2019).

⁽³⁾ Raworth (2017).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 37.

2.2.6. W świetle powyższych uwag, a także zgodnie z opinią EKES-u NAT/542 ⁽⁹⁾, zrównoważony wzrost gospodarczy powinien opierać się nie tylko na ilości, ale także – a w rzeczywistości jeszcze bardziej – na jakości, co oznacza wzrost, który (i) opiera się na czystej energii i odpowiedzialnym wykorzystywaniu materiałów bez eksploatowania środowiska naturalnego i pracowników, (ii) opiera się na zamkniętym obiegu dochodów między gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami, bankami, rządem i handlem, w ramach którego pokonano obecne wąskie gardła wynikające z fragmentacji finansowej i który działa w sposób społecznie odpowiedzialny i przyjazny dla środowiska, (iii) zapewnia sprawiedliwe warunki życia, zaspokajając potrzeby wszystkich bez przekroczenia ograniczeń planety, (iv) uwzględnia również nieodpłatną pracę opiekunów, głównie kobiet, oraz (v) zapewnia, aby wzrost gospodarczy mierzony był nie tylko rocznymi przepływami, ale także stanem majątku i jego podziałem.

Obecny model zasadniczo nie spełnia żadnego z tych kryteriów.

2.3. Gospodarka zrównoważona ma cechy, które sprzyjają zwiększeniu odporności, o ile stabilność gospodarcza zmniejsza ryzyko związane z nierównowagą makroekonomiczną i finansową.

2.4. Przejście do gospodarki zrównoważonej, obejmującej zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy, będzie jednak niewątpliwie wymagało daleko idących zmian, które można określić jako intensywne i długotrwałe, ale również przewidywane wstrząs. Do wytworzenia odporności na tę transformację konieczne będzie zastosowanie środków ułatwiających i zwiększających zdolność dostosowania się gospodarstw, społeczeństw i jednostek do nowego modelu. W tym sensie posiadanie odporności ułatwi sprawiedliwe przejście do gospodarki zrównoważonej.

2.5. Zintegrowane i całościowe ramy konceptualne i polityczne zrównoważonego rozwoju muszą również uwzględniać dwie kolejne megatendencje, które będą kształtować przyszłość europejskiej gospodarki i europejskiego rynku pracy: starzenie się społeczeństwa i zmiany demograficzne oraz zmieniające się wzorce globalizacji, które oprócz kurczenia się multilateralizmu również obejmują większe przepływy migracyjne.

2.6. Wyniki krajów europejskich w okresie kryzysu były bardzo niejednorodne z punktu widzenia koncepcji odporności. Skutki gospodarcze i społeczne kryzysu były różne w poszczególnych państwach członkowskich. Prawie wszystkie kraje odnotowały znaczny spadek PKB; w kilku przypadkach recesja spowodowała znaczną utratę miejsc pracy w różnych okresach. Aby wyciągnąć odpowiednie wnioski z wielkiej recesji, co pomoże wzmocnić odporność i zrównoważony charakter europejskiej gospodarki i społeczeństwa, należy przeanalizować strukturalne czynniki podatności i zdolności do ożywienia gospodarczego oraz zastosowane strategie polityczne (ekstremalna polityka wyrzeczeń po 2010 r. i selektywna elastyczność od 2014 r.). W tym celu trzeba przeanalizować nie tylko główne zmienne ekonomiczne, lecz także wskaźniki społeczne i środowiskowe.

3. Dwie wielkie transformacje

3.1. W kierunku zielonej gospodarki neutralnej dla klimatu

3.1.1. Przejście Europy w kierunku zielonej gospodarki neutralnej pod względem emisji jest zgodne z dwoma międzynarodowymi ramami: celami zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz porozumieniem klimatycznym z Paryża COP21. Cele zrównoważonego rozwoju stanowią kompleksowy globalny program działań. Na podstawie międzynarodowych celów zrównoważonego rozwoju państwa członkowskie zaczęły formułować krajowe strategie i cele w tej dziedzinie. W szczególności cel nr 7 (zapewnić wszystkim dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie), cel nr 12 (dotyczący zrównoważonej konsumpcji i produkcji) oraz cel nr 13 (dotyczący działań w dziedzinie klimatu) określają cele strategiczne zgodnie z zasadą wspólnej odpowiedzialności.

3.1.2. Ustalone na poziomie krajowym wkłady określone przez sygnatariuszy porozumienia paryskiego wyznaczają cele strategiczne na szczeblu krajowym. Pierwszy światowy przegląd przeprowadzony podczas COP24 w Katowicach wskazuje na wyraźną potrzebę podniesienia poziomu ambicji celów polityki klimatycznej.

3.1.3. W listopadzie 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła swą długoterminową wizję „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”. Na tej podstawie do początku 2020 r. UE przyjmie zobowiązania w zakresie polityki klimatycznej i przedstawi je Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) zgodnie z wymogami porozumienia paryskiego, a także powinna uwzględnić następujące aspekty:

3.1.4. Ekologizacja gospodarek wymaga spójnego połączenia polityki makroekonomicznej, przemysłowej, sektorowej i polityki zatrudnienia dla poszczególnych krajów. Celem jest tworzenie godnych miejsc pracy w całym łańcuchu dostaw i tworzenie możliwości zatrudnienia na szerokią skalę.

3.1.5. Konieczne jest spójne podejście do potrzeb związanych ze zrównoważonym rozwojem we wszystkich dziedzinach polityki. Takie ramy polityczne wymagają wprowadzenia rozwiązań instytucjonalnych zapewniających udział wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron na wszystkich poziomach, częściowo w oparciu o wyważony zbiór form własności (publicznej, prywatnej, spółdzielczej i własności społeczności lokalnej). Konieczna jest także koordynacja polityk krajowych na szczeblu europejskim zapewniająca wysoki poziom konwergencji między państwami członkowskimi. Skutkiem dla zatrudnienia wynikającym ze zmiany modelu gospodarczego należy przeciwdziałać poprzez sprawiedliwą transformację, urzeczywistnioną za pomocą dialogu społecznego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, który to dialog ma łączyć szczebel krajowy z europejskim.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5 2012, s. 39.

3.2. **W kierunku gospodarki cyfrowej**

3.2.1. Cyfryzacja i automatyzacja prawdopodobnie przyniosą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla gospodarki i społeczeństwa. Z jednej strony stwarzają one ogromne możliwości wzrostu wydajności, zwłaszcza w sektorach usług, gdzie zazwyczaj jest ona niska, oraz decentralizacji działań innowacyjnych na poziom regionów bardziej peryferyjnych.

3.2.2. Z drugiej strony mogą prowadzić do zwalniania pracowników, przede wszystkim wykonujących powtarzalne czynności niewymagające kreatywnego myślenia. O ile w przeszłości rewolucje techniczne nigdy nie pociągały za sobą trwałego masowego bezrobocia, ponieważ likwidowane miejsca pracy były zastępowane nowymi, o tyle proces przejścia na gospodarkę cyfrową, jeśli ma przebiec łagodnie i bezboleśnie, wymaga podjęcia wysiłków dostosowawczych.

3.2.3. Polityka publiczna w dziedzinie edukacji może zreformować systemy edukacji, aby wyposażyć absolwentów w umiejętności, które zwiększą ich odporność na likwidowanie miejsc pracy w wyniku postępu technicznego i umożliwią im lepsze przystosowanie się w trakcie kariery zawodowej, pozwalające utrzymać się na rynku pracy.

3.2.4. Za pomocą polityki publicznej można również nadać postępowi technicznemu taki kierunek, aby jak najbardziej ograniczyć jego negatywny wpływ na zatrudnienie.

4. **Niektóre fundamenty modelu odpornej i zrównoważonej gospodarki oraz polityczna strategia urzeczywistnienia tego modelu**

4.1. Aby wypracować odporność gospodarczą zgodną z odpornością rynku pracy i odpornością społeczną, koniecznych będzie wiele narzędzi zapewniania gotowości, zapobiegania, ochrony, wsparcia (zmian) i transformacji, które należy odpowiednio wdrożyć w zależności od intensywności i czasu trwania wyzwań stojących przed gospodarkami.

4.2. W przypadku UGW należy unikać narastania zagrożeń, które – jak pokazał ostatni kryzys – mogą spowodować poważne zakłócenia. Dlatego procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej jest krokiem w właściwym kierunku. Nadal jednak jest ona obciążona asymetriami w sposobie radzenia sobie z różnymi zakłóceniami równowagi (np. deficyty na rachunku obrotów bieżących wobec nadwyżek) i nie oferuje wiążących zaleceń dotyczących działań dostosowawczych, zwłaszcza dla państw członkowskich o nadmiernej nadwyżce na rachunku obrotów bieżących. Dlatego procedura ta wymaga dostosowania.

4.2.1. Podobnie należy unikać dużych rozbieżności między stopą inflacji a poziomem płac nominalnych. Do celów koordynacji w strefie euro przydatna może być zasada, że wzrost płac nominalnych powinien przebiegać stosownie do sumy poziomu docelowego inflacji EBC i stopy wzrostu wydajności pracy na poziomie sektorowym. Polityka przemysłowa powinna promować dodatkowy wzrost wydajności w mniej zamożnych państwach członkowskich, aby przyspieszyć konwergencję. Takie zmiany mogłyby również zniwelować różnice nominalne między państwami członkowskimi strefy euro, zwiększając w ten sposób skuteczność polityki pieniężnej.

4.3. Do osiągnięcia odporności gospodarczej, współgrającej z odpornością rynku pracy, konieczne byłoby także – aby nie zrzucać na rynki pracy całego ciężaru dostosowania do szoków – zapewnienie polityce makroekonomicznej, a zwłaszcza polityce fiskalnej, wystarczającej przestrzeni do podejmowania działań pozwalających przeciwdziałać skutkom wstrząsów, a w szczególności recesji, które dotyczą tylko niektóre państwa członkowskie. Ustanowienie mechanizmu zdolności fiskalnej na poziomie strefy euro byłoby najskuteczniejszym sposobem osiągnięcia tego celu, chociaż rozszerzenie zakresu możliwości krajowych polityk fiskalnych mogłoby również odnieść pożądany skutek. Polityka fiskalna mająca większą zdolność stabilizacji gospodarek krajowych na poziomie pełnego zatrudnienia ułatwiłaby również stworzenie zrównoważonych buforów fiskalnych.

4.4. Właściwie funkcjonujące automatyczne stabilizatory i systemy ochrony socjalnej to czynniki wzmacniające odporność gospodarczą. Jednak aby funkcjonowały one bez naruszania stabilności finansów publicznych, potrzebne są wystarczające zasoby dostarczane przez systemy podatkowe państw członkowskich. Prawidłowy system podatkowy jest również kluczowym czynnikiem odporności.

4.5. Otoczenie biznesowe sprzyjające inwestycjom i innowacjom, odpowiednio funkcjonujące rynki finansowe i większa zdolność do podziału ryzyka finansowego to elementy przyczyniające się do zwiększenia odporności gospodarki. Zgodnie ze swą wcześniejszą opinią w sprawie wspierania innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw ⁽⁶⁾ EKES uważa, że konieczne jest propagowanie polityki na rzecz tych elementów. Dlatego też poparł inicjatywy Komisji dotyczące unii bankowej i unii rynków kapitałowych. EKES idzie jednak dalej i uważa, że koncepcja zrównoważonego rozwoju powinna być również brana pod uwagę w systemie finansowym, co wyraził w opinii w sprawie planu działania Komisji na rzecz finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 6.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 73.

4.6. Polityka ułatwiająca przejście na gospodarkę cyfrową oraz na model oparty na neutralności klimatycznej i zrównoważeniu środowiskowym powinna również zapewniać sprawiedliwy charakter takiej transformacji, przy czym owa sprawiedliwa transformacja nie powinna być jedynie dodatkiem do polityki klimatycznej lub polityki cyfryzacji, ale musi być integralną częścią ram polityki zrównoważonego rozwoju. Polityka na rzecz sprawiedliwej transformacji powinna koncentrować się na korygowaniu niekorzystnych (degresyjnych) efektów dystrybucyjnych środków polityki klimatycznej (w zakresie, w jakim wydadają się one względnie bardziej obciążać grupy o niższych dochodach), na aktywnym zarządzaniu zmianami na rynku pracy oraz powinna też zajmować się kwestiami rozwoju regionalnego (np. regionami wrażliwymi gospodarczo, które w dużym stopniu zależą od sektorów energochłonnych).

4.6.1. Sprawiedliwa transformacja ma dwa główne wymiary: w kategoriach „wyników” (nowy krajobraz rynku pracy i krajobraz społeczny w gospodarce niskoemisyjnej) oraz „procesu” (w jaki sposób to osiągniemy). Wynikiem powinna być godna praca dla wszystkich w społeczeństwie integracyjnym i wyeliminowanie ubóstwa. Proces, który doprowadzi do osiągnięcia tych wyników, powinien opierać się na zorganizowanym przejściu, obejmującym konstruktywny dialog społeczny na wszystkich szczeblach, tak aby podział obciążeń był sprawiedliwy i aby nikt nie został pominięty.

4.7. W centrum strategii na rzecz zwiększania odporności, które miałyby doprowadzić do sprawiedliwej transformacji naszego modelu gospodarczego w odpowiedzi na nieuchronne wyzwania, muszą się znaleźć strategie inwestycyjne obejmujące inwestycje publiczne w umiejętności i systemy edukacji, a bardziej ogólnie – inwestycje społeczne, jak również inwestycje w technologie promujące zrównoważenie środowiskowe.

4.7.1. Warunkiem przezwyciężenia skutków cyfryzacji konieczny będzie rozwój umiejętności i zdolności, które pozwolą pracownikom wykonywać bardziej złożone zadania wymagające kreatywnego myślenia, a także rozwój zdolności do odnawiania umiejętności przez całe życie. Dowiedziono, że istniejące (i narastające) nierówności są w dużym stopniu zdeterminowane wynikami szkolnymi uczniów. Dlatego ważne jest wdrożenie strategii inwestycji społecznych, tak aby nikt nie został pominięty.

4.7.2. Trzeba intensywniej inwestować środki publiczne i prywatne w przyszłą gospodarkę o neutralnym wpływie na klimat, aby osiągnąć ambitniejsze cele UE w zakresie redukcji emisji do 2030 r. Konieczna będzie również radykalna zmiana, aby osiągnąć zerową emisję netto do 2050 r. zgodnie z celami porozumienia paryskiego, co zostało uznane przez Komisję w komunikacie COM(2018) 773 final. Inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych w UE-27 w 2017 r. stanowiły zaledwie 50 % poziomu osiągniętego w 2011 r., a także były o 30 % mniejsze niż w 2016 r. ⁽⁸⁾ Kontrastem wobec trwale niskiego poziomu aktywności inwestycyjnej w obszarze odnawialnych źródeł energii w UE jest również utrzymujący się wysoki poziom nadal stosowanych dopłat do paliw kopalnych w państwach członkowskich. Problem polega nie tylko na niedoinwestowaniu: dysfunkcyjny jest również przydział istniejących zasobów. Do odwrócenia tych negatywnych tendencji konieczne są jasne cele polityki i spójniejsze ramy polityczne. U schyłku ery paliw kopalnych w Europie niezbędne będą w każdym razie inwestycje zapewniające ochronę pracowników, tworzenie nowych miejsc pracy i wspieranie rozwoju lokalnego. Konieczne jest wynegocjowanie z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego procesów przejściowych dotyczących przejrzystości i skutecznej polityki komunikacyjnej.

4.8. Obecnie konkurencyjność interpretuje się według kryterium kosztów, przede wszystkim kosztów pracy, zaś koszty energii postrzega się jako czynnik. Na ogół utrzymywanie konkurencyjności sprowadza się głównie do kształtowania jednostkowych kosztów pracy. Jakościowe elementy konkurencyjności powinny zyskać na znaczeniu pod względem wydajności pracy, produktywności zasobów i efektywności energetycznej oraz powinny być uwzględniane przez krajowe rady ds. produktywności.

4.9. Ważnym celem powinno być zatem włączenie europejskiego mechanizmu zarządzania makroekonomicznego do kompleksowego i integracyjnego podejścia do koncepcji zrównoważonej gospodarki, obejmującego wskaźniki społeczne i środowiskowe w procesie europejskiego semestru i tym samym zwiększającego zarówno odporność, jak i zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju.

5. Instrumenty zarządzania i polityka gospodarcza – na szczeblu UE i państw członkowskich – na drodze do bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki

5.1. Znaczenie inwestycji, a zwłaszcza inwestycji publicznych, we wspieraniu procesu dostosowania do nieuchronnych procesów przejściowych, a także znaczenie polityki fiskalnej w rozwoju zdolności do amortyzacji wstrząsów oznacza, że konieczne jest stworzenie na szczeblu UE i szczeblu krajowym przestrzeni dla polityki fiskalnej sprzyjającej inwestycjom. UE powinna postawić sobie za cel osiągnięcie w krótkim czasie poziomu inwestycji sprzed kryzysu. Oznaczałoby to zmniejszenie luki inwestycyjnej, a tym samym zwiększenie inwestycji o dwa do trzech punktów procentowych PKB, czyli około 300 mld EUR rocznie dla UE-28 ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Frankfurt School-UNEP-BNEF (2018).

⁽⁹⁾ How to close the European investment gap?, Michael Dauderstädt, Friedrich Ebert Stiftung.

5.2. Aby zwiększyć dochody i zapewnić wystarczające zasoby fiskalne w UE i państwach członkowskich, należy zintensyfikować starania na rzecz zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy, rajów podatkowych i nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi. Abstrahując od wspierania innowacji, państwa członkowskie powinny zgodzić się na koordynację działań na szczeblu UE, aby skłonić gigantów branży cyfrowej do zapłaty sprawiedliwej części podatków każdemu z państw członkowskich, w których osiągną zyski.

5.3. Należy ulepszyć system zarządzania gospodarczego UE, w tym architekturę UGW, aby uniknąć zahamowania wzrostu gospodarczego i obciążenia krajowych polityk fiskalnych zadaniami, którymi nie mogą i nie powinny się zajmować.

5.4. Wystarczająco duża zdolność fiskalna ustanowiona na poziomie strefy euro do celów stabilizacji w przypadku szoków byłaby najbardziej pożądanym wariantem, jednak prace nad nim na razie raczej utknęły w martwym punkcie.

5.5. Zachowanie możliwości ochrony inwestycji publicznych na szczeblu krajowym, zwłaszcza podczas recesji, również powinno znaleźć się wysoko na liście priorytetów. Nie kwestionując potrzeby stabilności finansów publicznych, warto by zmienić obecne zasady fiskalne UE lub zinterpretować je w sposób wyłączający inwestycje publiczne, w szczególności inwestycje społeczne i inwestycje w projekty środowiskowe, z obliczania deficytu⁽¹⁰⁾.

5.6. Unia bankowa musi zostać uzupełniona europejskim systemem gwarantowania depozytów i wspólnym fiskalnym mechanizmem ochronnym dla jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. EKES ponownie wyraża zaniepokojenie z powodu stwarzanych przez niektóre rządy przeszkód w dokończeniu tych dwóch projektów, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej i ostatecznie inwestycji prywatnych w strefie euro i które są tak powiązane z rosnącą odpornością.

5.7. Należy wprowadzić wspólny bezpieczny składnik aktywów, zmniejszyć fragmentację finansową dzięki promowaniu unii rynków kapitałowych, wspierać potencjał polityki pieniężnej oraz zmniejszyć więź bank-państwo, zastępując krajowe obligacje skarbowe na zestawieniach bilansowych banków. Ten ostatni element utworzyłby również drogę niezbędną, lecz dotychczas trudnym z politycznego punktu widzenia reformom, które znacznie przyczynią się do pogłębienia UGW. Kraje, które nie należą do strefy euro, mogłyby uczestniczyć we wspólnym programie na rzecz bezpiecznego składnika aktywów. Władze monetarne i organy odpowiedzialne za europejską politykę gospodarczą powinny uwzględnić sytuację tych krajów, by zapewnić odporność całego europejskiego systemu finansowego.

5.8. Europejski semestr powinien w większym stopniu i spójniej obejmować rozwój odporności z myślą o pozytywnej konwergencji i zrównoważonym rozwoju na wszystkich etapach, począwszy od rocznej analizy wzrostu gospodarczego (która mogłaby stać się roczną analizą wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju) po krajowe programy reform i zalecenia dla poszczególnych krajów.

5.9. Istnieje wiele czynników mających wpływ na odporność gospodarczą, które mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania UGW. Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny ustanowić spójny program działania w celu wsparcia i umocnienia kluczowych czynników odporności gospodarczej w całej UE oraz konwergencji państw członkowskich w odniesieniu do tych czynników za pomocą europejskiego semestru, WRF na lata 2021–2027 oraz innych instrumentów legislacyjnych i rządowych.

5.10. Wreszcie EKES uważa, że w programie działań należy uwzględnić następujące kluczowe czynniki odporności:

- a) zwiększenie stabilności finansowej: zwiększenie zdolności finansowych Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), promowanie europejskiej polityki podatkowej obejmującej harmonizację podatkową, ułatwienie samowystarczalności podatkowej państw członkowskich oraz ustanowienie skutecznych mechanizmów walki z oszustwami podatkowymi;
- b) urzeczywistnienie unii walutowej poprzez poszerzenie celów EBC, utworzenie jednego europejskiego ministerstwa skarbu zdolnego do emisji długu, poprawa zarządzania strefą euro i uczynienie jej bardziej demokratyczną;
- c) zwiększenie wydajności gospodarek europejskich poprzez skupienie się na kluczowych czynnikach takich jak inwestycje (publiczne i prywatne), badania naukowe, rozwój, kształcenie i szkolenie zawodowe, poprawa zarządzania przedsiębiorstwami i udziału pracowników;

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 28 i opinia EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 49.

- d) rynki pracy i jakość zatrudnienia: umocnienie rokowań zbiorowych i dialogu społecznego, zapewnienie skutecznego działania automatycznych stabilizatorów oraz opracowanie lepszej aktywnej polityki zatrudnienia. Europejskie ubezpieczenie od utraty pracy, które uzupełniałoby systemy krajowe, mogłoby stanowić instrument europejskiej odporności gospodarczej wzmacniający również spójność polityczną Unii. Zwracamy się do instytucji europejskich o zbadanie, na ile realistyczne byłoby finansowanie takiego instrumentu w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027;
- e) wsparcie spójności społecznej oraz postępów w kierunku bardziej integracyjnego społeczeństwa poprzez zastosowanie Europejskiego filaru praw socjalnych wraz z odpowiednim finansowaniem; oraz
- f) wsparcie tworzenia otoczenia sprzyjającego inwestycjom biznesowym i poprawa finansowania przedsiębiorstw, pilne dokończenie budowy unii rynków kapitałowych i unii bankowej, w tym europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS).

5.1.1. EBC, wraz z większością innych głównych banków centralnych na świecie, prawdopodobnie będzie musiał kontynuować swoją niekonwencjonalną politykę pieniężną dopóty, dopóki oczekiwania inflacyjne pozostaną poniżej poziomu docelowego. Powinien także rozważyć bezpośrednie finansowanie inwestycji w projekty proekologiczne i projekty związane z transformacją cyfrową.

5.1.2. Przyszłe wieloletnie ramy finansowe (WRF) powinny odzwierciedlać ambicję rozwoju odpornej i zrównoważonej gospodarki. Wniosek Komisji dotyczący WRF na lata 2021–2027 nie zapewni wystarczających środków na wzmocnienie następujących czynników odporności: inwestycje i nowy instrument stabilizacji inwestycji; polityka spójności sprzyjająca konwergencji gospodarczej i społecznej między państwami członkowskimi; polityka wewnętrznej spójności społecznej wpisana do Europejskiego filaru praw socjalnych; oraz sprawiedliwa transformacja zalecana w niniejszej opinii. EKES ponawia postulat zawarty w opinii w sprawie wieloletnich ram finansowych po 2020 r. ⁽¹⁾, aby środki dostępne w następnych WRF wynosiły 1,3 % DNB UE-27. Proponowane cięcia środków finansowych na politykę spójności – o 10 % w porównaniu z obecnymi WRF we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym WRF – wydaje się szczególnie niedopuszczalne, wzięwszy pod uwagę potrzebę umocnienia kluczowych strategii politycznych zwiększających odporność i zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju.

5.1.2.1. Należy wydzielić specjalne środki finansowe na ułatwienie przejścia do zrównoważonej gospodarki (np. „fundusz sprawiedliwej transformacji”) zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego z 2018 r. dotyczącą utworzenia takiego funduszu z budżetem w wysokości 4,8 mld EUR.

5.1.2.2. Polityka strukturalna i polityka spójności UE powinny być uwzględnione w modelu zrównoważonej gospodarki. Chociaż łagodzenie zmiany klimatu (i przystosowanie się do niej) jest jednym z priorytetowych obszarów finansowania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ES), cel ten odnosi się głównie do wspierania odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. Nie został on jeszcze uwzględniony w szerszych ramach wspierania przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu i brakuje też odrębnych priorytetów poświęconych *sprawiedliwej transformacji*.

5.1.2.3. EKES wyraża zaniepokojenie, że finansowanie za pośrednictwem EBI i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) projektów dotyczących energii z paliw kopalnych przewyższa finansowanie czystej energii. Chociaż finansowanie infrastruktury gazowej jest finansowaniem w energię pomostową, należy przyjąć bardziej rygorystyczne cele w zakresie emisji.

5.1.2.4. Polityka dotacji UE i państw członkowskich musi być zgodna z celem osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Należy jak najszybciej wyeliminować subwencjonowanie takiej działalności gospodarczej, która utrudnia osiągnięcie tego celu lub w inny sposób szkodzi środowisku.

5.1.3. Biorąc pod uwagę rodzaj środków i skalę wysiłków koniecznych do zbudowania bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki, niezbędne będzie aktywne zaangażowanie partnerów społecznych i innych przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie ścieżek sprawiedliwej transformacji i ścieżek prowadzących do zwiększenia odporności. Zwiększenie udziału pracowników i demokracja w miejscu pracy mogłyby przyczynić się do rozwinięcia zdolności dostosowawczych i odporności na poziomie przemysłu. Jest to czynnik odporności, który z kolei wzmacnia inne czynniki, z którymi wykazuje pozytywną korelację w kontekście funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarki: wydajność, zdolność do innowacji, jakość zatrudnienia itp. Spółdzielnie pracy mogą również stanowić potężny model demokracji w przedsiębiorstwie, oparty na wspólnym interesie i solidarności oraz zakorzeniony na lokalnym obszarze.

⁽¹⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

5.1.3.1. Z drugiej strony udział pracowników ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia zielonej i cyfrowej transformacji. Należy stosować istniejące instrumenty partycypacji pracowników i demokratycznego współdecydowania w przedsiębiorstwach. Partnerzy społeczni i instytucje europejskie muszą zadbać o to, by takie instrumenty funkcjonowały we wszystkich krajach UE oraz by były powiązane z procedurami dialogu społecznego, sprzyjającego sprawiedliwej transformacji. Wytyczne MOP z 2015 r. dotyczące sprawiedliwej transformacji ⁽¹²⁾ zapewniają rządowi i partnerom społecznym zestaw praktycznych narzędzi do zarządzania procesem tej transformacji.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowa wizja dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/06)

Sprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego (opinia z inicjatywy własnej)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	159/2/9

Preambuła

Niniejsza opinia jest częścią pakietu dwóch sporządzonych równolegle opinii z inicjatywy własnej EKES-u „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej” i „Nowa wizja dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”. Pakiet ten ma posłużyć jako bezpośredni wkład w agendę gospodarczą nowo wybranych Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, rozpoczynających kadencję w 2019 r. Istnieje wyraźne zapotrzebowanie na nową europejską strategię gospodarczą: pozytywną narrację dla przyszłego rozwoju gospodarki UE w szerszym świecie, która zwiększyłaby odporność UE na wstrząsy gospodarcze oraz zrównoważenie – pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym – jej modelu gospodarczego. Ma to przywrócić zaufanie do UE, stabilność i wspólny dobrobyt wszystkim Europejczykom. Biorąc za punkt wyjścia postępy z ubiegłych lat, strategia ta mogłaby stanowić podstawę dla dalszej integracji gospodarczej, fiskalnej, finansowej, społecznej i politycznej, koniecznej do realizacji celów europejskiej unii gospodarczej i walutowej.

Już w 2014 r. EKES sporządził opinię w sprawie dokończenia budowy UGW. Zastosowano w niej podział na filar monetarny i finansowy, filar gospodarczy, filar społeczny i filar polityczny. W sprawie poszczególnych filarów zostały przyjęte dalsze opinie. W niniejszej opinii ta czterofilarowa struktura zostaje zachowana, aby przedstawić przegląd postępów i braków UGW, a wreszcie by zaproponować wykaz zaleceń, które zostaną przedstawione nowej Komisji i Parlamentowi Europejskiemu z myślą o silnej, sprzyjającej włączeniu społecznemu i odpornej unii walutowej. Ogólnie EKES apeluje do instytucji europejskich i rządów krajowych o znacznie ambitniejsze kroki w ramach reformy UGW, aby urzeczywistnić unię charakteryzującą się lepszą integracją, wyższym poziomem demokracji i lepszym rozwojem społecznym.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Choć na drodze do dokończenia budowy UGW zrealizowano już duże etapy, każdy z filarów wymaga jeszcze znacznego wzmocnienia. Należy przy tym zwracać szczególną uwagę na wzajemne ich wyważenie, gdyż zaniedbanie chociażby jednego filaru może prowadzić do niebezpiecznego zachwiania równowagi. Trzeba też nieustannie mieć na uwadze wyzwania związane ze zmianą klimatu. Filary oddziałują również na siebie nawzajem. Na przykład społeczne aspekty filaru gospodarczego przyczyniają się także do wzmocnienia filaru społecznego i na odwrót. Niektóre konkretne działania charakteryzują się zmienną alokacją.

1.2. Choć ukończenie budowy UGW jest pilnie potrzebne, spór między państwami członkowskimi co do ukierunkowania UGW hamuje dalsze postępy. Wpływ mają również pogarszające się perspektywy koniunkturalne, niepewność geopolityczna i planowany brexit. Ogromnym wyzwaniem jest też rozbieżność między państwami członkowskimi, nierówny podział dochodów i kapitału, kryzys klimatyczny i przewidywany rozwój demograficzny.

1.3. Koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem ukończenia budowy UGW jest odporność na kryzysy. W obecnej sytuacji EKES zaleca następujące priorytety: trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, zmniejszanie nierówności, pozytywna konwergencja, zapewnienie wzrostu produktywności i konkurencyjności w myśl celów strategii „Europa 2020”, dobre warunki dla przedsiębiorstw i inwestycji, dobrej jakości miejsca pracy i odpowiednie wynagrodzenia, zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, stabilne i ukierunkowane na zrównoważoność finanse publiczne, stabilny sektor finansowy i osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju do 2030 r. oraz celów porozumienia klimatycznego z Paryża.

1.4. Szczegółowe zalecenia EKES-u dotyczące filarów UGW:

1.4.1. Stabilny filar monetarny i finansowy jako podstawa rozwoju ogólnogospodarczego

- EBC: umocnienie jego stabilizującej roli oraz zachowanie jego niezależności.
- Zdecydowane kroki w kierunku dokończenia budowy unii bankowej i unii rynków kapitałowych z zachowaniem następujących priorytetów: stabilizacja w celu budowy zaufania, skuteczna regulacja, równowaga podziału ryzyka i ograniczania ryzyka z myślą o uniknięciu ponownego obciążania budżetów publicznych w przypadku kryzysu, uwzględnienie społecznych skutków regulacji, uwzględnienie celów klimatycznych, ochrona konsumentów.
- Unia bankowa: zapewnienie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wdrożenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, ponowne podjęcie debaty o reformie strukturalnej i równoległym systemie bankowym.
- Unia rynków kapitałowych: ustalenie priorytetów, mianowicie poprawa nadzoru, utworzenie agencji ratingowej UE, bezpieczny składnik aktywów, działania harmonizujące w zakresie zasad upadłości.
- Wzmocnienie międzynarodowej roli euro na podstawie stabilnej gospodarczo i zrównoważonej społecznie UGW.

1.4.2. Silny filar gospodarczy jako podstawa dobrobytu i postępu społecznego

- Wzmocnienie filaru gospodarczego z myślą o wyrównaniu poziomów między krajami oraz wspieraniu wzrostu, wydajności i konkurencyjności.
- Zrównoważenie środków oddziaływania na podaż i popyt, co obecnie oznacza zwiększenie wartości strony popytowej, za pomocą większego uwzględnienia tablicy wskaźników społecznych w europejskim semestrze, wzmocnienie systemów płacowych i autonomii partnerów społecznych, szybkie ustanowienie Europejskiej Agencji Pracy oraz wdrożenie złotej reguły inwestycyjnej w taki sposób, by nie zagrozić finansowej i fiskalnej stabilności w średnim okresie.
- Wprowadzenie mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro, finansowanego za pomocą wspólnego instrumentu dłużnego oraz powiązania płatności ze wzmocnieniem struktury gospodarczej i społecznej. Obecne propozycje należy postrzegać jedynie jako pierwsze kroki.
- Środki przeciwdziałające nieuczciwej konkurencji podatkowej, a także zapobiegające uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania.

1.4.3. Wdrażanie filaru społecznego jako podstawy postępu społecznego

- Minimalne normy socjalne w państwach członkowskich z wysokim poziomem ochrony.
- Dążenie do osiągnięcia odpowiedniej równowagi między solidną podstawą gospodarczą a silnym wymiarem społecznym.
- Poszerzenie debaty na temat unijnego ministra finansów o jego unijnego odpowiednika do spraw społecznych i pracy.

1.4.4. Filar polityczny jako podstawa dla demokracji, solidarności i jedności

- Wzmocnione włączanie Parlamentu Europejskiego oraz partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie głównych decyzji z zakresu polityki społecznej i gospodarczej.

- Solidarne i zjednoczone działanie jako podstawa dobrobytu i pokoju w obrębie UE oraz znaczenia politycznego i gospodarczego UE w kontekście globalnym.
- Szybkie przystąpienie do strefy euro państw członkowskich UE, które jeszcze nie są jej częścią.

2. Dokończenie budowy UGW – osiągnięcia, wyzwania i cele

2.1. Na drodze do dokończenia budowy UGW zrealizowano już duże etapy, więc UGW stanowi dziś znaczący wspólny dorobek. W 2015 r. w sprawozdaniu pięciu przewodniczących przedstawiono ambitne plany pogłębienia UGW. W czerwcu 2019 r. Komisja przedstawiła dokument „Pogłębienie europejskiej unii gospodarczej i walutowej: podsumowanie postępów po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących”⁽¹⁾, w którym podsumowała postępy poczynione od tego czasu i wezwała państwa członkowskie do podjęcia dalszych działań. EKES przyłącza się do tego wezwania. Zarówno w przypadku filaru finansowego i gospodarczego, jak i filaru społecznego i demokratycznego jest jeszcze dużo do zrobienia. EKES zwraca w szczególności uwagę na konieczność zachowania równowagi między wszystkimi obszarami, między którymi występują też różnorodne interakcje.

2.2. Choć państwa członkowskie podzielają chęć zachowania euro, spór między państwami co do ukierunkowania UGW uniemożliwia dalsze pogłębienie tej unii. Wyraża się on w konflikcie między podziałem ryzyka, które towarzyszy transgranicznym przelewom środków lub wspólnej odpowiedzialności, a podejściem polegającym na ograniczaniu ryzyka, zgodnie z którym presja dostosowawcza spoczywa po stronie poszczególnych państw, a za pomocą przekształceń strukturalnych ma zostać osiągnięta odporność gospodarcza. Skupianie się na tej rozbieżności jest jednak niewystarczające, ponieważ pojawiają się także różne perspektywy partyjno-polityczne i społeczno-obywatelskie. Dla dokończenia budowy UGW należy jednak zrozumieć – ponad różnymi interesami i perspektywami, że solidarność i gotowość do kompromisu stanowią konieczną podstawę dobrej wspólnej przyszłości w Europie.

2.3. Aktualne uwarunkowania gospodarcze stanowią wyzwanie. Po długiej fazie kryzysu gospodarka UGW w 2014 r. znów przyspieszyła, ale w drugiej połowie 2018 r. ponownie zwolniła. Przyczyniło się do tego kilka czynników, takich jak globalne spowolnienie w handlu i rozwoju gospodarczym, nierozwiązane konflikty handlowe, a także niepewność wewnętrzna, na przykład w kwestii planowanego brexitu. W strefie euro ponownie bardziej odczuwalne stało się tłumienie dynamiki gospodarczej przez zależność od popytu zewnętrznego oraz czynniki specyficzne dla poszczególnych krajów i sektorów. Osłabienie wzrostu gospodarczego w UE ma się jeszcze utrzymać⁽²⁾. W przyszłości trzeba będzie zmierzyć się z wyzwaniami takimi jak kryzys klimatyczny, zmiany technologiczne, protekcjonizm i ataki cybernetyczne, a także waluty cyfrowe i kryptowaluty. Europejski System Analiz Strategicznych i Politycznych (ESPAS) przedstawia w niedawno opublikowanym raporcie wnioski, że najpilniejszym obecnie problemem politycznym, wywierającym istotne skutki gospodarcze i finansowe, jest globalny wzrost temperatury, z którym będzie się wiązał m.in. znaczny spadek wydajności⁽³⁾.

2.4. Choć UE ogółem wypada dość zamożnie w ujęciu globalnym ze względu na stosunkowo wysoki produkt krajowy brutto – zagregowany i per capita – oraz z uwagi na rosnący w ostatnich latach wskaźnik zatrudnienia, to jednak nierówności społeczne między regionami i państwami członkowskimi oraz w ramach społeczeństw podważają spójność⁽⁴⁾. Ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest zagrożonych 22 % obywateli UE. W wielu krajach południowoeuropejskich realne wynagrodzenia są w 2019 r. przeciętnie niższe niż w 2009 r., co przyczynia się do dalszego faktycznego powiększania się rozziemia między poziomami dobrobytu społeczno-gospodarczego⁽⁵⁾. Również luka płacowa pomiędzy mężczyznami a kobietami jest w wielu miejscach nadal duża, a znaczna część ludności zdolnej do pracy cierpi wskutek ubóstwa pracujących lub bezrobocia. Odnośnie do dystrybucji aktywów prywatnych netto gospodarstw domowych EBC dochodzi do wniosku, że w strefie euro istnieje istotna nierównowaga. 10 % najbogatszych posiada 51,2 % aktywów netto.⁽⁶⁾ Stanowi to niebezpieczną pożywkę dla napięć społecznych i podziałów.

2.5. Poprawa odporności na kryzysy jest konieczna, lecz niewystarczająca. Dokończenie budowy UGW wymaga pozytywnej wizji, jak zapisano w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Mowa w nim między innymi o wspieraniu konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz o ochronie środowiska. Z dzisiejszej perspektywy EKES zaleca postawienie sobie następujących celów: trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, zmniejszanie nierówności społecznych i gospodarczych, pozytywna konwergencja, zapewnienie wzrostu produktywności i utrzymanie konkurencyjności w myśl celów strategii „Europa 2020” (obejmujących także cele wychodzące poza PKB⁽⁷⁾), dobre warunki dla przedsiębiorstw i innowacji, dobrej jakości miejsca pracy i odpowiednie wynagrodzenia, zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, stabilne i ukierunkowane na zrównoważoną finanse publiczne, stabilny sektor finansowy i osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju do 2030 r. oraz celów porozumienia klimatycznego z Paryża. EKES odsyła także do swojej opinii z inicjatywy własnej „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej”.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽³⁾ ESPAS, Global Trends to 2030, Challenges and Choices for Europe, kwiecień 2019 r., <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/node/1362>

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_en.pdf

⁽⁵⁾ ETUC, Benchmarking Working Europe 2019 [Analiza porównawcza rynków pracy w Europie na rok 2019].

⁽⁶⁾ Europejski Bank Centralny, The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave [Badanie finansów i konsumpcji gospodarstw domowych: wyniki drugiej fali], Nr 18 / grudzień 2016 r.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35).

3. Filar monetarny i finansowy podstawą rozwoju gospodarczego

3.1. EKES podkreśla duże znaczenie stabilizującej roli EBC w obliczu kryzysu. Samo ogłoszenie zakupu obligacji rządowych w razie konieczności (program OMT) przez prezesa banku centralnego doprowadziło do uspokojenia rynków. Program luzowania ilościowego od 2015 r. wprowadzony z myślą o osiągnięciu celu inflacyjnego doprowadził do dalszego obniżenia stóp procentowych, dzięki czemu został ułatwiony dostęp do środków pieniężnych. To, że banki deponują obecnie środki pieniężne w EBC, nawet jeśli obowiązują ujemne stopy procentowe, wskazuje na konieczność rozwijania filaru gospodarczego UGW. EKES zachęca też, aby umocować prawnie rolę EBC jako kredytodawcy ostatniej szansy. Ważne jest, by nadal chronić niezależność EBC.

3.2. Zgodnie z badaniem EBC ⁽⁸⁾ sektor finansowy UGW wypełnia funkcję finansowania MŚP w sposób zadowalający. Obecnie MŚP jako główne problemy podają niską dostępność wykwalifikowanych pracowników i doświadczonej kadry kierowniczej, a także trudności w znajdowaniu klientów, natomiast brak dostępu do finansowania jest postrzegany jako niewielki problem. Przedsiębiorstwa w niektórych państwach członkowskich są silniej dotknięte tym zjawiskiem, lecz również tam daje się zauważyć odprężenie. Badanie dotyczy próby 11020 przedsiębiorstw strefy euro, z czego 91 % zatrudnia mniej niż 250 pracowników. EKES podkreśla wagę stabilnej podstawy finansowania również w przypadku dużych przedsiębiorstw.

3.3. EKES apeluje do instytucji UE o to, aby konsekwentnie kończyły budowę unii bankowej i unii rynków kapitałowych, a dzięki temu stworzyły podstawę dla pełnego przezwyciężenia kryzysu finansowego oraz dla odpornej UGW, w której przywrócone zostanie pełne zaufanie. Należy przy tym tworzyć równowagę między podziałem a ograniczaniem ryzyka, tak aby w możliwym zakresie unikać obciążenia budżetów publicznych w razie kryzysu – zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym. W przypadku regulacji rynku finansowego na pierwszym planie musi być wydajność – przed złożonością. Należy również uwzględnić społeczne skutki regulacji, a ochrona konsumentów musi być uznawana za priorytet.

3.3.1. Finansowanie za pośrednictwem kredytów bankowych jest w UE, jeśli porównać ją z USA, znacznie bardziej rozpowszechnione niż finansowanie kapitałowe. EKES opowiada się za dywersyfikacją źródeł finansowania, a tym samym za większym podziałem ryzyka, co oznacza w UE większą wagę finansowania kapitałem własnym.

3.4. EKES przyjmuje do wiadomości postępy w ramach unii bankowej i podkreśla pozytywną rolę Komisji. Jednak wbrew zapewnieniom nie została jeszcze podjęta żadna wspólna decyzja państw członkowskich co do stosowania EMS jako zabezpieczenia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Również dalsze kroki w kierunku wdrażania pilnie potrzebnego jednolitego europejskiego systemu gwarantowania depozytów były wielokrotnie odrzucane przez państwa członkowskie.

3.4.1. EKES uważa, że konkretny harmonogram dotyczący europejskiego systemu gwarantowania depozytów powinien już być dawno gotowy ⁽⁹⁾. W kontekście stosowania EMS jako mechanizmu ochronnego dla jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji EKES zaleca dodatkowo zwiększenie funduszy jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, redukcję kredytów zagrożonych w sposób zrównoważony społecznie oraz solidny minimalny wymóg funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL) ⁽¹⁰⁾. Ponadto w ramach unii bankowej należy konsekwentnie realizować działania przeciwdziałające praniu pieniędzy ⁽¹¹⁾. Należy ponownie podjąć debatę o reformie strukturalnej banków, w celu ograniczenia ryzyka do akceptowalnego poziomu. EKES zaleca poświęcenie większej uwagi również konieczności regulacji banków z równoległego systemu bankowego.

3.4.2. EKES ponawia swój wcześniejszy apel, aby doskonaleniu i konsolidacji filarów unii bankowej towarzyszyło wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia klimatycznego z Paryża. Jeśli chodzi o wymogi kapitałowe, należy uwzględnić korzystniejsze traktowanie inwestycji przyjaznych środowisku i różnych niezbyt złożonych pożyczek długoterminowych sprzyjających włączeniu społecznemu, szczególnie jeżeli są związane z efektywnością energetyczną, energią ze źródeł odnawialnych itp.

3.5. Dokończenie budowy unii rynków kapitałowych przyczynia się do absorpcji wstrząsów i podejmowania działalności inwestycyjnej przez przedsiębiorstwa, a tym samym do większej konkurencyjności ⁽¹²⁾. Inaczej niż w przypadku unii bankowej, która spoczywa na jasno określonych filarach, unia rynków kapitałowych obejmuje dużą liczbę różnych inicjatyw, takich jak MiFID, dyrektywa w sprawie usług płatniczych czy ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny (OIPE). Ostateczna ogólna ocena jest trudna, jednak EKES zaleca następujące zasady formalne: po pierwsze potrzebne jest skupienie się na głównych projektach. Priorytetem powinno być polepszenie nadzoru. Komisja powinna również ponownie zachęcić do debaty na temat utworzenia unijnej agencji ratingowej. Jeśli chodzi o bezpieczny składnik aktywów, EKES z zainteresowaniem oczekuje wniosku Komisji. Ponadto należy dążyć do harmonizacji zasad upadłości oraz opodatkowania przedsiębiorstw. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje działania na rzecz wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych, przy czym należy zachęcać do podejmowania odpowiednich środków w celu zwalczania nieuczciwej konkurencji podatkowej.

⁽⁸⁾ Europejski Bank Centralny, Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area [ankieta dotycząca dostępu do finansowania przedsiębiorstw w strefie euro], kwiecień–wrzesień 2018 r., listopad 2018 r.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 46).

⁽¹⁰⁾ Podstawowe ustalenia w sprawie reformy Europejskiego Mechanizmu Stabilności, 4 grudnia 2018 r.

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie Eurogrupy dla przywódców UE w sprawie pogłębiania unii gospodarczej i walutowej (4 grudnia 2018 r.).

⁽¹²⁾ Capital Markets Union. Commission contribution to the European Council CMU, 21–22 marca 2019 r.

3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę zmierzającą do wzmocnienia międzynarodowej roli euro, które jest obecnie drugą najważniejszą walutą po dolarze amerykańskim. Komisja UE zaleca w tym celu dokończenie budowy UGW oraz unii bankowej i unii rynków kapitałowych, a także realizację dodatkowych inicjatyw w sektorze finansowym i mocniejsze wykorzystanie euro w obszarach energii, surowców i transportu, a także zaleca, by UE mówiła jednym głosem w kwestiach strategicznych i gospodarczych. EKES uważa jednak, że zakres tych działań jest zbyt ograniczony. Spójność społeczna, pozytywna konwergencja gospodarcza i siła gospodarcza, a także wspieranie konkurencyjności i innowacji pozostają równie koniecznymi podstawami dobrego rozwoju, a tym samym mocniejszej międzynarodowej roli euro. EKES odsyła tu do swojej opinii „W kierunku wzmocnienia międzynarodowej roli euro”.

4. Filar gospodarczy podstawą dobrobytu i postępu społecznego

4.1. Polityka monetarna EBC oddziałuje w równym stopniu na wszystkie państwa strefy euro, natomiast nierównowaga w handlu zagranicznym może się zwiększać, kraje mogą znajdować się w różnych fazach koniunktury i być w różnym stopniu odporne na wstrząsy. Jednocześnie instrumenty krajowej polityki pieniężnej i kursowej nie są dostępne dla państw strefy euro. Dlatego niezbędne jest wzmocnienie filaru gospodarczego w celu wspierania inwestycji w zrównoważony wzrost, popytu konsumpcyjnego, wydajności i konkurencyjności. W tym celu konieczna jest równowaga między środkami oddziaływania na podaż i popyt. W 2019 r. i później Komisja oczekuje pozytywnego wzrostu gospodarczego ze względu na prywatny popyt konsumpcyjny i inwestycje⁽¹³⁾. EKES zaleca, aby wzmocnić te impulsy.

4.2. Europejski semestr odgrywa ważną rolę w zakresie zbliżenia makroekonomicznego. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby w większej mierze uwzględnić w europejskim filarze praw socjalnych przewidzianą tablicę wskaźników społecznych. Bezpieczeństwo socjalne sprzyja zwiększeniu zaufania w bezpieczną pod względem finansowym przyszłość i oddziałuje pozytywnie na łączny popyt. EKES zachęca, aby wykorzystać europejski semestr również do zaproponowania stosowania kolejnych kryteriów odporności związanych ze zwalczaniem nierówności społecznych i działaniami na rzecz klimatu.

4.3. Dostateczna siła nabywczą opiera się na dobrze wynagradzanych miejscach pracy. Natomiast czynnikiem hamującym jest tu trend polegający na tym, że realne wynagrodzenia przeciętnie rosną wolniej niż wydajność⁽¹⁴⁾. Dlatego EKES zaleca wzmocnienie systemów płacowych i autonomii partnerów społecznych. W celu zapewnienia uczciwej konkurencji należy zadbać o egzekwowanie obowiązujących minimalnych norm w odniesieniu do wszystkich pracowników. Ponadto należy zbadać możliwość wskazania dostępnych narzędzi i ram na szczeblu UE przeznaczonych do wsparcia i ukierunkowania państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz opracowania systemów dochodu minimalnego. Ważnym krokiem w kierunku zwalczania nieuczciwej konkurencji jest szybkie wdrożenie planowanej Europejskiej Agencji Pracy.

4.4. Inwestycje w budownictwo socjalne, oświatę, badania, cyfryzację, ochronę klimatu, zrównoważoną mobilność i energię odnawialną są nie tylko impulsami dla gospodarki i ważnym instrumentem polityki stymulacyjnej, lecz także zapewniają zdolności produkcyjne na potrzeby przyszłego dobrobytu i konkurencyjności⁽¹⁵⁾. Choć Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) jest krokiem we właściwym kierunku, bardzo potrzebne są dalsze działania. Przykładowo inwestycje publiczne netto wyrażone jako procent PKB w strefie euro utrzymują się w okolicach punktu zerowego. Ważnym krokiem jest poprawa zarządzania w zakresie polityki fiskalnej.

4.5. Istnieje tu pole manewru bez zmiany prawa pierwotnego. TFUE definiuje wprawdzie stabilność cen jako pierwszorzędną cel polityki gospodarczej UE. Cel ten należy jednak osiągać w oparciu o zrównoważony wzrost gospodarczy, konkurencyjną społeczną gospodarkę rynkową, dążącą do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, a także w oparciu o wysoki poziom ochrony środowiska i poprawę jakości środowiska. Tak sformułowane podejście do polityki gospodarczej dopuszcza uwzględnienie zarówno komponentów oddziałujących na podaż, jak i oddziałujących na popyt, tak aby pakt stabilności był również paktem wzrostu. Aby zagwarantować wyłączenie odpowiedzialności między państwami członkowskimi, ramy te zostały jednak ponownie ograniczone za sprawą pakietu fiskalnego oraz tak zwanego dwu- i sześciopaku. W tym kontekście EKES zaleca wdrożenie złotej reguły inwestycji publicznych metodami, które nie zagrażają średnioterminowej stabilności finansowej i fiskalnej⁽¹⁶⁾. Pomogłoby to zapewnić stabilizację inwestycji w przyszłość na koniecznym poziomie – zgodnie z zasadami dotyczącymi deficytu budżetowego.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽¹⁴⁾ Komisja Europejska, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.

⁽¹⁵⁾ IMF direct, 2014; OECD Economic Outlook, czerwiec 2016 r.

⁽¹⁶⁾ Truger, Achim (2018): Fiskalpolitik in der EWU. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht vergessen! [Fiscal Policy in the EMU. Don't forget reform of the Stability and Growth Pact!] WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

4.6. Do dokończenia budowy UGW konieczny jest wspólny mechanizm zdolności fiskalnej dla strefy euro. EKES opowiada się za wspólnym budżetem dla strefy euro, który może być finansowany ze wspólnego instrumentu dłużnego. Ponadto powinna zostać na nowo podjęta debata na temat europejskiego⁽¹⁷⁾ ministra gospodarki i finansów, który powinien odpowiadać również przed Parlamentem Europejskim. EKES podkreśla, że wypłaty muszą być powiązane ze wzmocnieniem struktury gospodarczej i społecznej. Potrzebna jest tu definicja pojęcia „reform strukturalnych”. Należy wyjaśnić związek między środkami w obrębie wieloletnich ram finansowych 2021–2027⁽¹⁸⁾ (WRF) i działaniami w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

4.6.1. Komisja proponuje w kontekście WRF 2021–2027 Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji, który powinien być wykorzystywany w przypadku wstrząsów ograniczonych do konkretnego kraju. Przewidziane środki w wysokości 30 mld EUR są jednak absolutnie niewystarczające, aby wywierać skutki stabilizujące. Ponadto EKES ubolewa, że na szczycie strefy euro w grudniu 2018 r. nie podjęto tematu komponentów stabilizujących w tej formie. Ogłoszono natomiast, że zostaną uzgodnione cechy instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności⁽¹⁹⁾. Komisja apelowała o to przed szczytem państw strefy euro w czerwcu 2019 r. i podkreśliła swą gotowość do opracowania nowego wniosku regulacyjnego⁽²⁰⁾. EKES postrzega to jako możliwą próbę stworzenia budżetu strefy euro i przeanalizuje ten planowany instrument pod kątem jego skutków gospodarczych i społecznych.

4.6.2. Jako inną formę mechanizmu zdolności fiskalnej UGW zastosowano jako odniesienie ubezpieczenie (i reasekurację) od utraty pracy, którego finansowanie mogłoby być trwale zabezpieczone według jeszcze nieznanymi kryteriów. W przypadku wstrząsu gospodarczego umożliwiałoby to absorpcję negatywnych skutków kryzysu. Ponadto potrzebne jest wzmocnienie krajowych automatycznych mechanizmów stabilizacji, przykład krajowych systemów ubezpieczenia od bezrobocia. EKES jest zdania, że należy dalej podejmować pomysł stworzenia odpowiednich zasad dotyczących krajowych ubezpieczeń od utraty pracy. Mogłoby to prowadzić do faktycznej poprawy warunków życia i pracy, a ponadto wzmocniłoby krajowe automatyczne mechanizmy stabilizacji.

4.6.3. Planuje się również wprowadzenie zmian w Porozumieniu ustanawiającym EMS, do czego Komisja wzywa również szefów państw lub rządów. Oprócz wprowadzenia wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy przy okazji dokonać między innymi również dostosowań w zakresie przyznawania ostrożnościowych linii kredytowych, a także zapewnić odpowiedni poziom warunkowości. Przewidziane są też nowe tryby współpracy między EMS a Komisją⁽²¹⁾. EKES ostrzega przed zaostrzeniem zobowiązań ex ante odnośnie do przyznawania ostrożnościowych linii kredytowych, gdyż podważyłoby to stabilizującą orientację tego instrumentu.

4.7. Dążąc do ukończenia budowy UGW, nie wolno lekceważyć polityki podatkowej. W całej UE straty z tytułu uszczuplenia dochodów podatkowych mogą wynosić 825 mld EUR rocznie⁽²²⁾. Na przykład szacuje się, że przed wprowadzeniem kompleksowych środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania wartość erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS) w UE przez korporacje wielonarodowe wynosiła 50–70 mld EUR lub 0,3 % unijnego PKB⁽²³⁾. Jednak uchylanie się od opodatkowania nadal stanowi poważny problem, którym należy się zająć. Tymczasem obciążenie podatkowe pracy i obciążenia socjalne w Europie są najwyższe na świecie. Dzięki zwalczaniu agresywnego planowania podatkowego i uchylania się od opodatkowania i eliminacji przez rządy i organy podatkowe⁽²⁴⁾ specjalnych rozwiązań, które można uznać za elementy rajów podatkowych, można by uniknąć uszczuplenia dochodów podatkowych i stworzyć szerszą podstawę do inwestycji publicznych w rozwój infrastruktury socjalnej i przeciwdziałanie zmianie klimatu, a także do zrównoważonej stabilizacji gospodarki realnej i sektora finansowego.

4.7.1. EKES odnotowuje z dużym zainteresowaniem komunikat Komisji dotyczący stosowania klauzuli pomostowej zgodnie z art. 48 ust. 7 TUE, między innymi w polityce podatkowej. Umożliwiłaby ona reformę w kierunku głosowania większością kwalifikowaną. Ponadto należy konsekwentnie kontynuować inicjatywy zmierzające do przeciwdziałania oszustwom podatkowym i eliminowania nieuczciwej konkurencji w zakresie podatku od osób prawnych. EKES wskazuje tu na swoją opinię w sprawie zagrożeń i przeszkód na jednolitym rynku⁽²⁵⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję, aby w ramach WRF określone podatki wpływały bezpośrednio do budżetu UE, zwiększając zasoby własne.

5. Filar społeczny podstawą postępu społecznego i socjalnego

5.1. Zrównoważony kształt filaru monetarno-finansowego i gospodarczego wzmocnia też fundament społeczny UGW. W dotychczasowych dyskusjach wymieniono już szereg elementów, które pozwoliłyby wzmocnić filar społeczny. Na przykład dzięki uwzględnieniu tablicy wskaźników społecznych w europejskim semestrze można by było wzmocnić takie kryteria jak pozytywna konwergencja dochodów minimalnych czy wynagrodzeń minimalnych i obniżenie bezrobocia (ludzi młodych).

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 823 final.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 321 final.

⁽¹⁹⁾ Oświadczenie ze szczytu strefy euro, 14 grudnia 2018 r.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²¹⁾ Podstawowe ustalenia w sprawie reformy Europejskiego Mechanizmu Stabilności, 4 grudnia 2018 r.

⁽²²⁾ Sprawozdanie dla Grupy Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim złożone przez Richarda Murphy'ego, <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/EUTaxGapJan19.pdf>

⁽²³⁾ Opinia EKES-u ECO/491 – Opodatkowanie – głosowanie większością kwalifikowaną, jeszcze nieopublikowana.

⁽²⁴⁾ Decyzja Komisji SA.38375 (Lxb/Fiat Finance), SA.38374 (NL/Starbucks), SA 38373 (IRL/Apple), SA 38944 (Lxb/Amazon).

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 8 (pkt 3.6 Polityka podatkowa).

5.2. EKES jest zdania, że poprawa i wdrażanie minimalnych norm socjalnych w państwach członkowskich na podstawie wspólnych ram europejskich, aż do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony, może stanowić ważny wkład w pozytywną konwergencję społeczną. EKES zaznacza, że taka pozytywna konwergencja społeczna na rzecz poprawy warunków życia i pracy powinna opierać się na zrównoważonym wzroście, wysokiej jakości miejscach pracy i konkurencyjnym otoczeniu biznesowym, a także mogłaby zostać zwiększona dzięki znalezieniu odpowiedniej równowagi między solidną podstawą gospodarczą a silnym wymiarem społecznym.

5.3. Trzeba znaleźć równowagę między kwestiami społecznymi i finansowymi. I tak na przykład debata na temat europejskiego ministra gospodarki i finansów musi zostać uzupełniona o debatę na temat dysponującego znacznymi zasobami komisarza ds. pracy i spraw społecznych, który byłby między innymi odpowiedzialny za monitorowanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

6. Filar polityczny podstawą demokracji, solidarności i jedności

6.1. Rosnące nierówności gospodarcze, utrata dobrobytu i negatywne perspektywy na przyszłość mogą w przyszłości mieć znaczny wpływ na to, jak UE będzie oceniana przez społeczeństwo obywatelskie. Wzmocnienie pozostałych trzech filarów zgodnie z propozycjami przedstawionymi powyżej jest zatem zdaniem EKES-u ważnym i koniecznym warunkiem stabilizacji filaru politycznego. Ma to kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania obywateli do UE.

6.2. Niestety Parlament Europejski i partnerzy społeczni nie są wystarczająco zaangażowani w ramach europejskiego semestru, w procedury nadmiernego deficytu czy działania EMS. Także to okazuje się katalizatorem sił odśrodkowych, gdyż ocena np. tego, czy kraj narusza kryteria nadmiernego deficytu lub jakie należy wdrożyć reformy strukturalne, ma konsekwencje w dziedzinie polityki redystrybucji i polityki społecznej. EKES pilnie domaga się pełnego zaangażowania Parlamentu Europejskiego, ale także parlamentów narodowych, partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie głównych decyzji z zakresu polityki gospodarczej i społecznej. Tylko w ten sposób zapewni się, że obok interesów państwowych zostaną uwzględnione różne perspektywy partii politycznych i społeczeństwa obywatelskiego.

6.3. Obecnie tylko 19 z 28 państw UE jest członkami strefy euro. W celu dokończenia budowy unii walutowej konieczne jest jednak przyjęcie również tych państw, które dotychczas nie są częścią strefy euro. Powinno to stać się jak najszybciej, przy czym państwa te powinny same podjąć zdecydowane kroki w tym kierunku. Większość obywateli państw członkowskich UE spoza strefy euro jest zdania, że wspólna waluta przynosi pozytywne skutki gospodarcze ⁽²⁶⁾.

6.4. EKES przypomina o ważnej roli wspólnego postępowania i zjednoczonego występowania państw członkowskich UE w kontekście geopolitycznym. Solidarność, zdolność do kompromisu i podążanie w jednym kierunku są podstawą dobrobytu i pokoju w obrębie UE, a także jej międzynarodowego znaczenia i konkurencyjności. Jest to szczególnie istotne w kontekście kształtowania polityki społecznej i gospodarczej. Dlatego EKES apeluje do Rady i Komisji o przedłożenie ambitnego planu działania na rzecz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Zwiększy to pewność i zaufanie, a także położy fundament pod pozytywną przyszłość gospodarczą i społeczną UE.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁶⁾ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12271/23>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski semestr i polityka spójności – w kierunku nowej europejskiej strategii po 2020 r.”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/07)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Współsprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2019
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	154/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zbliżający się nowy okres polityczny i finansowy w UE zapewnia możliwość zwiększenia ambicji założeń, poprawy rezultatów oraz jak najlepszego wykorzystania nowych szans. Istnieje zapotrzebowanie na odnowioną, ambitniejszą i bardziej dynamiczną strategię na 2030 r. na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej, opiekuńczej i sprawiedliwej Europy.

1.1.1. Jednym z najważniejszych wniosków wyciągniętych w ramach niedawnego zarządzania polityką gospodarczą UE w następstwie kryzysu oraz jednym z największych osiągnięć było wprowadzenie i praktyczne wdrożenie europejskiego semestru. Ta nowa forma koordynacji polityki gospodarczej obejmuje dogłębne monitorowanie i analizę, praktyczne skoordynowane zarządzanie oraz szereg ograniczeń i sankcji⁽¹⁾, ściśle związanych z wynikami gospodarczymi państw członkowskich. Rezultaty semestru powinny być widoczne w formie bardziej rygorystycznej dyscypliny, większej odpowiedzialności oraz wyraźniejszego skupienia się na kluczowych kwestiach strategicznych. Mógłby on zatem stanowić niezawodną platformę dla nowych interwencji w obszarze polityki spójności.

1.2. Procedura semestru uzupełnia system instrumentów polityki spójności, które funkcjonowały od dziesięcioleci. Istnieje ogromny potencjał wykorzystania powiązań między europejskim semestrem a polityką spójności UE (i być może większością programów WRF) do poprawy koordynacji polityki gospodarczej UE i lepszego zarządzania nią. Stanowi to sygnał lepszego zarządzania i podejścia opartego na wynikach. Kwestia ta ma zarówno racjonalny i technokratyczny charakter, jak i polityczny (wzięcie pod uwagę wyborów europejskich, kompetencje na szczeblu krajowym i unijnym, zarządzanie podejściem oddolnym i odgórnym oraz znalezienie równowagi między nimi). Dzięki swojemu koordynacyjnemu charakterowi łączy wdrażanie strategicznych celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, priorytety polityczne oraz interakcje między zadaniami krótko- i długoterminowymi.

⁽¹⁾ Rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy na lata 2021–2027, COM(2018) 375 final.

1.3. Ze względu na swoje ciągle rozwijane zastosowanie praktyczne i koncepcję samoregulacji semestr jest faktycznie jedyną strukturą roboczą posiadającą wielofunkcyjny mechanizm, który za pomocą zaleceń dla poszczególnych krajów może mierzyć interakcje między bardzo różnymi procedurami oraz stosowanie około trzydziestu dwóch europejskich strategii politycznych. EKES wyraża zaufanie do procedury semestru oraz proponuje, by możliwe było bardziej zrównoważone stosowanie zachęt, jak również zróżnicowanych, dobrze uzasadnionych i starannie przemyślanych sankcji⁽²⁾, tak by koordynować wdrażanie celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Proponuje również, by w miarę możliwości mierzyć krótkoterminowe postępy w osiągnięciu celów długoterminowych.

1.4. EKES dostrzega z ubolewaniem, że pomimo dobrze zdefiniowanej wieloetapowej procedury (roczne analizy wzrostu gospodarczego, zalecenia dla poszczególnych krajów, krajowe programy reform, umowy partnerstwa), poziom wykonania umów jest bardzo różny, w zależności od stanu rozwoju makroekonomicznego poszczególnych państw. Poziom wdrażania wieloletnich strategii politycznych jest zasadniczo niski (od 40 do 50 %). Można zauważyć, że cele polityki społecznej należą do zobowiązań spełnianych w najmniejszym zakresie; obejmują one: płace i ustalanie wynagrodzenia, zdrowie i opiekę długoterminową, kształcenie, szkolenie, uczenie się przez całe życie i miejsca pracy wysokiej jakości (w szczególności w przypadku osób młodych).

1.5. EKES zauważa, że wzmocniona procedura semestru, zachowująca swoje oryginalne cele, powinna stanowić najważniejszy element koordynacji polityki gospodarczej, umożliwiając ukończenie programów stabilności i konwergencji oraz stając się ewentualnie centralnym elementem koordynującym dobrze ukierunkowanej procedury inwestycyjnej, przyspieszającym wdrażanie reform, mierzącym równowagę między wynikami gospodarczymi i polityką spójności oraz osiągającym cele społeczne. Kluczowe kwestie obejmują wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych, trwałe zatrudnienie, wprowadzenie minimalnych standardów społecznych w państwach członkowskich na podstawie wspólnych ram europejskich ustanowionych w kontekście europejskiego semestru oraz ambitniejsze cele klimatyczne i lepszą ochronę różnorodności biologicznej.

1.6. Zdaniem EKES-u, jeśli Europa ma osiągnąć zrównoważony wzrost gospodarczy, który jest trwały pod względem społecznym i środowiskowym, będzie musiała dokładniej zbadać zasoby lokalne i wykorzystywać je w wydajny sposób. Nowa strategia „Europa 2030” musi zbudować realny most łączący cele lokalne, regionalne i krajowe oraz cele lepiej połączonej Europy.

1.7. EKES wyraża przekonanie, że wzmocniona koordynacja między funduszami europejskimi (Fundusz Spójności, Program InvestEU itd.) mogłaby pomóc w aktywniejszym zachęcaniu do uczestnictwa i przyciąganiu inwestycji prywatnych. Aby zwiększyć produktywność i inwestycje prywatne, należy poprawić otoczenie inwestycyjne, biorąc automatycznie pod uwagę regulacje podatkowe obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich. W scenariuszu optymistycznym udoskonalone otoczenie inwestycyjne mogłoby wzmocnić poziom relacji między europejskim systemem rządów a różnymi formami własności.

1.8. EKES proponuje, by odnowiony europejski system rządów oparty na strategii „UE 2030” bardziej skupiał się na rezultatach i ustanawiał mniej priorytetów, ułatwiając dostęp do procedur administracyjnych oraz opierając się w większym stopniu na zrozumieniu społeczeństwa obywatelskiego i współpracy z nim. Wszystkim tym działaniom musi towarzyszyć rozwój systemów monitorowania i oceny. Jednym z ważnych sposobów wzmocnienia europejskiego systemu rządów jest usprawnienie wielopoziomowej administracji publicznej oraz większe otwarcie na uczestnictwo.

1.9. EKES musi określić na nowo swoje miejsce w procesie przygotowywania i wdrażania europejskiej polityki i strategii i zająć nową i silniejszą pozycję w europejskim systemie rządów w celu zapewnienia specjalnej roli mediatora między rzeczywistością postrzeganą przez społeczeństwo obywatelskie a przyszłymi zamierzeniami. EKES dąży do osiągnięcia lepszego porozumienia dzięki wzmocnieniu regularnego i zorganizowanego dialogu z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim.

1.10. EKES musi zwiększyć swoją wiedzę na temat nowych systemów informacyjnych, w tym na temat sieci cyfrowych i społecznych powiązanych ze społeczeństwem obywatelskim. Musi je także częściej wykorzystywać. EKES może osiągnąć ten cel, jeśli będzie zaangażowany w procedurę semestru i zdobędzie doświadczenie w przetwarzaniu otrzymywanych informacji.

1.11. EKES wskazuje, że jedną z głównych obecnych przeszkód dla uwolnienia potencjału europejskiego rozwoju jest niski poziom opartej na faktach, ciągłej komunikacji między partnerami gospodarczymi i społecznymi a europejskim systemem rządów. Także i w tym kontekście należy zrozumieć system relacji EKES-u.

1.12. EKES uważa, że w ramach semestru można będzie się skupić na ograniczaniu ryzyka kryzysów w przyszłości oraz na tworzeniu zrównoważonego, istotnego i zdolnego do reagowania otoczenia gospodarczego i społecznego dzięki ciągłej ocenie złożonych celów, wykorzystaniu kompleksowych umów partnerstwa, budowaniu silnego poparcia obywatelskiego oraz pomiarowi globalnego środowiska Unii Europejskiej.

⁽²⁾ Umowy między Komisją Europejską a poszczególnymi krajami UE. Określono w nich plany organów krajowych dotyczące sposobu wykorzystania środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

2. Uwagi ogólne i szczegółowe

2.1. Europa osiągnęła punkt zwrotny

2.1.1. Europa osiągnęła nowy punkt zwrotny. Dziesięć lat po głębokim kryzysie gospodarczym oraz pomimo silnego ożywienia gospodarczego w Europie żyjemy w stanie niepokoju politycznego i społecznego, z pojawiającą się na horyzoncie nową globalną niepewnością. Jednym z najważniejszych wniosków wyciągniętych w ramach niedawnego zarządzania polityką gospodarczą UE w następstwie kryzysu oraz jednym z największych osiągnięć było wprowadzenie i praktyczne wdrożenie europejskiego semestru. Ta nowa forma koordynacji polityki gospodarczej obejmuje dogłębne monitorowanie i analizę, praktyczne skoordynowane zarządzanie oraz szereg ograniczeń i sankcji, ściśle związanych z wynikami gospodarczymi państw członkowskich. Rezultaty semestru powinny być widoczne w formie bardziej rygorystycznej dyscypliny, większej odpowiedzialności oraz wyraźniejszego skupienia się na kluczowych kwestiach strategicznych. Mógłby on zatem stanowić niezawodną platformę dla nowych interwencji w obszarze polityki spójności.

2.1.2. W obecnym okresie, w którym wkrótce zacznie się nowy pięcioletni cykl polityczny europejskiego systemu rządów i nowy siedmioletni okres finansowy na rzecz skoordynowanego europejskiego rozwoju i w którym nastąpi rychle zakończenie strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, UE będzie musiała ponownie przeanalizować systemy zarządzania. Te ostatnie muszą opierać się na nowej, kompleksowej strategii wdrażania na nadchodzące dziesięciolecie, wyznaczającej kierunek dla zrównoważonej przyszłości.

2.1.3. Istnieje szerokie poparcie dla idei, zgodnie z którą jednym z najważniejszych warunków udanego wprowadzenia nowego „wielopoziomowego i wielopodmiotowego zarządzania” jest nieograniczony udział partnerów gospodarczych i społecznych w procesie decyzyjnym i wdrożeniowym⁽³⁾.

2.1.4. EKES wyciąga wnioski z wartości dodanej płynącej z zasady silnego partnerstwa w polityce spójności i ponownie podkreśla znaczenie wielopoziomowego sprawowania rządów, co oznacza zwiększenie strukturalnego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron w procesie programowania, wdrażania, oceny i monitorowania wykorzystania funduszy. To samo powinno odnosić się do programowania makroekonomicznego we wszystkich państwach członkowskich.

2.1.5. Z myślą o zapewnieniu tego EKES podkreśla potrzebę wprowadzenia wspólnych ram europejskich – na wzór umowy partnerstwa w ramach funduszy strukturalnych UE – gwarantujących silny i znaczący udział partnerów społecznych i całego społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach opracowywania i wdrażania europejskiego semestru. Zwiększy to rozliczalność organów krajowych oraz umożliwi skuteczniejsze i bardziej adekwatne wdrażanie stosownych polityk i zaleceń.

2.1.6. Europejski renesans musi opierać się na takiej samej potędze ciągłości, jaka leży u podstaw wartości europejskich takich jak wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość, praworządność i prawa człowieka. Należy także wzmocnić trwającą obecnie odnowę w celu spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju.

2.2. Semestr i jego złożony charakter

2.2.1. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Komisja podejmowała duże i najwyraźniej udane starania na rzecz ustanowienia wielopoziomowego systemu operacyjnego na potrzeby zarządzania gospodarczego: jest nim europejski semestr. Obejmuje on różne polityki i strategie dotyczące całego sektora i kwestie horyzontalne we wszystkich obszarach gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Ten nowy proces pozwolił Komisji Europejskiej pójść o krok dalej niż poprzedni system otwartej metody koordynacji.

2.2.2. W ostatnich kilku latach semestr został wzmocniony i rozbudowany, zaś ważne elementy społeczne i środowiskowe strategii „Europa 2020” zostały powiązane bezpośrednio z zaleceniami dotyczącymi polityki spójności⁽⁴⁾. Można dostrzec silne powiązanie między zarządzaniem gospodarczym, wdrażaniem polityki spójności i nową koncepcją dotyczącą europejskiego rozwoju: planem inwestycyjnym dla Europy⁽⁵⁾.

2.2.3. W kilku opiniach EKES bronił reform strukturalnych, które przyczyniają się do zwiększenia wydajności, wzrostu, jakości i bezpieczeństwa zatrudnienia oraz ochrony socjalnej, a jednocześnie sprzyjają inwestycjom oraz wzmocniają negocjacje zbiorowe w oparciu o autonomię partnerów społecznych i dialog społeczny⁽⁶⁾. EKES „uważa również, że związek między programem wspierania reform i europejskim semestrem może być jeszcze silniejszy i bardziej bezpośredni niż przewiduje wniosek dotyczący rozporządzenia”⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy 2021–2027, Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 83; oraz opinia EKES-u w sprawie przyszłości polityki spójności, Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 50.

⁽⁴⁾ Europejski semestr 2019 r. – komunikat na temat sprawozdań krajowych, COM(2019) 150 final.

⁽⁵⁾ Plan inwestycyjny dla Europy i Program InvestEU (2021–2027).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r., Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie Programu wspierania reform, Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 121.

2.3. *Zrównoważona przyszłość Europy*

2.3.1. Na początku bieżącego roku Komisja opublikowała dokument otwierający debatę na temat zrównoważonej przyszłości Europy, otwierając drogę ku wszechstronnej strategii wdrażania na okres do 2030 r. W dokumencie wyznaczone zostały kierunki dalszego opracowywania wizji zrównoważonego rozwoju UE oraz ukierunkowania polityki sektorowej po 2020 r., z jednoczesnym przygotowaniem do długoterminowego wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Komitet domaga się ambitniejszych celów klimatycznych włączanych do europejskiego semestru, gdyż semestr stosunkowo słabo odnosi się do zagrożeń związanych ze zmianą klimatu i do postępów UE w osiąganiu celów paryskich⁽⁸⁾. Ponadto w świecie odczuwającym skutki zmiany klimatu EKES wielokrotnie przedstawiał zalecenia dotyczące lepszej ochrony różnorodności biologicznej oraz istotnych zasobów niezbędnych do naszego istnienia⁽⁹⁾.

2.3.2. W dokumencie otwierającym debatę przedstawiono trzy scenariusze w celu ożywienia dyskusji nad działaniami następnymi wobec celów zrównoważonego rozwoju w UE:

- nadrzędną strategię UE w zakresie celów zrównoważonego rozwoju nadającą kierunek działaniom UE i jej państw członkowskich,
- kontynuację włączania przez Komisję strategii do wszystkich istotnych polityk UE, lecz bez egzekwowania działań od państw członkowskich, oraz
- położenie większego nacisku na działania zewnętrzne przy jednoczesnej konsolidacji obecnych ambicji w zakresie zrównoważonego rozwoju na poziomie UE.

2.3.3. Inteligentne włączenie dwóch pierwszych scenariuszy w europejski semestr powinno odgrywać decydującą rolę we wdrażaniu budżetów UE oraz ich ram finansowania (takich jak fundusze strukturalne i inwestycyjne UE), przy maksymalnym wykorzystaniu elastyczności nowych WRF oraz zapewnieniu silnego związku między polityką spójności a polityką w innych obszarach.

2.3.4. Należy zwrócić uwagę na możliwość odgrywania przez europejski semestr, uzupełniony nowym modelem opartym na uczestnictwie, skuteczniejszej i wydajniejszej roli w rozwoju Unii.

2.3.5. Może przyczynić się do tego plan inwestycyjny UE, o ile będzie odpowiednio finansowany, oraz unijna polityka spójności skoordynowana z zaleceniami dla poszczególnych krajów. Oznacza to zapewnienie odpowiedniej elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu. Jak stwierdził EKES w swojej wcześniejszej opinii, oznacza to również dalsze odpowiednie finansowanie polityki spójności z budżetu UE⁽¹⁰⁾.

2.4. *Polityka spójności a procedura semestru*

2.4.1. Zestaw wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie WRF na lata 2021–2027 (rozporządzenie ramowe oraz wnioski dotyczące rozporządzeń sektorowych) przewiduje pewne nowe elementy, które mogłyby pomóc w poprawie koordynacji i wyników polityki gospodarczej UE oraz wydajności interwencji w obszarze polityki spójności⁽¹¹⁾. Jednym z najważniejszych elementów jest zdefiniowanie wyraźnego związku między polityką spójności a procedurą europejskiego semestru i kilkoma powiązаныmi etapami⁽¹²⁾.

2.4.2. Wnioski dotyczące rozporządzeń pozostają jednak dosyć otwarte na wykorzystywanie wystarczającej przestrzeni dla interwencji i kreatywności w celu zajęcia się tą kwestią w praktyczny sposób. Niniejsza opinia może być okazją do przedstawienia pewnych pomysłów dotyczących podejmowania takich działań. Przede wszystkim polityka spójności i europejski semestr można by uznawać za obszary współzależne od siebie; są one ściśle ze sobą powiązane i charakteryzują się ogromnym potencjałem w zakresie poprawy obecnej sytuacji.

2.4.3. Inwestycje i interwencje w obszarze polityki spójności mogłyby przede wszystkim skupiać się na obszarach, na które zwraca się uwagę w ramach procesu europejskiego semestru, zwłaszcza tam, gdzie za sprawą platform statystycznych takich jak tablica wskaźników społecznych zidentyfikowano luki inwestycyjne. Konieczne jest dostosowanie ram czasowych dotyczących wdrażania celów polityki (zazwyczaj siedmioletni okres dla polityki spójności oraz zwykle krótszy, jedno- lub półtoraroczny okres w przypadku zaleceń dla poszczególnych krajów).

2.4.4. W odniesieniu do danego państwa członkowskiego można by zidentyfikować te obszary za pomocą tabeli głównych wskaźników makroekonomicznych, fiskalnych i strukturalnych, publikowanych w listopadzie każdego roku, gdy rozpoczyna się nowy cykl europejskiego semestru, w szczególności z wykorzystaniem procedury krajowych programów reform, następnie przekształcanych w sprawozdania na temat zaleceń dla poszczególnych krajów.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u „Słuchać głosu obywateli Europy, by budować zrównoważoną przyszłość (Plan działania EKES-u na szczyt w Sybinie i późniejszy okres)”, Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 37.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Przyszłość UE: korzyści dla obywateli i poszanowanie europejskich wartości”, Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 57.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości polityki spójności, Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 50.

⁽¹¹⁾ WRF na lata 2021–2027, COM(2018) 321 final, oraz załącznik do WRF na lata 2021–2027.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r., Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

2.4.5. Wniosek dotyczący nowych WRF na lata 2021–2027 powinien także opierać się na wzmocnionej elastyczności i koncentracji tematycznej. Instrumenty polityki spójności mogłyby być zatem elastycznie dostosowywane do rzeczywistych potrzeb występujących w danym państwie członkowskim.

2.4.6. Przeciwnie kierunki w ramach wzajemnej relacji mogą jednak oznaczać, że wyniki europejskiego semestru mogą stanowić instrument stymulujący dobre wyniki lub zapewniający wyraźnie zróżnicowane i proporcjonalne podejście do sankcji⁽¹³⁾ w przypadku niezadowolających wyników⁽¹⁴⁾. Państwa osiągające dobre wyniki w ramach europejskiego semestru, które zachowują dyscyplinę makroekonomiczną i reagują w sposób odpowiedzialny na zalecenia dla poszczególnych krajów, mogłyby otrzymywać zachęty w formie pewnej premii w drodze dodatkowego przydziału środków finansowych w ramach polityki spójności (EFRR, EFS+ lub Fundusz Spójności); podstawa finansowa państw osiągających słabe wyniki i ignorujących sprawozdania na temat zaleceń dla poszczególnych krajów mogłaby być proporcjonalnie zmniejszana⁽¹⁵⁾.

2.4.7. Wniosek dotyczący nowych WRF na lata 2021–2027 skupia się także w dużym stopniu na synergii między kilkoma rozdziałami WRF i programami. Europejski semestr identyfikuje najważniejsze potrzeby w zakresie reform, widziane z perspektywy każdego państwa członkowskiego. W jednym z wniosków proponuje się nawet utworzenie nowego Programu wspierania reform; niezwykle potrzebne byłoby przyjęcie wspólnego systemu zarządzania dla instrumentów polityki spójności oraz programów wspierania reform⁽¹⁶⁾ w praktyce, najlepiej na poziomie poszczególnych programów operacyjnych polityki spójności. W takim przypadku można byłoby zapewnić optymalne warunki dla tworzenia synergii⁽¹⁷⁾.

2.4.7.1. To samo ma zastosowanie do Programu InvestEU (także opartego częściowo na dobrowolnym przydziale finansowania w obszarze spójności przez państwa członkowskie na ten scentralizowany instrument finansowy).

2.4.8. W przypadku WRF na lata 2021–2027 mogłoby pojawić się strategiczne utrudnienie, gdyż nie będzie już strategii zastępującej strategię „Europa 2020”. Ważnym pytaniem jest, czy dokument otwierający debatę na temat zrównoważonej przyszłości Europy faktycznie pretenduje do odgrywania takiej roli. Niedawno odegrał istotną rolę w określeniu kolejnych priorytetów inwestycyjnych dla poszczególnych krajów w ramach polityki spójności (sprawozdania krajowe, opublikowane w lutym 2019 r.⁽¹⁸⁾) oraz w określeniu potrzeb inwestycyjnych (wiosenna prognoza z maja 2019 r.⁽¹⁹⁾).

2.4.8.1. Obecnie główne cele strategii UE obejmują w ramach europejskiego semestru i innych instrumentów polityki kluczowe punkty pomiaru postępu i stanowią punkt wyjścia dla nowej strategii na rok 2030.

2.4.9. W przypadku późnego przygotowania nowej strategii na 2030 r. zaleca się wprowadzenie w okresie przejściowym praktyki polegającej na przygotowaniu średnio - bądź długoterminowej strategii w ramach działań stanowiących podstawę europejskiego semestru (można by na przykład opublikować w 2020 r. zarys strategii 2021+, a następnie publikować co dwa lub trzy lata sprawozdanie na temat statusu wdrożenia przedstawiające faktyczne wyniki i rezultaty).

2.4.10. W związku z tym EKES rozważa nowe podejście strategiczne skutkujące polityką spójności, która wyraźnie skupia się na rzeczywistych (opartych na wynikach i zorientowanych na rezultaty) priorytetach, skoncentrowanych pod względem tematycznym, dobrze wyważonych i zintegrowanych, wiarygodnych (opartych na analizie), profesjonalnie wdrażanych oraz uwzględniających odpowiedzialność wszystkich zainteresowanych stron.

2.5. **Rola semestru we wdrażaniu spójności społecznej**

2.5.1. Wzmocnienie spójności społecznej i przywracanie zaufania europejskiego społeczeństwa stanowią dwa elementy idące ze sobą w parze.

2.5.2. Ważny wkład w oba te elementy stanowi Europejski filar praw socjalnych, m.in. przez wspieranie państw członkowskich i udzielanie im wskazówek, gdy realizują reformy na rzecz tworzenia zrównoważonych miejsc pracy o wysokiej jakości i dużej wartości dodanej.

2.5.3. W tym kontekście tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne powinna być wykorzystywana jako główne narzędzie nie tylko do pomiaru wyników regionu lub państwa członkowskiego w obszarach objętych Europejskim filarem praw socjalnych, ale również do zidentyfikowania ewentualnych luk inwestycyjnych i ukierunkowania finansowania w ramach EFS + w najbardziej efektywny sposób.

⁽¹³⁾ Zob. opinia EKES-u „Słuchać głosu obywateli Europy, by budować zrównoważoną przyszłość (Plan działania EKES-u na szczyt w Sybinie i późniejszy okres)”, Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 37, pkt 11.4.

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy na lata 2021–2027, COM(2018) 375 final.

⁽¹⁵⁾ „The legal nature of Country Specific Recommendations” (Charakter prawny zaleceń dla poszczególnych krajów), Parlament Europejski, czerwiec 2017 r.

⁽¹⁶⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, COM(2018) 391 final.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie Programu wspierania reform, Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 121.

⁽¹⁸⁾ „Europejski semestr 2019: komunikat na temat sprawozdań krajowych”, COM(2019) 150 final.

⁽¹⁹⁾ Europejska prognoza gospodarcza. Wiosna 2019 r.

2.5.4. Statystyczne dane odniesienia powinny być wykorzystywane do identyfikacji luk inwestycyjnych w każdym państwie członkowskim oraz do ukierunkowania zaleceń dotyczących inwestycji i polityki tam, gdzie będą one najbardziej użyteczne z punktu widzenia włączenia społecznego.

2.5.5. Szczególną uwagę należy zwrócić na godną pracę, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn⁽²⁰⁾, zwalczanie bezrobocia, a zwłaszcza na młodzież i osoby, które są najbardziej odsunięte od rynku pracy, na przykład na osoby z niepełnosprawnością i specjalnymi potrzebami. Należy także zwrócić specjalną uwagę na osoby posiadające ograniczoną wiedzę w obszarze technologii komputerowych i cyfrowych lub nieposiadające jej wcale.

2.5.6. Filar praw socjalnych powinien służyć za wskaźnik przy formułowaniu zaleceń dla państw członkowskich. Dwadzieścia zasad określonych w filarze należy wykorzystać jako mierniki oceny skuteczności danego kraju w uwzględnieniu w swojej polityce gospodarczej podjętego zobowiązania do realizacji filaru socjalnego.

2.5.7. Może pojawić się pytanie dotyczące tego, w jaki sposób należy wykorzystać Europejski filar praw socjalnych podczas wdrażania europejskiego semestru, by wzmocnić i zintensyfikować ten proces raczej niż go przeciążać.

2.5.8. Odpowiedź jest zawsze taka sama: potrzebujemy dobrze zdefiniowanej strategii obejmującej horyzontalne, przekrojowe powiązania między wspomnianymi powyżej strategiami politycznymi. Ta nowa kompleksowa strategia europejska na rzecz zrównoważonej przyszłości Europy mogłaby zagwarantować wdrażanie z wykorzystaniem silnego mechanizmu koordynacji w ramach semestru.

2.6. **Należy zapewnić porządek w różnorodności**

2.6.1. W załączniku do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów⁽²¹⁾ zawarto kompleksowy zbiór różnych europejskich strategii politycznych, który wraz z siedemnastoma celami zrównoważonego rozwoju pokazuje prawie niemożliwy sposób zapewnienia koordynacji między nimi. Oprócz tego istnieje dwadzieścia celów Europejskiego filaru praw socjalnych. Aby wyjaśnić i uprościć tę sytuację, polityka rozwoju regionalnego i spójności na okres po 2020 r. skupiła się wyraźnie na pięciu priorytetach inwestycyjnych:

- bardziej inteligentna Europa, dzięki innowacjom, cyfryzacji, transformacji gospodarczej oraz wsparciu dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- bardziej przyjazna dla środowiska bezemisyjna Europa, wdrażająca porozumienie paryskie i inwestująca w transformację sektora energetycznego, odnawialne źródła energii i przeciwdziałanie zmianie klimatu,
- lepiej połączona Europa, ze strategicznymi sieciami transportu i sieciami cyfrowymi,
- Europa o silniejszym wymiarze społecznym, realizująca cele Europejskiego filaru praw socjalnych i wspierająca wysokiej jakości zatrudnienie, edukację, umiejętności (zdaniem EKES-u szczególnie ważne jest szkolenie zawodowe i uczenie się przez całe życie), włączenie społeczne i równy dostęp do opieki zdrowotnej,
- Europa bliżej obywateli, wspierająca lokalnie kierowane strategie rozwoju i zrównoważony rozwój obszarów miejskich (EKES zwraca uwagę na wymiar peryferyjny i wiejski) w całej UE.

2.6.2. Aby pokazać złożoność prac nad nową kompleksową strategią dla Europy na 2030 r., w dokumencie otwierającym debatę określono następujące główne tematy w ramach wizji zrównoważonego rozwoju UE:

- zrównoważony rozwój poprawiający jakość życia obywateli (EKES podkreśla w tym względzie znaczenie warunków pracy): przewaga konkurencyjna Europy,
- UE a globalne wyzwania, którym należy sprostać,
- w kierunku zrównoważonej Europy do 2030 r.,
- UE jako światowy pionier zrównoważonego rozwoju,
- scenariusze na przyszłość⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Opinie EKES-u w sprawie równości płci na europejskich rynkach pracy, Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 26, oraz „Kwestie związane z równouprawnieniem płci”, pkt 1.4, Dz.U. C 240 z 16.7.2019, s. 3.

⁽²¹⁾ Wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, COM(2018) 375 final.

⁽²²⁾ Dokument otwierający debatę „W kierunku zrównoważonej Europy 2030”, COM(2019) 22 final.

2.7. **Potrzeba nowej koordynacji zarządzania**

2.7.1. Skorzystanie z nadchodzącej ogromnej szansy, jaką daje nowa wszechstronna strategia Komisji po 2020 r., zapewniająca nowy, świeży impuls i skoncentrowana na zrównoważonym rozwoju, będzie faktycznie stanowić instrument działania opierający się na procedurze semestru i nowej strukturze zarządzania w Komisji.

2.7.2. W świetle coraz częściej obserwowanego obecnie deficytu demokratycznego i niedostatecznego wdrażania w odniesieniu do strategii „Europa 2030”, coraz więcej zainteresowanych stron wyraża potrzebę zapewnienia większej demokracji uczestniczącej, lepszych stosunków pracy (większego udziału pracowników), demokracji we wszystkich sektorach gospodarki oraz skutecznego wdrażania celów strategii. Odnowiona strategia długoterminowa może odegrać kluczową rolę we wdrażaniu europejskiego zarządzania gospodarczego ukierunkowanego na zwiększoną konkurencyjność i rozwój, pod warunkiem jej odpowiedniego koordynowania w ramach semestru.

2.7.3. Można to osiągnąć jedynie przez podjęcie zdecydowanych, starannie zaprojektowanych środków w celu zagwarantowania aktywnego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w ten proces. W związku z tym można by, bez nakładania dodatkowych obciążeń administracyjnych lub finansowych, ustanowić w ramach struktury EKES-u centrum informacyjne wzorowane na punkcie kompleksowej obsługi⁽²³⁾, platformę wymiany informacji lub jakiegoś rodzaju wirtualne lub fizyczne centrum kompetencyjne, których rola skupiałaby się na rozwiązywaniu problemów w zakresie wdrażania związanych ze strategią „Europa 2030” (takich jak niewystarczające krajowe poczucie odpowiedzialności, niejasne ramy instytucjonalne i podporządkowanie filaru socjalnego). Aby zapewnić skuteczną koordynację i racjonalizację, powiązane zadania, procedury i zarządzanie współpracą międzyagencyjną należy koordynować na szczeblu paneuropejskim i krajowym.

2.7.4. Model punktu kompleksowej obsługi mógłby zostać odpowiednio zastosowany w dowolnym obszarze, w którym gwarantowany jest pojedynczy punkt dostępu jako podstawa zintegrowanej platformy wymiany informacji i konsultacji, ułatwiającej dalsze kształtowanie polityki i podejmowanie decyzji. Ze względu na doradczy charakter zadań powierzonych EKES-owi, jego ugruntowaną sieć krajowych komitetów ekonomiczno-społecznych oraz stosunki międzyinstytucjonalne model punktu kompleksowej obsługi może stanowić wyjątkowe narzędzie do prowadzenia konsultacji i ułatwiania wdrażania strategii „Europa 2030”. W ramach tego narzędzia można by zaangażować najszerszy zakres zainteresowanych stron wywodzących się ze społeczeństwa obywatelskiego w gromadzenie i wymianę informacji na temat osiągnięcia priorytetów strategii „Europa 2030” na szczeblu regionalnym, krajowym oraz paneuropejskim.

2.7.5. Centrum informacyjne EKES-u oparte na punkcie kompleksowej obsługi mogłoby służyć rozwiązywaniu problemów w zakresie wdrażania i deficytu demokratycznego związanych ze sposobem funkcjonowania UE. Ustanowienie grupy ds. europejskiego semestru w ramach struktury Sekcji ECO było pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia nowego typu centrum informacyjnego w celu zagwarantowania większej widoczności EKES-u w krajobrazie instytucjonalnym.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²³⁾ Opinia EKES-u w sprawie postępów w zakresie wdrażania strategii „Europa 2020” i sposobu realizacji jej celów do 2020 r., Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 19.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowa rola publicznych służb zatrudnienia w kontekście wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/08)

Sprawozdawczyni: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2019
Podstawa prawna	art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	156/7/10

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia wkład europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia w modernizację i wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia oraz apeluje o synergię między zaktualizowaną strategią tej sieci wykraczającą poza 2020 r. a zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych.

1.2. EKES zidentyfikował pewne obszary, w których konieczne jest zwiększenie wysiłków w oparciu o partnerstwo ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwami oraz prywatnymi służbami zatrudnienia w celu podjęcia wspólnych wysiłków na rzecz lepszej integracji osób poszukujących zatrudnienia na rynku pracy.

1.3. Innowacyjna rola publicznych służb zatrudnienia we wdrażaniu krajowych polityk zatrudnienia i rynku pracy oraz w gwarantowaniu skuteczniejszych usług dla przedsiębiorstw wymaga odpowiedniego wsparcia na szczeblu krajowym, poprzez zapewnienie wystarczających zdolności, wykwalifikowanego personelu, wyposażenia informatycznego i technicznego odpowiedniego do poziomu cyfryzacji społeczeństwa oraz wsparcia finansowego.

1.4. EKES wzywa do bardziej systematycznej i strukturalnej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a innymi dostawcami usług w dziedzinie polityki społecznej i zatrudnienia, aby rozwiązać problem licznych przeszkód, jakie napotykają osoby poszukujące pracy próbując wejść na rynek pracy (kwestie zdrowotne, mieszkalnictwo, transport). Unowocześnienie publicznych służb zatrudnienia jest złożonym procesem, a brak koordynacji, programowania, planowania i podziału obowiązków na szczeblu krajowym i/lub regionalnym prowadzi do fragmentacji. Aktywne i regularne uczestnictwo partnerów społecznych w działaniach publicznych służb zatrudnienia ma kluczowe znaczenie dla ustalania lokalnych możliwości zatrudnienia i pomocy w sprostaniu niedopasowaniu potrzeb na rynku pracy.

1.5. EKES apeluje o większą synergię między usługami publicznych służb zatrudnienia a systemami świadczeń i infrastrukturą społeczną, by wzmocnić pomoc dla bezrobotnych poszukujących pracy i uniknąć sytuacji, w której osoby poszukujące zatrudnienia tracą korzyści, wchodząc na rynek pracy.

1.6. EKES apeluje o większe wsparcie finansowe dla państw członkowskich i wyraża nadzieję, że Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), wprowadzony niedawno w nowych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027, stanie się rzeczywistym unijnym instrumentem inwestowania w ludzi i wdrażania europejskiego filaru praw socjalnych.

1.7. Komitet uważa, że należy podjąć większe wysiłki na rzecz monitorowania, oceny i porównywania usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, z myślą o ocenie skuteczności tych usług w zakresie udzielania osobom poszukującym zatrudnienia pomocy w wejściu na rynek pracy. Wspólne normy i wytyczne na szczeblu europejskim mogłyby przyczynić się do zwiększenia skuteczności publicznych służb zatrudnienia. Istniejące źródła danych, takie jak badanie aktywności ekonomicznej ludności, powinny być wykorzystywane w większym stopniu, a takie agencje jak Eurofound mogą pomagać w takim monitorowaniu.

1.8. EKES wzywa do dokonania przeglądu istniejących ustaleń w zakresie pomiaru wyników programów roboczych publicznych służb zatrudnienia, aby zapewnić, że usługi świadczone są z korzyścią dla wszystkich kategorii osób, zwłaszcza tych, które borykają się z wieloma problemami.

2. Wstęp

2.1. Europejski filar praw socjalnych został ustanowiony w wyniku międzyinstytucjonalnej proklamacji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 17 listopada 2017 r. w Göteborgu podczas szczytu społecznego UE. Europejski filar praw socjalnych powinien prowadzić do zwrócenia większej uwagi na kwestie zatrudnienia i aspekty społeczne oraz pomóc w dostosowaniu europejskiego modelu społecznego do wyzwań XXI wieku i stymulować proces konwergencji między państwami członkowskimi.

2.2. 20 kluczowych zasad Europejskiego filaru praw socjalnych podzielono na trzy główne kategorie – **równe szanse i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy oraz ochrona socjalna i integracja społeczna**. Kluczową kwestią w Europie jest faktyczne ich przyjęcie i wdrożenie, z uwzględnieniem gwałtownych zmian w środowisku społecznym, prawnym i gospodarczym.

2.3. Zgodnie z roczną analizą wzrostu gospodarczego na 2019 r. gospodarka europejska wchodzi obecnie w szósty rok nieprzerwanego wzrostu. Temu stałemu wzrostowi towarzyszyło ożywienie inwestycji, większy popyt konsumpcyjny, poprawa finansów publicznych i ciągle tworzenie miejsc pracy, choć w poszczególnych państwach odbywało się to w różnym tempie. Zmiany te przyczyniły się do znacznej poprawy sytuacji na rynkach pracy oraz warunków socjalnych. W drugim kwartale 2018 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat wzrósł do 73,2 %. Stopa bezrobocia spadła do 6,8 %, maleje również stopa bezrobocia długotrwałego i bezrobocia wśród młodzieży. Niemniej zdaniem Komitetu istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi, które nie mają tego samego poziomu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na poprawę jakości tworzonych miejsc pracy, szczególnie w celu przeciwdziałania nierównościom społecznym.

2.4. Dzięki lepszym warunkom na rynku pracy liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wynosząca w 2017 r. 113 mln osób, po raz pierwszy spadła w niektórych krajach poniżej poziomów notowanych przed kryzysem. Jednak ubóstwo wśród pracujących nadal jest wysokie i rośnie w kilku państwach członkowskich. Ryzyko ubóstwa pozostaje wyzwaniem, szczególnie dla dzieci, osób niepełnosprawnych, osób ze środowisk migracyjnych i bezrobotnych.

2.5. We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu odnotowano, że aktywne polityki rynku pracy i publiczne służby zatrudnienia mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia sprawnie funkcjonujących i sprzyjających włączeniu społecznemu rynków pracy. Aktywne polityki rynku pracy sprzyjają lepszemu dostosowaniu umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy i zwiększają szanse osób poszukujących pracy na jej znalezienie.

3. Publiczne służby zatrudnienia i przyszłość pracy

3.1. Rynki pracy i społeczeństwa gwałtownie się rozwijają, a z globalizacji, rewolucji cyfrowej, zmieniających się modeli pracy oraz tendencji demograficznych i społecznych wynikają nowe możliwości i nowe wyzwania. Wyzwania, takie jak utrzymujące się nierówności, bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży lub solidarność międzypokoleniowa, są często podobne w państwach członkowskich, chociaż występują w różnym stopniu. Zachodząca rewolucja technologiczna charakteryzuje się w szczególności szybszym tempem zmian.

3.2. Siła robocza nigdy nie była tak zróżnicowana i wykształcona. W XXI wieku grupa osób czynnych zawodowo jest bardzo różnorodna, a stosunek ludzi do pracy zmienia się. Gdy pracownicy oczekują od pracy większej swobody i wolności wyboru, poszukując zatrudnienia w sposób, który prowadzi do indywidualizacji warunków pracy, dialog społeczny i układ zbiorowy powinny jasno określać warunki pracy. Ludzie powinni mieć możliwość uwolnienia swojego potencjału poprzez pełne wykorzystanie swoich kwalifikacji, umiejętności i kompetencji oraz znalezienia produktywnego i wysokiej jakości zatrudnienia z odpowiednią ochroną socjalną.

3.3. Ważną rolę odgrywa **europejska sieć publicznych służb zatrudnienia**, utworzona 17 czerwca 2014 r. i mająca działać do 31 grudnia 2020 r. W 2018 r. rozpoczęto jej ocenę, aby ocenić przydatność, skuteczność, efektywność, spójność i wartość dodaną dla UE decyzji w sprawie sieci publicznych służb zatrudnienia. W swojej opinii w sprawie publicznych służb zatrudnienia ⁽¹⁾ EKES poparł propozycję Komisji dotyczącą ustanowienia europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia.

(1) Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 116.

3.4. Strategia europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia na rok 2020 i dalsze lata odzwierciedla ostatnie wydarzenia na rynkach pracy, w tym pojawienie się wschodzących gospodarek platform, nowe formy pracy, niedobory i mobilność siły roboczej, bardziej niejednorodną bazę klientów publicznych służb zatrudnienia oraz potrzebę wykorzystania nowych technologii cyfrowych i pozyskiwania bogatszych źródeł danych.

3.5. Na szczeblu krajowym i we współpracy z europejską siecią publicznych służb zatrudnienia podjęto już wiele pozytywnych działań. Krajowe publiczne służby zatrudnienia w niektórych krajach wykonały znakomitą pracę we **wdrażaniu unijnej gwarancji dla młodzieży**, pomagając młodym ludziom, w szczególności młodzieży NEET (niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się), w szybszym wejściu na rynek pracy lub w powrocie do edukacji. Krajowe publiczne służby zatrudnienia wdrożyły również z inicjatywy UE środki ukierunkowane na **lepszą integrację osób długotrwale bezrobotnych** poprzez lepszą rejestrację i zintegrowane umowy o pracę. Ponadto od 2015 r. w ich programie znajduje się integracja na rynku pracy uchodźców i osób ubiegających się o azyl.

3.6. Doświadczenia EKES-u pokazują jednak, że skuteczność publicznych służb zatrudnienia i ich zdolność do działania w zmieniających się okolicznościach, sprostania nowym wyzwaniom w świecie pracy oraz skutecznego włączenia ludzi w te przejściowe rynki pracy różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W wielu przypadkach i w niektórych państwach członkowskich ich potencjał techniczny, finansowy i w zakresie zasobów ludzkich jest niedoceniany.

3.7. Należałoby skuteczniej propagować specjalną kategorię zawodową konsultantów ds. zatrudnienia, a także pracować nad odpowiednią integracją baz danych umożliwiających skuteczne kojarzenie przedsiębiorstw i pracowników. W niektórych krajach publiczne służby zatrudnienia są uzupełniane lub zastępowane przez prywatne agencje zatrudnienia lub konsultantów ds. zatrudnienia. Zasadnicze znaczenie ma współpraca z przedsiębiorstwami, a także aktywny udział partnerów społecznych również na szczeblu lokalnym, co umożliwia wskazanie ofert pracy na poziomie krajowym i terytorialnym. Wskaźnik powodzenia usług publicznych służb zatrudnienia powinien być również mierzony z perspektywy pracodawców.

4. Publiczne służby zatrudnienia w świetle Europejskiego filaru praw socjalnych

4.1. Od proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych krajowe publiczne służby zatrudnienia i unijna sieć publicznych służb zatrudnienia powinny w sposób bardziej innowacyjny wspierać cel Europejskiego filaru praw socjalnych i wcielać w życie jego kluczowe zasady.

4.2. W 2017 r. europejska sieć publicznych służb zatrudnienia wniosła formalny wkład w konsultacje KE dotyczące Europejskiego filaru praw socjalnych. W 2018 r. opracowała dokument na temat przyszłości pracy. Dzięki temu działaniu sieć mogła rozważyć możliwości dostosowania strategii publicznych służb zatrudnienia wykraczającej poza 2020 r., aby zapewnić, że nadal odpowiada ona zamierzonym celom w okresie, gdy publiczne służby zatrudnienia starają się sprostać nowym wyzwaniom szybko zmieniającego się rynku pracy i stać się autentycznymi agencjami poradnictwa zawodowego. Publiczne służby zatrudnienia pracują nad unowocześnieniem swojej organizacji w celu osiągnięcia ratingu „trzech A” (z jęz. ang. ability, agility, accountability – zdolność, sprawność, rozliczalność) w odniesieniu do usług dla klientów, co przyczyni się do stworzenia bardziej zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rynku pracy.

5. Nowa rola publicznych służb zatrudnienia z perspektywy EKES-u

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje priorytety określone w **programie prac europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia na 2019 r. i wzywa do lepszej interakcji między zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych a narzędziami analizy porównawczej i wzajemnego uczenia się, jakimi dysponuje sieć**. Może się to przyczynić zarówno do większej integracji usług publicznych służb zatrudnienia, jak i do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych.

5.2. W listopadzie 2018 r. Centrum Monitorowania Rynku Pracy (CMRP) EKES-u zorganizowało **konferencję na temat publicznych służb zatrudnienia w kontekście wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych**. Podane przykłady potwierdziły potrzebę komplementarności między publicznymi a prywatnymi służbami zatrudnienia oraz ukazały konkretne korzyści płynące z dobrej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a partnerami społecznymi. Proaktywność publicznych służb zatrudnienia, utworzenie punktu kompleksowej obsługi dla firm oraz wspólne kursy szkoleniowe organizowane przez publiczne służby zatrudnienia i przedsiębiorstwa okazały się mieć kluczowe znaczenie dla zapewnienia trwałych miejsc pracy.

5.2.1. EKES zachęca do znajdowania lepszych rozwiązań w zakresie ofert pracy i popytu na pracę, tworzenia większej liczby zachęt zarówno dla pracodawców, jak i pracowników (np. umożliwienia pracownikom o niskich dochodach zachowanie niektórych świadczeń socjalnych związanych z bezrobociem), a także do sprawiedliwej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem zatrudnienia, co powinno doprowadzić do bardziej stabilnych umów o pracę. Europa wciąż jest daleka od wykorzystania pełnego potencjału dostępnej siły roboczej. Europa powinna wspierać zrównoważone przedsiębiorstwa, w szczególności umożliwiając im tworzenie wydajnych miejsc pracy lepszej jakości.

5.2.2. EKES stwierdza w swojej opinii⁽²⁾, że dostęp do systemów zabezpieczenia społecznego stanowi kluczowy czynnik bardziej sprawiedliwego społeczeństwa, a także ma podstawowe znaczenie dla wydajnej, zdrowej i aktywnej siły roboczej. UE powinna usprawnić sposób, w jaki obecna otwarta metoda koordynacji wspiera państwa członkowskie **w porównywaniu postępów w reformowaniu i poprawie skuteczności ich polityki zatrudnienia oraz krajowych systemów ochrony socjalnej i opieki społecznej**. Należy zapewnić większą synergię między usługami publicznych służb zatrudnienia a systemami świadczeń i infrastrukturą społeczną, by wzmocnić pomoc dla bezrobotnych poszukujących pracy i uniknąć sytuacji, w której osoby poszukujące zatrudnienia tracą korzyści, wchodząc na rynek pracy.

5.2.3. **Mobilność:** Zdaniem EKES-u swobodny przepływ pracowników w oparciu o zasadę niedyskryminacji i równego traktowania oraz usunięcie pozostałych barier dla mobilności jest nadal priorytetem UE. W **opiniu na temat EURES**⁽³⁾ EKES wzywa do stworzenia rzeczywistego instrumentu dopasowywania podaży i popytu na europejskim rynku pracy **w ścisłej współpracy z krajowymi publicznymi służbami zatrudnienia**. Ogólnounijna mobilność pracowników jest powiązana z podejmowanymi obecnie wysiłkami na rzecz modernizacji koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i uczynienia jej bardziej sprawiedliwą dla wszystkich państw członkowskich. W szczególności w przypadku zasiłków dla bezrobotnych dla pracowników transgranicznych należy stosować zasadę miejsca wykonywania pracy (*lex loci laboris*) w celu określenia właściwego państwa członkowskiego z wyjątkiem sytuacji, gdy państwa członkowskie zawarły inne porozumienie.

5.2.4. **Umiejętności dostosowane do rynku pracy:** społeczny wymiar kształcenia zgodnie z **pierwszą zasadą europejskiego filaru praw socjalnych**, która stanowi, że każda osoba ma prawo do edukacji, szkoleń i **uczenia się przez całe życie** sprzyjających włączeniu społecznemu i charakteryzujących się dobrą jakością. Ponadto rosnące niedobory na rynku pracy w całej Europie zagrażają przyszłemu wzrostowi. Należy zacieśnić współpracę między **publicznymi służbami zatrudnienia a partnerami społecznymi, przedsiębiorstwami, radami regionalnymi oraz radami ds. zatrudnienia i umiejętności, a także innymi odpowiednimi strukturami regionalnymi, aby zniwelować dysproporcje regionalne i zaoferować odpowiednie doradztwo zawodowe, możliwości podniesienia lub zmiany kwalifikacji i transformacji zawodowej dla osób poszukujących pracy i osób zagrożonych utratą pracy**. Należy także **dzielić odpowiedzialność pomiędzy różne podmioty**. Powinno to obejmować **aktywizację osób pracujących na własny rachunek**.

5.2.5. **Współpraca z partnerami społecznymi:** Przy opracowywaniu polityki społecznej UE należy poświęcić więcej uwagi partnerom społecznym, z pełnym poszanowaniem ich autonomii. W swojej roli kluczowych podmiotów działających na rynku pracy mogą oni, we współpracy z krajowymi publicznymi służbami zatrudnienia, w znacznym stopniu przyczynić się do określenia możliwości zatrudnienia także na szczeblu lokalnym, do ułatwienia przepływu ludzi na rynek pracy lub do zmiany ich sytuacji na rynku pracy, tak aby wspierać ich w poszukiwaniu pracy, a firmy w procesach wyszukiwania zasobów ludzkich oraz pomagać młodym ludziom i dorosłym w wyborze najwłaściwszych ścieżek doskonalenia zawodowego (por. np. ADEM w Luksemburgu).

5.2.6. **Spółczesność obywatelskie:** EKES reprezentuje szereg organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wydają wiele opinii dotyczących niektórych zasad Europejskim filarem praw socjalnych. Wartość dodana organizacji społeczeństwa obywatelskiego polega na tym, że są one bliskie sytuacji w terenie i znają potrzeby różnych grup – migrantów, osób niepełnosprawnych, młodzieży, kobiet i ich praw – i mogą skutecznie przyczynić się do lepszego ukierunkowania pracy publicznych służb zatrudnienia. Do tej kategorii zaliczyć można np. rolę włoskich doradców ds. pracy.

5.2.7. **Współpraca z prywatnymi służbami zatrudnienia:** Doświadczenie pokazuje, że równe zaangażowanie i integracja służb publicznych i prywatnych może przynieść rzeczywiste korzyści w postaci prawdziwie sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rynku pracy. Trzeba jednak to współdziałanie wspierać. Zawsze bardzo trudno jest formułować przewidywania czy też prognozy dotyczące rynku pracy. Potrzeby rynków pracy zmieniają się bardzo szybko. Niezbędne są wiarygodne dane. Jednak rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu, o jakie apelujemy, wymagają włączenia wszystkich ludzi.

6. Utrzymujące się luki w ukierunkowanej pomocy publicznych służb zatrudnienia

6.1. EKES docenia fakt, że główne grupy docelowe są objęte programami roboczymi zarówno europejskich sieci publicznych służb zatrudnienia, jak i krajowych publicznych służb zatrudnienia. Niemniej jednak podkreśla, że wciąż istnieją luki, a publiczne służby zatrudnienia muszą w większym stopniu **uwzględnić zasadę różnorodności i niedyskryminacji** w swojej codziennej pracy. Należy kontynuować lub zwiększyć wysiłki, w szczególności jeśli chodzi o następujące grupy:

6.1.1. **Ludzie młodzi:** EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podwojono wsparcie finansowe na wdrożenie gwarancji dla młodzieży. Publiczne służby zatrudnienia powinny inwestować w długoterminowe podejście do świadczenia usług młodym osobom poszukującym pracy, w tym lepiej wykorzystywać technologie informacyjno-komunikacyjne i narzędzia internetowe w celu wzmocnienia usług dla grup młodych ludzi znajdujących się w najtrudniejszym położeniu. **Publiczne służby zatrudnienia powinny zwiększyć indywidualne wsparcie dla młodych ludzi, współpracować z ich rodzinami i uczciwie informować ich o sytuacji na rynku pracy**.

⁽²⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 135.

⁽³⁾ Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 27.

6.1.2. **Dorośli:** Starzejące się społeczeństwo w Europie, **wzrost długowieczności w społeczeństwie i potrzeba wspierania współpracy międzypokoleniowej**, przyspieszone zmiany na rynku pracy, nowo pojawiające się formy pracy i przenikanie technologii cyfrowych do wszystkich aspektów życia codziennego – wszystko to spowodowało rosnący popyt za nowe umiejętności i na wyższy poziom umiejętności, **wiedzy i kompetencji**, co stwarza pilną potrzebę podniesienia kwalifikacji lub przekwalifikowania wszystkich osób, które nie opanowały podstawowych umiejętności lub nie uzyskały kwalifikacji, tak aby zapewnić ich zdolność do zatrudnienia i **aktywne obywatelstwo**.

6.1.3. **Kobiety:** EKES z zadowoleniem przyjmuje dyrektywę w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym⁽⁴⁾, pomagając rodzicom i opiekunom, a zwłaszcza kobietom, lepiej organizować swoją pracę i codzienne obowiązki. Do tego należałoby dodać niezbędne inwestycje w infrastrukturę społeczną, np. w odniesieniu do opieki nad dziećmi i osobami starszymi. Obejmuje to również skuteczną pomoc ze strony krajowych publicznych służb zatrudnienia we włączaniu kobiet do rynku pracy z należyтым uwzględnieniem podejścia dbającego o równowagę między życiem zawodowym a prywatnym.

6.1.4. **Osoby niepełnosprawne** stanowią około jednej szóstej całkowitej liczby ludności UE w wieku produkcyjnym, lecz ich wskaźnik zatrudnienia jest stosunkowo niski. Takie było główne przesłanie zorganizowanego w 2017 r. wysłuchania EKES-u w tej sprawie. Zwłaszcza kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością⁽⁵⁾ w dalszym ciągu spotykają się z dyskryminacją intersekcyjną i z wielu przyczyn jednocześnie, zarówno ze względu na swoją płeć, jak i niepełnosprawność. Są one zbyt często wykluczane, m. in. z kształcenia i szkolenia sprzyjających włączeniu społecznemu, z zatrudnienia, dostępu do programów ograniczania ubóstwa, odpowiednich warunków mieszkaniowych i udziału w życiu politycznym i publicznym. Potrzebują specjalnej pomocy i indywidualnego podejścia ze strony publicznych służb zatrudnienia.

6.1.5. **Migracja: legalna migracja może odgrywać ważną rolę na dobrze działających rynkach pracy.** EKES podkreślił w swojej opinii⁽⁶⁾ znaczenie spójnej polityki migracyjnej i dobrze zaprojektowanych ram regulacyjnych, stwierdzając, że „bez migracji europejski model gospodarczy i społeczny jest zagrożony”. Nadal ważne będzie włączanie uchodźców z prawem pobytu w Europie do systemów szkolenia, zatrudnienia i ogólnie ich integrowanie ze społeczeństwem. **Publiczne służby zatrudnienia w wielu krajach podjęły już liczne inicjatywy, aby się do tego przyczynić.**

6.1.6. **Mniejszość romska:** EKES jest bardzo aktywny w kwestiach związanych z warunkami życia i pracy społeczności romskiej i koncentruje się na lepszej integracji Romów.⁽⁷⁾ Dostrzega synergię między wdrożeniem zasady *równego dostępu* w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych a dalszymi krokami na rzecz skuteczniejszej integracji Romów. Priorytetem dla publicznych służb zatrudnienia powinna być w szczególności pomoc dla romskich kobiet.

6.1.7. **Ludność bierna zawodowo** nie jest tradycyjną grupą docelową dla publicznych służb zatrudnienia, chociaż znaczna część ludności nieaktywnej zawodowo chce pracować. Europejska sieć publicznych służb zatrudnienia opublikowała badanie pt. „*The role of PES in Outreach to the inactive population*”, które zawiera przegląd działań pomocowych dla osób nieaktywnych zawodowo, ze szczególnym uwzględnieniem roli publicznych służb zatrudnienia. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do przeprojektowania polityki ponownej aktywizacji, adresowanej do tej części ludności.

7. Kompleksowe wsparcie dla krajowych publicznych służb zatrudnienia

7.1. Europejskie wytyczne dotyczące zatrudnienia z 2019 r. (wytyczna 7) zachęcają państwa członkowskie do zwiększenia skuteczności aktywnych polityk rynku pracy. Celem państw członkowskich powinno być usprawnienie publicznych służb zatrudnienia, tak by zapewniały one osobom poszukującym pracy terminowe i dostosowane wsparcie, wspierały popyt na rynku pracy oraz wdrażały zarządzanie oparte na wynikach.

7.2. Aby skutecznie przyczynić się do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, krajowe publiczne służby zatrudnienia będą potrzebowały silniejszego wsparcia i odpowiednich warunków:

7.2.1. **Wystarczające zasoby ludzkie.** Złożone usługi świadczone przez publiczne służby zatrudnienia (poszukiwanie i selekcja personelu, zwolnienia monitorowane, doradztwo i pomoc w zakresie wniosków o wsparcie dochodów, staże) wymagają wyszkolonego personelu posiadającego szczególne umiejętności, pracującego na stabilnych warunkach i współpracującego z konsultantami ds. zatrudnienia i prywatnymi agencjami pracy.

7.2.2. **Uwzględnienie postępu technologicznego.** Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa przynosi nowe narzędzia, które jeśli będzie się nimi odpowiednio zarządzać mogą pomóc publicznym służbom zatrudnienia odgrywać ich rolę, w tym szkolić własnych pracowników, a także pomóc w rzeczywistej integracji baz danych na potrzeby skutecznego dopasowywania przedsiębiorstw i pracowników; oba te zadania wiążą się z rozwojem umiejętności i zadań wynikających z nowej ery cyfrowej.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 44.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 20.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 88.

7.3. W dniu 2 maja 2018 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Wniosek ten odzwierciedla bieżącą sytuację społeczną i gospodarczą i stanowi konkretną odpowiedź na apel europejskiej opinii publicznej o bardziej socjalną Europę i więcej inwestycji w kapitał ludzki w UE. Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) jest kluczowym instrumentem UE służącym inwestowaniu w ludzi i wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych. Publiczne służby zatrudnienia będą finansowane z komponentu Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (ESF+) dotyczącego zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI).

7.4. Nowe obowiązki publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza w dziedzinie aktywnej polityki zatrudnienia, muszą znaleźć odzwierciedlenie w ich zdolnościach i wsparciu finansowym.

7.5. EKES wzywa do bardziej systematycznej i strukturalnej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a innymi dostawcami usług w dziedzinie polityki społecznej i zatrudnienia, aby rozwiązać problem licznych przeszkód, jakie napotykają osoby poszukujące pracy próbując wejść na rynek pracy (kwestie zdrowotne, mieszkalnictwo, transport). Unowocześnienie publicznych służb zatrudnienia jest złożonym procesem, a brak koordynacji, programowania, planowania i podziału obowiązków na szczeblu krajowym i/lub regionalnym prowadzi do fragmentacji.

7.6. EKES uważa, że należy podjąć większe wysiłki w celu monitorowania, oceny i porównywania usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, z myślą o ocenie skuteczności ich usług w zakresie udzielania pomocy osobom poszukującym pracy w wejściu na rynek pracy. Wspólne normy i wytyczne na szczeblu europejskim mogłyby poprawić skuteczność publicznych służb zatrudnienia i zwiększyć synergię między państwami. Istniejące źródła danych, takie jak badanie aktywności ekonomicznej ludności (LFS), powinny być wykorzystywane w większym stopniu, a takie agencje jak Eurofound mogą pomagać w monitorowaniu.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nauczanie o Europie – opracowanie zestawu narzędzi dla szkół”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/09)

Sprawozdawca: **Gerhard RIEMER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa (SOC)
Data przyjęcia przez sekcję	8.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	191/4/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES interpretuje **deklarację paryską** ⁽¹⁾ z 2015 r. i **zalecenie Rady** ⁽²⁾ z 2018 r. jako **wyraźne upoważnienie od państw członkowskich, poparte rezolucją PE z 2016 r.** ⁽³⁾, by w zdecydowany sposób włączyć kwestię nauczania i uczenia się o Unii Europejskiej do programu politycznego. Jest to nowy punkt wyjścia dla promowania europejskiego wymiaru nauczania i zapewnienia niezbędego wsparcia dla kadry edukacyjnej.

1.2. EKES uważa, że istnieje pewna **luka informacyjna w sektorze edukacji**, jeśli chodzi o ogólną wiedzę osób uczących się na temat **roli UE** i wpływu Unii na codzienne życie obywateli europejskich. Pomimo poprawy frekwencji – z 42,61 % (2014) na 50,95 % (2019) – wyniki ostatnich wyborów do PE pokazują, że nadal istnieje wyraźna potrzeba informowania i edukowania ludności na temat Unii Europejskiej od najmłodszych lat.

1.3. EKES apeluje o nadanie **nowej dynamiki działaniom w obszarze edukacji na temat UE**. Pragnie skorzystać z okazji, jaką daje odnowienie składu PE i KE, a zwłaszcza objęcie stanowiska przez nowego komisarza ds. edukacji, kultury, młodzieży i sportu. EKES jest przekonany, że konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na kształcenie młodych ludzi w kwestii UE, które należy uznać za niezbędne do stopniowego rozwoju prawdziwego obywatelstwa europejskiego, niezbędnego do zbudowania solidnej Unii Europejskiej.

1.4. EKES, **za sprawą dwóch nowych opinii** ⁽⁴⁾ **stara się w możliwie dużym stopniu skupić uwagę na edukacji na temat UE (SOC/612) i nauczaniu o Europie w szkołach**. Ważne jest, by na nowo przemyśleć, jak promować lepszy kontakt obywateli z UE i wiedzę na temat jej działań, celów i wartości. Aby osiągnąć ten cel należy podejmować dalsze wysiłki w zakresie informowania na temat UE, szczególnie w trakcie kształcenia formalnego w szkołach, kształcenia i szkolenia zawodowego, a także w szkolnictwie wyższym i w kontekście uczenia się przez całe życie.

⁽¹⁾ Deklaracja paryska z 17 marca 2015 r.

⁽²⁾ Zalecenie Rady (2018), ST/9010/2018/INIT.

⁽³⁾ Rezolucja PE (2016) (2015/2138(INI)).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 68.

1.5. **Na szczeblu UE i w państwach członkowskich podjęto wiele działań** mających na celu poprawę sytuacji. Na obu tych poziomach dostępne są już doskonałe materiały i wiele zestawów narzędzi, które mogłyby być źródłem inspiracji przy ukierunkowywaniu dalszych inicjatyw. Należy jednak poprawić ich widoczność, dostępność i ogólne informacje na temat tego, co już jest dostępne. Wyniki badania Komisji z 2013 r. ⁽⁵⁾ dowodzą, że w państwach członkowskich istnieje wyraźna wola polityczna, aby poprawić jakość takich informacji, a jednocześnie, że wciąż jeszcze pozostaje wiele do zrobienia.

1.6. EKES uważa, że konieczne jest **przeprowadzenie nowego badania w formie krytycznego studium** dotyczącego obecnej sytuacji w państwach członkowskich w zakresie edukacji o UE w szkołach oraz w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Pomocna byłaby analiza istniejących inicjatyw i programów nauczania, szczególnie na poziomie edukacji podstawowej i średniej, a także wysiłków podejmowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. Badanie mogłoby się opierać na analizie „Learning Europe at School” z 2013 r.

1.7. Ponadto niezwykle pomocna i konieczna byłaby **inwentaryzacja materiałów i zasobów dydaktycznych**, które powstały w wyniku odpowiednich projektów finansowanych przez UE. Do nauczania i uczenia się w szkole można by wykorzystać platformę, która łączy wszystkie te różne narzędzia podzielone według języka, grupy wiekowej i tematu – na przykład jak w przypadku strony internetowej prezentującej wykaz konkretnych działań UE „Co Europa robi dla mnie”.

1.8. EKES uważa, że **należy szerzej ujmować koncepcję programu nauczania**, tak aby uwzględnić program dodatkowy, w którym uznane zostaną cenne działania edukacyjne wspierające uczenie się wykraczające poza sale lekcyjne i przedmioty nauczania, tak aby przedstawić UE w odpowiedniej perspektywie młodym ludziom i obywatelom.

1.9. EKES uważa, że **należy opracować mały zestaw narzędzi (podstawowy „pakiet”)** dla każdej szkoły (dla uczniów i nauczycieli), który pomoże lepiej edukować wszystkich obywateli na temat UE. Zawartość takiego zestawu narzędzi mogłaby przybierać różne formy i powinna być dostosowana do kontekstu krajowego i regionalnego, a także do osób o specjalnych potrzebach.

1.10. EKES wzywa do ustanowienia na poziomie europejskim **grupy wysokiego szczebla ds. nauczania o Europie** z udziałem ekspertów z państw członkowskich, aby zwiększyć wsparcie polityczne dla podnoszenia poziomu edukacji na temat UE. Grupa ta mogłaby dostarczać propozycji politycznych i zaleceń do dyskusji w gronie ministrów edukacji, które mogłyby prowadzić do przyjęcia konkluzji Rady.

1.11. **Nauczyciele odgrywają ważną rolę jako architekci przyszłości.** Muszą lepiej rozumieć UE i posiadać umiejętność nauczania o Europie uczniów w każdym wieku. Brak jest wiedzy o UE, a niektórzy nauczyciele nie mają doświadczenia lub nie czują się dość pewnie, by nauczać o niej w klasie. W związku z tym EKES apeluje, by ponownie skupiono się na szkoleniu nauczycieli na szczeblu UE i państw członkowskich, a także by wspierano nauczycieli w korzystaniu z istniejących materiałów oraz w pełnym wykorzystywaniu możliwości oferowanych przez nowe technologie cyfrowe.

1.12. **EKES opowiada się za tym**, aby każdy uczeń kończący naukę szkolną miał podstawową wiedzę na temat UE, swego rodzaju **znajomość „unijnego alfabetu”**. EKES zdaje sobie sprawę, że trudno jest przekazać wiedzę około 72 milionom uczniów szkół podstawowych oraz szkół średnich I i II stopnia w UE, ale uważa, że jest to również szansa, którą należy wykorzystać. Obejmuje to możliwość odwiedzenia przez uczniów instytucji europejskich. Również nauczyciele powinni mieć taką możliwość, aby zdobyć szczególne doświadczenie, podyskutować z przedstawicielami różnych organizacji i instytucji (takich jak EKES) i wrócić do domu z większą wiedzą na temat Europy, jej roli i organizacji.

2. Odpowiedni moment – nowa inicjatywa we właściwym czasie

2.1. EKES pragnie skorzystać z okazji, jaką jest odnowienie składu KE i PE, a zwłaszcza objęcie stanowiska przez nowego komisarza ds. edukacji, kultury, młodzieży i sportu, aby zwrócić szczególną uwagę na nauczanie o Europie w szkole.

2.2. We wcześniejszych opiniach EKES podkreślał znaczenie przekazywania wiedzy o historii, wartościach, demokracji i dokonaniach UE oraz o jej roli jako sposobu na doprowadzenie do tego, by pojęcie „UE” nabrało treści dla obywateli. Formalny system kształcenia ma wielki wpływ na postrzeganie świata przez młodych obywateli, a zatem ma kluczowe znaczenie w rozwijaniu ich zrozumienia UE.

2.3. Niniejsza opinia ma charakter uzupełniający względem opinii SOC/612 ⁽⁶⁾ i służy wsparciu, wzmocnieniu i nagłośnieniu apelu o podjęcie działań w zakresie edukacji na temat UE. EKES pragnie ogólnie położyć większy nacisk na Europę i edukację na temat UE, w tym szczególnie na nauczanie o Europie w szkołach.

⁽⁵⁾ „Learning Europe at School”, badanie KE, 2013 r.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 68.

2.4. Przyszłość Europy i UE będzie kształtowana i rozwijana przez młodych ludzi – przez obecnych uczniów szkół, pod wpływem ich otoczenia, rodzin i przyjaciół. Jest zatem ważne, aby mocno zaangażować młodych ludzi w sprawy europejskie i dopilnować, by szkoły przekazywały informacje, a także umożliwiały krytyczne i konstruktywne dyskusje o problemach UE.

2.5. Wśród obywateli na szczeblu państw członkowskich istnieje luka informacyjna na temat UE, sposobu jej funkcjonowania i jej działań. Obejmuje to również rolę instytucji UE i wpływ, jaki polityka Unii wywiera na życie obywateli Europy. Kształcenie ludzi na temat Europy może przybierać formę określonego przedmiotu lub modułu lub może być zintegrowane z różnymi przedmiotami, stosownie do okoliczności, z poszanowaniem swobody krajowych władz edukacyjnych i szkół na różnych poziomach kształcenia.

2.6. Rola szkół i nauczycieli, a także zakres i sposób, w jaki nauczyciele przekazują swoim uczniom wiedzę o UE, ma zatem coraz większe znaczenie, szczególnie w świetle rosnącego eurosceptycyzmu w niektórych państwach członkowskich.

2.7. Istnieje tendencja w społeczeństwie, aby oczekiwać coraz więcej od kształcenia formalnego w szkole. Takie kształcenie, przynajmniej na szczeblu podstawowym i średnim, powinno mieć na celu wyposażenie uczniów w umiejętności i kompetencje, których potrzebują, by myśleć krytycznie, uczyć się interpretować i analizować informacje i wyrobić sobie własną opinię, a nie powinno być tylko procesem nauczania o faktach. Obejmuje to wyrobienie sobie rzetelnej opinii na temat UE. Szkoły nie są w stanie zrobić wszystkiego, więc pomyślność europejskiego projektu będzie zależała również od lepszej koordynacji różnych struktur kształcenia formalnego, pozaformalnego i nieformalnego. Należy też zaznaczyć, że im wcześniej młodzi ludzie zetkną się z aspektami związanymi z Europą i nabiorą „apetytu na Europę”, tym większe będzie ich poczucie „europejskości”.

2.8. Jednocześnie w związku z tym pojawiają się pewne oczekiwania wobec nauczycieli, a ich odpowiedzialność wzrasta. Jest zatem ważne, aby nadal wspierać nauczycieli, udostępniając praktyczne zestawy narzędzi do nauki o UE zawierające szeroką gamę gotowych do użytku materiałów na różne tematy, odpowiednie dla różnych grup wiekowych i dostępne we wszystkich językach UE oraz uwzględniające szczególną sytuację w państwach członkowskich.

3. Odpowiedzialność UE i państw członkowskich

3.1. Główną odpowiedzialność za edukację i szkolenia ponoszą niewątpliwie państwa członkowskie. Jednak ze względu na swą funkcję uzupełniającą UE może odegrać istotną rolę, proponując specjalne środki i działania, by poprawić ogólną wiedzę o UE. EKES uważa, że nadszedł właściwy czas na podjęcie działań.

3.2. W oparciu o deklarację paryską⁽⁷⁾, podpisaną przez przywódców UE w marcu 2015 r., EKES interpretuje zalecenie Rady⁽⁸⁾ z 2018 r. jako wyraźne upoważnienie od państw członkowskich do włączenia nauczania i uczenia się o „Europie” do programu politycznego. Jest to nowy punkt wyjścia dla promowania europejskiego wymiaru nauczania i niezbędnego wsparcia dla kadry edukacyjnej.

3.3. UE bardzo intensywnie zajmowała się w ostatnich latach kształceniem i szkoleniem, a niedawno podjęła także temat zdobywania wiedzy o UE w szkole.

3.3.1. W latach 2011–2013 Komisja, na wniosek PE, uruchomiła inicjatywę „Zdobycie wiedzy o UE w szkole”. Następnie w 2016 r. została uchwalona rezolucja PE w sprawie zdobywania wiedzy o UE w szkole⁽⁹⁾, w której dobitnie podkreślono znaczenie tego tematu i zawarto konkretne zalecenia dla UE i państw członkowskich, które to zalecenia zdaniem Komitetu nadal zasługują na poparcie i powinny być podstawą nowych inicjatyw. EKES przyjmuje do wiadomości i popiera inicjatywę PE i Komisji, i wyraża nadzieję, że niniejsza inicjatywa EKES-u da nowy i silny impuls do podjęcia nowych działań.

3.3.2. W 2018 r. zostały zaktualizowane europejskie ramy odniesienia dla kompetencji kluczowych w uczeniu się przez całe życie⁽¹⁰⁾, które określają kompetencje potrzebne każdemu europejskiemu obywatelowi w odniesieniu do osobistego spełnienia i rozwoju, zatrudnienia, włączenia społecznego i aktywnego obywatelstwa. Częścią zaktualizowanych ram jest dział poświęcony świadomości i ekspresji kulturalnej. Obejmuje to pogłębianie znajomości lokalnych, regionalnych, krajowych, europejskich i światowych kultur i sposobów ekspresji, w tym ich języków, dziedzictwa i tradycji oraz produktów kultury, a także zrozumienie, w jaki sposób te formy wyrazu mogą wpływać na siebie wzajemnie i oddziaływać na poszczególne osoby. Ramy te mogą posłużyć za inspirację do zaktualizowania szkolnych programów nauczania, a także programów kształcenia pozaformalnego i nieformalnego, z myślą o nauczaniu o UE.

⁽⁷⁾ Deklaracja paryska z 17 marca 2015 r.

⁽⁸⁾ Zalecenie Rady (2018), ST/9010/2018/INIT.

⁽⁹⁾ Rezolucja PE (2016) (2015/2138(INI)).

⁽¹⁰⁾ Zalecenie Rady (2018/C 189/01).

3.3.3. Program Erasmus, który okazał się niezwykle sukcesem, powinien w dalszym ciągu stwarzać okazje do poznania UE. W ciągu ostatnich 32 lat z programu Erasmus skorzystało ponad 10 mln osób ⁽¹¹⁾. Zgodnie z wnioskiem Komisji w nowym programie Erasmus na lata 2021–2027 przewiduje się podwojenie budżetu w porównaniu z poprzednimi programami, z niemal 15 do 30 mld EUR, a także wsparcie dla działań, które uczą o UE i wyjaśniają jej działanie. Powinna, na przykład, pojawić się możliwość, by inicjatywy „Jean Monnet” wspierały działania poza szkolnictwem wyższym, w innych obszarach kształcenia i szkolenia.

3.3.4. Istnieją inne ważne i skuteczne programy UE dla młodzieży. DiscoverEU ⁽¹²⁾ daje młodym ludziom możliwość bezpłatnego podróżowania koleją po całej Europie, nie tylko po to, by mogli odkrywać wspaniałe europejskie krajobrazy i spotykać się z innymi podróżnikami, ale także by mogli zwiększyć niezależność i pewność siebie oraz uświadomić sobie swą unijną tożsamość. Inną unijną inicjatywą jest Europejski Korpus Solidarności ⁽¹³⁾ stwarzający młodzieży możliwości uczestnictwa w wolontariacie lub pracy w projektach we własnym kraju lub za granicą, z korzyścią dla społeczności i ludzi w całej Europie.

3.4. Państwa członkowskie odgrywają kluczową rolę w edukacji. Wyniki badania Komisji z 2013 r. ⁽¹⁴⁾ pokazują, że w państwach członkowskich istnieje wyraźna wola polityczna, aby poprawić jakość informowania o Europie, jednak wciąż jeszcze wiele pozostaje do zrobienia. W badaniu wskazano, jakie działania najlepiej poprawiają zrozumienie UE przez uczniów, oraz zawarto zalecenia dla Komisji i różnych zaangażowanych partnerów, w szczególności nauczycieli. Niektóre państwa członkowskie włączyły nauczanie o UE do programów nauczania i programów szkolenia nauczycieli. Jednak niewiele wskazuje na to, by treści nauczania dotyczące UE były opracowywane w taki sposób, aby stopniowo poprowadzić uczniów od poznania podstawowych faktów w kierunku bardziej złożonego zrozumienia. Ponadto funkcjonowanie instytucji UE i proces podejmowania decyzji, który ma zasadnicze znaczenie dla uczestnictwa obywatelskiego, jest tematem raczej pomijanym w porównaniu z innymi, bardziej podstawowymi faktami. To ważne badanie opiera się ponadto na danych sprzed ponad 10 lat.

3.5. We wszystkich państwach członkowskich istnieją pewne działania wykraczające poza krajowe wymagania dotyczące nauczania o Europie. Szkoły, organizacje pozarządowe, fundacje i uczelnie wyższe współpracujące ze szkołami i nauczycielami podejmują już aktywnie próby udoskonalenia sposobów nauczania w tym zakresie. Istnieją organizacje dysponujące wiedzą i wykazujące zaangażowanie, które pracują nad tym zagadnieniem u podstaw w całej UE. Wiele inicjatyw jest finansowanych przez UE, ale nie wszystkie. Istnienie tych działań pokazuje, że jest popyt i zapotrzebowanie na dalszy rozwój w celu wsparcia nauczania o Europie.

3.6. Istnieje wiele bieżących inicjatyw dotyczących informowania, a także programów społeczeństwa obywatelskiego, w tym inicjatyw partnerów społecznych, jednak z badania Komisji z 2013 r. ⁽¹⁵⁾ wynika, że informacje i programy szkolne mogłyby być lepiej zorganizowane.

3.7. Warto tu wspomnieć również o inicjatywie EKES-u „Twoja Europa – Twoje zdanie”(YEYS) ⁽¹⁶⁾.

4. Propozycje polityczne i zachęty do wdrażania

4.1. UE, szczególnie przyszła Komisja i nowy komisarz ds. edukacji, kultury, młodzieży i sportu, powinni rozważyć, jak wraz z państwami członkowskimi stworzyć nowe warunki służące intensywnej ogólnej dyskusji o roli przekazywania wiedzy o Europie w szkole.

4.2. Należy zainicjować nowe badanie dotyczące aktualnej sytuacji w państwach członkowskich w zakresie kształcenia na temat UE w szkołach, uzupełniające i aktualizujące istniejące działania, aby dostarczyć więcej dowodów i opartych na dowodach wytycznych politycznych. Badanie to powinno stanowić podstawę dla nowych inicjatyw mających na celu gromadzenie przykładów, porównywanie różnych dobrych praktyk, omawianie ich i przedstawianie wyników.

4.3. Oprócz nowego badania Komisja powinna sporządzić spis wszystkich materiałów i zasobów przeznaczonych do nauczania i uczenia się, wytworzonych w ramach najistotniejszych tu projektów finansowanych przez UE od roku 2010 i dotyczących tematów związanych z nauczaniem o UE w szkole (np. projekty finansowane poprzez działania „Jean Monnet”, wraz ze streszczeniem każdego z nich).

4.4. EKES wzywa do ustanowienia na poziomie europejskim grupy wysokiego szczebla ds. nauczania o Europie z udziałem ekspertów z państw członkowskich, aby zwiększyć wsparcie polityczne dla podnoszenia poziomu edukacji na temat UE. Grupa ta mogłaby rozważyć – przy założeniu dobrowolności – czy istnieją wspólne sposoby i środki kształcenia osób w zakresie podstawowych faktów i informacji na temat integracji europejskiej. Grupa ta mogłaby dostarczać zaleceń do dyskusji w gronie ministrów edukacji, co mogłoby prowadzić do przyjęcia konkluzji Rady.

⁽¹¹⁾ Komisja Europejska, „Investing in people”, maj 2018 r.

⁽¹²⁾ https://europa.eu/youth/discovereu_pl

⁽¹³⁾ COM(2018) 440 final.

⁽¹⁴⁾ „Learning Europe at School”, badanie KE, 2013 r.

⁽¹⁵⁾ Ibidem.

⁽¹⁶⁾ EKES, „Twoja Europa, Twoje zdanie”.

4.5. Powinien też zostać wprowadzony **Dzień UE w szkołach** w państwach członkowskich (na zasadzie dobrowolności). Ta nowa inicjatywa byłaby szczególną okazją do prowadzenia dyskusji na tematy związane z UE w sposób intensywny, pozytywny i perspektywiczny tego samego dnia w salach lekcyjnych w całej Europie oraz do korzystania z zestawów narzędzi i wprowadzania ich.

4.6. Należy z zadowoleniem przyjąć inicjatywy i programy społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w dziedzinie edukacji na temat Europy. Powinni oni być mocno zaangażowani w dyskusje, w realizację, przygotowanie lub wybór pakietów dobrych praktyk do dyskusji tematycznych w szkołach oraz w dyskusje na temat znaczenia i przyszłej roli UE⁽¹⁷⁾. Obecnie trwa realizacja kilku wzorcowych programów. Jednak ich wpływ mógłby być znacznie większy, gdyby zostały włączone do szerszego planu działania dotyczącego programów i działań szkolnych.

5. Opracowanie zestawu narzędzi dla szkół

5.1. Wiele zasobów przeznaczonych do nauczania o UE jest już dostępnych z różnych źródeł. Istnieje ogromna ilość materiałów i zestawów narzędzi, szczególnie na szczeblu UE. Jednak nie zawsze są one łatwe do odnalezienia, szczególnie jeśli nie jest się świadomym ich istnienia. Nie należy się zatem skupiać na tworzeniu nowych narzędzi do nauczania. Zamiast tego należy dostosować i poprawić te, które istnieją, i informować o nich (np. o Kąciku edukacyjnym). Można tego dokonać, tworząc jedną platformę cyfrową, na której zostałyby zgromadzone narzędzia przeznaczone do nauczania pochodzące z różnych dostępnych źródeł.

Nauczyciele będą tam mogli wybierać materiały według tematów i grup wiekowych, w których uczą, podobnie jak ma to miejsce w witrynie „Co Europa robi dla mnie”⁽¹⁸⁾, którą Parlament Europejski stworzył przed wyborami do PE w 2019 r.

5.2. Oprócz nauczycieli na postrzeganie UE przez młodych ludzi mają też istotny wpływ rodzice i inne osoby dorosłe. Zestawowi do nauczania o UE w kształceniu formalnym powinny zatem towarzyszyć możliwości w zakresie uczenia się przez całe życie dla dorosłych. W świetle obecnych problemów z dezinformacją powinny one obejmować informowanie, gdzie można znaleźć wiarygodne wiadomości o UE.

5.3. Odpowiedzialność za opracowywanie zestawów narzędzi jest wspólna, jednak spoczywa ona głównie na państwach członkowskich. Tematy, które dotyczą kwestii europejskich powinny być opracowywane głównie na szczeblu UE, a tematy, które są związane z tematyką państw członkowskich – na szczeblu krajowym. Książki, filmy, płyty CD lub aplikacje powinny zawierać obok wymiaru UE również odniesienie krajowe. O tym, jak i w jakim stopniu będą wykorzystywane treści dydaktyczne, muszą decydować państwa członkowskie, a odpowiadają za to nauczyciele i ich szkoły.

5.4. Zasadnicze znaczenie ma lepsze i intensywniejsze wykorzystywanie istniejących materiałów, szczególnie takich jak doskonały Kącik edukacyjny UE⁽¹⁹⁾, który wyróżnia się znakomitą prezentacją materiałów.

Kącik oferuje materiały na popularne tematy dla szkoły podstawowej i średniej, w podziale na grupy wiekowe, testy wiedzy i znaczną liczbę konkretnych zestawów narzędzi, takich jak zeszyty zadań, karty informacyjne, gry i zestawy dydaktyczne oraz filmy. Grupy wiekowe zaczynają się od grupy poniżej 9 lat, kończą na grupie powyżej 15. Uczniowie mogą znaleźć gry, konkursy i zeszyty zadań, które pomogą im odkrywać UE w atrakcyjny sposób. Również nauczyciele mogą znaleźć tam źródła materiałów dydaktycznych dla wszystkich grup wiekowych pomagające uczniom w zdobywaniu wiedzy o UE i jej funkcjonowaniu. Mogą również czerpać inspirację do konspektów lekcji i odkrywać możliwości współpracy w sieci z innymi szkołami i nauczycielami z całej UE. Potrzebne jest lepsze przekazywanie informacji, wspólnie z państwami członkowskimi, na temat tego, jak te możliwości wykorzystać.

5.5. Istnieje ogromna różnorodność zestawów narzędzi dostępnych na szczeblu UE. Ich wykorzystanie zależy od różnorodnych kryteriów: etapu kształcenia, przedmiotu, systemu kształcenia i specyfiki polityki edukacyjnej państw członkowskich. Jednak EKES zaleca opracowanie pakietu podstawowego (małego zestawu narzędzi) dotyczącego określonych zagadnień dla każdej szkoły w UE i wykorzystanie go do nowych intensywnych działań informacyjnych. Pakiet ten powinien zostać udostępniony, we współpracy z ministerstwem edukacji danego państwa członkowskiego, odpowiednim szkołom, wraz z materiałem specyficznym dla tego kraju oraz we współpracy z zaangażowanymi instytucjami UE i organizacjami takimi jak partnerzy społeczni.

Pakiet powinien być dostępny w internecie, na stronie internetowej szkoły, jak również za pośrednictwem regionalnych i unijnych punktów kontaktowych i powinien obejmować np.:

— łatwy do zrozumienia, zwięzły zestaw zawierający broszurę dla nauczycieli i studentów⁽²⁰⁾,

⁽¹⁷⁾ „The Future Evolution of Civil Society in EU by 2030”.

⁽¹⁸⁾ <https://what-europe-does-for-me.eu/pl/home>

⁽¹⁹⁾ Kącik edukacyjny.

⁽²⁰⁾ Przykład z Austrii: mała i krótka broszura dla nauczycieli i uczniów ze wszystkimi europejskimi i krajowymi linkami do stron internetowych zawierająca krótkie informacje na różne tematy.

- krótki film stworzony dla każdego kraju, zrealizowany przez osoby z tego kraju,
- wybór materiałów oferowanych na poziomie UE, przeznaczonych do nauczania o UE w szkole; powinny one być dostosowane do różnych poziomów kształcenia (przedszkoli, szkół podstawowych, średnich i wyższych), a także uwzględniać główne strony internetowe, w tym Kącik edukacyjny,
- materiały państw członkowskich z konkretnymi przykładami dobrych praktyk.

5.6. Należy dążyć do tego, aby każdy uczeń kończący naukę szkolną miał podstawową wiedzę na temat UE, swego rodzaju znajomość unijnego alfabetu. EKES zdaje sobie sprawę, że trudno jest dotrzeć do około 72 milionów uczniów szkół podstawowych oraz szkół średnich I i II stopnia w UE. Należy przy tym umożliwić uczniom i studentom odwiedzenie instytucji europejskich, aby zapoznali się z UE i jej historią (Dom Historii Europejskiej). Również nauczyciele powinni mieć możliwość zetknięcia się z instytucjami unijnymi, aby zdobyć szczególne doświadczenie, podyskutować z przedstawicielami różnych organizacji i instytucji (takich jak EKES) i wrócić do domu z większą wiedzą na temat Europy, jej roli, wartości i organizacji.

5.7. Tę wiedzę o UE należy wspierać za pomocą zestawu narzędzi dla różnych poziomów:

- Na poziomie szkoły podstawowej uczniowie powinni uczyć się o kulturach i tradycjach innych krajów UE, na przykład ich językach, potrawach, muzyce, świętach, geografii oraz tradycyjnych strojach i tańcach.
- Na średnim poziomie edukacji uczniowie powinni zostać wprowadzeni w wiedzę o konkretnych faktach na temat UE i zacząć wyrabiać w sobie poczucie odpowiedzialności obywatelskiej. Zestaw narzędzi powinien uwzględniać tematy takie jak historia UE, główne dokonania UE (jak na przykład jej wkład w utrzymanie pokoju), instytucje UE, polityka UE, wybory europejskie, umiejętność korzystania z mediów i krytycznego myślenia o wiadomościach oraz aktywne obywatelstwo.
- W odniesieniu do szkolnictwa wyższego zestaw narzędzi powinien zawierać pogłębione informacje, na przykład na temat polityki UE, struktur politycznych, gospodarki, rynku pracy, problemów polityki społecznej, mobilności i praw oraz partnerstwa społecznego. Mógłby również zawierać narzędzia przeznaczone specjalnie dla określonych grup zawodowych, takich jak dziennikarze czy politycy lokalni i regionalni.

5.8. Ważna i kluczowa rola nauczycieli

5.8.1. Nauczyciele odgrywają bardzo ważną rolę jako architekci przyszłości. Szczególny program dla nauczycieli ma kluczowe znaczenie, biorąc pod uwagę specyficzną sytuację i potrzeby w państwach członkowskich. Wielu nauczycieli ma dziś braki w wiedzy o UE i nie czuje się dość pewnie, by nauczać o niej w klasie.

5.8.2. Aby być przygotowanym do nauczania o Europie uczniów w różnym wieku, nauczyciele muszą lepiej rozumieć Europę. Jednym z celów kształcenia nauczycieli powinno być lepsze zrozumienie przez nich instytucjonalnego procesu integracji i zdolność do wykorzystania nowego podejścia dydaktycznego, aby lepiej wyjaśniać ten proces uczniom. Będą oni musieli też zmierzyć się z nowymi koncepcjami dydaktycznymi w edukacji.

5.8.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje unowocześnioną i scentralizowaną platformę zwaną Kącikiem edukacyjnym⁽²¹⁾, niedawno uruchomioną w portalu EUROPA. Kącik edukacyjny, skierowany głównie do uczniów szkół podstawowych i średnich, ich nauczycieli i rodziców, gromadzi w jednym miejscu gry, quizy, materiały edukacyjne i dydaktyczne, które zostały opracowane przez KE i inne instytucje, i które skupiają się na UE oraz związanych z nią korzyściach dla obywateli Europy. **eTwinning** to największa sieć nauczycieli na świecie. Ponad **680 tys. nauczycieli** zarejestrowało się w sieci eTwinning, która umożliwia tworzenie wspólnych projektów, pozwala na podnoszenie kompetencji nauczycieli i uczniów oraz ma kluczowe znaczenie dla budowania europejskiego poczucia przynależności. Nauczyciele powinni być lepiej informowani o tym narzędziu.

5.8.4. EKES uważa, że niektóre instytucje wspierane finansowo przez UE, szczególnie Europejski Instytut Uniwersytecki i Kolegium Europejskie, powinny móc zapewniać szkolenia w zakresie zagadnień europejskich dla wszystkich osób szkolących nauczycieli. Studenci uczestniczący w programie Erasmus+⁽²²⁾ i nauczyciele akademicy biorący udział w działaniach „Jean Monnet” powinni odgrywać w szkołach ważną rolę, będąc swego rodzaju ambasadorami UE.

⁽²¹⁾ Kącik edukacyjny.

⁽²²⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 68.

5.8.5. EKES uważa też, że ważne jest, aby KE powołała nauczycielski panel testujący, złożony z nauczycieli ze wszystkich państw członkowskich, po jednym ze szkoły podstawowej i jednym ze szkoły średniej, wybranych przez przedstawicielstwa KE. Panel doradzałby na temat treści i stylu materiałów edukacyjnych opracowywanych przez służby KE. Mogłoby to bardzo pomóc w zapewnieniu, by oferowane produkty odzwierciedlały bieżące tendencje i potrzeby.

5.8.6. Poza nauczaniem o Europie w sektorze edukacji ważne jest, aby informacje były również dostępne dla ogółu społeczeństwa, na przykład w bibliotekach i innych miejscach publicznych.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Godzenie polityki klimatycznej i energetycznej z perspektywy sektorów przemysłu”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/10)

Sprawozdawca: **Aurel Laurentiu PLOSCEANU**

Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	3.6.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	148/3/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejskie zasobochłonne i energochłonne gałęzie przemysłu mają strategiczne znaczenie dla łańcuchów wartości w przemyśle UE. Unijna polityka łagodzenia zmiany klimatu zobowiązuje je do przeprowadzenia głębokiej transformacji i do ogromnych inwestycji w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej przed 2050 r.

1.2. Celem obecnego systemu handlu uprawnieniami do emisji jest zachęcanie do takich inwestycji poprzez ustalenie ceny emisji gazów cieplarnianych, co obejmuje sprzeczne wymogi: (1) osiągnięcie celów klimatycznych wymaga wyższych cen, ale (2) zewnętrzna konkurencyjność zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu wymaga od nich dostosowania się do niskich lub nawet nieistniejących cen zewnętrznych konkurentów.

1.3. EKES jest zaniepokojony, że w obecnej sytuacji zróżnicowanych cen emisji gazów cieplarnianych na rynkach światowych istnieje ryzyko ucieczki emisji gazów cieplarnianych lub ucieczki inwestycji (przenoszenia produkcji lub inwestycji tam, gdzie nie obowiązuje system handlu uprawnieniami do emisji), a w rezultacie utraty miejsc pracy w zasobochłonnych i energochłonnych gałęziach przemysłu.

1.4. We wcześniejszej opinii⁽¹⁾ EKES zaapelował o wprowadzenie globalnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w celu stworzenia równych warunków działania w międzynarodowej konkurencji między zasobochłonnymi i energochłonnymi gałęziami przemysłu. Do tej pory nie miało to jednak miejsca.

1.5. Zdaniem EKES-u konieczne jest pogodzenie polityki przemysłowej i energetycznej z polityką klimatyczną, w celu zmobilizowania ogromnych inwestycji niezbędnych do tego, aby zasobochłonne i energochłonne gałęzie przemysłu przeszły na model gospodarki zeroemisyjnej, co powinno być „sprawiedliwą transformacją”, przy czym w jej definiowanie i realizację powinni być aktywnie zaangażowani partnerzy społeczni.

(¹) Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 57, punkt 1.9.

1.6. Inwestycje UE i państw członkowskich powinny mieć wpływ na badania, rozwój i innowacje oraz na wdrażanie technologii o niskiej i zerowej emisji dwutlenku węgla dla zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu, z uwzględnieniem wytwarzania dodatkowej energii elektrycznej, której potrzebują, oraz na edukację i szkolenie ich pracowników. W związku z tym w następnych wieloletnich ramach finansowych (2021–2027) należy zwiększyć środki przewidziane na ten cel we wnioskach Komisji dotyczących programu InvestEU oraz powiązanych z nim innych programów inwestycyjnych.

1.7. EKES zamierza przyczynić się do debaty nad długoterminową strategią przemysłową, o którą apeluje Rada Europejska ⁽²⁾, badając techniczną i prawną wykonalność jednej z wielu opcji polityki funkcjonującej obecnie w sferze publicznej: wdrożenia środków dostosowania na granicach w odniesieniu do wewnętrznej ceny emisji gazów cieplarnianych, opartej na wielkości emisji gazów cieplarnianych związanych z podstawowymi metalami, chemikaliami i materiałami i wbudowanych w produkty przemysłowe. EKES zwraca uwagę, że już w 2014 r. w opinii z inicjatywy własnej „Instrumenty rynkowe na rzecz niskoemisyjnej gospodarki w UE” ⁽³⁾ zasygnalizował potrzebę zbadania i ewentualnego wprowadzenia takiego mechanizmu. Jednak propozycja ta nie spotkała się z odpowiednią reakcją ani ze strony Komisji, ani ze strony Rady.

1.8. EKES zaleca Komisji pogłębienie refleksji nad tą opcją i nad innymi opcjami politycznymi, takimi jak zreformowany system handlu uprawnieniami do emisji, podatek korygujący od emisji dwutlenku węgla pobierany na granicach ⁽⁴⁾, stawka VAT dostosowana do intensywności emisji dwutlenku węgla ⁽⁵⁾, oraz ich porównanie pod względem:

- wpływu na ucieczkę emisji gazów cieplarnianych i ucieczkę inwestycji, w przyszłej sytuacji wyższych cen i mniejszej dostępności uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w UE,
- pewności prawa w odniesieniu do zgodności z zasadami WTO,
- akceptacji przez partnerów handlowych,
- wykonalności technicznej, szczególnie w odniesieniu do istnienia ogólnie przyjętych standardów rachunkowości i pomiarów oraz wiarygodnych i uznanych baz danych.

1.9. EKES zaleca również Komisji zaangażowanie się na wczesnym etapie w konsultacje z głównymi partnerami handlowymi UE, aby zbadać ich opinie na temat rozważanych opcji.

2. Uwagi ogólne

2.1. Dylemat polityki klimatycznej stosowanej wobec zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu

Polityka klimatyczna wiąże się z nieodłącznymi trudnościami.

2.1.1. Z jednej strony celem tej polityki jest ambitne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (zarówno ze spalania paliw kopalnych, jak i z procesów przemysłowych). Celem UE jest osiągnięcie neutralności emisyjnej do 2050 r., do czego zachęca komunikat Komisji „Czysta planeta dla wszystkich”. Dzięki tym ograniczeniom globalne ocieplenie powinno pozostać znacznie poniżej 2 °C, i miejmy nadzieję poniżej 1,5 °C, w sposób zgodny z potrzebami rolnictwa, które jest w stanie nakarmić ludzkość. W gospodarce rynkowej bardzo skutecznym narzędziem jest ustalenie ceny emisji gazów cieplarnianych. W ten sposób podmioty gospodarcze mogą albo z zyskiem zainwestować w sprzęt lub procesy oszczędzające emisję (w tym wychwytywanie dwutlenku węgla i składowanie/użytkowanie), albo mogą zaoszczędzić pieniądze przez zmniejszenie zużycia materiałów (np. stosując produkty o dłuższej trwałości) lub dokonanie zmian w zakupach materiałów na rzecz takich, które emitują mniej gazów cieplarnianych (takich jak materiały pochodzące z recyklingu). Aby ta metoda była skuteczna, cena emisji gazów cieplarnianych musi być wysoka i wystarczająco przewidywalna, aby uruchomić inwestycje lub wywołać zmianę zachowań.

2.1.2. Z drugiej strony koszty energii stanowią wysoki odsetek całkowitych kosztów zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu: 25 % w przypadku stali, 22–29 % dla aluminium ⁽⁶⁾, 25–32 % w przypadku szkła ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 22 marca 2019 r., EUCO 1/19.

⁽³⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1.

⁽⁴⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie rozwoju zrównoważonego europejskiego przemysłu obróbki metali nieszlachetnych (2014/2211(INI)).

⁽⁵⁾ A. Gerbeti, „CO₂ in goods and European industrial competitiveness”, Editoriale Delfino (2014), oraz A. Gerbeti, „A Symphony for energy: CO₂ in goods”, Editoriale Delfino (2015).

⁽⁶⁾ A. Marcu, W. Stoefs, „Study on composition and drivers of energy prices and costs in selected energy-intensive industries”. CEPS, 2016, dostępne na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20355>

⁽⁷⁾ Ch. Egenhofer, L. Schrefler, „Study on composition and drivers of energy prices and costs in energy-intensive industries. The case of the flat glass industry”. CEPS, 2014, dostępne na stronie internetowej: <https://www.ceps.eu/system/files/Glass.pdf>

2.1.3. Zewnętrzna konkurencyjność zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu na terenie UE zostanie zagrożona, jeśli koszt energii wzrośnie z powodu wysokiej ceny nałożonej na emisję gazów cieplarnianych w UE w porównaniu z cenami stosowanymi gdzie indziej oraz z uwagi na powodujące wysokie koszty amortyzacji duże i wczesne inwestycje w technologie o niskiej lub zerowej emisji w zasobochłonnych i energochłonnych gałęziach przemysłu i w powiązane zdolności w zakresie produkcji energii, transportu i magazynowania⁽⁸⁾. Pomimo starań na rzecz efektywności energetycznej będą one produkować po wyższych cenach niż ich zewnętrzni konkurenci. Na tych rynkach, przy bardzo znormalizowanych produktach, wyższa cena prowadzi do utraty udziału w rynku i związanych z nim miejsc pracy. Jeśli tak się stanie, emisje gazów cieplarnianych będą po prostu przenoszone od producentów z UE do producentów w innych lokalizacjach (którzy często są mniej energooszczędni), przy czym (w najlepszym razie) nie będzie to mieć wpływu na globalne emisje gazów cieplarnianych. Zjawisko to jest nazywane „ucieczką emisji gazów cieplarnianych”. W globalnym krajobrazie konkurencyjnym, w którym cena emisji gazów cieplarnianych jest równa zero, przekłada się to na potrzebę ustalenia ceny emisji dwutlenku węgla na jak najniższym poziomie – nawet na poziomie zerowym.

Zjawisko to pogarsza „ucieczka inwestycji”. Nawet przy niskiej cenie emisji gazów cieplarnianych w UE niepewność co do jej rozwoju już utrudnia inwestycje w utrzymanie i modernizację zakładów przemysłowych w zasobochłonnych i energochłonnych gałęziach przemysłu, co prowadzi do kolejnej i bardzo niepokojącej utraty konkurencyjności unijnych producentów. Ucieczka inwestycji w przypadku zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu zlokalizowanych na terenie UE wzrosłaby dramatycznie, gdyby ceny emisji gazów cieplarnianych były nie tylko niestabilne, ale i wysokie.

2.1.4. System handlu uprawnieniami do emisji jest obecnie próbą ustalenia przez UE ceny emisji gazów cieplarnianych. System ten jest przeważnie nieskuteczny: cena emisji gazów cieplarnianych od lat jest bardzo niska (nawet jeśli ostatnio wzrosła), ale jest wystarczająco zmienna, aby spowodować ucieczkę inwestycji. Ponadto jest on złożony i pełen wyjątków. Jedną z przyczyn strukturalnych tej nieskuteczności i złożoności może być to, że za pomocą systemu handlu emisjami nie udało się rozwiązać nieodłącznych trudności, o których była mowa powyżej, wynikających ze sprzecznych wymogów dotyczących wysokich i niskich cen emisji gazów cieplarnianych.

Może zatem zaistnieć potrzeba rozwiązania tego dylematu i pogodzenia sprzecznych celów polityki (1) łagodzenia zmiany klimatu i (2) zewnętrznej konkurencyjności europejskich zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu, przy jednoczesnym uwzględnieniu wszystkich innych celów polityki, takich jak wolny i sprawiedliwy handel, w ramach długoterminowej strategii przemysłowej, o którą apeluje Rada Europejska.

2.2. Środki zaradcze na granicy jako możliwa opcja

2.2.1. Opcją preferowaną przez instytucje UE w celu rozwiązania tego dylematu byłoby, aby w jednym globalnym systemie handlu emisjami określono obowiązującą na całym świecie cenę emisji gazów cieplarnianych. Ta nadzieja jednak nie ziściła się. Niedawne wydarzenia geopolityczne prowadzące do unilateralizmu dają niewielką nadzieję, że takie ogólnoświatowe porozumienie zostanie osiągnięte na czas.

Przepisy ustanowione przez Komisję Europejską (reinvestycja przychodów z handlu emisjami w przemysł, wsparcie innowacji, bezpłatne uprawnienia, zezwolenie na rekompensatę kosztów pośrednich przez państwa członkowskie itp.) mogą nie zapewnić wystarczających zabezpieczeń przed ucieczką emisji gazów cieplarnianych lub ucieczką inwestycji w sytuacji asymetrycznej polityki klimatycznej i rosnących ambicji klimatycznych UE. Dlatego też pojawiły się apele o alternatywne sposoby podejścia do pogodzenia celów polityki klimatycznej z zewnętrzną konkurencyjnością zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu, co stanowiłoby możliwe rozwiązanie. Podejścia te są związane z koncepcją środków dostosowania na granicach zdefiniowaną przez Światową Organizację Handlu (WTO). Celem niniejszej opinii jest zbadanie technicznej i prawnej wykonalności takiej opcji, posługując się konkretną propozycją.

2.3. Zasady prawne WTO: środki dostosowania na granicach dla wewnętrznych podatków od konsumpcji nie powinny dyskryminować zewnętrznych podmiotów gospodarczych

2.3.1. Zasada dotycząca środków dostosowania na granicach jest następująca: gdy w danej jurysdykcji ustanowiony zostaje wewnętrzny podatek od konsumpcji, zachodzi ryzyko, że lokalni producenci (którzy podlegają temu podatkowi) znajdują się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w porównaniu z ich zewnętrznymi konkurentami (którzy nie podlegają temu podatkowi), zarówno na rynku wewnętrznym (gdzie występuje konkurencja między lokalnymi producentami i importerami), jak i na rynkach eksportowych. Organy w ramach tej jurysdykcji mogą przywrócić uczciwą konkurencję poprzez: (1) nałożenie podatku na towary przywożone i (2) zwrot podatku od towarów wywożonych.

⁽⁸⁾ Zgodnie z analizą T. Wynsa („Industrial Value Chain: A Bridge towards a Carbon Neutral Europe”, VUB-IES, 2018: <https://www.ies.be/node/4758>) obejmującą 11 europejskich zasobochłonnych i energochłonnych gałęzi przemysłu wdrożenie na szeroką skalę ścieżek technologicznych o niskiej emisji CO₂ wymagałoby od 2980 do 4430 TWh dodatkowej energii elektrycznej rocznie.

2.3.2. Środki dostosowania na granicach związane z produktem, o ile spełniają pewne warunki, zostały zaakceptowane przez WTO jako legalne i nie budzące obaw co do protekcjonizmu po dokonaniu przeglądu takich dostosowań w 1970 r. ⁽⁹⁾ (sprawozdanie grupy roboczej ds. dostosowań handlowych na granicach). Zgodnie z tymi warunkami środki takie nie powinny dyskryminować zewnętrznych podmiotów gospodarczych (art. II-2a, III-2 i VI-4 porozumienia GATT ⁽¹⁰⁾), co oznacza w tym przypadku, że podatek od towarów przywożonych nie powinien być wyższy niż podatek płacony przez lokalnych producentów, a zwrot podatku od towarów wywożonych nie powinien być wyższy niż podatek, który został już zapłacony na rynku lokalnym.

2.4. **Przewidywane mechanizmy: przejrzysty system rachunkowości dla eksporterów; importerzy płacą tylko za emisje gazów cieplarnianych związane z materiałami podstawowymi**

2.4.1. By dopasować ogólną ideę środków dostosowania na granicach do kontekstu emisji gazów cieplarnianych, przewiduje się następujące mechanizmy:

- w celu określenia kwoty podlegającej zwrotowi eksporterom przejrzysty system rachunkowości odnotowuje emisje gazów cieplarnianych niejako wbudowane w każdy przedmiot przemysłowy i przenosi je wzdłuż łańcucha wartości jako dodatkowy wiersz na fakturach,
- importerzy płacą za emisje gazów cieplarnianych związane z podstawowymi materiałami wykorzystanymi do produkcji przedmiotów przemysłowych, ale nie za emisje gazów cieplarnianych powstałe w trakcie ich przekształcania lub kształtowania, ani ich logistycznego przemieszczania. Jest to bardzo dobre przybliżenie, ponieważ ponad 90 % emisji gazów cieplarnianych przedmiotu przemysłowego jest związanych z materiałami podstawowymi. Mechanizm ten dostarcza organowi celnemu bezspornych dowodów do ustalenia podstawy opodatkowania (charakter i waga każdego materiału). Daje również niewielką przewagę importerom, aby nie mogli twierdzić, że są dyskryminowani.

Mechanizmy te przedstawiono i omówiono bardziej szczegółowo poniżej.

2.5. **Zwrot ceny emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w wywożone towary jako element rachunkowości**

2.5.1. System wyglądałby następująco. Przedsiębiorstwo przemysłu zasobochłonnego i energochłonnego, które musiało zapłacić za emisje gazów cieplarnianych (w postaci uprawnień do emisji ETS zakupionych po zmiennej cenie za kilogram równoważnika CO₂ na rynku lub w formie podatku od emisji dwutlenku węgla po stałej cenie), musi odnotować tę płatność (i związaną z nią wielkość emisji gazów cieplarnianych) w swoim systemie rachunkowości i przenieść ją na swoich klientów w procesie fakturowania (obejmuje to amortyzację emisji dwutlenku węgla związanych ze sprzętem). Pozwoliłoby to na ponowne wykorzystanie istniejącego, rozbudowanego systemu rachunkowości emisji gazów cieplarnianych, który został opracowany w UE w celu obliczania bezpłatnych uprawnień do emisji, a który jest wyraźnym atutem. Doświadczenie zdobyte w ciągu ostatnich ponad 50 lat w zakresie podatku VAT powinno dowodzić technicznej wykonalności takiego systemu przenoszenia kosztów.

2.5.2. Trzeba jeszcze określić miejsce w łańcuchu dostaw, w którym płatność powinna zostać ujęta w fakturach. Jeśli zostałyby przeniesiona na konsumenta końcowego, miałyby to następujące konsekwencje:

- proponowany system stałby się bardziej ujednolicony z wzorcem wewnętrznego podatku konsumpcyjnego, takiego jak podatek VAT lub akcyza, w odniesieniu do którego WTO wyraźnie uznała legalność środków dostosowania na granicach, co zwiększyłoby pewność prawa,
- uniknięto by karania przedsiębiorstw pośredniczących,
- stanowiłoby to zachętę dla konsumentów do wybierania rozwiązań bardziej przyjaznych dla klimatu.

2.5.3. Gdy przedsiębiorstwo eksportuje towar, który spowodował wydatki związane z emisją gazów cieplarnianych, musi następnie pobrać ze swojego systemu rachunkowości dane o wielkości emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w wywieziony produkt i odzyskać te środki od państwa (poprzez odsprzedaż odpowiednich uprawnień ETS na rynku lub poprzez uzyskanie zwrotu podatku od emisji dwutlenku węgla) zgodnie z wielkością emisji gazów cieplarnianych wbudowaną w produkt.

2.5.4. Gdyby utrzymano obecny system przydziału bezpłatnych uprawnień dla producentów UE osiągających najlepsze wyniki, taki zwrot byłby dokonywany zgodnie ze średnią ceną uprawnień w skali gospodarki UE, w oparciu o cenę na rynku kasowym i odsetek bezpłatnych uprawnień wydanych producentom unijnym.

⁽⁹⁾ Sprawozdanie grupy roboczej GATT ds. dostosowań handlowych na granicach z 1970 r., dostępne na stronie internetowej: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, w szczególności pkt 4, 11 i 14.

⁽¹⁰⁾ Dostępne na stronie internetowej: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm

2.5.5. Ten system rachunkowości oznacza, że eksporter otrzymuje zwrot dokładnego kosztu wszystkich emisji gazów cieplarnianych, które zostały wbudowane w produkt w łańcuchu dostaw. Eksporter nie otrzymuje nienależnej korzyści, a zatem system jest zgodny z wymogami WTO. Sprawiedliwość tego rozwiązania można łatwiej udowodnić na konkretnych przykładach, gdy cena emisji gazów cieplarnianych jest stała (jak w przypadku podatku od emisji dwutlenku węgla). Dotyczy to jednak wyłącznie ujęcia uśrednionego – gdy uwzględnia się szczęśliwych i pechowych spekulantów na rynkach handlu uprawnieniami do emisji, unijnych producentów osiągających najlepsze i najgorsze wyniki otrzymujących różne przydziały bezpłatnych uprawnień – jeśli cena emisji gazów cieplarnianych jest zmienna (jak na rynku handlu uprawnieniami do emisji).

2.6. **Środek zaradczy w zakresie towarów importowanych może opierać się na wielkości emisji gazów cieplarnianych związanych z zastosowanymi w nich podstawowymi metalami, chemikaliami lub materiałami**

2.6.1. Wielkość emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w produkt przemysłowy można zasadniczo ocenić na podstawie jego materiałów.

Emisje gazów cieplarnianych wbudowane w produkt przemysłowy można podzielić na trzy główne komponenty, z których każdy odpowiada różnym kategoriom operacji tworzących wartość dodaną:

- emisje gazów cieplarnianych związane z podstawowymi metalami, chemikaliami i materiałami, z których składa się produkt, bezpośrednio lub pośrednio (np. stal, etylen, benzen, amoniak, kwas chlorowodorowy, szkło itp.),
- emisje gazów cieplarnianych związane z operacjami przemysłowymi przekształcającymi i kształtującymi podstawowe metale, chemikalia lub materiały (np. polimeryzacja, formowanie, obróbka skrawaniem, cięcie itp.),
- emisje gazów cieplarnianych związane z logistyką wewnątrz zakładu i między zakładami między różnymi etapami tworzenia wartości dodanej.

Zdecydowana większość emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w produkt przemysłowy wynika z emisji związanych z podstawowymi metalami, chemikaliami i materiałami (szczególnie wtedy, gdy nie są one poddawane recyklingowi). Przykład poddanego obróbce maszynowej kawałka stali, gdzie energia zużywana w tym procesie wynosi 2,8 kWh⁽¹¹⁾, podczas gdy energia związana z materiałem⁽¹²⁾ wynosi 117 kWh, tj. 40 razy więcej, ilustruje rząd wielkości odnoszący się do relatywnej wagi tych komponentów. W przypadku nawozów, tworzyw sztucznych, elastomerów, rozpuszczalników, smarów i włókien tekstylnych bardzo dominująca część gazów cieplarnianych wbudowanych w produkt końcowy wiąże się z podstawowymi substancjami chemicznymi, z których zostały one wyprodukowane, co można wywnioskować z ich wzoru. Oznacza to, że pełna wielkość emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w produkt przemysłowy może zostać określona w przybliżeniu na podstawie wielkości emisji gazów cieplarnianych związanych z zastosowanymi w nich metalami, chemikaliami i materiałami⁽¹³⁾.

2.6.2. *Obliczanie środka zaradczego mającego zastosowanie do towarów przywożonych*

2.6.2.1. Aby organy celne odpowiedzialne za zarządzanie środkami dostosowania na granicach działały wydajnie i z zachowaniem pewności prawnej, zarówno dla siebie, jak i dla działającego w dobrej wierze przedsiębiorstwa przywożącego, zarówno podstawa opodatkowania, jak i stawka podatkowa muszą zostać ustalone z minimalną możliwością interpretacji lub sporu prawnego.

Stawka podatku przy uwzględnianiu cen emisji gazów cieplarnianych jest albo wymogiem zakupu uprawnień ETS w odniesieniu do wielkości emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w przywożony produkt po takiej samej cenie na uprawnienie, jak w przypadku zwrotu dla eksporterów (w systemie rynkowym), albo stawką podatku od emisji dwutlenku węgla (w przypadku stawki stałej).

2.6.2.2. Podstawa opodatkowania musi być możliwa do zweryfikowania poprzez analizę samego przywożonego towaru, który jest najmniej spornym dowodem. W omawianym przypadku idealną podstawą opodatkowania byłaby pełna zawartość emisji gazów cieplarnianych w przywożonym towarze.

Określenie pełnej wielkości emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w produkt przemysłowy jest trudne ze względu na złożoność wszystkich operacji tworzących wartość dodaną, które zostały na nim przeprowadzone wzdłuż łańcucha wartości i których wiele nie pozostawia śladów w samym produkcie.

Proponowaną opcją jest zastosowanie prostego, ale wykonalnego przybliżenia przedstawionego powyżej: pełna zawartość emisji gazów cieplarnianych w przywożonym towarze jest określona w przybliżeniu poprzez zawartość emisji gazów cieplarnianych we włączonych do niego metalach, chemikaliami i materiałach, ograniczoną do tych, które stanowią więcej niż np. 1 % całkowitej masy. Mikroelektronika, która generuje duże emisje gazów cieplarnianych pomimo ich małej masy, nadal byłaby uwzględniana w obliczeniach.

⁽¹¹⁾ Yohei Oda i in., „Energy Consumption Reduction by Machining Process Improvement”, 3. konferencja CIRP, 2012, dokument dostępny na stronie internetowej: <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/17172.pdf>

⁽¹²⁾ „Inventory of Carbon and Energy (IEC)”, dostępny na stronie internetowej: <http://www.circularecology.com/embodied-energy-and-carbon-foot-print-database.html>

⁽¹³⁾ Wielkość tych emisji jest zazwyczaj dodatnia. Może być ujemna w przypadku uprawianych w sposób zrównoważony bioproduktów (np. drewna).

Całkowita wielkość emisji gazów cieplarnianych związanych z materiałami obecnymi w produkcie jest obliczana w następujący sposób: masa każdego rodzaju podstawowego metalu, substancji chemicznej lub materiału obecnego w produkcie w znacznej proporcji jest mnożona przez intensywność emisji gazów cieplarnianych związanych z tym podstawowym metalem, substancją chemiczną lub materiałem (tj. emisje gazów cieplarnianych związane z każdym kilogramem tego podstawowego metalu, substancji chemicznej lub materiału).

Średnia intensywność emisji gazów cieplarnianych na poziomie każdego kraju została określona dla większości podstawowych metali, chemikaliów i materiałów. Dane są do wglądu w wielu publicznie udostępnionych bazach danych (wymienionych np. w protokole w sprawie emisji gazów cieplarnianych⁽¹⁴⁾), opartych na dobrze opracowanych metodologiach analizy pełnego cyklu życia (LCA) i uwzględniających również Chiny.

2.6.2.3. W celu stymulowania i nagradzania niższej intensywności emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych obiektach i ujawniania danych proponuje się następujący mechanizm pozytywnego sprzężenia zwrotnego.

- Jeśli producent może wiarygodnie wykazać swoją rzeczywistą intensywność emisji gazów cieplarnianych, wartość ta ma zastosowanie do jego produktów przywożonych do UE. Jeżeli jednak nie dostarczono takich wiarygodnych danych, wówczas stosowana jest średnia intensywność emisji gazów cieplarnianych w kraju pochodzenia, przy czym średnia ta jest obliczana na podstawie pozostałej produkcji i pozostałych emisji gazów cieplarnianych, po odliczeniu tych, którzy dostarczyli wiarygodne dane.
- Tym samym producenci w danym kraju najbardziej przyjaźni dla klimatu będą jako pierwsi stosować system rachunkowości (aby nie zostać ukaranym przez zastosowanie do nich średniej krajowej). Z tego powodu średnia krajowa, po wykluczeniu z obliczeń „prawych” producentów, pogarsza się z czasem, zachęcając kolejnych producentów do dostarczania wiarygodnych danych.

2.6.2.4. UE mogłaby ponadto zapewnić wsparcie techniczne przedsiębiorstwom zagranicznym w tworzeniu niezawodnych systemów rachunkowości emisji gazów cieplarnianych, a tym samym utrzymać obecne przyjazne stanowisko wobec partnerów handlowych.

2.6.2.5. Aby uniemożliwić pozbawionym skrupułów graczom nienależne przypisywanie niskiej intensywności emisji gazów cieplarnianych jednego zakładu do produkcji innego, mógłby powstać i być stosowany system identyfikowalności, np. oparty na łańcuchu bloków (blockchain).

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ Pełna lista baz danych zawierających informacje dotyczące emisji gazów cieplarnianych dla różnych materiałów i procesów jest dostępna na stronie internetowej: <http://www.ghgprotocol.org/life-cycle-databases>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie krótkich i alternatywnych łańcuchów dostaw żywności w UE: rola rolnictwa ekologicznego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 353/11)

Sprawozdawczyni: **Geneviève SAVIGNY**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	28.6.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	135/7/21

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W niniejszej opinii EKES zwraca uwagę na fakt, że krótkie łańcuchy dostaw i rolnictwo ekologiczne to nowe horyzonty dla europejskiego rolnictwa. Od ponad 50 lat, mimo że te innowacyjne praktyki były sprzeczne z globalizacją systemów żywnościowych, organizowały się one i obecnie są przedmiotem wielu krajowych i europejskich programów badawczych, ich rozwój jest wspierany przez fundusze publiczne i prywatne i w coraz większym stopniu przyciągają one nowych rolników. Tym samym potwierdza się znaczenie rolnictwa ekologicznego i krótkich łańcuchów dostaw oraz ich adekwatność w reagowaniu na wyzwania związane z żywnością. Mogą one stanowić zasadniczy filar polityki na rzecz zrównoważonych systemów żywnościowych i realizacji celów zrównoważonego rozwoju w ciągu najbliższych 10 lat (do 2030 r.).

1.2. W całej Europie rozwijają się innowacyjne systemy łączące konsumentów i producentów, takie jak rolnictwo wspierane przez społeczność lokalną (CSA – *community supported agriculture*) i inne formy sprzedaży „koszyków” produktów. Wielu z tych producentów stosuje rolnictwo ekologiczne lub inne niepodlegające oznakowaniu metody przyjazne dla środowiska. Władze lokalne i regionalne są często zaangażowane w tworzenie lokalnych systemów zarządzania żywnością łączących różne podmioty i sprzyjających m.in. wykorzystaniu produktów lokalnych w sektorze żywienia zbiorowego. Krótkie łańcuchy sprzedaży stanowią realną szansę dla małych struktur, aby zwiększyć wartość dodaną i rentowność gospodarstw. Taka działalność w skali lokalnej zapewnia zatrudnienie i lokalną dynamikę poprzez silne zaangażowanie ze strony rolników. Dla konsumentów jest to źródło świeżych produktów o wysokiej jakości, oparte na historii i stosunkach międzyludzkich oraz stymulujące zainteresowanie i samoedukację w zakresie żywienia i wartości produktów.

1.3. Ta metoda produkcji i dystrybucji nie jest odpowiednia dla wszystkich gospodarstw, ze względu na rodzaj produkcji, położenie geograficzne lub brak ludności miejskiej, która mogłaby wykorzystać na przykład całe wino lub oliwę z oliwek wyprodukowane w danym regionie o bardzo rolniczym charakterze. Nie zastępuje ona również zapotrzebowania na te produkty żywnościowe, które nie są produkowane lokalnie. W dłuższych łańcuchach europejskie systemy oznaczeń (chronione oznaczenie geograficzne, chroniona nazwa pochodzenia, gwarantowana tradycyjna specjalność) są metodami identyfikacji i podkreślenia wartości, co ułatwia konsumentom wybór.

1.4. W tym kontekście EKES postrzega rozwój rolnictwa ekologicznego jako przejście na nowy paradygmat żywnościowy i rolniczy. Rolnictwo ekologiczne – równocześnie nauka, technologia i ruch społeczny – uwzględnia system żywnościowy jako całość i ma na celu przybliżenie producenta do jego środowiska, z zachowaniem lub nawet przywróceniem złożoności i bogactwa systemu rolno-eko-społecznego. Jest ono propagowane przez FAO i stanowi przedmiot licznych badań i konferencji. W Europie rozwija się bardzo szybko, w tym na poziomie instytucjonalnym, w ramach krajowych programów rozwoju rolnictwa.

1.5. EKES uważa, że rolnictwo ekologiczne to cel, do którego powinno dążyć rolnictwo europejskie, z natury rzeczy zależne w swym rozwoju od zachowania zasobów naturalnych. Należy wspierać i doceniać zobowiązania w zakresie obniżenia nakładów, rewitalizacji gleby, wprowadzenia różnych upraw i ochrony różnorodności biologicznej, które czerpią przykład z udanych rozwiązań, takich jak rolnictwo ekologiczne (z wyłączeniem niektórych nadużyć „przemysłowej” produkcji ekologicznej), permakultura i inne tradycyjne systemy rolnicze.

1.6. EKES pragnie, by projekt dotyczący rolnictwa ekologicznego był realizowany na poziomie UE i wsparty ustrukturyzowanym planem działania z wykorzystaniem różnych narzędzi na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim. Kompleksowa polityka żywnościowa promowana przez EKES może tu dostarczyć odpowiednich ram. Najważniejsze działania w tym zakresie to:

- udostępnić środki finansowe na niezbędny sprzęt, wykorzystywany indywidualnie lub zbiorowo (2. filar WPR).
- stosować przepisy dotyczące żywności w sposób dostosowany do drobnych producentów, z elastycznością przy produkcji na małą skalę; dotyczy to także wymogów w zakresie etykietowania itp..
- ustanowić lub wzmocnić odpowiednie usługi edukacyjne i doradcze w zakresie przetwórstwa, sprzedaży bezpośredniej i rolnictwa ekologicznego.
- wspierać sieci wymiany między rolnikami.
- ukierunkować badania na rolnictwo ekologiczne oraz na potrzeby producentów w krótkich łańcuchach dostaw,
- aby ułatwić zaopatrzenie punktów zbiorowego żywienia za pośrednictwem krótkich i lokalnych łańcuchów dostaw, należy wprowadzić na poziomie regionalnym i lokalnym odpowiednio dostosowane reguły konkurencji.

2. Wprowadzenie

2.1. W dwóch opiniach EKES-u ⁽¹⁾ podkreślono potrzebę opracowania kompleksowej polityki żywnościowej UE opartej na kilku filarach, w tym na rozwoju krótszych łańcuchów dostaw żywności.

2.2. Na szczeblu lokalnym i regionalnym opracowywane są coraz liczniejsze inicjatywy mające na celu wspieranie alternatywnych systemów żywnościowych i krótkich łańcuchów dostaw żywności. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna opierać się na wspólnym zarządzaniu na wszystkich szczeblach – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim – a jednocześnie inicjować i rozwijać takie wspólne zarządzanie. Takie podejście stworzyłoby ramy sprzyjające rozwojowi inicjatyw na wszystkich poziomach; jest ono niezbędne do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w Europie.

2.3. W tym kontekście rolnictwo ekologiczne wydaje się nowym paradygmatem rolniczym i żywnościowym, towarzyszącym rozwojowi nowych praktyk w zakresie dostaw i produkcji żywności.

2.4. Celem niniejszej opinii jest monitorowanie ściślejszych kontaktów między producentami a konsumentami w ramach krótszych łańcuchów dostaw oraz monitorowanie rozwoju rolnictwa ekologicznego w celu określenia warunków i narzędzi, które pomogą ukierunkować system żywnościowy na pełne osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju.

3. Rozwój krótkich łańcuchów

3.1. W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich (rozporządzenie (UE) nr 1305/2013) Unia Europejska definiuje krótki łańcuch dostaw jako „łańcuch dostaw obejmujący ograniczoną liczbę podmiotów gospodarczych zaangażowanych we współpracę, którego celem jest wspieranie lokalnego rozwoju gospodarczego oraz ścisłych związków geograficznych i społecznych między producentami, podmiotami zajmującymi się przetwórstwem i konsumentami” ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64) oraz opinia EKES-u „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE”(Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18).

⁽²⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1305/2013.

3.2. Od końca lat 90. XX w. w dystrybucji żywności zaszły poważne zmiany. Lepsza edukacja w zakresie żywienia i kolejne kryzysy sanitarne związane ze złymi praktykami rolniczymi i rolno-przemysłowymi sprawiły, że coraz większa liczba konsumentów stosuje nowe kryteria jakości obejmujące odniesienia do zdrowia i zrównoważonego rozwoju⁽³⁾. Deregulacja rynków rolnych, wysoka niestabilność cen, które często są niższe niż koszty produkcji, oraz niskie dochody gospodarstw rolnych, w obliczu rosnącego zainteresowania konsumentów zdrową i wysokiej jakości żywnością, skłaniają niektórych rolników do zmiany metod produkcji i wprowadzania do obrotu. W całym łańcuchu dostaw, od produkcji do konsumpcji, dochodzi do dywersyfikacji. Pojawiają się nowe rodzaje produkcji, zaś producenci są zmuszeni do poszukiwania nowych rynków lub proponowania nowych sposobów sprzedaży w ramach krótkich łańcuchów, aby uzyskać zwrot z inwestycji w zasoby ludzkie i inwestycji finansowych. Pod wpływem skrócenia dystansu między producentami a konsumentami praktyki rolnicze nabierają coraz bardziej zrównoważonego charakteru. W 2015 r. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) stwierdziło, że 15 % rolników sprzedaje połowę swojej produkcji za pośrednictwem krótkich łańcuchów, a badanie Eurobarometr z 2016 r. wykazało, że cztery piąte obywateli Europy uważa za istotne „wzmocnienie roli rolnika w łańcuchu rolno-spożywczym”. Krótkie łańcuchy dostaw zyskują znaczenie w Europie, jednak w sposób niejednorodny w poszczególnych krajach.

3.3. Istnieje zatem bardzo wiele form sprzedaży bezpośredniej. Powstają nowe inicjatywy oprócz tradycyjnych form sprzedaży w gospodarstwie lub poza nim. Jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się w ostatnim dwudziestoleciu innowacyjnych sektorów są lokalne i solidarne partnerstwa łączące konsumentów z producentami przez dostawy „koszyków”, głównie z produktami ekologicznymi, na podstawie umów. Zbliżaniem stron i rozwojem łańcuchów zajmuje się międzynarodowa organizacja Urgenci. W wielu krajach obserwuje się również zbiorowe ruchy dynamizujące ten sektor przez organizację targów lub lokalnych wydarzeń, takich jak sieć „Campagna amica” we Włoszech. Znaczny jest tu wkład sektora spółdzielczego. Sektor ten przyciąga młodych ludzi oraz często entuzjastycznie nastawione osoby rozpoczynające działalność.

3.4. W wyżej wspomnianej opinii⁽⁴⁾ podkreślono „bardzo pozytywne” oddziaływanie krótkich łańcuchów dostaw żywności, w szczególności na świeżość oraz jakość organoleptyczną i wartości odżywcze produktów. Po okresie rozwoju globalnego systemu żywnościowego przez ostatnie ponad 30 lat wydaje się, że obecnie panuje zgoda co do tego, że bliższe związki między producentami a konsumentami oraz lokalne systemy przynoszą wiele korzystnych efektów. Krótkie łańcuchy dostaw zwiększają wartość dodaną i rentowność małych gospodarstw, umożliwiają sprzedaż znajomych produktów, które mają swoją historię, konsumentom, skłonnyim zatem płacić więcej, a także wprowadzają ożywienie i tworzą więzi społeczne na obszarach wiejskich. Dzięki poprawie jakości produktów spożywczych i łańcuchów wprowadzania do obrotu konsumenci czują się odpowiedzialni za wartość żywności i marnotrawstwo, co przyczynia się do ograniczenia wpływu żywności na zmianę klimatu.

3.4.1. Ta metoda handlowa przynosi pozytywne efekty zewnętrzne dla całej społeczności (tworzenie miejsc pracy niepodlegających delokalizacji, utrzymanie wartości dodanej na danym terytorium, atrakcyjność turystyczna lub mieszkalna). Wymienione efekty zewnętrzne o szerszym zakresie należy brać pod uwagę w kontekście wspierania rozwoju krótkich łańcuchów dostaw i dynamiki lokalnej.

3.4.2. Inicjatywy dotyczące krótkich łańcuchów rozwijają się dzięki tworzącym się strukturalnym innowacjom społecznym, organizacyjnym i terytorialnym i w oparciu o nie. W wielu pracach podkreśla się znaczenie wymiaru terytorialnego i tożsamości zbiorowej jako kluczowych czynników ich zrównoważonego i trwałego charakteru. Wyzwanie stanowi więc zapewnienie środków do stworzenia terytorialnych systemów żywnościowych opartych na lokalnym zarządzaniu z udziałem przedstawicieli samych zainteresowanych podmiotów⁽⁵⁾.

3.5. Nowym polem do poszukiwań i innowacji w dziedzinie krótkich łańcuchów okazał się internet. Podobnie jak w innych dziedzinach również w tym sektorze jego wykorzystywanie rozpowszechniło się w ostatnim dziesięcioleciu. Przez udostępnianie większego rynku niż tradycyjny rynek producentów pozwala on także na poprawę i usprawnienie wymiany handlowej. W ciągu ostatnich 5 lat powstało wiele internetowych platform zamawiania żywności. Te „węzły żywnościowe” pozwalają na nawiązywanie bezpośredniej relacji między producentami a konsumentami, w szczególności w odniesieniu do produktów, które występują tylko lokalnie. Węzły te umożliwiają producentom, ale również konsumentom, łączenie się w celu przeprowadzania grupowych zakupów/sprzedaży, co ułatwia logistykę w ramach krótkiego łańcucha dostaw żywności. Inne sposoby wykorzystania cyfryzacji mają zastosowanie do produkcji i przetwarzania produktów.

4. Rolnictwo ekologiczne jako nowe podejście do rolnictwa

4.1. Podczas drugiego międzynarodowego sympozjum na temat rolnictwa ekologicznego, które odbyło się w Rzymie w 2018 r., Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) zaproponowała następującą definicję: „rolnictwo ekologiczne polega na stosowaniu koncepcji i zasad ekologii w taki sposób, by zoptymalizować interakcje między roślinami, zwierzętami, ludźmi i środowiskiem, nie zapominając o aspektach społecznych, które należy mieć na uwadze, by zapewnić zrównoważony i sprawiedliwy charakter systemu żywnościowego. Przez tworzenie synergii rolnictwo ekologiczne może nie tylko przyczynić się do produkcji żywności, bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia, ale również może umożliwić odtworzenie funkcji ekosystemu i różnorodności biologicznej, które mają zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego rolnictwa”⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Codron, J.-M., Sirieix, L., Reardon, T., „Social and Environmental Attributes of Food Products: Signaling and Consumer Perception, With European Illustrations”, *Agriculture and Human Values*, tom 23, nr 3, 2006, s. 283–297.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁵⁾ Le Velly, R., „Dynamiques des systèmes alimentaires alternatifs”, *Systèmes agroalimentaires en transition*, Édition Quae, 2017, s. 149–158.

⁽⁶⁾ <http://www.fao.org/about/meetings/second-international-agroecology-symposium/en/>

4.2. Rolnictwo ekologiczne należy rozpatrywać w trzech głównych wymiarach. Pierwszym jest rolnictwo ekologiczne istniejące od lat 20. XX w. jako zespół dyscyplin naukowych (fizyka, chemia, ekologia, zagospodarowanie przestrzeni) zajmujących się rolnictwem poprzez złożone interakcje w ekosystemie rolniczym. Drugi wymiar stanowi rolnictwo ekologiczne jako całość zrównoważonych praktyk rolnych służących optymalizacji i stabilizacji zbiorów. Wreszcie trzeci wymiar rolnictwa ekologicznego to jego istnienie jako ruchu społecznego dążącego do suwerenności żywnościowej i poszukującego nowych wielofunkcyjnych ról dla rolnictwa⁽⁷⁾. Rolnictwo ekologiczne ewoluowało również w kierunku lepszego uwzględniania kwestii związanych z żywnością, o czym świadczą takie dokumenty jak „Redesigning the food system” (Hill, 1985) oraz „Agroécologie, l'écologie des systèmes alimentaires durables”, podstawowa praca Steve'a Gliessmana.

4.3. Rolnictwo ekologiczne opiera się na wspólnym filarze dziesięciu zasad zdefiniowanych i zaproponowanych przez FAO, które „mają na celu wspieranie krajów w przekształcaniu ich systemów żywnościowych i rolnych, rozpowszechnienie zrównoważonego rolnictwa oraz realizację celu »zero głodu« i wielu innych celów zrównoważonego rozwoju:

- **różnorodności, synergii, wydajności, odporności, recyklingu, współtworzenia i dzielenia się wiedzą** (opis wspólnych cech systemów rolnictwa ekologicznego, fundamentalnych praktyk i nowatorskich podejść),
- **wartości ludzkich i społecznych, kultury i tradycji żywnościowej** (cechy kontekstowe),
- **gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki solidarnej, odpowiedzialnego sprawowania rządów** (środowisko bazowe).

Wspomnianych dziesięć elementów rolnictwa ekologicznego jest powiązanych ze sobą i współzależnych⁽⁸⁾.

4.4. Wiele rodzajów rolnictwa nawiązuje do tych dziesięciu zasad: rolnictwo ekologiczne, wykorzystujące te same zasady w znormalizowanych ramach (unijne przepisy dotyczące produkcji ekologicznej i etykietowania produktów ekologicznych⁽⁹⁾), rolnictwo biodynamiczne, rolnictwo zrównoważone, leśnictwo ekologiczne łączące uprawy i produkcję czy permakultura – wszystkie posiadają wspólną podstawę, którą stanowi złożone i systemowe podejście do rolnictwa od produkcji aż po spożycie żywności. Należy podkreślić centralną rolę, jaką w tych rodzajach rolnictwa odgrywa ochrona jakości i życia gleby.

Rolnictwo ekologiczne oznacza zmianę rolniczego paradygmatu, aby przeciwdziałać zmianie klimatu, odbudować żywe ekosystemy i chronić wody, gleby i wszystkie zasoby, od których zależy produkcja rolna. Należy wspierać wszelkie zobowiązania rolników do przeglądu praktyk i podejścia do ekosystemu w celu ograniczenia negatywnych skutków zewnętrznych i zwiększenia pozytywnych efektów zewnętrznych. Ograniczenie korzystania ze środków chemicznych, wprowadzenie większej różnorodności w płodozmianie, rolnictwo konserwujące i zachowanie różnorodności biologicznej to kroki, do których podjęcia należy zachęcać w procesie przechodzenia wszystkich gospodarstw europejskich na rolnictwo ekologiczne.

4.5. Ruch społeczny, który zaczął się rozwijać w latach 70. i 80. XX w. w Ameryce Łacińskiej dzięki działalności takich organizacji jak Via Campesina, zainicjował wykładniczy rozwój tego podejścia do systemu żywnościowego na arenie międzynarodowej w jego trzech wymiarach (naukowym, technicznym i społecznym). Europa również zaangażowała się w ten ruch. We wrześniu 2014 r. FAO zorganizowała w Rzymie pierwsze sympozjum na temat „Rolnictwo ekologiczne dla bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia”, po którym odbyło się wiele seminariów regionalnych, w tym w listopadzie 2016 r. seminarium w Budapeszcie dla Europy. FAO nawołuje do rozwijania rolnictwa ekologicznego w celu realizacji celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego. Kolejne tego typu wydarzenie odbędzie się w Europie pod koniec 2019 r. Do europejskiego programu badań naukowych „Horyzont 2020” włączono szereg tematów związanych z rolnictwem ekologicznym i krótkimi łańcuchami, zaś europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, które również zajmuje się tymi tematami z myślą o rozwoju rolnictwa, organizuje najbliższy szczyt innowacji w rolnictwie poświęcony rolnictwu ekologicznemu w czerwcu 2019 r. we Francji.

4.6. Rolnictwo ekologiczne powoli nabiera charakteru instytucjonalnego, w szczególności we Francji⁽¹⁰⁾. Francja wpisała jego zasady do swojego kodeksu rolnictwa oraz wyposażyła się w narzędzia prawne i finansowe, czyniąc w ten sposób z rolnictwa ekologicznego główny element rozwoju swojego rolnictwa⁽¹¹⁾. Środki finansowe i ukierunkowanie wielu francuskich programów szczegółowych były impulsem i wsparciem dla rozwoju projektów spółdzielni rolników i skierowały rozwój i produkcję rolną w stronę zrównoważoności⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ <https://pubs.iied.org/14629IIED/?c=foodag>

⁽⁸⁾ <http://www.fao.org/3/i9037fr/19037fr.pdf>

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91.

⁽¹⁰⁾ Prace S. Bellona.

⁽¹¹⁾ Art. 1 zmieniony ustawą o przyszłości rolnictwa przyjętą w głosowaniu w dniu 13 października 2014 r., *Kodeks rolnictwa i rybołówstwa morskiego*.

⁽¹²⁾ Europejskie partnerstwo innowacyjne Agroecology Europe: <http://www.agroecology-europe.org/>

4.6.1. Wśród potwierdzonych rezultatów rolnictwa ekologicznego podkreślanych w pracach naukowych i przywoływanych przez organizacje rozwojowe wymienia się:

- w odniesieniu do rolników: poprawę żyzności gleb, zmniejszenie kosztów produkcji, zwiększenie niezależności decyzyjnej, rozwój odporności systemów rolnych na zagrożenia klimatyczne, przywrócenie znaczenia zawodu,
- w odniesieniu do konsumentów: poprawę jakości zdrowotnej i wartości odżywczych żywności i wód, ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazu oraz gwarancje co do stosowanych praktyk rolniczych (hodowli i upraw) ⁽¹³⁾.

4.6.2. Do wzmocnienia tych rezultatów przyczynia się kolektywny wymiar projektów rolnictwa ekologicznego, zaangażowanie rolników w proces przedstawiania propozycji i innowacji w ich kontekście, pragnienie wprowadzania ulepszeń i konieczność zmniejszenia kosztów produkcji. Platformy internetowe ⁽¹⁴⁾ mogą umożliwić konieczne wykorzystanie opracowanych odniesień technicznych i naukowych oraz relacji rolników, którzy przeszli na rolnictwo ekologiczne, nie zapominając o wpływie szkoleń i działań kolektywnych.

4.6.3. Szkolenie przyszłych rolników w publicznych placówkach edukacji rolniczej obejmuje misję „przyczynienia się do rozwoju rolnictwa ekologicznego”. Pojawia się coraz więcej materiałów dydaktycznych na ten temat ⁽¹⁵⁾, a coraz większa liczba uczniów jest zainteresowana wspieraniem transformacji i ekologiczną produkcją rolną w przyszłym życiu zawodowym ⁽¹⁶⁾. We francuskim programie transformacji agroekologicznej przewidziano poprawę żywienia uczniów przez wprowadzenie dań z lokalnych produktów do jadłospisów stołówek liceów rolniczych, co przyczynia się do wzrostu świadomości młodych ludzi w dziedzinie odżywiania.

4.6.4. W celu wsparcia transformacji na szczeblu terytorialnym rząd francuski opracował terytorialne projekty żywnościowe, w ramach których dobrowolnie tworzone kolektywy opracowują działania konieczne do ulepszenia lokalnych systemów żywnościowych. Wydaje się, że pomimo niewystarczających środków programy te cieszą się zainteresowaniem, a ich rezultaty są zachęcające.

4.7. **Krótkie łańcuchy dostaw i rolnictwo ekologiczne: powiązane transformacje**

4.7.1. Rolnictwo ekologiczne charakteryzuje się przede wszystkim zróżnicowaniem uzupełniających się rodzajów produkcji w gospodarstwach. Niezależnie od tego, czy chodzi o produkty pochodzące z hodowli, czy z upraw rolnictwa ekologicznego, należy tworzyć i utrzymywać nowe możliwości rynkowe. Krótkie łańcuchy dostaw żywności wydają się więc odpowiednim rozwiązaniem dla tego problemu związanego z procesem transformacji.

4.7.2. Należy ponadto podkreślić, że powiązanie rolnictwa ekologicznego i krótkich łańcuchów na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym prowadzi obecnie do powstania terytorialnego zarządzania żywnością i nowych zasad zaangażowania podmiotów. Te procedury dotyczące przywrócenia więzi między miastami a ich najbliższym basenem w zakresie produkcji żywności są już stosowane w wielu miejscach: Mediolanie (Włochy), Montpellier (Francja), Gandawie, Brukseli i Liège (Belgia) czy w Toronto (Kanada).

5. **Rozwój krótkich łańcuchów dostaw żywności i rolnictwa ekologicznego na rzecz zrównoważonych systemów żywnościowych**

5.1. **Działanie na rzecz żywności wysokiej jakości**

5.1.1. W 2012 r. w prowadzonym przy udziale uniwersytetu w Coventry europejskim programie badań naukowych na temat krótkich łańcuchów dostaw i lokalnych systemów żywnościowych, w który zaangażowane były ze strony Komisji Europejskiej Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia, podkreślono, że kwestie jakości, identyfikowalności i przejrzystości powinny być w centrum aktu kupna i sprzedaży. UE powinna więc zapewnić producentom i konsumentom środki, które pozwolą na wprowadzenie i utrwalenie tych trzech kryteriów niezależnie od formy krótkiego łańcucha. Stwierdzono, że większość produktów sprzedawanych w ramach krótkich łańcuchów dostaw pochodzi z rolnictwa ekologicznego lub z niecertyfikowanych metod bez stosowania środków syntetycznych, w zależności od kraju. Wydaje się, że ten element stanowi klucz do zbliżenia rolnictwa ekologicznego i krótkich łańcuchów dostaw. W istocie zasady i ramy rolnictwa ekologicznego mogą stworzyć wystarczająco istotne i stabilne ramy zaufania bez konieczności stosowania systemu oznaczeń, aby konsumenci mogli znaleźć „jakość, identyfikowalność i przejrzystość” konieczne do rozwoju i zrównoważonego charakteru krótkich łańcuchów. Regularne wizyty konsumentów i innych producentów w gospodarstwach wydają się skuteczną metodą „gwarancji uczestnictwa” w celu zwiększenia przejrzystości, opracowania dostosowanych do kontekstu wskaźników i monitorowania praktyk w rolnictwie ekologicznym ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Claveirol, C., „La transition agroécologique: défis et enjeux”, *Opinie EKES-u*, 2016.

⁽¹⁴⁾ <https://rd-agri.fr/>

⁽¹⁵⁾ <https://pollen.chlorofil.fr/?s=agroecologie>.

⁽¹⁶⁾ http://www.bergerie-nationale.educagri.fr/fileadmin/webmestre-fichiers/formation/articles_presse/Plan_EPA1-bilan-Fevrier_2019.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cocreate.brussels/-CotyFood->.

5.1.2. Jeśli chodzi o płaszczyznę indywidualną, to z najnowszych badań wynika, że krótkie łańcuchy dostaw znacząco przyczyniają się do poprawy stanu zdrowia obywateli. Z jednej strony zwracają oni większą uwagę na to, co jedzą i w jaki sposób odbywa się produkcja. Z drugiej strony systemy te są bardzo ważnymi miejscami nauki społecznej, w tym w zakresie zdrowych nawyków żywieniowych.

5.2. **Dostępność żywności i bezpieczeństwo żywnościowe**

5.2.1. Obecnie w ramach wielu europejskich projektów badań naukowych ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ wykazuje się, że krótkie łańcuchy dostaw mają tendencję do nabierania struktur i organizacji, w dążeniu do przekształcenia się z niszy rynkowej w rzeczywiste zwyczaje konsumpcyjne w dziedzinie żywności. Dzięki temu możliwe było połączenie w sieć wielu podmiotów na szczeblu unijnym za pośrednictwem projektów wspieranych w ramach różnych europejskich programów finansowania. Rozwój ten napotyka jednak ograniczenia z uwagi na trudności z dostępem niektórych produktów do najuboższych gospodarstw. Należy kontynuować prace przeprowadzone w ramach wcześniejszych opinii EKES-u na temat dźwigni działania, dzięki którym te produkty żywnościowe staną się dostępne. Kończy się okres programowania dla wielu projektów badawczych na ten temat we Francji (RMT Alimentation ⁽²⁰⁾), Projekt Casdar ACCESSIBLE ⁽²¹⁾ lub terytorialne projekty żywnościowe ⁽²²⁾).

5.2.2. Przykładem dostępnych narzędzi na potrzeby rolnictwa ekologicznego i krótkich łańcuchów dostaw mogą być środki z zakresu badań i innowacji, którymi dysponują europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa i DG ds. Badań Naukowych i Innowacji w ramach przyszłego programu „Horyzont Europa”. W ramach przyszłej WPR należałoby wykorzystać programy zazieleniania (ECO-scheme) w celu zachęcania do stopniowego przyjmowania przez rolników metod rolnictwa ekologicznego i rozwijania systemów w kierunku krótkich łańcuchów dostaw. To samo dotyczy środków w ramach drugiego filaru, takich jak środki rolno-środowiskowe i klimatyczne oraz dotacje na inwestycje potrzebne do ich realizacji, jak również narzędzia przetwarzania i wprowadzania do obrotu. Dzięki programom LEADER należy zapewnić odpowiednie szkolenia i doradztwo oraz ożywić dynamikę lokalną. Poza tym wsparcie dla inicjatyw terytorialnych może korzystać ze środków przeznaczonych na programy spójności.

5.2.3. Należy opracować odpowiednie przepisy umożliwiające realizację zamówień publicznych w ramach krótkich łańcuchów dostaw, co obecnie jest ograniczone ze względu na reguły konkurencji. Konieczne jest również ustanowienie odpowiednich zasad dla krótkich łańcuchów dostaw. Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych ⁽²³⁾ przewiduje elastyczność w stosowaniu metody analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli dla drobnych producentów, którą należy wykorzystywać we wszystkich krajach UE. To samo odnosi się do przepisów dotyczących etykietowania produktów. Oznaczenie miejsca pochodzenia (np. w restauracjach, zakładach żywienia zbiorowego) w odniesieniu do przetworzonej żywności może odegrać pozytywną rolę: jeżeli pochodzenie produktu spożywczego jest przejrzyste, jest bardziej prawdopodobne, że konsument wybierze produkt lub danie wytworzone w pobliżu, nawet jeśli będzie to nieco droższe. Dostępność 4G (telefonii i internet) na obszarach wiejskich jest ważna dla ułatwienia dostępu i kontaktów z konsumentami dzięki rozwojowi cyfryzacji.

5.2.4. Często podaje się w wątpliwość zdolność rolnictwa ekologicznego i opartych na bliskości łańcuchów dostaw do wyżywienia świata i 10 miliardów ludzi, której to liczby oczekuje się w 2050 r. Prace wielu organizacji badawczych wyrażają jasną opinię w tej sprawie: w skali międzynarodowej rozwój rolnictwa ekologicznego i mobilizacja zasobów w rolnictwie i poza nim są konieczne i możliwe, jeśli uwzględni imperatywy gospodarcze, środowiskowe i społeczne. Jeżeli chodzi o sytuację w Europie, przeprowadzone niedawno prace Instytutu Zrównoważonego Rozwoju i Stosunków Międzynarodowych (IDDRI) wykazały, że można wyżywić całą ludność europejską do 2050 r. dzięki stopniowej transformacji na rzecz rolnictwa ekologicznego łączącej hodowlę, uprawę i uprawę drzew, z zachowaniem celu zerowej emisji.

5.3. **Droga do rolnictwa ekologicznego**

5.3.1. Wdrożenie projektu rolno-ekologicznego w skali UE musi opierać się na ustrukturyzowanym planie działania, z zastosowaniem wielu dźwigni w ramach różnych składników działalności publicznej i prywatnej obejmującej wiele tematów: szkolenie, rozwój rolniczy, przekierowanie wsparcia, dostosowanie przepisów, terytorializację sieci dystrybucji, selekcję genetyczną, regiony zamorskie i działania międzynarodowe ⁽²⁴⁾. UE musi więc pracować nad możliwościami wsparcia, aby rolnictwo ekologiczne i krótkie łańcuchy mogły wspólnie się rozwijać i skoordynować, by zapewnić ich wspólny zrównoważony charakter. Wspomniana dźwignia działania musi mieć wystarczająco ambitny charakter, aby wiele gospodarstw rolnych mogło zaangażować się w perspektywie długoterminowej w taką transformację. Istotną kwestią jest perspektywa czasowa, ponieważ dzięki niej podmioty będą dysponować czasem na zaangażowanie się, a jednocześnie pozwoli ona angażującym się podmiotom na dokonanie pełnej transformacji systemu, której wdrożenie jest złożonym procesem.

⁽¹⁸⁾ https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_brochure_short_food_supply_chains_2019_en_web.pdf.

⁽¹⁹⁾ <http://www.shortfoodchain.eu/news/>

⁽²⁰⁾ www.rmt-alimentation-locale.org/

⁽²¹⁾ <http://www.civam.org/images/M%C3%A9lanie/AcceCible/PRESENTATION-Accessible.pdf>.

⁽²²⁾ <http://rnpat.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/>

⁽²³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004.

⁽²⁴⁾ Claveirol, C., „La transition agroécologique: défis et enjeux”, *Opinie EKES-u*, 2016.

5.3.2. Kompleksowa polityka żywnościowa, jaką EKES promuje od wielu lat, kierowana przez Europejską Radę ds. Żywności, której działaniom EKES mógłby przewodniczyć, koordynowana na szczeblu zainteresowanych dyrekcji generalnych przez wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, może stać się punktem odniesienia dla odpowiedniego programu. Propozycja dotycząca wspólnej polityki żywnościowej została przedstawiona na szczeblu UE za pośrednictwem IPES-Food ⁽²⁵⁾.

5.3.3. Źródłem inspiracji dla rozwoju rolnictwa ekologicznego w skali europejskiej mogą być prace FAO. Szczególnie pouczające w tej kwestii są zalecenia „regionalnego sympozjum na rzecz zrównoważonych systemów rolnych i żywnościowych w Europie i Azji Środkowej”. W przewodniku dotyczącym powiązań między małymi rolnikami a rynkami, przyjętym w 2016 r. przez Komitet ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego, zaleca się, by państwa wspierały rynki terytorialne (lokalne, regionalne, krajowe) z myślą o realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁵⁾ IPES-Food, „Towards a Common Food Policy for the European Union”, Bruksela, IPES Food, 2017.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zawód rolnika i wyzwania związane z rentownością”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2019/C 353/12)

Sprawozdawca: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2019
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	28.6.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	188/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rentowność i efektywność ekonomiczna gospodarstw rolnych jest poważnym problemem w UE, gdzie dochód rolnika wynosi średnio tylko 46,5 % dochodu w innych sektorach gospodarki. Pomimo niskiej rentowności sektor rolny UE odgrywa kluczową rolę jako siła napędowa gospodarek wiejskich i producent żywności wysokiej jakości, w której przestrzega się najwyższych na świecie norm. Nie da się osiągnąć zrównoważenia środowiskowego w oderwaniu od równie istotnego ekonomicznego, handlowego, ekologicznego i społecznego aspektu działalności rolniczej.

1.2. Sektor rolny UE zapewnia konsumentom bezpieczeństwo żywnościowe w obliczu rosnącej presji wynikającej ze zmiany klimatu i wymogów społecznych dotyczących zrównoważenia środowiskowego. Ponadto europejski sektor rolny aktywnie przyczynia się do utrzymania konkurencyjności i dynamiki UE na rynkach międzynarodowych i do działań na rzecz zapewnienia Unii dodatniego bilansu handlowego. Sektor rolny UE jest też jednym z największych źródeł zatrudnienia, dając pracę ponad 40 mln osób w całej Unii. W tych dziedzinach rolnictwo nierzadko jest jedynym sektorem gospodarki, który generuje wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

1.3. W UE potrzebny jest sprawiedliwy, przejrzysty, dobrze funkcjonujący i sprawiedliwy łańcuch dostaw żywności, który byłby korzystny dla rolników i wszystkich zainteresowanych stron, w tym przetwórców i detalistów, a przede wszystkim konsumentów. Na szczeblu krajowym należy wziąć pod uwagę podejście negocjacyjne polegające na odwróceniu relacji z rynkiem przez tworzenie łańcuchów wartości w sposób, który będzie przynosił rolnikom miesięczny dochód stanowiący dwukrotność wynagrodzenia minimalnego.

1.4. Unijny sektor rolny realizuje pozytywne usługi publiczne i efekty zewnętrzne, które nie są uznawane przez rynek. Osiągnięty został cel zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego przy jednoczesnym przestrzeganiu najwyższych standardów produkcji. Pojawiają się jednak nowe wyzwania, takie jak zmiana klimatu, większa niestabilność cen, nieuczciwa konkurencja ze strony systemów o niższych standardach produkcji, nieuczciwe praktyki handlowe, wyludnianie się obszarów wiejskich i starzenie się grupy zawodowej rolników, co stawia unijnych rolników w trudnej sytuacji na rynku międzynarodowym.

1.5. Nowe technologie, wraz z inkluzywnymi działaniami w zakresie badań i innowacji, są po części sposobem na utrzymanie konkurencyjności sektora rolnego UE i umożliwiają rolnikom w UE bezpośrednie i skuteczne rozwiązywanie problemów związanych ze zrównoważonym rozwojem.

1.6. Aby zapewnić unijnym rolnikom odpowiednie narzędzia do lepszego wykorzystania nowego potencjału technologicznego i stosowania innowacyjnych rozwiązań w swoich gospodarstwach, potrzebne jest kształcenie przez całe życie i rozwój umiejętności.

1.7. Rolnicy w UE podejmują różne działania, aby zwiększyć swój wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu, ponieważ coraz częściej mają do czynienia ze skutkami tej zmiany, doświadczając zmieniających się czasów żniw, wczesnych lub późnych przymrozków, pożarów, powodzi i suszy. Poza tym środki ochrony środowiska nie powinny zagrażać bezpieczeństwu żywności i należy pamiętać, że rolnikom należy się godziwe wynagrodzenie za dodatkową pracę, jakiej często wymaga prowadzenie zrównoważonej działalności i podejmowanie działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu.

1.8. Silna UE dąży nie tylko do realizacji celów traktatu lizbońskiego, ale również do realizacji globalnych celów, takich jak porozumienie klimatyczne z Paryża czy cele zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych. Te ambitne zobowiązania muszą być wsparte silnym budżetem i skuteczną polityką, gwarantującą przyszłość, rozwój i dobrobyt rolnictwa i obszarów wiejskich. Europejscy rolnicy i spółdzielnie rolnicze potrzebują solidnego budżetu WPR na kolejny okres.

2. **Wstęp**

2.1. EKES sporządza niniejszą opinię w celu podkreślenia ważnej roli europejskich rolników i ich wkładu w gospodarkę UE, przyczyniania się do bezpieczeństwa żywnościowego na świecie i utrzymywania żywotności obszarów wiejskich. Często wkład ten nie jest doceniany tak, jak na to zasługuje, co zniechęca nowe pokolenie do przejmowania gospodarstw rodzinnych i zmniejsza atrakcyjność sektora dla nowych podmiotów.

3. **Rola rolników w UE**

3.1. **Wkład w bezpieczeństwo żywnościowe, w dostarczanie zdrowej i bogatej w składniki odżywcze żywności oraz w całą gospodarkę UE**

3.1.1. W sytuacji, gdy popyt na żywność i biomasę wzrasta, unijni rolnicy i ich spółdzielnie handlowe angażują się w wytwarzanie, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu bezpiecznej żywności wysokiej jakości dla europejskich obywateli i konsumentów na całym świecie. Ponadto zapewniają konsumentom bezpieczeństwo żywnościowe w obliczu rosnącej presji wynikającej ze zmian klimatycznych i wymogów społecznych dotyczących zrównoważenia środowiskowego. Europejski sektor rolnictwa aktywnie przyczynia się też do utrzymania konkurencyjności i dynamiki UE na rynkach międzynarodowych. Według Eurostatu⁽¹⁾ sektor rolny odpowiadał za 1,2 % PKB UE w 2017 r. i stworzył wartość dodaną (brutto) w wysokości 188,5 mld EUR, przyczyniając się aktywnie do osiągnięcia przez UE dodatniego bilansu w handlu dzięki temu, że wartość wywozu produktów rolnych w analogicznym okresie wyniosła 137 mld EUR.

3.2. **Zatrudnienie na obszarach wiejskich i obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania**

3.2.1. Łańcuch rolno-spożywczy w UE to jeden z największych sektorów gospodarki UE, który utrzymuje i generuje wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy oraz zatrudnia około 40 mln osób. Około 10 mln osób jest bezpośrednio zatrudnionych w gospodarstwach rolnych i spółdzielniach rolniczych i w nich pracuje. Na niektórych obszarach i w niektórych regionach rolnictwo jest jedynym źródłem zatrudnienia.

3.3. **Rolnicy jako obrońcy tradycyjnych krajobrazów i zarządcy gruntów**

3.3.1. Rolnicy w UE, gospodarstwa rolne i spółdzielnie rolnicze zarządzają około 173 mln hektarów gruntów, co stanowi około 39 % całego obszaru UE. Rolnicy i członkowie ich rodzin zachowują krajobraz wiejski i różnorodność biologiczną, przynosząc społeczeństwu wiele pozytywnych rezultatów – dzięki usilnym działaniom mającym na celu zarządzanie gruntami i zagospodarowanie terenów aktywnie przyczyniają się do łagodzenia skutków poważnych klęsk żywiołowych w przypadku ekstremalnych warunków pogodowych. Wielu rolników jest również właścicielami lasów, a ich wkład w zrównoważoną gospodarkę leśną jest znaczny. Ponadto rolnicy pomagają utrzymać i odtworzyć tradycyjny krajobraz UE na obszarach wiejskich, zapewniając zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz pozytywną synergię z sektorem turystyki w UE. Jednak dotychczasowe wysiłki w dziedzinie rolnictwa nie mogą przesłaniać tego, że do osiągnięcia europejskich i światowych celów w zakresie różnorodności biologicznej, w tym ochrony pszczół i owadów oraz ptaków, potrzeba o wiele więcej starań i nakładów. Jest to częściowo sprzeczne z wymogami rentowności, dlatego UE powinna obowiązkowo honorować większy ekologiczny wkład rolnictwa w ochronę środowiska poprzez dodatkowe środki przeznaczone na WPR.

(¹) Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018 [Dane statystyczne dotyczące rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa za 2018 r.].

4. **Zmiany w zawodzie rolnika**

4.1. **Rosnące wymogi społeczne dotyczące zdrowego odżywiania się, pochodzenia i jakości żywności, wpływu na środowisko i dobrostanu zwierząt**

4.1.1. Konsumenci dysponują wieloma informacjami związanymi ze spożywanymi codziennie produktami. Zwracają również większą uwagę na pochodzenie i jakość żywności oraz jej wpływ na środowisko. Inne ważne czynniki decydujące o wyborze konsumentów to poszanowanie praktyk w zakresie dobrostanu zwierząt oraz odległość od miejsca, w którym żywność jest produkowana, w tym skrócenie łańcuchów dostaw żywności.

4.1.2. Aby sprostać oczekiwaniom konsumentów, unijni rolnicy zaczęli wdrażać działania mające na celu jeszcze większą poprawę dobrostanu zwierząt i ograniczenie wszelkiego negatywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko i jakość gleby, a jednocześnie wytwarzanie wysokiej jakości produktów. Rolnicy w UE, wspomagani przez organy publiczne i środowisko akademickie, zainwestowali energię i zasoby, by dostosować się do tej nowej struktury konsumpcji.

4.2. **Rola technologii i innowacji w rolnictwie**

4.2.1. Sektor rolnictwa w UE znajduje się w czołówce pod względem rewolucji technologicznej i cyfrowej ze względu na wiele przełomowych odkryć w dziedzinie genetyki, zautomatyzowane pojazdy, roboty, drony, obrazowanie satelitarne, teledetekcję, duże zbiory danych itp. Ponadto rolnicy zawsze przyjmowali, opracowywali i stosowali innowacyjne modele biznesowe w gospodarstwach rolnych i praktyki agronomiczne, w tym nowe techniki i metody produkcji, które przyczyniły się do zwiększenia wydajności i dostosowania działalności rolniczej do zmieniających się okoliczności.

4.2.2. W tym kontekście nowe technologie pomagają rolnikom w UE w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego przy jednoczesnym poszanowaniu najwyższych standardów na świecie i spełnianiu oczekiwań konsumentów. Nowe technologie umożliwiają mianowicie rolnikom w UE bezpośrednio i skutecznie zajęcie się kwestią środowiska. Na przykład ograniczenie środków ochrony roślin jest możliwe do osiągnięcia dzięki połączeniu technologii, które pomagają rolnikom we wszystkich aspektach produkcji. Największy wpływ na ograniczenie stosowania środków ochrony roślin oraz na odporność roślin i zwierząt na szkodniki, grzyby i zewnętrzne czynniki chorobotwórcze mają między innymi nowe techniki hodowli.

4.2.3. Rola technologii wiąże się nie tylko z samą produkcją, ale również z identyfikowalnością, bezpieczeństwem żywności, dobrostanem zwierząt i działaniami na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, które pomagają utrzymać pozycję unijnego sektora rolnictwa jako jednego z najbardziej zaawansowanych i bezpiecznych na świecie.

4.2.4. Dostęp do finansowania ma bardzo duże znaczenie dla rolników w UE, umożliwiając im wdrażanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych w gospodarstwach. Pod tym względem funkcja pomocniczości ujęta w drugim filarze WPR musi zostać utrzymana i wzmocniona w nowej WPR. Trzeba zrozumieć, że rolnicy w UE będą wprowadzać najnowsze osiągnięcia techniki w swojej działalności wyłącznie jeśli będą mieli łatwy dostęp do kredytów.

5. **Wyzwania**

5.1. **Zmiana klimatu**

5.1.1. Rolnicy w UE w znacznym stopniu przyczyniają się do przeciwdziałania zmianie klimatu, ponieważ coraz częściej obserwują ich skutki, doświadczając zmieniających się czasów żniw, wczesnych lub późnych przymrozków, pożarów, powodzi i suszy. Skuteczne środki mające na celu przystosowanie się do zmiany klimatu mają zatem zasadnicze znaczenie dla długotrwałej rentowności gospodarstw rolnych. Jednocześnie rolnicy redukują emisję zarówno w gospodarstwie, jak i poza nim, stosując zrównoważone praktyki zarządzania poprzez wdrażanie nowych technologii, jak również poprzez bardziej efektywne wykorzystanie upraw, słomy, obornika i innych pozostałości do pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, poprzez ogrzewanie energią słoneczną oraz dostarczanie energii elektrycznej z energii wiatrowej i z innych źródeł. Produkty pochodzące z upraw roślin uprawnych i pozostałości z hodowli zwierząt gospodarskich mogą być również wykorzystywane do produkcji biopaliw i odnawialnych materiałów przemysłowych w gospodarstwie w oparciu o zasady gospodarki o obiegu zamkniętym. Przyczynia się to do ograniczenia emisji w innych sektorach i zmniejszenia zależności UE od dostaw paliw kopalnych.

5.1.2. Należy zauważyć, że porozumienie paryskie, a także cele zrównoważonego rozwoju wyznaczają dla unijnego sektora rolnictwa istotne cele, które muszą zostać osiągnięte w latach 2030–2050. Rolnicy w UE są gotowi do podjęcia tych wyzwań, jeżeli będą mieć do dyspozycji odpowiednie narzędzia. Ten „zestaw narzędzi” musi obejmować pozytywne i przyjazne dla użytkowników ramy polityki, nowe technologie, strategie gospodarowania wodą (tj. magazynowania wody i nawadniania) oraz silny budżet WPR, który będzie wspierać dodatkowe wysiłki podejmowane przez rolników. Pozbawienie rolników jednego z wyżej wymienionych narzędzi może zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu i negatywnie wpłynąć na jakość produkcji żywności w UE.

5.2. **Dochody w sektorze rolnictwa**

5.2.1. Dochód z działalności rolniczej^(?) na roczną jednostkę roboczą, wyrażony jako wskaźnik, był w UE-28 w 2017 r. o 10,9 % wyższy niż w 2016 r. Te dane należy jednak analizować w porównaniu z innymi sektorami gospodarki, w których średni dochód jest znacznie wyższy. W porównaniu ze średnimi płacami w gospodarce dochód przedsiębiorcy w gospodarstwie rodzinnym w 2017 r. wyniósł jedynie 46,5 %.

5.2.2. Sytuacja ta ma duży wpływ na rozwój sektora pod względem ogólnej atrakcyjności dla podmiotów zewnętrznych, inwestorów i partnerów bankowych, ponieważ uniemożliwia rozwój synergii z innymi sektorami gospodarki oraz zwiększa problem wymiany pokoleń na obszarach wiejskich.

5.3. **Zmienność cen i pojawienie się nowych rynków**

5.3.1. Ceny w ujęciu realnym (w przeliczeniu na ceny stałe) większości głównych produktów były wyższe w 2017 r. niż w poprzednim roku: średnia cena mleka wzrosła o 17,1 % w stosunku do 2016 r., ceny trzody chlewnej były o 8,3 % wyższe, zboża 3,0 %, wyższe, ceny bydła 2,2 % wyższe, ceny drobiu również były wyższe (+ 1,0 %) Tymczasem w 2017 r. cena owiec i kóz w ujęciu realnym nadal spadała (-1,4 %). Ta pozytywna tendencja w odniesieniu do większości towarów była częścią boomu, który rozpoczął się w 2003 r. W 2008 r. nastąpił jednak poważny spadek cen, co wywołało zmienność cen na rynku międzynarodowym, która stanowiła wyzwanie dla małych i średnich producentów rolnych w UE, a także nowych inwestorów w sektorze rolnym.

5.3.2. Ze względu na swój heterogeniczny charakter sektor rolny w UE zareagował inaczej na szok związany z cenami w 2008 r.: wielu małych i średnich rolników było zmuszonych do korzystania wyłącznie z płatności bezpośrednich w ramach WPR, aby utrzymać działalność, ale to nie wystarczyło, by zagwarantować stabilność gospodarczą ich gospodarstw.

Jeśli chodzi o eksport z UE, głównym partnerem handlowym UE w zakresie produktów rolnych jest USA (16 % całkowitego eksportu produktów rolnych, wartość netto eksportu w 2017 r. wyniosła 33,3 mld EUR). Przy takiej koncentracji eksportu na jednolitym rynku unijny sektor rolnictwa jest narażony na konsekwencje decyzji politycznych osób trzecich, które mogą doprowadzić do poważnych wahań cen (tj. wprowadzenia zakazów eksportu lub wysokich ceł).

Jednolity rynek UE jest najbardziej otwartym i dostępnym rynkiem na świecie, w związku z czym rolnicy unijni muszą mierzyć się z wyzwaniem, jakim jest konkurowanie z przywozonymi towarami rolnymi produkowanymi według innych norm. Identyfikowalność produktów spożywczych pochodzących z państw trzecich nadal może być ulepszona. Kwestia ta może wywoływać szereg kontrowersji dotyczących jakości żywności i jej etykietowania, związanych z produktami przywozonymi (kontrowersje te mogą np. dotyczyć produktów spożywczych opracowanych w ramach nowych technik hodowlanych, stosowania środków ochrony roślin, przestrzegania norm w zakresie dobrostanu zwierząt itp.). Te przywożone produkty są bardzo konkurencyjne na rynku UE, ponieważ są produkowane według innych norm, co jest źródłem napięć dla rolników z UE, którzy i tak już przestrzegają najwyższych norm produkcji na świecie.

5.4. **Wyludnianie się obszarów wiejskich oraz wymiana pokoleniowa**

5.4.1. Według Komisji Europejskiej siedem na dziesięć (71,5 %) osób zarządzających 10,5 mln gospodarstw rolnych w UE to mężczyźni, większość (57,9 %) – w wieku 55 lat lub więcej. Tylko mniej więcej jeden na dziesięciu (10,6 %) menadżerów gospodarstw rolnych był młodym rolnikiem poniżej 40 roku życia, a jeszcze niższy odsetek stanowiły młode kobiety rolniczki (8,6 %).

5.4.2. Podstawą gospodarczą obszarów wiejskich w UE są rolnicy, właściciele lasów, gospodarstwa rolne i spółdzielnie rolnicze. Starzenie się rolników prowadzi do ogólnego wyludnienia obszarów wiejskich (tzw. diaspory wiejskiej), co ma bezpośrednie konsekwencje dla tkanki gospodarczej i społecznej tych obszarów. Ponadto zniechęca się w ten sposób nowe pokolenia do przejmowania gospodarstw rodzinnych ze względu na niską rentowność działalności rolniczej i trudności z dostępem do gruntów.

6. **Możliwości**

6.1. **Cyfryzacja i rolnictwo precyzyjne**

6.1.1. Rolnictwo przeszło do ery rolnictwa wspomaganego cyfrowo, gdzie każdy przyrząd, który wytwarza dane na różnych etapach produkcji rolnej, może przesyłać te dane, by były gromadzone, przetwarzane i analizowane. Wykorzystanie dużych zbiorów danych mogłoby pomóc rolnikom w przejściu do rolnictwa przyszłości i osiągnięciu ambitnych celów.

(?) Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018 [Dane statystyczne dotyczące rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa za 2018 r.].

6.1.2. W gospodarstwie wytwarza się wiele rodzajów danych, które można zaklasyfikować do różnych kategorii, takie jak dane agronomiczne, finansowe, dotyczące zgodności, meteorologiczne, dotyczące środowiska, dotyczące sprzętu, dane osobowe itd. Te zbiory danych pochodzą z szerokiego wachlarza coraz bardziej skutecznych i opłacalnych źródeł, takich jak maszyny, drony, czujniki GPS, czujniki zdalne, satelity, smartfony itp. oraz są uzupełniane przez dostawców usług, organy doradcze, organy publiczne itp. Ponadto inni partnerzy w łańcuchu wartości, tacy jak przetwórcy i sprzedawcy detaliczni, supermarkety, hipermarkety i agencje reklamowe, gromadzą ogromne ilości danych na temat rynków, na których rolnicy sprzedają swoje produkty.

6.1.3. Gromadzenie i wykorzystywanie danych w rolnictwie nie jest nową koncepcją; rolnicy właśnie tym się zajmowali od początków rolnictwa. Jednak nowością jest możliwość rozwinięcia sektora rolnictwa ukierunkowanego na dane dzięki wielkości i ilości tych danych, które rosną wykładniczo. Innym nowym elementem jest jakość informacji w czasie rzeczywistym uzyskanych na poziomie gospodarstwa oraz technologia wykorzystywana do gromadzenia, przechowywania, wykorzystywania, udostępniania, przetwarzania i przekazywania danych oraz zarządzania nimi.

6.1.4. Własność danych i prawo do określenia, kto może mieć dostęp do danych i je wykorzystywać, to kluczowe czynniki utrzymania zaangażowania rolników we wdrażanie nowych technologii. Obecnie nie istnieją wspólne ramy, w których własność danych byłaby jasno określona. Z tego powodu w sektorze rolnym UE opracowano kodeks postępowania w zakresie wymiany danych w rolnictwie na podstawie warunków umownych⁽³⁾, w którym wyjaśniono, że twórca danych ma prawo do wynagrodzenia z tytułu wykorzystywania danych, które utworzył w ramach swojej działalności.

6.1.5. Cyfryzacja i rolnictwo precyzyjne odgrywają ważną rolę w kształtowaniu przyszłości unijnego sektora rolnictwa. Mają również wpływ na rynek pracy i rodzaj umiejętności potrzebnych w rolnictwie, a także na ponowne określenie roli rolników i modeli biznesowych spółdzielni rolniczych.

6.2. **Środki łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej**

6.2.1. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat sektor rolny UE podjął wiele działań, aby poprawić swoje zrównoważenie środowiskowe. WPR narzuca ściśle określone i wymagające działania w dziedzinie środowiska i praktyki z zakresu zrównoważonego gospodarowania, które zmieniają metody działalności uprawowej rolników, skutecznie łącząc wysoką jakość ze zrównoważonym charakterem.

6.2.2. Rolnictwo i leśnictwo mają do odegrania szczególną rolę w łagodzeniu zmiany klimatu, ponieważ są jedynym sektorem gospodarki, w którym w procesie fotosyntezy usuwa się z atmosfery gazy cieplarniane. Wciąż jeszcze nie docenia się w pełni tych osiągnięć sektora, które nie są należycie mierzone i uznawane. Dlatego decydenci polityczni powinni rozważyć przeprowadzenie dokładniejszej oceny możliwości wykorzystania lasów oraz upraw trwałych i jednorocznych do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

6.2.3. Dziś rolnicy chcieliby, aby ich wysiłki na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu zostały dostrzeżone przez społeczeństwo i przez decydentów. Zwłaszcza ci ostatni muszą zdawać sobie sprawę z tego, że środki ochrony środowiska nie powinny zagrażać bezpieczeństwu żywności i pamiętać, że rolnikom należy się godziwe wynagrodzenie za dodatkową pracę, jakiej często wymaga prowadzenie zrównoważonej działalności i podejmowanie działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu.

6.3. **Większa przejrzystość rynku w całym łańcuchu dostaw żywności**

6.3.1. Według arkusza informacyjnego Komisji opublikowanego w marcu 2017 r. dystrybucja wartości dodanej w łańcuchu dostaw żywności wynosi około 25 % dla rolników, 25 % dla przetwórstwa spożywczego i 50 % dla handlu detalicznego żywnością i usług gastronomicznych.

6.3.2. Obecnie należy ściśle przestrzegać unijnej dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych. Wśród przedsiębiorstw w łańcuchu rolno-spożywczym stale występuje znaczna dysproporcja pod względem siły przetargowej rolników i przetwórców produktów rolno-spożywczych. W tej charakteryzującej się brakiem równowagi sytuacji ważną rolę odgrywają duże organizacje handlowe (supermarkety, hipermarkety, duże izby przemysłu i przetwórstwa spożywczego działające w całej Europie).

6.3.3. Etapy przetwórstwa i handlu detalicznego zwiększyły łączną wartość dodaną w łańcuchu dostaw żywności w związku z wzrostem popytu konsumpcyjnego na produkty gotowe. Jednocześnie wartość dodana rolnictwa zmniejsza się od 2014 r. (była o 4 % niższa w 2016 r.). Wynika to z rosnących kosztów nakładów związanych z konkurencją o ograniczone zasoby, a także ze względu na ograniczone możliwości dodawania przez rolników wartości do produktu podstawowego lub uzyskania z tego tytułu wynagrodzenia.

⁽³⁾ COPA COGECA – EU Code of conduct on agricultural data sharing by contractual agreement.

6.3.4. Ponadto Oxfam w swoim niedawnym badaniu Ripe for change (2018) wskazał na nierówność w łańcuchu dostaw żywności, między innymi w oparciu o przykłady ze Zjednoczonego Królestwa, Niemiec i Niemiec. W badaniu skoncentrowanym na Zjednoczonym Królestwie zanalizowano szczegółowo informacje na temat rozbicia cen dla konsumentów końcowych, w wyniku czego stwierdzono, że w 2015 r. ponad połowa tej ceny trafiła do supermarketów (52,8 %), 38,5 % trafiło do przedsiębiorstw handlowych i producentów żywności, a tylko 5,7 % ceny trafiło do drobnych producentów rolnych i pracowników. Ostatnie 3 % ceny mieściło się w kosztach nakładów.

6.3.5. W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę wysoki poziom koncentracji sektora detalicznego i zasadnicze znaczenie ochrony dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego, unijne prawodawstwo ramowe, które obejmuje zakaz nieuczciwych praktyk handlowych, jak również mechanizmy kontroli i egzekwowania w połączeniu z sankcjami odstraszającymi, stanowiło dobry punkt wyjścia. Kluczowe znaczenie ma kontynuowanie tych wysiłków na rzecz zwiększenia przejrzystości rynku i zapewnienia rolnikom sprawiedliwej części wartości. Ponadto w lipcu 2020 r. wejdzie w życie nowe rozporządzenie o pracownikach delegowanych, które musi przyczynić się do zwiększenia na poziomie krajowym przejrzystości i sprawiedliwego charakteru działalności gospodarczej prowadzonej przez rolników.

6.3.6. Na szczeblu krajowym należy wziąć pod uwagę podejście negocjacyjne polegające na odwróceniu relacji z rynkiem przez tworzenie łańcuchów wartości w sposób, który będzie przynosił rolnikom miesięczny dochód stanowiący dwukrotność wynagrodzenia minimalnego.

7. Rozwiązania

7.1. Rolnictwo oparte na gospodarstwach rodzinnych, tak cenione przez konsumentów europejskich, wymaga dobrej polityki, sprawiedliwych i rozsądnych regulacji połączonych z silnymi i skutecznymi przepisami, które pomogą złagodzić poważne zagrożenie wynikające ze skrajnych wahań cen oraz z coraz większego braku równowagi sił w łańcuchu dostaw. Grupa zadaniowa ds. rynków jest krokiem w dobrym kierunku, ale jej rola powinna być bardziej znacząca.

7.2. *Badania naukowe i innowacje dostosowane do potrzeb rolników, podejście opierające się na zaangażowaniu wielu podmiotów i bezpośrednie zaangażowanie zainteresowanych stron*

7.2.1. Dla praktycznej realizacji badań kluczowe znaczenie ma uczestnictwo zainteresowanych stron. Umieszczenie interesów rolników w centrum procesu innowacji nie tylko znacznie przyspieszy jego oddziaływanie, ale także zapewni możliwość praktycznego wykorzystania wyników badań naukowych i innowacji. Ponadto pomoże to zapewnić lepsze wydatkowanie przyznanych funduszy na badania naukowe.

7.2.2. Rolnicy, gospodarstwa rolne, właściciele lasów i ich spółdzielnie mogą być – także dzięki programom rządowym – siłą napędową innowacji i wzrostu gospodarczego. W związku z tym należy promować i wspierać od samego początku ich udział w działaniach badawczych i innowacyjnych w dziedzinie rolnictwa, żywności, leśnictwa i akwakultury. Ich zaangażowanie na wszystkich etapach realizacji projektów zapewni bardziej stymulowane popytem badania i innowacje, a także przyczyni się do zniwelowania obecnej luki między środowiskiem akademickim a praktyką – w kierunku rozwiązań mających praktyczne zastosowanie. W ostatecznym rozrachunku powinno to doprowadzić do tego, że nasi rolnicy i producenci rolni staną się bardziej konkurencyjni.

7.3. *Doskonałość i jakość (produkty ekologiczne, oznaczenia geograficzne, marka i krótkie łańcuch dostaw żywności)*

7.3.1. Produkty mające dużą wartość dodaną, w tym produkty z oznaczeniem geograficznym i produkty ekologiczne, są solidnym źródłem dochodu dla wielu podmiotów, zwłaszcza rolników. Tego rodzaju łańcuchy żywnościowe są jeszcze bardziej godne uwagi, jeśli nie występują w nich pośrednicy. W takim przypadku te krótkie łańcuchy dostaw stają się bardzo korzystnym źródłem dochodu dla rolników i dla społeczności wiejskiej, w której wytwarza się tego typu produkty.

7.3.2. Dokładniej rzecz ujmując, krótkie łańcuchy dostaw w UE stanowią alternatywę dla tradycyjnych, dłuższych łańcuchów żywnościowych, w których drobni producenci rolni lub spółdzielnie często mają niewielką siłę przetargową, a konsument nie może śledzić pochodzenia żywności od znanego producenta lub z danego obszaru lokalnego. Taki system żywnościowy ma duże znaczenie, ponieważ stanowi odpowiedź na szereg potrzeb i możliwości, zarówno dla rolników, jak i konsumentów. Rozwój różnych rodzajów krótkich łańcuchów dostaw żywności (tj. bezpośrednia sprzedaż przez jednostki lub zbiorowa sprzedaż bezpośrednia, partnerstwa – rolnictwo wspierane przez społeczność lokalną) jest jednym z podejść przyjmowanych w ramach wspólnej polityki rolnej w celu poprawy konkurencyjności w Europie. Krótkie łańcuchy dostaw żywności mogą stanowić siłę napędową zmian i stanowić wzór służący zwiększeniu przejrzystości, zaufania, sprawiedliwości i wzrostowi w całym łańcuchu rolno-spożywczym.

7.3.3. Wystarczająca ilość żywności zapewnia pewną społeczną stabilność życia obywateli UE, z którą kontrastuje sytuacja na tych obszarach naszej planety, na których występuje niedostatek żywności, prowadzący w pewnym stopniu do migracji ekonomicznej do Europy lub do innych krajów.

7.4. **Edukacja i rozwijanie nowych umiejętności dla sektora pierwotnego**

7.4.1. Według Eurostatu większość osób zarządzających gospodarstwami rolnymi w UE ma jedynie praktyczne doświadczenie; tak było w przypadku siedmiu na dziesięć osób (68,3 %) w 2016 r. Mniej niż jeden z dziesięciu (9,1 %) menedżerów gospodarstw rolnych przeszło pełne szkolenie w zakresie rolnictwa, a reszta (22,6 %) przeszła takie szkolenie w stopniu podstawowym.

7.4.2. Kształcenie w sektorze pierwotnym ma kluczowe znaczenie dla wspierania modernizacji i lepszego wykorzystania nowych technologii.

7.4.3. Jest to dziś niezwykle istotne, gdyż umiejętności cyfrowe stają się niezbędnym elementem nowoczesnego zarządzania gospodarstwem. Umiejętności te są potrzebne w wielu dziedzinach, a rolnictwo nie jest tu wyjątkiem. Rośnie zapotrzebowanie na osoby z umiejętnościami w zakresie ICT i umiejętnościami cyfrowymi w rolnictwie, lecz w gospodarce istnieje wyraźna luka w zakresie tych umiejętności, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

7.4.4. Aby środowisko rolne mogło w pełni wykorzystać możliwości, jakie niesie ze sobą transformacja technologiczna i cyfrowa, konieczne jest podniesienie poziomu umiejętności cyfrowych wśród osób pracujących w rolnictwie.

7.4.5. Można to osiągnąć na poziomie gospodarstw, a także w ramach stowarzyszeń i spółdzielni, jak również w ramach unijnego systemu kształcenia i szkolenia, który musi zapewniać programy uczenia się przez całe życie w celu rozwijania nowych umiejętności.

Bruksela, dnia 18 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Transport, energia i usługi świadczone w interesie ogólnym czynnikami zrównoważonego europejskiego wzrostu gospodarczego dzięki rewolucji cyfrowej”

[opinia z inicjatywy własnej]

(2019/C 353/13)

Sprawozdawca: **Alberto MAZZOLA**

Współsprawozdawczyni: **Evangelia KEKELEKI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	183/13/19

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES uważa, że dobrze funkcjonujące europejskie systemy transportu, energii i usług świadczonych w interesie ogólnym mają kluczowe znaczenie dla pełnej integracji kontynentu, który będzie w stanie sprostać globalnym wyzwaniom związanym ze zrównoważonym i konkurencyjnym wzrostem gospodarczym w nowoczesnym, cyfrowym i inteligentnym środowisku umożliwiającym zajęcie się takimi kwestiami jak wzrost gospodarczy, dobrobyt, nowe miejsca pracy, ubóstwo, nierówność, zmiana klimatu, pokój i sprawiedliwość, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ. Podstawę opcji i działań politycznych musi stanowić, zdaniem EKES-u, aktywne uczestnictwo i zaangażowanie obywateli UE – jako przedsiębiorców, producentów, pracowników, konsumentów, prosumentów, inwestorów i użytkowników końcowych.

1.2. EKES jest głęboko przekonany, że ukończenie procesu tworzenia jednolitego rynku UE pozostaje najważniejszym warunkiem zwiększenia wzrostu europejskiej gospodarki cyfrowej. Zwraca się do Komisji Europejskiej (KE) o egzekwowanie i weryfikację prawidłowego wdrożenia przepisów przyjętych zarówno dla przedsiębiorstw, jak i konsumentów, oraz **wzywa Komisję do dokonania przeglądu białej księgi w sprawie jednolitego rynku** z myślą o opracowaniu strategii ukończenia do 2025 r. tworzenia jednolitego rynku na rzecz silniejszych przedsiębiorstw oraz szerszej ochrony pracowników i konsumentów, która to strategia objęłaby nowy, w pełni połączony i interoperacyjny inteligentny europejski transport, energię i usługi świadczone w interesie ogólnym.

1.3. EKES zaleca stworzenie **otoczenia regulacyjnego napędzającego konkurencję i innowacje**, a także wzmacniającego zaufanie obywateli i przedsiębiorstw oraz świadomość korzyści, które zastosowanie technologii cyfrowych w transporcie, energetyce i usługach świadczonych w interesie ogólnym przynosi obywatelom, konsumentom, przedsiębiorstwom i pracownikom, w tym „e-osobom” jako kategorii obejmującej wszystkie te grupy. Proponuje odejście od koncepcji własności danych na rzecz definicji praw do danych przysługujących osobom fizycznym i podmiotom prawnym. Aby zapewnić konsumentom prywatność, należy umożliwić im kontrolowanie danych generowanych przez urządzenia podłączone do sieci.

1.4. **Swobodny przepływ danych jest niezbędny.** EKES apeluje zatem o znalezienie skutecznych rozwiązań problemów związanych z łatwością dostępu, interoperacyjnością i przekazywaniem danych, a jednocześnie zapewnienie odpowiedniej ochrony danych i prywatności, uczciwej konkurencji i szerszego wyboru dla konsumentów. Te same warunki muszą mieć zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych i prywatnych z zapewnieniem wzajemności w zakresie wymiany danych i rekompensaty kosztów.

1.5. EKES wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do przeznaczenia wystarczających środków i przekazania wystarczających kompetencji w celu skutecznego monitorowania i egzekwowania obowiązujących przepisów. Ponadto apeluje do państw członkowskich o szybkie przyjęcie wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego **unijnego systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń**. Trzeba zagwarantować rozpatrywanie wyłącznie dobrze uzasadnionych spraw, co pozwoli uniknąć nadmiernej liczby rozpraw sądowych.

1.6. Komitet zajmuje jasne stanowisko w kwestii tego, w jakim stopniu jest etycznie dopuszczalne delegowanie dokonywania wyborów **systemom opartym na sztucznej inteligencji (AI)**: wszystkie systemy zautomatyzowane, niezależnie od stopnia ich złożoności, muszą działać zgodnie z zasadą nadzoru przez człowieka.

1.7. **EKES wzywa Komisję Europejską do opublikowania wytycznych i wyjaśnień dotyczących ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)** w celu osiągnięcia jednolitego egzekwowania przepisów i wysokiego poziomu ochrony danych i konsumentów, w tym w odniesieniu do samochodów podłączonych do sieci i samochodów zautomatyzowanych, a także do przeprowadzenia przeglądu przepisów dotyczących odpowiedzialności za produkt oraz ubezpieczeń w celu dostosowania ich do sytuacji, w których decyzje będą coraz częściej podejmowane przez oprogramowanie. Cyberbezpieczeństwo ma ogromne znaczenie dla zagwarantowania bezpiecznej i akceptowanej społecznie transformacji.

1.8. EKES wzywa **Komisję Europejską do opracowania odpowiednich ram dla krajowych cyfrowych systemów opieki zdrowotnej w celu wymiany danych** na temat zdrowia obywateli UE zgodnie z RODO, tj. na ścisłych warunkach prywatności i anonimowości, na potrzeby badań i innowacji prowadzonych przez instytucje i przedsiębiorstwa UE.

1.9. Jako że sieć 5G podniesie **technologię mobilną i internetową** do rangi **technologii ogólnego przeznaczenia** i w znacznym stopniu przyczyni się do „procesu przemian przemysłowych, który nieustannie rewolucjonizuje strukturę gospodarczą od środka, stale niszcząc starą i tworząc nową”, **EKES wzywa instytucje UE i państwa członkowskie do ukończenia tworzenia jednolitego rynku cyfrowego, z uwzględnieniem rozwoju możliwości w zakresie integracji i wykorzystywania usług sieci 5G na potrzeby ochrony i poprawy konkurencyjności europejskich sektorów**, takich jak transport i motoryzacja, energetyka, przemysł chemiczny i farmaceutyczny, produkcja, w tym MŚP, oraz finanse, w których Europa jest wiodącą światową potęgą.

1.10. EKES wzywa Komisję Europejską do ścisłego monitorowania postępów we wdrażaniu sieci 5G i rzeczywistym korzystaniu z niej oraz wzywa państwa członkowskie do przyspieszenia tego procesu. Proponuje przyjęcie **europejskiej polityki wymagającej od każdego kraju posiadania co najmniej dwóch dostawców, w tym co najmniej jednego europejskiego**.

1.11. Ponadto aby móc ocenić potencjalne zagrożenia związane z promieniowaniem elektromagnetycznym dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia oceny skutków biologicznych promieniowania emitowanego przez 5G.

1.12. EKES zwraca uwagę, że transformacja cyfrowa europejskich systemów energetycznych i transportowych wiąże się z koniecznością nabywania nowych umiejętności przez pracowników na wszystkich szczeblach, a także podkreśla potrzebę ściślejszych powiązań placówek edukacyjnych i szkoleniowych z przedsiębiorstwami, wzmocniających **mechanizmy na szeroką skalę na rzecz poprawy umiejętności cyfrowych i ustawicznego nabywania zdolności cyfrowych** oraz stałych szkoleń. Wkład w tym zakresie powinien wnieść Europejski Fundusz Społeczny. Konieczne jest również kształcenie i szkolenie obywateli i konsumentów, aby nie zostali wykluczeni z rynku cyfrowego z powodu braku dostępu do sieci łączności elektronicznej lub ze względu na analfabetyzm cyfrowy. Zdaniem EKES-u istnieje potrzeba poprawy higieny cyberbezpieczeństwa również poprzez kampanie uświadamiające skierowane do osób fizycznych i przedsiębiorstw ⁽¹⁾.

1.13. Z myślą o organizacji przejścia na mobilność bezemisyjną i niskoemisyjną **EKES popiera: zintegrowane i systemowe podejście neutralne pod względem technologicznym**; pojazdy i infrastrukturę o niskiej i zerowej emisji; stopniowe, długoterminowe przejście na paliwa alternatywne i paliwa o zerowej emisji netto; zwiększenie wydajności – jak np. w przypadku jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej – przez optymalne wykorzystanie technologii cyfrowych, takich jak europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), i inteligentnych systemów opłat oraz dalsze zachęcanie do integracji multimodalnej i przestawienia się na bardziej zrównoważone środki transportu; **wzmocnienie pozycji obywateli dzięki coraz lepszej jakości sieci połączeń i możliwości wyboru „mobilności jako usługi”**.

(1) Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 86.

1.14. Zdaniem EKES-u wkład sektora energetycznego w dekarbonizację powinien być wnoszony przez różne działania, takie jak:

- wdrażanie kluczowych powstających technologii na rzecz neutralnej dla klimatu, energooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym,
- **koncentracja na inteligentnych sieciach energetycznych** w celu zintegrowania i optymalizacji wykorzystania różnych odnawialnych źródeł energii,
- czyste technologie produkcji, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii, systemy reagowania na zapotrzebowanie, efektywność energetyczna, budynki oraz mikrogeneracja,
- specjalna strategia dla energochłonnych sektorów i regionów,
- sprawniejszy system handlu uprawnieniami do emisji,
- solidniejsze instrumenty na rzecz bezpieczeństwa i cyberbezpieczeństwa struktur i sieci.

1.15. EKES zwraca uwagę, że:

- duże połączone infrastruktury sieci energetycznych, transportowych i komunikacyjnych są głównymi punktami węzłowymi jednolitego rynku i są niezbędne, by Unia mogła utrzymać się w czołowie światowego postępu i konkurencji,
- priorytet w zakresie transportu dotyczący ukończenia budowy sieci TEN-T wymaga inwestycji w wysokości około **500 mld EUR** na samą sieć bazową do 2030 r.,
- inwestycje podmiotów rynkowych w Europie w rozwój sieci 5G szacuje się na **60–100 mld EUR** rocznie przez kolejne pięć lat; zapewnienie łączności na obszarach wiejskich wymagałoby inwestycji w wysokości 127 mld EUR;
- stworzenie gospodarki o zerowej emisji netto gazów cieplarnianych będzie wymagało dodatkowych inwestycji w wysokości od 175 do 290 mld EUR rocznie: w sumie **520–575 mld EUR** w energetyce i około **850–900 mld EUR** w transporcie.

1.16. W celu sfinansowania tak dużych inwestycji, odpowiadających około 9–10 % PKB UE, głównie prywatnych i w dużej mierze dodatkowych, EKES **zaleca wspieranie środowiska przyjaznego dla inwestycji, w tym wdrożenie „złotej reguły inwestycji”**, oraz nowych programów finansowych za pośrednictwem instrumentów spójności, EBI, instrumentu „Łącząc Europę” i InvestEU, programu „Horyzont Europa” i wspólnych inicjatyw publicznych i prywatnych. EKES ma nadzieję, że inwestorzy publiczni i prywatni będą mogli podjąć większość z tych inwestycji, i w tym celu zaleca uproszczenie procedur administracyjnych, poszerzenie funduszy i finansowania, zinternalizowanie negatywnych i pozytywnych efektów zewnętrznych oraz wspieranie środowiska przyjaznego inwestycjom. Ważnym krokiem są trwające prace nad stworzeniem unijnej taksonomii na rzecz zazieleniania finansów.

1.17. EKES jest jednak głęboko przekonany, że jedynie **kompromis polityczny i społeczny** oparty na wspólnej systemowej wizji z wyraźnym osiągnięciem pośrednich weryfikowalnych celów w perspektywie krótko- i średnioterminowej zapewniłyby akceptację tak dużego zaangażowania finansowego przez inwestorów prywatnych i takich ogromnych inwestycji publicznych przez europejskich podatników.

2. Wyzwania przekrojowe

2.1. Cele zrównoważonego rozwoju są wezwaniem wszystkich krajów do działania, by zapewnić wszystkim lepszą przyszłość bardziej zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju. Dotyczą one globalnych wyzwań, przed którymi stoimy, w tym związanych ze wzrostem gospodarczym, dobrobytem, ubóstwem, nierównością, klimatem, możliwościami zatrudnienia oraz pokojem i sprawiedliwością. Cele zrównoważonego rozwoju są również pilnym wezwaniem do wprowadzenia świata na ścieżkę bardziej zrównoważonego rozwoju. Cyfryzacja jest ściśle powiązana z celami zrównoważonego rozwoju, ponieważ umożliwia ich osiągnięcie przez wzmocnienie przemysłu, innowacji, infrastruktury i całego społeczeństwa. Istnieją wyraźne dowody na istnienie pozytywnego związku między cyfryzacją a osiągnięciem wielu celów zrównoważonego rozwoju.

2.2. EKES uważa, że Europa musi być otwarta na rozwój i wprowadzanie nowych modeli biznesowych opartych na platformach cyfrowych, pod warunkiem zagwarantowania przejrzystości i klauzul społecznych.

2.3. Mimo że coraz więcej osób ma dostęp do technologii cyfrowych, utrzymuje się przepaść cyfrowa pod względem korzystania z technologii cyfrowych, ponieważ niektórzy ludzie nie mają do nich dostępu, a niektórzy potrafią lepiej niż inni wykorzystać transformację cyfrową do poprawy życia.

2.4. W procesie transformacji cyfrowej europejskiej gospodarki konieczny jest rozwój nowych umiejętności na wszystkich poziomach. W wielu państwach członkowskich brakuje powiązań między placówkami edukacyjnymi a przedsiębiorstwami, podczas gdy powinno być dokładnie na odwrót: zachodzące zmiany wymagają zacieśnienia współpracy, aby można było zapobiec powstaniu niedoboru kwalifikacji i niedopasowania umiejętności. Kształcenie i szkolenie ustawiczne oraz uczenie się przez całe życie są kluczowymi elementami, które pozwalają dostosować się do zmian w miejscach pracy i wspierają rozwój zawodowy. Kształcenie i szkolenie – również poprzez projekty badawcze – jest niezbędnym sposobem wspierania talentów i zapewniania wysokiego poziomu umiejętności, aby UE mogła pozostać konkurencyjna.

2.5. Ponadto EKES uważa, że UE i państwa członkowskie muszą wspierać pracowników zagrożonych utratą pracy w wyniku zarówno transformacji cyfrowej, jak i transformacji energetyki. W związku z tym EKES apeluje do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o zapewnienie, aby Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji były należycie zaprojektowane i finansowane z myślą o stawieniu czoła tym wyzwaniom.

2.6. Swobodny przepływ danych jest niezbędny. EKES apeluje zatem o skuteczne rozwiązania problemów związanych z łatwością dostępu, interoperacyjnością i przekazywaniem danych, przy jednoczesnym zapewnieniu prywatności i odpowiedniej ochrony danych. Te same warunki muszą mieć zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych i prywatnych z zapewnieniem wzajemności w zakresie wymiany danych i rekompensaty kosztów.

2.7. EKES wzywa KE do zapewnienia uczciwej konkurencji i możliwości wyboru dla konsumentów w zakresie dostępu do danych. W przemyśle motoryzacyjnym uczciwy dostęp do danych pokładowych będzie miał kluczowe znaczenie dla zapewnienia konsumentom dostępu do konkurencyjnych, wygodnych i innowacyjnych usług w zakresie mobilności. EKES zaleca, aby Komisja Europejska przedstawiła wytyczne dotyczące sposobu, w jaki RODO i zasady ochrony prywatności mają zastosowanie do samochodów podłączonych do sieci i samochodów zautomatyzowanych. Podobne wyzwania mogą pojawić się również w transporcie publicznym na potrzeby mobilności jako usługi (MaaS).

2.8. EKES wzywa również KE do przeprowadzenia przeglądu przepisów dotyczących odpowiedzialności za produkt oraz ubezpieczeń w celu dostosowania ich do sytuacji, w których decyzje będą coraz częściej podejmowane przez oprogramowanie. W celu zwiększenia zaufania do korzystania z tych technologii systematycznie powinny być stosowane zasady uwzględniania bezpieczeństwa na etapie projektowania i bezpieczeństwa domyślnego.

2.9. Cyberbezpieczeństwo ma ogromne znaczenie dla zagwarantowania bezpiecznej transformacji. Należy w pełni zająć się na szczeblu UE wyzwaniami określonymi dla kluczowych sektorów – wzmacniając rolę Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa – aby zmniejszyć ryzyko pozostawienia słabych ogniw w coraz bardziej połączonej sieci europejskiej. EKES przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem prace europejskiej sieci operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej (ENTSO-E) w tym zakresie.

2.10. Duże ilości danych są generowane przez czujniki i przez stopniowo wprowadzane inteligentne liczniki. Takie dane muszą być przetwarzane i udostępniane przez odpowiednie zainteresowane strony w bezpieczny i przejrzysty sposób, który gwarantuje zachowanie swobód jednostki. EKES podkreśla, że chociaż potencjał inteligentnych technologii jest znaczny, to jednak wystawiają one na próbę wiele dobrze ugruntowanych zasad ochrony konsumentów, takich jak prywatność, odpowiedzialność i bezpieczeństwo, a także wysiłki na rzecz zwalczania ubóstwa energetycznego. Jeśli chodzi o dane, organy regulacyjne muszą znaleźć podejście, które zapewni konsumentom stały dostęp do generowanych przez nich danych i kontrolę nad nimi oraz będzie sprzyjać konkurencji i zapewniać innowacyjne usługi.

2.11. Szereg wyzwań rodzi sztuczna inteligencja, która już niebawem przekształci wszystkie sektory. Na przykład potrzebne są gwarancje w zakresie przejrzystości automatycznego podejmowania decyzji i zapobiegania dyskryminacji konsumentów.

2.12. Konsumentom – zwłaszcza osoby niebędące ekspertami, osoby starsze i wszystkie osoby będące w szczególnie trudnej sytuacji – muszą mieć dostęp do prostych i znormalizowanych produktów.

3. Transport

3.1. Na jednolitym rynku UE sektor transportu generuje 6,3 % PKB UE i bezpośrednio zatrudnia około 13 mln osób w UE, co stanowi ponad 7 % całkowitego zatrudnienia w UE, w tym około 2,3 mln osób w przemyśle motoryzacyjnym.

3.1.1. Transport jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym realizację szeregu celów zrównoważonego rozwoju w zakresie rozwoju gospodarczego, przemysłu oraz MŚP, a także handlu i inwestycji. Jednocześnie jednak sektor transportu ma trudności z osiągnięciem celów zrównoważonego rozwoju, a także celów porozumienia paryskiego^(?).

3.1.2. Polityka transportowa musi zmierzać do ukończenia tworzenia sprawiedliwego, skutecznego i w pełni cyfrowego jednolitego rynku, który przyniesie wszystkim wymierne korzyści. Obecnie ma on nadal niejednorodny charakter, w tym również w odniesieniu do konkurencji międzynarodowej. Sektor transportu spełnia również ważną funkcję jako jeden z głównych elementów umożliwiających funkcjonowanie jednolitego rynku jako całości.

(?) Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 9.

3.1.3. „W transporcie drogowym nie osiągnięto jeszcze w całej UE odpowiedniej równowagi między liberalizacją a klauzulami społecznymi mającymi zastosowanie do kierowców, pomimo niedawno proponowanych zmian w przepisach drogowych”⁽³⁾. Brak egzekwowania przepisów jest dziś uznawany, wraz z niedoborem około 20 % kierowców, za główny problem w transporcie drogowym.

3.1.4. Unijny kolejowy transport towarowy został zliberalizowany w 2007 r., ale nie osiągnięto jeszcze jego interoperacyjności, chociaż 50 % ruchu ma charakter międzynarodowy. Należy jeszcze poprawić poziom zadowolenia pasażerów. Wdrożenie ERTMS powinno stanowić centralny element strategii UE w dziedzinie kolei cyfrowych, aby umożliwić wykorzystanie jej zalet w praktyce (np. harmonizacja techniczna i operacyjna, zwiększenie przepustowości sieci, poprawa niezawodności, zmniejszenie kosztów utrzymania, automatyczny ruch pociągów itd.).

3.1.5. W lotnictwie rynki funkcjonują bardziej efektywnie. Taryfy lotnicze zmniejszyły się dziesięciokrotnie w następstwie liberalizacji, a liczba tras wzrosła siedmiokrotnie, jednocześnie jednak podwoiły się koszty infrastruktury i usług. Jeśli chodzi o różne formy zatrudnienia załóg lotniczych, nadal mamy do czynienia z licznymi problemami i niepewnością, a ponadto czasami stosuje się praktyki, które naruszają lub obchodzą obowiązujące prawo. Jeśli chodzi o większą efektywność, należy w pełni wdrożyć jednolitą europejską przestrzeń powietrzną (SES), co doprowadzi do zwiększenia liczby bezpośrednich połączeń lotniczych, skrócenia czasu podróży i ograniczenia emisji CO₂ o ok. 10 %. Rada powinna zaprzestać blokowania działań w tym zakresie. EKES wzywa do szybkiego przyjęcia przez Radę zmienionego rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów w transporcie lotniczym, gdyż wymaga ono istotnego doprecyzowania w celu znacznego ograniczenia liczby spraw sądowych.

3.1.6. Niedawno przyjęte rozporządzenie w sprawie usług portowych ostatecznie zapewnia portom i ich zainteresowanym stronom solidne, a jednocześnie elastyczne ramy prawne wraz z wyłączeniem grupowym dla portów.

3.2. ***Dekarbonizacja i zerowe emisje***

3.2.1. 94 % energii dla transportu nadal pochodzi z ropy naftowej. Udział transportu drogowego wynosi 73 %. Transport jest jednym sektorem UE, w którym odnotowano wzrost emisji CO₂ od 1990 r.

3.2.2. W 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła swoją wizję przyszłości neutralnej dla klimatu w perspektywie do 2050 r. „Osiągnięcie radykalnej redukcji emisji będzie wymagało zintegrowanego podejścia systemowego. Obejmuje ono promowanie następujących elementów (i) ogólnej efektywności pojazdów oraz wspieranie pojazdów i infrastruktury o niskiej i zerowej emisji; (ii) przejścia transportu na paliwa alternatywne i paliwa o zerowej emisji netto do 2050 r.; (iii) zwiększonej wydajności systemu transportu – poprzez maksymalne wykorzystanie technologii cyfrowych i inteligentnych systemów opłat oraz zachęcanie do integracji multimodalnej i przejścia na bardziej zrównoważone środki transportu”, z wystarczającymi środkami finansowymi na potrzeby transformacji oraz rozszerzenia sieci transportu publicznego na obszarach wiejskich i miejskich. Niemniej przejście na bardziej ekologiczną gospodarkę jest trudnym i bolesnym procesem⁽⁴⁾.

3.2.3. Szacuje się, że zmniejszenie emisji CO₂ w transporcie o 100 % do 2050 r. wymaga inwestycji w wysokości około 800 mld EUR rocznie i w większości finansowanych przez sektor prywatny⁽⁵⁾. Do wsparcia takich inwestycji potrzebne są solidne ramy regulacyjne zapewniające trwałość finansowania.

3.2.4. W odniesieniu do podejścia neutralnego pod względem technologicznym EKES pragnie podkreślić, że inne technologie napędu, jak wodór lub całkowicie wolne od paliw kopalnych paliwa ciekłe takie jak HVO100, również stwarzają duży potencjał w zakresie czystej mobilności⁽⁶⁾. Przesunięcie międzygałęziowe zakładające przejście na transport publiczny stanowi również aktywny środek ochrony klimatu. Produkcja baterii elektrycznych będzie czynnikiem warunkującym niezależność energetyczną.

3.2.5. EKES zgadza się, że wdrożenie celu określonego przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO) w dziedzinie żeglugi powinno zostać uznane za najważniejszy priorytet dla tego sektora, a 2023 r. będzie przełomowym rokiem dla wdrażania środków mających na celu ograniczenie emisji i dla określania ścieżek w odniesieniu do przyszłych paliw.

3.2.6. Inwestowanie w infrastrukturę czystego paliwa i paliwa alternatywnego wymaga dużo czasu i jest kosztowne w przypadku wszystkich rodzajów transportu. Powinny mu towarzyszyć odpowiednie zachęty do korzystania z planowanej infrastruktury, przede wszystkim przez dostarczenie wszelkich informacji potrzebnych użytkownikom za pośrednictwem otwartych platform.

⁽³⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 195.

⁽⁴⁾ ESPAS, „Challenges and choices for Europe”, kwiecień 2019 r.

⁽⁵⁾ COM(2018) 773 final.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52, Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 75.

3.3. **Zero ofiar śmiertelnych w transporcie, jazda autonomiczna, mobilność jako usługa**

3.3.1. Błąd człowieka jest powodem 95 % wypadków na europejskich drogach, w których w 2017 r. ponad 25 300 osób straciło życie, a 1,2 mln zostało rannych; koszty wypadków sięgają 120 mld EUR rocznie.

3.3.2. **Cyfryzacja** i automatyzacja najprawdopodobniej zrewolucjonizują technikę transportu lądowego. EKES zauważa, że nowa technologia może poprawić wydajność rynku transportowego, ale również dostarczyć dane analityczne wspierające kontrolę i egzekwowanie istniejących przepisów oraz ochronę praw człowieka i praw socjalnych.

3.3.3. Cyfryzacja będzie również kluczem do rozwoju nowych modeli rynkowych, w tym różnych rodzajów platform i **gospodarki dzielenia się**, której daleko jeszcze do osiągnięcia pełnego rozwoju i która najprawdopodobniej nie obejmie obszarów wiejskich pozbawionych transportu publicznego. EKES wzywa KE do zagwarantowania bezpieczeństwa wspólnych środków transportu, począwszy od hulajnóg elektrycznych.

3.3.4. Wprowadzenie **jazdy autonomicznej** powinno doprowadzić do znacznego zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych, a nawet ich całkowitego wyeliminowania. Jednak EKES uważa, że samochody autonomiczne zostaną zaakceptowane tylko pod warunkiem zapewnienia takiego samego poziomu bezpieczeństwa jak w innych systemach transportu pasażerskiego takich jak pociągi czy duże samoloty. Odnotowuje obszary, w przypadku których uzyskanie akceptacji społecznej może być utrudnione: 1) koszty dodatkowe; 2) wzrost złożoności prowadzenia samochodu (7); 3) długi okres „ruchu mieszanego” (pojazdy autonomiczne i kierowane przez człowieka), w którym liczba wypadków może wzrosnąć, a przepustowość dróg może się zmniejszyć; 4) obawy dotyczące bezpieczeństwa i cyberbezpieczeństwa oraz 5) niepewność prawa dotycząca odpowiedzialności w razie wypadku.

3.3.5. Według EKES-u w analizie zagadnienia „zero ofiar śmiertelnych” można zająć się bardziej szczegółowo następującymi kwestiami: pilna potrzeba zharmonizowania krajowych przepisów ruchu drogowego i kar za naruszenia tych przepisów; przystępność cenowa nowych, „bezpiecznych” samochodów dla konsumentów i przedsiębiorstw; założenie, że tylko ludzie mogą, z definicji, dokonywać „etycznych” wyborów, a maszyny muszą współpracować z ludźmi, a nie zastępować ich; obniżanie składek przez firmy ubezpieczeniowe jako zachęta do kupowania bezpieczniejszych pojazdów; wszelkie nowe przepisy w zakresie dostępu do danych dotyczących pojazdów muszą być zgodne z zasadą „po pierwsze bezpieczeństwo”.

3.3.6. Zintegrowane z siecią i zautomatyzowane rozwiązania w zakresie mobilności we wszystkich rodzajach transportu, w tym w transporcie publicznym, stanowią ważny obszar innowacji, w którym UE ma szansę stać się światowym liderem. Można je rozwijać wyłącznie dzięki współpracy obejmującej publiczne i prywatne wysiłki i inwestycje.

3.3.7. Mobilność jako usługa (MaaS) jest terminem opisującym odejście od własności środków transportu na rzecz transportu publicznego i rozwiązań mobilnych wykorzystywanych jako usługa (8). Kluczowym elementem tej koncepcji jest oferowanie podróżnym rozwiązań mobilnych w oparciu o indywidualne potrzeby w zakresie podróży, a cały system transportu jest w niej traktowany jako pojedynczy podmiot. Mobilność na żądanie może również przyczynić się do poprawy dostępu do mobilności dla obywateli mieszkających na obszarach oddalonych lub mających trudności z mobilnością (np. osób starszych lub niepełnosprawnych).

3.4. **Inwestycje**

3.4.1. EKES dostrzega, że w wielu regionach w Europie sieć infrastruktury transportowej nie spełnia oczekiwań. W kontekście przewidywanego stałego wzrostu popytu na usługi transportowe konieczne są znaczne inwestycje publiczne i prywatne w celu budowy i usprawnienia infrastruktury transportowej.

3.4.2. Terminowe **ukończenie budowy sieci TEN-T** o optymalnym zasięgu geograficznym musi być absolutnym priorytetem: sieć bazowa musi powstać do 2030 r., a sieć kompleksowa najpóźniej do 2050 r. Ukończenie samej sieci bazowej wymaga inwestycji w wysokości około 500 mld EUR, bez uwzględnienia modernizacji istniejącej infrastruktury oraz odporności. Inwestycje te nie mogą być finansowane tylko przez dotacje w ramach instrumentu „Łącząc Europę” lub instrumentów UE, a zasoby państw członkowskich prawdopodobnie nie są wystarczające. Istnieje realne ryzyko znacznych opóźnień.

(7) Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 191.

(8) Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52.

3.4.3. Dotacje będą nadal odgrywać ważną rolę w polityce inwestycyjnej UE w sektorze transportu, zwłaszcza w tych przypadkach, w których trudniej zrealizować inwestycje rynkowe. Jednak niezbędnym uzupełnieniem jest łączenie dotacji z innymi źródłami finansowania takimi jak Europejski Bank Inwestycyjny czy pożyczki sektora prywatnego, a także mobilizacja inwestorów z sektora publicznego i prywatnego, w tym współpraca publiczno-prywatna.

3.4.4. „EKES apeluje o inwestycje w technologię i infrastrukturę, na których można by oprzeć transport cyfrowy, zwłaszcza w systemy zarządzania ruchem i systemy kontroli: SESAR [...], ERTMS [...] i C-ITS. Sieci 5G muszą być ponadto dostępne w całej sieci bazowej. Instrumenty finansowania UE takie jak instrument »Łącząc Europę«, InvestEU i program »Horyzont 2020« powinny dawać pierwszeństwo tym przedsięwzięciom”⁽⁹⁾.

3.4.5. „EKES uważa, że [...] **system opłat drogowych**, zgodny z zasadami »użytkownik płaci« i »zanieczyszczający płaci«, miałby pozytywne skutki, o ile dochody zostałyby odpowiednio przeznaczone [...]”⁽¹⁰⁾.

4. Energia

4.1. Jednolity rynek energii

4.1.1. W 2016 r. obrót w sektorze energetycznym w UE wyniósł 1 881 mld EUR, a zatrudnionych było w nim ok. 16 30000 osób.

4.1.2. Wszyscy Europejczycy powinni mieć dostęp do bezpiecznej, zrównoważonej i przystępnej cenowo energii. Jest to główny cel unii energetycznej. EKES wyraża swoje rozczarowanie znacznymi różnicami w cenach energii w państwach członkowskich, gdyż świadczy to o poważnej niedoskonałości **jednolitego rynku energii**. Wraz z wdrożeniem unii energetycznej UE i jednolitego rynku cyfrowego oczekuje się, że ceny, z wyjątkiem elementu podatkowego, będą się wyrównywać.

Cyfryzacja sektora energetycznego zorientowana na człowieka ma kluczowe znaczenie dla UE, ponieważ może zapewnić konsumentom i prosumentom energii znalezienie się w centrum tego procesu oraz przyczynia się do kształtowania nowej struktury rynków energii.

4.2. Cyfryzacja i nowe technologie

4.2.1. W kontekście planu EPSTE cyfryzacja zapewnia dostawcom nowe możliwości, optymalizując ich cenne aktywa, integrując energie odnawialne ze zmiennych i rozproszonych źródeł oraz zmniejszając koszty operacyjne. Jednocześnie powinna przynosić korzyści wszystkim, prowadząc do obniżenia rachunków obywateli i przedsiębiorstw za energię dzięki efektywności energetycznej i udziałowi w elastycznych mechanizmach popytu. EKES wzywa KE do oceny osiągniętych rezultatów i, w razie potrzeby, do podjęcia dalszych działań.

4.3. Inteligentna sieć energetyczna i odnawialne źródła energii (OZE)

4.3.1. Koszty niektórych odnawialnych źródeł energii już teraz szacuje się na poziomie zbliżonym do obecnych cen rynkowych.

4.3.2. Rozproszone rozwiązania energetyczne i cyfrowe sterowanie są coraz tańsze. Inteligentne sieci są kluczowym elementem tego powstającego systemu; dzięki cyfryzacji pomogą one zintegrować nowe środowiska energetyczne. Przyszłe inteligentne systemy energetyczne nie będą się rozwijać w izolacji, ale będą łączyć – cyfrowo i fizycznie – różne rodzaje sieci energetycznych i transportowych, czemu towarzyszyć będzie wzrost możliwości. Sektor energii elektrycznej prawdopodobnie jako pierwszy odczuje te zmiany, jako że cyfryzacja pozwala zwiększyć powiązanie z sektorem ogrzewania i chłodzenia, zwłaszcza w sektorze budynków i mobilności, sprzyja większemu zaangażowaniu zainteresowanych stron w lokalnych, regionalnych i europejskich łańcuchach wartości z udziałem społeczności lokalnych i prosumentów we wspólnotach energetycznych oraz transakcjach energetycznych, a także pobudza europejskie innowacje i stanowi impuls dla przedsiębiorstw.

4.3.3. Program „Horyzont 2020” zapewnił finansowanie serii projektów demonstracyjnych dotyczących sieci dystrybucji, sieci przesyłowych, rozproszonego przechowywania, magazynowania na dużą skalę, odnawialnych źródeł energii oraz ogrzewania i chłodzenia. Projekty te obejmowały technologie dla konsumentów, technologie sieciowe, usługi pomocnicze dla rynku, magazynowanie energii i elektrownie szczytowo-pompowe, akumulatory, turbiny wiatrowe, systemy fotowoltaiczne, energię słoneczną, ciepłą, biogaz i mikrogenerację. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie funduszu innowacyjnego, który zapewni coraz większe wsparcie dla projektów demonstracyjnych.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 195.

4.3.4. EKES wzywa UE do podjęcia dalszych kroków zmierzających do wyeliminowania ubóstwa energetycznego. Należy przedsięwziąć konkretne środki w celu ułatwienia gruntownej renowacji budynków, a panele słoneczne powinny być instalowane – w każdym przypadku, gdy jest to wskazane – dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym lub nim zagrożonych. UE powinna pamiętać, że osób niezamożnych nie stać na takie rozwiązania.

4.3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje prace platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji. Faktem jest, że transformacja energetyczna niektóre regiony dotyka bardziej, zwłaszcza te, w których skoncentrowane są wydobywanie paliw kopalnych, produkcja energii i energochłonna produkcja. Dlatego trzeba będzie uważnie monitorować zmiany strukturalne w regionach i sektorach górniczych i wysokoemisyjnych i skutecznie nimi zarządzać, z zapewnieniem sprawiedliwego i akceptowalnego społecznie procesu przejścia, w którym nie zostanie pominięty żaden pracownik ani region.

4.3.6. Energochłonne gałęzie przemysłu zapewniają bezpośrednio ponad 6 milionów miejsc pracy w Europie i stanowią podstawę wielu łańcuchów wartości, w tym systemów czystej energii. Emisje z energochłonnych gałęzi przemysłu stanowią od 60 do 80 % emisji przemysłowych. Wyzwania związane z dekarbonizacją sektorów energochłonnych są ogromne i będą wymagać zarówno innowacji technologicznych, jak i innego rodzaju innowacji (np. nowych modeli biznesowych).

4.4. **Inwestycje w energetykę**

4.4.1. Wzmocnienie europejskiego rynku energii, ułatwienie transformacji energetyki i zapewnienie bezpiecznego działania systemu opiera się na odpowiednich, dobrze rozwiniętych i opłacalnych sieciach przesyłowych w Europie.

4.4.2. Innowacje, takie jak zatłaczanie do sieci gazu wytworzonego z energii elektrycznej lub rozwiązania wodorowe, mogą przynieść znaczące rezultaty i stać się opłacalne ekonomicznie, jeśli będą skutecznie wspierane.

4.4.3. Średnie roczne inwestycje w sektorze energetycznym w scenariuszach zakładających 100 % redukcji emisji CO₂ ⁽¹¹⁾ wyniosłyby 547 mld EUR rocznie (2,8 % PKB) w latach 2031–2050, w porównaniu z 377 mld EUR (1,9 % PKB) dla poziomu bazowego. Są to znaczne kwoty nawet dla rozwiniętej gospodarki.

5. **Usługi świadczone w interesie ogólnym**

5.1. Głównym elementem strategii jest podejście skoncentrowane na ludziach w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym jako czynnika trwałego europejskiego wzrostu. Ostatnia 20. zasada Europejskiego filaru praw socjalnych dotyczy dostępu do podstawowych usług: każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej. Aby mogła zostać zrealizowana, potrzebne są konkretne środki w zakresie zrównoważonego rozwoju i spójności.

5.2. **Obywatele i przedsiębiorstwa domagają się bardziej otwartego, przejrzystego, odpowiedzialnego i skutecznego zarządzania.** Osiągnięcie korzyści skali i sprawności przez przyjęcie architektury przetwarzania w chmurze pomoże w przejściu na administrację elektroniczną, e-zdrowie, e-zamówienia i e-fakturywanie, umożliwiając służbom publicznym dzielenie się informacjami i ułatwiając obywatelom i przedsiębiorstwom kontakty.

5.3. Istnieje ryzyko, że konsumenci w starszym wieku lub analfabeci cyfrowi zostaną wykluczeni w wyniku całkowitej cyfryzacji usług świadczonych w interesie ogólnym. W związku z tym należy utrzymać niektóre punkty konwencjonalnej dostawy tych usług.

5.4. EKES zaleca, by europejski semestr zawierał przepisy dotyczące odpowiedzialności i przejrzystości alokacji usług świadczonych w interesie ogólnym w państwach członkowskich oraz dotyczące dostępu do usług i ich prawidłowego funkcjonowania.

5.5. Znaczna liczba obywateli w Unii Europejskiej napotyka w różnym stopniu poważne trudności finansowe w dostępie do podstawowych usług, m.in. w zakresie mieszkalnictwa, energii, łączności elektronicznej, transportu, wody, opieki zdrowotnej i usług społecznych.

5.6. Brak dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym może być skutkiem szeregu czynników: gospodarczych, geograficznych, społecznych (nierówność w traktowaniu), fizycznych (ze względu na niepełnosprawność), a także związanych z niedostosowaniem do potrzeb lub do postępu technicznego (nieadekwatność, niewystarczający poziom jakości lub bezpieczeństwa). Technologie cyfrowe mogą pomóc w rozwiązaniu niektórych z tych problemów.

(11) COM(2018) 773 final.

5.7. W przypadku usług zdrowotnych cyfryzacja może zwiększyć skuteczność zapobiegania chorobom, ich diagnozowania i leczenia. Narzędzia takie jak elektroniczna dokumentacja medyczna mogą zapewnić konsumentom stały dostęp do historii chorób i recept. Mobilne aplikacje zdrowotne i konsultacje medyczne online mogą stanowić doskonałe wsparcie dla pacjentów i konsumentów w ich staraniach na rzecz utrzymania zdrowia i zapobiegania chorobom, w szczególności dla osób, które mieszkają w odległych rejonach. Korzyści płynące z cyfrowych produktów i usług zdrowotnych są jednak źródłem poważnych zagrożeń dla prywatności, bezpieczeństwa i ochrony pacjentów, gdyż częściej może dochodzić do naruszenia osobistej dokumentacji medycznej i danych przechowywanych w kontekście opieki zdrowotnej. UE powinna opracować kompleksowe ramy regulacyjne w celu zapewnienia zharmonizowanego podejścia.

5.8. Biorąc pod uwagę rosnące wykorzystanie cyfrowych usług i produktów zdrowotnych, zwłaszcza w środowisku transgranicznym, kluczowe znaczenie ma również harmonizacja podejścia do odpowiedzialności za takie usługi i produkty w całej UE. Aby przyczynić się do skutecznej ochrony konsumentów w UE, należy wprowadzić takie środki legislacyjne jak silny nadzór rynku i ściganie przestępstw, a także skuteczne narzędzia dochodzenia roszczeń w odniesieniu do cyfrowych produktów i usług zdrowotnych.

5.9. EKES wzywa KE do opracowania odpowiednich ram dla krajowych systemów opieki zdrowotnej w celu udostępniania zgodnie z RODO, tj. na ścisłych warunkach prywatności i anonimowości, danych dotyczących zdrowia obywateli UE do celów badań i innowacji prowadzonych przez instytucje i przedsiębiorstwa UE.

5.10. W przypadku usług świadczonych w interesie ogólnym operatorzy powinni zapewniać usługi w formacie cyfrowym, a jednocześnie utrzymać inne kanały dla osób, które z wyboru bądź z konieczności nie są połączone.

5.11. Usługi świadczone w interesie ogólnym w dziedzinie transportu publicznego mają kluczowe znaczenie dla poprawy jakości życia i osiągnięcia podstawowych celów UE. Władze publiczne muszą mieć szeroką swobodę uznania w zakresie zapewniania, zlecenia i organizowania usług świadczonych w interesie ogólnym.

6. 5G

6.1. **Wprowadzenie sieci 5G na jednolitym rynku**

6.1.1. Władze publiczne zaczęły podejmować środki ułatwiające wprowadzenie sieci 5G na jednolitym rynku, w tym przydzielenie częstotliwości 5G. W najbliższych miesiącach europejscy operatorzy telefonii komórkowej powinni przygotować się do wprowadzenia i przetestowania tej technologii w warunkach rzeczywistych, ponieważ pierwsze smartfony i terminale 5G mają być dostępne w pierwszej połowie 2019 r. Jednak do początku grudnia 2018 r. tylko dwanaście państw członkowskich zakończyło lub rozpoczęło co najmniej jedną aukcję częstotliwości.

6.1.2. Na poziomie międzynarodowym wszystkie kraje rywalizują o znalezienie się wśród tych, które jako pierwsze uruchomią sieć 5G na całym swoim terytorium. W rywalizacji tej uczestniczy również UE. Wśród pięciu głównych sprzedawców infrastruktury jest dwóch dostawców z Europy, dwóch chińskich i jeden koreański. Żadne z dużych europejskich przedsiębiorstw nie znalazło się w grupie pierwszych producentów urządzeń i chipsetów 5G.

6.1.3. EKES zwraca uwagę, że konkurencyjność europejskich sektorów takich jak transport i motoryzacja, energetyka, przemysł chemiczny i farmaceutyczny, produkcja, w tym MŚP, oraz finanse, w których Europa jest wiodącą światową potęgą, będzie zależała od zdolności do zintegrowania usług 5G i korzystania z nich.

6.1.4. EKES jest świadomy, że naukowcy ostrzegają przed ryzykiem, jakie niesie dla zdrowia ludzkiego i środowiska promieniowanie elektromagnetyczne emitowane przez 5G, zwłaszcza sygnały radiowe o bardzo dużej szybkości i dużej penetracji w budynkach i innych zamkniętych pomieszczeniach. Apeluje do Komisji o przygotowanie oceny skutków biologicznych promieniowania emitowanego przez 5G oraz ryzyka zakłóceń z innymi zakresami częstotliwości.

6.2. **Potrzeby inwestycyjne związane z siecią 5G**

6.2.1. Inwestycje podmiotów rynkowych w Europie w rozwój sieci 5G szacuje się na 60–100 mld EUR rocznie przez kolejne 5 lat. Zapewnią one łączność gigabitową dla wszystkich głównych społeczno-gospodarczych sił napędowych w Europie. Ulepszenie łączności na obszarach wiejskich będzie wymagało dodatkowych inwestycji o wartości 127 mld EUR.

6.2.2. Sieć 5G podniesie technologię mobilną i internetową do rangi technologii ogólnego przeznaczenia wpływającej na produktywność i aktywność gospodarczą w wielu branżach obsługujących większą liczbę urządzeń i większą ilość danych, co umożliwi masowe wykorzystanie internetu rzeczy i rozwinięcie usług o znaczeniu krytycznym.

7. Uwagi szczegółowe

7.1. Ponadto EKES zwraca się do instytucji UE o staranne rozważenie następujących wyzwań analizowanych już wcześniej przez Komitet i będących przedmiotem dalszych prac, jako że są to ważne kwestie, które należy poruszyć w kontekście niniejszej opinii:

- internalizacja wszystkich kosztów zewnętrznych poprzez zachęty oraz bodźce zniechęcające ⁽¹²⁾,
- zgodność dyrektywy w sprawie opodatkowania energii z poziomami CO₂, NO_x, SO_x ⁽¹³⁾,
- system rozproszonych rozwiązań energetycznych ⁽¹⁴⁾,
- stabilność rynku ETS w następnym okresie handlu uprawnieniami do emisji (w 2021 r.) oraz środki systemu ETS po 2020 r. ⁽¹⁵⁾,
- cyfrowa platforma wymiany informacji o sieci na potrzeby zarządzania przepływami energii elektrycznej ⁽¹⁶⁾,
- zarządzanie dużymi zbiorami danych dotyczących energii ⁽¹⁷⁾,
- wyzwania społeczne i gospodarcze związane z wycofywaniem węgla ⁽¹⁸⁾,
- małe modułowe reaktory jądrowe (50–300 MW) tańsze i łatwiejsze w instalacji. Wymagane normy UE ⁽¹⁹⁾,
- długie sieci wysokiego napięcia łączące kontynenty: perspektywa euroazjatycka ⁽²⁰⁾,
- bezpieczeństwo dostaw i ochrona inwestycji ⁽²¹⁾,
- efektywność energetyczna ⁽²²⁾,
- wstępna certyfikacja produktów ⁽²³⁾,
- przepisy dotyczące przetwarzania w chmurze ⁽²⁴⁾,
- platformy produkcyjne UE ⁽²⁵⁾,

⁽¹²⁾ Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 24; Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 33.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 37.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 44.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 46; Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 75.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 44; Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52; Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 86.

⁽¹⁷⁾ Badanie końcowe „The ethics of Big Data: Balancing economic benefits and ethical questions of Big Data in EU policy context”; Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 61.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 1.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 38; Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 92; Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 141.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 95; Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 125.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 125; Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 153; Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 64; Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 117.

⁽²²⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 142.

⁽²³⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 74; Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 40; Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 176.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 86.

⁽²⁵⁾ Raport informacyjny Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle w sprawie wspierania innowacji stopniowych na obszarach o intensywnej działalności produkcyjnej; Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 36; Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 12.

- telekomunikacja i sieć danych ⁽²⁶⁾,
- zabezpieczony i zaufany przepływ danych ⁽²⁷⁾,
- własność danych i prawa do danych ⁽²⁸⁾,
- przechowywanie danych w UE ⁽²⁹⁾.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 74.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 8; Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 86.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 107; Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 209; Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 32.

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52; Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 11.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

545. SESJA PLENARNA EKES-U, 17.7.2019–18.7.2019

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady »W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE«”

(COM(2019) 8 final)

(2019/C 353/14)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Sprawozdawca: **Mihai IVAȘCU**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.2.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	171/17/18

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera ambitne dążenie Komisji do pobudzenia niezbędnej debaty, mając na uwadze, jak delikatną kwestią jest głosowanie większością kwalifikowaną w sprawach podatkowych.

1.2. W przeszłości Komitet w innych opiniach zaznaczył już, że opowiada się za zmianą zasady jednomyślności i jest otwarty na podejście oparte na większości kwalifikowanej.

1.3. Jednocześnie EKES uważa, że muszą zostać spełnione pewne warunki, aby głosowanie większością kwalifikowaną mogło zostać z powodzeniem wdrożone.

1.4. Zasada jednomyślności w dziedzinie opodatkowania może wydawać się coraz bardziej anachroniczna z punktu widzenia polityki i problematyczna pod względem prawnym, a jej efekty gospodarcze – odwrotne do zamierzonych.

1.5. Konkurencja podatkowa często zwiększa presję na budżety publiczne, a poza tym ograniczone budżety publiczne wywierają presję na konkurencyjność.

1.6. W przyszłości, po przyjęciu głosowania większością kwalifikowaną, Parlament Europejski będzie odgrywał ważną rolę w kwestiach podatkowych.

1.7. Jednomyślność w kwestii opodatkowania wpływa na inne szersze priorytety polityczne UE.

1.8. Stopniowe przejście na głosowanie większością kwalifikowaną pomogłoby w skuteczniejszym osiągnięciu celów środowiskowych w czasie, gdy działania dotyczące zmiany klimatu są pilniejsze niż kiedykolwiek.

1.9. Proponowana wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych (CCCTB), będąca przedmiotem dyskusji od 20 lat, oferuje, o ile zostanie właściwie opracowana i wdrożona, znaczne korzyści dla przedsiębiorstw i obywateli. Bardzo potrzebna jest reforma unijnego podatku od wartości dodanej (VAT) oraz odpowiednia koordynacja na szczeblu Unii i państw członkowskich, ponieważ obecnie ogromne dochody przepadają ze względu na rozdrobnienie systemu.

1.10. EKES uważa również, że polityka podatkowa w ogóle i zwalczanie oszustw podatkowych w szczególności muszą pozostać priorytetowym obszarem polityki Komisji Europejskiej w kolejnej kadencji. Komitet sądzi, że najlepsze wyniki w zwalczaniu transgranicznych oszustw podatkowych można lepiej uzyskiwać na szczeblu europejskim i z zadowoleniem przyjmuje pierwszą w historii publikację unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych.

1.11. Z drugiej strony EKES zdaje sobie sprawę, że polityka podatkowa jest zawsze ściśle powiązana z suwerennością państw członkowskich, ponieważ jest dla nich sprawą najwyższej wagi.

1.12. Co do zasady UE powinna być silna w kwestiach o znaczeniu globalnym. EKES rozumie, że konkurencja podatkowa była w przeszłości w niektórych państwach członkowskich UE elementem rozwiązywania problemów finansowych. Niedawne przyjęcie środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania pokazało, że państwa członkowskie są gotowe do wzmocnienia przejrzystej i uczciwej konkurencji podatkowej.

1.13. W tym kontekście EKES podkreśla – i przyjmuje z zadowoleniem – postępy poczynione na szczeblu UE pod względem walki z agresywnym planowaniem podatkowym i uchylaniem się od opodatkowania, a także pod względem usprawniania systemu podatku od wartości dodanej (VAT). Jednocześnie EKES oczekuje na postępy w innych obszarach.

1.14. Wszelkie nowe przepisy, przyjęte po dogłębnej analizie ekonomicznej, społecznej i fiskalnej, muszą być adekwatne do założonego celu i wszystkie państwa członkowskie muszą zawsze mieć wystarczające możliwości uczestniczenia w procesie decyzyjnym. Ostatecznym celem powinno być stworzenie rozwiązań korzystnych zarówno na szczeblu UE, jak i na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

1.15. Cztery proponowane kroki – gdy zostanie już podjęta decyzja w ich sprawie – powinny być wdrażane stopniowo, a Komisja Europejska powinna przeprowadzać ocenę po zakończeniu każdego etapu.

1.16. EKES podkreśla potrzebę realizowania szerszego procesu, aby w miarę możliwości podążać w kierunku bardziej skutecznego głosowania większością kwalifikowaną; proces ten będzie wymagał czasu i powinien być zsynchronizowany z innymi inicjatywami politycznymi. W związku z tym EKES zauważa, że niezbędne są:

— wystarczająco silny budżet UE,

— lepiej skoordynowana polityka gospodarcza,

— szeroko zakrojone prace analityczne w celu oceny, w jakim zakresie dotychczas wdrożone środki podatkowe były niewystarczające.

2. **Streszczenie wniosku Komisji**

2.1. Państwa członkowskie mogą przyjmować na szczeblu UE środki i dyrektywy mające na celu wprowadzenie wspólnych przepisów krajowych dotyczących podatków pośrednich takich jak VAT lub podatków bezpośrednich takich jak podatek od przedsiębiorstw. Obecny unijny proces legislacyjny w tym zakresie ma jednak, zdaniem Komisji, pewne wady, gdyż wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich, zanim będą mogły zostać podjęte działania. Jednomyślność ta może nie zostać osiągnięta lub może skutkować nieoptymalną polityką.

2.2. Wnioski ustawodawcze w dziedzinie opodatkowania regulują art. 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Oba artykuły przewidują specjalną procedurę ustawodawczą, w której Rada stanowi jednomyślnie w sprawach podatkowych, jedynie konsultując się z Parlamentem Europejskim.

2.3. Traktaty zawierają także niezbędne postanowienia przewidujące przejście w określonych okolicznościach od decyzji jednomyślnych do głosowania w Radzie większością kwalifikowaną.

2.4. Art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), tzw. klauzula pomostowa, zezwala państwom członkowskim na przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną lub od specjalnej procedury ustawodawczej do zwykłej procedury ustawodawczej w obszarach zwykle wymagających jednomyślności.

2.5. W swoim komunikacie Komisja dąży do otwarcia debaty na temat tego, jak zreformować proces podejmowania decyzji w polityce podatkowej UE. We wniosku przedstawiono argumenty za **stopniowym przejściem w czterech etapach** do głosowania większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej w niektórych obszarach wspólnej polityki podatkowej UE.

2.5.1. Na **pierwszym etapie państwa członkowskie** powinny zgodzić się na przejście do głosowania większością kwalifikowaną nad środkami mającymi na celu poprawę współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy w zwalczaniu oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, a także inicjatyw administracyjnych na rzecz unijnych przedsięwzięć, np. zharmonizowanych obowiązków sprawozdawczych.

2.5.2. W ramach **drugiego etapu** zostałyby wprowadzone głosowanie większością kwalifikowaną jako użyteczne narzędzie realizacji środków w przypadku, gdy opodatkowanie służy innym celom polityki, takim jak przeciwdziałanie zmianie klimatu, ochrona środowiska lub poprawa zdrowia publicznego.

2.5.3. Głosowanie większością kwalifikowaną w ramach **trzeciego etapu** pomogłoby zmodernizować już zharmonizowane przepisy UE, takie jak przepisy dotyczące VAT i akcyzy.

2.5.4. **Czwarty etap** umożliwiłby głosowanie większością kwalifikowaną nad najważniejszymi projektami podatkowymi, takimi jak wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych (CCCTB) i nowy system opodatkowania gospodarki cyfrowej.

2.6. W komunikacie proponuje się, aby państwa członkowskie szybko osiągnęły porozumienie w sprawie opracowania etapów 1 i 2 oraz rozwały opracowanie etapów 3 i 4 do końca 2025 r.

2.7. Komisja twierdzi, że w ten sposób stawia czoła następującym problemom dotyczącym obecnego procesu decyzyjnego w zakresie polityki podatkowej:

2.7.1. Ze względu na potrzebę osiągnięcia jednomyślnej zgody trudniej o jakikolwiek kompromis, ponieważ sprzeciw tylko jednego państwa wystarcza, aby uniemożliwić zgodę. Państwa członkowskie często niechętnie prowadzą rzeczywiste negocjacje w sprawie rozwiązań w Radzie, ponieważ mają świadomość, że mogą po prostu zawetować każdy wynik, który im nie odpowiada.

2.7.2. Nawet jeżeli uda się osiągnąć jednomyślne porozumienie w dziedzinie opodatkowania, uzyskuje się je zazwyczaj na poziomie najniższego wspólnego mianownika, co ogranicza pozytywny wpływ na przedsiębiorstwa i konsumentów lub komplikuje proces wdrażania.

2.7.3. Niektóre państwa członkowskie mogą wykorzystywać swój głos w kwestii ważnych wniosków podatkowych jako kartę przetargową przy negocjowaniu innych postulatów, które mogą mieć w odniesieniu do całkowicie odrębnych projektów, lub w celu wywarcia presji na Komisję, aby przedstawić wnioski ustawodawcze w innych obszarach.

2.7.4. Decyzje podjęte jednomyślnie można uchylić lub zmienić tylko jednomyślnie. W efekcie państwa członkowskie zachowują często nadmierną ostrożność, tłumiąc ambicje i osłabiając ostateczny wynik.

2.8. Gdyby głos Parlamentu Europejskiego był równie ważny przy podejmowaniu decyzji w sprawie ostatecznego kształtu inicjatyw polityki podatkowej UE, Parlament mógłby zaangażować się w pełni w kształtowanie polityki UE w dziedzinie podatków.

2.9. UE nie otrzymałaby żadnych nowych kompetencji, podobnie jak nie zostałyby uszczuplone kompetencje państw członkowskich. Komisja argumentuje również, że nie miałyby to wpływu na uprawnienia państw członkowskich do ustalania stawek opodatkowania osób fizycznych i prawnych na poziomie, jaki uznają za stosowny.

2.10. Koszt braku działania w zakresie polityki podatkowej na szczeblu UE jest zdaniem Komisji wysoki. Koszt powolnych postępów w zakresie ostatecznego systemu VAT, CCCTB, podatku od transakcji finansowych i podatku od usług cyfrowych szacuje się na ok. 292 mld EUR w tych czterech obszarach ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2019) 8 final, s. 4.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. **EKES popiera ambitne dążenie Komisji do pobudzenia niezbędnej debaty, mając na uwadze, jak delikatną kwestią jest głosowanie większością kwalifikowaną w sprawach podatkowych.** W XXI w. skuteczna polityka podatkowa musi umożliwiać UE uporanie się z wyzwaniami gospodarczymi i finansowymi, które mogą stanąć i staną na jej drodze w przyszłości. Zasada jednomyślności w dziedzinie opodatkowania miała sens w latach 50. XX w., kiedy państw członkowskich było sześć; teraz jednak w coraz większym stopniu może wydawać się anachroniczna z punktu widzenia polityki i problematyczna pod względem prawnym, a jej efekty gospodarcze – odwrotne do zamierzonych.

3.2. Komitet w **innych wcześniejszych opiniach** zaznaczył, że opowiada się za zmianą zasady jednomyślności i jest otwarty na podejście oparte na większości kwalifikowanej⁽²⁾. EKES wydaje niniejszą opinię, biorąc pod uwagę ten kontekst i swą rolę organu, który chce przyspieszyć realizację projektu europejskiego.

3.3. Jednocześnie EKES uważa, że w obecnej sytuacji muszą zostać spełnione pewne **warunki** związane z szerszym kontekstem, aby głosowanie większością kwalifikowaną mogło zostać z powodzeniem wdrożone.

3.4. EKES jest zdania, że gdy już zostanie podjęta decyzja, **wdrażanie czterech proponowanych kroków powinno być stopniowe**, a Komisja Europejska powinna przeprowadzać dokładną i kompleksową ocenę po zakończeniu każdego etapu.

3.5. **Jednomyślność w kwestii opodatkowania wpływa na inne szersze priorytety polityczne UE.** Opodatkowanie ma również podstawowe znaczenie dla wielu spośród najbardziej ambitnych projektów UE, w tym unii gospodarczej i walutowej (UGW), unii rynków kapitałowych, jednolitego rynku treści cyfrowych, ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Kolejnym przykładem jest wniosek Komisji dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

3.6. Stopniowe przejście na głosowanie większością kwalifikowaną pomogłoby w skuteczniejszym **osiągnięciu celów środowiskowych** w czasie, gdy działania dotyczące zmiany klimatu są pilniejsze niż kiedykolwiek. Z danych Eurostatu wynika, że państwa członkowskie UE pozyskują średnio jedynie ok. 6 % całości dochodów podatkowych z podatków ekologicznych. Zdecydowana większość tych kwot pochodzi z podatków związanych z energią i transportem, natomiast dochód z podatków od zanieczyszczeń czy wykorzystania zasobów jest minimalny (poniżej 0,1 %) ⁽³⁾.

3.7. **Proponowana wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych (CCCTB)**, będąca przedmiotem dyskusji od 20 lat, oferuje, o ile zostanie właściwie opracowana i wdrożona, znaczne korzyści dla przedsiębiorstw i obywateli. Ograniczona zostanie wysokość kosztów przestrzegania przepisów oraz ich złożoność z punktu widzenia działających w całej UE większych przedsiębiorstw (i tych, które dobrowolnie wybiorą system CCCTB). CCCTB może odegrać kluczową rolę w walce z agresywnym planowaniem podatkowym oraz pomóc w odzyskaniu zaufania obywateli do systemu podatkowego ⁽⁴⁾.

3.8. **EKES popiera reformę unijnego podatku od wartości dodanej (VAT).** Wobec braku porozumienia w tej kwestii każdego roku nie pobiera się podatku VAT na kwotę 147 mld EUR z powodu uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania oraz słabego poboru dochodów przez państwa członkowskie. Obecny system jest bardzo rozdrobniony i skomplikowany, co w efekcie skutkuje ograniczeniami i zakłóceniami w handlu oraz inwestycjach wynikającymi ze zbędnych i znacznych obciążeń administracyjnych oraz barier w handlu dla przedsiębiorstw ⁽⁵⁾. Oszustwa związane z VAT to obecnie dla budżetów publicznych strata około 50 mld rocznie.

3.9. **Rozbieżne polityki podatkowe, które powstały na jednolitym rynku, mają negatywne skutki.** Fragmentacja osłabia jedność jednolitego rynku oraz generuje wyższe koszty w zakresie podstaw opodatkowania, takich jak praca, dochód i konsumpcja. Zasadniczo pracownicy i konsumenci w całej Europie płacą za brak konsensusu między państwami członkowskimi. Co więcej, rozbieżne systemy podatkowe stanowią przeszkodę dla MŚP usiłujących działać na jednolitym rynku.

3.10. EKES zdaje sobie sprawę, że polityka podatkowa jest zawsze ściśle powiązana z **suwerennością** państw członkowskich, ponieważ jest dla niektórych z nich sprawą najwyższej wagi.

⁽²⁾ Opinia EKES-u Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24; opinia EKES-u Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 18; opinia EKES-u Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 23; opinia EKES-u Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

⁽³⁾ Euractiv, Time to get rid of EU's unanimity rule on green fiscal matters [Czas pozbyć się unijnej zasady jednomyślności w kwestiach zielonego opodatkowania].

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 58.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 40.

3.11. W ramach realizowanego przez OECD projektu dotyczącego **erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS)** ⁽⁶⁾ określono skalę BEPS, przed podjęciem jakichkolwiek środków służących walce z oszustwami, na kwotę rzędu 100–240 mld USD w skali globalnej ⁽⁷⁾. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego obliczyło, że odnośna wartość dla UE mieści się w zakresie od 50 do 70 mld EUR ⁽⁸⁾. Odpowiada to 0,35 % unijnego PKB.

3.12. Obecnie **rola polityczna Parlamentu Europejskiego w kwestiach podatkowych** jest jedynie doradcza, jeśli chodzi o możliwe reakcje w ramach polityki podatkowej. Jeśli przyjęte zostanie przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną, rola Parlamentu Europejskiego w kwestiach podatkowych może być istotna.

3.13. **Komisja dąży do otwarcia debaty nad tym, jak najlepiej zreformować sposób korzystania przez UE z przyznanych jej wcześniej kompetencji w dziedzinie opodatkowania.** Proponuje się, aby etapowe przejście do pełnego zastosowania głosowania większością kwalifikowaną odbyło się w określonych obszarach polityki mających szczególne znaczenie dla wszystkich państw członkowskich. Komisja nie dąży w omawianym komunikacie do ustanawiania żadnych nowych kompetencji UE. Nie dąży też do wprowadzenia systemu zharmonizowanych stawek podatku od osób fizycznych i prawnych w całej UE.

3.14. **Konkurencja podatkowa** często zwiększa presję na budżety publiczne. Jeśli tak się staje, nie tylko pogłębia to powszechny brak równowagi dystrybucyjnej, lecz także osłabia popyt, szkodząc w ten sposób rozwojowi gospodarczemu. W kontekście kryzysów strefy euro, ze względu na ograniczenia budżetowe wprowadzono w życie surową politykę wyrzeczeń.

3.15. **Konkurencyjność i stabilność budżetowa.** Ponadto ograniczone budżety publiczne często wywierają presję na konkurencyjność ze względu na brak możliwości finansowania przyszłych inwestycji, np. w infrastrukturę, cyfryzację czy badania naukowe i rozwój. Ponadto występują wzajemne powiązania między stabilnością budżetową a stabilnością rynków finansowych.

3.16. **Środki przeciwdziałające unikaniu opodatkowania.** EKES uważa, że Unia Europejska odgrywa kluczową rolę w kwestiach o znaczeniu globalnym. Chociaż w przeszłości niektóre państwa członkowskie wykorzystywały konkurencję podatkową do rozwiązywania pewnych wewnętrznych problemów finansowych, niedawne przyjęcie środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania pokazało, że istnieje otwartość i gotowość w odniesieniu do zwiększenia przejrzystej i uczciwej konkurencji podatkowej.

3.17. **Polityka fiskalna UE.** EKES jest przekonany, że projekt europejski opiera się na założeniu, że wszystkie państwa członkowskie muszą mieć zawsze wystarczające możliwości uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Głównym celem jest stworzenie korzystnych warunków zarówno dla UE, jak i dla poszczególnych państw członkowskich.

3.18. **Planowanie podatkowe i uchylanie się od opodatkowania**

3.18.1. **EKES podkreśla – i przyjmuje z zadowoleniem – postępy poczynione na szczeblu UE pod względem walki z agresywnym planowaniem podatkowym i uchylaniem się od opodatkowania, a także pod względem usprawniania systemu opodatkowania podatkiem od wartości dodanej (VAT).** Podczas obecnej kadencji Komisji przyjęto 14 wniosków w dziedzinie opodatkowania, więcej niż w ciągu poprzednich 20 lat ⁽⁹⁾. Rozszerzono zastosowanie zasad przejrzystości, by uwzględnić znacznie obszerniejszą wymianę informacji między państwami członkowskimi w zakresie transgranicznego opodatkowania obywateli i dużych przedsiębiorstw. Usprawniono pobór VAT za pomocą nowych przepisów dotyczących internetowej sprzedaży towarów i usług, a także nowych narzędzi współpracy transgranicznej służących zwalczaniu oszustw związanych z VAT ⁽¹⁰⁾.

3.18.2. **Brak postępów w niektórych obszarach.** EKES jest zmuszony zaznaczyć, że na szczeblu europejskim nie osiągnięto żadnych większych postępów w zakresie reformy opodatkowania osób prawnych, głównie ze względu na brak woli politycznej w Radzie. Ponadto ważne wnioski dotyczące opodatkowania usług cyfrowych oraz unikania opodatkowania zostały zablokowane ze względu na system jednomyślnego głosowania.

⁽⁶⁾ <https://www.oecd.org/tax/beps/>

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm>

⁽⁸⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-160_en.htm

⁽⁹⁾ Komisarz Pierre Moscovici, tweet z 13 lutego 2019 r.

⁽¹⁰⁾ Opinie EKES-u: Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 40; Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 35.

3.18.3. **EKES uważa, że ogólna polityka podatkowa i zwalczanie oszustw podatkowych muszą pozostać priorytetowym obszarem polityki Komisji w kolejnej kadencji.** Pamiętając o licznych skandalach związanych z rajami podatkowymi (LuxLeaks, dokumenty panamskie, dokumenty z rajów podatkowych itd.) oraz uwzględniając najnowsze szacunki dotyczące uchylania się od opodatkowania w UE, wskazujące na kwotę ok. 825 mld EUR rocznie ⁽¹¹⁾, EKES apeluje o przyjęcie napiętych ram czasowych.

3.18.4. **Najlepsze wyniki w zwalczaniu transgranicznych oszustw podatkowych można osiągnąć na szczeblu europejskim.** EKES krytycznie odnosi się do faktu, że Rada zablokowała istotne wnioski ustawodawcze w tej sprawie. Z niedawnego badania Eurobarometru wynika, że trzy czwarte obywateli UE uważa, że zwalczanie oszustw podatkowych powinno być priorytetem europejskim ⁽¹²⁾.

3.18.5. **Jurysdykcje niechętne współpracy.** EKES z zadowoleniem przyjmuje pierwszą w historii publikację unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych w grudniu 2017 r. oraz jego późniejsze zmiany ⁽¹³⁾. EKES w pełni popiera wprowadzoną przez Komisję metodę „czarnej listy” i „szarej listy” ⁽¹⁴⁾. Mając na uwadze skandale związane z dokumentami panamskimi i dokumentami z rajów podatkowych, EKES wezwał już państwa członkowskie do zlikwidowania luk prawnych umożliwiających agresywne planowanie podatkowe ⁽¹⁵⁾. Jurysdykcje niechętne współpracy stanowią zagrożenie dla rynku wewnętrznego UE ⁽¹⁶⁾.

3.19. **EKES podkreśla potrzebę realizowania szerszego procesu,** aby w miarę możliwości podążać w kierunku głosowania większością kwalifikowaną – będzie to wymagało czasu i powinno być zsynchronizowane z innymi inicjatywami politycznymi.

3.19.1. **Wystarczająco silny budżet UE** pozwoliłby na transfery finansowe jako rekompensatę szoków lub relatywnie niekorzystnej sytuacji. W tym kontekście Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych ustanowiona „w celu zbadania możliwości przedstawiania dochodów budżetu UE w sposób bardziej uproszczony, przejrzysty, sprawiedliwy i zgodny z zasadą odpowiedzialności demokratycznej” podkreśla znaczenie europejskiej polityki fiskalnej ⁽¹⁷⁾.

3.19.2. **Lepsza koordynacja polityki gospodarczej** mogłaby wyeliminować potrzebę przeciwdziałania nieskoordynowaniu krajowych przepisów podatkowych. Gospodarka UE będzie bardziej skuteczna w kontekście reform strukturalnych, ukierunkowanych inwestycji, sprawiedliwego opodatkowania, uczciwych umów handlowych, odzyskania pozycji lidera w dziedzinie innowacji oraz urzeczywistnienia jednolitego rynku.

3.19.3. **Bardzo ważne jest jednak również pełne utworzenie jednolitego rynku.** Zasady dotyczące niedyskryminacji oraz cztery wolności gwarantowane Traktatem powinny już zapewniać spełnienie warunków stanowiących o istnieniu wolnego rynku. Jak pokazał rozwój sytuacji w dziedzinie pomocy państwa i szereg przypadków naruszeń, Komisja dysponuje środkami korygowania takich zakłóceń. Należałoby przeprowadzić poważne prace analityczne w celu oceny, w jakim zakresie dotychczas wdrożone środki podatkowe były niewystarczające.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹¹⁾ Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania.

⁽¹²⁾ Parlament Europejski – Aktualności: Oszustwa podatkowe.

⁽¹³⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/pl/pdf>.

⁽¹⁴⁾ <https://www.oxfam.org/en/even-it/full-disclosure-eus-blacklist-tax-havens>

⁽¹⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pl/node/56888>.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u Dz.U. C 229 z 31.7.2017, s. 7.

⁽¹⁷⁾ Przyszłe finansowanie UE (sprawozdanie Montiego), grudzień 2016 r.

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

(COM(2019) 175 final)

(2019/C 353/15)

Sprawozdawca: **Christophe QUAREZ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 3.6.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	183/2/5

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES przyjmuje do wiadomości czwarte sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej, popiera cele unii energetycznej i z zadowoleniem przyjmuje akcent położony na zaangażowanie i mobilizację społeczeństwa UE na rzecz przejścia pełnej odpowiedzialności za unię energetyczną. Ponawia propozycje dotyczące skutecznego dialogu w sprawie energii ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Wzywa także do ustanowienia ściślejszego powiązania między przyszłymi sprawozdaniami na temat stanu unii energetycznej i strategią długoterminową proponowaną na 2050 r.

1.2. EKES wyraża zaskoczenie stwierdzeniem Komisji Europejskiej, zgodnie z którym „unia energetyczna jest rzeczywistością”. Unia energetyczna może być faktem w wymiarze decyzji dotyczących polityki UE, jednak nie jest jeszcze realnym elementem codziennego życia obywateli Europy. W związku z tym EKES apeluje do Komisji Europejskiej o zobowiązanie państw członkowskich do wzięcia odpowiedzialności za decyzje przyjęte przez nie na szczeblu unijnym. Wzywa również do określenia ambitniejszych celów w zakresie transformacji energetycznej i działań w dziedzinie klimatu.

1.3. EKES w istocie wyraża ubolewanie z powodu utrzymującej się różnicy poglądów głoszonych przez rządy krajowe, jak również z powodu rozszewienia między tym, za czym rządy krajowe głosują w Brukseli, a tym, co wdrażają w swoich krajach. Wzywa Komisję Europejską do dalszego wykorzystywania jej uprawnień, w tym możliwości prawnych, w celu zapewnienia przestrzegania przez państwa członkowskie unijnego prawa energetycznego, w tym celów klimatyczno-energetycznych na 2020 r. Apeluje do Komisji Europejskiej o przeanalizowanie przyczyn rozbieżnych opinii wyrażanych przez rządy krajowe oraz zbadanie, dlaczego niektóre państwa członkowskie nie osiągnęły swoich celów w zakresie energii i klimatu.

1.4. EKES ubolewa, że Komisja Europejska niedostatecznie wykorzystwała czwarte sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej, by podkreślić brak wyraźnych postępów w realizacji czterech priorytetów unii energetycznej, którymi są: umieszczenie obywatela w centrum uwagi, zmniejszenie importu energii, bycie w czołówce w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych oraz tworzenie miejsc pracy w sektorze czystej energii.

1.5. EKES ponownie podkreśla, że Europa potrzebuje „paktu społecznego na rzecz obywatelskiej transformacji energetyki”, który powinien zostać uzgodniony przez UE, państwa członkowskie, regiony, miasta, partnerów społecznych i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie po to, by w transformacji nikt nie został pominięty. Pakt ten powinien stać się szóstym wymiarem unii energetycznej i objąć wszystkie aspekty społeczne, w tym tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, szkolenia zawodowe, poszerzanie wiedzy i szkolenie konsumentów, ochronę socjalną, zdrowie i ubóstwo energetyczne, a także konkretne plany dla regionów w okresie przejściowym, w których likwiduje się miejsca pracy. Inicjatywa ta powinna być częścią Europejskiego filaru praw socjalnych.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego, co może być tylko pierwszym krokiem w kierunku opracowania europejskiego planu działania mającego na celu wyeliminowanie ubóstwa energetycznego w Europie. W tym względzie taryfy socjalne lub talony na energię mogą zapewnić tylko tymczasową pomoc i powinny stopniowo być zastępowane dotacjami publicznymi pomagającymi ubogim Europejczykom w stosowaniu rozwiązań strukturalnych, takich jak gruntowna modernizacja budynków.

1.7. EKES wyraża ubolewanie, że nie poświęcono wystarczającej uwagi ocenie zależności energetycznej UE oraz związanym z tym implikacjom geopolitycznym. Należałoby uwzględnić m.in. monitorowanie ewolucji zależności UE od importowanej energii (np. ropy, gazu ziemnego, węgla i uranu), a także od importu towarów umożliwiających transformację energetyczną (np. baterie, panele słoneczne) i od zagranicznych inwestycji w strategiczne aktywa energetyczne i przedsiębiorstwa energetyczne UE (np. inwestycji firm amerykańskich, które kupują kluczowe segmenty łańcucha wartości elektrowni ciepłych, inwestycji firm chińskich, które kupują spółki sieci elektroenergetycznych, inwestycji rosyjskich w sektory energetyczne niektórych krajów).

1.8. W świetle znaczenia zmiany klimatu jako kluczowego zagadnienia politycznego UE, zarówno w oczach obywateli, jak i w programach partii politycznych, EKES wzywa następną Komisję Europejską, by przeciwdziałanie zmianie klimatu uczyniła jednym z priorytetów swojej kadencji 2019–2024. Priorytet ten powinien znaleźć odzwierciedlenie w sposobie organizacji Komisji Europejskiej, wraz z utworzeniem stanowiska pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za działania w dziedzinie klimatu.

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

2.1. Obywatele Unii zdecydowanie i w coraz większym stopniu popierają cele unii energetycznej oraz ambitniejszą politykę klimatyczno-energetyczną. Ostatnie badania Eurobarometr ⁽¹⁾ pokazują, że około 80 % obywateli UE uważa zmianę klimatu za bardzo poważny problem, a przeciwdziałanie zmianie klimatu i efektywniejsze wykorzystanie energii może pobudzić gospodarkę i zwiększyć zatrudnienie w UE. Poparcie to stało się bardziej widoczne dzięki ruchowi młodzieżowemu #FridaysForFuture.

2.2. EKES odnotowuje rosnące poparcie dla celów unii energetycznej w europejskich środowiskach biznesowych, zarówno w sektorze energetycznym, jak i poza nim, jak wykazały stowarzyszenie Eurelectric i inicjatywa The B Team.

2.3. Coraz więcej ekspertów i wyników badań naukowych potwierdza, że gospodarka UE może odnieść korzyści z przekształcenia jej w gospodarkę neutralną pod względem klimatu. Najnowsze dowody na słuszność tej tezy zostały przedstawione przez Komisję Europejską w jej strategii długoterminowej z listopada 2018 r. ⁽²⁾

2.4. EKES wyraża jednak ubolewanie z powodu utrzymującej się różnicy poglądów głoszonych przez rządy krajowe, jak również z powodu różnic między tym, za czym rządy krajowe głosują w Brukseli, a tym, co wdrażają w swoich krajach. Wzywa Komisję Europejską do dalszego wykorzystywania jej uprawnień, w tym możliwości prawnych, w celu zapewnienia przestrzegania przez państwa członkowskie unijnego prawa energetycznego, w tym celów klimatyczno-energetycznych na 2020 r. Apeluje do Komisji Europejskiej o przeanalizowanie przyczyn rozbieżnych opinii wyrażanych przez rządy krajowe oraz zbadanie, dlaczego niektóre państwa członkowskie nie osiągnęły swoich celów w zakresie energii i klimatu.

2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy podjęte w ostatnich latach i przypomniane w sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej, w tym inicjatywy dotyczące wysp, regionów węglowych, baterii i ubóstwa energetycznego w UE. Wszystkie te działania mają kluczowe znaczenie w zabiegach o zintegrowaną politykę przemysłową, która będzie w stanie wspierać społecznie sprawiedliwą transformację energetyki przyczyniającą się do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, oraz powinny być postrzegane jako okazja dla branży do zaprezentowania zdolności Europy do opracowywania odpowiednich rozwiązań pozwalających sprostać obecnym wyzwaniom.

⁽¹⁾ Special Eurobarometer 459 Report „Climate Change”, marzec 2017 r.

⁽²⁾ COM(2018) 773 final.

2.6. EKES wielokrotnie podkreślał, że unia energetyczna musi zapewnić stabilne i przyjazne otoczenie dla europejskich przedsiębiorstw, które umożliwi im inwestowanie i zatrudnianie oraz będzie zachętą do tego typu działań, ze szczególnym uwzględnieniem potencjału MŚP. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje wejście w życie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i wzywa zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, aby odgrywało aktywniejszą rolę w celu prawidłowego wdrożenia tego rozporządzenia.

2.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje również sprawozdanie Komisji Europejskiej „Ceny i koszty energii w Europie” opublikowane w styczniu 2019 r., zawiera ono bowiem przejrzyste informacje na temat niedawnych podwyżek cen energii, w dużej mierze związanych ze wzrostem cen paliw kopalnych, który doprowadził do wzrostu unijnego rachunku za import paliw kopalnych: w 2017 r. suma wydatków wzrosła o 26 % w stosunku do 2016 r. i wyniosła 266 mld EUR. EKES apeluje o większą przejrzystość w kwestii dotacji do paliw kopalnych i w kwestii różnicy cen energii w UE, z uwzględnieniem efektów różnych decyzji krajowych w sprawie opodatkowania energii.

2.8. EKES wnosi o włączenie wymiaru społecznego do kryteriów oceny w kolejnym sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej. Dlatego też z dużym zadowoleniem przyjmuje inicjatywy społeczne podjęte przez Komisję Europejską, takie jak te dotyczące regionów wysokoemisyjnych i ubóstwa energetycznego, jak również istnienie w sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej podrozdziału na temat wymiaru społecznego unii energetycznej.

2.9. EKES zawsze uważał, że kluczowe znaczenie dla uniknięcia ubóstwa energetycznego ma dostępność energii po przystępnej cenie i fizyczny dostęp do niej. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego, co może być tylko pierwszym krokiem w kierunku opracowania europejskiego planu działania mającego na celu wyeliminowanie ubóstwa energetycznego w Europie. Wzywa Komisję Europejską do rozszerzenia mandatu i zasobów Obserwatorium, tak aby mogło ono kontynuować prace nad ubóstwem grzewczym oraz rozszerzyć prace nad ubóstwem chłodniczym i ubóstwem związanym z mobilnością.

2.10. EKES zauważa, że dokonanie transformacji energetyki nie wymaga kwot inwestycji znacząco różnych od tych, które są niezbędne do utrzymania obecnego systemu energetycznego opartego na nieefektywnym wykorzystaniu importowanych paliw kopalnych. Głównym wyzwaniem jest przesunięcie kapitału z wysokoemisyjnych do zeroemisyjnych zasobów i infrastruktury.

2.11. Aby pomóc prywatnym inwestorom w tym przesunięciu kapitału, władze publiczne powinny zagwarantować rzeczywiste i przewidywalne ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla w odniesieniu do każdej działalności gospodarczej oraz stopniowo wycofywać wszystkie dotacje do paliw kopalnych. Możliwe działania obejmują ustalenie ceny minimalnej dla systemu handlu emisjami w połączeniu z harmonizacją podatków od energii. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera przedstawioną przez Komisję Europejską propozycję zapewnienia, aby o harmonizacji opodatkowania energii w UE można było decydować kwalifikowaną większością głosów, a nie jednogłośnie, ponieważ procedura ta może umożliwiać pojedynczym rządów krajowym blokowanie wszelkich postępów Unii Europejskiej. Pierwszym sektorem, w którym taka harmonizacja zostałaby dokonana, mógłby być sektor lotniczy.

3. Uwagi dotyczące czwartego sprawozdania na temat stanu unii energetycznej i działania następcze

3.1. Zapewnienie silnego i demokratycznego zarządzania na rzecz transformacji energetyki w Europie

3.1.1. EKES jest zdania, że UE i jej państwa członkowskie powinny zapewnić dalszą demokratyzację kształtowania polityki energetycznej. Mogą one lepiej wykorzystywać narzędzia takie jak badania opinii publicznej połączone z debatą i europejskie inicjatywy obywatelskie oraz zapewnić systemowe zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Bardziej zdecentralizowany system energetyczny, w którym większą rolę odgrywają lokalne wspólnoty energetyczne, może stanowić ważny element sprzyjania demokratyzacji europejskiej transformacji energetycznej i wspierania odpowiedzialności za tę transformację.

3.1.2. Aby zapewnić stabilne i korzystne otoczenie biznesowe europejskim przedsiębiorstwom, a szczególnie MŚP, UE i wszystkie państwa członkowskie powinny opracować długoterminowe plany energetyczne na potrzeby osiągnięcia celu neutralności emisyjnej, na który zgodziły się w porozumieniu paryskim. EKES wzywa zatem Unię Europejską do przyjęcia celu, jakim jest uczynienie UE gospodarką neutralną pod względem klimatu do 2050 r. Należy następnie opracować sektorowe i regionalne strategie obniżania emisyjności, aby określić możliwości biznesowe i lokalne oraz przewidzieć przyszłe tworzenie i utratę miejsc pracy z myślą o zapewnieniu płynnego przejścia.

3.1.3. EKES krytykuje ogólnikowość kilku obietnic politycznych. Na przykład wyraża ubolewanie, że Komisja Europejska nigdy nie wyjaśniła, jak należy rozumieć jej ambicje, by uczynić Europę „numerem jeden w dziedzinie odnawialnych źródeł energii”.

3.1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy mające na celu wsparcie wysokoemisyjnych regionów i wysp w ich transformacji energetyki. EKES ponawia swój apel do Komisji Europejskiej o zaangażowanie wszystkich państw członkowskich i regionów we wspólne określenie mocnych i słabych stron każdego europejskiego regionu pod kątem transformacji energetycznej. Wyniki powinny zostać wykorzystane w ramach ich strategii przemysłowych i strategii inteligentnej specjalizacji oraz pomóc im przewidzieć prawdopodobne skutki pod względem tworzenia, utraty i zmiany charakteru miejsc pracy ⁽³⁾.

3.1.5. EKES dostrzega, że dla zapewnienia silnego i demokratycznego zarządzania unią energetyczną konieczne jest utworzenie w Europejskiej Agencji Środowiska europejskich służb ds. informacji w zakresie energetyki, które byłyby w stanie zapewniać odpowiednią jakość danych przekazywanych przez państwa członkowskie, stworzyć jeden punkt wprowadzania wszystkich zbiorów danych niezbędnych do oceny postępów unii energetycznej, opracować wspólnie z zainteresowanymi stronami założenia dla różnych scenariuszy, a także zapewnić modele typu open source do testowania różnych założeń i sprawdzania zgodności między poszczególnymi scenariuszami. Prace tych służb powinny być dostępne bez ograniczeń dla wszystkich decydentów, przedsiębiorców i ogółu społeczeństwa.

3.2. **Wspólne opracowanie paktu społecznego na rzecz obywatelskiej transformacji energetyki**

3.2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Komisji Europejskiej, że „społeczne skutki tych zmian [transformacji energetycznej] muszą być od samego początku elementem procesu tworzenia polityki, a nie po prostu przedmiotem refleksji po fakcie”. EKES wzywa Komisję Europejską do wprowadzenia tego stwierdzenia w życie i wyraża gotowość do zapewnienia wsparcia i wiedzy fachowej.

3.2.2. EKES ponownie podkreśla, że Europa potrzebuje „paktu społecznego na rzecz obywatelskiej transformacji energetyki”, który powinien zostać uzgodniony przez UE, państwa członkowskie, regiony, miasta, partnerów społecznych i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w celu zapewnienia, by w transformacji nikt nie został pominięty. Pakt ten powinien stać się szóstym wymiarem unii energetycznej i objąć wszystkie aspekty społeczne, w tym tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, szkolenie zawodowe, poszerzanie wiedzy i szkolenie konsumentów, ochronę socjalną, konkretne plany dla regionów w okresie przejściowym, w których znikają miejsca pracy, a także zdrowie i ubóstwo energetyczne. Inicjatywa ta powinna być częścią Europejskiego filaru praw socjalnych. Taki pakt mógłby czerpać z doświadczeń poszczególnych krajów, np. z francuskiego paktu „Pacte pour le pouvoir de vivre”, który skupia 19 związków zawodowych i organizacji pozarządowych.

3.2.2.1. EKES jest zdania, że Unia Europejska powinna zapewnić odpowiednie finansowanie w celu wsparcia pracowników zagrożonych utratą pracy w wyniku przejścia na gospodarkę neutralną pod względem klimatu. W związku z tym, opierając się na doświadczeniach platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji, apeluje do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o zapewnienie, aby Europejski Fundusz Społeczny, europejskie fundusze regionalne i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji były należycie zaprojektowane i sfinansowane z myślą o stawieniu czoła wyzwaniom w zakresie przejścia do gospodarki neutralnej pod względem klimatu. W ten sposób Europa dałaby wyraz woli zadbania o to, by nikt nie został pominięty.

3.2.3. EKES pragnąłby, aby unia energetyczna została opracowana w taki sposób, by stała się okazją do wyeliminowania ubóstwa energetycznego w Europie oraz do poprawy pod względem jakości życia, tworzenia miejsc pracy i włączenia społecznego. W oparciu o wyniki uzyskane przez Europejskie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego i o nowo opracowany „Europejski wskaźnik ubóstwa energetycznego” należy opracować, we współpracy z zainteresowanymi stronami, w tym organizacjami konsumenckimi i NGO na rzecz przeciwdziałania ubóstwu, takimi jak Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu, europejski plan działania na rzecz zlikwidowania ubóstwa energetycznego w celu zapewnienia coraz większego ukierunkowania działań publicznych na pierwotne przyczyny ubóstwa energetycznego. EKES, zauważając, iż w opinii w sprawie pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” ⁽⁴⁾ stwierdził, że ubóstwo energetyczne to problem związany z inwestycjami, a zwłaszcza znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarstwa domowe napotykały przeszkody w dostępie do finansowania, podkreśla konieczność stopniowego odchodzenia od środków łagodzących na rzecz środków zapobiegawczych, takich jak modernizacja w celu przekształcenia starych budynków w budynki o zerowym zużyciu energii netto. W tym względzie taryfy socjalne lub talony na energię mogą zapewnić tylko tymczasową pomoc, która stopniowo powinna być zastępowana dotacjami publicznymi pomagającymi ubogim Europejczykom w stosowaniu rozwiązań strukturalnych, takich jak gruntowna modernizacja budynków.

3.2.3.1. EKES dostrzega w przejściu do gospodarki neutralnej pod względem klimatu możliwość zapewnienia miejsc pracy Europejczykom. Komisja Europejska stwierdza, że na rzecz „zielonej gospodarki” pracują już cztery miliony Europejczyków. Przyspieszenie transformacji energetycznej przyczyni się do stworzenia większej liczby miejsc pracy, zwłaszcza gdy dokona się ona za pośrednictwem lokalnych wspólnot energetycznych. EKES jest zdania, że należy włożyć więcej wysiłku w szkolenia zawodowe, by przyciągnąć młodych Europejczyków, w tym młodych bezrobotnych, do pracy w sektorze transformacji energetycznej. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej o opracowanie programu Erasmus Pro, aby przyciągnąć więcej młodych ludzi do rozwijających się sektorów gospodarki neutralnej pod względem klimatu (np. efektywności energetycznej, produkcji energii ze źródeł odnawialnych) dzięki poprawie wizerunku tych miejsc pracy i warunków pracy w tych miejscach.

⁽³⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 64.

3.2.4. EKES uważa, że UE i wszystkie jej państwa członkowskie powinny nadać wysoki priorytet polityczny zwalczaniu zanieczyszczenia powietrza. Należy wzmocnić środki regulacyjne mające na celu ograniczenie zanieczyszczeń powietrza emitowanych przez pojazdy i elektrownie oraz ustanowić środki zmierzające do ostatecznego zaprzestania stosowania paliw kopalnych w transporcie i wytwarzaniu energii elektrycznej. EKES wnosi także, by w kolejnym sprawozdaniu Komisja Europejska przedstawiła szczegółową analizę czynników sprzyjających tworzeniu zielonych miejsc pracy oraz przeszkód, które należy pokonać.

3.2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje ulepszenia zawarte w czwartym sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej, dotyczące informacji na temat wykorzystania instrumentów inwestycyjnych UE, w szczególności instrumentu „Łącząc Europę”. Zwraca jednak uwagę na potrzebę poprawy środków umożliwiających dostęp do tych zasobów przedsiębiorstwom typu start-up, obywatelom, lokalnym wspólnotom energetycznym i projektom społecznym (np. wsparcia dla platform finansowych, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których brakuje takich podmiotów). EKES pragnie dokładniej zbadać społeczny wymiar transformacji energetycznej z wykorzystaniem osobnej opinii rozpoznawczej lub raportu informacyjnego.

3.3. **Transport**

EKES przypomina, że sektor transportu odpowiada za jedną trzecią zużycia energii w UE. Wprawdzie emisje w UE maleją, jednak nie dotyczy to sektora transportu. Ponadto w dalszym ciągu sektor ten niemal całkowicie (94 %) opiera się na ropie naftowej, z której większość jest importowana.

3.3.1. EKES wyraża zadowolenie z przyjęcia pakietu na rzecz czystej mobilności jako pierwszego kroku w kierunku zapewnienia przejścia na czystą mobilność. Z zadowoleniem przyjmuje promowanie elektryfikacji, lecz przypomina, że elektryfikacja nie wystarczy i należy podjąć bezprecedensowe starania o zwiększenie efektywności energetycznej i zmniejszenie zapotrzebowania na zbyteczną mobilność, np. związaną z dużymi odległościami między domem a miejscem pracy.

3.3.2. EKES pozytywnie przyjąłby ogólnounijne działania mające na celu uniknięcie sytuacji, w której właściciele o niskich dochodach użytkujący pojazdy zanieczyszczające środowisko, których dostęp do wielu obszarów miejskich jest coraz bardziej ograniczany, będą pozostawieni sami sobie. Możliwe jest podjęcie działań w ramach agendy miejskiej, jak również promowanie poruszania się pieszo, jazdy na rowerze, transportu publicznego, niedrogich modernizacji lub przeróbek układów napędowych w istniejących pojazdach wykorzystujących technologie oparte na paliwach kopalnych na takie, które wykorzystują technologie bezemisyjne.

3.3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w czwartym sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej przypomina się o znaczeniu europejskiego sojuszu na rzecz baterii. EKES popiera tę inicjatywę, której celem jest zapewnienie, by UE odgrywała ambitną rolę na tym światowym rynku ⁽⁹⁾.

3.4. **Infrastruktura, inwestycje i rozwój przemysłowy na potrzeby transformacji energetyki**

3.4.1. Transformacja energetyczna wywiera znaczący wpływ na wszystkie segmenty gospodarki, zwłaszcza na sektor przedsiębiorstw użyteczności publicznej, sektory energochłonne i sektory dostarczające rozwiązań energetycznych. Ich radykalna transformacja wymaga inwestycji rzędu setek miliardów euro. Sektory te stoją w obliczu zarówno ryzyka, wyzwań, jak i szans, dlatego UE musi pomóc sektorom przemysłu, a także spółdzielniom energetycznym i obywatelom, w wykorzystywaniu szans, stawianiu czoła wyzwaniom i łagodzeniu ryzyka.

3.4.2. EKES wyraża ubolewanie, że nie poświęcono wystarczającej uwagi ocenie zależności energetycznej UE oraz związanym z tym implikacjom geopolitycznym. Należałoby uwzględnić m.in. monitorowanie ewolucji zależności UE od importowanej energii (np. ropy, gazu ziemnego, węgla i uranu), a także od importu towarów umożliwiających transformację energetyczną (np. baterie, panele słoneczne) i od zagranicznych inwestycji w strategiczne aktywa energetyczne i przedsiębiorstwa energetyczne UE (np. inwestycji firm amerykańskich, które kupują kluczowe segmenty łańcucha wartości elektrowni ciepłych, inwestycji firm chińskich, które kupują spółki sieci elektroenergetycznych, inwestycji rosyjskich w sektory energetyczne niektórych krajów).

3.4.3. EKES jest zdania, że UE powinna mieć większe aspiracje we wszystkich aspektach czystej energii, aby zapewnić europejskim przedsiębiorstwom właściwie funkcjonujący rynek wewnętrzny, na którym można bezpiecznie wdrażać innowacje, a także aby zapewnić zintegrowaną strategię przemysłową ukierunkowaną na eksportowanie na cały świat rozwiązań w zakresie czystej energii.

3.4.4. EKES wyraża ubolewanie, że inwestycje publiczne (krajowe i unijne) w priorytety unii energetycznej w dziedzinie badań naukowych i innowacji zatrzymały się na poziomie 5 mld EUR rocznie, podczas gdy w celu ochrony konkurencyjności i klimatu w Europie badania naukowe i innowacje w dziedzinie energetyki powinny otrzymać najwyższy priorytet. EKES wzywa JRC Komisji Europejskiej do przedstawienia dodatkowych danych na temat tego elementu, wyrażonych zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i jako procent PKB UE.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 1.

3.4.5. EKES bardzo pozytywnie odnosi się do opracowania projektu pilotażowego Europejskiej Rady ds. Innowacji i do propozycji ustanowienia „misji w zakresie badań i innowacji” jako środka służącego lepszemu ukierunkowaniu badań naukowych i innowacji na projekty umożliwiające skuteczne stawienie czoła wyzwaniom społecznym, w tym przejście na gospodarkę neutralną pod względem klimatu. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o zaproponowanie ustanowienia konkretnej misji zmierzającej do przekształcenia 100 europejskich miast w miasta neutralne pod względem klimatu do roku 2030. Zapewni to unijnym naukowcom, innowatorom i przedsiębiorstwom ogromne możliwości współprojektowania i testowania innowacji, wyciągania wniosków z doświadczeń i lepszego przygotowania się do szybkiej transformacji energetycznej w Europie i na świecie.

4. **Udział społeczeństwa obywatelskiego i wkład EKES-u**

4.1. EKES wyraża przekonanie, że unia energetyczna może być faktem w wymiarze politycznym, jednak nie istnieje jeszcze realnie w codziennym życiu obywateli Europy. EKES z zadowoleniem przyjmuje, że w latach 2015–2019 decydenci polityczni UE położyli podwaliny pod unię energetyczną, lecz uważa, że w nadchodzących latach i dziesięcioleciach pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

4.2. Transformacja europejskiego systemu energetycznego będzie sprawniejsza, tańsza i bardziej demokratyczna, jeśli będzie wspierana przez osoby stające się coraz bardziej aktywnymi konsumentami, prosumentami, pracownikami, współtwórcami transformacji energetyki i podmiotami ją współfinansującymi. Unia Europejska powinna dążyć do odejścia od schematu, w którym o polityce energetycznej „decyduje garstka”, nawet na szczeblu krajowym, na rzecz schematu, w którym polityka ta jest skutecznie stymulowana „działaniami ogółu społeczeństwa”. Nigdy nie było to tak łatwe do osiągnięcia, biorąc pod uwagę wzrost świadomości klimatycznej wśród obywateli UE, w szczególności wśród europejskiej młodzieży.

4.3. EKES wyraża ubolewanie z powodu braku rzeczywistych propozycji lepszego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywateli. Skoro inicjatywa Energy Union Tour przyniosła pozytywne efekty, EKES zachęca Komisję Europejską do zacieśniania współpracy z decydentami i zainteresowanymi stronami, a w szczególności do spotkań z krajowymi i regionalnymi radami społeczno-gospodarczymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, aby wspólnie zapewnić czystą energię wszystkim Europejczykom.

4.4. Przypominając o narzędziach dostępnych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną, EKES proponuje ustanowienie stałego dialogu obywatelskiego, który powinien być obowiązkowym elementem przygotowań do wszystkich poważnych decyzji politycznych w zakresie zmiany klimatu oraz do wszelkiego unijnego prawodawstwa w tej dziedzinie. Istotnymi elementami takiego dialogu powinny być przejrzystość i rozliczalność, co oznacza, że wkład wnoszony w dialog powinien być publicznie dostępny oraz że należy zapewnić jasne informacje na temat tego, w jaki sposób ustosunkowano się do problemów zgłoszonych podczas dialogu. Kluczem do powodzenia takiego dialogu jest poczucie, że jest on bliski obywatelom. Dlatego też, o ile dialog internetowy może być użyteczny, nie jest on wystarczający i muszą go uzupełniać spotkania oraz bezpośredni kontakt z ogółem społeczeństwa. Konieczne jest zatem, aby dialog był widoczny oraz by były dostępne odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe, a także aby twarzą dialogu stał się wyznaczony do tego celu wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, komisarz lub inna wysokiej rangi postać.

4.5. EKES chciałby aktywnie przyczynić się do dalszego rozwoju synergii i współpracy między instytucjami UE, zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim oraz władzami lokalnymi i regionalnymi i ich instytucjami istotnymi w kontekście celów unii energetycznej. Władze lokalne i regionalne, dzięki swoim bliskim kontaktom z obywatelami i znajomości danego konkretnego lokalnego kontekstu, mogą odegrać kluczową rolę w skutecznym dostosowywaniu i wdrażaniu polityk związanych z energią. Są one głównymi decydentami w sektorach takich jak transport, miejskie planowanie przestrzenne, budynki i dobrostan, co sprawia, że są bardzo ważne z punktu widzenia koordynacji środków na rzecz efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w sprawie wdrażania Strategicznego planu działania na rzecz baterii: budowanie strategicznego łańcucha wartości baterii w Europie”

(COM(2019) 176 final)

(2019/C 353/16)

Sprawozdawca: **Colin LUSTENHOUWER**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 3.6.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu Energii, Infrastruktury i Społeczności Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.7.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2019
Sesja plenarna nr	545
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	189/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W pierwszym sprawozdaniu Komisji Europejskiej z postępów we wdrażaniu strategicznego planu działania na rzecz baterii informuje się, że podjęto szereg działań mających na celu stworzenie znaczącego sektora produkcji baterii w UE.

1.2. Mimo że jest jeszcze zbyt wcześnie na wyciąganie ostatecznych wniosków, EKES popiera inicjatywy podjęte lub zapowiadane przez Komisję, aby wspólnie z państwami członkowskimi i przemysłem europejskim przełamać zależność od krajów trzecich, zwłaszcza azjatyckich.

1.3. W nadchodzących latach trzeba będzie wiele zrobić, aby osiągnąć niezbędny poziom wiedzy technologicznej w UE, zapewnić dopływ potrzebnych materiałów podstawowych z państw trzecich i ze źródeł UE oraz zagwarantować bezpieczny i czysty recykling baterii.

1.4. Inwestowanie w pracowników jest przy tym wspólnym zadaniem władz i przedsiębiorstw.

2. Wprowadzenie

A. W maju 2018 r. Komisja Europejska wydała komunikat „Europa w ruchu”⁽¹⁾. W komunikacie tym przedstawiła swą strategię polityczną dotyczącą zrównoważonej mobilności dla Europy – mobilności bezpiecznej, połączonej i ekologicznej.

2.1. Strategia ta stanowi element wprowadzonej przez Komisję Junckera polityki zatytułowanej „Europejska unia energetyczna”, czyli kompleksowych zintegrowanych ram łączących politykę klimatyczną z polityką energetyczną i uzupełniających je odpowiednio ukierunkowaną polityką przemysłową, aby w ten sposób osiągnąć cele porozumienia paryskiego. Cele te dotyczą przede wszystkim zmniejszenia emisji CO₂ związanych z produkcją energii z paliw kopalnych⁽²⁾ oraz transportem w Europie, w którym wykorzystuje się środki transportu (samochody ciężarowe, osobowe) wyposażone w silniki spalinowe napędzane również paliwami kopalnymi (benzyna, gaz).

⁽¹⁾ COM(2018) 293 final.

⁽²⁾ Produkcja i zużycie energii odpowiadają za 79 % emisji gazów cieplarnianych w UE, dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z dnia 1 kwietnia 2019 r. w sprawie „Unijne wsparcie na rzecz magazynowania energii”.

2.2. W kontekście pakietu „Europa w ruchu” Komisja opracowała specjalny plan działania dotyczący rozwoju i produkcji baterii. Przedstawiła w związku z tym oddzielny załącznik do wspomnianego komunikatu zatytułowany „Strategiczny plan działania na rzecz baterii”.

B. Dlaczego specjalny plan działania na rzecz baterii?

2.3. W naszym codziennym życiu nie jesteśmy już w stanie obejść się bez baterii. Baterie są nieodzownym elementem naszych telefonów komórkowych, komputerów i tabletek, sprzętu AGD oraz oczywiście także samochodów elektrycznych, zapewniającym ich dobre, bezpieczne i najlepiej długie funkcjonowanie. Przy tym żywotność baterii nadal jest (zbyt) krótka. Strategia Komisji, jak to określono w planie działania, koncentruje się na jednej z tych grup produktów, a mianowicie na opracowywaniu baterii dla samochodów elektrycznych, ale zarazem dotyczy również innych aspektów takich jak wtórne zastosowanie baterii czy recykling⁽³⁾.

2.4. Systemy baterii są użyteczne w magazynowaniu energii na małą skalę. Wydaje się, że baterie nie są dobrze przystosowane do magazynowania na dużą skalę, na przykład energii wytwarzanej przez morskie farmy wiatrowe. Do magazynowania energii na dużą skalę będą musiały być wykorzystywane inne nośniki energii takie jak wodór i amoniak⁽⁴⁾. Także w tym kontekście Komisja wspiera, z budżetu programu „Horyzont 2020”, wiele inicjatyw takich jak technologia przetwarzania energii elektrycznej w gaz („power to gas”) ⁽⁵⁾. W tym samym duchu zwraca się dużą uwagę na rozwój technologiczny wydajnych i bezpiecznych metod umożliwiających w oparciu o magazynowanie energii – połączenie z sieciami wysokiego napięcia („power to the grid”) w sposób pozwalający uniknąć bardzo wysokich kosztów tzw. gniazd przyłączeniowych na morzu. Pozwoliłoby to ponadto w dużym stopniu uniknąć strat sieciowych, które nadal pojawiają się przy wykorzystywaniu linii wysokiego napięcia biegnących po dnie morskim lub pod jego powierzchnią i łączących morskie farmy wiatrowe z lądem, i mogłoby przynieść wzrost wydajności zrównoważonej morskiej produkcji energii o jakieś 10–15 %.

2.5. Według przewidywań baterie będą stanowiły około 40–50 % kosztów pojazdu elektrycznego, ale już teraz widać, że koszty te będą mogły maleć. Przy bardzo szybkim rozwoju wykorzystywania pojazdów elektrycznych⁽⁶⁾ coraz ważniejsza staje się dostępność dobrych, bezpiecznych i ekologicznych baterii. Zdaniem Komisji europejski przemysł mógłby mieć dostęp do gigantycznego rynku, którego potencjał może w 2025 r. wynosić 400 GWh i 250 mld EUR. Stwarza to szanse dla Europy nie tylko z punktu widzenia celów klimatycznych, ale także z perspektywy gospodarczej i pod względem tworzenia miejsc pracy. Komisarz Elżbieta Bieńkowska stwierdziła niedawno: „Przewidujemy znaczny rozwój branży produkcji baterii w UE, sprzyjający gospodarce o obiegu zamkniętym i czystszej mobilności”.

2.6. Postawmy jednak sprawę jasno: Europa jest daleko w tyle za krajami i przedsiębiorstwami azjatyckimi, jeśli chodzi o rozwój (B+R) i produkcję baterii. Aż 85 % wszystkich baterii wykorzystywanych w Europie pochodzi z Chin, Japonii lub Korei. Europejska produkcja odpowiada zaledwie 3 % produkcji światowej; w przypadku USA jest to 15 %. Jesteśmy zatem całkowicie, ale naprawdę całkowicie uzależnieni od zdolności produkcyjnej Azji, jeśli chcemy przekształcić mobilność w Europie z napędzanej paliwami kopalnymi w elektryczną.

2.7. I jeśli samo to nie czyniłoby sytuacji dość poważną, surowce potrzebne do produkcji baterii, takie jak lit, nikiel, mangan i kobalt, są obecnie pozyskiwane w Europie w ograniczonych ilościach, choć istnieją potencjalne rezerwy. Wydobycie tych europejskich rezerw będzie konieczne, choć jak się obecnie wydaje, wystarczą one tylko do zaspokojenia 15–20 % całkowitego zapotrzebowania. Niezbędne surowce pochodzą z Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji, gdzie zresztą Chińczycy założyli podobno duże przedsiębiorstwa wydobywcze, aby zapewnić sobie nieograniczony dostęp do tych surowców⁽⁷⁾. Ponadto rafinacja i obróbka europejskich surowców mineralnych często także ma miejsce w Chinach.

2.8. Wydobycie i przetwarzanie surowców jest energochłonne i wiąże się z nim powstanie znacznej ilości odpadów wydobywczych, a w niektórych wypadkach także odpadów niebezpiecznych.

2.9. Europa zmagą się natomiast z problemem przetwarzania baterii. Ich duża ilość sprawia, że mamy do czynienia z nową, niepokojącą kwestią dotyczącą odpadów, między innymi dlatego że recykling materiałów pochodzących z baterii ciągle jeszcze jest w powijakach. Obecnie z baterii odzyskuje się jedynie około 10 % surowców. Istnieje tu zatem znaczny potencjał rozwoju przetwarzania i odzyskiwania.

⁽³⁾ Choć główny nacisk kładzie się na samochody, nie należy zapominać o tym, że prowadzone są także prace mające na celu produkowanie statków o napędzie elektrycznym (np. małych promów).

⁽⁴⁾ Zob. też opinia EKES-u „Magazynowanie energii – czynnik integracji i bezpieczeństwa energetycznego” Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 19.

⁽⁵⁾ We Flandrii powstał interesujący projekt pod nazwą „WaterstofNet” – jest to klastr producentów (energii wiatrowej i fotowoltaicznej), technologii wodorowych (elektroliza i sprężanie) oraz użytkowników końcowych w sektorach chemicznym i transportowym.

⁽⁶⁾ Oczekuje się na przykład, że w Norwegii w bieżącym roku 2019 po raz pierwszy sprzedanych zostanie więcej osobowych samochodów elektrycznych niż tradycyjnych aut z silnikiem spalinowym. W tej grupie pojazdów elektrycznych dostawcą większości samochodów jest znany producent z USA.

⁽⁷⁾ Chińskie władze postawiły sobie za cel, by do 2025 r. 20 % wszystkich sprzedanych nowych aut osobowych stanowiły pojazdy elektryczne.

3. Sprawozdanie z postępu prac 2019

3.1. W opinii z 17 października 2018 r. ⁽⁸⁾ EKES poparł propozycje Komisji dotyczące bardziej zrównoważonego transportu i strategicznego planu działania na rzecz baterii. Komitet zwrócił przy okazji uwagę na szereg czynników, które mogą utrudniać realizację planu działania, takich jak uzależnienie od dostaw surowców z państw trzecich, brak paliw alternatywnych, problemy w zarządzaniu zużyтыми bateriami, ich przetwarzaniu i usuwaniu oraz brak wykwalifikowanej siły roboczej.

3.2. 9 kwietnia 2019 r. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie z postępów we wdrażaniu przedstawionego w maju 2018 r. Strategicznego planu działania na rzecz baterii. W sprawozdaniu tym podano, że realizowanych jest szereg regionalnych i sektorowych inicjatyw. I tak na przykład europejski sojusz na rzecz baterii ma być stymulującą platformą skupiającą przedsiębiorców, polityków i naukowców, aby w skoordynowany sposób wcielić w życie niełatwy i ambitny cel odzyskania przez UE i jej przemysł wiodącej pozycji w odniesieniu do szybko rozwijającej się technologii dotyczącej baterii. Pierwsze zaproszenie do składania wniosków, o budżecie w wysokości 114 mln EUR, zostało ogłoszone w ramach programu „Horyzont 2020”, a kolejne zaproszenie, o budżecie w wysokości 132 mln EUR, zostanie ogłoszone na rok 2020. Ponadto realizuje się również na wielką skalę interwencje finansowe z zasobów przeznaczonych na wdrażanie polityki regionalnej UE. Wydaje się, że przedsiębiorcy i naukowcy podchodzą do tego entuzjastycznie, chcąc uzupełnić swe własne inwestycje środkami finansowymi UE i przyspieszyć postępy w badaniach i rozwoju.

3.3. Od czasu publikacji planu działania pojawiło się niemało inicjatyw, ale wiele z nich, w tym inicjatywy międzyregionalne, jest jeszcze na etapie przygotowań. Niecały rok od publikacji planu to raczej zdecydowanie za wcześnie na dokonywanie podsumowań. Widać natomiast, że wszyscy są zdania, że pilnie trzeba podjąć działania – decydenci, naukowcy i przedsiębiorcy zdają sobie sprawę, że jest to naglące, o ile wreszcie nie jest już za późno. Gra toczy się o bardzo, naprawdę bardzo dużą stawkę: ryzyko, że bardzo duża część europejskiego przemysłu motoryzacyjnego przeniesie produkcję do regionów, przede wszystkim azjatyckich, położonych w pobliżu zakładów produkujących baterie jest realne. Wiąże się z tym przyszłość miejsc pracy dla ok. 13 milionów europejskich pracowników tego sektora.

4. Dalsze działania

4.1. Od początku kadencji Komisji Junckera i przyjęcia programu europejskiej unii energetycznej podjęto wiele działań, które w kontekście polityki przeciwdziałania zmianie klimatu zapoczątkowały politykę przemysłową nadającą całkowicie nowy charakter przekształcaniu społeczeństwa w bardziej zgodne z ideą rozwoju zrównoważonego. Polityka przemysłowa Komisji, popierana przez państwa członkowskie, stała się w znacznie większym niż wcześniej stopniu ukierunkowująca i inicjująca. EKES wyraża uznanie dla Komisji za nowe podejście i wzywa ją, państwa członkowskie i europejskich przedsiębiorców do kontynuowania niedawno rozpoczętych działań.

4.2. Takie podejście jest mile widziane, a z uwagi na znaczne zapóźnienie europejskich przedsiębiorstw w dziedzinie rozwoju i produkcji baterii jest również niezbędne. Ukierunkowująca polityka przemysłowa wiąże się jednak z ryzykiem błędnego faworyzowania określonych rozwiązań („picking winners”). Komitet z zadowoleniem przyjmuje również nowe podejście oparte na całym przemysłowym łańcuchu wartości. Polityka przemysłowa, która opiera się na metodologii łańcucha wartości, o wiele lepiej łączy się też z podejściem opartym na obiegu zamkniętym niż dawne sektorowe podejście do przemysłu. Podejście oparte na łańcuchu wartości wymaga również innej, lepiej do niego dostosowanej polityki, która dobrze łączy się na przykład także z polityką dotyczącą pomocy państwa. Teraz gdy sektor produkcji baterii stał się kluczowym elementem unijnej polityki przemysłowej, Komisja będzie również musiała być elastyczna w odniesieniu do pomocy inwestycyjnej przyznawanej przez państwa członkowskie przedsiębiorstwom w tym łańcuchu. Dzięki elastycznemu stosowaniu kryteriów kwalifikowalności jako IPCEI (ważny projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania) można pomóc przemysłowi europejskiemu z wykorzystaniem znacznych publicznych środków finansowych, których wielkość może zbliżyć się do wielkości pomocy, jaką azjatyckie przedsiębiorstwa otrzymują od swoich państw. EKES przyjmuje to nowe zastosowanie instrumentu IPCEI z zadowoleniem.

4.3. Pojawia się jednak pytanie, czy wdrażana obecnie polityka w kształcie określonym w strategicznym planie działania nie jest wprowadzana zbyt późno, aby nadrobić ogromne zaległości względem państw azjatyckich i ich przedsiębiorstw. Pytanie także, czy przewidziane na ten cel środki finansowe są wystarczające. Mówiąc dosadniej – czy nie robimy zbyt mało zbyt późno? ⁽⁹⁾ W opublikowanym niedawno dokumencie analitycznym Europejski Trybunał Obrachunkowy zgłasza taką wątpliwość: „Istnieje jednak ryzyko, że dotychczasowe działania nie będą wystarczające do osiągnięcia strategicznych celów UE w zakresie czystej energii”. Należy jednak zauważyć, że rola Komisji i jej zasoby finansowe są ograniczone. Komisja, słusznie, zachowuje pewną powściągliwość. Jej rola polega na byciu pośrednikiem. To przede wszystkim państwa członkowskie i przedsiębiorstwa europejskie oraz ich ośrodki badań naukowych muszą podjąć rzuconą rękawicę. Z tego względu bardzo cieszy, że na początku maja 2019 r. rządy Francji i Niemiec podjęły decyzję o przeznaczeniu po 1 mld EUR na wsparcie inicjatyw realizowanych przez ich przedsiębiorstwa z myślą o rozwoju sektora produkcji baterii. Jest to jeden z pierwszych bardzo konkretnych rezultatów zainicjowanego przez Komisję europejskiego sojuszu na rzecz baterii, w ramach którego współpracują ze sobą państwa członkowskie, Komisja i przedsiębiorcy.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u „Europa w ruchu – Zrównoważona mobilność dla Europy: bezpieczna, połączona i ekologiczna”, Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 254.

⁽⁹⁾ Zob. także dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z dnia 1 kwietnia 2019 r. „Unijne wsparcie na rzecz magazynowania energii”.

4.4. Zdaniem EKES-u po upływie tak krótkiego czasu od przyjęcia planu działania na rzecz baterii jest jeszcze zbyt wcześnie na formułowanie ostatecznych wniosków. EKES jest zadowolony z tego, jak wiele różnorodnych działań zostało podjętych lub opracowanych przez liczne zainteresowane strony. Rezultaty będą (powinny być) widoczne w nadchodzących latach. Rozwój technologiczny w UE i na świecie nie stoi w miejscu, a dynamika procesu sprawia, że strategia dotycząca baterii nie jest środkiem jednorazowym, lecz wymaga podejścia strukturalnego w polityce UE i polityce państw członkowskich, ponieważ konieczne inwestycje w środki produkcji mają długi okres zwrotu z inwestycji (20 czy 30 lat nie jest tu wyjątkiem).

4.5. Pytanie, czy UE jest w ogóle w stanie stworzyć konkurencyjny sektor rozwoju i produkcji baterii, skoro niezbędne surowce nie występują w UE w wystarczającej ilości. Chociaż opracowywane są inicjatywy dotyczące np. wydobywania litu w niektórych państwach członkowskich UE (m.in. ponowne otwarcie zamkniętych wcześniej kopalń), to iluzoryczne jest zakładanie, że UE stanie się całkowicie samowystarczalna. Ponadto w europejskim społeczeństwie istnieje spora niechęć wobec górnictwa i często prawdziwa okazuje się zasada „byłoby nie na moim podwórku”. Należy zwrócić większą uwagę obywateli na pozytywny wpływ społecznie i ekologicznie odpowiedzialnego wydobywania surowców na społeczności lokalne. Ponadto okazuje się, że włączenie społeczności lokalnej („local ownership”) także pod względem finansowym i w innych aspektach może zapobiec sytuacji, w której wobec takiej działalności zrodzi się opór uniemożliwiający jej rozpoczęcie.

4.6. EKES podkreśla, jak ważne jest – zważywszy na sytuację w zakresie surowców – by dzięki wzmocnionym wysiłkom wszystkich zainteresowanych stron w zakresie badań i rozwoju opracować nowe rodzaje baterii, takie jak baterie ze stałym elektrolitem, które znacznie zmniejszą zależność od tych surowców.

4.7. Na ile realistyczne jest oczekiwanie, że jak zakłada Komisja, w UE pojawi się od 10 do 20 wielkich producentów? Czy inwestorzy długoterminowi na rynkach kapitałowych są faktycznie gotowi, by wyłożyć na to potrzebne ok. 10 mld EUR? Choć przedstawione w planie działania priorytety są słuszne, rozczarowuje fakt, że nie wspomina się o dostępie do kapitału niezbędnego do dokonania tych wielkich inwestycji. Samo finansowanie bankowe nie jest tu wystarczające. Rynki kapitałowe, a w szczególności fundusze infrastrukturalne, będą musiały być gotowe do inwestowania w te projekty z wykorzystaniem kapitału wysokiego ryzyka⁽¹⁰⁾. W tym celu konieczna jest polityka długoterminowa, uzyskiwanie odpowiedniego zwrotu z inwestycji i wsparcie ze strony organów krajowych. Należy zapobiec sytuacji, w której każdy czeka, aż pierwszy zacznie działania ktoś inny; władze publiczne mogą wziąć na siebie rolę motoru napędzającego proces inwestycyjny. Francusko-niemieckie inicjatywy pokazują, że te państwa są tego świadome. Także utworzona niedawno platforma inwestycyjna z EIT InnoEnergy jako siłą napędową może zdaniem EKES-u bardzo znacząco przyczynić się do zaistnienia współpracy między inwestorami a promotorami projektów.

4.8. Jednocześnie poprzez specjalne kampanie informacyjne trzeba uświadomić europejskim konsumentom, że zakup baterii produkowanych w Europie, gdzie przestrzega się norm bezpieczeństwa ludzi i środowiska, przynosi wiele korzyści, które nie pojawiają się w przypadku zakupu baterii z państw trzecich, w których tych norm i wartości nie przestrzega się w równym stopniu. Kontynuowanie dotychczasowego postępowania oznacza dalsze eksportowanie naszych problemów związanych ze środowiskiem.

4.9. Zdaniem EKES-u potrzeba zatem więcej konkretnych inicjatyw na rzecz rozwoju recyklingu materiałów ze zużytych baterii. To tzw. górnictwo miejskie („urban mining”) może pokryć znaczną część zapotrzebowania na surowce. Istnieje znaczący potencjał na przyszłość w zakresie recyklingu materiałów pochodzących z górnictwa miejskiego, pod warunkiem że poprawi się zachęta gospodarcza, ilość zbieranych odpadów, technologie odzysku, a ostatecznie także wskaźniki recyklingu. Z niedawnego sprawozdania Komisji dotyczącego wykonania i oddziaływania dyrektywy w sprawie baterii wynika niestety, że zbieranie konwencjonalnych baterii nadal nie osiągnęło pożądanego poziomu. Ciągle jeszcze około 57 % baterii nie jest przekazywanych do recyklingu. Uzasadnione jest zatem, że Komisja, jak podaje w obecnym zwięzłym, lecz bardzo interesującym sprawozdaniu, zajmuje się kwestią stosowania dyrektywy z 2006 r. również w kontekście pojawienia się nowych baterii, takich jak te, których dotyczy plan działania. Komitet z ogromnym zainteresowaniem oczekuje jej propozycji. Ponadto Komitet zauważa, że obecne instalacje do przetwarzania baterii będą musiały zostać ponownie dostosowane z uwagi na pojawienie się w niedalekiej przyszłości dużych ilości baterii nowego typu. Konieczne będzie również opracowanie nowej technologii realizowania recyklingu czy przetwarzania; zdaniem Komitetu UE powinna w pełni wspierać badania i rozwój ukierunkowane właśnie na to zagadnienie, ponieważ przyczynia się ono do poprawy stanu środowiska i może w dużym stopniu zmniejszyć uzależnienie UE od przywozu surowców.

4.10. Komitet apeluje również o ukierunkowane badania nad odzyskiwaniem materiałów z hałd pokopalnianych powstałych w trakcie wydobywania węgla i żelaza lub innych surowców metalicznych. Nie można wykluczyć, że także te źródła mogą zaspokajać część zapotrzebowania na surowce. EKES z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie na temat odzysku surowców krytycznych z odpadów wydobywczych i ze składowisk⁽¹¹⁾ opublikowane niedawno przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej i apeluje o wsparcie polityczne dla badania i analizy problemu surowców krytycznych, ponieważ ogólnoswiatowa walka o surowce staje się coraz bardziej zacięta.

⁽¹⁰⁾ 2 maja 2019 r. Tesla podała, że choć w pierwszym kwartale 2019 r. poniosła straty na kwotę ok. 700 mln USD, to chciałyby uzyskać 2 mld USD na rynku kapitałowym na budowę nowej fabryki baterii i rozwój nowego typu samochodu elektrycznego. Amerykański rynek kapitałowy może bez problemu zapewnić takie inwestycje w formie akcji i/lub obligacji. Można się zastanawiać, czy rozdrobniony rynek kapitałowy UE jest w stanie temu dorównać.

⁽¹¹⁾ Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills: State of play on existing practices, EUR 29744 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, ISBN 978-92-76-03391-2, doi:10.2760/494020, JRC116131.

4.11. W jakim stopniu ramy regulacyjne przyczyniają się do rozwoju w UE niezbędnych badań i rozwoju oraz zastosowań tak wypracowanej technologii? Jest naturalne, że Komisja ma tendencję do zajmowania się prawodawstwem i regulacjami, bo takie instrumenty zarządzania ma do dyspozycji. Jednak lepiej byłoby najpierw wspólnie z przedsiębiorstwami i organizacjami partnerów społecznych monitorować i analizować rozwój sytuacji na rynku, a dopiero potem sięgać po instrumenty prawodawcze. Lepszym podejściem politycznym do tego nietatwego sektora byłoby, aby w pierwszym rządzie inicjować, stymulować i produkować, a regulować dopiero po dogłębnej analizie.

4.12. EKES wzywa Komisję do dalszego dbania o to, by zamówienia publiczne faktycznie były dostosowane do przeważnie małej skali działania unijnych przedsiębiorstw, tak by ci średniej wielkości producenci nie tracili możliwości wykorzystania tych środków finansowych ze względu na to, że ich badania i rozwój mają mały zakres i nie spełniają stawianych w przetargach wymogów odnośnie do wielkości projektów. EKES docenia jednak fakt, że Komisja nadała zaproszeniom do składania ofert nową, bardziej zgrupowaną formę, dzięki czemu staną się one bardziej dostępne dla przedsiębiorstw z UE.

4.13. Komitet uważa za ważne, by dostępne były środki finansowe UE także na projekty średnich europejskich przedsiębiorstw zajmujących się produkcją baterii, które przeszły już znaczny rozwój technologiczny (poziom gotowości technologicznej od 5 do 9). Ta grupa przedsiębiorstw, która jest nastawiona raczej na podbicie rynku niż na badania podstawowe, wydaje się nadal w zbyt dużym stopniu wykluczona z korzystania z funduszy UE. W przypadku tej grupy należy też w prosty sposób zapewnić dostęp do unijnych dotacji na szkolenia i przekwalifikowanie pracowników.

Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL