



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 64

30 kwietnia 2021

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

REZOLUCJE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

558. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Interactio, 24.2.2021–25.2.2021

2021/C 155/01

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?” — (na podstawie konsultacji w 27 państwach członkowskich)

1

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

558. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Interactio, 24.2.2021–25.2.2021

2021/C 155/02

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierający strategię naprawy gospodarczej«” [COM(2020) 312 final], „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami” [COM(2020) 313 final], „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania” [COM(2020) 314 final – 2020/0148 (CNS)]

8

2021/C 155/03

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw – nowy plan działania«” [COM(2020) 590 final]

20

2021/C 155/04

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych” [COM(2020) 591 final]

27

2021/C 155/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937” [COM(2020) 593 final – 2020/0265 (COD)] – „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru” [COM(2020) 594 final – 2020/0267 (COD)]	31
2021/C 155/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014 oraz (UE) nr 909/2014” [COM(2020) 595 final – 2020/0266 (COD)] – „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/43/WE, 2009/65/WE, 2009/138/WE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 i (UE) 2016/2341” [COM(2020) 596 final – 2020/0268 (COD)]	38
2021/C 155/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021«” [COM(2020) 575 final]	45
2021/C 155/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą” [COM(2020) 854 final – 2020/0380 (COD)]	52
2021/C 155/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]” [COM(2020) 610 final – 2020/0279 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu” [COM(2020) 613 final – 2020/0277 (COD)]	58
2021/C 155/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE” [COM(2020) 611 final – 2016/0224 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817” [COM(2020) 612 final – 2020/0278 (COD)], „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818” [COM(2020) 614 final – 2016/0132 (COD)]	64
2021/C 155/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia«” [COM(2020) 662 final]	73
2021/C 155/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób (tekst jednolity)” [COM(2021) 34 final – 2021/0018 (COD)]	78

Sprostowania

2021/C 155/13	Sprostowanie do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem na lata 2021–2027 (program »Perykles IV«)” (COM(2018) 369 final – 2018/0194(CNS)) (Dz.U. C 440 z 6.12.2018)	79
---------------	--	----

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

**558. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 24.2.2021–25.2.2021****Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?”****(na podstawie konsultacji w 27 państwach członkowskich)**

(2021/C 155/01)

Sprawozdawcy: **Gonçalo LOBO XAVIER****Javier DOZ ORRIT****Luca JAHIER**

Na sesji plenarnej w dniach 24 i 25 lutego 2021 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 268 głosami za – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą rezolucję:

1. Wprowadzenie

1.1. EKES przyjął szereg opinii, rezolucji i deklaracji w sprawie planu odbudowy NextGenerationEU i jego różnych elementów, w szczególności Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Zgodził się z jego treścią oraz kierunkiem proponowanych reform, które mają na celu ożywienie odbudowy gospodarczej i społecznej, a także wywołanie zmiany w modelu produkcji.

1.2. EKES jest zdania, że wszystkie reformy procesu restrukturyzacji muszą opierać się na zasadach leżących u podstaw UE: ochronie praw człowieka i praw socjalnych, wartościach demokratycznych oraz praworządności. Inwestycje dokonywane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności muszą mieć na celu uwolnienie pełnego potencjału jednolitego rynku, zwiększenie odporności gospodarczej UE, osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju ONZ, stworzenie gospodarki o obiegu zamkniętym, osiągnięcie neutralności klimatycznej w UE najpóźniej do 2050 r., zachęcanie do innowacji i modernizacji związanych z cyfryzacją gospodarki i społeczeństwa oraz zapewnienie skutecznego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych z myślą o spójności społecznej, wyeliminowaniu ubóstwa i zmniejszeniu nierówności. Muszą one być reakcją na kryzys gospodarczy i społeczny spowodowany przez pandemię, biorąc pod uwagę, że jego skutki będą większe, cięższe i głębsze niż to wcześniej przewidywano, i zapewniać szybką odbudowę. Korzystanie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności powinno być również w pełni zgodne z międzynarodowymi konwencjami i traktatami, których stroną są UE i państwa członkowskie, takimi jak Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma zapewnienie dobrych rządów, czujności na korupcję w zarządzaniu funduszami i demokratycznej rozliczalności.

1.3. Komitet jest również zdania, że bardzo ważne jest, by reformy miały na celu zarówno zwiększenie wydajności gospodarki, jak i wzmocnienie innowacyjnej tkanki przemysłowej dzięki wsparciu dla MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Podkreśla rolę badań naukowych na szczeblu europejskim i ich powiązania z procesem produkcji. Uważa

również, że należy wprowadzić mechanizmy zapewniające sprawiedliwą transformację ekologiczną i cyfrową w UE i we wszystkich państwach członkowskich oraz wspierające reintegrację gospodarczą osób wykluczonych z rynku pracy. W tym kontekście ponownie wyraża zaniepokojenie, że środki przeznaczone na sprawiedliwą transformację w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 są niewystarczające.

1.4. Instytucje UE zareagowały w zupełnie inny sposób niż podczas kryzysu w 2008 r. Finansowanie planu odbudowy poprzez emisję wspólnego europejskiego długu jest kamieniem milowym w historii UE. Komitet jest szczególnie zaniepokojony kwestią poparcia dla pogłębienia unii gospodarczej i walutowej (UGW). Problem ten powinien zostać poruszony na zbliżającej się konferencji w sprawie przyszłości Europy. Jednocześnie Komitet dostrzega znaczenie szczytu w Porto na temat skutecznego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, która ma zostać zwołana przez prezydenturę portugalską. EKES uważa, że zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego musi wykraczać poza sferę gospodarczą, społeczną i środowiskową i obejmować tak istotne kwestie jak przyszłość Europy czy negocjacje akcesyjne i przedakcesyjne z krajami kandydującymi do UE.

1.5. Oceniając krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, Komisja powinna wziąć pod uwagę wpływ pandemii na poszczególne państwa członkowskie i ich zdolności.

1.6. W niniejszej rezolucji Komitet pragnie również wyrazić zadowolenie z porozumienia osiągniętego w grudniu ubiegłego roku między Parlamentem Europejskim a Radą w ramach rozmów trójstronnych, które obejmuje zatwierdzenie rozporządzenia określającego (art. 18) potrzebę udziału, w drodze konsultacji, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu i wdrażaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

1.7. Przedmiotem niniejszej rezolucji jest właśnie udział społeczeństwa obywatelskiego w planach odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie sprawozdań sporządzonych przez delegacje krajowe grupy ds. europejskiego semestru Komitet pragnie dokonać wstępnej oceny przebiegu tego udziału i być w stanie poinformować instytucje europejskie i rządy krajowe o stwierdzonych niedociągnięciach. W ten sposób mógłby przyczynić się do tego, by rządy krajowe i instytucje europejskie podjęły odpowiednie działania naprawcze przed upływem terminu finalizacji krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności przez rządy krajowe i ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską. Ocena ta powinna pokazać nie tylko stopień uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu planów, lecz także jakość jego zaangażowania oraz przejrzystość poszczególnych państw członkowskich w udostępnianiu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności ogółowi społeczeństwa.

1.8. Jeśli chodzi o zaangażowanie ogółouropejskich partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w plan odbudowy NextGenerationEU, przyznały one, że w porównaniu ze zwykłymi procedurami europejskiego semestru poczyniono postępy. Uznają również pozytywną rolę Komisji Europejskiej w promowaniu udziału społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym. Większość z nich uważa jednak, że poziom rzeczywistego uczestnictwa jest w dużej mierze nadal niewystarczający i że procesy te nie pozwalają na to, by zdanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego miało dostateczny wpływ. Partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego apelują o skorygowanie tych niedociągnięć na etapie wdrażania i oceny planów odbudowy i zwiększania odporności dzięki ustanowieniu bardziej formalnych procedur ułatwiających rzeczywistą wymianę.

2. Kontekst

2.1. Dnia 18 grudnia 2020 r. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie w sprawie RRF. Aby uzyskać dostęp do finansowania, państwa członkowskie przygotowują krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, które zawierać będą pakiet inwestycji i reform, zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej w sprawie procesu konsultacji. Już w opublikowanych we wrześniu pierwszych wytycznych wzywa się państwa członkowskie do „opisania wszelkich konsultacji i wkładu partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron w opracowywanie i wdrażanie planu odbudowy i zwiększania odporności”⁽¹⁾.

2.2. Porozumienie osiągnięte przez Parlament Europejski i Radę w grudniu zawiera punkt dotyczący m.in. zaangażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. q) krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności mają zawierać „podsumowanie procesu konsultacji, przeprowadzonych zgodnie z krajowymi ramami prawnymi, z władzami lokalnymi i krajowymi, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w celu przygotowania i, jeżeli to możliwe, wdrożenia planu, jak również sposób odzwierciedlenia w planie wkładu zainteresowanych stron”⁽²⁾.

⁽¹⁾ SWD(2020) 205 final.

⁽²⁾ Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

2.3. Program prac grupy ds. europejskiego semestru na lata 2020–2023 został przyjęty na pierwszym posiedzeniu grupy w dniu 16 grudnia 2020 r. Ważnym nowym elementem programu prac było zorganizowanie wirtualnych konsultacji przez członkinie i członków EKES-u w państwach członkowskich w styczniu 2021 r. Celem tego działania było zebranie informacji na temat zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, tak by EKES mógł przyjąć rezolucję na lutowej sesji plenarnej.

3. Metoda

3.1. Dane i informacje potrzebne do sporządzenia sprawozdania zostały zgromadzone w styczniu 2021 r.

Otrzymano łącznie 26 odpowiedzi krajowych. Konsultacje przeprowadzono na podstawie własnej wiedzy członkiń i członków z udziałem partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych krajach udział w konsultacjach wzięły krajowe rady społeczno-gospodarcze lub równoważne organy, a w innych zasięcano również opinii przedstawielek i przedstawicieli rządu.

3.2. Podstawę konsultacji stanowiło pięć następujących pytań:

- 1) Czy w Państwa kraju istnieją mechanizmy konsultacji na temat planów odbudowy i zwiększania odporności? Czy uważają je Państwo za wystarczające i odpowiednie?
- 2) Czy w Państwa kraju istnieją odmiennie mechanizmy konsultacji dla partnerów społecznych i reszty społeczeństwa obywatelskiego?
- 3) Państwa kraj musi przedłożyć swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności najpóźniej do 30 kwietnia. Na jakim etapie tego procesu znajduje się obecnie?
- 4) W jaki sposób procedura sporządzania planu odbudowy i zwiększania odporności różni się od konsultacji ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w ramach zwykłej procedury semestru w Państwa kraju?
- 5) W jakim stopniu plan odbudowy i zwiększania odporności Państwa kraju odpowiada celom politycznym zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Państwa kraju?

4. Uwagi na podstawie wyników konsultacji

4.1. Pytanie 1: Czy w Państwa kraju istnieją mechanizmy konsultacji na temat planów odbudowy i zwiększania odporności?

4.1.1. Zdecydowana większość odpowiedzi wskazywała, że rząd krajowy ustanowił pewną formę mechanizmu konsultacji w celu zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie planu odbudowy i zwiększania odporności. W niektórych państwach członkowskich przeprowadzono już konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim, podczas gdy w innych są one nadal w toku lub mają się odbyć na późniejszym etapie.

4.1.2. Stosowane mechanizmy mogą mieć różne formy, takie jak składanie pisemnych propozycji, spotkania na wysokim szczeblu z właściwymi ministrami, ocena celowo opracowanych i odesłanych kwestionariuszy oraz obrady okrągłego stołu między przedstawicielkami i przedstawicielami rządu i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre państwa członkowskie skorzystały również z mechanizmów ustanowionych na potrzeby konsultacji w ramach zwykłej procedury europejskiego semestru, odpowiednio, z nowego specjalnego kalendarza na 2021 r. i z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19, i oparły się na tych mechanizmach.

4.1.3. Niemniej w kilku odpowiedziach zwrócono uwagę na brak rzeczywistego udziału społeczeństwa obywatelskiego. Jedną z przeszkód w zaangażowaniu była widoczna niechęć niektórych rządów krajowych do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie planu. Konsultacje były często prowadzone z inicjatywy partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a nie rządu dążącego do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, oraz w odpowiedzi na ich apele.

4.1.4. Chociaż formalnie włączono społeczeństwo obywatelskie, za kolejną przeszkodę w prawdziwym zaangażowaniu uznano niewystarczający czas przeznaczony na konsultacje z nim. Uczestnicy krytycznie odnieśli się do napiętych terminów przyjętych przez niektóre rządy, ponieważ mogą one utrudnić merytoryczną debatę i uwzględnienie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności. W związku z tym, mimo że wiele państw członkowskich dysponuje jakąś formą mechanizmu konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w ramach procesu opracowywania planu, znacznie mniej państw członkowskich umożliwia ich rzeczywiste zaangażowanie, a także realny wpływ ich propozycji.

4.1.5. Niestety niektórzy uczestnicy zgłosili, że nie przeprowadzono żadnych konsultacji ani nie planuje się ich przeprowadzenia na etapie opracowywania planu krajowego. Ponadto niektórzy respondenci stwierdzili, że chociaż konsultacje odbyły się, jak dotąd obejmowały jedynie partnerów społecznych, a nie szerzej pojęte organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.6. Na podstawie uzyskanych informacji ⁽³⁾ podzieliśmy państwa członkowskie na trzy kategorie z punktu widzenia tematu rezolucji: państwa członkowskie, w których praktycznie nie odnotowano żadnego udziału, przynajmniej do tej pory (Dania, Słowacja); państwa członkowskie, w których odnotowano pewien udział formalny lub nieformalny, lecz nie stwierdzono żadnej możliwości wywarcia wpływu (Austria, Belgia, Czechy, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Estonia, Francja, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Słowenia) oraz wreszcie te państwa członkowskie, w których odnotowano bardziej zorganizowany udział mający w niektórych przypadkach wpływ na pewne aspekty planu (Bułgaria, Cypr, Finlandia, Włochy, Malta).

4.1.7. Ogólnie rzecz biorąc, odpowiedzi wskazują na silne pragnienie udziału w opracowywaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Respondenci reprezentujący partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego opisali próby uczestnictwa polegające na sporządzaniu propozycji i nawiązywaniu kontaktu z przedstawicielami rządu. W niektórych państwach członkowskich inicjatywy te doprowadziły do większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie planów, lecz niestety wydaje się, że w innych trafiły w próżnię.

4.2. Pytanie 2: Czy w Państwa kraju istnieją odmienne mechanizmy konsultacji dla partnerów społecznych i reszty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?

4.2.1. Większość państw członkowskich stosuje różne procedury konsultacji z partnerami społecznymi i resztą zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Respondenci stwierdzili, że partnerzy społeczni uczestniczą w tym procesie w bardziej zorganizowany, zinstytucjonalizowany i stały sposób, podczas gdy konsultacje z pozostałymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego odbywają się w sposób doraźny i nieformalny. Jak wspomniano powyżej, w ramach procesu opracowywania planu odbudowy i zwiększania odporności szereg państw członkowskich prowadzi konsultacje jedynie z partnerami społecznymi, a nie z szerzej pojętym społeczeństwem obywatelskim. Inna forma dotyczy jednego państwa członkowskiego, w którym rząd konsultuje się jedynie z szeroko pojętym gronem społeczeństwa obywatelskiego, w tym również z partnerami społecznymi, lecz nie z węższym gronem obejmującym jedynie partnerów społecznych. Mniejsza liczba państw członkowskich opowiedziała się za stosowaniem wspólnej procedury obejmującej wszystkie zainteresowane strony.

4.3. Pytanie 3: Państwa kraj musi przedłożyć swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności najpóźniej do 30 kwietnia. Na jakim etapie tego procesu znajduje się obecnie?

4.3.1. Co do istoty sprawy, odnotowane reakcje były zróżnicowane. Chociaż wszyscy uczestnicy zgłosili, że rząd krajowy rozpoczął prace nad planem, państwa członkowskie znajdują się na różnych etapach tego procesu.

4.3.2. W większości państw członkowskich pierwsza wersja planu jest opracowywana przez właściwe ministerstwa, najczęściej przez ministerstwo finansów. Niektóre zakończyły konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim, podczas gdy inne nie przeprowadziły jeszcze konsultacji z zainteresowanymi podmiotami zewnętrznymi. Szereg respondentów poinformowało również, że ich rząd prowadzi ścisłe konsultacje z Komisją Europejską lub planuje je wkrótce rozpocząć.

4.3.3. Zgłoszono, że kilka państw członkowskich pracuje nad drugą wersją planu krajowego po konsultacjach z Komisją Europejską na wcześniejszym etapie.

4.4. Pytanie 4: W jaki sposób procedura sporządzania planu odbudowy i zwiększania odporności różni się od konsultacji ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w ramach zwykłej procedury semestru w Państwa kraju?

4.4.1. Odpowiedzi na to pytanie są również zróżnicowane i nieco niejednoznaczne. Jednak zaobserwować można niektóre z tych samych tendencji co w odpowiedzi na poprzednie pytania: niektórzy respondenci twierdzą, że jest za wcześnie na odpowiedź, niektórzy – że nie ma wystarczająco dużo czasu na odpowiednie konsultacje, a niektórzy – że partnerzy społeczni są bardziej zaangażowani niż reszta zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Kilku respondentów zgłosiło, że procedura sporządzania planu odbudowy i zwiększania odporności jest bardziej otwarta lub dostosowana do organizacji społeczeństwa obywatelskiego niż zwykła procedura semestru, lecz jeszcze więcej z nich stwierdza, że ustanowione ramy konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w ramach zwykłej procedury semestru nie są stosowane w procedurze sporządzania planu odbudowy i zwiększania odporności.

⁽³⁾ Sprawozdania poszczególnych państw członkowskich zostały przeanalizowane w załączniku do niniejszej rezolucji. Wszystkie materiały są dostępne na stronie internetowej Komitetu.

4.5. Pytanie 5: W jakim stopniu plan odbudowy i zwiększania odporności Państwa kraju odpowiada celom politycznym zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Państwie kraju?

4.5.1. Odpowiedzi na to pytanie można podzielić na trzy szerokie kategorie, o mniej więcej tej samej liczebności. Jedna grupa uważa, że cele zasadniczo są tożsame – albo w związku z procedurą konsultacji, albo dlatego, że już wcześniej miały one te same interesy. Druga grupa wyraża ubolewanie, że rządy ignorują publiczne i dobrze znane interesy organizacji społeczeństwa obywatelskiego związane z opracowaniem planów, a trzecia i ostatnia grupa nie jest w stanie odpowiedzieć albo z powodu braku solidnej wiedzy, albo z powodu zbyt wczesnego etapu procesu.

5. Wnioski

5.1. Chociaż proces konsultacji na temat krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego był na ogół lepszy od zwykłych konsultacji w ramach europejskiego semestru we wcześniejszych latach, EKES uważa, że w większości państw członkowskich jest niezadowolający z punktu widzenia uzasadnionych postulatów społeczeństwa obywatelskiego, a nawet warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Podczas gdy partnerzy społeczni mają zazwyczaj więcej możliwości udziału w drodze dialogu społecznego lub procesów specyficznych dla krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają bardziej ograniczone możliwości.

5.2. Wyniki badania, na którym opiera się niniejsza rezolucja, są spójne z wynikami innych badań ⁽⁴⁾ przeprowadzonych przez ogólnoeuropejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego na temat udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. Według tych badań w większości krajów organizacje społeczeństwa obywatelskiego brały niewielki udział w konsultacjach lub w ogóle w nich nie uczestniczyły. Dane zgromadzone w styczniu na potrzeby naszego badania wskazują jedynie na nieznaczną poprawę w tym zakresie. Podobny poziom niezadowolenia wyłania się z konsultacji Komitetu Regionów ⁽⁵⁾ w sprawie zaangażowania regionalnych i lokalnych instytucji politycznych w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności.

5.3. Komitet uważa, że rzeczywisty udział ma miejsce, gdy w ramach formalnych konsultacji opartych na przepisach prawnych oraz publicznych i przejrzystych procedurach organizacje społeczeństwa obywatelskiego są należycie informowane za pomocą pisemnej dokumentacji, mają wystarczająco dużo czasu na przeanalizowanie propozycji rządu i sporządzenie własnych propozycji, które albo są brane pod uwagę, albo zasadnie odrzucane, ale są w każdym razie przedstawiane w protokołach lub dokumentach publicznych. W przypadku gdy zastosowanie mają nowe warunki ramowe, konsultacje te należy powtórzyć. Udział społeczeństwa obywatelskiego nie ma w żadnym wypadku zastępować ani kwestionować nadrzędności demokratycznych instytucji parlamentarnych, lecz jedynie je uzupełniać w drodze współpracy.

5.4. EKES wzywa rządy państw członkowskich, które nie ustanowiły odpowiednich procedur konsultacji z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, do pilnego wprowadzenia takich procedur i do przestrzegania rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Komitet wnosi, by instytucje europejskie, szczególnie Komisja, skorzystały ze swych uprawnień i zobowiązały rządy krajowe, które tego jeszcze nie uczyniły, do wypełnienia swoich zobowiązań w tym zakresie. Nadal można to uczynić w terminie wyznaczonym na przyjęcie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. EKES podziela pogląd innych podmiotów politycznych i społecznych, że środki na finansowanie inwestycji na rzecz odbudowy i transformacji gospodarek i społeczeństw europejskich muszą jak najszybciej dotrzeć do państw członkowskich i ich społeczeństw.

5.5. Należy wykorzystać doświadczenie zdobyte podczas udziału społeczeństwa obywatelskiego w fazie opracowywania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz w ocenie luk i niedociągnięć w tym zakresie, aby zapewnić ich skorygowanie w przyszłości, na etapach wdrażania planów i z myślą o opracowaniu planów na 2022 r. Silne zaangażowanie partnerów społecznych i – bardziej ogólnie – organizacji społeczeństwa obywatelskiego stanowi gwarancję zrównoważonych i skutecznych zmian inicjowanych oddolnie. Przy wdrażaniu planów należy również uwzględnić organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ wiele usług socjalnych jest przez nie świadczonych.

⁽⁴⁾ Społeczeństwo Obywatelskie Europy oraz European Center for Not-for-Profit Law, grudzień 2020 r., „Participation of civil society organisations in the preparation of the EU National Recovery and Resilience Plans” (Udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przygotowywaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności UE).

⁽⁵⁾ KR–CEMR, 20 stycznia 2021 r., „The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans” (Zaangażowanie gmin, miast i regionów w przygotowanie krajowych planów odbudowy i zwiększenia odporności).

5.6. Jednym z zagrożeń wynikających z konieczności inwestowania przez podmioty publiczne i społeczne znacznych środków finansowych w krótkim czasie jest niezdolność do absorpcji i wykorzystania funduszy w zaplanowanym terminie oraz ich nieefektywne wykorzystanie. Jeszcze poważniejsze jest ryzyko korupcji. Komitet wzywa rządy krajowe do wprowadzenia niezbędnych środków w celu poprawy umiejętności zarządzania, przejrzystości i kontroli administracyjnej i parlamentarnej z myślą o przeciwdziałaniu tym zagrożeniom. Podkreśla jednak, że zaangażowanie reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w monitorowanie wdrażania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności stanowi potężne narzędzie w walce z korupcją i nieskutecznością.

5.7. EKES jest zaniepokojony, że w chwili sporządzania sprawozdań krajowych, na których opiera się niniejsza rezolucja, większość państw członkowskich nie ma wystarczającej jasności co do systemów zarządzania krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności i podziału odpowiedzialności za ich wdrażanie między szczebel centralny, regionalny i lokalny. Nie ma oczywiście również wystarczającej jasności co do odpowiednich mechanizmów włączania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych na etapie wdrażania, monitorowania i dostosowywania planów.

5.8. Niniejsza rezolucja skupia się na zaangażowaniu partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności w czasie, gdy proces ich opracowywania jeszcze się nie zakończył, tak aby można było usprawnić te procesy, a także domagać się odpowiedniego udziału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu, monitorowaniu i dostosowywaniu tych planów. Komitet zapoznał się z treścią planów przedstawionych w programach ramowych i w pierwszych projektach tychże planów niektórych państw członkowskich. Z odpowiedzi na pytanie 5 kwestionariusza można jednak wywnioskować, że osoby wypowiadające się na tym etapie procesu w większości krajów – dziesięciu z szesnastu – uważają, iż cele organizacji społeczeństwa obywatelskiego w dużym stopniu lub częściowo pokrywają się z celami programów ramowych i projektów planów zgodnie z założeniami i wytycznymi określonymi przez Komisję i Parlament Europejski dla NextGenerationEU i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W pozostałych sześciu krajach organizacje społeczeństwa obywatelskiego są nastawione krytycznie, a w dziesięciu nie udzielają odpowiedzi, głównie dlatego, że uważają to za przedwczesne.

5.9. Komitet pragnie jednak przytoczyć pewne obawy i postulaty wyrażone przez partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego odnośnie do treści krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności:

- Inwestycje zgodne z celami Zielonego Ładu i transformacji cyfrowej – oraz ze związaną z nimi sprawiedliwą transformacją – oraz inwestycje w pokonywanie krajowych trudności społecznych, w zatrudnienie, zdrowie i ochronę socjalną, wraz z wdrożeniem niezbędnych reform strukturalnych wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2019 i 2020 r., powinny prowadzić do przejścia w kierunku bardziej sprzyjającego wydajności, zrównoważonego pod względem środowiskowym i społecznym modelu gospodarczego.
- W krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności należy wyraźnie określić związek między projektami inwestycyjnymi a programami reform poszczególnych krajów, przedstawiając odpowiednie wskaźniki, harmonogramy i metodologię monitorowania.
- Program NextGenerationEU oferuje budżetom krajowym niespotykane dotąd wsparcie finansowe ze strony UE. Oceniając plany krajowe, Komisja powinna wymagać, aby fundusze europejskie były również wykorzystywane do tworzenia rzeczywistej europejskiej wartości dodanej poprzez wspieranie transgranicznych inwestycji i projektów infrastrukturalnych. Inwestycje transgraniczne mają wyraźne pozytywne gospodarcze i społeczne efekty mnożnikowe, które należy bardziej promować.
- Inwestycje w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności powinny służyć jako dźwignia dla innych inwestycji prywatnych w sektorach, które w tych planach określono jako priorytetowe. Programy inwestycyjne muszą w wystarczającym stopniu uwzględniać kwalifikujące się projekty MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej.
- W swoim przemówieniu na sesji plenarnej Komitetu w dniu 28 stycznia 2021 r. specjalny sprawozdawca ONZ ds. skrajnego ubóstwa i praw człowieka Olivier De Schutter bardzo jasno wskazał na ryzyko, że kwestie społeczne, w tym instrumenty zwalczania ubóstwa i nierówności, nie zostaną odpowiednio uwzględnione w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. Należy podkreślić, jak duże jest ryzyko, że przepaść cyfrowa nie zostanie zmniejszona, wzięwszy pod uwagę, że cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa jest jednym z najważniejszych aspektów NextGenerationEU.
- Niezbędne są inwestycje w wysokiej jakości kształcenie, uczenie się przez całe życie oraz badania i rozwój w celu stymulowania i uzupełniania zmian gospodarczych i społecznych promowanych przez NextGenerationEU, a także inwestycje wzmacniające systemy opieki zdrowotnej i politykę zdrowia publicznego w społeczeństwach, które dotkliwie ucierpiały wskutek pandemii COVID-19.

5.10. EKES wzywa rządy krajowe i instytucje UE do uwzględnienia tych obaw europejskiego społeczeństwa obywatelskiego dotyczących treści krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności na etapie ich przyjmowania.

Bruksela, dnia 25 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

558. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 24.2.2021–25.2.2021

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Plan działania na rzecz sprawiedliwego
i prostego opodatkowania wspierający strategię naprawy gospodarczej»”

[COM(2020) 312 final]

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dobrego zarządzania
w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami”

[COM(2020) 313 final]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy
administracyjnej w dziedzinie opodatkowania”

[COM(2020) 314 final – 2020/0148 (CNS)]

(2021/C 155/02)

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**Współsprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 28.7.2020 Komisja Europejska, 12.8.2020
Podstawa prawna	Art. 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	12.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	220/0/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zasadniczo popiera wnioski ustawodawcze Komisji i pochwała ich koordynację z globalnymi dyskusjami prowadzonymi na forum otwartych ram OECD w celu wypracowania globalnego konsensusu.

1.2. EKES zgadza się z podejściem Komisji, że dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych, stanowiące podstawę sprawiedliwego opodatkowania, wymaga transparentności podatkowej zapewnianej poprzez wymianę informacji między organami podatkowymi, uczciwą konkurencję podatkową, brak szkodliwych instrumentów podatkowych, skuteczniejsze instrumenty podatkowe oraz wdrożenie zasad uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym.

1.3. Ponadto EKES zgadza się z Komisją, że konkurencja podatkowa sama w sobie nie jest problemem ⁽¹⁾. Jednocześnie zachodzą obawy o istnienie w UE nieuczciwej konkurencji podatkowej, która sprzyja unikaniu opodatkowania. Komitet uważa, że skuteczna unia walutowa wymaga zharmonizowanej polityki fiskalnej oraz zapewnienia spójności przepisów fiskalnych jej członków.

1.4. EKES popiera inicjatywę Komisji dotyczącą przeglądu kodeksu postępowania i wyraża uznanie dla faktu, że wniosek Komisji należy uwzględnić prace OECD oraz znaczenie przyjęcia standardów uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym, zwłaszcza w odniesieniu do zasad globalnych skutkujących ustanowieniem minimalnej efektywnej stawki podatku od osób prawnych.

1.5. EKES uważa, że wyniki i osiągnięcia w zakresie stosowania kodeksu postępowania powinny być bardziej regularnie aktualizowane i publicznie dostępne dla społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z celem Komisji polegającym na zwiększeniu przejrzystości konkretnych działań i wyników w ramach kodeksu.

1.6. EKES popiera decyzję Komisji o przeprowadzeniu interwencji o charakterze ustawodawczym mającej na celu wzmocnienie współpracy między organami podatkowymi i większą harmonizację przepisów proceduralnych na całym rynku wewnętrznym.

1.7. EKES podziela pogląd Komisji, że oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania nadal stanowią zagrożenie dla finansów publicznych, zwłaszcza w czasach kryzysu, co wyraźnie wynika z najnowszych szacunków Komisji: uszczuplenie dochodów podatkowych w UE w wyniku międzynarodowego uchylania się od opodatkowania przez osoby fizyczne, obejmujące podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od dochodów kapitałowych oraz podatek od majątku i podatek od spadków, oszacowano na kwotę 46 mld EUR. Luka w podatku VAT została wyliczona na kwotę ok. 140 mld EUR, z czego ok. 50 mld EUR przypada na transgraniczne oszustwa ⁽²⁾.

1.8. EKES odnotowuje, że według kilku wyliczeń szacowana luka ⁽³⁾ wynikająca z unikania opodatkowania przez osoby prawne zmniejszyła się o ok. 35 mld EUR rocznie w porównaniu z poprzednimi szacunkami Komisji wynoszącymi ok. 50–70 mld EUR, zanim wprowadzono środki przeciwko erozji bazy podatkowej i przenoszeniu zysków. Zwraca także uwagę na zbadaną przez Komisję korelację między tą poprawą a działaniami ustawodawczymi w zakresie unikania opodatkowania podjętymi przez Komisję podczas poprzedniej kadencji ⁽⁴⁾. Pozostaje to jednak powodem do niepokoju w sytuacji, w której wydatki publiczne na utrzymanie gospodarki i społeczeństwa mają tak duże znaczenie.

1.9. Nie da się osiągnąć skuteczności bez intensywnej walki z przestępstwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, którą należy nasilić poprzez ściślejszą współpracę administracyjną i bardziej zharmonizowane ramy prawne. Nie można postrzegać ram fiskalnych jako sprawiedliwe, jeśli niektóre państwa członkowskie mają sposoby na ich łatwe obchodzenie, co zniechęca inne państwa i powoduje nieskuteczność tych ram.

1.10. Biorąc pod uwagę złożoność wynikającą obecnie z 27 różnych systemów podatkowych oraz fakt, że taka mnogość modeli stanowi obciążenie dla przedsiębiorstw i osób fizycznych prowadzących działalność transgraniczną, EKES zachęca państwa członkowskie, by – przy jednoczesnym poszanowaniu suwerenności podatkowej – zharmonizowały wymogi w zakresie sprawozdawczości podatkowej i usprawniły współpracę między administracjami podatkowymi.

⁽¹⁾ Kodeks postępowania opiera się na założeniu, że chociaż konkurencja podatkowa między państwami sama w sobie nie jest problematyczna, potrzebne są wspólne zasady dotyczące zakresu, w jakim państwa mogą wykorzystać swoje systemy i politykę podatkową do przyciągania przedsiębiorstw i zysków. Jest to szczególnie istotne w przypadku jednolitego rynku, gdzie swobody traktatowe zwiększają mobilność zysków i inwestycji (COM(2020) 313 final, s. 3).

⁽²⁾ Zob. również „Luka w podatku VAT: W 2018 r. państwa UE straciły 140 mld euro dochodów z tytułu podatku VAT, w 2020 r. straty te mogą się powiększyć w związku z pandemią koronawirusa”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1579.

⁽³⁾ COM(2020) 312 final, s. 5. Istnieją inne szacunki, na przykład Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którymi straty ponoszone z tytułu przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania wynoszą 190 mld EUR. W oparciu o kompleksowe prace OECD w raporcie na temat erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), działanie 11, globalne straty dochodów przed uzgodnieniem jakichkolwiek środków przeciwdziałających BEPS wynosiły ok. 100–240 mld USD lub 0,35 procent światowego PKB. Zgodnie z kalkulacjami Komisji Europejskiej na UE przypadało ok. 50–70 mld EUR, zanim państwa członkowskie uzgodniły dyrektywę w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania (dyrektywę I i II).

⁽⁴⁾ Podczas swojej poprzedniej pięcioletniej kadencji KE wydała 20 ważnych wniosków ustawodawczych.

1.11. Wydaje się, że pakiet 25 działań zaplanowanych przez Komisję jest rozsądny. Większość z nich związana jest z VAT, co jest właściwe ze względu na wysoki poziom utraty dochodów w obszarze VAT. Są one jednak opisane bardzo zwięźle i na chwilę obecną trudno jest w pełni ocenić konkretny wpływ takich działań na codzienne funkcjonowanie europejskich obywateli i przedsiębiorstw.

1.12. Przyjęcie jednej rejestracji VAT jest inicjatywą bardzo pożądaną. To ważny krok w kierunku utworzenia pogłębionego jednolitego rynku, przyczyniający się do ograniczenia niepewności i kosztów operacji transgranicznych.

1.13. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą modernizacji i harmonizacji wymogów w zakresie sprawozdawczości dotyczącej VAT poprzez zwiększone wykorzystanie sprawozdawczości opartej na transakcjach („w czasie rzeczywistym”) i fakturowania elektronicznego.

1.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje także przegląd kwestii, czy należy nakładać podatek VAT na usługi finansowe. Niezbędne jest przeprowadzenie szczegółowej oceny skutków obejmującej objęcie podatkiem VAT usług finansowych w państwach niebędących członkami UE.

1.15. EKES popiera inicjatywę Komisji dotyczącą unijnych ram współpracy w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych w oparciu o większe zaufanie i ściślejszą współpracę między wieloma administracjami podatkowymi w celu rozwiązania transgranicznych problemów podatkowych w dziedzinie podatku od osób prawnych. Ważne jest, aby w tych ramach MŚP były traktowane na równi z większymi przedsiębiorstwami. Komitet zwraca uwagę na znacznie większe obciążenia związane z przestrzeganiem przepisów spoczywające na MŚP w porównaniu z dużymi przedsiębiorstwami wielonarodowymi i wzywa Komisję do podjęcia działań w celu zmniejszenia obciążeń dla MŚP.

1.16. EKES uważa, że kwestia zwrotu podatku ma zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w czasie kryzysu takiego jak obecny, który wiąże się z wysokim ryzykiem wynikającym z ograniczonej płynności w przypadku zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw.

1.17. EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia oceny tego, w jaki sposób można przyspieszyć wprowadzenie prostszego i bardziej zharmonizowanego mechanizmu ulg w zakresie nieściągalnych wierzytelności z tytułu VAT. W ramach tego mechanizmu należy zapewnić, aby VAT, którego przedsiębiorstwa nie były w stanie pobrać od swoich klientów, ale który już zapłaciły organom podatkowym, mógł być szybko i terminowo odzyskiwany przez przedsiębiorstwa od organów podatkowych.

1.18. EKES uważa, że bardzo ważne jest posiadanie jasnych i spójnych w skali międzynarodowej przepisów podatkowych i przepisów prawa pracy w odniesieniu do platform cyfrowych. Popiera starania na rzecz zwiększenia przejrzystości platform cyfrowych, aby zapobiegać niespójnym deklaracjom dochodów, które stwarzają wysokie ryzyko uchylania się od opodatkowania. Wymogi w zakresie sprawozdawczości i formularze podatkowe powinny być takie same we wszystkich państwach członkowskich.

1.19. EKES podkreśla, że wspólne kontrole, które co do zasady są użytecznym i skutecznym narzędziem, powinny być przeprowadzane z poszanowaniem praw podatników, w tym praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zwłaszcza w odniesieniu do prawa do obrony oraz przewidywalności zarówno przepisów proceduralnych, jak i merytorycznych, które ich dotyczą, a także gromadzenia dowodów przez organy podatkowe prowadzące postępowania w zakresie ewentualnych sankcji.

1.20. Choć państwa i jurysdykcje, które figurują w wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, poczyniły pewne postępy w zakresie postępowania, łączne kwoty pieniędzy, które zostały zdefraudowane lub wyprane lub których nie zapłacono w wyniku uchylania się od opodatkowania lub unikania go, nadal są tak wysokie, że należy podjąć wzmożone działania w tym zakresie.

1.21. EKES podziela pogląd Komisji, zgodnie z którym nadszedł czas, by dokonać przeglądu wspomnianej listy oraz przeanalizować, w jaki sposób można sprawić, że będzie ona skuteczniejsza i sprawiedliwa, uwzględniając również nowe wyzwania związane z globalną gospodarką cyfrową. EKES popiera również kryterium Komisji polegające na zapewnieniu poszczególnym jurysdykcjom charakteryzującym się niskim ryzykiem i słabą zdolnością do działania możliwości poprawy ich standardów w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych i transparentności podatkowej w rozsądnym terminie, kiedy znajdują się w wykazie lub mogłyby zostać tam umieszczone.

1.22. EKES zaproponował⁽⁵⁾ uruchomienie europejskiego paktu na rzecz skutecznego zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania i prania pieniędzy. Wezwał Komisję Europejską do promowania inicjatywy politycznej z udziałem rządów krajowych i innych instytucji europejskich na rzecz osiągnięcia tego celu poprzez wspieranie koniecznego konsensusu i umożliwianie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Głównym filarem takiego paktu powinna być współpraca państw członkowskich.

1.23. EKES podkreśla, że współpraca między ogółem organizacji społeczeństwa obywatelskiego a rządami mogłaby przełożyć się na zwiększenie świadomości w zakresie podatków ekologicznych i przyczynić się do rozwoju poprzez tworzenie bardziej sprawiedliwych i zrównoważonych społeczeństw w krajach rozwijających się i rozwiniętych.

1.24. EKES zachęca Komisję do kontynuowania oceny skuteczności wcześniejszych dyrektyw w sprawie współpracy administracyjnej.

2. Kontekst i wnioski Komisji

2.1. Kontekst

2.1.1. Osiągnięcie sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania jest jednym z głównych celów Komisji⁽⁶⁾ w obecnej kadencji. Cel ten ma jeszcze bardziej strategiczne znaczenie, biorąc pod uwagę konsekwencje kryzysu związanego z COVID-19. Zgodnie z Traktatem przepisy podatkowe należą do kompetencji państw członkowskich. Państwa członkowskie mogą jednak zgodzić się na przyjęcie dyrektyw i rozporządzeń w celu poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego. Skuteczna unia walutowa wymaga zharmonizowanej polityki fiskalnej oraz zapewnienia spójności przepisów fiskalnych jej członków.

2.1.2. Pandemia COVID-19 doprowadziła do zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarek na całym rynku wewnętrznym. Ponadto UE stoi w obliczu kryzysu związanego z COVID-19 w czasach przemian, które charakteryzują się wyzwaniami związanymi ze środowiskiem, ciągłymi innowacjami cyfrowymi i rosnącymi nierównościami wśród obywateli. Państwa członkowskie i instytucje europejskie są zatem zobowiązane do zaproponowania bezprecedensowej reakcji z wykorzystaniem wszelkich dostępnych zasobów i narzędzi.

2.1.3. Propozycje Komisji⁽⁷⁾ mają na celu zarówno opracowanie odpowiedniej reakcji na kryzys związany z COVID-19, jak i zapewnienie przejścia do bardziej ekologicznego i cyfrowego scenariusza zgodnie z zasadami społecznej gospodarki rynkowej zapisanymi w traktatach.

2.1.4. Sprawiedliwe i skuteczne opodatkowanie odgrywa w tym zakresie istotną rolę. Skuteczna reakcja na główne wyzwania wywołane przez kryzys w dużej mierze zależy od możliwości kontynuowania przez przedsiębiorstwa handlu krajowego i transgranicznego, od równych szans wspieranych przez skuteczny i prosty system podatkowy oraz od państw członkowskich, które muszą zabezpieczyć dochody podatkowe niezbędne do sfinansowania odbudowy poprzez sprawiedliwe opodatkowanie obywateli i przedsiębiorstw. Walka z oszustwami podatkowymi, unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od opodatkowania, a także wspieranie europejskich przedsiębiorstw w procesie upraszczania i harmonizowania ich codziennych procedur w ramach administracji podatkowej mają kluczowe znaczenie dla skutecznego radzenia sobie z obecnymi wyzwaniami⁽⁸⁾.

2.1.5. Opodatkowanie stanowi również instrument polityczny służący osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r.⁽⁹⁾ oraz innych celów środowiskowych zawartych w Europejskim Zielonym Ładzie⁽¹⁰⁾. Szczególne znaczenie ma zatem zapewnienie odpowiednich dochodów podatkowych w budżetach publicznych w celu wsparcia transformacji ekologicznej. Jednocześnie w polityce gospodarczej należy uwzględnić niekorzystny rozwój demograficzny związany ze starzeniem się społeczeństwa.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy i rajów podatkowych (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6).

⁽⁶⁾ Wytoczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024).

⁽⁷⁾ Zob. COM(2020) 312 final, COM(2020) 313 final, COM(2020) 314 final.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy i rajów podatkowych (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6).

⁽⁹⁾ Zob. COM(2020) 312 final. Zob. również opinia EKES-u w sprawie mechanizmów podatkowych na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ (Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 21).

⁽¹⁰⁾ Zob. COM(2019) 640 final.

2.1.6. Propozycja Komisji dotycząca ustanowienia planu działania na rzecz skuteczniejszego i sprawiedliwego opodatkowania podzielona jest na trzy różne części. Pierwsza część obejmuje komunikat, w którym przedstawiono środki mające na celu ograniczenie przeszkód związanych z opodatkowaniem dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku. W szczególności Komisja dąży do uproszczenia przepisów podatkowych jako narzędzia poprawy otoczenia biznesowego. Druga część obejmuje wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej poprzez automatyczną wymianę informacji między organami podatkowymi umożliwiającą odpowiednie opodatkowanie dochodów generowanych przez sprzedawców na platformach cyfrowych. Trzecia część to komunikat w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami na rzecz usprawnienia dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych zarówno w jurysdykcjach krajowych, jak i zewnętrznych.

2.1.7. Komisja zauważa, że plan działania jest częścią szerszego i bardziej ambitnego programu podatkowego dla UE, który w najbliższej przyszłości będzie obejmował inicjatywy w zakresie: (i) podatków ekologicznych; (ii) reformy systemu opodatkowania osób prawnych mającej na celu dostosowanie praw do opodatkowania do tworzenia wartości oraz ustalenie minimalnej efektywnej stawki opodatkowania zysków z działalności gospodarczej; (iii) zalecenia, aby państwa członkowskie uzależniały możliwości przyznania przedsiębiorstwom w Unii wsparcia finansowego od braku powiązań między tymi przedsiębiorstwami a krajami i terytoriami⁽¹¹⁾ figurującymi w unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy; oraz (iv) określenia sposobu przyjmowania wniosków w sprawie opodatkowania w drodze zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 116 TFUE.

2.1.8. EKES w szeregu opinii przedstawiał swoje zdanie na temat środków niezbędnych do wzmocnienia skuteczności jednolitego rynku, zwiększenia zasobów własnych UE oraz rozpoczęcia debaty nad wprowadzeniem głosowania większością kwalifikowaną w sprawach podatkowych. EKES zwraca się teraz o jak najszybsze podjęcie działań w sprawie wniosków Komisji dotyczących pakietu na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania.

2.2. Plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania

2.2.1. W komunikacie w sprawie uproszczenia przepisów podatkowych Komisja określiła nowe podejście łączące działania kierowane przeciwko oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania ze środkami mającymi na celu uproszczenie życia podatników. Plan obejmuje 25 działań, których realizacja jest stopniowo planowana w nadchodzących latach do 2024 r.⁽¹²⁾

2.2.2. Konkretnie działania zaplanowano w odniesieniu do obowiązków rejestracyjnych (numer identyfikacyjny i numer identyfikacyjny VAT). Skuteczna i sprawna rejestracja jest uważana za niezbędny krok w kierunku zapewnienia, by wszyscy podatnicy płacili swoją sprawiedliwą część podatku. W związku z tym Komisja promuje szereg działań mających na celu dopilnowanie, aby bazy danych zawierające dane podatników skutecznie funkcjonowały i były stale aktualizowane. Prosta rejestracja jest również uważana za istotny element, zwłaszcza gdy podatnicy przemieszczają się między państwami członkowskimi.

2.2.3. Kolejny zestaw konkretnych działań zaplanowano w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych. Sprawozdawczość podatników powinna być jak najbardziej efektywna i opierać się na współpracy z organami podatkowymi. Deklaracje podatkowe powinny być proste, a wymagane dane powinny być ograniczone do minimum i przetwarzane w drodze prostych procedur za pośrednictwem usług cyfrowych typu „punkt kompleksowej obsługi”. Wiele państw członkowskich w odpowiedzi na pandemię COVID-19 złagodziło niektóre przepisy dotyczące płatności VAT.

2.2.4. Oczekuje się, że dodatkowe działania ułatwią płacenie podatków, w szczególności poprzez udostępnienie podatnikom metod płatności elektronicznych, np. aplikacji na smartfony⁽¹³⁾. Kwota należnego podatku powinna być od samego początku prawidłowa, aby w miarę możliwości uniknąć uciążliwych procedur ubiegania się o zwrot. W przypadku gdy oczekuje się zwrotu podatku, administracje podatkowe powinny szybko przetwarzać odpowiednie wnioski, aby zapobiec sytuacjom, w którym podatnicy borykają się z problemami z płynnością finansową.

2.2.5. Zapewnienie pewności prawa podatnikom jest podstawowym celem planu działania Komisji, obok skutecznego zarządzania ewentualnymi sporami. Należy zapobiegać sporom, a gdy już się pojawiają, należy szybko je rozwiązywać między państwami członkowskimi w ramach ich systemów prawnych i prawa Unii Europejskiej.

⁽¹¹⁾ Przepis ten dotyczy jurysdykcji wymienionych w załączniku I do odpowiednich konkluzji Rady. Wykaz jest regularnie aktualizowany: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en.

⁽¹²⁾ Działania te przedstawiono w dokumencie COM(2020) 312 final.

⁽¹³⁾ Komisja Europejska (2018). Badanie dotyczące kosztów przestrzegania przepisów podatkowych dla MŚP.

2.2.6. Komisja uważa, że istotne jest zapewnienie możliwości skorygowania lub wyjaśnienia ewentualnych nieporozumień, aby uniknąć eskalacji sporu. Zachęca się zatem do zapobiegania sporom sądowym oraz do szybkiego rozwiązywania nierozstrzygniętych spraw, aby zapewnić zarówno podatnikom, jak i organom podatkowym oszczędność czasu i pieniędzy. Niektóre zainteresowane strony wyraziły już swoje poparcie dla dalszych interwencji na szczeblu UE w celu zapobiegania sporom i ich rozwiązywania⁽¹⁴⁾.

2.3. Współpraca administracyjna między organami podatkowymi

2.3.1. W ostatnich latach działania UE koncentrowały się na zwalczaniu oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego, a także na zwiększaniu przejrzystości poprzez odpowiednią współpracę między organami podatkowymi. Chociaż poczyniono znaczne postępy w zakresie wymiany informacji, we wniosku Komisji podkreślono potrzebę dalszej poprawy istniejących przepisów.

2.3.2. W szczególności Komisja dąży do lepszego reagowania na wyzwania związane z transformacją cyfrową gospodarki, zwłaszcza w odniesieniu do platform cyfrowych, gdyż korzystanie z nich utrudnia organom podatkowym śledzenie i wykrywanie zdarzeń podatkowych⁽¹⁵⁾. Problem ten nasila się, gdy takie transakcje realizowane są z wykorzystaniem platform cyfrowych mających siedzibę w innym państwie członkowskim lub w jurysdykcji poza UE⁽¹⁶⁾.

2.3.3. Wydaje się, że przedstawiciele operatorów platform cyfrowych są zgodni co do korzyści wynikających z posiadania znormalizowanych unijnych ram prawnych w zakresie gromadzenia informacji z platform oraz co do ewentualnych korzyści płynących z rozwiązania przypominającego punkt kompleksowej obsługi w zakresie VAT.

2.3.4. Jeśli chodzi o kwestię wymiany informacji na wniosek, we wniosku Komisji skoncentrowano się na koncepcji przewidywalnego znaczenia. Art. 5a określa definicję normy dotyczącej przewidywalnego znaczenia, która ma zastosowanie w przypadku wniosku o udzielenie informacji, ustanawiając normę i wymogi proceduralne, których zaangażowany organ musi przestrzegać. Wniosek o udzielenie informacji może dotyczyć jednego podatnika lub większej liczby podatników, o ile zostali oni indywidualnie wskazani. Norma dotycząca przewidywalnego znaczenia nie powinna mieć zastosowania w przypadku, gdy wniosek o udzielenie informacji jest wysyłany w następstwie wymienionej interpretacji indywidualnej o wymiarze transgranicznym lub uprzednich porozumień cenowych.

2.3.5. Przed złożeniem wniosku o udzielenie informacji organ podatkowy jest zobowiązany wyczerpać wszystkie zwykłe źródła informacji, których mógł użyć do uzyskania informacji, których wniosek dotyczy, oraz wykorzystać wszystkie dostępne środki. Jeżeli jednak czyniąc to, organ wnioskujący napotka na nieproporcjonalne trudności, które zagrożą osiągnięciu jego celów, obowiązek ten nie ma zastosowania. W przypadku gdy organ wnioskujący nie wywiązał się z tego obowiązku, organ współpracujący może odmówić udzielenia informacji.

2.3.6. W sekcji IIa określono ramy prawne dotyczące przeprowadzania wspólnych kontroli. Wspólną kontrolę zdefiniowano zatem jako postępowanie administracyjne prowadzone wspólnie przez właściwe organy co najmniej dwóch państw członkowskich. Właściwe organy państw członkowskich przystępują, w skoordynowany sposób i w zgodzie ze swoimi systemami prawnymi, do zbadania sprawy dotyczącej co najmniej jednej osoby podlegającej opodatkowaniu będącej przedmiotem wspólnego lub uzupełniającego zainteresowania.

2.4. Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami

2.4.1. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami rozpoczyna się od stwierdzenia faktu, że sprawiedliwe opodatkowanie stanowi podstawę unijnego modelu społeczno-gospodarczego oraz że dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych jest fundamentem sprawiedliwego opodatkowania i trwałych dochodów umożliwiających utrzymanie tego modelu⁽¹⁷⁾. Komunikat zawiera propozycje dotyczące: (i) reformy kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej; (ii) przeglądu wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy; oraz (iii) wspierania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na szczeblu międzynarodowym.

⁽¹⁴⁾ Odpowiedzi na konsultacje publiczne dotyczące oceny dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, podsumowane w załączniku 2 do dokumentu roboczego służb Komisji „Ocena dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG” (SWD(2019) 328 final).

⁽¹⁵⁾ Podniesiono postulaty dotyczące wymogu rejestracji w każdym państwie członkowskim. Zwiększyłyby to obciążenie administracyjne i utrudniłoby MŚP rozszerzanie działalności na nowe kraje i obszary.

⁽¹⁶⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (COM(2020) 314 final).

⁽¹⁷⁾ Komunikat Komisji w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami (COM(2020) 313 final).

2.4.2. Od momentu powstania w 1997 r. kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej („kodeks”) ⁽¹⁸⁾ stanowi podstawowy instrument UE służący zapobieganiu szkodliwej konkurencji podatkowej. Zawiera zasady uczciwej konkurencji podatkowej i służy do ustalania ewentualnej szkodliwości danego systemu podatkowego ⁽¹⁹⁾.

2.4.3. Pomimo osiągnięć w tym zakresie kodeks wymaga unowocześnienia. W ostatnich latach charakter i forma konkurencji podatkowej uległy znacznym zmianom w związku z globalizacją, transformacją cyfrową, rosnącą rolą przedsiębiorstw wielonarodowych w gospodarce światowej oraz złożonymi systemami zachęt wprowadzanymi przez niektóre państwa członkowskie.

2.4.4. W szczególności Komisja dąży do rozszerzenia zakresu kodeksu, aby obejmował wszystkie środki zagrażające uczciwej konkurencji podatkowej. Ponadto kodeks wymaga również aktualizacji w celu zapewnienia, by w sposób należyty badano jak największą liczbę przypadków bardzo niskiego opodatkowania – w UE i poza jej granicami.

2.4.5. Określone w kodeksie zasady znajdują się wśród kryteriów stosowanych do oceny państw trzecich w ramach sporządzania unijnego wykazu. Komisja zamierza zrewidować zakres geograficzny unijnego wykazu poprzez zaktualizowanie pierwotnej tablicy wyników wykorzystywanej przy wyborze najistotniejszych jurysdykcji, które należy poddać przeglądowi.

2.4.6. W ramach rozważań na temat zakresu geograficznego unijnego wykazu uwzględnione zostaną również kryteria, które muszą spełniać wybrane jurysdykcje. Usunięcie jakiejkolwiek jurysdykcji z obecnego zakresu unijnego wykazu wpłynęłoby na równe warunki działania i podważyłoby pozytywne działania, które większość tych jurysdykcji już zrealizowała. Należy jednak rozważyć, czy kryteria dotyczące umieszczania w unijnym wykazie można byłoby stosować w odniesieniu do niektórych jurysdykcji w sposób bardziej ukierunkowany.

2.4.7. W swoim dialogu z państwami trzecimi – i zgodnie z podejściem przyjętym w UE – Komisja położy również nacisk na cele środowiskowe, jak również na zasadę „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą należy wyceniać negatywne ekologiczne efekty zewnętrzne. Zgodnie z komunikatem Komisji niedostatecznie zbadany jest potencjał podatków ekologicznych, jeżeli chodzi o ich wkład w zrównoważony rozwój w skali globalnej oraz budowanie sprawiedliwszych społeczeństw w krajach rozwijających się. Współpraca między ogółem organizacji społeczeństwa obywatelskiego mogłaby przełożyć się na zwiększenie świadomości w tym zakresie.

2.4.8. W oparciu o obecne stosowanie prawnie wiążącego powiązania między standardami w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych a korzystaniem z funduszy UE Komisja uważa, że fundusze te mogłyby być lepiej wykorzystane w celu wzmocnienia zasad dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych ⁽²⁰⁾. W tym względzie Komisja również wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia wymogów UE w ich krajowych strategiach finansowania oraz w zasadach zgodności stosowanych przez ich banki prorozwojowe i agencje rozwoju.

⁽¹⁸⁾ Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 1 grudnia 1997 r. w sprawie kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej (Dz.U. C 2 z 6.1.1998, s. 2).

⁽¹⁹⁾ Pogląd Komisji na temat szkodliwej konkurencji podatkowej w stosunku do uczciwej konkurencji podatkowej wyrażano w różnych momentach na różne sposoby. Przedstawiając projekt dyrektywy w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, Komisja podkreśliła, że uczciwa konkurencja podatkowa oparta na stawkach zapewnia większą przejrzystość i powinna być wspierana (COM(2011) 121/2 final, s. 4). W przedstawionym w 2020 r. komunikacie w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych konkurencja podatkowa nie jest postrzegana jako problematyczna sama w sobie, lecz uznaje się, że potrzebne są wspólne zasady stosowania przez państwa członkowskie ich systemów podatkowych (COM(2020) 313 final, s. 3). Można słusznie stwierdzić, że istnieje dobra konkurencja podatkowa oraz szkodliwa i nieuczciwa konkurencja podatkowa. Państwa członkowskie decydują o systemach podatkowych, ale muszą to robić w sposób otwarty i przejrzysty, przestrzegając postanowień Traktatu i nie stosując szkodliwych i dyskryminujących przepisów. UE i państwa członkowskie muszą zapewnić dobrze funkcjonujący jednolity rynek o wystarczającym stopniu konwergencji, również w dziedzinie podatków.

⁽²⁰⁾ Szereg instrumentów finansowania uniemożliwia finansowanie projektów, które przyczyniają się do unikania opodatkowania. Zob. rozporządzenie finansowe, Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich. Zob. komunikat Komisji w sprawie nowych wymogów przeciwko unikaniu opodatkowania w przepisach UE dotyczących w szczególności działań w zakresie finansowania i inwestycji (C(2018)1756, 21.3.2018).

2.4.9. W tym kontekście Komisja zaleciła również, by państwa członkowskie uzależniały możliwości przyznania wsparcia finansowego od braku powiązań między przedsiębiorstwami będącymi beneficjentami a jurysdykcjami figurującymi w wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych. Komisja dodaje jednak, że powinna istnieć możliwość wyłączenia dla przedsiębiorstw, które mają znaczącą obecność gospodarczą (wspieraną przez personel, wyposażenie, aktywa i lokale) w wymienionych jurysdykcjach. Starania państw członkowskich w tej dziedzinie muszą być podejmowane w sposób spójny z potrzebą zapewnienia sprawiedliwości podatkowej w skali międzynarodowej.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania

3.1.1. EKES popiera wnioski ustawodawcze Komisji i pochwała ich koordynację z globalnymi dyskusjami prowadzonymi na forum otwartych ram OECD w celu wypracowania globalnego konsensusu⁽²¹⁾. Zwraca szczególną uwagę na pilną potrzebę osiągnięcia porozumienia w sprawie jednolitych przepisów dotyczących podziału dochodów podlegających opodatkowaniu między państwami na forum otwartych ram OECD w związku z dynamicznie postępującą transformacją cyfrową gospodarek i koniecznością prowadzenia skutecznej walki z unikaniem opodatkowania.

3.1.2. EKES docenia również podejście regulacyjne przyjęte przez Komisję na potrzeby opracowania wniosków i w ramach wszystkich analizowanych przepisów prawnych. Celem jest poprawa ogólnej skuteczności systemów podatkowych, tak aby były one systemami sprawiedliwymi przynoszącymi dochody niezbędne do prowadzenia polityki publicznej, a jednocześnie zapewniającymi miejsca pracy i możliwości wzrostu.

3.1.3. EKES podziela pogląd Komisji, że oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania nadal stanowią zagrożenie dla finansów publicznych, zwłaszcza w czasach kryzysu, co wyraźnie wynika z najnowszych szacunków przywołanych w przedmiotowych wnioskach. Według Komisji uszczuplenie dochodów podatkowych w UE w wyniku międzynarodowego uchylania się od opodatkowania przez osoby fizyczne, obejmujące podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od dochodów kapitałowych oraz podatek od majątku i podatek od spadków, rzeczywiście oszacowano na kwotę 46 mld EUR w 2016 r. Luka w podatku VAT została tymczasem wyliczona na kwotę ok. 140 mld EUR, z czego ok. 50 mld EUR przypada na transgraniczne oszustwa⁽²²⁾. Poszczególne państwa członkowskie muszą podjąć bardziej znaczące kroki, aby wyeliminować krajową lukę w podatku VAT.

3.1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zmniejszenie szacowanej luki wynikającej z unikania opodatkowania przez osoby prawne o ok. 35 mld EUR rocznie w porównaniu z poprzednimi szacunkami Komisji wynoszącymi 50–70 mld EUR, a także zbadaną przez Komisję korelację między tą poprawą a działaniami ustawodawczymi w zakresie unikania opodatkowania podjętymi przez Komisję podczas poprzedniej kadencji (ponad 20 dyrektyw podatkowych w ciągu pięciu lat)⁽²³⁾.

3.1.5. Aby zapewnić osobom fizycznym i przedsiębiorstwom pełne wsparcie w tym trudnym okresie będącym konsekwencją kryzysu związanego z COVID-19, EKES wzywa Komisję do prowadzenia dalszych działań na rzecz zmniejszania kosztów przestrzegania przepisów w związku z obowiązkami podatkowymi. Szacunkowe koszty przestrzegania przepisów podatkowych wynoszą w przypadku dużych przedsiębiorstw ok. 2 % zapłaconych podatków, ale w przypadku MŚP już ok. 30 %.

3.1.6. Biorąc pod uwagę złożoność wynikającą obecnie z 27 różnych systemów podatkowych oraz fakt, że taka mnogość modeli utrudnia życie przedsiębiorstwom i osobom fizycznym prowadzącym działalność transgraniczną, EKES zachęca państwa członkowskie, by zharmonizowały wymogi w zakresie sprawozdawczości podatkowej i usprawniły współpracę między administracjami podatkowymi. Odnowione i rozszerzone działania Grupy ds. Kodeksu Postępowania muszą prowadzić do wyeliminowania szkodliwych instrumentów podatkowych w celu utworzenia równych szans oraz przyczynić się – wraz z reformami ustawodawczymi – do promowania poziomów konwergencji podatkowej wystarczających do uniknięcia nieuczciwej konkurencji podatkowej.

⁽²¹⁾ Zob. opinie EKES-u: „Skuteczne i skoordynowane środki UE mające na celu zwalczanie oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy i rajów podatkowych” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6), „Opodatkowanie w gospodarce cyfrowej” (Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 17), oraz w sprawie opodatkowania zysków przedsiębiorstw wielonarodowych w gospodarce cyfrowej (Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 73).

⁽²²⁾ Zob. również „Luka w podatku VAT: W 2018 r. państwa UE straciły 140 mld euro dochodów z tytułu podatku VAT, w 2020 r. straty te mogą się powiększyć w związku z pandemią koronawirusa” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1579.

⁽²³⁾ Istnieją inne szacunki, na przykład Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którymi straty ponoszone z tytułu przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania wynoszą 190 mld EUR. W oparciu o kompleksowe prace OECD w raporcie na temat erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), działanie 11, globalne straty dochodów przed uzgodnieniem jakichkolwiek środków przeciwdziałających BEPS wynosiły ok. 100–240 mld USD lub 0,35 procent światowego PKB. Zgodnie z kalkulacjami Komisji Europejskiej na UE przypadało ok. 50–70 mld EUR, zanim państwa członkowskie uzgodniły dyrektywę w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania (dyrektywę I i II).

3.1.7. Wydaje się, że pakiet 25 działań zaplanowanych przez Komisję jest rozsądny. EKES udziela im ogólnego wsparcia. Większość z nich związana jest z VAT, co jest właściwe ze względu na wysoki poziom utraty dochodów w obszarze VAT. Działania są jednak opisane bardzo zwięźle i na chwilę obecną trudno jest w pełni ocenić ich konkretny wpływ na codzienne funkcjonowanie europejskich obywateli i przedsiębiorstw. Państwa członkowskie muszą podjąć zdecydowane działania w celu egzekwowania przepisów krajowych i zmniejszenia krajowych problemów związanych z VAT, a jednocześnie ściślej współpracować ponad granicami.

3.1.8. Bardzo mile widziane jest przyjęcie jednej rejestracji do celów VAT poprzez dalsze rozszerzanie systemu punktu kompleksowej obsługi, podobnie jak w przypadku pakietu dotyczącego handlu elektronicznego. Chociaż nie podano więcej szczegółów na temat sektorów, które zostaną objęte systemem punktu kompleksowej obsługi, rozszerzenie tego systemu na art. 36–39 dyrektywy Rady 2006/112/WE⁽²⁴⁾ („dyrektywy VAT”), obejmujące dostawy towarów B2C, można uznać za bardzo istotny krok naprzód. Przykładowo rozszerzenie punktu kompleksowej obsługi na transgraniczne dostawy gazu, energii elektrycznej, energii cieplnej lub chłodniczej (art. 39 dyrektywy VAT) mogłoby również przyczynić się do pogłębienia rynku energetycznego UE i ułatwić transformację energetyczną.

3.1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą modernizacji i harmonizacji wymogów w zakresie sprawozdawczości dotyczącej VAT poprzez zwiększone wykorzystanie sprawozdawczości opartej na transakcjach („w czasie rzeczywistym”) i fakturowania elektronicznego. Sprawozdawczość oparta na transakcjach pozwala administracjom podatkowym na uzyskanie pełnego obrazu poszczególnych łańcuchów dostaw w czasie rzeczywistym, co prowadziłoby do lepiej ukierunkowanych kontroli i umożliwiłoby wykrywanie oszustw i potencjalnie ryzykownych podmiotów gospodarczych na znacznie wcześniejszym etapie. Wymogi w zakresie sprawozdawczości muszą być jednak łatwe do spełnienia i nie mogą wiązać się z wysokimi kosztami administracyjnymi ani kosztownymi wydatkami inwestycyjnymi, w szczególności dla MŚP⁽²⁵⁾. Podobnie szersze wykorzystanie fakturowania elektronicznego i norma zharmonizowana dotycząca fakturowania elektronicznego mogłoby przyczynić się do obniżenia kosztów przechowywania oraz kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa, a także usprawnić walkę z oszustwami związanymi z VAT.

3.1.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje także przegląd kwestii, czy należy nakładać podatek VAT na usługi finansowe. Wielu przedsiębiorców ponosi dodatkowe koszty, ponieważ niektóre przedsiębiorstwa lub instytucje finansowe nie podlegają VAT. Ponadto podmioty zwolnione z podatku nie mogą ubiegać się o odliczenie naliczonego VAT, gdy utworzona wartość dodana nie jest opodatkowana VAT. Jest to złożona kwestia i EKES oczekuje, że zostaną przeprowadzone kompleksowe oceny skutków. EKES odnotowuje, że wzrost dochodów z tytułu VAT miałby również pozytywny wpływ na budżet UE.

3.1.11. EKES zauważa, że państwa członkowskie mają możliwość skorzystania z systemu odwrotnego obciążenia na potrzeby lepszego zwalczania oszustw związanych z VAT. Taka możliwość została wykorzystana do zwalczania oszustw karuzelowych związanych z VAT. EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia oceny, która metoda jest najskuteczniejsza i wiąże się z najmniejszym obciążeniem administracyjnym w walce z oszustwami karuzelowymi.

3.1.12. Administracje podatkowe zależą od dostarczania przez podatników prawidłowych informacji, a niektóre państwa członkowskie wprowadziły programy współpracy w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych w celu wzmocnienia tego partnerstwa. Niestety programy te obecnie funkcjonują tylko na szczeblu krajowym. W tym kontekście EKES popiera inicjatywę Komisji dotyczącą unijnych ram współpracy w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych w oparciu o większe zaufanie i ściślejszą współpracę między wieloma administracjami podatkowymi w celu rozwiązania transgranicznych problemów podatkowych w dziedzinie podatku od osób prawnych. Ważne jest, aby w tych ramach MŚP były traktowane na równi z większymi przedsiębiorstwami.

3.1.13. Nadal jednak nie jest jasne, w jaki sposób te unijne ramy współpracy w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych będą funkcjonować w praktyce, a EKES wyraża gotowość do oceny tych zmian oraz wniesienia konstruktywnego wkładu w proces opracowywania i wdrażania.

3.1.14. Jeśli chodzi o pierwszą ocenę, zaplanowany przez Komisję zapobiegawczy dialog mający na celu rozwiązywanie transgranicznych sporów podatkowych wydaje się przydatną i pozytywną zmianą, również ze względu na fakt, że jest to od dawna przedmiotem postulatów środowiska przedsiębiorców. Zharmonizowane podejście kilku państw członkowskich byłoby bardzo pożądane, chociaż należy jeszcze ocenić kwestię tego, w jaki sposób można wdrożyć takie podejście w praktyce, wychodząc od obecnego niejednorodnego scenariusza regulacyjnego⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

⁽²⁵⁾ Istnieje wiele dobrych przykładów tego, w jaki sposób państwa zmniejszyły lukę w podatku VAT. Jednym z takich przykładów była reforma w Estonii w 2014 r.

⁽²⁶⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 29).

3.1.15. Kwestia zwrotu podatku zawsze ma zasadnicze znaczenie, a zwłaszcza w czasie kryzysu takiego jak obecny, który wiąże się z wysokim ryzykiem wynikającym z ograniczonej płynności w przypadku zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. W czasie pandemii COVID-19 szereg państw zwiększyło tempo, w jakim ogólnie wypłacane są zwroty i refundacje VAT w celu zapewnienia, aby przedsiębiorstwa miały wystarczającą ilość gotówki na poradenie sobie z bezprecedensowymi i niszczącymi warunkami ekonomicznymi.

3.1.16. Zważywszy, że niektóre przedsiębiorstwa już teraz borykają się z problemami płynnościowymi, faktury mogą być regulowane z opóźnieniem lub nawet nie być wcale opłacane, w związku z czym przedsiębiorstwa, które naliczyły VAT w swoich fakturach, muszą przedstawić tę kwotę organom podatkowym w odpowiednim okresie składania deklaracji VAT bez otrzymania zapłaty VAT (tzw. wierzytelność nieściągalna). W tym kontekście EKES wzywa również Komisję Europejską do przeprowadzenia oceny tego, w jaki sposób można przyspieszyć wprowadzenie prostszego i bardziej zharmonizowanego mechanizmu ulg w zakresie nieściągalnych wierzytelności z tytułu VAT. W ramach tego mechanizmu należy zapewnić, aby VAT, którego przedsiębiorstwa nie były w stanie pobrać od swoich klientów, ale który już zapłaciły organom podatkowym, mógł być szybko i terminowo odzyskiwany przez przedsiębiorstwa od organów podatkowych.

3.1.17. EKES wzywa krajowe organy podatkowe do kontynuowania takiego szybkiego zarządzania zwrotami zarówno w odniesieniu do podatków bezpośrednich, jak i pośrednich, a także sugeruje przyjęcie zharmonizowanego podejścia administracyjnego w całej Europie oraz zwraca uwagę, że pierwszym krokiem naprzód byłby wspólny system podatków u źródła w odniesieniu do transgranicznych inwestycji portfelowych.

3.1.18. Sądy krajowe państw członkowskich ścigają przypadki oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i związane z nimi przestępstwa na mocy wielu różnych przepisów prawa karnego. Te przestępstwa podatkowe mają jednak często wymiar ponadnarodowy. Komitet uważa, że należy wziąć pod uwagę tę kwestię oraz uwzględnić strukturę sankcji, zwłaszcza w przypadku wspólnych kontroli państw członkowskich. Należy przeprowadzić ocenę skutków stosowania różnych sankcji w poszczególnych państwach członkowskich.

3.1.19. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą zalecenia w sprawie praw podatników na jednolitym rynku. Udostępnienie państwom członkowskim przeglądu najlepszych praktyk w dziedzinie podatków w zakresie uproszczenia i transformacji cyfrowej może przyczynić się do poprawy stosunków między podatnikami a organami podatkowymi w całej UE, wzmocnienia świadomości podatkowej obywateli i zwiększenia skuteczności poboru. EKES uważa, że jest to dobry przykład inicjatywy z zakresu prawa miękkiego.

3.2. Współpraca administracyjna między organami podatkowymi

3.2.1. EKES popiera decyzję Komisji o przeprowadzeniu interwencji o charakterze ustawodawczym mającej na celu wzmocnienie współpracy między organami podatkowymi i większą harmonizację przepisów proceduralnych na całym rynku wewnętrznym.

3.2.2. Wniosek jest rzeczywiście w pełni zgodny z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TFUE, zważywszy, że przewiduje on interwencję prawodawcy w celu rozwiązania problemów, które nie mogą być odpowiednio uregulowane przez państwa członkowskie.

3.2.3. EKES popiera zamiar wzmocnienia kompetencji sieci Eurofisc, tak by stała się ona ośrodkiem referencyjnym w zakresie transgranicznych przestępstw podatkowych.

3.2.4. Stosowanie obowiązujących przepisów dyrektywy rzeczywiście dowiodło, że istnieją znaczne rozbieżności między państwami członkowskimi, ponieważ niektóre państwa członkowskie są skłonne do pełnej współpracy i wymiany informacji, podczas gdy inne stosują restrykcyjne podejście lub nawet odrzucają wymianę informacji.

3.2.5. Ponadto EKES popiera starania na rzecz zwiększenia przejrzystości platform cyfrowych, aby zapobiegać niespójnym deklaracjom dochodów, które stwarzają wysokie ryzyko uchylania się od opodatkowania. Chociaż niektóre państwa członkowskie nałożyły w swoich krajowych systemach prawnych obowiązek sprawozdawczy, doświadczenie pokazuje, że krajowe przepisy przeciwdziałające uchylaniu się od opodatkowania nie zawsze są w pełni skuteczne, zwłaszcza w przypadku ukierunkowania na działalność transgraniczną. Pewność i jasność prawa można zatem zapewnić za pomocą jednego zestawu wymogów w zakresie sprawozdawczości i formularzy podatkowych mających zastosowanie do wszystkich państw członkowskich.

3.2.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje również proporcjonalność wniosku Komisji w odniesieniu do współpracy proceduralnej między krajowymi organami podatkowymi, ponieważ proponowane zmiany nie wydają się wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu skuteczniejszej wymiany informacji i usprawnionej współpracy administracyjnej.

3.2.7. System sankcji dla operatorów platform, którzy nie przestrzegają swoich obowiązków w zakresie składania deklaracji, jak wskazano w art. 25a wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, nawet jeśli należy do kompetencji krajowych, musi być stosowany w sposób jak najbardziej jednolity we wszystkich państwach w celu zapewnienia jego skuteczności.

3.2.8. Zważywszy na to, że stwierdzone zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego dotyczące operatorów platform wykraczają poza granice jednego państwa członkowskiego, zastosowanie wspólnych przepisów UE stanowi minimalny zakres interwencji niezbędny do skutecznego rozwiązania tego problemu. Zgodnie z tą argumentacją EKES zachęca Komisję do dalszego rozwijania jej roli i współpracy w ramach OECD w zakresie transformacji cyfrowej gospodarek w celu wypracowania wspólnego międzynarodowego podejścia organów podatkowych do rozwiązywania problemów globalnych.

3.2.9. Art. 12a ust. 6 stanowi, że wspólna kontrola jest prowadzona zgodnie z ustaleniami proceduralnymi mającymi zastosowanie w państwie członkowskim, w którym prowadzone są czynności związane z kontrolą. Dowody zebrane w kontekście wspólnej kontroli powinny być wzajemnie uznawane przez wszystkie właściwe organy uczestniczących państw członkowskich.

3.2.10. EKES podkreśla, że wspólne kontrole, które co do zasady są użytecznym i bardzo skutecznym narzędziem, powinny być przeprowadzane z poszanowaniem podstawowych praw podatników i przy ścisłym przestrzeganiu zasad określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁽²⁷⁾ w odniesieniu do prawa do obrony oraz przewidywalności zarówno przepisów proceduralnych, jak i merytorycznych, które ich dotyczą, a także gromadzenia dowodów przez organy podatkowe prowadzące postępowania w zakresie ewentualnych sankcji.

3.2.11. W szczególności zbiór danych, które mają być wymieniane i przekazywane przez administracje podatkowe, powinien być określony w taki sposób, aby przechwytywać jedynie minimalne dane niezbędne do wykrycia niezgodnego niskiego poziomu zgłaszania lub niedoraportowania zgodnie z obowiązkami w zakresie RODO⁽²⁸⁾, które należy interpretować i stosować w sposób rygorystyczny. Wszelkie ewentualne negatywne skutki dla danych osobowych powinny zostać zminimalizowane za pomocą odpowiednich środków informatycznych i proceduralnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich gromadzenia, opracowywania i późniejszego przechowywania.

3.2.12. EKES podkreśla, że zgodnie z przepisami RODO stosowanie wniosków grupowych musi mieć solidne uzasadnienie i odbywać się w sposób ostrożny, tak aby nie naruszać praw osób fizycznych i prawnych oraz nie skutkować tzw. *fishing expeditions* (działaniami o charakterze czysto rozpoznawczym).

3.2.13. EKES zachęca Komisję do kontynuowania oceny skuteczności wcześniejszych dyrektyw w sprawie współpracy administracyjnej⁽²⁹⁾.

3.3. *Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami*

3.3.1. EKES zgadza się z podejściem Komisji, że dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych, stanowiące podstawę sprawiedliwego opodatkowania, wymaga transparentności podatkowej zapewnianej poprzez wymianę informacji między organami podatkowymi, unikania nieuczciwej konkurencji podatkowej, braku szkodliwych instrumentów podatkowych oraz wdrożenia zasad uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym. Zgadza się również z Parlamentem Europejskim, że UE powinna podjąć zdecydowane działania w celu zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej i agresywnego planowania podatkowego, w szczególności w ramach podatkowych.

3.3.2. EKES popiera inicjatywę Komisji dotyczącą przeglądu kodeksu dobrego postępowania i wyraża uznanie dla faktu, że wniosek Komisji uwzględnia prace OECD oraz znaczenie przyjęcia standardów uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym, zwłaszcza w odniesieniu do zasad globalnych skutkujących ustanowieniem minimalnej efektywnej stawki podatku od osób prawnych.

3.3.3. EKES uważa, że wyniki i osiągnięcia w zakresie stosowania kodeksu postępowania powinny być bardziej regularnie aktualizowane i publicznie dostępne dla społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z celem Komisji polegającym na zwiększeniu przejrzystości konkretnych działań i wyników w ramach kodeksu.

⁽²⁷⁾ Zob. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 389).

⁽²⁸⁾ Dokument roboczy służb Komisji – Ocena dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG (SWD(2019) 328 final) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

⁽²⁹⁾ SWD(2019) 327 final.

3.3.4. Komisja w ramach swojego podejścia uznaje, że konkurencja podatkowa sama w sobie nie jest problemem ⁽³⁰⁾. Jednocześnie jednak Komisja i Parlament Europejski wielokrotnie wyrażały zaniepokojenie w związku z istnieniem nieuczciwej konkurencji podatkowej w UE, która sprzyja unikaniu opodatkowania. Komitet uważa, że aby rozwiązać ten złożony problem, należy podjąć poważne działania. Niedawno przyjął opinię ⁽³¹⁾, w której proponuje wprowadzenie europejskiego paktu na rzecz skutecznego zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania i prania pieniędzy. EKES wezwał Komisję Europejską do uruchomienia inicjatywy politycznej z udziałem rządów i innych instytucji europejskich na rzecz osiągnięcia tego celu poprzez wspieranie koniecznego konsensusu i umożliwianie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z filarów takiego paktu powinna być współpraca państw członkowskich.

3.3.5. Rozszerzenie zakresu stosowania kodeksu postępowania w UE w celu objęcia nim innych środków wywierających wpływ na konkurencję podatkową również stanowi decyzję regulacyjną, wobec której EKES wyraził swoje poparcie. Jeszcze nie dokonano aktualizacji mającej na celu zapewnienie, aby systemy prowadzące do bardzo niskiego opodatkowania lub jego braku w UE lub poza nią zostały poddane analizie. Kodeks jest jednak niewiążącym instrumentem; musi on uwzględniać te kwestie, które nie są regulowane przez prawodawstwo europejskie.

3.3.6. Komisja twierdzi, że istnieje również potrzeba, aby uczynić proces umieszczania w wykazie bardziej zrozumiałym dla państw trzecich, co zwiększy przejrzystość co do powodów, dla których dana jurysdykcja zostaje umieszczona w wykazie. Przydatne byłoby wzmocnienie harmonizacji norm przyjętych przez państwa członkowskie UE oraz zwiększenie koordynacji między wykazami krajowymi a wykazem unijnym, ponieważ UE i szereg państw członkowskich stosują różne normy, co może wywoływać zamieszanie.

3.3.7. Komisja poddaje również ocenie tzw. czarną listę rajów podatkowych, która istnieje od 2017 r. KE przeanalizowała setki szkodliwych systemów podatkowych na całym świecie, przy czym wiele jurysdykcji figurujących na tej liście zobowiązało się wobec Rady do podjęcia działań w celu zaradzenia problemom związanym z nieuczciwą konkurencją podatkową i ograniczoną przejrzystością. EKES podziela pogląd Komisji, zgodnie z którym nadszedł czas, by dokonać przeglądu wspomnianej listy oraz przeanalizować, w jaki sposób można sprawić, że będzie skuteczniejsza i sprawiedliwa, uwzględniając nowe wyzwania związane z globalną gospodarką cyfrową. EKES popiera również kryterium Komisji polegające na zapewnieniu poszczególnym jurysdykcjom charakteryzującym się niskim ryzykiem i słabą zdolnością do działania możliwości poprawy ich standardów w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych i transparentności podatkowej w rozsądnym terminie, kiedy znajdują się w wykazie lub mogłyby zostać tam umieszczone.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁰⁾ Oczywiście jest, że Komisja, podobnie jak OECD, dokonuje rozróżnienia między dobrą przejrzystą konkurencją podatkową a szkodliwą i nieuczciwą konkurencją podatkową.

⁽³¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy i rajów podatkowych (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw – nowy plan działania«”

[COM(2020) 590 final]

(2021/C 155/03)

Sprawozdawca: **Pierre BOLLON**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 11.11.2020
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	12.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	226/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji *Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw – nowy plan działania*. Jest to bardzo potrzebna kontynuacja tego, co udało się osiągnąć dzięki pierwszemu planowi z 2015 r. i jego przeglądowi śródkresowemu z 2017 r., który Komitet poparł w swojej opinii *Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych* ⁽¹⁾ oraz w opinii w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych ⁽²⁾. W ciągu ostatnich dwóch lat Komitet opublikował również kilka opinii dotyczących kwestii ściśle związanych z unią rynków kapitałowych, w tym opinie z inicjatywy własnej: *W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej* ⁽³⁾ oraz *Nowa wizja dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej* ⁽⁴⁾.

1.2. Wstępne cele planu działania, którymi są wspomaganie uruchomienia kapitału w Europie i ukierunkowania go na przedsiębiorstwa, infrastrukturę i projekty długoterminowe o pozytywnym wpływie na zatrudnienie, pozostają nadal istotne. Cele te mają pierwszorzędne znaczenie, aby UE-27, jej przedsiębiorstwa i obywatele mogli poczynić zdecydowane postępy w zakresie wzmocnienia jej finansowej i gospodarczej suwerenności geostrategicznej oraz w zakresie niezbędnej transformacji klimatycznej, społecznej i cyfrowej. EKES podkreśla również, że cele wytyczone w ramach unii rynków kapitałowych można będzie osiągnąć tylko wtedy, gdy priorytetem pozostanie stabilność finansowa i ochrona konsumentów. Chodzi o to, by uniknąć poważnych negatywnych skutków dla przedsiębiorstw, pracowników i konsumentów oraz całej gospodarki.

1.3. Nieoczekiwany i gwałtowny kryzys związany z COVID-19 wymaga wzmocnienia planu działania i przyspieszenia jego realizacji. Europejskie przedsiębiorstwa każdej wielkości zostały zmuszone do zwiększenia swojego zadłużenia i w najbliższych miesiącach i latach będą musiały pozyskać kapitał lub fundusze własne, aby móc inwestować z myślą o przyszłości, jednocześnie tworząc miejsca pracy.

1.4. Porozumienie osiągnięte w sprawie brexitu pod koniec grudnia 2020 r. jest kolejnym zasadniczym powodem, dla którego unii rynków kapitałowych należy nadać nowy impuls. Ośrodki finansowe UE-27 będą musiały być w stanie świadczyć usługi, które do tej pory świadczone za pośrednictwem londyńskiego City. W UE-27 należy rozwijać wysoce zintegrowane, funkcjonalne i sprawiedliwe rynki finansowe i kapitałowe. EKES uważa, że konieczne będzie stworzenie bardziej jednolitego zbioru przepisów, aby uniknąć zarówno luk, jak i ograniczeń, które niweczą efekt korzyści skali.

⁽¹⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

⁽²⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117.

⁽³⁾ Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 23.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 32.

1.5. Popierając wszystkie 16 działań zaproponowanych przez Komisję, Komitet podkreśla znaczenie priorytetowego uszeregowania i koordynacji inicjatyw (z konkretnymi celami pośrednimi dla pomiaru postępów), zwraca uwagę na te, które uważa za najistotniejsze, oraz przedstawia ukierunkowane propozycje uzupełniające.

1.6. Uznając znaczenie finansowania publicznego, należy oczywiście lepiej wykorzystać wysoki – w porównaniu z innymi regionami – poziom oszczędności w Europie. Nadrzędnym warunkiem wstępnym osiągnięcia tego celu jest poprawa edukacji finansowej Europejczyków (działanie 7). EKES zaleca określenie i promowanie najlepszych praktyk i doświadczeń krajowych w zakresie nauczania i uczenia się. Proponuje także, by zaangażować wszystkie zainteresowane strony, w tym przedstawicieli pracowników i konsumentów, w opracowanie i wdrożenie środków edukacji finansowej w całej Europie, co przyczyni się do zwiększenia skuteczności solidnych przepisów w zakresie ochrony i do zmniejszenia asymetrii informacji między dostawcami usług finansowych a obywatelami. W szczególności zaleca uwzględnienie wiedzy finansowej w przyszłym przeglądzie ram kompetencji kluczowych.

1.7. W celu rozwinięcia strategicznej autonomii UE w kluczowych sektorach i zdolnościach Komitet zgadza się z podejściem Komisji, by zaproponować środki techniczne: (i) uproszczenie zasad notowania dla MŚP (działanie 2); (ii) umożliwienie akcjonariuszom transgranicznym lepszego korzystania z przysługujących im praw (działanie 12); (iii) poprawa transgranicznego świadczenia usług rozrachunku (działanie 13); (iv) utworzenie systemu publikacji posttransakcyjnych informacji skonsolidowanych w odniesieniu do instrumentów kapitałowych (działanie 14); oraz odpowiednio ukierunkowany portal InvestEU (działanie 15). Pierwszym dodatkowym i pozytywnym działaniem byłoby dokonanie przez Komisję oceny wykonalności zezwolenia europejskim funduszom inwestycyjnym na korzystanie z kodu ISIN „eu”, co zwiększyłoby ich dostępność transgraniczną.

1.8. EKES zgadza się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, który stwierdził, że chociaż nowe przepisy dotyczące sekurytyzacji stanowią pozytywny krok naprzód, w praktyce nie pomogły bankom zwiększyć ich zdolności udzielania pożyczek, zwłaszcza na rzecz MŚP. Wiele można zatem poprawić (działanie 6), pod warunkiem że będą istniały skuteczne kontrole zapobiegające ponownemu pojawieniu się ryzyka systemowego.

1.9. Ważne jest uwzględnienie zasady pomocniczości w odniesieniu do inwestorów detalicznych, ponieważ określone nawyki oszczędzania są głęboko zakorzenione we wzorcach krajowych. Dlatego EKES zaleca, aby w ramach swoich bardzo pożądanых prac nad poprawą jakości doradztwa finansowego (działanie 8) Komisja rozważyła korzyści wynikające z poszczególnych modeli, mając na uwadze, że dostępność doradztwa oraz porównywalne i odpowiednie/istotne informacje mają kluczowe znaczenie dla zaangażowania obywateli w inwestycje.

1.10. Jeżeli chodzi o emerytury, poza OIPE, który jest pozytywnym narzędziem dla pracowników transgranicznych i będzie sukcesem, jeżeli przyjęte zostanie łatwe do wdrożenia prawodawstwo na poziomie drugim, a konsumenci zrozumieją kluczowe cechy produktów wprowadzanych do obrotu pod tą nazwą, uniwersalne dodatkowe przepisy ogóło-europejskie dotyczące kapitałowych systemów emerytalnych uzupełniających systemy repartycyjne nie byłyby korzystne, ponieważ przepisy dotyczące emerytur są głęboko zakorzenione w krajowych przepisach socjalnych. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji (działanie 9) dotyczącą gromadzenia, wymiany i promowania najlepszych praktyk.

1.11. Transformacja energetyczna słusznie zajmuje wysokie miejsce w programie Komisji, gdyż służy przeciwdziałaniu zmianie klimatu. EKES zaleca, żeby uwzględnić kwestie z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej (z większym naciskiem na nią) i ładu korporacyjnego, a jednocześnie promować ożywienie gospodarcze oraz utrzymanie i tworzenie miejsc pracy. Agendy ekologiczna i społeczna powinny pod względem konkurencji stanowić atut dla Europy. Ważnym drugim działaniem dodatkowym byłoby umożliwienie inwestorom dostępu do wiarygodnych danych z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego i położenie kresu ich obecnej zależności od skoncentrowanych dostawców spoza UE, podmiotów opracowujących indeksy i agencji ratingowych.

1.12. EKES zaleca, by unia rynków kapitałowych w pełni uwzględniała różne formy inwestycji o wpływie społecznym, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki społecznej, i tym samym pozytywnie przyczyniała się do interesu ogólnego i wspólnego dobra. Należy zdecydowanie wspierać europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej (EuSEF), w miarę możliwości w drodze przeglądu rozporządzenia (UE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 346/2013⁽³⁾, na mocy którego te fundusze utworzono.

1.13. Poza wspomnianymi już środkami Komitet popiera dwa rodzaje priorytetów, które – o ile zostaną przyjęte w ramach tego planu działania i wprowadzone w życie w państwach członkowskich (pożądany byłby program monitorowania) – pozwoliłyby utworzyć społecznie i ekologicznie odpowiedzialny europejski system finansowy, który mógłby skuteczniej pełnić funkcję pośrednika między podażą a popytem dzięki większej konkurencyjności i odporności na wstrząsy.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 346/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (Dz.U. L 115 z 25.4.2013, s. 18).

1.14. Pierwszym priorytetem jest **poprawa efektywności unii rynków kapitałowych** poprzez trzy kluczowe działania: (i) utworzenie europejskiego pojedynczego punktu dostępu, który m.in. pomoże inwestorom w wyborze emitentów (działanie 1); (ii) stosowanie jednolitego zbioru przepisów, opartego na ścisłym nadzorze, zapobiegającego arbitrażowi i lukom w prawie oraz pozwalającego uczestnikom rynku w całej Europie (żaden pojedynczy ośrodek finansowy nie zyska pozycji dominującej) na uzyskanie korzyści skali (działanie 16); (iii) uproszczenie procedur dotyczących ulg w podatku u źródła, a jednocześnie zwiększenie ich skuteczności w zwalczaniu nadużyć (działanie 10).

1.15. Drugim priorytetem jest **wspomaganie przekierowania długoterminowych oszczędności na inwestycje długoterminowe**. Wysoki poziom oszczędności w Europie – który jest atutem UE-27 – nie przynosi wystarczających korzyści przedsiębiorstwom ani obywatelom. Komitet popiera trzy kluczowe działania mające spowodować przyspieszenie zmian: (i) przegląd europejskiego długoterminowego funduszu inwestycyjnego (EDFI), który powinien ułatwić inwestowanie oszczędności instytucjonalnych i detalicznych w notowane i nienotowane na rynku regulowanym akcje MŚP i spółek o średniej kapitalizacji oraz projekty infrastrukturalne (działanie 3); (ii) planowany przegląd ubezpieczeniowych ram ostrożnościowych, który będzie okazją do wzmocnienia roli ubezpieczycieli na rynkach kapitałowych dzięki lepszemu uwzględnieniu długoterminowego i stabilnego charakteru ich inwestycji kapitałowych (działanie 4); (iii) rozwój akcjonariatu pracowniczego byłby pożądanym trzecim uzupełniającym elementem planu działania, jak jasno określono w sprawozdaniu z własnej inicjatywy Parlamentu Europejskiego z października 2020 r., którego sprawozdawczynią była Isabel Benjumea. Co więcej powszechny akcjonariat pracowniczy, jak również udział pracowników w zyskach przyczyniłyby się – jeżeli zostałyby wdrożone w sprawiedliwy sposób – do zwiększenia spójności społecznej i efektywności gospodarczej. Nowy plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych może być okazją do wspierania takich programów zgodnie z agendą społeczną.

1.16. EKES zaleca ponadto, żeby – jeżeli chodzi o osiągnięcia polityczne – każde nowe rozporządzenie związane z tworzeniem unii rynków kapitałowych było poddawane czterem testom oprócz niezbędnych tradycyjnych testów („czy jest to dobre dla tworzenia jednolitego rynku?” i „czy chroni to europejskich konsumentów?”):

- „czy ma to pozytywny wpływ na konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw finansowych na świecie i wzmacnia strategiczną autonomię geopolityczną UE?”,
- „czy chroni stabilność rynku finansowego?”,
- „czy ma to pozytywny wpływ na długoterminowe finansowanie europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP i spółek o średniej kapitalizacji, oraz na zatrudnienie?”,
- „czy ma to pozytywny wpływ na transformację klimatyczną, społeczną i cyfrową?”.

2. Kontekst

2.1. Celem unii rynków kapitałowych jest stworzenie prawdziwie jednolitego rynku kapitałowego w całej UE oraz ułatwienie przepływu inwestycji i oszczędności we wszystkich państwach członkowskich. Dobrze funkcjonujący i zintegrowany europejski rynek kapitałowy przyczyniłby się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zwiększył konkurencyjność Europy i wzmocnił rolę UE na arenie międzynarodowej.

2.2. Unia rynków kapitałowych ma również zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia kilku kluczowych celów UE, takich jak stworzenie sprzyjającej włączeniu społecznemu i odpornej gospodarki, wsparcie przechodzenia na gospodarkę cyfrową i zrównoważoną, otwarta strategiczna autonomia w coraz bardziej złożonym globalnym kontekście gospodarczym oraz przyczynianie się do odbudowy po pandemii COVID-19. Cele te wymagają ogromnych inwestycji wykraczających poza możliwości finansowania publicznego i tradycyjnego finansowania bankowego.

2.3. W 2015 r. Komisja Europejska przyjęła pierwszy plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych. Od tego czasu UE poczyniła pewne postępy we wdrażaniu podstawowych elementów. Nadal utrzymują się jednak znaczne bariery dla jednolitego rynku. Ponadto początkowy zestaw działań na rzecz unii rynków kapitałowych musi zostać uzupełniony o nowe środki stanowiące odpowiedź na nowe wyzwania, takie jak transformacja cyfrowa i ekologiczna oraz potrzeba odbudowy po pandemii COVID-19.

2.4. W nowym planie działania⁽⁶⁾ Komisja przedstawiła wykaz 16 nowych środków mających doprowadzić do zdecydowanych postępów w kierunku dokończenia budowy unii rynków kapitałowych i do osiągnięcia trzech kluczowych celów:

- wspieranie ekologicznego, cyfrowego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i odpornego ożywienia gospodarczego poprzez zwiększenie dostępności finansowania dla przedsiębiorstw europejskich,
- sprawienie, by UE stała się dla obywateli jeszcze bezpieczniejszym miejscem do długoterminowego oszczędzania i inwestowania,
- połączenie rynków kapitałowych w prawdziwie jednolity rynek.

2.5. EKES aktywnie angażuje się w tworzenie wspólnego europejskiego rynku kapitałowego od czasu jego powstania. Komitet opublikował pierwszą opinię na temat zielonej księgi w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych⁽⁷⁾, a następnie wypowiedział się zarówno na temat pierwotnego planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych⁽⁸⁾, jak i jego przeglądu śródkresowego⁽⁹⁾, a także na temat licznych wniosków ustawodawczych wynikających z tych planów działania. W niniejszej opinii przedstawi zalecenia dotyczące nowego planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych, opierając się na swych wcześniejszych pracach oraz uwzględniając nowe priorytety i wyzwania stojące przed Europą.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych jako niezbędną kontynuację tego, co już osiągnięto dzięki pierwszemu planowi z 2015 r. Kontynuacja planu staje się jeszcze pilniejsza w obliczu niespodziewanego kryzysu związanego z COVID-19, który – ze względu na swoją skalę – nieco zmienia diagnozę podpartą bardzo dobrymi działaniami podjętymi przez kolejną grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. unii rynków kapitałowych oraz przez Forum Wysokiego Szczebla ds. Unii Rynków Kapitałowych. Będzie to wymagać pewnego dostosowania i wzmocnienia. EKES ubolewa nad powolnym tempem wdrażania planu działania z 2015 r., spowodowanym głównie brakiem wsparcia ze strony niektórych państw członkowskich. Kolejny duży projekt, jakim jest unia bankowa, również boryka się z opóźnieniami. EKES jest zdania, że potrzeba silnej woli politycznej państw członkowskich, by wesprzeć środki niezbędne do urzeczywistnienia unii rynków kapitałowych. Jednak środki te nie powinny być celem samym w sobie. Być może proces przeglądu europejskiego semestru mógłby zostać wykorzystany do pomiaru postępów. Bezpieczna i właściwie funkcjonująca unia rynków kapitałowych ma kluczowe znaczenie dla szybszego ożywienia gospodarczego i restrukturyzacji po pandemii COVID-19 oraz wspierania odpowiednich inwestycji kapitałowych, infrastrukturalnych i społecznych w całej UE, a także Europejskiego Zielonego Ładu i transformacji cyfrowej. W tym kontekście EKES uznaje również znaczenie finansowania publicznego, które odgrywa istotną rolę dzięki przyciąganiu inwestycji prywatnych i zmniejszaniu niepewności. Inwestycje zagraniczne mogłyby też wnieść znaczący wkład, uzupełniając europejskie oszczędności.

3.2. Ponadto, jak stwierdziła KE, „w związku z tym istnieje ryzyko, że bieżący kryzys pogłębi dysproporcje w obrębie Unii, zagrażając wspólnej odporności gospodarczej i społecznej”. W tym kontekście EKES pragnie podkreślić znaczenie priorytetowego uszeregowania i koordynacji inicjatyw. Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych jest dosyć szeroko zakrojony, gdyż określono w nim 16 środków. Ze względu na obciążenie gospodarek, rosnące zadłużenie zarówno państw członkowskich, jak i przedsiębiorstw prywatnych, a także całkiem zróżnicowany poziom oddziaływania na poszczególne kraje i sektory gospodarki w UE, należy uważnie przemyśleć i przeanalizować plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych. EKES chętnie wnieśli swój wkład za pośrednictwem niniejszej opinii, gdyż pragnie, by społecznie odpowiedzialny europejski system finansowy mógł skuteczniej pełnić funkcję pośrednika między podażą a popytem i był bardziej odporny na wstrząsy.

3.3. Należy preferować środki, które mogą przeciwdziałać ryzyku systemowemu związanemu z wysokim poziomem długu publicznego i prywatnego. Jednocześnie trzeba priorytetowo traktować wsparcie dla dotkniętych kryzysem przedsiębiorstw zachowujących rentowność oraz dla nowo utworzonych przedsiębiorstw, aby rozwijać zatrudnienie i konkurencyjność gospodarki UE. Jest to tym istotniejsze, że wydaje się, iż pandemia COVID-19 silniej uderzyła w gospodarki krajów zachodnich niż w gospodarki azjatyckie. Zależność zewnętrzna pod względem finansowania gospodarczego może również wiązać się z ryzykiem systemowym, dlatego plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych powinien mieć na celu większe uzależnienie od oszczędności europejskich. Należy lepiej wykorzystać wysoki – w porównaniu z innymi regionami – poziom oszczędności w Europie. Nadrzędnym warunkiem osiągnięcia tego celu jest poprawa edukacji finansowej i wiedzy finansowej obywateli europejskich (działanie 7). W tym kontekście EKES zaleca określenie najlepszych praktyk i doświadczeń krajowych z zakresu nauczania i uczenia się w tej dziedzinie, aby promować je w całej Europie, co przyczyni się do zwiększenia skuteczności solidnych przepisów w zakresie ochrony inwestorów i zmniejszenia asymetrii informacji (kluczowe są odpowiednie informacje) między dostawcami usług finansowych a obywatelami. Zaleca uwzględnienie wiedzy finansowej w przyszłym przeglądzie ram kompetencji kluczowych. EKES zaleca ponadto włączenie wszystkich zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli pracowników i konsumentów, w opracowywanie i wdrażanie środków w zakresie edukacji finansowej.

⁽⁶⁾ COM(2020) 590 final.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117.

3.4. Głównym zadaniem społecznie odpowiedzialnego systemu finansowego jest pełnienie funkcji pośrednika między podażą aktywów finansowych a popytem na nie, a jednocześnie zachowanie odporności na wstrząsy, ponieważ słabość sektora finansowego ma poważne negatywne skutki dla przedsiębiorstw, pracowników i konsumentów oraz całej gospodarki. EKES podkreśla zatem, że cele wytyczone w ramach unii rynków kapitałowych można będzie osiągnąć tylko wtedy, gdy priorytetem w planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych pozostanie stabilność finansowa i ochrona konsumentów. W szczególności nie można zmniejszyć ochrony inwestorów detalicznych. Poglądając unię rynków kapitałowych, należy unikać arbitrażu regulacyjnego i luk regulacyjnych.

3.5. Jak wspomniała również Komisja Europejska, istnieje „znaczenie strategiczne dla łańcuchów wartości na rynku wewnętrznym – celem wypracowania strategicznej autonomii UE w kluczowych sektorach i w zakresie kluczowych zdolności”. W tym względzie należy poprzeć szereg propozycji technicznych przedstawionych w ramach nowego planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, takich jak: uproszczenie zasad notowania dla MŚP (działanie 2), upowszechnianie głosowania elektronicznego oraz postępy w sformułowaniu unijnej definicji „akcjonariusza”, która umożliwi akcjonariuszom transgranicznym lepsze korzystanie z przysługujących im praw (działanie 12), poprawa usług rozrachunku transgranicznego (działanie 13) oraz utworzenie systemu publikacji posttransakcyjnych informacji skonsolidowanych w odniesieniu do instrumentów kapitałowych (działanie 14). Dodatkowym pozytywnym działaniem byłoby dokonanie przez Komisję Europejską oceny zasadności i wykonalności zezwolenia europejskim funduszom inwestycyjnym na korzystanie z kodu ISIN „eu”, co zwiększyłoby ich dostępność transgraniczną. Dzięki tym środkom unia rynków kapitałowych będzie również odgrywała kluczową rolę we wspieraniu MŚP, a także przedsiębiorstw dowolnej wielkości w transformacji ekologicznej i cyfrowej, poprawiając ich możliwości dostępu do finansowania przez kanały uzupełniające sektor bankowy.

3.6. Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące sekurytyzacji, EKES zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że chociaż stanowią one krok naprzód, to nie doprowadziły jeszcze do oczekiwanego ożywienia na europejskim rynku sekurytyzacji po kryzysie finansowym i nie pomogły bankom zwiększyć ich zdolności udzielania pożyczek, między innymi na rzecz MŚP. Transakcje nadal są skoncentrowane w obrębie niewielkiej liczby klas aktywów (takich jak kredyty hipoteczne i na zakup samochodu) i to również tylko w niektórych państwach członkowskich. Należy ulepszyć rynek sekurytyzacji (działanie 6), wprowadzając skuteczne kontrole, aby zapobiec ponownemu pojawieniu się ryzyka systemowego z powodu osłabienia przepisów.

3.7. Głębsza integracja finansowa jest podstawą unii rynków kapitałowych. Istotne jest jednak zachowanie pragmatycznego i realistycznego podejścia do niektórych aspektów tej integracji. W przypadku inwestycji detalicznych często przeważają preferencje krajowe i szczególne wzorce wynikające z potrzeby nawiązania bliższego kontaktu w celu uzyskania porady finansowej. W odniesieniu do rynków oszczędności osób fizycznych trzeba również brać pod uwagę barierę językową. Ponadto, jeżeli chodzi o modele dystrybucji detalicznych produktów finansowych, jednolitość niekoniecznie jest równoznaczna z efektywnością. Komisja powinna – w ramach swoich bardzo pożądanых prac nad poprawą jakości doradztwa finansowego (działanie 8) – rozważyć korzyści wynikające z poszczególnych modeli, mając na uwadze, że dostępność i jakość doradztwa, porównywalne i jasne informacje, w tym informacje dotyczące zrównoważoności, oraz solidne i budzące zaufanie przepisy mają kluczowe znaczenie dla zaangażowania obywateli w inwestycje.

3.8. Jeśli chodzi o emerytury, oprócz koncepcji opartej na ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym (OIPE) należy zachować różne zadowalające krajowe wzorce zapisane w prawie socjalnym, nawet jeśli nie są one w pełni identyczne. EKES w pełni popiera zatem propozycję w sprawie unii rynków kapitałowych dotyczącą wymiany najlepszych praktyk, takich jak automatyczna rejestracja, krajowe systemy monitorowania dostępne dla wszystkich obywateli oraz krajowe tablice wskaźników. Należy dodać kwestie dotyczące dostępności doradztwa i większego zaangażowania przedstawicieli osób oszczędzających, pracowników i emerytów. W każdym razie celem powinno być uzupełnienie systemów repartycyjnych (działanie 9), a nie ich osłabienie.

3.9. EKES zaleca, by unia rynków kapitałowych w pełni uwzględniała różne formy inwestycji o wpływie społecznym, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki społecznej, i wносиła wkład w interes ogólny i wspólne dobro. Należy zdecydowanie wspierać europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej (EuSEF), w miarę możliwości w drodze przeglądu rozporządzenia (UE) nr 346/2013, na mocy którego te fundusze utworzono.

3.10. Jeszcze przed kryzysem związanym z COVID-19 w programie UE i Komisji słusznie za bardzo ważne uznano kwestie ochrony środowiska i transformację energetyczną. W nowym kontekście związanym z pandemią EKES zaleca, by kwestie z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej (z większym naciskiem na nią) i ładu korporacyjnego pozostały sprawą bezwzględnie najważniejszą i były rozważane na równi z priorytetami ożywienia gospodarczego, przywrócenia i utrzymania miejsc pracy oraz stabilności finansowej. W tym celu UE będzie musiała również pamiętać o konkurencyjności,

aby agenda ekologiczna i społeczna pozostały atutem Europy. Z jednej strony ważne jest m.in., by móc polegać na europejskich dostawcach informacji i ratingów opartych na zbieżnych i wiarygodnych standardach, a z drugiej strony – by działać na arenie międzynarodowej na rzecz spójności na całym świecie. Ponadto pożądane może być szczegółowe rozporządzenie w sprawie danych i agencji ratingowych z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego bądź w formie zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 462/2013⁽¹⁰⁾ w sprawie agencji ratingowych, bądź jako odrębne rozporządzenie, zgodnie z aktem o rynkach cyfrowych.

3.11. Pandemia COVID-19 pogłębiła również dysproporcje między państwami członkowskimi, zwłaszcza ze względu na dramatyczny wpływ na wiele sektorów, takich jak turystyka czy transport. Za priorytet należy również uznać wszelkie środki, które mogą złagodzić te różnice gospodarcze, takie jak wspieranie finansowania transgranicznego dla słabiej rozwiniętych krajów europejskich. Utworzenie portalu InvestEU może ułatwić takie finansowanie, pod warunkiem że będzie ono starannie ukierunkowane (działanie 15). Kluczowe znaczenie ma również europejska konkurencyjność i konwergencja, a Europa potrzebuje silnych podmiotów dowolnej wielkości, które będą w stanie konkurować na szczeblu globalnym, pociągając za sobą inne podmioty. Aby to osiągnąć, europejscy decydenci muszą zapewnić równe warunki działania względem innych rynków na świecie.

3.12. EKES przyznaje, że plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych nie doprowadził do przełomu, jeżeli chodzi o zlikwidowanie głównych barier utrudniających transgraniczny przepływ kapitału, oraz że niektóre państwa członkowskie nadal stosują politykę wyodrębnienia kapitału i płynności, co uniemożliwia właściwą alokację zasobów, powoduje fragmentację rynku i spowalnia ożywienie gospodarcze.

3.13. Kolejnym czynnikiem zakłócającym, który należy wziąć pod uwagę, jest brexit. Zwłaszcza, że kontynentalne rynki finansowe wydają się dość rozdrobnione, a ich poziom płynności jest nierówny. Istnieje więc realne ryzyko dalszego uzależnienia UE-27 od zewnętrznych rynków finansowych, które są bardziej zintegrowane. Wiele europejskich przedsiębiorstw zdecydowało się w przeszłości na notowanie w Zjednoczonym Królestwie lub w USA. EKES zgadza się ze stwierdzeniem Trybunału Obrachunkowego, że Komisja (a nawet Parlament Europejski i Rada) powinna zalecić wszystkim państwom członkowskim o mniej rozwiniętych rynkach kapitałowych wdrożenie stosownych reform. Należy również podkreślić, że utworzenie rozwiniętej infrastruktury rynkowej ma kluczowe znaczenie dla autonomii finansowej i gospodarczej UE i może doprowadzić do wzmocnienia międzynarodowej roli euro.

3.14. Podsumowując stanowisko EKES-u wykraczające poza wspomniane już środki specjalistyczne, opowiadamy się za dwoma rodzajami priorytetów spośród 16 propozycji planów działania:

- **Udoskonalanie rynków finansowych UE w celu poprawy efektywności.** Powinny to ułatwić trzy kluczowe działania: (i) utworzenie europejskiego pojedynczego punktu dostępu, który m.in. pomoże inwestorom w wyborze emitentów (działanie 1); (ii) egzekwowanie jednolitego zbioru przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do systemów obrotu, CCP (kontrahentów centralnych) i dostawców danych. Ogólnie rzecz biorąc, konwergencja praktyk nadzorczych i ściślejsza współpraca miałyby zasadnicze znaczenie dla zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu i lukom w prawie (działanie 16); (iii) uproszczenie inwestycji transgranicznych i wprowadzenie wspólnego, znormalizowanego ogólnounijnego systemu ulg w podatku u źródła w celu zapobiegania oszustwom podatkowym i arbitrażowi podatkowemu (działanie 10).
- **Przekierowanie długoterminowych oszczędności na inwestycje długoterminowe.** Wysoki poziom oszczędności w Europie – który jest mocnym punktem UE-27 – nie przynosi wystarczających korzyści gospodarce realnej. Przegląd europejskiego długoterminowego funduszu inwestycyjnego (EDFI) musi umożliwić odnowienie jego ram, co ułatwi w szczególności inwestowanie długoterminowych oszczędności instytucjonalnych i detalicznych w notowane i nienotowane na rynku regulowanym akcje MŚP i spółek o średniej kapitalizacji oraz projekty infrastrukturalne (działanie 3). Lepszy system nadzoru ostrożnościowego nad inwestycjami kapitałowymi ubezpieczycieli i banków, zwiększający, a nie zmniejszający skuteczność norm ostrożnościowych (działanie 4). Jak podkreślono w sprawozdaniu z inicjatywy własnej PE w sprawie dalszego rozwoju unii rynków kapitałowych⁽¹¹⁾, państwa członkowskie powinny ponadto dążyć do ponownego zrównoważenia preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania. Jednak celem nie powinno być tu podważanie kwoty wpływów podatkowych jako całości. Kolejną istotną kwestią, którą Komisja mogłaby ponownie promować, jak miało to miejsce już wcześniej, jest akcjonariat pracowniczy, brakujący

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 462/2013 z dnia 21 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych (Dz.U. L 146 z 31.5.2013, s. 1).

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie w sprawie dalszego rozwoju unii rynków kapitałowych: poprawa dostępu do finansowania z rynków kapitałowych, w szczególności dla MŚP, oraz zwiększenie możliwości udziału inwestorów detalicznych.

element planu działania. Co więcej powszechny akcjonariat pracowniczy, jak również udział pracowników w zyskach przyczyniłyby się – o ile zostałyby wdrożone w sprawiedliwy sposób – do zwiększenia spójności społecznej i efektywności gospodarczej. Aby nie nakładać nadmiernego ryzyka na pracowników, kluczowe znaczenie ma zaangażowanie ich przedstawicieli oraz solidna ochrona inwestorów. Unia rynków kapitałowych powinna być nową okazją do wspierania tych systemów, zgodnie z agendą społeczną i apelem zawartym w sprawozdaniu z inicjatywy własnej Parlamentu Europejskiego.

3.15. Te ostatnie środki stanowiłyby pożądany pierwszy i ważny szybki impuls na rzecz unii rynków kapitałowych, a jednocześnie umożliwiłyby postępy w realizacji kluczowych, lecz trudniejszych do osiągnięcia celów, takich jak większa zbieżność w określonych obszarach prawa dotyczącego niewypłacalności (działanie 11) lub bardziej zintegrowany zbiór europejskich giełd i systemów obrotu.

3.16. Wychodząc poza rozważania zawarte w niniejszej opinii, EKES zaleca, żeby – jeżeli chodzi o osiągnięcia polityczne – każde nowe rozporządzenie obejmowało ocenę potencjalnych pozytywnych lub negatywnych skutków dla konkurencyjności podmiotów europejskich, aby wzmocnić unijne przedsiębiorstwa finansowe na świecie i zwiększyć strategiczną autonomię geopolityczną UE na jej drodze do ogromnie potrzebnej transformacji klimatycznej, społecznej i cyfrowej.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych”

[COM(2020) 591 final]

(2021/C 155/04)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Współsprawozdawca: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 11.11.2020
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	12.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	237/0/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawiony przez Komisję pakiet dotyczący finansów cyfrowych i wyraża przekonanie, że zawiera on strategiczne elementy ustawodawcze i nieustawodawcze służące rozwojowi tego sektora.

1.2. Przedłożony przez Komisję program oparty na czterech priorytetach obejmuje zasadniczo prawie wszystkie istotne obszary działalności w dziedzinie transformacji cyfrowej sektora finansowego UE. EKES wyraża poparcie dla takich rozwiązań przyjętych przez Komisję.

1.3. Komisja zmierza do tego, by polegać na silnych europejskich uczestnikach rynku, którzy wdrożą cyfrowe usługi finansowe, ale EKES uważa, że nie można pominąć szczególnej roli odgrywanej w sektorze finansowym przez wyspecjalizowanych dostawców usług działających w regionie i/lub na zasadzie współpracy lub wzajemnych powiązań.

1.4. Ze względu na trwający proces cyfryzacji sektor finansowy UE stoi w obliczu ogromnych zmian, którym towarzyszą daleko idące zmiany restrukturyzacyjne, zamykanie lokalnych oddziałów, zmiany w zakresie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz zupełnie nowe metody pracy. Nie można ignorować tych poważnych przemian. Stanowią one wielkie wyzwanie dla dostawców usług i – oczywiście – dla pracowników sektora finansowego.

1.5. Komisja zapowiada potrzebę rozpatrzenia możliwości utworzenia unijnej platformy finansów cyfrowych. EKES podziela to stanowisko i zaleca włączenie do tego procesu partnerów społecznych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

1.6. EKES wyraża przekonanie, że wobec wyzwań i zagrożeń związanych z transformacją cyfrową kluczowe znaczenie dla utworzenia jednolitego rynku cyfrowego usług finansowych mają regulacje dotyczące dostawców technologii, ochrona konsumentów, zapewnienie dostępu do usług finansowych, odporność operacyjna oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych.

1.7. W dziedzinie cyberbezpieczeństwa EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt GAIA-X, którego celem jest zakwestionowanie dominacji USA i Chin w usługach w chmurze. Projekt ten, w który zaangażowana jest również Komisja Europejska, ma doprowadzić do osiągnięcia przez UE suwerenności danych lub zarządzania danymi za pośrednictwem unijnej sieci w chmurze.

1.8. Zaangażowanie Komisji na rzecz zasady „taka sama działalność, takie samo ryzyko, takie same przepisy” jest ogromnie ważne i ma decydujące znaczenie dla sprostania nowym wyzwaniom, w tym zapewnienia takiego samego nadzoru. EKES uważa, że szczególnie istotne jest stworzenie równych warunków działania dla wszystkich instytucji finansowych.

2. Propozycje Komisji

2.1. W dniu 24 września 2020 r. Komisja zatwierdziła pakiet dotyczący finansów cyfrowych, na który składają się: strategia w zakresie finansów cyfrowych ⁽¹⁾, strategia w zakresie płatności detalicznych ⁽²⁾, wnioski ustawodawcze dotyczące ram regulacyjnych UE w zakresie kryptoaktywów ⁽³⁾ i leżącej u ich podstaw technologii rozproszonego rejestru ⁽⁴⁾, a także wnioski dotyczące ram regulacyjnych UE w zakresie operacyjnej odporności cyfrowej ⁽⁵⁾.

2.2. W wyjątkowo dynamicznym kontekście innowacji cyfrowych, przyspieszonych przez kryzys związany z COVID-19, Komisja proponuje strategię opartą na jednym celu strategicznym i czterech priorytetach oraz powiązanych działaniach w zakresie finansów cyfrowych. Strategia ta jest przedmiotem niniejszej opinii EKES-u.

2.3. Strategicznym celem określonym przez Komisję jest przyjęcie finansów cyfrowych z korzyścią dla konsumentów i przedsiębiorstw. Cztery priorytety są następujące: 1) wyeliminowanie rozdrobnienia jednolitego rynku cyfrowego usług finansowych, co umożliwiłoby europejskim konsumentom uzyskanie dostępu do usług transgranicznych i pomogło europejskim przedsiębiorstwom finansowym zwiększyć skalę ich działalności w środowisku cyfrowym; 2) zapewnienie, aby ramy regulacyjne UE ułatwiały innowacje cyfrowe leżące w interesie konsumentów i sprzyjające efektywności rynku; 3) stworzenie europejskiej przestrzeni danych finansowych mającej na celu promowanie innowacji opartych na danych w oparciu o europejską strategię w zakresie danych, w tym zwiększenie dostępu do danych i udostępnianie danych w obrębie sektora finansowego; 4) sprostanie nowym wyzwaniom i zagrożeniom związanym z transformacją cyfrową.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Inicjatywa Komisji na rzecz utworzenia i wdrożenia nowej strategii w zakresie finansów cyfrowych w Europie (w ramach pakietu Komisji dotyczącego finansów cyfrowych) potwierdza ogromne znaczenie cyfryzacji w sektorze finansowym (cyfrowe usługi finansowe). Znaczenie to nabrało szczególnej wagi w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Przedstawiony przez Komisję program oparty na czterech priorytetach obejmuje zasadniczo prawie wszystkie istotne obszary działalności w dziedzinie transformacji cyfrowej sektora finansowego UE. EKES wyraża poparcie dla takich rozwiązań przyjętych przez Komisję.

3.2. Komisja zmierza do tego, by polegać na silnych europejskich uczestnikach rynku, którzy wdrożą cyfrowe usługi finansowe, ale EKES uważa, że należy wziąć pod uwagę szczególną rolę odgrywaną w sektorze finansowym przez wyspecjalizowanych dostawców usług działających w regionie i/lub na zasadzie współpracy lub wzajemnych powiązań, ponieważ różnorodność tego sektora umożliwia zaspokajanie szczególnych potrzeb konsumentów i MŚP oraz przyczynia się do konkurencyjności rynków. EKES zachęca Komisję, by dążyła do zachowania proporcjonalności w odniesieniu do charakteru, skali i złożoności instytucji finansowych i ich produktów.

3.3. Komunikat Komisji ma niezwykle techniczny charakter, ale nie poruszono w nim jednej kwestii: ze względu na trwający proces cyfryzacji sektor finansowy UE stoi w obliczu ogromnych przemian. Procesowi temu towarzyszą daleko idące zmiany restrukturyzacyjne, zamykanie lokalnych oddziałów, zmiany w zakresie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz zupełnie nowe metody pracy. Nie można ignorować tych poważnych przemian. Stanowią one wielkie wyzwanie dla dostawców usług i – oczywiście – dla pracowników sektora finansowego. EKES zaleca prowadzenie dialogu społecznego dotyczącego obszarów, w których odbywa się transformacja.

3.4. Komisja twierdzi, że dobrze funkcjonujący jednolity rynek cyfrowych usług finansowych przyczyni się do poprawy dostępu do usług finansowych dla konsumentów i inwestorów detalicznych w UE. EKES wyraża poparcie dla takiego podejścia przyjętego przez Komisję. Zmniejszenie rozdrobnienia jednolitego rynku cyfrowego usług finansowych jest niezbędne, by rynki te mogły się rozwijać.

3.5. Komisja wskazuje na potrzebę rozpatrzenia możliwości utworzenia unijnej platformy finansów cyfrowych. EKES podziela to stanowisko i zaleca włączenie do tego procesu partnerów społecznych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

⁽¹⁾ COM(2020) 591 final.

⁽²⁾ COM(2020) 592 final.

⁽³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 594 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 595 final i COM(2020) 596 final.

3.6. Z doświadczenia wynika, że jednolity rynek cyfrowych usług finansowych będzie funkcjonował tylko wtedy, gdy nowi klienci będą mogli szybko i łatwo uzyskać dostęp do usług finansowych (tzw. on-boarding). EKES dostrzega zasadniczy problem w obszarach wskazanych przez Komisję.

3.7. Rozdrobnienie przepisów dotyczących prania pieniędzy między państwami członkowskimi znacznie utrudnia, a nawet uniemożliwia transgraniczne korzystanie z tożsamości cyfrowych. Przepisy dotyczące identyfikacji klienta powinny zostać zharmonizowane w całej UE. EKES zaleca zatem, by zapewnić ogólnoeuropejską interoperacyjność prawną tożsamości cyfrowych.

3.8. Przy tworzeniu strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych nie można zapominać o bezpieczeństwie obywateli. Do strategii należy włączyć zalecenie dla państw członkowskich, by równoległe z realizacją strategii wprowadziły środki prawne i organizacyjne w celu przeciwdziałania zjawisku kradzieży tożsamości. Problem ten staje się coraz bardziej powszechny wraz z rozwojem usług i produktów cyfrowych, a jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania, może stać się czynnikiem hamującym realizację strategii.

3.9. EKES popiera propozycje Komisji dotyczące opracowania sprzyjających innowacjom i konkurencyjnych ram dla rynków finansowych, na których skorzystają konsumenci i branża. W tym celu należy jednak zapewnić, by praktyki nadzorcze i przepisy UE nadal opierały się na przewodniej zasadzie neutralności technologicznej, oraz dokonać przeglądu istniejących wymogów dotyczących dokumentacji papierowej.

3.10. Jednakże na rynku cyfrowym niektóre spółki z branży technologii finansowych oferują usługi przedsiębiorstwom finansowym, podczas gdy inne z nimi konkurują. EKES uważa, że Komisja powinna uwzględnić te kwestie przy opracowywaniu nowych przepisów. W związku z tym zaleca, by nowe uregulowania były ukierunkowane na wspieranie partnerstw między obecnymi instytucjami finansowymi a sektorem technologii finansowych (FinTech). Nie ulega wątpliwości, że banki są najważniejszymi instytucjami, jednak w prawodawstwie należy unikać prostego kopiowania wymogów, które mogą nie odpowiadać wszystkim rodzajom usług finansowych. Należy wprowadzić rozróżnienie między produktami zorientowanymi na konsumenta, które mogą być postrzegane jako towary, a bardziej złożonymi produktami, w przypadku których zakres i usługi posprzedażne mają istotne znaczenie.

3.11. EKES dostrzega potrzebę rozszerzenia zakresu dzielenia się danymi poza sektor finansowy i przypomina Komisji o swoim zaleceniu⁽⁶⁾ dotyczącym komunikatu Komisji w sprawie europejskiej strategii w zakresie danych – EKES z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji dotyczący strategii w zakresie danych, w której priorytetem jest międzysektorowa wymiana danych oraz poprawa wykorzystywania, udostępniania danych, dostępu do danych i zarządzania nimi za pomocą działań ustawodawczych i sektorowych, oraz podkreślił, że ramy te powinny obejmować wysokie standardy ochrony danych, międzysektorową i odpowiedzialną wymianę danych, jasne kryteria dotyczące zarządzania w poszczególnych sektorach i jakości danych oraz większą kontrolę osób fizycznych nad danymi. Należy zapewnić, aby dane gromadzone przez zajmującą się płatnościami spółkę zależną należącą do grupy gigantów technologicznych nie były przekazywane spółce dominującej ani łączone z danymi będącymi w jej posiadaniu. Warunkiem skutecznego działania tej zasady jest zastosowanie zapór sieciowych pomiędzy zajmującą się płatnościami spółką zależną a spółką dominującą.

3.12. EKES wyraża przekonanie, że wobec wyzwań i zagrożeń związanych z transformacją cyfrową kluczowe znaczenie dla utworzenia jednolitego rynku cyfrowego usług finansowych mają regulacje dotyczące dostawców technologii, ochrona konsumentów, zapewnienie dostępu do usług finansowych, odporność operacyjna oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych.

3.13. W dziedzinie cyberbezpieczeństwa EKES zwraca uwagę, że większość europejskich instytucji finansowych o znaczeniu systemowym korzysta z usług z zakresu technologii finansowych świadczonych przez przedsiębiorstwa spoza UE. Zaproponowana przez Komisję inicjatywa legislacyjna w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej (DORA)⁽⁷⁾ może okazać się niewystarczająca w niektórych sytuacjach, w związku z czym EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt GAIA-X, którego celem jest osłabienie dominacji USA i Chin w dziedzinie usług w chmurze. Projekt ten, w który zaangażowana jest również Komisja Europejska, ma doprowadzić do osiągnięcia przez UE suwerenności danych lub zarządzania danymi za pośrednictwem unijnej sieci w chmurze. Ponieważ w coraz większym stopniu polegamy na usługach cyfrowych, w interesie zainteresowanych podmiotów w UE leży zachowanie niezależności od zewnętrznych dostawców usług w chmurze, a w interesie samej UE – zwiększenie jej suwerenności gospodarczej i politycznej. Europejska sieć w chmurze ułatwiłaby również przepływ danych między państwami członkowskimi.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 290.

⁽⁷⁾ COM(2020) 595 final. Zob. również powiązaną opinię EKES-u w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej (ECO/536) (zob. s. 38 niniejszego Dziennika Urzędowego).

3.14. Zaangażowanie Komisji na rzecz zasady „taka sama działalność, takie samo ryzyko, takie same przepisy” jest ogromnie ważne i ma decydujące znaczenie dla sprostania nowym wyzwaniom, w tym zapewnienia takiego samego nadzoru. W związku z rosnącym wpływem gigantów technologicznych, platform i przedsiębiorstw technologicznych oraz użyteczną działalnością przedsiębiorstw technologicznych w sektorze finansowym EKES uważa, że szczególnie ważne w tej dziedzinie jest zapewnienie wszystkim podmiotom rynkowym równych warunków działania.

3.15. Komisja rozważa strategię wspierania ogólnej edukacji finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem cyfryzacji, i inwestowania w tę edukację. Może to przyczynić się zarówno do osiągnięcia większej otwartości w zakresie usług cyfrowych, jak i do zapewnienia lepszej ochrony konsumentów niezależnie od wieku, płci czy statusu zawodowego. EKES zachęca Komisję do dalszego podążania tą drogą.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937”***[COM(2020) 593 final – 2020/0265 (COD)]***„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru”***[COM(2020) 594 final – 2020/0267 (COD)]*

(2021/C 155/05)

Sprawozdawca: Giuseppe GUERINI

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.11.2020 Rada Unii Europejskiej, 18.11.2020
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	12.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	235/1/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera obydwie inicjatywy Komisji Europejskiej odnoszące się do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 ⁽¹⁾ z jednej strony oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru (DLT) z drugiej strony.

1.2. EKES uważa, że interwencja Komisji jest konieczna i pilna, aby zapewnić opracowanie kompleksowych przepisów dotyczących coraz powszechniejszego zjawiska technologicznego, które jest coraz częściej wykorzystywane w praktyce, a także stale ewoluuje i szybko się zmienia.

1.3. W związku z tym EKES popiera użyteczność wdrożenia w krótkoterminowej perspektywie różnych przewidzianych przez Komisję środków dostosowujących przepisy prawa i niezbędnych do zmodernizowania usług finansowych, uwzględniając również ochronę konsumentów i zasady ostrożnościowe.

1.4. Jednym z powodów pilności europejskiej interwencji jest fakt, że niektóre państwa członkowskie przyjęły w ostatnich miesiącach krajowe instrumenty regulacyjne, zarówno w formie działań ustawodawczych, jak i zaleceń i wytycznych wydanych przez branżowe organy regulacyjne. Istnieje ryzyko, że działania te doprowadzą do stworzenia fragmentarycznych ram regulacyjnych, co zagrazi konsolidacji rynku wewnętrznego i zwiększy koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa.

1.5. W związku z tym EKES popiera cele realizowane przez Komisję w zakresie jednolitych ram regulacyjnych, którymi są: i) ochrona końcowych użytkowników finansów cyfrowych; ii) ochrona stabilności finansowej; iii) ochrona integralności sektora finansowego UE; iv) zagwarantowanie równych warunków dla różnych podmiotów systemu gospodarczego i finansowego.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

1.6. EKES popiera również cel, którym jest zapewnienie, że emitenci globalnej stabilnej kryptowaluty (*stablecoins*) będą podlegać bardziej rygorystycznym wymogom w zakresie kapitału, praw inwestorów i nadzoru, biorąc pod uwagę ewentualne systemowe znaczenie tych instrumentów.

1.7. EKES ma nadzieję na podjęcie konkretnych działań sprzyjających propagowaniu właściwych informacji i wspieraniu świadomości konsumentów i drobnych inwestorów, aby zmniejszyć asymetrię informacyjną, która może szczególnie negatywnie na nich wpłynąć w kwestiach poruszanych w niniejszej opinii, ponieważ są one nowe i w wysokim stopniu techniczne.

1.8. EKES zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na kontrole poprzedzające wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności omówione we wnioskach, których dotyczy niniejsza opinia, zwłaszcza w odniesieniu do wiarygodności podmiotów otrzymujących zezwolenie, w celu uniknięcia negatywnych skutków oportunistycznych i szkodliwych zachowań.

1.9. Nie istnieje jeszcze taki poziom standaryzacji i interoperacyjności technologii DLT, który mógłby zapewnić bezpieczną ocenę stopnia niezawodności technologicznej i odporności cybernetycznej infrastruktury stosowanej przez operatorów. Dlatego też EKES zaleca, by w miarę możliwości wyjaśniono system regulacyjny, który ma być stosowany do tych nieustannie zmieniających się instrumentów, gdyż zmiana ich charakteru może wymagać zastosowania innych przepisów prawnych.

1.10. Biorąc pod uwagę wciąż występujące zagrożenia technologiczne, EKES z zaufaniem odnosi się do systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru. Za pomocą systemu pilotażowego stwarza się bowiem przestrzeń do prowadzenia doświadczeń w kontrolowanym środowisku, które pozwala na tymczasowe odstępstwa od obowiązujących przepisów, dając organom regulacyjnym i podmiotom możliwość stopniowego zdobywania doświadczenia w stosowaniu technologii rozproszonego rejestru w infrastrukturach rynkowych w celu ochrony integralności samego rynku i stabilności finansowej.

1.11. Chociaż propozycja systemu pilotażowego jest mile widziana, EKES uważa, że 5-letni termin na złożenie Komisji sprawozdania przez ESMA jest zbyt długi w stosunku do tempa rozwoju technologii finansów cyfrowych. Podkreśla również, że warto byłoby zwrócić uwagę na zasady wyjścia z pilotażowego systemu eksperymentowania w celu zapewnienia ochrony użytkownikom uczestniczącym w tym etapie.

1.12. Wreszcie, jeśli chodzi o stosowanie rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów (MiCA), EKES jest bardzo zaniepokojony systemem przejściowym przewidującym stałe zwolnienie z przestrzegania jego wymogów w przypadku tych kryptoaktywów, które znajdowały się już na rynku przed jego wejściem w życie. Może to prowadzić do pewnego rodzaju zwolnienia regulacyjnego już wyemitowanych kryptoaktywów, stanowiąc odstępstwo od zasady sprawiedliwego traktowania, która mówi: „takie samo ryzyko, taka sama działalność, takie samo traktowanie”.

2. Wnioski Komisji

2.1. Niniejsza opinia dotyczy dwóch inicjatyw Komisji Europejskiej: i) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów, zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937; ii) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru (DLT). Wnioski te stanowią część pakietu interwencji Komisji, który obejmuje komunikat w sprawie strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego (DORA), będące przedmiotem opinii EKES-u „Strategia dla UE w zakresie finansów cyfrowych”⁽²⁾ i „Operacyjna odporność cyfrowa”⁽³⁾.

2.2. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów (zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937)

2.2.1. Rozporządzenie MiCA ma na celu zagwarantowanie pewności prawa odnośnie do kryptoaktywów nieobjętych obowiązującym prawodawstwem UE oraz ustanowienie jednolitych zasad dla emitentów kryptoaktywów i dostawców powiązanych usług (Virtual Asset Service Providers VASP – dostawców usług w zakresie kryptoaktywów). Zmierza ono do zastąpienia istniejących ram krajowych, które obecnie nie wchodzą w zakres obowiązującego prawodawstwa europejskiego, a tym samym zapewni pożądaną równość warunków działania.

2.2.2. Jako uzasadnienie swojego wniosku Komisja podkreśliła potrzebę przyjęcia „wspólnego podejścia z państwami członkowskimi do kryptowalut w celu zapewnienia, abyśmy wiedzieli, w jaki sposób najlepiej można wykorzystać możliwości, jakie dają kryptowaluty, a także zaradzić nowym zagrożeniom, jakie mogą one stwarzać”.

⁽²⁾ Opinia EKES-u *Strategia dla UE w zakresie finansów cyfrowych* (ECO/534) (zob. s. 27 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽³⁾ Opinia EKES-u *Operacyjna odporność cyfrowa* (ECO/536) (zob. s. 38 niniejszego Dziennika Urzędowego).

2.2.3. Wniosek służy realizacji czterech celów, którymi są: (i) zapewnienie pewności prawa; (ii) wspieranie innowacyjności w sektorze o dużym potencjale; (iii) zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów i inwestorów oraz integralności rynku; (iv) zapewnienie stabilności finansowej.

2.2.4. Wniosek dotyczy nie tylko podmiotów emitujących kryptoaktywa, lecz również przedsiębiorstw świadczących usługi związane z tymi instrumentami, takich jak np. przedsiębiorstwa przechowujące kryptoaktywa klientów, podmioty, które umożliwiają klientom zakup lub sprzedaż kryptowalut za pieniądze, oraz przedsiębiorstwa prowadzące platformy obrotu. Z tego powodu wprowadzone zabezpieczenia obejmują wymogi kapitałowe, wymogi w zakresie zarządzania i prawa inwestorów wobec emitenta.

2.2.5. Podmioty emitujące będą podlegać surowszym wymogom zwłaszcza w przypadku, gdy niektórym tokenom powiązanym z aktywami i tokenom będącym pieniądzem elektronicznym zostanie przypisane istotne znaczenie, tak że zostaną uznane za „znaczące” (pod względem wielkości, równowartości, liczby klientów, tak że będą wchodzić w zakres tzw. globalnych stabilnych kryptowalut).

2.2.6. Biorąc zatem pod uwagę realną możliwość, że stabilna kryptowaluta stanie się w przyszłości powszechnie akceptowanym instrumentem o charakterze systemowym, wniosek Komisji zawiera także zabezpieczenia mające na celu przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom dla stabilności finansowej i uporządkowanej polityki pieniężnej, które mogą się pojawić w związku ze stabilnymi kryptowalutami.

2.2.7. Instrumenty te to kryptoaktywa, które na przykład w przeciwieństwie do dobrze znanych bitcoinów mają stosunkowo stabilną cenę, ponieważ są powiązane z równie stabilnym środkiem wymiany (tj. walutą instytucjonalną) i mogą w związku z tym stać się w najbliższej przyszłości bardzo powszechnymi systemami płatności i inwestowania.

2.2.8. W tytule II uregulowano emisje kryptoaktywów innych niż tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym oraz wprowadzanie ich do obrotu publicznego. Wskazano w nim, że emitent powinien być uprawniony do oferowania takich kryptoaktywów w obrocie publicznym lub do ubiegania się o dopuszczenie do obrotu na platformie obrotu takimi kryptoaktywami, jeżeli spełnia: i) wymogi określone w art. 4, takie jak obowiązek, aby emitent był ustanowiony jako osoba prawna; ii) obowiązek przygotowania dokumentu informacyjnego, tzw. *white paper*, dotyczącego kryptoaktywów (art. 5); iii) obowiązek zgłoszenia takiego dokumentu informacyjnego dotyczącego kryptoaktywów właściwym organom oraz jego opublikowania (art. 7 i 8).

2.2.9. Publikacja dokumentu informacyjnego dotyczącego kryptoaktywów nie jest obowiązkowa w przypadku, gdy wartość emisji kryptoaktywów wynosi poniżej 1 mln euro w okresie 12 miesięcy, co pozwala uniknąć nadmiernych obciążeń administracyjnych dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

2.2.10. Komisja proponuje również, aby obecna definicja „instrumentów finansowych” – w której określa się zakres stosowania dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) – obejmowała instrumenty finansowe oparte na DLT oraz utworzenie specjalnego systemu dla kryptoaktywów nieobjętych obowiązującymi przepisami dotyczącymi usług finansowych, a także tokenów będących pieniądzem elektronicznym.

2.2.11. Rozporządzenie koncentruje się również na emisji kryptoaktywów (lub tokenów) przez podmioty, które zamierzają działać na jednolitym rynku europejskim i które będą musiały dostosować się do:

- wymogów dotyczących przejrzystości i ujawniania informacji w odniesieniu do emisji tokenów i dopuszczania ich do obrotu,
- systemu udzielania zezwoleń dostawcom usług w zakresie stabilnej kryptowaluty oraz jej emitentom, a także sprawowania nad nimi nadzoru,
- wymogów dotyczących działalności, organizacji i zasad zarządzania w odniesieniu do emitentów stabilnej kryptowaluty (tutaj także należy zauważyć, że nie tylko powiązanej z innymi odpowiednimi tokenami, tj. zasadniczo tokenów użytkowych) i dostawców usług,
- przepisów dotyczących ochrony konsumentów w zakresie emisji kryptoaktywów, obrotu kryptoaktywami i przechowywania kryptoaktywów;
- środków zapobiegania nadużyciom na rynku w celu zapewnienia integralności rynku kryptoaktywów.

2.3. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru (DLT)

2.3.1. Wniosek dotyczący systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na DLT zakłada cztery główne cele: (i) pewność prawa; (ii) wspieranie innowacyjności, usuwania przeszkód utrudniających wykorzystywanie nowych technologii DLT w sektorze finansowym; (iii) propagowanie ochrony konsumentów i inwestorów oraz integralności rynku; (iv) zapewnienie stabilności finansowej.

2.3.2. Z myślą o realizacji tych celów system pilotażowy wprowadza odpowiednie środki ochrony, na przykład poprzez ograniczenie rodzajów zbywalnych instrumentów finansowych, wraz z przepisami służącymi w szczególności zapewnieniu stabilności finansowej oraz ochrony konsumentów i inwestorów.

2.3.3. Wprowadzając system pilotażowy umożliwiający eksperymentalne stosowanie infrastruktur rynkowych opartych na DLT, wniosek dotyczący rozporządzenia ma na celu umożliwienie przedsiębiorstwom w UE wykorzystania w pełni potencjału obecnych ram, co zapewni organom nadzorczym i prawodawcom możliwość zidentyfikowania przeszkód w przepisach, a organom regulacyjnym oraz samym przedsiębiorstwom – stopniowe zdobycie wartościowej wiedzy na temat zastosowań DLT.

2.3.4. Właśnie z tych powodów oraz ze względu na potrzebę stopniowego wprowadzania, system pilotażowy należy uznać za najodpowiedniejsze narzędzie do osiągnięcia wyznaczonych celów, ponieważ brak jest aktualnie wystarczających dowodów przemawiających za wprowadzeniem poważniejszych i szerzej zakrojonych trwałych zmian.

2.3.5. Celem wniosku jest zapewnienie pewności prawa i elastyczności uczestnikom rynku zainteresowanym korzystaniem z infrastruktury rynkowej opartej na DLT poprzez ustanowienie jednolitych wymogów dotyczących korzystania z takiej infrastruktury. Zezwolenia udzielane na podstawie omawianego rozporządzenia umożliwiłyby ponadto uczestnikom rynku korzystanie z infrastruktury rynkowej opartej na DLT i świadczenie usług we wszystkich państwach członkowskich w ramach odpowiedniego systemu nadzoru.

2.3.6. W szczególności w art. 1 określono przedmiot i zakres stosowania wniosku, natomiast w art. 2 zawarto wykaz najważniejszych terminów i definicji, w tym m.in. definicje następujących pojęć: „infrastruktura rynkowa oparta na DLT”, „wielostronna platforma obrotu oparta na DLT” lub „MTF oparta na DLT”, „system rozrachunku papierów wartościowych oparty na DLT” oraz „zbywalne papiery wartościowe obsługiwane przez DLT”.

2.3.7. W art. 3 opisano ograniczenia związane ze zbywalnymi papierami wartościowymi obsługiwanymi przez DLT, które mogą zostać dopuszczone do obrotu w ramach infrastruktur rynkowych opartych na DLT lub które mogą być rejestrowane przez te infrastruktury. Jeżeli chodzi o akcje lub udziały, kapitalizacja rynkowa lub wstępna kapitalizacja rynkowa emitenta zbywalnych papierów wartościowych obsługiwanych przez DLT nie powinna przekraczać 200 mln euro; jeżeli chodzi o obligacje państwowe inne niż obligacje skarbowe, obligacje zabezpieczone i obligacje korporacyjne, próg wynosi 500 mln euro. Infrastruktury rynkowe oparte na DLT nie powinny dopuszczać do obrotu ani rejestrować obligacji skarbowych.

2.3.8. W art. 4 ustanowiono wymogi dla DLT, które odpowiadają wymogom dla MTF zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE⁽⁴⁾ i w których wyszczególniono zwolnienia dopuszczalne na mocy niniejszego rozporządzenia. W art. 7 i 8 przedstawiono procedurę udzielania specjalnego zezwolenia na prowadzenie, odpowiednio, MTF opartej na DLT i systemu rozrachunku papierów wartościowych opartego na DLT, a także szczegółowo omówiono informacje, jakie należy przekazać właściwemu organowi. Art. 9 jest poświęcony współpracy między infrastrukturą rynkową opartą na DLT, właściwymi organami i ESMA. Zgodnie z art. 10 ESMA jest zobowiązana do przekazania Komisji szczegółowego sprawozdania dotyczącego systemu pilotażowego najpóźniej po upływie okresu pięciu lat.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. EKES podziela cele określone przez Komisję Europejską, a poprzez niniejszą opinię wyraża poparcie dla użyteczności i znaczenia wdrożenia, do końca pierwszej połowy 2022 roku, różnych przewidzianych środków dostosowujących przepisy prawa i niezbędnych do zmodernizowania usług finansowych, z jednoczesnym uwzględnieniem ochrony konsumentów i integralności rynku.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

3.2. Wnioski ustawodawcze mają szczególnie na celu zagwarantowanie pewności prawa co do tego, w jaki sposób w świetle regulacji traktowane są kryptoaktywa. Jasność ram regulacyjnych mających zastosowanie do wszystkich rodzajów kryptoaktywów, a także do wszystkich podmiotów świadczących związane z nimi usługi jest warunkiem niezbędnym do stworzenia innowacyjnych rozwiązań wnoszących na tym rynku wartość dodaną. W szczególności wybór rozporządzenia zamiast dyrektywy przyczynia się do osiągnięcia odpowiedniej jednolitości treści i stosowania nowych przepisów na rynku wewnętrznym.

3.3. EKES stwierdza, że działanie legislacyjne Komisji było długo oczekiwane, w związku z czym pragnie podkreślić, jak bardzo jest ono obecnie konieczne i pilne, aby zapewnić opracowanie kompleksowych przepisów dotyczących zjawiska technologicznego, które stale ewoluuje i szybko się zmienia.

3.4. EKES uważa, że przewidziane środki są użyteczne dla: i) ochrony końcowych użytkowników finansów cyfrowych; ii) ochrony stabilności finansowej; iii) ochrony integralności sektora finansowego UE; iv) zagwarantowania równych warunków dla różnych podmiotów systemu gospodarczego i finansowego.

3.5. EKES podziela i popiera wniosek, który ma na celu zagwarantowanie, że emitenci znaczących aktywów kryptograficznych, zwanych globalną stabilną kryptowalutą (stablecoin), będą podlegać bardziej rygorystycznym wymogom w zakresie kapitału, praw inwestorów i nadzoru. Konieczność interwencji w zakresie regulacji jest niezbędna, aby uniknąć powstawania przepływów pieniężnych niezależnych od działań nadzorczych banków centralnych, organów tego sektora i instytucji demokratycznych.

3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wysiłki Komisji w zakresie systematyzacji zmierzające do zdefiniowania pojęć kryptoaktywów i technologii rozproszonego rejestru obejmują różne rodzaje kryptoaktywów, dzięki czemu definicje są adekwatne do możliwego rozwoju technologii i przyszłych rynków.

3.7. EKES uważa jednak, że można by osiągnąć większą jasność poprzez opracowanie bardziej szczegółowych specyfikacji dotyczących różnych podkategorii kryptoaktywów i zakresu ich stosowania. W ten sposób można by uniknąć ryzyka błędnej interpretacji odnośnie do traktowania rodzajów kryptoaktywów należących do pozostałej kategorii „inne niż tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym”.

3.8. EKES aprobuje staranne unikanie we wniosku dotyczącym rozporządzenia powielania przepisów, czego wyrazem są wyłączenia z zakresu jego stosowania wspomniane w art. 2 ust. 2. Środki te są odpowiednie i istotne, gdyż konieczne wydaje się uniknięcie nakładania się wymogów i powielania przepisów MiCA oraz, na przykład, dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID).

3.9. Systemy regulacyjne nie mogą być bowiem ze sobą sprzeczne, ponieważ zwiększyłyby to niepewność regulacyjną, generując nadmierne koszty przestrzegania przepisów i obciążenia dla operatorów, co mogłoby zahamować innowacje. Aby wyraźnie oddzielić od siebie te dwie dziedziny, a tym samym zagwarantować niezbędną pewność prawa, należy opracować definicję tokenów o cechach papierów wartościowych, zapewniając jednocześnie jasne wytyczne dotyczące cech charakterystycznych kryptoaktywu, który kwalifikuje się jako instrument finansowy.

3.10. Z powyższych powodów EKES docenia zaangażowanie instytucjonalne i wiedzę operacyjną EUNB⁽³⁾ i ESMA⁽⁴⁾ zarówno na etapie poprzedzającym publikację wniosków stanowiących przedmiot niniejszej opinii, jak i w odniesieniu do oczekiwanej współpracy administracyjnej między tymi europejskimi organami sektorowymi a właściwymi organami krajowymi na etapie wdrażania nowych przepisów.

3.11. Decydując się na ograniczenie stosowania wniosku zasadniczo do tokenów użytkowych i stabilnej kryptowaluty, Komisja ogranicza interwencję regulacyjną do aktywów innych niż instrumenty finansowe i produkty inwestycyjne, które można określić jako „cyfrowe odwzorowanie” praw wynikających z inwestycji i działalności gospodarczej, zarządzanych przy użyciu technologii opartych na rozproszonych rejestrach. W ten sposób tokeny lub kryptoaktywa muszą być powiązane z konkretnymi papierami wartościowymi, wówczas będą mniej narażone na ryzyko oportunistycznego wykorzystania, które mogłoby prowadzić do gromadzenia oszczędności bez niezbędnej ochrony inwestorów.

3.12. EKES uważa *de facto*, że konieczna jest jaśniejsza klasyfikacja *tokenów hybrydowych*. Niektóre kryptoaktywa po fazie emisji mogą pełnić bowiem różne funkcje, zmieniając charakter we wcześniej ustalonych warunkach. Niezbędne jest zatem wyjaśnienie systemu regulacyjnego, który ma być stosowany do takich rozwijających się instrumentów hybrydowych, ponieważ zmiana charakteru może wymagać stosowania innych przepisów prawnych.

⁽³⁾ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

⁽⁴⁾ Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

3.13. EKES popiera również działania UE mające na celu usunięcie potencjalnych przeszkód dla innowacji możliwych dzięki nowym technologiom cyfrowym, które to przeszkody wynikają z przepisów dotyczących usług finansowych, które nie zawsze ewoluują w tym samym tempie, w jakim pojawiają się innowacje technologiczne.

3.14. Wśród innowacji, które wnoszą przełomowy potencjał dla sektora finansowego i monetarnego, z pewnością szczególną uwagę należy zwrócić na technologię rozproszonego rejestru (DLT), do której zalicza się np. znana technologia łańcuchów bloków (*blockchain*), stanowiąca infrastrukturę, na której opiera się sukces bitcoinów i innych form kryptoaktywów.

3.15. EKES uważa, że UE jest w stanie zapewnić skuteczne stosowanie istniejących przepisów w nowym kontekście dzięki proponowanym zmianom w celu dostosowania dyrektywy (UE) 2019/1937. Regulacje europejskie mogą również zapewnić bezpieczny rozwój nowych ram regulacyjnych, takich jak te, o których mowa we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru.

3.16. Interwencje te muszą zapewniać przejrzystość przepisów i umożliwić instytucjonalnemu sektorowi finansowemu osiągnięcie większej wydajności dzięki szerszemu zastosowaniu technologii rozproszonego rejestru (Distributed Ledger Technology – DLT), również w celu reagowania na czasami niekontrolowane rozprzestrzenianie się alternatywnych kryptowalut lub systemów płatności opracowanych przez operatorów, którzy wymykają się przepisom.

3.17. Jednym z powodów pilności europejskiej interwencji jest fakt, że niektóre państwa członkowskie zaczęły przyjmować instrumenty regulacyjne, zarówno w formie działań ustawodawczych, jak i zaleceń i wytycznych organów lub instytucji wydających pomocnicze akty regulacyjne, takich jak banki centralne lub organy nadzoru i kontroli rynku finansowego.

3.18. Mimo że zasadniczo wynikają z tych samych powodów i służą tym samym celom, działania te grożą stworzeniem fragmentarycznych i niejednorodnych ram prawnych na rynku wewnętrznym. Z drugiej strony, niektóre państwa do tej pory nie podjęły żadnej inicjatywy, co przyczyniło się do powstania niejednorodnej i fragmentarycznej sytuacji prawnej, w której współistnieje zróżnicowanie interwencji regulacyjnych i ich brak.

3.19. EKES jest zdania, że interpretacja rozporządzenia i decyzje podejmowane przez właściwe organy krajowe w procesie udzielania zezwoleń powinny być ze sobą jak najbardziej spójne, aby można było zagwarantować równe warunki działania i uniknąć arbitrażu regulacyjnego między państwami członkowskimi, oraz że należy rozważyć możliwość stosowania przez upoważnione podmioty systemu przenoszenia zezwoleń w całej UE.

3.20. W tej perspektywie EKES popiera decyzję Komisji, by interweniować za pomocą konkretnego rozporządzenia mającego na celu zagwarantowanie jednolitości i jednoczesnego wprowadzenia regulacji powstających w Europie ze względu na fakt, że jednolita i zharmonizowana regulacja jest z pewnością bardziej skuteczna niż szereg interwencji krajowych, zgodnie z zasadą pomocniczości ustanowioną w traktatach.

3.21. EKES wyraża zadowolenie z faktu że głównym celem proponowanego rozporządzenia jest przejrzystość informacji i ustanowienie odpowiedniego systemu zezwoleń. Ramy regulacyjne istniejące przed opracowaniem rozpatrywanych wniosków nie przewidywały bowiem systemu zezwoleń dla działalności opartych na technologii DLT, ani też skutecznego nadzoru nad ich prowadzeniem.

3.22. EKES ma nadzieję na podjęcie konkretnych działań sprzyjających propagowaniu właściwych informacji i wspieraniu świadomości konsumentów i drobnych inwestorów w zakresie obecnie zatwierdzanych nowych przepisów, aby znane było zarówno ryzyko, jak i korzyści i możliwości związane z nowymi technologiami stosowanymi w sektorze finansowym i inwestycyjnym. Ma to na celu zmniejszenie asymetrii informacyjnej, która jest obecnie charakterystyczna dla sektora finansowego i grozi nałożeniem znacznych i nieproporcjonalnych obciążeń na konsumentów i drobnych oszczędzających w odniesieniu do zagadnień stanowiących przedmiot niniejszej opinii, które są nowe i niełatwe do zrozumienia ze względu na ich swoiste techniczny charakter.

3.23. EKES zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na kontrole poprzedzające wydawanie zezwoleń, zwłaszcza w odniesieniu do wiarygodności rynkowej podmiotów uzyskujących zezwolenia, aby uniknąć oportunistycznych i szkodliwych zachowań.

3.24. Obecnie zdaje się nie istnieć jeszcze bowiem taki poziom standaryzacji i interoperacyjności technologii DLT, który mógłby zapewnić bezpieczną ocenę stopnia niezawodności technologicznej i odporności cybernetycznej infrastruktury stosowanej przez operatorów. Należy zatem zadbać o zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów i inwestorów.

3.25. EKES ma nadzieję, że zostanie osiągnięty konkretny postęp w kwestii operacyjnej odporności cyfrowej, która jest przedmiotem szczegółowego wniosku dotyczącego rozporządzenia DORA, stanowiącego część pakietu interwencji w zakresie finansów cyfrowych, który odnosi się do krytycznych aspektów sygnalizowanych przez sektor finansowy i ma na celu stworzenie przejrzystych przepisów dotyczących zagrożeń związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi („ICT”) oraz ograniczenie złożoności tych przepisów i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, jak podkreślono w opinii EKES-u „Operacyjna odporność cyfrowa” (⁷).

3.26. Mając na uwadze powyższe, EKES z ufnością odnosi się do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktury rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru, w którym Komisja analizuje infrastruktury rynkowe, które mają umożliwić obrót i rozliczanie transakcji instrumentami finansowymi w postaci kryptoaktywów, a także szczegółowo określa wymogi i warunki wstępne dla uzyskania specjalnego zezwolenia na zarządzanie wielostronną platformą obrotu opartą na DLT oraz stwarza dla tych wymogów ramy prawne dotyczące nadzoru przez branżowe organy regulacyjne.

3.27. Ponadto, poprzez system pilotażowy umożliwia się działanie z zastosowaniem podejścia zwanego piaskownicą regulacyjną (środowiska testowego – ang. „sandbox”), stwarzając przestrzeń do prowadzenia doświadczeń w kontrolowanym środowisku, które pozwala na tymczasowe odstępstwa od obowiązujących przepisów. Takie podejście pozwoli organom regulacyjnym i podmiotom na zdobycie doświadczenia w stosowaniu technologii rozproszonego rejestru w infrastrukturach rynkowych, zapewniając czas potrzebny do odpowiedniego zarządzania ryzykiem dla inwestorów, integralnością rynku i stabilnością finansową.

3.28. System pilotażowy (tj. piaskownica regulacyjna – środowisko testowe) umożliwi zatem zastosowanie podejścia empirycznego opartego na konkretnych i tymczasowych eksperymentalnych rozwiązaniach, aby na późniejszym etapie i w świetle zdobytego doświadczenia dostosować ramy prawne w sposób bardziej zasadniczy, a jednocześnie nie zakłócać toczącego się procesu wprowadzania i pełnego rozwoju technologii rozproszonego rejestru oraz innowacji, jakie mogą wynikać z wykorzystywania tej technologii. Szczególną uwagę należy zwrócić na etap wyjścia z pilotażowego systemu eksperymentowania w celu zapewnienia ochrony użytkownikom i podmiotom, które wzięły udział w eksperymencie.

3.29. Chociaż propozycja Komisji dotycząca systemu pilotażowego jest mile widziana, EKES uważa, że 5-letni termin na złożenie Komisji sprawozdania przez ESMA jest zbyt długi w stosunku do tempa rozwoju technologii finansów cyfrowych.

3.30. Ponadto należy rozważyć możliwość zakończenia systemu pilotażowego w następstwie sprawozdania ESMA poprzez stopniowe wycofywanie (*phasing out*), które umożliwiłoby operatorom stopniowe porzucenie systemu pilotażowego i odzyskanie w jak największym stopniu kosztów poniesionych w związku z eksperymentowaniem. EKES sądzi ponadto, że model systemu pilotażowego można by zastosować również w celu uznania roli, jaką odgrywają firmy inwestycyjne i banki prowadzące działalność związaną z funkcjonowaniem infrastruktury DLT w zakresie obrotu papierami wartościowymi, ich przechowywania oraz administrowania nimi.

3.31. Wreszcie, jeśli chodzi o ogólne stosowanie MiCA, EKES nie może powstrzymać się przed wyrażeniem silnego zaniepokojenia zastosowaniem systemu przejściowego, który przewiduje stałe wyłączenie z przestrzegania przepisów MiCA kryptoaktywów występujących już na rynku przed wejściem w życie rozporządzenia, należących do pozostałej kategorii „inne niż tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym” (art. 123).

3.32. EKES wzywa zatem, aby możliwość objęcia już emitowanych kryptoaktywów stałym wyłączeniem poddano wnikliwej analizie, tak by nie podważać zasady sprawiedliwego traktowania, która mówi: „takie samo ryzyko, taka sama działalność, takie samo traktowanie”. Bardziej wskazane byłoby bowiem, aby omawiany przepis był rzeczywiście przejściowy dzięki wyznaczeniu okresu dostosowawczego dla kryptoaktywów występujących już na rynku i należących do tej kategorii.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(⁷) Opinia EKES-u *Operacyjna odporność cyfrowa* (ECO/536) (zob. s. 38 niniejszego Dziennika Urzędowego).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014 oraz (UE) nr 909/2014”

[COM(2020) 595 final – 2020/0266 (COD)]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2006/43/WE, 2009/65/WE, 2009/138/WE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 i (UE) 2016/2341”

[COM(2020) 596 final – 2020/0268 (COD)]

(2021/C 155/06)

Sprawozdawca: Antonio GARCÍA DEL RIEGO

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 17.12.2020 Rada Unii Europejskiej, 22.12.2020
Podstawa prawna	Art. 53 ust. 1, art. 114 ust. 1 i art. 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	12.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	243/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej (DORA) wydany przez Komisję Europejską, który ma zapewnić jasność prawa w zakresie przepisów dotyczących ryzyka związanego z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (ICT), ograniczyć złożoność przepisów regulacyjnych, wprowadzić wspólny zbiór norm mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z ICT oraz umożliwić wypracowanie ujednoliconego podejścia nadzorczego, a także zagwarantować pewność prawa i niezbędne zabezpieczenia dla przedsiębiorstw finansowych i dostawców usług ICT. DORA nie tylko zwiększa odporność sektora na ryzyko związane z ICT, lecz także jest przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów, w tym klientów, inwestorów i pracowników, oraz przyczynia się do wdrażania zrównoważonego rozwoju.

1.2. EKES zaleca zwiększenie skuteczności DORA poprzez podjęcie następujących działań:

1.2.1. Włączenie w zakres DORA każdego dostawcy kluczowych usług finansowych prowadzącego działalność finansową, z wyłączeniem korzystania z usług ICT do celów niezwiązanych z kluczowymi funkcjami.

1.2.2. Zapewnienie spójności pod względem definicji i zakresu między DORA a wymogami określonymi w istniejących wytycznych wydanych przez Europejskie Urzędy Nadzoru.

1.2.3. Jeśli chodzi o zarządzanie ICT, wspieranie ram skoncentrowanych na podejściu opartym na zasadach i analizie ryzyka, które umożliwia wdrożenie kontroli zachowujących aktualność, elastycznych i adekwatnych do poziomu ryzyka.

1.2.4. Jeśli chodzi o incydenty związane z ICT, pełne dostosowanie do pakietu narzędzi Rady Stabilności Finansowej w zakresie reagowania na cyberincydenty i przywracania gotowości do pracy.

1.2.5. Jeśli chodzi o testowanie operacyjnej odporności cyfrowej – położenie nacisku nie tylko na skalę instytucji finansowej, lecz także na złożoność i kluczowy charakter usługi; unikanie obowiązkowego outsourcingu prowadzonego przez ograniczoną liczbę testerów zewnętrznych oraz wzajemne uznawanie wyników testów.

1.2.6. Skonsolidowanie wymogów dotyczących outsourcingu w jednolitym zbiorze przepisów, by zagwarantować pewność prawa wszystkim uczestnikom rynku i umożliwić rzetelne spełnienie oczekiwań organów nadzoru.

1.2.7. Pełne wdrożenie zaleceń wiodących organów nadzorczych oraz jasny podział ról i obowiązków poszczególnych organów zaangażowanych w nadzór nad kluczowymi zewnętrznymi dostawcami usług ICT.

1.2.8. Zapewnienie dostępu do usług zleczanych na zewnątrz, które są uznawane za kluczowe, dla zewnętrznych dostawców usług ICT mających siedzibę w państwach trzecich, tak aby nie ograniczać swobody zawierania umów przez przedsiębiorstwa ani możliwości dostępu do usług dostawców świadczących usługi o wysokiej wartości dodanej.

1.2.9. Uwzględnienie proporcjonalności w systemie kar, by nie tworzyć czynników zniechęcających dostawców usług ICT do obsługi unijnych podmiotów finansowych, oraz rezygnacja z obecnego odniesienia do światowego obrotu.

1.2.10. Zapewnienie jasności w zakresie zdolności przedsiębiorstw do dzielenia się informacjami o cyberzagrożeniach poprzez zagwarantowanie, że takie ustalenia będą wprowadzane dobrowolnie, oraz włączenie do wniosku w sprawie DORA jednoznacznego przepisu umożliwiającego wymianę danych osobowych.

1.2.11. Podniesienie progu wyłączenia przewidzianego we wniosku dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 2 załącznika I zalecenia Komisji 2003/361/WE⁽¹⁾: można rozważyć przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 50 osób i których roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekraczają 10 mln EUR, oraz zmniejszyć liczbę wymogów dla podmiotów będących MŚP proporcjonalnie do profilu ryzyka cyfrowego danego podmiotu.

1.3. EKES popiera nadanie wiodącym organom nadzorczym uprawnień do przeprowadzania procedur audytu i kontroli odnośnie do kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT, co pozwoliłoby tym organom lepiej zrozumieć ryzyko, jakie tacy dostawcy mogą stwarzać, to zaś z kolei przyczyniłoby się do optymalizacji procedur outsourcingu w bankach.

2. Wprowadzenie

2.1. Europejscy konsumenci i europejskie przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu polegają na cyfrowych usługach finansowych, co wiąże się z wdrażaniem przez uczestników rynku coraz bardziej innowacyjnych rozwiązań opartych na nowych technologiach. Transformacja cyfrowa ma kluczowe znaczenie dla odbudowy gospodarczej Europy oraz dla powstania zrównoważonej i odpornej gospodarki europejskiej.

2.2. Zgodnie ze swoimi priorytetami dotyczącymi zbudowania Europy na miarę ery cyfrowej i utworzenia gospodarki gotowej na przyszłość, która będzie przynosić korzyści obywatelom, Komisja Europejska przedstawiła **pakiet dotyczący finansów cyfrowych**. Określono w nim środki, które umożliwiają i wspierają dalsze wykorzystanie potencjału finansów cyfrowych w zakresie innowacyjności i konkurencji przy jednoczesnym ograniczaniu związanego z nimi ryzyka.

2.3. Oprócz wniosku dotyczącego operacyjnej odporności cyfrowej pakiet dotyczący finansów cyfrowych obejmuje nową strategię w zakresie finansów cyfrowych dla unijnego sektora finansowego⁽²⁾ oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru (DLT)⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36.

⁽²⁾ Zob. przygotowywana opinia EKES-u ECO/534 „Strategia dla UE w zakresie finansów cyfrowych” (zob. s. 27 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽³⁾ Zob. przygotowywana opinia EKES-u ECO/535 „Kryptoaktywa i technologia rozproszonego rejestru” (zob. s. 31 niniejszego Dziennika Urzędowego).

2.4. **Operacyjna odporność cyfrowa** jest to zdolność przedsiębiorstw do zagwarantowania, że będą one odporne na wszelkiego rodzaju zakłócenia i zagrożenia związane z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (ICT). Coraz większa zależność sektora finansowego od oprogramowania i procesów cyfrowych oznacza, że ryzyko związane z ICT jest nieodłącznym elementem finansów. Przedsiębiorstwa finansowe stały się celem cyberataków, których skutkiem są poważne szkody finansowe i wizerunkowe dla klientów i przedsiębiorstw. Należy dobrze zrozumieć to ryzyko i odpowiednio nim zarządzać, zwłaszcza w trudnych okresach.

2.5. Chociaż reformy, które przeprowadzono po kryzysie finansowym z 2008 r., doprowadziły do wzmocnienia odporności unijnego sektora finansowego, jedynie pośrednio zapobiegały ryzyku związanemu z ICT. Wobec braku kompleksowych ram regulacyjnych w zakresie operacyjnej odporności cyfrowej na poziomie europejskim – zdano się na krajowe inicjatywy regulacyjne. Ograniczyło to jednak skuteczność transgraniczną i doprowadziło do fragmentacji jednolitego rynku, co podważa stabilność i integralność unijnego sektora finansowego. W związku z tym Komisja proponuje stworzenie kompleksowych ram w zakresie operacyjnej odporności cyfrowej dla unijnych podmiotów finansowych.

2.6. **Wniosek ustawodawczy w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej (DORA)** ⁽⁴⁾ ma na celu wzmocnienie i usprawnienie zarządzania ryzykiem związanym z ICT przez podmioty finansowe, wprowadzenie dokładnych testów odporności systemów ICT, wspieranie wymiany informacji i zwiększenie świadomości organów nadzoru w zakresie ryzyka w cyberprzestrzeni i incydentów związanych z ICT, na które narażone są podmioty finansowe, a także wprowadzenie uprawnień dla organów nadzoru finansowego do nadzorowania ryzyka wynikającego z uzależnienia podmiotów finansowych od zewnętrznych dostawców usług ICT. Celem wniosku jest również stworzenie spójnego mechanizmu zgłaszania incydentów, który przyczyniłby się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych spoczywających na podmiotach finansowych i do wzmocnienia skuteczności nadzoru.

2.7. Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący dyrektywy ⁽⁵⁾, ponieważ zachodzi konieczność ustanowienia tymczasowego wyłączenia odnośnie do wielostronnych platform obrotu oraz konieczność zmiany lub wyjaśnienia niektórych przepisów obowiązujących obecnie dyrektyw dotyczących usług finansowych, aby zrealizować cele wniosku w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej.

2.8. Wartość rynku ICT, zaliczanego do największych branż na świecie, oszacowano na ponad pięć bilionów USD w 2019 r. i ponad sześć bilionów do 2022 r. Jego stały rozwój wskazuje na coraz większą popularność i znaczenie technologii we współczesnym społeczeństwie. Jak stwierdzono w zawartej we wniosku ustawodawczym ocenie skutków, **sektor finansowy jest największym użytkownikiem ICT na świecie, a jego wydatki w tym zakresie stanowią około 20 % ogółu wydatków związanych z ICT.**

2.9. **Pandemia COVID-19 przyczyniła się do rozpowszechnienia cyfrowych usług finansowych**, z uwagi na niepełne wykorzystanie sieci oddziałów instytucji finansowych. Doprowadzi to do wzrostu inwestycji w cyfrowe narzędzia samoobsługowe, aplikacje z zakresu otwartych finansów i usługi dodane. Ogólnie rzecz biorąc, obecna sytuacja wymusi na instytucjach finansowych większe inwestycje w infrastrukturę informatyczną, priorytetowe traktowanie migracji kluczowych nakładów pracy oraz aktualizowanie istniejących aplikacji. Europejski sektor finansowy przechodzi już gruntowną transformację cyfrową, a jego konkurencyjność na skalę światową będzie w dużej mierze zależała od zdolności instytucji europejskich do korzystania z najbardziej zaawansowanych technologii.

3. Uwagi ogólne

3.1. **EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej (DORA) wydany przez Komisję Europejską**, który uwzględnia wiele z postulatów zgłaszanych przez sektor finansowy i którego celem jest zapewnienie jasności prawa w zakresie przepisów dotyczących ryzyka związanego z ICT, ograniczenie złożoności przepisów regulacyjnych i zmniejszenie obciążeń administracyjnych wynikających z różnych przepisów mających zastosowanie do podmiotów finansowych w całej UE. DORA nie tylko zwiększa odporność sektora na ryzyko związane z ICT, lecz także jest przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów, w tym klientów, inwestorów i pracowników, oraz przyczynia się do wdrażania zrównoważonego rozwoju.

3.2. EKES uważa, że DORA stanowi ważny krok w kierunku wypracowania wspólnego zestawu norm mających na celu zmniejszenie ryzyka związanego z ICT i ułatwienie ujednolicenia podejścia nadzorczego. Należy jednak zachować ostrożność, aby nie utrudniać unijnym instytucjom finansowym uczestnictwa w globalnym procesie innowacji.

⁽⁴⁾ COM(2020) 595 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 596 final.

3.3. EKES zauważa, że nadrzędnym celem organów UE jest dążenie do osiągnięcia proporcjonalnego i opartego na analizie ryzyka systemu, który zapewni organom nadzoru narzędzia umożliwiające rozwiązanie ich problemów, a jednocześnie zagwarantuje pewność prawa i niezbędne zabezpieczenia przedsiębiorstwom finansowym i dostawcom usług ICT.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zakres i pokrywające się regulacje

4.1.1. Włączenie kolejnych istotnych uczestników rynku finansowego

EKES uznaje i z zadowoleniem przyjmuje szeroki zakres uczestników rynku finansowego, do których skierowane są proponowane przepisy, zapewniający spójne stosowanie zawartych w nich wymogów w całym unijnym sektorze finansowym, ale zaleca, by osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki UE uwzględniły również uczestników rynku finansowego niewchodzących w zakres stosowania proponowanych przepisów, takich jak instytucje udzielające kredytów zabezpieczonych hipotecznie oraz podmioty udzielające kredytów konsumenckich, i uczyniły to w stopniu odpowiednim do ryzyka, jakie podmioty te mogą stwarzać dla systemu. Każdy dostawca usług finansowych, który prowadzi taką samą działalność i podejmuje takie samo ryzyko, powinien być objęty tymi samymi przepisami i tym samym nadzorem, aby można było zapewnić jednolite minimalne ramy w zakresie odporności cyfrowej, gwarantujące ochronę konsumentów i stabilność finansową.

4.1.2. Spójność na szczeblu międzynarodowym i unijnym, a także z obowiązującymi przepisami

Kluczowe znaczenie ma zapewnienie przedsiębiorstwom – w szczególności tym prowadzącym działalność transgraniczną – jasności, która zagwarantuje spójność definicji i terminów i pozwoli uniknąć powielania i pokrywania się działań oraz uniknąć różnic w interpretacji sposobów realizacji podobnych wymogów regulacyjnych w różnych jurysdykcjach. Komitet zaleca, aby osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki UE wprowadziły zmiany w definicji odporności operacyjnej, tak aby była ona spójna z definicją Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego⁽⁶⁾ i stała się głównym systemem mającym zastosowanie do instytucji finansowych UE w celu uniknięcia ryzyka sprzeczności z innymi systemami. Wiele z zasad i wymogów określonych w DORA zostało już zdefiniowanych w istniejących wytycznych w sprawie outsourcingu⁽⁷⁾. Ryzyko związane z ICT i wymogi dotyczące zarządzania ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa również określono już w wytycznych EUNB. Zasadnicze znaczenie będzie miało zapewnienie spójności pod względem definicji i zakresu między DORA a wymogami określonymi w istniejących wytycznych w celu osiągnięcia harmonizacji wymogów regulacyjnych UE.

4.1.3. EKES zaleca również, aby KE dołożyła starań, by w ramach trwającego przeglądu dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji oraz wniosku w sprawie DORA przyjęto te same definicje oraz wymogi dla podmiotów finansowych dotyczące strategii zgłaszania incydentów związanych z bezpieczeństwem.

4.2. Zarządzanie ryzykiem związanym z ICT

Niektóre aspekty ram regulacyjnych są w większym stopniu skoncentrowane na zgodności z przepisami niż na sposobie, w jaki przedsiębiorstwa mogą wykazać się wynikami w ramach podejścia opartego na zasadach i analizie ryzyka. Ze względu na to, że są one zbyt normatywne i szczegółowe, istnieje ryzyko, że z czasem ulegną dezaktualizacji w miarę zmian zachodzących w obszarze ryzyka w cyberprzestrzeni i ryzyka związanego z ICT. EKES zaleca zatem przyjęcie podejścia opartego w większym stopniu na zasadach i na analizie ryzyka, które umożliwia wdrożenie kontroli zachowujących aktualność, elastycznych, proporcjonalnych i adekwatnych do poziomu ryzyka.

4.3. Incydenty związane z ICT

Komitet zaleca zapewnienie pełnej zgodności między opublikowanym niedawno przez Radę Stabilności Finansowej zestawem narzędzi służących do reagowania na cyberincydenty i przywracania gotowości do pracy⁽⁸⁾, zawierającym najlepsze praktyki w zakresie zgłaszania incydentów, a proponowanym klasyfikowaniem i zgłaszaniem incydentów związanych z ICT oraz zarządzaniem nimi, jakie przewidziano w DORA. Oba zbiory zasad niekiedy pokrywają się ze sobą, co powoduje niepewność regulacyjną i zwiększa obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorstw.

⁽⁶⁾ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, *Principles for operational resilience* [Zasady dotyczące odporności operacyjnej], 6 listopada 2020 r.

⁽⁷⁾ Na przykład te opracowane przez EUNB, EIOPA, jak również projekt wytycznych ESMA, który był przedmiotem konsultacji.

⁽⁸⁾ Rada Stabilności Finansowej, *Final Report on Effective Practices for Cyber Incident Response and Recovery* [Sprawozdanie końcowe w sprawie skutecznych praktyk w zakresie reagowania na cyberincydenty i przywracania gotowości do pracy], 19 października 2020 r.

4.4. Testowanie operacyjnej odporności cyfrowej

4.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje paneuropejski system testów penetracyjnych pod kątem wyszukiwania zagrożeń w całej UE, ponieważ zwiększy on skuteczność i zmniejszy rozdrobnienie, zaleca jednak, by organy skupiły się nie tylko na wielkości lub skali instytucji finansowej, lecz także na poziomie złożoności i znaczenia usług, uwzględniając zasadę proporcjonalności z myślą o tym, aby w stosownych wypadkach wyeliminować rozróżnienie między podstawowymi testami dla wszystkich instytucji finansowych a bardziej zaawansowanymi testami dla znaczących instytucji finansowych. Chodzi przy tym także o zapewnienie jednakowej ochrony klientów z mniejszych podmiotów finansowych oraz o stworzenie równych warunków działania dla wszystkich podmiotów finansowych.

4.4.2. EKES zaleca, aby powierzanie testów testerom zewnętrznym nie było obowiązkowe, ponieważ ich liczba jest ograniczona. Przedsiębiorstwa mogą dysponować własnymi wewnętrznymi zespołami testującymi, które znają ich środowisko i są w stanie szybko przejść do bardziej zaawansowanych i ukierunkowanych testów.

4.4.3. Należy dokonać przeglądu włączenia zewnętrznych dostawców usług ICT do zakresu stosowania testów penetracyjnych pod kątem wyszukiwania zagrożeń. To, że zewnętrzni dostawcy usług ICT mogą świadczyć usługi na rzecz wielu klientów, może skutkować znaczącym powielaniem testów, co z kolei wiąże się z istotnym ryzykiem dla tych zewnętrznych dostawców usług ICT oraz dla klientów, których obsługują.

4.4.4. EKES zaleca ponadto, aby wyraźnie wspomnieć o **wzajemnym uznawaniu wyników testów**, zważywszy na jego znaczenie dla zmniejszenia ryzyka i zapewnienia sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, a także aby uniknąć wzrostu kosztów ponoszonych przez podmioty finansowe prowadzące działalność transgraniczną.

4.5. Zarządzanie ryzykiem ze strony zewnętrznych dostawców usług ICT i ramy nadzoru nad kluczowymi zewnętrznymi dostawcami usług ICT

4.5.1. Zapewnienie zgodności z istniejącymi wytycznymi w sprawie outsourcingu

EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że DORA określa wspólne ramy regulacyjne dla wszystkich uczestników rynku finansowego w całej Europie dotyczące należytego zarządzania ryzykiem ze strony zewnętrznych dostawców usług ICT. Zasadnicze znaczenie będzie miało jednak zapewnienie pełnej zgodności między tą wspólną podstawą określoną w głównych zasadach (art. 25, 26 i 27) a obowiązującymi przepisami takimi jak wytyczne Europejskich Urzędów Nadzoru w sprawie outsourcingu (tj. rozwiązanie istniejącej rozbieżności pod względem zakresu między „outsourcingiem” i „usługą świadczoną przez zewnętrznego dostawcę”⁽⁹⁾). Komitet uważa również, że jest to doskonała okazja dla organów UE do skonsolidowania wymogów dotyczących outsourcingu w jednym rozporządzeniu – o wystarczającym poziomie szczegółowości, aby uniknąć różnic w interpretacji – które mogłoby zagwarantować pewność prawa wszystkim uczestnikom rynku i spełnić w sposób wiarygodny oczekiwania organów nadzoru.

4.5.2. Wymogi mające zastosowanie do kluczowych lub ważnych działań będących przedmiotem outsourcingu

Jeśli chodzi o zastosowanie art. 25 ust. 2, w tekście rozporządzenia trzeba – w celu zachowania podejścia nakierowanego na ryzyko – precyzyjnie wskazać, jak należałoby stosować zasadę proporcjonalności, określając wymogi, które obowiązywałyby w przypadku kluczowych lub ważnych działań będących przedmiotem outsourcingu, oraz te, które obowiązywałyby w przypadku pozostałych działań⁽¹⁰⁾. EKES zaleca, aby korzystanie z usług ICT do celów funkcji innych niż kluczowe nie wchodziło w zakres DORA.

4.5.3. Ramy bezpośredniego nadzoru nad kluczowymi zewnętrznymi dostawcami usług ICT

EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie ram bezpośredniego nadzoru, które umożliwią stałe monitorowanie działalności kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT przez organy finansowe, wobec braku horyzontalnych ram obejmujących wszystkie sektory w UE. W proponowanym rozporządzeniu organy UE powinny uznać, że objęcie tym nadzorem kluczowego dostawcy usług ICT będzie skutkowało mniejszym narażeniem instytucji finansowych na ryzyko dzięki stałemu monitorowaniu prowadzonej przez niego działalności. Z tego względu nowe ramy nadzoru powinny również przyczynić się do usprawnienia procedur outsourcingu w bankach poprzez ograniczenie niektórych obciążeń nakładanych obecnie na podmioty finansowe, na przykład odnośnie do wykonywania procedur audytu i kontroli dotyczących zewnętrznych dostawców uznanych za kluczowych.

⁽⁹⁾ DORA odnosi się jedynie do „usług ICT świadczonych przez zewnętrznych dostawców”, jeśli chodzi o główne zasady należytego zarządzania ryzykiem ze strony zewnętrznych dostawców usług ICT (rozdział V), natomiast zakres wytycznych EUNB w sprawie outsourcingu opiera się na definicji outsourcingu, która zakłada, że działalność jest wykonywana regularnie lub na bieżąco (pkt 26). Wytyczne EUNB zawierają również wykaz wyjątków, które nie są uznawane za outsourcing (pkt 28).

⁽¹⁰⁾ Podobnie istotne będzie również ujednolicenie definicji „kluczowych lub ważnych funkcji” w DORA i w wytycznych EUNB w sprawie outsourcingu. W wytycznych EUNB zdefiniowano w szczególności czynniki, które instytucje finansowe powinny brać pod uwagę przy ocenie, czy umowa dotycząca outsourcingu odnosi się do funkcji, która jest kluczowa lub ważna (art. 29, 30 i 31).

4.5.4. EKES popiera nadanie wiodącym organom nadzorczym uprawnień do przeprowadzania procedur audytu i kontroli odnośnie do kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT, co pozwoliłoby tym organom lepiej zrozumieć ryzyko, jakie mogą stwarzać tacy dostawcy, dzięki bezpośredniej wiedzy na temat ich procesów i założeń, bez konieczności polegania na bieżących sprawozdaniach dostarczanych przez nadzorowane instytucje finansowe i kontrolach przeprowadzanych przez właściwe organy krajowe. Chociaż należy utrzymać politykę ograniczania ryzyka stosowaną przez podmioty finansowe i spoczywa na nich prawny obowiązek w tym zakresie, to w przypadku gdy kontrole i audyty są już prowadzone przez wiodący organ nadzorczy, instytucje finansowe powinny skorzystać z tego dodatkowego poziomu bezpieczeństwa i nie powinny musieć ponownie ich przeprowadzać.

4.5.5. Wiodący organ nadzorczy i właściwe organy krajowe

Po przeprowadzeniu procesu nadzoru realizacja zaleceń wiodącego organu nadzorczego będzie monitorowana przez właściwe organy krajowe, które mogą przyjąć własne podejście do sposobu wdrażania ustaleń wiodącego organu nadzorczego odnośnie do wskazanych kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT. EKES zaleca, aby zapewnić pełną jasność w kwestii ról i obowiązków poszczególnych organów w celu uniknięcia sytuacji, w której rozbieżność interpretacji będzie wywierać odmienny wpływ na klientów każdego z kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT w zależności od ich właściwego organu, a tym samym w celu ograniczenia ryzyka rozdrobnienia. Zalecenia te powinny być również w całości wykonalne, biorąc pod uwagę obecną niejednoznaczność art. 37 w odniesieniu do ich wiążącego charakteru.

4.5.6. Zawieszenie kluczowego zewnętrznego dostawcy usług ICT

DORA nadaje krajowym organom nadzoru finansowego uprawnienia do nakładania na klientów wymogu tymczasowego zawieszenia lub zaprzestania korzystania z usług dostawcy ICT do czasu wyeliminowania zagrożeń określonych w zaleceniach. Wymogi dotyczące natychmiastowego rozwiązania umowy z kluczowym zewnętrznym dostawcą usług ICT miałyby z pewnością wpływ na aktualne lub przyszłe decyzje biznesowe i handlowe (na przykład zniechęcając do inwestycji w UE) oraz mogłyby wpłynąć na stabilność finansową. Przed podjęciem takiej decyzji właściwe organy powinny dokładnie rozważyć, między innymi, potencjalne negatywne skutki rozwiązania umowy o świadczenie usługi dla podmiotów finansowych korzystających z usług danego kluczowego zewnętrznego dostawcy usług ICT⁽¹⁾, a także powinny ustalić jasne kryteria nałożenia takiego wymogu i zbadać możliwe środki zaradcze.

4.5.7. Komitet zaleca ponadto, aby w przypadku zaistnienia takiej sytuacji podmioty finansowe były informowane z odpowiednim wyprzedzeniem i miały wystarczająco dużo czasu na wycofanie się.

4.6. Zachowanie globalnej konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw finansowych

4.6.1. Nowe ramy powinny chronić zdolność europejskich przedsiębiorstw finansowych do uzyskania dostępu do technologii co najmniej takich samych jak te, którymi dysponują ich światowi konkurenci. Przedsiębiorstwa finansowe z UE konkurują na arenie międzynarodowej i planowane unijne ramy regulacyjne nie powinny stawiać ich w niekorzystnej sytuacji przez ograniczenie im dostępu do najbardziej zaawansowanych technologii – o ile dostawcy tych technologii spełniają normy UE w zakresie odporności i bezpieczeństwa.

4.6.2. Zewnętrzni dostawcy usług ICT mający siedzibę w państwach trzecich

Rozporządzenie nie powinno ograniczać możliwości outsourcingu usług uznanych za kluczowe zewnętrznym dostawcom usług ICT mającym siedzibę w państwach trzecich. Ograniczenie to zdecydowanie zawęziłoby swobodę zawierania umów przez poszczególne podmioty oraz zdolność europejskich instytucji finansowych do korzystania z usług dostawców świadczących usługi o wysokiej wartości dodanej, których to dostawców najprawdopodobniej brakuje w Europie. Jest to tym bardziej istotne, że proponowane ramy nadzoru dotyczą wyłącznie sektora finansowego, tworząc nierówne warunki działania dla innych podmiotów, nieobjętych tym rozporządzeniem, i mogą doprowadzić do zwiększenia ryzyka koncentracji, któremu DORA ma zapobiegać.

⁽¹⁾ Jednym z kryteriów określenia dostawcy usług ICT jako kluczowego byłby stopień substytucyjności dostawcy, biorąc pod uwagę brak realnych alternatyw lub trudności z częściową lub całkowitą migracją usług (art. 28 ust. 2). W takim przypadku instytucje finansowe miałyby trudności z przeniesieniem usługi do innego dostawcy. Ponadto nałożenie na narażone instytucje finansowe wymogu przeniesienia się do innego dostawcy usług przyczyniłoby się ostatecznie do zwiększenia koncentracji na rynku europejskim, co byłoby w szczególności sprzeczne z celem tego rozporządzenia.

4.6.3. Stosowanie kar na podstawie wielkości światowego obrotu

DORA przewiduje kary pieniężne dla dostawców usług ICT uwzględniające ich światowy obrót, jeżeli nie zastosują się oni do wniosków organów nadzoru finansowego UE. Nieproporcjonalne stosowanie tych kar mogłoby zniechęcić światowych dostawców usług ICT do obsługi unijnych przedsiębiorstw finansowych, co mogłoby *de facto* ograniczyć wybór dostawców, którym dysponują unijne przedsiębiorstwa finansowe. Takie rozwiązanie mogłoby ponadto zniechęcać zewnętrznych dostawców usług ICT niebędących kluczowymi do korzystania z systemu nadzoru ze względu na obawę przed nałożeniem na nie nieproporcjonalnych kar pieniężnych, a tym samym ograniczeniem konkurencji na rynku wyższego szczebla. EKES opowiada się za wprowadzeniem poziomu proporcjonalności w systemie kar, mającego kluczowe znaczenie dla uniknięcia czynników zniechęcających dostawców usług ICT zainteresowanych świadczeniem usług na rzecz unijnych podmiotów finansowych.

4.7. Ustalenia dotyczące wymiany informacji

4.7.1. Ponieważ terminowa wymiana informacji ma kapitalne znaczenie dla skutecznego identyfikowania wektorów ataku oraz wyodrębnienia potencjalnych zagrożeń i zapobiegnięcia im, EKES z zadowoleniem przyjmuje przepis ułatwiający dokonywanie dobrowolnych ustaleń dotyczących wymiany informacji o cyberzagrożeniach między instytucjami finansowymi.

4.7.2. Komitet zaleca również, aby organy UE zapewniły wyraźną podstawę umożliwiającą wymianę danych osobowych (takich jak adresy IP) wśród warunków określonych we wniosku, gdyż pozwoli to ograniczyć niepewność i zwiększy możliwości podmiotów finansowych w zakresie wzmocnienia ich zdolności obronnych, lepszej identyfikacji zagrożeń i zmniejszenia ryzyka wystąpienia efektu domina między nimi. Ze względu na poufny/wrażliwy charakter tych danych konieczna jest większa klarowność.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021«”

[COM(2020) 575 final]

(2021/C 155/07)

Sprawozdawca: **Krzysztof BALON**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 11.11.2020
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	12.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	237/2/22
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje to, że rozporządzenie w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁽¹⁾ ostatecznie potwierdziło wagę rzeczywistego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w opracowywanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Zarazem EKES opowiada się za ustanowieniem wiążącej zasady warunkowości, zgodnie z którą rządy będą zobowiązane angażować partnerów społecznych i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego w planowanie i implementację krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz innych instrumentów w ramach wieloletnich ram finansowych (WRF), w oparciu o zdefiniowane na poziomie UE minimalne standardy.

1.2. EKES jest przekonany, że dla efektywnego przebiegu wspólnych działań w ramach realizacji rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r. i skutecznego wdrażania Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności niezbędne jest wzmocnienie otoczenia sprzyjającego rozwojowi gospodarki, a przede wszystkim dalsze pełne funkcjonowanie jednolitego rynku. Dotyczy to zwłaszcza zapobiegania zakłóceniom w swobodnym przepływie osób i towarów. Sprawą o kluczowym znaczeniu, dotyczącą zarówno odbudowy i zwiększenia odporności, jak i wspierania europejskiej solidarności i tożsamości, pozostaje utrzymywanie otwartych granic w strefie Schengen. EKES uważa, że państwa członkowskie nie powinny wprowadzać żadnych regulacji skutkujących – bezpośrednio lub pośrednio – ograniczaniem swobodnego przepływu, o ile nie zostaną one skoordynowane na poziomie UE.

1.3. EKES zauważa, że zadłużenie publiczne powstałe w wyniku zaciągania pożyczek na finansowanie programów w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie powinno obciążać przyszłych pokoleń UE. W związku z tym EKES zaleca państwom członkowskim przeznaczenie środków z Instrumentu na wydatki budżetowe związane z obecnym kryzysem i wykorzystanie tej szansy do uczynienia naszych gospodarek i społeczeństw zrównoważonymi i sprawiedliwymi. EKES przyznaje również, że inwestycje publiczne w infrastrukturę i edukację są potrzebne, aby zapewnić przyszłym pokoleniom zrównoważoność gospodarczą, społeczną i środowiskową. Jest to także podstawą zapewnienia dobrobytu, dochodów i konkurencyjności w perspektywie długoterminowej.

1.4. Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że pożyczki w ramach instrumentu są wyjątkowym środkiem w wyjątkowych okolicznościach, EKES proponuje rozważenie niezaliczenia ich w perspektywie średniookresowej do deficytu budżetowego państwa członkowskiego w ramach fiskalnych UE. Ponadto konieczna jest kontynuacja polityki fiskalnej wspierającej rozwój gospodarczy. Dlatego EKES ostrzega przed zbyt wczesnym wycofywaniem środków wspierających, takich jak ogólna klauzula korekcyjna, oraz opowiada się za ustanowieniem nowych reguł fiskalnych odzwierciedlających realia społeczne i ekonomiczne po zakończeniu pandemii.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje adekwatne potraktowanie w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 wyzwań związanych z pandemią COVID-19 w ramach założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Oznacza to, że nadal będą realizowane działania na rzecz modelu gospodarczego bardziej zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu, a w szczególności na rzecz przekształcenia obecnego modelu wzrostu na ekologiczny. EKES podkreśla jednak, że niezbędnym warunkiem sukcesu transformacji ekologicznej jest zgodność krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności z proponowanymi terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

1.6. EKES jest zdania, że transformacja cyfrowa nie powinna przyczyniać się wyłącznie do wzrostu wydajności, lecz także do poprawy edukacji oraz polepszenia partycypacji politycznej, społecznej i kulturalnej wszystkich mieszkańców UE. W ramach wspierania równości w dostępie do infrastruktury cyfrowej, sprzętu i umiejętności należy zwrócić szczególną uwagę na osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym oraz z innych z grup wrażliwych. EKES stoi na stanowisku, że jednym z celów transformacji cyfrowej powinno stać się ustanowienie powszechnego dostępu wszystkich mieszkańców UE do szerokopasmowego internetu jako nieodpłatnie świadczonej usługi publicznej.

1.7. EKES ubolewa, że strategia poświęca zbyt mało uwagi kwestiom społecznym, w szczególności w związku z pilną potrzebą konsekwentnego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych. Tym samym Komitet z niepokojem zauważa, że zaproponowane w strategii podejście nie ma w pełni zrównoważonego charakteru. Działania zmierzające do szybkiego przejścia na zieloną i cyfrową gospodarkę nie mogą bowiem skutkować dalszym wzrostem ubóstwa i pogłębianiem wykluczenia społecznego. Kluczowa będzie dbałość o równomierny rozkład korzyści z ożywienia gospodarczego, co przyczyni się nie tylko do lepszej realizacji sprawiedliwości społecznej, lecz również do ustabilizowania popytu jako warunku koniecznego ożywienia gospodarczego.

1.8. EKES uważa, że obecna sytuacja społeczno-gospodarcza ludzi młodych, w tym odkładanie przez nich w czasie kluczowych decyzji życiowych, na przykład o założeniu rodziny, może negatywnie wpłynąć na przyszły rozwój UE. W związku z tym Komitet apeluje o sprawne wdrożenie programu wzmocnionej gwarancji dla młodzieży i towarzyszących mu inicjatyw.

1.9. Jednym ze środków zapewnienia stabilizacji finansów publicznych powinno być, zdaniem EKES-u, podwyższenie skuteczności istniejących i wprowadzenie, zarówno na szczeblu UE jak i w państwach członkowskich, nowych instrumentów zwalczających uchylanie się od opodatkowania, pracę nierejestrowaną i związaną z brakiem dostatecznej ochrony praw pracowniczych szarą strefę, pranie brudnych pieniędzy i korupcję, w tym również w odniesieniu do korporacji ponadnarodowych.

1.10. EKES rekomenduje przegląd zaproponowanych przez Komisję Europejską (KE) wspólnych, skoordynowanych europejskich inicjatyw przewodnich, tak aby w większym stopniu uwzględniały one społeczne aspekty transformacji, a także uzupełnienie listy tych inicjatyw o rozwój ekonomii społecznej w powiązaniu z europejskim planem działań na rzecz ekonomii społecznej oraz o równy dostęp do przystępnych cenowo i wysokiej jakości systemów opieki zdrowotnej i usług społecznych.

1.11. EKES rekomenduje sporządzenie przez KE dodatkowego dokumentu prezentującego treści komunikatu w jaśniejszy i prostszy sposób, po to aby mógł stać się on przedmiotem debat w ramach organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wprowadzenie

2.1. W dniu 17 września 2020 r. KE opublikowała komunikat „Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021”⁽²⁾, a w dniu 11 listopada 2020 r. zwróciła się do EKES-u o opinię w tej sprawie. EKES w pełni popiera myśl przewodnią komunikatu Komisji, wskazującą na konieczność ochrony obywateli i obywateli UE, ich zdrowia i miejsc pracy przy równoczesnym zapewnianiu sprawiedliwości, odporności i stabilności makroekonomicznej w całej Unii w obliczu nagłej i głębokiej recesji wywołanej przez pandemię COVID-19.

2.2. Strategia skupia się na przezwycięzeniu nagłej i głębokiej recesji spowodowanej przez pandemię COVID-19 przy jednoczesnym utrzymaniu niezakłóconego funkcjonowania wspólnego rynku oraz zrównoważonej, sprawiedliwej i demokratycznej transformacji w kierunku Europejskiego Zielonego Ładu, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ. EKES zauważa przy tym, że choć dokument KE w tytule nawiązuje do roku 2021, jego treści odnoszą się raczej do perspektywy średniookresowej.

⁽²⁾ COM(2020) 575 final.

2.3. Komisja wskazuje na przełomowe znaczenie osiągniętego w dniu 21 lipca 2020 r. przez Radę Europejską porozumienia w sprawie kolejnych WRF oraz inicjatywy „Next Generation EU”, w tym Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Porozumienie to zostało wspólnie z Parlamentem Europejskim potwierdzone w grudniu 2020 r., co umożliwiło wejście w życie związanych z nim aktów prawnych na poziomie europejskim. Jednak równie ważne jest szybkie przeprowadzenie przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi procedurami konstytucyjnymi, procedur zatwierdzających decyzję w sprawie zasobów własnych, umożliwiającą Komisji zaciąganie na rynku pożyczek na finansowanie programów w ramach tego instrumentu.

2.4. EKES podziela pogląd wyrażony w komunikacie, że dla efektywnego przebiegu wspólnych działań w ramach realizacji rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r. i skutecznego wdrażania Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności niezbędne jest dalsze pełne funkcjonowanie jednolitego rynku. Dotyczy to zwłaszcza zapobiegania zakłóceniom w swobodnym przepływie osób i towarów. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Rady w sprawie wspólnego i skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu, przyjęte 12 października 2020 r.⁽³⁾ Sprawą o kluczowym znaczeniu w kontekście zarówno odbudowy i zwiększenia odporności, jak i wspierania europejskiej solidarności i tożsamości jest utrzymywanie otwartych granic, w tym niewprowadzanie kontroli granicznych, w strefie Schengen. Państwa członkowskie nie powinny wprowadzać żadnych regulacji skutkujących – bezpośrednio lub pośrednio – ograniczaniem swobodnego przepływu, o ile nie zostaną one skoordynowane na poziomie UE.

2.5. EKES uważa, że działania na rzecz wzmocnienia otoczenia sprzyjającego biznesowi umożliwią sektorowi prywatnemu wypełnienie swojej roli w realizacji celów strategii. Działania takie mogłyby obejmować zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla MŚP, obniżenie barier wejścia na rynek dla nowych przedsiębiorstw, rozwiązywanie problemu niedoboru niezbędnych umiejętności, ułatwienie finansowania przedsięwzięć gospodarczych i dostosowanie przepisów do nowych rodzajów ryzyka gospodarczego.

2.6. Zrównoważenie środowiskowe, wydajność, sprawiedliwość i stabilność makroekonomiczna jako kluczowe wymiary określone w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2021 stanowią fundament europejskiego semestru i pozostają przewodnimi zasadami planów odbudowy i zwiększania odporności realizowanych przez państwa członkowskie. EKES wskazuje zarazem na konieczność dokonywania przeglądów zaleceń Rady wydawanych w poprzednich latach w ramach semestru europejskiego pod kątem ich wykonalności w warunkach ekonomiczno-społecznych wywołanych pandemią.

3. Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – w kierunku konkurencyjnej zrównoważoności

3.1. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jako podstawowy element inicjatywy „Next Generation EU” ma stać się jednym z głównych narzędzi odbudowy gospodarki. Skuteczne wdrożenie instrumentu może zapewnić 2 % dodatkowego PKB do 2024 r. i stworzyć 2 mln dodatkowych miejsc pracy⁽⁴⁾. EKES podkreśla przy tym, że o ile instrument w perspektywie krótkookresowej ma służyć przede wszystkim odbudowie i zwiększaniu odporności, o tyle jego główną funkcją w perspektywie średnio- i długookresowej powinno być wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

3.2. Dla zapewnienia synergii państwa członkowskie będą mogły pod pewnymi warunkami łączyć finansowanie z różnych instrumentów, w szczególności z funduszy polityki spójności UE i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Również w tym kontekście konieczne jest zwiększenie przez państwa członkowskie zdolności absorpcyjnej unijnych środków finansowych, m.in. poprzez odpowiednie mechanizmy w zakresie praworządności i dobrych rządów, wysokiej jakości administrację publiczną oraz skuteczne przeciwdziałanie korupcji, a także dostosowanie semestru europejskiego do uruchomienia instrumentu, w tym łączenia krajowego programu reform z planem odbudowy i zwiększenia odporności w jednym zintegrowanym dokumencie.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie w ramach instrumentu tablicy wyników, aktualizowanej co sześć miesięcy. Zdaniem EKES-u przyczyni się ona do zwiększenia przejrzystości, co może istotnie wpłynąć na wzrost poziomu zaufania między państwami członkowskimi. Pomoże to również w monitorowaniu dystrybucji i wykorzystania funduszy, a także w rozpowszechnianiu najlepszych praktyk z tych krajów, w których fundusze są wykorzystywane.

3.4. Jednocześnie EKES dostrzega potencjalne zagrożenie, iż środki instrumentu mogą zostać wykorzystywane przez państwa członkowskie na wydatki budżetowe niezwiązane z obecnym kryzysem. W związku z tym Komitet rekomenduje, aby ich celowe wykorzystywanie podlegało ścisłej kontroli.

⁽³⁾ COVID-19: Rada przyjmuje zalecenie w celu skoordynowania środków wpływających na swobodne przemieszczanie się.

⁽⁴⁾ COM(2020) 575 final, s. 2.

3.5. EKES uważa, że inicjatywa „Next Generation EU” została opracowana i przyjęta we właściwej formule i w odpowiednim czasie. Zapewniając wsparcie finansowe, zabezpieczy ona ożywienie gospodarcze i może pomóc UE wyjść z obecnego kryzysu silniejszą i bardziej odporną poprzez publiczne inwestycje w infrastrukturę, edukację i przezwyciężanie kryzysu klimatycznego. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w przyszłości trzeba będzie zwrócić pożyczki zaciągane na finansowanie programów w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W dokumencie Komisji można by zająć się drugim scenariuszem finansowania planu i wziąć pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości kolejnych kryzysów. Jednak EKES przyznaje również, że inwestycje publiczne w infrastrukturę i edukację są potrzebne, aby zapewnić przyszłym pokoleniom zrównoważoność gospodarczą, społeczną i środowiskową. Jest to także podstawą zapewnienia dobrobytu, dochodów i konkurencyjności w perspektywie długoterminowej.

4. Transformacja ekologiczna

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje adekwatne potraktowanie wyzwań związanych z pandemią COVID-19 w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu. Oznacza to, że pomimo turbulencji związanych z globalnym wyzwaniem COVID-19, nadal będą realizowane deklarowane wcześniej działania na rzecz modelu gospodarczego bardziej zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu, celów zrównoważonego rozwoju, a w szczególności na rzecz przekształcenia obecnego modelu wzrostu na ekologiczny. Przejście do Europejskiego Zielonego Ładu stwarza szczególną okazję do rozwoju przedsiębiorstw opartych na modelu ekonomii społecznej.

4.2. W tym kontekście EKES popiera stanowisko instytucji europejskich, że krajowe plany odbudowy i zwiększenia odporności powinny przeznaczać co najmniej 37 % wydatków na cele związane z klimatem.

4.3. EKES podkreśla, że niezbędnym warunkiem sukcesu transformacji ekologicznej jest zgodność krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności z proponowanymi terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

5. Transformacja cyfrowa i wydajność

5.1. EKES popiera ustalenie minimalnego pułapu wydatków przeznaczonych na cyfryzację w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności na poziomie 20 %.

5.2. Zarazem Komitet przestrzega przed traktowaniem cyfryzacji wyłącznie jako instrumentu służącego wzrostowi wydajności. Transformacja cyfrowa powinna przyczyniać się do poprawy szeroko rozumianej edukacji, jakości życia oraz lepszej partycypacji politycznej, społecznej i kulturalnej wszystkich mieszkańców UE.

5.3. W związku z tym EKES podziela pogląd KE wyrażony w komunikacie, że należy wspierać równość w dostępie do infrastruktury cyfrowej, sprzętu i umiejętności. Zdaniem EKES-u należy zwrócić szczególną uwagę na wspieranie dostępu i umiejętności cyfrowych osób starszych, osób z niepełnosprawnościami i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. EKES uważa też, że jednym z celów transformacji cyfrowej powinno stać się zapewnienie powszechnego dostępu wszystkich mieszkańców UE do szerokopasmowego internetu jako nieodpłatnie świadczonej usługi publicznej.

6. Sprawiedliwość

6.1. Pandemia COVID-19 ujawniła pilną potrzebę działań związanych z umacnianiem sprawiedliwości społecznej. Kryzys prawdopodobnie pogłębi nierówności społeczne, w tym dysproporcje majątkowe, dochodowe, różnice w dostępie do opieki zdrowotnej i edukacji, w zakresie mieszkalnictwa, a także długości życia. Rosnące ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz lęk przed przyszłością i utratą dobrobytu staną się udziałem wielu obywateli UE w 2021 r. W tej sytuacji kluczowa będzie dbałość o równomierny rozkład korzyści z ożywienia gospodarczego, aby zapewnić lepszą realizację sprawiedliwości społecznej oraz ustabilizować popyt, co stanowi warunek konieczny ożywienia gospodarczego.

6.2. Kryzys, którego doświadczamy, powinien być postrzegany również jako szansa na przebudowę modelu społeczno-gospodarczego w Europie. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności powinien promować europejski model rozwoju gospodarczego i społecznego oparty na włączeniu społecznym oraz tworzeniu i wspieraniu wysokiej jakości miejsc pracy ⁽³⁾.

⁽³⁾ How good is your job? Measuring and assessing job quality (OECD, luty 2016 r.).

6.3. Strategia poświęca zbyt mało uwagi kwestiom społecznym. Dotyczy to w szczególności pilnej potrzeby konsekwentnego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych również na poziomie państw członkowskich, które powinny podjąć działania zapewniające równe szanse, edukację włączającą, sprawiedliwe warunki pracy, powszechną dostępność i przystępność usług świadczonych w interesie ogólnym i odpowiednią ochronę socjalną. Działania zmierzające do szybkiego przejścia na zieloną i cyfrową gospodarkę nie mogą skutkować dalszym wzrostem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Dlatego do skutecznej reakcji na skutki pandemii COVID-19 nie wystarczy ściśle monitorowanie skutków gospodarczych. Należy monitorować też wskaźniki społeczne, i to nie tylko w zakresie zatrudnienia, lecz także wykluczenia społecznego, rosnących różnic i dyskryminacji.

6.4. Kryzys pokazał, jak ważne są utrzymanie istniejących i tworzenie nowych miejsc pracy oraz umacnianie systemów zabezpieczenia społecznego. Miliony ludzi pracujących bez zabezpieczenia społecznego straciły środki do życia. Konieczne są zatem reformy prowadzące do wyższej jakości i bezpieczniejszego zatrudnienia oraz utrzymanie i rozwijanie programów wspierania zatrudnienia. Komitet zgadza się z nadrzędnym celem, w ramach którego potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz konwergencji wynagrodzeń i ustalenia adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w państwach członkowskich oraz wzmocnienia systemów rokowañ zbiorowych i roli partnerów społecznych w całej UE, zgodnie z krajowymi systemami w zakresie stosunków pracy. Aby zrealizować te cele Komisja przedstawiła wniosek dotyczący stosownej dyrektywy, a EKES pracuje obecnie nad opinią w sprawie tego wniosku. EKES wzywa również do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i godnego życia tym, którzy stracili pracę.

6.5. EKES z satysfakcją dostrzega wyrażone w komunikacie starania o większą spójność społeczno-gospodarczą i intensywniejsze zachęcanie do zatrudniania osób młodych, kobiet, osób z grup ryzyka oraz osób zagrożonych wykluczeniem. Komitet podkreśla jednak, że potrzeba tu jeszcze większych wysiłków, bardziej odważnych i konkretnych inicjatyw i zachęt do działań oraz wspierania wszystkich zainteresowanych podmiotów.

6.6. EKES z niepokojem dostrzega, iż strategia w niewystarczający sposób odnosi się do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej ludzi młodych, w tym do odkładania przez nich w czasie kluczowych decyzji życiowych, na przykład o założeniu rodziny, co może negatywnie wpłynąć na przyszły rozwój UE. W związku z tym Komitet apeluje o sprawne wdrożenie programu wzmocnionej gwarancji dla młodzieży i towarzyszących mu inicjatyw, które zapewnią młodym ludziom lepsze wejście na rynek pracy oraz możliwość uzyskania różnych form wsparcia. W przeciwnym razie, całkowicie wbrew koncepcji „NextGenerationEU”, może dojść do powstania tzw. pokolenia pandemii koronawirusa, które nigdy nie wykorzysta w pełni swojego potencjału.

6.7. Kolejną grupę szczególnie dotkniętą kryzysem stanowią starsi pracownicy, którzy są wypychani z rynku pracy. Nie tylko narusza to społeczną równowagę międzypokoleniową, ale także negatywnie wpływa na systemy zabezpieczenia społecznego obecnie i w przyszłości.

6.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje zawartą w strategii intencję wspierania konwergencji i zwiększania odporności regionów w celu zmniejszania dysproporcji terytorialnych. Niepokojące jest jednak ograniczenie środków przewidzianych na Fundusz Sprawiedliwej Transformacji w stosunku do pierwotnego wniosku KE, tym bardziej, że konieczne będą bezpośrednie inwestycje publiczne, tworzenie zastępczych gałęzi przemysłu i nowych przedsiębiorstw w obszarach najbardziej dotkniętych transformacją klimatyczną. W tym kontekście EKES wskazuje również na konieczność umiejętnego dostosowania zasad pomocy publicznej.

6.9. EKES jest zdania, że realizacja zaproponowanej w strategii wizji może wiązać się z brakiem pełnej akceptacji i zrozumienia, gdyż brakuje nowych mechanizmów zarządzania, dzięki którym obywatelki i obywatele oraz przedsiębiorstwa, a także podmioty publiczne i prywatne na szczeblu lokalnym i regionalnym mogłyby włączyć się proaktywnie w proces definiowania i rozwiązywania problemów na poziomie lokalnym. Pomocne w tym zakresie mogą okazać się wartości określone w modelu europejskiego współzarządzania określone w białej księdze z 2001 r.

7. Stabilność makroekonomiczna

7.1. EKES opowiada się za zrównoważonym traktowaniem stabilności finansów publicznych w stosunku do wspierania rozwoju gospodarczego poprzez aktywną politykę inwestycji publicznych oraz system zamówień publicznych uwzględniający cele społeczne. Powodzenie ożywienia gospodarczego i społecznego oraz transformacji ekologicznej i cyfrowej będzie zależeć nie tylko od inwestycji prywatnych, lecz również od adekwatnego finansowania publicznego.

7.2. Aby zapewnić stabilizację finansów publicznych, EKES za konieczne uważa zwiększenie skuteczności istniejących i wprowadzenie, zarówno na szczeblu UE jak i w państwach członkowskich, nowych instrumentów zwalczających uchylanie się od opodatkowania, pracę nierejestrowaną, nadużywanie form zatrudnienia o niewystarczającej ochronie praw pracowniczych, szarą strefę, pranie brudnych pieniędzy i korupcję, w tym również w odniesieniu do korporacji ponadnarodowych.

7.3. Konieczna jest kontynuacja polityki fiskalnej wspierającej zwiększanie zaufania, rozwiązywanie problemu nierówności i unikania dalszych zagrożeń. Dlatego EKES ostrzega przed zbyt wczesnym wycofywaniem środków wspierających, takich jak na przykład ogólna klauzula korekcyjna. Jeżeli ogólna klauzula korekcyjna pozostanie aktywna jedynie do końca 2021 r., państwa członkowskie od 2022 r. będą zobowiązane do stopniowego zmniejszania swoich deficytów. Pożyczki w ramach instrumentu będą dla państw członkowskich z jednej strony okazją do pobudzenia wzrostu i płynności w ich gospodarkach, z drugiej strony jednak będą prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego. Stwarza to sprzeczną sytuację, w której możliwości pobudzania wzrostu zapewniane przez pożyczki instrumentu mogą być ograniczone, jeżeli państwa członkowskie będą jednocześnie zobowiązane do podjęcia dodatkowych środków, by konsolidować swoje finanse publiczne.

7.4. W tym kontekście oraz biorąc pod uwagę, że pożyczki te są wyjątkowym środkiem w wyjątkowych okolicznościach, sensowne może być wprowadzenie specjalnych zasad dotyczących ich traktowania w ramach fiskalnych UE, na przykład niezaliczenie ich do deficytu budżetowego państwa członkowskiego.

7.5. Oprócz tego EKES proponuje ustanowienie nowych reguł fiskalnych odzwierciedlających realia ekonomiczne i społeczne po zakończeniu pandemii.

7.6. EKES w pełni popiera wyrażoną w komunikacie potrzebę zapewnienia wysokiej jakości i efektywnej administracji publicznej oraz usług świadczonych w interesie ogólnym, zwracając zarazem uwagę, że oznacza to w niektórych państwach członkowskich konieczność zapewnienia godziwych i stabilnych warunków zatrudnienia.

7.7. Deficyty budżetowe związane z kosztami wychodzenia z kryzysu oddalają perspektywę przyjęcia wspólnej waluty europejskiej przez te państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, oraz przyczyniają się do spadku zaufania do euro. W związku z tym, zdaniem EKES-u, niezbędny staje się przegląd kryteriów dla przystąpienia do strefy euro, a także działania mające na celu stabilizację euro względem innych wiodących walut oraz kryptowalut.

8. Europejskie inicjatywy przewodnie

8.1. EKES z zadowoleniem wita zamierzenie KE dotyczące zdefiniowania wspólnych, skoordynowanych europejskich inicjatyw przewodnich oraz to, że KE zdecydowanie zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia tych inicjatyw w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności.

8.2. EKES postuluje zarazem przegląd zaproponowanych inicjatyw, tak aby w większym stopniu uwzględniały one społeczne aspekty transformacji i lepiej przyczyniały się do osiągnięcia oenztetowskich celów zrównoważonego rozwoju do 2030 r. oraz sześciu priorytetów KE na lata 2019–2024 ⁽⁶⁾.

8.3. Ponadto EKES proponuje uzupełnienie listy europejskich inicjatyw przewodnich o rozwój ekonomii społecznej w powiązaniu z europejskim planem działań na rzecz ekonomii społecznej oraz o działania na rzecz równego dostępu do przystępnych cenowo i wysokiej jakości systemów opieki zdrowotnej i usług społecznych, przy uwzględnieniu lokalnej specyfiki świadczenia usług.

9. Rola społeczeństwa obywatelskiego, dialog społeczny i obywatelski

9.1. Dla przezwyciężenia kryzysu i skutecznego wdrożenia inicjatywy „NextGenerationEU” Unia potrzebuje aktywności wszystkich swoich obywateli. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że zatwierdzone w grudniu 2020 r. rozporządzenie w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ostatecznie potwierdziło wagę rzeczywistego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w opracowywanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Zgodnie z artykułem 18, ust. 4 pkt (q) rozporządzenia krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności muszą zawierać podsumowanie procesu konsultacji przeprowadzonego z władzami lokalnymi i regionalnymi, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego,

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_pl

organizacjami młodzieżowymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu przygotowania i wdrożenia planu oraz informację, jak wkład interesariuszy jest odzwierciedlony w planie. EKES podkreśla kluczową rolę partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w planowaniu, realizacji i ewaluacji działań zarówno w ramach Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak i innych elementów semestru europejskiego w państwach członkowskich.

9.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w komunikacie kwestii demokracji jako kluczowej wartości w działaniach podejmowanych w związku ze strategią. Jednocześnie dostrzega, że sformułowania w tym zakresie mają charakter postulatyczny i nie zostały wystarczająco uwzględnione w planowanych działaniach, na przykład związanych z realizacją europejskich inicjatyw przewodnich, ani w uznaniu partnerskiej roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako kluczowych podmiotów demokracji uczestniczącej.

9.3. Wyrzeczenia i ograniczenia związane z kryzysem będą zdecydowanie łatwiejsze do pokonania, jeśli towarzyszyć im będzie szerokie włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zarządzanie kryzysowe i organizowanie kampanii informacyjnych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym. Lokalne media oraz instytucje oświatowe powinny wspierać społeczeństwo obywatelskie w tym zakresie. Należałoby zachęcić państwa członkowskie do finansowego wspierania tego rodzaju aktywności, również z wykorzystaniem – tam gdzie to możliwe – funduszy unijnych.

9.4. EKES zdecydowanie zachęca państwa członkowskie, regiony i jednostki samorządu terytorialnego do praktycznego zastosowania propagowanego przez KE modelu współkreacji w procesie tworzenia polityk, programów i działań *wspólnie* z obywatelkami i obywatelami UE, a nie *dla* nich.

9.5. EKES wielokrotnie postulował konieczność bardziej intensywnego włączania partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces semestru europejskiego. Konsekwentne przestrzeganie zasady partnerstwa w planowaniu, realizacji i ewaluacji krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności stanowi – w warunkach kryzysu bardziej niż kiedykolwiek – podstawowy warunek ich skutecznej implementacji. Zwłaszcza w pierwszej fazie kryzysu zdecydowanie pogorszyła się jakość dialogu i konsultacji społecznych. Skutkowało to w wielu przypadkach niską jakością prawodawstwa i trudnościami w jego wdrażaniu, zwłaszcza przez przedsiębiorstwa. Dodatkowo EKES zwraca uwagę na brak odniesienia do rokowań zbiorowych w komunikacie KE.

9.6. W związku z tym EKES, biorąc również pod uwagę informacje napływające z państw członkowskich w celu przygotowania rezolucji dotyczącej roli społeczeństwa obywatelskiego w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, zdecydowanie opowiada się za ustanowieniem wiążącej zasady warunkowości. Zgodnie z tą zasadą rządy będą zobowiązane angażować społeczeństwo obywatelskie w planowanie i implementację tych planów na podstawie zdefiniowanych na poziomie UE minimalnych standardów.

9.7. EKES podkreśla również istotne znaczenie dialogu z młodym pokoleniem UE – „NextGeneration EU”, w tym poprzez dialog obywatelski z organizacjami młodzieżowymi.

9.8. Język komunikatu Komisji, adresowanego do instytucji i organów UE, nie jest zrozumiały dla szerokich kręgów obywateli i obywateli Unii, więc trudno będzie dyskutować o nim w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego⁽⁷⁾. Dlatego EKES proponuje, by KE przygotowała dodatkowy dokument prezentujący treści komunikatu w jaśniejszy i prostszy sposób.

Bruksela, dnia 25 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ Jako pozytywny przykład używania prostszego języka w komunikatach Komisji może służyć COM(2020) 698 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą”

[COM(2020) 854 final – 2020/0380 (COD)]

(2021/C 155/08)

Sprawozdawca generalny: **Florian MARIN**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 18.1.2021 Rada Europejska, 20.1.2021
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	242/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że brexit jest bardzo złożonym i trudnym zadaniem. Umowa o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a UE⁽¹⁾ pozwala ograniczyć niektóre szkody gospodarcze i społeczne związane ze scenariuszem braku porozumienia, ale przyszłe straty gospodarcze i finansowe są bardzo trudne do oszacowania na tak wczesnym etapie. Wyraźnie potrzebne są ukierunkowane i szybkie działania w celu złagodzenia konsekwencji gospodarczych i społecznych.

1.2. To nowe partnerstwo stanowi poważne wyzwanie w świetle gospodarczej, społecznej i handlowej współzależności między UE a Zjednoczonym Królestwem. EKES zauważa już negatywny wpływ na transgraniczną mobilność oraz pojawienie się barier w handlu towarami i usługami. Może to doprowadzić do utraty miejsc pracy i bankructwa przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP. Obecnie, w okresie dostosowawczym, zasadnicze znaczenie ma większa elastyczność i zrozumienie w stosunku do zainteresowanych stron w UE.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie pobrexitowej rezerwy dostosowawczej⁽²⁾ (dalej: „rezerwa”) w ramach specjalnych instrumentów poza pułapami budżetowymi UE określonymi w wieloletnich ramach finansowych (WRF)⁽³⁾. EKES uważa, że spójność i solidarność między państwami członkowskimi są podstawowymi wartościami UE i docenia wsteczne stosowanie rezerwy od lipca 2020 r.

1.4. Prawa pracowników muszą podlegać ochronie od zaraz, a wzajemne uznawanie kwalifikacji musi być przedmiotem dalszych negocjacji. EKES zaleca, by wszystkie państwa członkowskie niezwłocznie rozpoczęły organizowanie kampanii informacyjnych, by podnieść świadomość obywateli na temat obowiązujących nowych przepisów. Aby działania te zakończyły się pełnym powodzeniem, konieczne jest pełne zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania kluczową rolę w budowaniu silnego partnerstwa gospodarczego i społecznego ze Zjednoczonym Królestwem.

1.5. EKES proponuje, by sektor rybołówstwa dysponował całkowicie oddzielną rezerwą przeznaczoną wyłącznie na jego wsparcie. Szczególną uwagę należy zwrócić na inne sektory, takie jak np. turystyka i rolnictwo. Należy również rozważyć odpowiednie inwestycje w infrastrukturę i wsparcie dla obywateli UE powracających do swoich krajów po brexicie.

⁽¹⁾ Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony (Dz.U. L 444, 31.12.2020, s. 14).

⁽²⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego pobrexitową rezerwę dostosowawczą (COM(2020) 854 final – 2020/0380 (COD)).

⁽³⁾ Długofalowy budżet UE na lata 2021–2027 i pakiet na rzecz odbudowy.

1.6. EKES spodziewa się długotrwałych dyskusji między zainteresowanymi stronami na temat tego, kto otrzyma największą część rezerwy, i uważa, że należy niezwłocznie przewidzieć dodatkowe fundusze. W związku z tym EKES zwraca się do współprawodawców o zwiększenie proponowanego pułapu.

1.7. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do odpowiedzialnego działania i przeznaczenia dostępnych funduszy na te regiony, przedsiębiorstwa, pracowników i obywateli, którym są one najbardziej potrzebne. W przeciwnym razie podważona zostanie solidarność leżąca u podstaw tej rezerwy, a przez to i szanse jej powodzenia.

1.8. Brzmienie art. 5 ust. 1 lit. a) powinno zostać zmienione w następujący sposób: „działania mające na celu wsparcie przedsiębiorstw, pracowników nabywających nowe umiejętności i zmieniających miejsce pracy oraz społeczności lokalnych, które ucierpiały w wyniku wystąpienia”. Ponadto art. 5 ust. 1 lit. d) powinien otrzymać następujące brzmienie: „działania mające na celu wsparcie ochrony miejsc pracy i zatrudnienia, w tym poprzez mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, przekwalifikowanie i szkolenia w dotkniętych sektorach”. Należy odpowiednio zmienić wskaźnik 15.4 w załączniku II.

1.9. Okres kwalifikowalności mógłby zostać przedłużony o kolejne dwa lata, aby zapewnić państwom członkowskim wystarczający czas na wykorzystanie ich części rezerwy i amortyzację wstrząsów spowodowanych wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE.

1.10. EKES uważa, że niewielka część rezerwy powinna zostać przeznaczona na pomoc techniczną, gdy utworzony zostanie nowy system zarządzania. Komitet jest jednak głęboko przekonany, że największą część rezerwy należy przeznaczyć na wspieranie zatrudnienia i działalności gospodarczej.

1.11. MŚP są szczególnie dotknięte nowo wprowadzonymi procedurami celnymi, obciążeniami regulacyjnymi i rosnącymi kosztami transportu. Ponieważ MŚP w większości przypadków nie dysponują zdolnościami administracyjnymi i prawnymi do wdrożenia pełnego planu awaryjnego, EKES apeluje o opracowanie specjalnych środków mających na celu ich wsparcie.

1.12. W miarę możliwości EKES zaleca stosowanie opcji kosztów uproszczonych, w porozumieniu z Komisją Europejską. Uprozczone zasady i mniejsza biurokracja w procesie wdrażania przyczynią się do szybszego podziału środków finansowych.

1.13. EKES wzywa do utworzenia komitetu monitorującego w każdym państwie członkowskim, którego głównym celem byłoby wyeliminowanie ewentualnych zagrożeń mogących się pojawić w procesie wdrażania, a jednocześnie zapewnienie formalnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w ten proces. W skład tych komitetów powinni wchodzić przedstawiciele partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i instytucji publicznych zaangażowanych we wdrażanie rezerwy.

1.14. EKES proponuje, by zapewnić większą jasność w zakresie zarządzania poprzez wyraźne wyznaczenie organu zarządzającego rezerwą. Komisja Europejska powinna chronić równe warunki działania dla wszystkich państw członkowskich.

1.15. EKES wzywa też do stworzenia pośrednich ram wykonania opartych na konkretnych, powiązanych z wynikami wskaźnikach, które byłyby ustanawiane przez państwa członkowskie i oceniane co roku przez Komisję Europejską. Uważa, że ograniczone wykorzystanie dostępnych funduszy proporcjonalnie zwiększy negatywne skutki gospodarcze i społeczne brexitu.

1.16. Włączenie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa⁽⁴⁾ w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do zarządzania rezerwą umożliwi zainteresowanym stronom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego odgrywanie kluczowej roli organów pośredniczących.

1.17. Ponadto EKES proponuje, by Komisja Europejska przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny skuteczności, wydajności i wartości dodanej rezerwy w terminie trzech miesięcy od zakładanego terminu.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1).

2. Wprowadzenie

2.1. Umowa o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a UE, podpisana po czterech latach negocjacji, dotyczy przyszłego partnerstwa. Składa się ona z trzech filarów:

- umowy o wolnym handlu,
- nowego partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa obywateli,
- porozumienia horyzontalnego w sprawie zarządzania.

2.2. Chociaż ustalono główne reguły gry, zarówno obywatele, jak i przedsiębiorstwa muszą dostosować się do tej nowej sytuacji, szczegółowo analizując nowe ograniczenia i wyzwania w poszczególnych sektorach. Przyszłe straty gospodarcze i finansowe są bardzo trudne do oszacowania na tak wczesnym etapie, ale bezsprzecznie konieczne jest podjęcie ukierunkowanych i szybkich działań w celu złagodzenia negatywnych skutków gospodarczych i społecznych.

2.3. Brexit jest w istocie bardzo złożonym i trudnym zadaniem. Państwa członkowskie mogą być zmuszone do zaostreżenia środków kontroli na morzu, w portach i na lotniskach w celu przeprowadzenia dodatkowego monitorowania i inspekcji przy wydawaniu świadectw i dopuszczaniu produktów, a także w celu spełnienia wymogów dotyczących zakładania działalności, norm sanitarnych i fitosanitarnych oraz zasad etykietowania i znakowania. Być może będą również musiały przeanalizować i zaktualizować konkretne kampanie informacyjne na temat konsekwencji, jakie wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE będzie miało dla obywateli i przedsiębiorstw.

2.4. Wraz z wejściem w życie nowych kontroli celnych i regulacyjnych powodujących opóźnienia i dodatkowe koszty często dochodzi do zakłóceń w łańcuchach dostaw. Nowe przepisy i nowe wymogi zgodności już wpływają na dotychczasowe sposoby postępowania, zwłaszcza w bieżącym roku, w którym spodziewana jest większość negatywnych skutków. Dodatkowe podatki, które mają obecnie zastosowanie, takie jak VAT, mogą utrudniać stosunki gospodarcze i partnerstwa biznesowe. Aby jak najbardziej ograniczyć negatywny wpływ brexitu na gospodarkę unijną, konieczne jest aktywne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron: UE, państw członkowskich, pracodawców, związków zawodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp.

2.5. Ponadto nie jest jeszcze jasne, w jaki sposób odbywać się będzie wzajemne uznawanie kwalifikacji, jak zapewniony zostanie przepływ danych ani jakie przepisy będą miały zastosowanie do sektora usług. Pilnie potrzebne są dalsze negocjacje, które pozwolą wypracować realistyczne rozwiązania przynoszące korzyści obu stronom.

2.6. Jednocześnie musimy jednak uznać, że mamy do czynienia z dwoma różnymi rynkami oraz dwoma różnymi obszarami regulacyjnymi i prawnymi. Zmiana ta stanowi istotną przeszkodę dla wszystkich zainteresowanych stron i będzie miała wpływ zarówno na administrację publiczną, jak i na obywateli i przedsiębiorstwa. To nowe partnerstwo stanowi poważne wyzwanie w świetle gospodarczej, społecznej i handlowej współzależności między UE a Zjednoczonym Królestwem. Pojawił się już negatywny wpływ na transgraniczną mobilność oraz bariery w handlu towarami i usługami. Może to doprowadzić do utraty miejsc pracy i bankructwa przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

2.7. We wniosku dotyczącym rozporządzenia określono dokładne kwalifikowalne wydatki publiczne, w szczególności środki mające na celu pomoc przedsiębiorstwom i społecznościom lokalnym, wspieranie zatrudnienia – w tym przekwalifikowania i szkolenia – ochronę miejsc pracy, opracowywanie systemów certyfikacji i autoryzacji, komunikację na rzecz podnoszenia świadomości, a także wsparcie funkcjonowania granic.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przede wszystkim z zadowoleniem przyjmuje umowę o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a UE, podpisaną na ostatnim etapie okresu przejściowego. Ustanawia ona przyszłe stosunki, a jednocześnie chroni integralność jednolitego rynku i zapewnia pewność prawa i równe warunki działania. Umowa łagodzi większość szkód gospodarczych i społecznych wynikających z brexitu bez porozumienia i można ją uznać za początek nawiązywania nowych stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem. Władze publiczne powinny wykazać się dużą elastycznością

i zrozumieniem w stosunku do zainteresowanych stron z UE w obecnym okresie dostosowawczym. UE i państwa członkowskie powinny jednak zwrócić szczególną uwagę na ochronę jednolitego rynku oraz jego norm pracy, standardów społecznych i środowiskowych oraz norm żywnościowych, aby uniknąć ryzyka nadużycia władzy rynkowej.

3.2. Porozumienie w sprawie zerowych stawek celnych na handel towarami, o ile są one zgodne z regułami pochodzenia, oraz ogólnie swobodny przepływ kapitału są znaczącymi osiągnięciami. EKES niepokoi się jednak, że nie osiągnięto jeszcze porozumienia w zakresie przepływu osób (od 30 czerwca 2021 r.) i usług. Ponadto brexit nakłada się na kryzys związany z COVID-19, który już spowodował wzrost bezrobocia i spadek dochodów. EKES jest też bardzo zaniepokojony tym, że w całej UE pogłębiły się nierówności społeczne, i przypomina, że „wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych musi zostać potraktowane w sposób priorytetowy w ramach polityki spójności”⁽⁵⁾.

3.3. EKES uważa, że Komisja wybrała odpowiedni instrument, i dobrze, że jego wdrażanie odbywa się w ramach zarządzania dzielonego. Rozporządzenie zapewni jasne i ujednolicone stosowanie przepisów we wszystkich państwach członkowskich, a także wspólne obowiązki sprawozdawcze i harmonogram z myślą o utrzymaniu równych warunków działania dla wszystkich państw członkowskich.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie, poza pułapami budżetowymi UE określonymi w wieloletnich ramach finansowych, pobrexitowej rezerwy dostosowawczej w ramach instrumentów szczególnych, która ma na celu zaradzenie negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym we wszystkich państwach członkowskich, wspieranie przedsiębiorstw i zatrudnienia w najbardziej dotkniętych sektorach oraz wspieranie społeczności regionalnych i lokalnych. Wspólne wyzwania, takie jak brexit, wymagają skoordynowanej reakcji i EKES uważa, że spójność i solidarność między państwami członkowskimi są podstawowymi wartościami UE.

3.5. Oczekuje się, że pobrexitowa rezerwa dostosowawcza uzupełni dodatkowe istniejące fundusze dostępne w ramach NextGenerationEU⁽⁶⁾ i WRF. Jest to zupełnie nowy instrument, który powinien zapewnić wsparcie, by złagodzić negatywne skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE, a jednocześnie zwiększyć spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną i chronić zatrudnienie. EKES proponował już, by „Komisja rozważyła stworzenie unijnego instrumentu umożliwiającego stawienie czoła takim sytuacjom politycznym i kryzysom w przyszłości”⁽⁷⁾.

3.6. Związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania kluczową rolę w budowaniu silnego partnerstwa gospodarczego i społecznego ze Zjednoczonym Królestwem.

3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że wszystkie państwa członkowskie kwalifikują się do finansowania oraz że 80 % środków na płatności zaliczkowe zostanie wypłaconych już w 2021 r. Jest to jednoznaczny przejaw europejskiej solidarności i skoordynowanego podejścia w obliczu krótkoterminowych skutków brexitu.

3.8. Proponowana metoda alokacji uwzględnia znaczenie handlu ze Zjednoczonym Królestwem, a także znaczenie sektora rybołówstwa. Niemniej EKES uważa, że te dwie kwestie powinny zostać rozdzielone. Zasadniczo zaproponowany przez Komisję wzór przydziału oznacza, że czynnik związany z rybołówstwem powinien wynosić 600 mln EUR. Dlatego EKES proponuje, by sektor ten dysponował całkowicie oddzielną rezerwą przeznaczoną wyłącznie na wsparcie rybołówstwa. Szczególną uwagę należy też zwrócić na inne sektory, takie jak np. turystyka i rolnictwo.

3.9. Nie ulega wątpliwości, że rezerwa to fundusz dostosowawczy, który ma zrekompensować gospodarcze i społeczne skutki brexitu. EKES uważa, że rezerwa w wysokości 5,4 mld EUR nie wystarczy, by złagodzić negatywne skutki brexitu. Dlatego zdaniem EKES-u należy szybko zadbać o dodatkowe środki, albo poprzez dodatkowy budżet przeznaczony na rezerwę, albo za pomocą odrębnych środków finansowych. EKES zwraca się zatem do współprawodawców (Parlamentu i Rady) o zwiększenie proponowanego pułapu.

3.10. EKES uważa, że niektóre sektory są bardziej dotknięte niż inne. Jednym z głównych zadań rezerwy powinno być między innymi wsparcie dla sektorów rolnictwa i turystyki, które powinny moc korzystać z dostępnych środków. Branża turystyczna poważnie ucierpiała z powodu kryzysu związanego z COVID-19, a brexit stworzy dodatkowe przeszkody. Także rolnicy, np. w Irlandii czy Niderlandach, dotkliwie odczuwają skutki brexitu.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 90).

⁽⁶⁾ NextGenerationEU.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u „Modyfikacja Funduszu Solidarności – brexit bez porozumienia” (Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 84).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Niektóre państwa członkowskie już wprowadziły środki krajowe, by złagodzić negatywne konsekwencje brexitu dla ich gospodarek i procedur administracji publicznej. Dlatego stosowanie rezerwy z mocą wsteczną, począwszy od lipca 2020 r., uznaje się za ważny środek wsparcia.

4.2. Ponieważ ponad 4 mln obywateli UE uzyskało nowy status pobytu w Zjednoczonym Królestwie⁽⁸⁾, ochrona praw pracowniczych musi obowiązywać od razu, a wzajemne uznawanie kwalifikacji powinno być przedmiotem dalszych negocjacji. Państwa członkowskie powinny niezwłocznie organizować kampanie informacyjne dla obywateli na temat obowiązujących nowych przepisów, a także wysiłków UE na rzecz przedłużenia umowy. Aby działania te zakończyły się sukcesem, konieczne jest pełne zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

4.3. Należy opracować specjalne systemy pomocy, aby zapewnić odpowiednie wsparcie regionom i sektorom dotkniętym brexitem. Wszystkie państwa członkowskie powinny działać odpowiedzialnie i kierować dostępne środki do tych regionów, przedsiębiorstw, pracowników i grup obywateli, które najbardziej ich potrzebują, a nie tym, którym najłatwiej przekazać finansowanie. W przeciwnym razie podważona zostanie solidarność leżąca u podstaw tej rezerwy, a przez to i szanse jej powodzenia.

4.4. Okres kwalifikowalności można by przedłużyć o kolejne dwa lata, aby zapewnić państwom członkowskim wystarczający czas na wykorzystanie ich części rezerwy i amortyzację wstrząsów spowodowanych wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do starannego rozważenia odpowiednich inwestycji infrastrukturalnych oraz wsparcia dla obywateli UE powracających do swoich krajów po brexicie.

4.5. EKES uważa też, że część rezerwy powinna zostać przeznaczona na pomoc techniczną na wypadek, gdyby utworzono nowy system zarządzania. Sięganie po pomoc techniczną w zakresie zarządzania, monitorowania, informowania i komunikacji, rozstrzygania skarg oraz kontroli i audytu zwiększy sukces instrumentu, poprawi zarządzania ryzykiem i zapewni efektywne wydatkowanie przydzielonych środków finansowych.

4.6. Niektóre administracje publiczne, zwłaszcza te, które stanowią główne punkty wejścia i wyjścia dla stosunków handlowych ze Zjednoczonym Królestwem, dokonały już znacznych inwestycji w infrastrukturę i zasoby ludzkie, w tym szkolenia. Dotyczy to również państw członkowskich, które utrzymują szczególne stosunki ze Zjednoczonym Królestwem w sektorze turystyki. Niemniej EKES jest głęboko przekonany, że największą część rezerwy należy przeznaczyć na wspieranie zatrudnienia i podmiotów gospodarczych.

4.7. Wniosek Komisji zawiera specjalnie opracowany środek mający na celu skrócenie okresu nadzoru nad MŚP z pięciu do trzech lat od końcowej płatności wkładu finansowego. Komitet spodziewa się, że najbardziej ucierpią MŚP, i uważa, że znaczna część rezerwy powinna być przeznaczona na zapewnienie im wsparcia ekonomicznego i finansowego, przy czym zasadniczym celem powinno być utrzymanie zatrudnienia i utrzymanie działalności.

4.8. W MŚP szczególnie uderzają nowo wprowadzone procedury celne, obciążenia regulacyjne i rosnące koszty transportu. To dodatkowe obciążenie, oprócz tego spowodowanego pandemią COVID-19, kiedy firmy muszą przystosować się do blokad nakładanych przez rządy ich krajów. MŚP zazwyczaj nie dysponują zdolnościami administracyjnymi i prawnymi, by wdrażać pełen plan awaryjny. Dlatego EKES zwraca się o specjalnie opracowane działania, aby środkami dostępnymi w rezerwie wesprzeć najbardziej poszkodowane MŚP. Zachęca państwa członkowskie do wspierania wysiłków MŚ poprzez zapewnianie pomocy państwa w ramach dozwolonych limitów.

4.9. EKES uważa, że dla uproszczenia rezerwę można zarządzać za pomocą istniejących systemów zarządzania. W miarę możliwości i w porozumieniu z Komisją Europejską należy skorzystać z opcji kosztów uproszczonych. Uprozczone przepisy i ograniczenie biurokracji w procesie wdrażania oraz unikanie dodatkowych obciążeń finansowych i administracyjnych przyczynią się do szybszego wydatkowania środków finansowych i skuteczniejszego łagodzenia negatywnych skutków brexitu.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska – Prawa obywateli.

4.10. Ponieważ rezerwa jest zupełnie nowym instrumentem, a ocena rzeczywistego negatywnego wpływu brexitu jest niemal niemożliwa, EKES proponuje utworzenie komitetu monitorującego w każdym państwie członkowskim. W skład tych komitetów powinni wchodzić przedstawiciele partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i instytucji publicznych zaangażowanych we wdrażanie rezerwy. Komitety powinny organizować posiedzenia co najmniej dwa razy w roku, aby ocenić, na ile rezerwa łagodzi negatywne skutki brexitu. Głównym celem komitetów byłoby wyeliminowanie potencjalnych zagrożeń, które mogłyby pojawić się podczas wdrażania, przy jednoczesnym zapewnieniu formalnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w ten proces. Szersze (niezorganizowane) społeczeństwo powinno być informowane o postępach w realizacji planu wdrażania, a sprawozdanie końcowe powinno zawierać podsumowanie działań komunikacyjnych. Należy zapewnić koordynację na szczeblu UE, aby chronić równe warunki działania na jednolitym rynku, a EKES powinien być w to aktywnie zaangażowany, podobnie jak Parlament Europejski.

4.11. EKES proponuje, by zapewnić większą jasność w zakresie zarządzania rezerwą. W szczególności ważne jest wyznaczenie organu zarządzającego rezerwą i określenie, czy będzie to jeden organ, czy więcej.

4.12. Potrzebne też będą pośrednie ramy wykonania oparte na konkretnych, powiązanych z wynikami wskaźnikach, które byłyby ustanawiane przez państwa członkowskie i oceniane co roku przez Komisję Europejską. Dzięki nim możliwe będą ściśle monitorowanie i ocena procesu wdrażania i wydatkowania środków, a także określenie, które państwa członkowskie nie wykorzystują środków finansowych lub osiągają ograniczone rezultaty. Niepełne wykorzystanie funduszy proporcjonalnie zwiększy negatywne skutki gospodarcze i społeczne brexitu.

4.13. Społeczeństwo obywatelskie musi być formalnie włączone w proces wdrażania. Włączenie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do zarządzania rezerwą umożliwi „wzmocnienie pozycji zainteresowanych stron i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, dzięki czemu będą one mogły odegrać kluczową rolę jako podmioty pośredniczące, zbliżając projekty do ich beneficjentów końcowych”⁽⁹⁾. Proces wyboru partnerów powinien być przejrzysty i jasny, a wybranym organizacjom należy przekazywać istotne informacje.

4.14. Komisja proponuje przeprowadzenie do 30 czerwca 2026 r. dogłębnej oceny skuteczności, wydajności i wartości dodanej rezerwy, a rok później miałyby złożyć z tego sprawozdanie Parlamentowi i Radzie. EKES uważa, że Komisja mogłaby przedstawić Parlamentowi i Radzie sprawozdanie po trzech miesiącach od oceny, a konkretnie 30 września 2026 r.

4.15. Komitet uważa, że brzmienie art. 5 ust. 1 lit. a) powinno zostać zmienione w następujący sposób: „działania mające na celu wsparcie przedsiębiorstw, pracowników nabywających nowe umiejętności i zmieniających miejsce pracy oraz społeczności lokalnych, które ucierpiały w wyniku wystąpienia”. Ponadto art. 5 ust. 1 lit. d) powinien otrzymać następujące brzmienie: „działania mające na celu wsparcie ochrony miejsc pracy i zatrudnienia, w tym poprzez mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, przekwalifikowanie i szkolenia w dotkniętych sektorach”. Należy odpowiednio zmienić wskaźnik 15.4 w załączniku II.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 90).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]”

[COM(2020) 610 final – 2020/0279 (COD)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu”

[COM(2020) 613 final – 2020/0277 (COD)]

(2021/C 155/09)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.11.2020 Komisja Europejska, 27.11.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	235/5/25
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zapewnienie równowagi w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie azylu, tak aby osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej otrzymywały ją, a osoby, które nie potrzebują ochrony, były skutecznie odsyłane, nie powinno leżeć w gestii poszczególnych państw członkowskich, lecz powinno być zarządzane przez UE jako całość.

1.2. EKES przyjmuje do wiadomości, że migracja jest zjawiskiem właściwym ludzkości i strukturalnym, że azyl i ochrona międzynarodowa to podstawowe prawa osób prześladowanych oraz zobowiązanie prawne państw-stron konwencji genewskiej na mocy prawa międzynarodowego. EKES zwraca uwagę na fakt, że prawa podstawowe i dane osobowe powinny być chronione na mocy wniosków dotyczących rozporządzeń omawianych w niniejszej opinii.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje lepsze informowanie osób ubiegających się o azyl o procesie składania wniosków przewidzianym w tych rozporządzeniach oraz o wynikających z niego prawach i obowiązkach, co umożliwi im lepszą obronę tych praw. Prawo do odwołania zostaje wzmocnione poprzez określenie zakresu odwołania i określenie celu polegającego na tym, by decyzje sądu były podejmowane w zharmonizowanym terminie. Ponadto dostosowano przepisy dotyczące środków odwoławczych w celu znacznego przyspieszenia i harmonizacji procesu odwoławczego.

1.4. EKES z zadowoleniem odnotowuje również wzmocnienie prawa do życia prywatnego i rodzinnego oraz praw małoletnich bez opieki poprzez rozszerzenie zakresu rozporządzenia, tak by obejmowało ono rodzeństwo, jak również rodziny powstałe w krajach tranzytowych, w ramach kryteriów dotyczących łączenia rodzin oraz poprzez stosowanie zasady najlepszego interesu dziecka.

1.5. EKES uznaje znaczenie wniosków mających status prawny rozporządzenia – w przeciwieństwie do dyrektywy – które wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich na mocy Traktatów. Wszystkie proponowane rozporządzenia muszą jednak zostać przyjęte równocześnie, aby stanowić pełnowartościową politykę: gdyby jedno z nich nie zostało przyjęte, miałoby to ogromny wpływ na wdrażanie pozostałych. Ponadto nieprzestrzeganie w przeszłości przez niektóre państwa członkowskie wiążącego prawa UE pozostawia wiele wątpliwości co do wdrożenia szeregu przepisów proponowanych rozporządzeń.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że propozycje te powstały w wyniku szczegółowych konsultacji z zainteresowanymi stronami, władzami krajowymi i lokalnymi⁽¹⁾, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi, takimi jak Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)⁽²⁾ i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM)⁽³⁾, a także ośrodkami analitycznymi i środowiskiem akademickim.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że rozporządzenia odnoszą się do zasad solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, ale uważa, że obciążenia te nie są wystarczająco zrównoważone odpowiednim stopniem solidarności. Mówiąc prościej, solidarność – w formie relokacji – nie może być dobrowolna. Solidarność musi być wiążąca, co powinno przyjąć formę obowiązkowej relokacji.

1.8. EKES podziela podwójną troskę: z jednej strony o bezpieczeństwo osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub lepsze życie, a z drugiej strony o dobrostan państw położonych na granicach zewnętrznych UE, które obawiają się, że presja migracyjna przekracza ich możliwości.

1.9. EKES podziela pogląd, że rozporządzenie Dublin III nie zostało opracowane z myślą o presji migracyjnej ani o dokonywaniu sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi. Nie uwzględniono w nim także kwestii zarządzania migracją w przypadku mieszanych przepływów migracyjnych ani też presji, jaką przepływy te wywierają na systemy migracyjne państw członkowskich.

1.10. Ponieważ jednak ogólna koncepcja paktu o migracji i azylu opiera się na kontroli granic i unikaniu wtórnych przepływów, zwiększa ona ciężar odpowiedzialności i niedogodności dla państw pierwszego wjazdu, a także obowiązki przewidziane we wnioskach dotyczących kontroli wstępnej i kontroli granicznej. Obowiązki te są uciążliwe dla tych krajów, ponieważ zwiększają liczbę osób, które powinny pozostać na granicy, co może mieć poważne konsekwencje dla ich dobrostanu, ale także dla społeczeństw przyjmujących.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie, że potrzebna jest koncepcja powszechniejszej solidarności oraz że solidarność powinna mieć charakter obowiązkowy, aby zagwarantować przewidywalną i skuteczną reakcję na zmieniające się realia, z coraz większym udziałem mieszanych przepływów migracyjnych w kierunku Unii, oraz zapewnić sprawiedliwy podział odpowiedzialności zgodnie z Traktatem. Nie spełnia to jednak oczekiwań co do wprowadzenia mechanizmu solidarności, który faktycznie zmniejszyłby obciążenia państw pierwszego wjazdu.

1.12. EKES proponuje, by proponowana polityka powrotowa do krajów pochodzenia opierała się na systemie wyraźnych zachęt i środków zniechęcających dla państw trzecich. Ponadto polityka powrotowa powinna się opierać na silniejszej roli i większym zaangażowaniu UE, a polityka krajowa powinna mieć charakter wspierający w wypadkach, w których państwo członkowskie może wywierać wpływ na państwo trzecie. Należy dołożyć większych starań odnośnie do tzw. potrójnego powiązania operacji humanitarnych, rozwoju i pokoju w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl.

1.13. EKES popiera natychmiastowe i obowiązkowe działania przedstawione we wniosku Komisji, zważywszy, że tak duży i zamożny kontynent jak Europa powinien w większym stopniu przyczynić się do skutecznej ochrony uchodźców.

1.14. Biorąc pod uwagę dobrowolny charakter wyboru między relokacją a powrotami sponsorowanymi, EKES mógłby zaakceptować obowiązkowy przydział relokacji w tym sensie, że jeżeli wszystkie państwa zdecydują się finansować powroty, ale nie zdecydują się na relokację lub zaakceptują jedynie niewielką liczbę relokacji, to dodatkowo pogorszy to obecną sytuację w krajach pierwszego wjazdu.

1.15. EKES rozważy wniosek dotyczący konieczności ustanowienia mechanizmów monitorowania w celu nadzorowania procedury, od kontroli przesiewowej po powrót, oraz jej zgodność z prawami podstawowymi. Takie mechanizmy mogłyby m.in. zapobiec wykorzystywaniu tzw. zawracania. Ponadto należy zapewnić wystarczająco dużo czasu na ustanowienie mechanizmów, ponieważ wydaje się, że nieco trudno jest sprostać ogólnym procedurom zaproponowanym w rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej i w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych oraz związanym z nimi ramom czasowym.

⁽¹⁾ Na przykład Berliński plan działania na rzecz nowej europejskiej polityki azylowej z 25 listopada 2019 r., podpisany przez 33 organizacje i gminy.

⁽²⁾ Zalecenia UNHCR dotyczące proponowanego przez Komisję Europejską paktu o migracji i azylu, styczeń 2020 r.

⁽³⁾ Zalecenia IOM dotyczące nowego paktu Unii Europejskiej o migracji i azylu, luty 2020 r.

1.16. EKES opowiada się za wzmocnieniem rozporządzenia dotyczącego sytuacji kryzysowych i spowodowanych działaniem siły wyższej poprzez wprowadzenie istotnych przepisów prawnych dotyczących ochrony danych osobowych. Ponadto proponuje przedłużenie okresu zawieszenia zobowiązań międzynarodowych państwa znajdującego się w kryzysie na czas trwania tego kryzysu.

1.17. Komitet sceptycznie podchodzi do możliwości skutecznego stosowania przepisów zawartych w omawianych rozporządzeniach i wyraża zaniepokojenie faktem, że osoby potrzebujące azylu mogą nie być w stanie skorzystać ze swoich praw z powodu dysfunkcyjnych procedur, jakie zostały przewidziane.

2. Kontekst

2.1. Kryzys z 2015 r. obnażył znaczące słabości strukturalne i niedociągnięcia w konstrukcji i wdrażaniu europejskiego systemu azylowego i polityki migracyjnej, w tym systemu dublińskiego, którego założeniem nie było zapewnienie zrównoważonego podziału odpowiedzialności w całej UE za osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową. W konkluzjach Rady Europejskiej z 28 czerwca 2018 r. wezwano do przeprowadzenia reformy rozporządzenia dublińskiego w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością, uwzględniając osoby sprowadzone na ląd na skutek operacji poszukiwawczo-ratowniczych.

2.2. Nowy pakt o migracji i azylu, przedstawiony wraz z wnioskiem dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, stanowi nowy start w obszarze migracji w oparciu o kompleksowe podejście do zarządzania migracją. We wniosku ustanawia się wspólne ramy zarządzania azylem i migracją na poziomie UE jako kluczowy element kompleksowego podejścia oraz dąży się do promowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.

Niedawne kryzysy migracyjne uwypuklają w szczególności następujące wyzwania.

2.2.1. Brak zintegrowanego podejścia do wdrażania europejskiej polityki azylowej i migracyjnej:

- brak równych warunków działania we wszystkich państwach członkowskich, co utrudnia wysiłki na rzecz zapewnienia dostępu do procedur, równego traktowania, jasności i pewności prawa.

2.2.2. Brak skuteczności na poziomie krajowym i brak harmonizacji na szczeblu UE w dziedzinie zarządzania azylem i migracją:

- wyzwania wynikające z powiązania kwestii powrotów i azylu,
- ograniczone wykorzystanie programów wspomaganych dobrowolnych powrotów,
- brak uproszczonych procedur po przybyciu,
- opóźnienia w dostępie do odpowiedniej procedury azylowej i powolne rozpatrywanie wniosków,
- trudności w stosowaniu procedury granicznej.

2.2.3. Brak szerokiego i elastycznego mechanizmu solidarności:

- relokacja nie jest jedyną skuteczną reakcją na mieszane przepływy migracyjne.

2.2.4. Nieskuteczność systemu dublińskiego:

- brak trwałego podziału odpowiedzialności w ramach obecnego systemu,
- obecne przepisy dotyczące przeniesienia odpowiedzialności przyczyniają się do nieupoważnionego przemieszczania się,
- nieefektywne przetwarzanie danych,
- nieskuteczność proceduralna systemu dublińskiego stwarza obciążenie administracyjne.

2.2.5. Brak ukierunkowanych mechanizmów reagowania na ekstremalne sytuacje kryzysowe:

- trudności UE z zapewnieniem dostępu do procedur azylowych lub innych procedur na granicach w sytuacjach ekstremalnego kryzysu.

2.2.6. Brak sprawiedliwego i skutecznego systemu korzystania z praw podstawowych oraz trudności w określeniu nowych legalnych dróg do azylu i w skutecznym eliminowaniu przyczyn migracji, w tym problemów humanitarnych oraz kwestii rozwoju i pokoju.

2.3. Oczekuje się, że omawiane wnioski umożliwią sprostanie tym wyzwaniom dzięki następującym rozwiązaniom.

2.3.1. Skuteczniejszy, sprawniejszy i zharmonizowany system zarządzania migracją:

- kompleksowe podejście do skutecznego zarządzania azylem (wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne ramy zarządzania UE w dziedzinie azylu i migracji),
- sprawna procedura azylowo-powrotowa i łatwiejsze stosowanie procedur przyspieszonych i procedur granicznych,
- etap skoordynowanej, skutecznej i szybkiej kontroli przesiewowej (wniosek dotyczący rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych, sprowadzonych na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych lub ubiegających się o ochronę międzynarodową na przejściach granicznych).

2.3.2. Sprawiedliwsze i bardziej kompleksowe podejście do solidarności i relokacji:

- mechanizm solidarności przewidujący obowiązkową solidarność o szerszym zakresie (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją).

2.3.3. Uprozczone i skuteczniejsze przepisy dotyczące solidnego zarządzania migracjami:

- szersza i sprawiedliwsza definicja kryteriów odpowiedzialności, ograniczająca ustanie i przeniesienie odpowiedzialności (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją),
- skuteczniejsze gromadzenie/przetwarzanie danych, co pozwala na liczenie wnioskodawców zamiast wniosków i obejmuje odrębną kategorię operacji poszukiwawczo-ratowniczych (przekształcenie rozporządzenia Eurodac),
- poprawa skuteczności procedur (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją).

2.3.4. Ukierunkowany mechanizm reagowania na ekstremalne sytuacje kryzysowe (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe).

2.3.5. Skuteczniejsze przestrzeganie praw podstawowych migrantów i osób ubiegających się o azyl ⁽⁴⁾.

3. Uwagi odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]

3.1. W pakiecie o migracji i azylu słusznie zwraca się uwagę na niespójności między systemami azylu i powrotów państw członkowskich oraz podkreśla potrzebę wzmocnienia solidarności w UE poprzez przezwyciężenie niedociągnięć we wdrażaniu oraz poprawę i zacieśnienie współpracy z krajami spoza UE. Nie jest jednak jasne, czy zasada dobrowolnej i selektywnej solidarności pomoże rozwiązać główne wyzwania ostatniej dekady związane z koordynacją, zwłaszcza z uwagi na fakt, że ciężar w nieproporcjonalnie dużym stopniu spada na państwa pierwszego wjazdu.

3.2. Jak odnotowano w opinii EKES-u SOC/649 ⁽⁵⁾, w ramach nowego mechanizmu solidarności państwa członkowskie będą mogły uczestniczyć w relokacji lub sponsorowanym powrocie osób o nieuregulowanej sytuacji. EKES ma wątpliwości co do wykonalności tego mechanizmu opierającego się na hipotetycznej dobrowolnej solidarności. Nie wspomina się o zachętach, których państwa członkowskie potrzebują, aby uczestniczyć w tym mechanizmie, zwłaszcza że niektóre z nich odmówiły udziału w poprzednim programie relokacji ⁽⁶⁾, ani o braku wyraźnego obowiązku. Ten „oparty na solidarności” mechanizm może mieć również odwrotny skutek w postaci relokacji danej osoby do sponsorującego państwa członkowskiego, jeżeli powrót nie zostanie faktycznie przeprowadzony w ciągu ośmiu miesięcy. Może to prowadzić do luk w zakresie rozliczalności w odniesieniu do praw osób powracających. Ponadto w ramach proponowanego nowego

⁽⁴⁾ SWD(2020) 207 final.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15.

⁽⁶⁾ Wyrok w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17 Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska.

mechanizmu solidarności zachęca się państwa członkowskie do nieuczestniczenia w relokacji – a to jest najpilniejsza, najtrudniejsza i kosztowna kwestia – i zamiast tego daje się im możliwość wybrania opcji sponsorowania powrotów⁽⁷⁾. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie wiążących środków solidarnościowych w formie obowiązkowych działań zgodnie z tym, co przewidziano w komunikacie Komisji Europejskiej.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje skrócenie okresu na przyznanie prawa do pobytu długoterminowego z pięciu do trzech lat w przypadku osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jeśli decydują się one pozostać w państwie członkowskim, które zapewniło im taką ochronę. Celem jest oczywiście ułatwienie integracji ze społecznościami lokalnymi, chociaż można by uznać, że ogranicza to mobilność w obrębie UE, potwierdzając tym samym, że ciężar nadal spoczywa na krajach pierwszego wjazdu.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną koncepcję sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Uważa jednak, że ciężar tej odpowiedzialności nie jest wystarczająco zrównoważony odpowiednim stopniem solidarności.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje środki mające na celu poprawę koordynacji między strategiami krajowymi w zakresie polityki azylowej i powrotowej, ale ubolewa, że zgłoszono więcej propozycji dotyczących koordynacji instrumentów powrotów niż do koordynacji procedur azylowych i przyjmowania uchodźców.

3.6. EKES zwraca uwagę na trudności, jakie napotykają kraje UE w zapewnianiu skutecznych powrotów, a także na gotowość Komisji do przejścia na wspólny i skuteczny europejski system powrotów. Wniosek zakłada poprawę operacyjnego wsparcia powrotów i sugeruje powołanie krajowych koordynatorów ds. powrotów. EKES ubolewa, że nie rozpoznano odpowiednio problemów w funkcjonowaniu programów powrotów⁽⁸⁾, co uzależnia powodzenie tych programów – uważanych za strategiczne – od chęci współpracy krajów spoza UE: zarówno krajów pochodzenia, jak i tranzytu. W związku z tym UE powinna odgrywać większą rolę w ogólnej polityce powrotowej.

3.7. EKES sugeruje, że solidarność powinna być automatyczna. Zobowiązania państw pierwszego wjazdu w zakresie solidarności są nieproporcjonalne. Procedury są wciąż skomplikowane i długotrwałe i nie dają gwarancji co do relokacji. Istnieją jedynie obowiązkowe procedury graniczne bez automatycznego mechanizmu współdzielenia. Środki, które muszą podjąć państwa członkowskie, to wzmocnienie infrastruktury (namioty, pomoc rzeczowa itp.), wsparcie finansowe lub dobrowolne powroty. Nie ma jasnych kryteriów dotyczących sposobu, w jaki każdy kraj będzie wносił wkład. Nie jest to skuteczne rozwiązanie; prowadzi ono do zwiększenia presji na państwo wjazdu, a ponadto wdrożenie tych procedur zajmuje dużo czasu (8 miesięcy), w związku z czym istnieje ryzyko ucieczki osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Potrzebny jest mechanizm bardziej automatyczny i zapewniający lepszy podział wnioskodawców pomiędzy wszystkie państwa członkowskie.

3.8. W tym samym kontekście EKES sugeruje, że trzy różne kategorie sytuacji nadzwyczajnych (przypadki presji lub groźby zwiększonej presji, sytuacje kryzysowe oraz operacje poszukiwawczo-ratownicze) nie są praktyczne z punktu widzenia zapewnienia solidarności. Państwa członkowskie będą musiały ubiegać się o wsparcie w jednej z trzech kategorii. Komisja decyduje o zasadności przedłożonego wniosku (przewidziano 21 kryteriów oceny) i zwraca się do innych państw o praktyczną pomoc, która może przybrać dwie główne formy: relokację i sponsorowanie powrotu. Jest to dysfunkcyjny i czasochłonny proces: najpierw należy zwrócić się o solidarne wsparcie, następnie formułuje się opinię, następnie można wnieść wkład w dobrowolną solidarność, a następnie zapada decyzja o obowiązkowej solidarności. Nawet w przypadku obowiązkowej solidarności decyzja Komisji zależy od opinii specjalnego komitetu, a jeżeli komitet ten nie wyda pozytywnej opinii, to wówczas nie podejmuje się żadnych działań.

3.9. Zdaniem EKES-u poza brakiem precyzji w podanych definicjach (zwłaszcza w rozporządzeniu w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej) pojęcie presji migracyjnej nie jest jasno zdefiniowane, pomimo częstego odwoływania się do niego w proponowanym tekście rozporządzenia.

3.10. Chociaż pomysł organizowania powrotów przez państwa członkowskie w zależności od ich stosunków z państwami trzecimi może być atrakcyjny, może to nie być skuteczne, ponieważ warunki w kraju pochodzenia mogą ulec zmianie lub dane kraje mogą po prostu zakazać powrotów. Pojawia się również kwestia stworzenia warunków będących zasadniczo warunkami zatrzymania – osoby, które mają zostać odesłane, siłą rzeczy pozostają na granicy, przekształcając kraj pierwszego wjazdu w duży ośrodek przetrzymywania osób w okresie poprzedzającym ich wyjazd. W praktyce nie jest nawet pewne, czy przyspieszenie procedur (jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej) będzie miało rzeczywisty wpływ na zwiększenie liczby powrotów, ponieważ powroty zależą głównie od współpracy państw trzecich, z którymi UE musi jeszcze negocjować i prowadzić rokowania (np. w zakresie wydawania wiz). Zwiększa to ryzyko zarówno łamania praw człowieka, jak i nasilenia presji na społeczności lokalne.

⁽⁷⁾ Niestety brak zabezpieczeń przed sytuacjami, w których niektóre rządy, w ramach populistycznej mobilizacji przeciwko migrantom i uchodźcom, postanowiłyby wyspecjalizować się w powrotach.

⁽⁸⁾ Komunikat COM(2017) 200 final.

3.11. W rozumieniu EKES-u państwo odpowiedzialne za wniosek o azyl – który stanowi podstawę nowej procedury zarządzania azylem – można określić jako państwo, w którym imigrant ma rodzeństwo, w którym pracował lub studiował, lub w którym wydano wizę. Chociaż tego rodzaju rozszerzenie kryteriów jest pożądane, to jednak potwierdza ono jedynie duże obciążenie, które nadal spoczywa na państwach pierwszego wjazdu.

4. Uwagi odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie komponentu dotyczącego kryzysu i siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu. EKES uważa jednak, że definicje tych pojęć nie są same w sobie ani jasne ani adekwatne. Fakt ten, jak również brak obiektywnych wskaźników, skutkuje brakiem pewności prawa.

4.2. EKES zwraca uwagę na to, że chociaż rozporządzenie w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej stanowi okazję do zademonstrowania wiążącej solidarności, to odnosi się ono bardziej do wsparcia proceduralnego niż do nadzwyczajnych środków solidarności. Solidarność podważona jest ponadto przez złożone i biurokratyczne procedury niezbędne do jej wdrożenia. Oczywiście jest, że w sytuacji kryzysu lub presji konieczne jest zapewnienie relokacji. Ponadto należy wprowadzić środki zapobiegające wystąpieniu sytuacji kryzysowej w państwach członkowskich.

4.3. EKES zwraca uwagę na to, że ustanowienie procedur i mechanizmów reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu powinno być również zgodne z prawami podstawowymi i ogólnymi zasadami Unii, a także z prawem międzynarodowym.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w czasach kryzysu państwo członkowskie uruchamiające stosowny mechanizm będzie mogło zawiesić swoje zobowiązania międzynarodowe (np. dotyczące rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu) na okres do trzech miesięcy. Okres ten powinien być przedłużany tak długo, jak długo trwa kryzys. Pomocne może być jasne określenie sposobu rozpoznawania sytuacji kryzysowych oraz poziomów referencyjnych wskazujących, kiedy możliwości danego kraju zostają/mogą zostać przekroczone.

4.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję dotyczącą przyznania państwom członkowskim dodatkowego czasu potrzebnego na poradzenie sobie z sytuacją kryzysową, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego i szybkiego dostępu do odpowiednich procedur i praw. Wyraża również zadowolenie w związku z tym, że Komisja może zezwolić na stosowanie procedury azylowej w kontekście zarządzania kryzysowego i procedury powrotów w kontekście zarządzania kryzysowego przez okres sześciu miesięcy, który można przedłużyć do maksymalnie jednego roku. Po upływie odpowiedniego okresu nie należy stosować przedłużonych terminów przewidzianych w procedurach azylu i powrotów stosowanych w kontekście zarządzania kryzysowego do nowych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

4.6. EKES uważa jednak, że ograniczony zakres wniosku odnośnie do rozszerzenia lub przyspieszenia procedur osłabia jego funkcję jako mechanizmu, który należy zastosować w przypadku nadzwyczajnych środków solidarnościowych.

4.7. Chociaż EKES uważa, że wniosek ten może stanowić okazję do przedstawienia argumentów na rzecz wiążącej solidarności, propozycja ta nie figuruje w tekście stosownego rozporządzenia. W związku z tym EKES uważa, że należy ją włączyć do treści rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji], aby uniknąć wszelkich wątpliwości i wyeliminować ryzyko jego nieprzyjęcia, ponieważ żaden z tych wniosków nie może istnieć bez drugiego.

Bruksela, dnia 25 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE”

[COM(2020) 611 final – 2016/0224 (COD)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817”

[COM(2020) 612 final – 2020/0278 (COD)]

„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818”

[COM(2020) 614 final – 2016/0132 (COD)]

(2021/C 155/10)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.11.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	210/9/28
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje do wiadomości nowy pakt o migracji i azylu, który ma na celu zajęcie się wieloaspektowym i złożonym zjawiskiem. EKES uważa, że nowe rozporządzenia wnoszą pozytywny wkład w skuteczniejsze zabezpieczenie granic UE i ustanawiają lepszy i bezpieczniejszy proces kontroli osób przybywających do UE. Niemniej zintegrowana, wspólna, odporna i przyszłościowa strategia UE jest tu bardzo potrzebna i powinna być powstać już dawno temu. Niestety, w odniesieniu do całościowej kwestii migracji i azylu obecnych wniosków nie można uznać za tak bardzo potrzebny wyraźny krok naprzód. **Co więcej, cztery czy pięć zainteresowanych państw członkowskich będzie musiało stworzyć „zamknięte ośrodki” dla ludzi, w oparciu o zasadę odmowy wjazdu⁽¹⁾, na okres do sześciu lub siedmiu miesięcy, jeśli nie dłużej, aż do czasu, gdy wynik procedur będzie znany. Doprowadzi to do sytuacji znacznie gorszych niż wcześniej zaistniałe.**

1.2. Potrzebne są większe i dalsze wysiłki Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE. W niedawno wydanych opiniach (SOC/649⁽²⁾, SOC/669⁽³⁾) EKES krytykuje kluczowe aspekty zarówno rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, jak i rozporządzenia w sprawie procedur azylowych. EKES pragnie również zauważyć, że z analizy

⁽¹⁾ Pojęcie odmowy wjazdu istnieje zarówno w dorobku Schengen, jak i w dorobku w zakresie prawa azylowego (art. 43 dyrektywy w sprawie procedur azylowych).

⁽²⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15.

⁽³⁾ Zob. s. 58 niniejszego Dziennika Urzędowego.

dziwięciu rozporządzeń i z jego kontaktów z Komisją wynika, że perspektywy wdrożenia tych dziewięciu różnych rozporządzeń są pod wieloma względami problematyczne. Potrzebna jest bardziej kompleksowa strategia w zakresie migracji, aby zapewnić lepszą synergę między różnymi rozporządzeniami UE oraz zapewnić rozwiązania dla ważnych problemów w państwach członkowskich, na które migracja ma większy wpływ.

1.3. EKES wyraża zaniepokojenie w związku z nowymi procedurami granicznymi, zwłaszcza w odniesieniu do konieczności ochrony prawa do ubiegania się o azyl oraz następujących kwestii:

- błędna koncepcja „państw o niskim wskaźniku przyznawania azylu”,
- stosowanie niewłaściwie zdefiniowanych pojęć prawnych („zagrożenie dla bezpieczeństwa”, „porządek publiczny”), które powodują brak pewności prawa,
- dzieci cudzoziemców w wieku od 12 do 18 lat, które są również uznawane za „dzieci” zgodnie z Konwencją ONZ o prawach dziecka z 1989 r.,
- jak i gdzie będą przetrzymywani ludzie w trakcie procedury granicznej oraz jak uniknąć prawnego zawieszenia dzięki zapewnieniu prawa do skutecznej ochrony sądowej.

1.4. EKES uznaje wartość dodaną i potrzebę wspólnych, kompleksowych i skutecznych procedur azylowych, zgodnych z konwencjami międzynarodowymi i gwarancjami prawnymi, a także potrzebę pozyskania zaufania UE i państw członkowskich dzięki konkretnym mechanizmom solidarności i zapewnienia sprawiedliwego podziału odpowiedzialności/zobowiązań. Jednak w omawianym wniosku Komisji nie uwzględniono takiego wspólnego systemu azylowego – kompleksowego, świadczącego o solidarności i sprawiedliwie dzielącego odpowiedzialność między państwa członkowskie. **Zapis dotyczący solidarności powinien również zostać uwzględniony w procedurze azylowej, i należy go stosować tuż po przeprowadzeniu kontroli przesiewowej, wraz z towarzyszącą pomocą informatyczną ze strony Eurodac. Jeżeli „obowiązkowa solidarność” nie przybierze formy „obowiązkowej relokacji” na mocy przepisów rozporządzenia w sprawie procedur azylowych lub jeżeli nie zostaną stworzone procedury umożliwiające ubieganie się o azyl w państwach członkowskich UE bez konieczności przekraczania granic UE, to rozporządzenie to nie będzie w praktyce stosowane. Powinny także istnieć zachęty do relokacji i czynniki zniechęcające do niej, a w każdym razie możliwość przeprowadzenia procedur azylowych w innych państwach członkowskich, a nie wyłącznie w państwie pierwszego wjazdu.**

1.5. EKES podkreśla, że skuteczność proponowanych nowych procedur musi być stale mierzona za pomocą **systemów monitorowania poszanowania praw podstawowych**, zwłaszcza w odniesieniu do praw osób wymagających szczególnego traktowania i dzieci, **indywidualnej oceny wniosków o udzielenie azylu i skutecznych środków odwoławczych**. Pojawia się jednak pytanie, gdzie i w jaki sposób ma być wdrażany ten ulepszony nowy pakt i związane z nim propozycje, oraz jakie towarzyszyć będą temu rozwiązaniu w zakresie solidarności, relokacji lub przesiedleń.

1.6. EKES popiera bardziej **zintegrowany i zrównoważony informatyczny system zarządzania migracją oparty na ulepszonej bazie danych Eurodac, w którym skoncentrowano się na wnioskach i osobach ubiegających się o azyl**. EKES odniósł wrażenie, że Komisja uznaje potrzebę wspólnego podejścia do obowiązkowej kontroli przesiewowej odcisków palców oraz zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa przed wjazdem, lecz mimo że zaproponowano rozbudowany system, niestety nie ma żadnej możliwości ubiegania się o azyl w państwie członkowskim innym niż państwo pierwszego wjazdu, a powinno to być możliwe. **Przepisy dotyczące ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, obecnie określone w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją, powinny zostać określone w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych, co umożliwiłoby rozpatrywanie wniosków również przez inne państwa członkowskie za pośrednictwem Eurodac.**

1.7. Chociaż EKES opowiada się za nowymi, szybszymi procedurami decyzyjnymi na granicach UE, przy poszanowaniu wszystkich praw podstawowych, praw człowieka i procedur prawnych, pojawia się wiele pytań, na przykład: w jaki sposób należy wdrożyć i zabezpieczyć te procedury? W jaki sposób należy realizować operacje powrotów? Gdzie jest miejsce na solidarność w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją, nie wspominając już o rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych – jeśli rzeczywiście zakłada ono solidarność? Czy osoba, której udzielono azylu, może udać się do innego państwa członkowskiego niż państwo pierwszego wjazdu? ⁽⁴⁾ Czy państwa członkowskie mogą udzielać azylu, by chronić osoby w potrzebie, czy też zaczną odrzucać ich wnioski? EKES wzywa zatem Komisję do dokładnego sprawdzenia i wyjaśnienia każdej części wniosku, a zwłaszcza do udzielenia odpowiedzi na pytanie: „W jaki sposób ten nowy pakt ulepsza wspólną procedurę azylową i zaspokaja prawo do ubiegania się o azyl?”.

⁽⁴⁾ Zgodnie z przepisami rozporządzenia o kwalifikowaniu, prawa i korzyści wynikające ze statusu uchodźcy/ochrony uzupełniającej powiązane są z państwem członkowskim, które przyznało ten status.

1.8. EKES jest zaniepokojony wprowadzeniem nowych procedur kontroli przesiewowych obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych. Ten nowy mechanizm zwiększa presję na te państwa członkowskie UE, które mają zewnętrzne granice morskie UE, oraz promuje tworzenie zamkniętych ośrodków na granicach zewnętrznych lub w ich pobliżu. Podobne ośrodki budzą poważne obawy co do ochrony praw człowieka i zapewnienia ich mieszkańcom akceptowalnych warunków życia.

1.9. Wynikiem procedur granicznych będzie albo udzielenie azylu, albo odrzucenie wniosku i powrót. W przypadku azylu państwo członkowskie, które go udziela, jest odpowiedzialne za integrację danych osób. W scenariuszu przewidzianym w nowym pakcie oznacza to jednak integrację tych osób w państwach południowych, bez żadnej możliwości relokacji do innych państw członkowskich lub okazania przez te państwa solidarności. Jeżeli azyl nie zostanie udzielony, państwo członkowskie musi zorganizować powrót osoby ubiegającej się o azyl, której wniosek został odrzucony. W podejściu tym trzeba uwzględnić sposoby zawierania przez UE umów z państwami trzecimi pochodzenia i tranzytu oraz zapewniania skutecznych procedur, określonych w instrumentach prawa międzynarodowego i praw człowieka. Państwa członkowskie nie mogą indywidualnie zawierać pojedynczych porozumień, a również Komisja w ogólnie nie wspomina o takiej procedurze.

1.10. Wyzwania w zakresie zarządzania migracją, związane w szczególności z zapewnieniem szybkiej identyfikacji osób potrzebujących ochrony międzynarodowej lub skutecznego przeprowadzania powrotów (w przypadku osób, które nie potrzebują ochrony), mają być traktowane w „jednolity sposób” przez UE jako całość, ale nie można uznać, że w obecnych wnioskach przyjęto takie podejście. W rzeczywistości jest to kwestia, którą ma zajmować się wyłącznie państwo członkowskie pierwszego wjazdu, i brakuje sprawiedliwego podziału obciążenia na przykład za pośrednictwem obowiązkowej relokacji osób ubiegających się o azyl podczas procedury azylowej i rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu.

1.11. W szczególności należy opracować lepszą procedurę umożliwiającą identyfikację osób, w przypadku których uzyskanie ochrony w UE jest mało prawdopodobne⁽⁵⁾. We wniosku Komisji przewiduje się wprowadzenie **kontroli przesiewowej przed wjazdem**, która powinna mieć zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich znajdujących się na granicy zewnętrznej i niespełniających warunków wjazdu albo po sprowadzeniu na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Niestety jednak ta „kontrola przesiewowa przed wjazdem” przeprowadzana jest na granicy na terytorium państwa pierwszego wjazdu do UE. „Przed” oznacza, że dana osoba trafia do „zamkniętego ośrodka detencyjnego” i przebywa tam bez jakiegokolwiek możliwości przemieszczania się, dopóki organy państwa członkowskiego nie podejmą decyzji o przyznaniu jej azylu⁽⁶⁾ albo o nakazaniu powrotu do państwa pochodzenia lub tranzytu, i to tylko wówczas, gdy powrót ten jest możliwy, a w większości przypadków tak nie jest.

1.12. EKES popiera **unijne ramy wprowadzające jednolite zasady kontroli przesiewowej migrantów o nieregulowanym statusie** zatrzymanych na danym terytorium, **którzy uniknęli kontroli granicznej przy wjeździe do strefy Schengen. Ma to na celu ochronę strefy Schengen i zapewnienie skutecznego zarządzania migracją nieregulowaną lub nielegalną.**

1.13. EKES wzywa instytucje, agencje i partnerów społecznych UE do udziału w opracowywaniu dalszych strategii politycznych i programów (takich jak partnerstwa w zakresie talentów), wymiany najlepszych praktyk i wielostronnych programów tworzenia partnerstw w odniesieniu do istniejących „korytarzy humanitarnych”. Domaga się również opracowania nowych ram prawnych, wprowadzenia szybkich procedur umożliwiających szersze korzystanie z **wiz humanitarnych** przez większą liczbę osób (przez dostosowanie do obowiązujących przepisów art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009⁽⁷⁾) oraz uwzględnienia w polityce imigracyjnej mającej zastosowanie do obywateli państw trzecich spoza UE „sponsoringu” jako **zwykłego legalnego kanału wjazdu**. EKES zwraca uwagę współprawodawców na fakt, że istniejące wcześniej przepisy UE, takie jak układ z Schengen i traktat lizboński, już przewidują „ochronę uzupełniającą i ochronę czasową” osób uciekających przed wojnami lub klęskami żywiołowymi. Pokazuje to, w jaki sposób **można zagwarantować legalny wjazd w przypadku osób wymagających szczególnego traktowania, które potrzebują ochrony międzynarodowej, wykorzystując instrumenty ustawodawcze, którymi państwa członkowskie Unii Europejskiej już dysponują.**

⁽⁵⁾ Odsetek migrantów przybywających z krajów, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu jest niższy niż 25 %, wzrósł z 14 % w 2015 r. do 57 % w 2018 r.

⁽⁶⁾ W kwestii stosowania zatrzymania w czasie procedury granicznej zob. ust. 179 i 183 wyroku Trybunału w sprawie C-808/18: „Na mocy art. 43 [...] dyrektywy [2013/32] państwa członkowskie są bowiem upoważnione do »zatrzymania« w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33 osób ubiegających się o ochronę międzynarodową stawiających się na ich granicach przed przyznaniem im prawa do wjazdu na ich terytorium zgodnie z warunkami określonymi we wspomnianym art. 43 i w celu zagwarantowania skuteczności przewidzianych w tym przepisie procedur [...]”; „Ponadto z art. 43 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wynika, że zatrzymanie oparte na tym przepisie jest uzasadnione wyłącznie w celu umożliwienia danemu państwu członkowskiemu zbadania, przed przyznaniem osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawa wjazdu na jego terytorium, czy jej wniosek nie jest niedopuszczalny na podstawie art. 33 dyrektywy 2013/32 lub czy wniosek ten nie może zostać odrzucony jako bezzasadny z jednego z powodów wymienionych w art. 31 ust. 8 tej dyrektywy”.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1).

2. Ogólne uwagi i komentarze

2.1. W europejskim nowym pakcie postuluje się **kształtowanie polityki w sposób zintegrowany, który będzie łączył politykę w takich dziedzinach, jak azyl, migracja, powroty, ochrona granic zewnętrznych, zwalczanie handlu migrantami oraz stosunki z kluczowymi państwami trzecimi, i odzwierciedlał podejście obejmujące całą administrację rządową**. Omawiane projekty rozporządzeń będą ostatecznie jednak stanowiły ogromne obciążenie dla państw członkowskich południowej Europy, co w nieunikniony sposób spowoduje, że rozporządzenia te będą niemożliwe do zastosowania i nie osiągną zamierzonego rezultatu. Po upływie rozsądnego okresu państwa członkowskie będą *de facto* zmuszone odrzucać wiele wniosków o udzielenie azylu, nawet tych, które spełniają warunki udzielenia azylu, aby uniknąć sytuacji, w których coraz więcej osób jest przetrzymywanych razem w nieludzkich warunkach.

2.2. Państwa członkowskie z południa Europy nie mają innego wyboru, jak przekształcić się w ośrodki detencyjne albo ośrodki pobytu przed wyjazdem.

2.3. W niniejszej opinii skoncentrowano się na trzech instrumentach z dziewięciu zawartych w nowym pakcie: (i) **nowym rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej**; (ii) **zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych**; (iii) **zmienionym wniosku dotyczącym przekształcenia rozporządzenia Eurodac**.

3. Uwagi szczegółowe dotyczące nowego rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej

3.1. W nowym **rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej przewiduje się wprowadzenie procedury kontroli przesiewowej przed wjazdem** na terytorium państwa pierwszego wjazdu, która powinna mieć zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich znajdujących się na granicy zewnętrznej i niespełniających warunków wjazdu albo po sprowadzeniu na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych.

3.2. Dostępne dane świadczą o tym, że napływ obywateli państw trzecich, którzy ewidentnie wymagają ochrony międzynarodowej, jak obserwowano w latach 2015–2016, został częściowo zastąpiony mieszanym napływem osób.

3.3. Uwagi szczegółowe dotyczące celów i głównych elementów procedury kontroli przesiewowej

3.3.1. Kontrola przesiewowa, jako element nowego kompleksowego podejścia do migracji i przepływów mieszanych, ma przyczynić się do szybkiego ustalania tożsamości osób oraz identyfikowania wszelkich zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa, a także do szybkiego kierowania wszystkich obywateli państw trzecich, którzy znajdują się na granicy zewnętrznej i nie spełniają warunków wjazdu albo zostali sprowadzeni na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczej, na właściwą ścieżkę proceduralną. Celem powinno być również zapewnienie przydatnego narzędzia oraz umożliwienie pozostałym państwom UE udziału w tej kontroli i oceny osoby składającej wniosek podczas procedury azylowej.

3.3.2. Wniosek stanowi, że prawa podstawowe osób, których dotyczy przewidziana w nim kontrola, należy chronić za pomocą mechanizmu, który ma zostać opracowany przez państwa członkowskie.

3.3.3. Kontrola przesiewowa powinna polegać w szczególności na:

- a) wstępnej kontroli stanu zdrowia i identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania;
- b) kontroli tożsamości z wykorzystaniem informacji zawartych w europejskich bazach danych;
- c) rejestracji danych biometrycznych (tj. danych daktyloskopijnych i danych dotyczących wizerunku twarzy) w odpowiednich bazach danych, w zakresie, w jakim jeszcze jej nie dokonano; oraz
- d) kontroli bezpieczeństwa poprzez przeszukanie odpowiednich krajowych i unijnych baz danych, w szczególności Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), w celu zweryfikowania, czy dana osoba nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

3.3.4. Kontrola przesiewowa powinna być obowiązkowa i powinna być stosowana nie tylko w państwach pierwszego wjazdu, lecz we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z zasadą solidarności UE. Jak stwierdzono w nowym pakcie, procedura azylowa będzie prowadzona wyłącznie w krajach pierwszego wjazdu. **Jeżeli „obowiązkowa solidarność” nie przybierze formy „obowiązkowej relokacji” na mocy przepisów rozporządzenia w sprawie**

procedur azylowych lub jeżeli nie zostaną wprowadzone procedury umożliwiające ubieganie się o azyl w państwach członkowskich UE bez konieczności przekraczania granic UE, to rozporządzenie to nie będzie w praktyce stosowane. Powinny także istnieć zachęty do relokacji i czynniki zniechęcające do niej, a w każdym razie możliwość przeprowadzenia procedury azylowej w innych państwach członkowskich, a nie wyłącznie w państwie pierwszego wjazdu.

3.3.5. Oczekuje się, że proponowana kontrola przesiewowa wniesie wartość dodaną w obecne procedury i z wyjątkiem kwestii zdrowotnych nie powinna być przeprowadzana wyłącznie w państwach posiadających granice zewnętrzne.

3.3.6. Ten niezależny, skuteczny i stale funkcjonujący mechanizm monitorowania powinien obejmować w szczególności poszanowanie praw podstawowych w związku z kontrolą przesiewową, a także przestrzeganie mających zastosowanie przepisów krajowych w przypadku zatrzymania oraz **zgodność z zasadą non-refoulement**. Ponadto powinien on zapewniać szybkie i należyte rozpatrywanie skarg.

3.3.7. We wniosku potwierdza się rolę agencji UE – Fronteksu i Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu – które mogą towarzyszyć właściwym organom i wspierać je we wszystkich zadaniach związanych z kontrolą przesiewową, lecz nie jest to wystarczająco jasne. Nadano w nim również Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej istotną, lecz całkowicie nieprzejrzystą rolę we wspieraniu państw członkowskich w opracowaniu niezależnych mechanizmów monitorowania przestrzegania praw podstawowych w związku z kontrolą przesiewową, a także przestrzegania mających zastosowanie przepisów krajowych w przypadku zatrzymania oraz zgodności z zasadą non-refoulement.

4. Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedur azylowych

4.1. EKES uważa, że właściwy jest wybór nowego, zmienionego wniosku ustawodawczego w formie rozporządzenia UE zamiast dyrektywy, jak ma to miejsce obecnie. Zdaniem EKES nasuwa się jednak jasne pytanie, w jaki sposób można ten wniosek wyegzekwować i wdrożyć we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności tych, które były przedmiotem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. **EKES może poprzeć ten wniosek tylko wtedy, gdy nie będzie on prowadził do przekształcenia państw członkowskich na południu w ośrodki detencyjne lub ośrodki pobytu dla ludzi przed wyjazdem.**

4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar przyświecający wnioskowi Komisji, by poprawić koordynację i wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz osiągnąć dalszą harmonizację decyzji azylowych i nakazujących powrót. Ubolewa jednak, że przedstawiono więcej wniosków służących koordynacji wdrażania zamkniętych ośrodków detencyjnych w państwach pierwszego wjazdu niż wniosków dotyczących wspólnego systemu azylowego, wskutek czego wyłączny obowiązek zarządzania osobami ubiegającymi się o azyl nakłada się na państwa pierwszego wjazdu. Sprawa to przytłaczające wrażenie, że **wnioski, które mają być wdrożone, dotyczą państw południa, i nie wspomina się w nich o relokacji podczas stosowania „procedur granicznych”.**

4.3. Ponadto EKES wyraża ubolewanie, że we wniosku nie określono właściwie potencjalnych problemów związanych z funkcjonowaniem programów powrotów, przede wszystkim w odniesieniu do gotowości w praktyce państw trzecich, państw pochodzenia lub państw tranzytu do współpracy z UE.

4.4. EKES podkreśla pilną potrzebę sformułowania bardziej kompleksowej strategii opartej na systemie zrównoważonej i współdzielonej odpowiedzialności za zarządzanie przepływami migracyjnymi między państwami UE a państwami trzecimi.

4.5. Ponadto EKES podkreśla potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony rodzinom z dziećmi i wzywa Komisję, by zwróciła szczególną uwagę na małoletnich bez opieki, ogólną skuteczność procedur udzielania wskazówek dotyczących azylu, wskaźniki dotyczące norm operacyjnych oraz zestawienie przykładów najlepszych praktyk (opublikowane przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)). **Niedopuszczalne jest, że osobę uznaje się za dziecko jedynie, jeśli nie ukończyła 12 lat, a nie 18 lat, jak przewiduje prawo międzynarodowe. Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach dziecka z 1989 r. dziecko oznacza każdą osobę w wieku poniżej 18 lat.**

4.6. Podczas niedawnych konsultacji organizacje społeczeństwa obywatelskiego zaproponowały zmianę niektórych przepisów dotyczących ustalania odpowiedzialności oraz zapewnienie mechanizmu obowiązkowej solidarności, w tym wobec osób schodzących na ląd po operacjach poszukiwawczo-ratowniczych. **Organizacje pozarządowe opowiedziały się też za wspólnym zrozumieniem „odpowiedzialności” państw członkowskich i wezwały do zmiany systemu dublińskiego, aby obejmował on bardziej trwałe mechanizm relokacji ⁽⁸⁾. EKES zadaje pytanie, w jaki sposób na podstawie nowego zmienionego wniosku można realistycznie wdrożyć prawidłowo funkcjonujący mechanizm solidarności między państwami członkowskimi. Przepisy dotyczące ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, obecnie określone w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją, powinny zostać określone w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych, co umożliwiłoby rozpatrywanie wniosków również przez inne państwa członkowskie za pośrednictwem Eurodac.**

5. Zmiana wniosku z 2016 r. dotyczącego przekształcenia rozporządzenia Eurodac

5.1. **Zmiana wniosku z 2016 r. dotyczącego przekształcenia rozporządzenia Eurodac ma na celu stworzenie powiązania między poszczególnymi osobami a procedurami, którym te osoby podlegają, aby lepiej kontrolować nieregularną migrację i wykrywać przypadki niedozwolonego przemieszczania się.**

5.2. Głównym celem Eurodac jest identyfikacja osób ubiegających się o azyl oraz ułatwianie – przy użyciu danych daktyloskopijnych i danych dotyczących wizerunku twarzy („biometrii”) – dostarczania dowodów pomocnych w ustaleniu, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu złożonego w UE.

5.3. EKES nie jest przekonany, że korzystanie z Eurodac ⁽⁹⁾ byłoby odpowiednim narzędziem zwalczania migracji nieregulowanej ani że stanowiłoby skuteczne wsparcie państw członkowskich w monitorowaniu przyznawania pomocy w dobrowolnym powrocie i środków reintegracyjnych ⁽¹⁰⁾.

5.4. Wniosek zmieniający wniosek z 2016 r. opiera się na wstępnym porozumieniu między współprawodawcami, uzupełnia te zmiany i ma na celu **przekształcenie Eurodac we wspólną europejską bazę danych, która będzie wspierać politykę UE w obszarze azylu, przemieszczeń i migracji nieregulowanej.**

5.5. Ponadto ma na celu gromadzenie bardziej dokładnych i kompletnych danych będących źródłem informacji na etapie kształtowania polityki, a tym samym skuteczniejsze wspieranie kontroli migracji nieregulowanej i wykrywania niedozwolonego przemieszczania się dzięki **zliczaniu poszczególnych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a nie tylko samych wniosków. EKES uważa jednak, że ten rozbudowany system musi również zapewniać migrantom możliwość ubiegania się o azyl w innym państwie członkowskim, bez ograniczenia do państwa pierwszego wjazdu.**

5.6. Eurodac zamierza również wspierać wypracowanie odpowiednich rozwiązań politycznych w tym obszarze, **umożliwiając sporządzanie statystyk przez łączenie danych z różnych baz.**

5.7. EKES zgadza się, że wspólne zasady dotyczące pobierania – do celów Eurodac – odcisków palców i danych dotyczących wizerunku twarzy obywateli państw trzecich muszą być stosowane w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich.

5.8. EKES opowiada się za utworzeniem **instrumentu służącego gromadzeniu wiedzy i zapewniającego Unii Europejskiej informacje na temat liczby obywateli państw trzecich wjeżdżających na terytorium UE w nieregulowany sposób lub w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych i ubiegających się o ochronę międzynarodową – czegoś, co jest niezbędne na potrzeby kształtowania zrównoważonej i opartej na dowodach polityki w obszarze migracji i wiz.**

⁽⁸⁾ Sprawozdanie z projektu Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS), *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?* [Poszukiwanie i ratowanie, rozwiązania w zakresie sprowadzania na ląd i relokacji w regionie Morza Śródziemnego. Uciekanie od odpowiedzialności?], czerwiec 2019 r.

⁽⁹⁾ Poprawi to zdolności państw członkowskich w zakresie monitorowania w tej dziedzinie i zapobieganie zjawiskowi polegającemu na wyborze najkorzystniejszych wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych (AVRR), ponieważ państwa członkowskie będą miały natychmiastowy dostęp do tych informacji, a osoba, której przyznano pomoc w jednym państwie członkowskim, będzie musiała powstrzymać się od przeprowadzki do innego państwa członkowskiego w celu uzyskania innego rodzaju wsparcia lub lepszej pomocy. Obecnie państwa członkowskie nie dysponują wspólną bazą danych ani żadnym sposobem na ustalenie, czy osoba powracająca skorzystała już ze wsparcia w zakresie powrotów i reintegracji. Informacje te są niezbędne do zwalczania nadużyć i podwójnych korzyści.

⁽¹⁰⁾ System wjazdu/wyjazdu umożliwia państwom członkowskim wykrywanie obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie, mimo że wjechali na terytorium UE legalnie. Nie istnieje jednak żaden system pozwalający na identyfikację nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, którzy wjeżdżają do UE przez jej granice zewnętrzne w nieregulowany sposób. Obecny system Eurodac jest idealną bazą danych służącą do przechowywania tego rodzaju informacji, ponieważ zawiera już takie dane. Obecnie gromadzenie takich danych ogranicza się do pomocy w określaniu państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Identyfikacja nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz osób, które w nieregulowany sposób wjechały do Unii Europejskiej przez jej granice zewnętrzne, pomoże zwłaszcza państwom członkowskim w ponownym wydaniu dokumentu obywatelowi państwa trzeciego do celów powrotu.

5.9. Kolejnym celem Eurodac jest udzielenie dodatkowego wsparcia organom krajowym zajmującym się osobami ubiegającymi się o azyl, których wniosek został już odrzucony w innym państwie członkowskim, przez oznaczanie odrzuconych wniosków, ale organom krajowym należy przyznać prawo do ponownego rozpatrzenia wniosku rozpatrywanego przez inne państwo członkowskie.

Bruksela, dnia 25 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 43 ust. 2 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 2.2

Zmienić

2.2. Państwa członkowskie z południa Europy nie mają innego wyboru, jak ~~zakładać zamknięte~~ przekształcić się w ośrodki detencyjne albo ośrodki pobytu przed wyjazdem, w których sytuacja osób ubiegających się o azyl jest bardzo problematyczna pod względem warunków życia i praw.

Uzasadnienie

Obecny tekst można z łatwością błędnie zrozumieć, ponieważ same kraje nie są przekształcane ani w ośrodek detencyjny, ani w cokolwiek innego. W krajach tworzy się ośrodki pobytu przed wyjazdem.

Wynik głosowania

Za: 96

Przeciw: 100

Wstrzymało się: 47

Następujące akapity opinii sekcji zostały zmienione wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 43 ust. 2 regulaminu wewnętrznego):

1.1. EKES przyjmuje do wiadomości nowy pakt o migracji i azylu, który ma na celu zajęcie się wieloaspektowym i złożonym zjawiskiem. EKES uważa, że nowe rozporządzenia wnoszą pozytywny wkład w skuteczniejsze zabezpieczenie granic UE i ustanawiają lepszy i bezpieczniejszy proces kontroli osób przybywających do UE. Niemniej zintegrowana, wspólna, odporna i przyszłościowa strategia UE jest tu bardzo potrzebna i powinna była powstać już dawno temu. Niestety, w odniesieniu do całościowej kwestii migracji i azylu Komisja proponuje te same stare rozwiązania, które mimo przeformułowania, są nadal – jak to zwykle ma miejsce – niezachęcające i niekorzystne dla państw południowej Europy. **Co więcej, cztery czy pięć zainteresowanych państw członkowskich stanie się „zamkniętymi ośrodkami odosobnienia”⁽¹⁾ dla ludzi na okres co najmniej sześciu lub siedmiu miesięcy, jeśli nie więcej, aż do czasu, gdy wynik procedur będzie znany. Doprowadzi to do sytuacji 20 razy gorszych niż wcześniej zaistniałe.**

Wynik głosowania

Za: 105

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 43

1.2. EKES pragnie zwrócić uwagę na to, że Komisja wydaje się wykazywać brak dobrej woli wobec sugestii Komitetu. We wszystkich swoich opiniach (SOC/649, SOC/669 i SOC/670) EKES krytykuje przyjęcie zarówno rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, jak i rozporządzenia w sprawie procedur azylowych. EKES pragnie również zauważyć, że z analizy dziewięciu rozporządzeń i kontaktów z Komisją wynika, iż perspektywy wdrożenia tych dziewięciu różnych rozporządzeń są nikłe. Typowe dla Komisji jest to, że nie traktuje ona imigracji jako pojedynczej kwestii, lecz raczej utrzymuje, że wszelkie przedłożone propozycje lub sugestie wchodzą w zakres innego rozporządzenia. W związku z tym żadnych kwestii nie można ze sobą znacząco powiązać, co oznacza, że są one rozpatrywane indywidualnie w ramach każdego wyłączonego rozporządzenia. Ujmując rzecz prosto, przy każdej obserwacji Komisja powołuje się na inną zasadę bądź po prostu odrzuca wszystkie uwagi, argumentując, że mają do nich zastosowanie różne przepisy.

⁽¹⁾ Pojęcie odmowy wjazdu istnieje zarówno w dorobku Schengen, jak i w dorobku w zakresie prawa azylowego (art. 43 dyrektywy w sprawie procedur azylowych).

Wynik głosowania

Za: 101

Przeciw: 97

Wstrzymało się: 41

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia«”

[COM(2020) 662 final]

(2021/C 155/11)

Sprawozdawca: **Pierre Jean COULON**

Współsprawozdawca: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 11.11.2020
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	212/0/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża zadowolenie z przyjęcia przez Komisję Europejską wniosku dotyczącego europejskiej strategii zatytułowanej „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”. Taka strategia jest bezwzględnie i nieuniknioną koniecznością dla Unii Europejskiej i jej obywateli i EKES zamierza ją wspierać i aktywnie angażować się w nią poprzez zgłaszanie swoich przemyśleń i propozycji.

1.2. EKES uważa, że z uwagi na to, iż budynki mieszkalne i inne budynki odpowiadają za 40 % całkowitego zużycia energii w Unii Europejskiej, muszą zostać poddane takiej fali renowacji przy wsparciu Unii Europejskiej, w ramach kompleksowego podejścia do inwestycji długoterminowych, interesu ogólnego, zrównoważonego rozwoju, ochrony zdrowia, w tym obchodzenia się z azbestem podczas tego rodzaju prac, zielonej transformacji i skutecznego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych w zakresie zrównoważonego i przystępnego cenowo mieszkalnictwa.

1.3. W związku z tym EKES popiera strategię dotyczącą fali renowacji, ponieważ jest to podejście „win-win-win” dla Unii Europejskiej, potrójnie zwycięskie podejście na rzecz klimatu oraz na rzecz odbudowy poprzez tworzenie lokalnych miejsc pracy i wreszcie – na rzecz walki z pandemią, ubóstwem energetycznym oraz promowania przystępnych cenowo mieszkań dla wszystkich, w tym dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

1.4. EKES uważa, że strategia ta, ze względu na swój szczególny wymiar i kierunek rozwoju do roku 2050, wymaga stabilnych, jasnych i odpowiednich ram prawnych i finansowych, zarówno poprzez wdrożenie specjalnego Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, wieloletnich planów inwestycyjnych i nowego „zielonego semestru”, jak i poprzez stworzenie własnych odpowiednich ram prawnych, np. w zakresie pomocy państwa, obowiązujących stawek VAT, zamówień publicznych, „ekologicznych” kredytów hipotecznych i norm dotyczących efektywności energetycznej.

1.5. EKES wzywa Komisję do opracowania zachęt do tworzenia, na poziomie lokalnym, sektorów uprzemysłowienia procesów termomodernizacji i ich zmasowania, a jednocześnie do ustanowienia nowego programu „Erasmus termomodernizacji 2050”, aby przyciągnąć młodych Europejczyków do tych nowych przyszłościowych miejsc pracy.

1.6. EKES wzywa również, by na wzór programu ELENA EBI zachęcano państwa członkowskie do tworzenia publicznych usług diagnostycznych, pomocy technicznej i doradczych, zwłaszcza na potrzeby gospodarstw domowych, aby uniknąć wszelkich nieuczciwych praktyk dotyczących marketingu bezpośredniego i oszustw w ramach systemów wsparcia termomodernizacji.

1.7. Przede wszystkim EKES uważa, że strategia ta musi umożliwić Unii Europejskiej zbliżenie się do obywateli i ich terytoriów poprzez odpowiednie informowanie o istniejących instrumentach i metodach dostępu do nich.

1.8. EKES apeluje o rzeczywistą synergię między Obserwatorium Zasobów Budowlanych a Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES wyraża zadowolenie z przyjęcia przez Komisję Europejską komunikatu „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”. Renowacja budynków na dużą skalę w Unii Europejskiej – mieszkań prywatnych i socjalnych, budynków użyteczności publicznej i budynków biurowych – jest obecnie absolutnie konieczna, biorąc pod uwagę strukturalną niewydolność długoterminowych inwestycji w tym obszarze oraz związane z tym konsekwencje klimatyczne, środowiskowe, gospodarcze i społeczne, biorąc pod uwagę koszty niepodjęcia działań w tym obszarze.

2.2. Komitet popiera tę strategię zaproponowaną przez Komisję w oparciu o cel neutralności klimatycznej, stosowanie zasady obiegu zamkniętego, wkład w osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności Europy, ochronę dziedzictwa kulturowego, a przede wszystkim – prawo każdego do przystępnych cenowo, nadających się do zamieszkania, dostępnych i zdrowych mieszkań, zgodnie z zasadą 19 Europejskiego filaru praw socjalnych.

2.3. Zważywszy, że budynki mieszkalne i inne budynki odpowiadają za 40 % całkowitego zużycia energii w Unii Europejskiej, muszą zostać poddane fali renowacji w ramach kompleksowego podejścia do inwestycji długoterminowych w interesie ogólnym, zrównoważonego rozwoju i zielonej transformacji.

2.4. Pandemia zwróciła również uwagę na kluczową rolę, jaką odgrywa mieszkalnictwo w zarządzaniu kryzysem zdrowotnym i potrzebę ponownego przemyślenia ich użytkowania, a tym samym ich projektowania, z uwzględnieniem ograniczeń dotyczących izolacji.

2.5. Przede wszystkim pandemia uwydatniła niedopuszczalny związek między warunkami higienicznymi w mieszkaniach, ubóstwem energetycznym i odpornością na pandemię.

2.6. Strategia na rzecz fali renowacji budynków jest zatem częścią podejścia typu „win-win-win” z uwagi na znaczenie jej skutecznego wkładu w walkę ze zmianą klimatu, skalę długoterminowych inwestycji i liczbę lokalnych miejsc pracy, które może ona wygenerować, i które mogą aktywnie przyczynić się do odbudowy, a także poprzez walkę z ubóstwem energetycznym i promowanie spójności społecznej oraz włączenia społecznego dzięki zwiększeniu podaży przystępnych cenowo mieszkań dla obywateli UE.

2.7. W związku z tym fala renowacji budynków musi być napędzana trwałymi i zbieżnymi wiatrami i prądami, zarówno w dziedzinie regulacji, jak i pomocy Unii Europejskiej oraz w dziedzinie wieloletnich planów inwestycyjnych państw członkowskich. Plany te muszą być zarówno czytelne, jak i dostępne, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności podmiotów i ich własnej logiki inwestycyjnej, poczynając od europejskich gospodarstw domowych zajmujących własne lokale mieszkalne stanowiące ich własność bądź stanowiące przedmiot współwłasności, poprzez gospodarstwa domowe wynajmujące jedno lub więcej lokali mieszkalnych na rynku, podmioty zajmujące się budownictwem socjalnym, wykonujące szczególne zadania w interesie ogólnym i kierujące się wynikającymi z nich obowiązkami świadczenia usług publicznych, a kończąc na władzach publicznych i użytkowanych przez nich publicznych budynkach, chronionych budynkach zabytkowych lub przedsiębiorstwach i zajmowanych przez nie budynkach. Są to wszystko potencjalni „surferzy” na fali renowacji, których trzeba będzie przekonać do inwestowania w perspektywie długoterminowej w swoje mieszkania i inne budynki, do 2050 r. poprzez mechanizmy finansowania dostosowane do charakteru inwestycji, łączące pożyczki długoterminowe lub „ekologiczne kredyty”, gwarancje publiczne i nieuniknione bezzwrotne dotacje, zwłaszcza dla gospodarstw domowych.

2.8. Fala renowacji budynków będzie musiała być napędzana przede wszystkim przez europejski ruch uprzemysłowienia i zmasowanego działania na szczeblu lokalnym, tak aby zmniejszyć koszty renowacji i czas potrzebny na wykonanie prac dla gospodarstw domowych zajmujących lokale mieszkalne poprzez outsourcing i digitalizację procesów. Uprzemysłowieniu temu będą musiały towarzyszyć nowe modele budynków oparte na wymogach technicznych i odpowiednich normach budowlanych, a przede wszystkim europejska kampania na rzecz promowania tego nowego sektora i tych nowych potencjalnych miejsc pracy wśród młodszych pokoleń poprzez uruchomienie programu „Erasmus termomodernizacji 2050”, do czego wzywa Komitet. Szczególną uwagę trzeba będzie również zwrócić na ryzyko dumpingu socjalnego związane z outsourcingiem i innymi sposobami zlecania prac podwykonawcom.

2.9. Komisja musi jednocześnie zapewnić zbieżność istniejących przepisów i tych, które mają zostać zmienione, oraz wniosków dotyczących nowych przepisów, i to nie tylko z myślą o państwach członkowskich i ich długoterminowych strategiach inwestycyjnych, ale także z myślą o gospodarstwach domowych, podmiotach wynajmujących mieszkania socjalne, władzach publicznych i przedsiębiorstwach, z których wszystkie są ostatecznymi decydentami w poszczególnych kwestiach dotyczących inwestycji długoterminowych, które zgodnie z ich własną logiką będą napędzać falę inwestycji do 2050 r.

2.10. Ta niezbędna zbieżność dotyczy w równym stopniu przeglądów istniejących przepisów, na przykład dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, zamówień publicznych lub programów pomocy państwa – zwłaszcza w zakresie mieszkalnictwa socjalnego – mającej zastosowanie szczególnej stawki VAT, „ekologicznych” kredytów hipotecznych, ale także przepisów i elementów warunkowości europejskiego planu naprawy gospodarczej „NextGenerationEU” i polityki spójności na lata 2021–2027, które muszą być czytelne dla docelowych europejskich gospodarstw domowych. Ten plan naprawy gospodarczej musi zostać ożywiony przez prawdziwą politykę konkretnych propozycji i zaleceń, jak również przez proces koordynacji istniejących krajowych obserwatoriów.

2.11. Komitet apeluje o rzeczywistą synergię między Europejskim Obserwatorium Zasobów Budowlanych a Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego.

2.12. Komitet wzywa do zorganizowania w państwach członkowskich służby publicznej w celu promowania fali termomodernizacji, zapewnienia diagnozy i pomocy technicznej dla działań w zakresie termomodernizacji, zwłaszcza dla gospodarstw domowych, tak aby uniknąć wszelkich nieuczciwych praktyk rynkowych w zakresie prac renowacyjnych.

3. Uwagi – Zwiększenie skali renowacji budynków w celu wsparcia neutralności klimatycznej i odbudowy

3.1. Renowacja budynków na dużą skalę w Unii Europejskiej – mieszkań prywatnych i socjalnych, budynków użyteczności publicznej i budynków biurowych – jest obecnie absolutnie konieczna, biorąc pod uwagę strukturalną niewydolność długoterminowych inwestycji w tym obszarze oraz związane z tym konsekwencje klimatyczne, środowiskowe, gospodarcze i społeczne.

3.2. Komitet zgadza się z przeprowadzoną przez Komisję analizą dotyczącą pilnej potrzeby podjęcia działań z klimatycznego punktu widzenia w zakresie renowacji budynków mieszkalnych i innych budynków oraz możliwości wykorzystania kryzysu związanego z COVID-19 do ponownego przemyślenia, przeprojektowania i modernizacji naszych budynków w ramach ekologicznego, społecznego i gospodarczego podejścia „win-win-win”. Jest to rzeczywiście wyjątkowa okazja do działania na rzecz neutralności klimatycznej, odbudowy i spójności społecznej.

Komitet pragnie poruszyć kwestię różnorodności odnośnych budynków, a w szczególności różnorodności mieszkań przeznaczonych do renowacji, poczynając od domów jednorodzinnych, poprzez duże osiedla mieszkaniowe wybudowane w epoce radzieckiej, a skończywszy na przedmieściach zamieszkiwanych przez klasę robotniczą. Pośród tych różnorodnych budynków kwestią priorytetową mogą być bloki mieszkaniowe w Europie Wschodniej, bardzo stare domy w centrach miast, gdzie wartość budynków jest zaniżona, budownictwo podmiejskie i wiejskie. W związku z tym, że zasoby mieszkaniowe stały się przestarzałe i wymagają odnowy zarówno w celu poprawy jakości życia obywateli i obywateli, jak i osiągnięcia postępu technologicznego budynków, konieczne jest zapewnienie obywatelom dostępu do finansowania, ponieważ obecnie jego brak jest główną przeszkodą w renowacji. Podobnie należy uwzględnić kwestię dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami. Unia Europejska musi również wykorzystać tę okazję do podjęcia działań na szeroką skalę w celu zbliżenia się do swoich obywateli i ich terytorium poprzez odpowiednią komunikację.

3.3. Komitet popiera proponowany cel podwojenia do 2030 r. rocznego wskaźnika renowacji energetycznej budynków mieszkalnych i innych budynków, przy jednoczesnym stymulowaniu gruntownej renowacji, tj. 35 mln mieszkań do 2030 r., i utrzymaniu go w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej na szczeblu UE do 2050 r. Idealnie byłoby, gdyby wskaźnik podwojenia został przekroczony w kierunku potrojenia.

3.4. Komitet podkreśla ambitny charakter tego celu, jego 30-letnią prognozę oraz potrzebę zapewnienia dogłębnej spójności między istniejącymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi w tej a mechanizmami wsparcia finansowego dla zainteresowanych gospodarstw domowych, podmiotów wynajmujących mieszkania socjalne, władz publicznych i innych zainteresowanych dziedzinie właścicieli budynków, z których wszyscy są potencjalnymi inwestorami, których należy przekonać do inwestowania w perspektywie długoterminowej według własnej logiki i możliwości. Świadczy o tym tworzone obecnie przez państwa członkowskie i ich regionalne organy zarządzające powiązanie między narzędziem służącym odbudowie NextGenerationEU, a polityką spójności na lata 2021–2027.

4. Uwagi – Kluczowe zasady renowacji budynków do 2030 i 2050 r.

4.1. Komitet popiera konieczność przyjęcia kompleksowej i zintegrowanej strategii angażującej podmioty w oparciu o siedem zasad: efektywność energetyczna przede wszystkim, przystępność cenowa, obniżenie emisyjności oraz integracja odnawialnych źródeł energii, cykle życia i obieg zamknięty, wysokie standardy zdrowotne i środowiskowe, wyzwania związane z transformacją ekologiczną i cyfrową oraz poszanowanie estetyki i jakości architektonicznej.

4.2. Komitet pragnie podkreślić szczególne znaczenie, jakie zgodnie z zasadą 19 Europejskiego filaru praw socjalnych należy przywiązywać do przystępności cenowej mieszkań i inwestycji dokonywanych przez zainteresowane gospodarstwa domowe, niezależnie od tego, czy są one właścicielami zajmującymi mieszkania, lokatorami czy współwłaścicielami zniszczonych mieszkań będących przedmiotem współwłasności, w szczególności w podejściu do budynków marnotrawiących energię czy walki z ubóstwem energetycznym, ale także przez podmioty wynajmujące mieszkania socjalne, których czynsze podlegają zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych nałożonym zgodnie ze szczególnymi zadaniami z zakresu usług publicznych powierzonymi przez państwa członkowskie.

4.3. EKES zwraca uwagę na to, że izolacja murów szczelinowych i podłóg jest najprostszym i najmniej kosztownym środkiem ograniczenia emisji CO₂. Jednak nawet te stosunkowo niedrogie środki są zbyt kosztowne dla wielu właścicieli domów, pomimo niższych kosztów energii, które generują. Dlatego też EKES zaleca, aby rządy krajowe ustanowiły system dotacji na te środki. Z obliczeń przeprowadzonych w Niderlandach wynika, że do realizacji tych środków wystarczy dotacja w wysokości 2 000 EUR na lokal mieszkalny. Oprócz znacznego ograniczenia emisji CO₂ system taki zapewnia również istotne zatrudnienie w sektorze budowlanym, który poważnie ucierpiał w wyniku pandemii COVID-19. To samo dotyczy Francji w związku z wprowadzeniem ostatnio dla wszystkich gospodarstw domowych premii za termomodernizację domu „MaPrimeRenov”.

4.4. Należy również uwzględnić wnioski i zalecenia zawarte w opinii EKES-u „Praca z azbestem w ramach termomodernizacji”, aby propagować usuwanie azbestu podczas procesów renowacji energetycznej tam, gdzie jest to konieczne i możliwe ⁽¹⁾.

5. Uwagi – Szybsza i bardziej gruntowna renowacja służąca ulepszaniu budynków

5.1. Komitet zgadza się z przeprowadzoną przez Komisję analizą licznych przeszkód w podejmowaniu indywidualnych decyzji inwestycyjnych oraz złożoności dostępu do finansowania, zwłaszcza na szczeblu lokalnym – złożoności, która dotyczy zarówno instrumentów krajowych, jak i funduszy strukturalnych, zwłaszcza na etapie oceny projektów, ale także ze względu na czas potrzebny na wypłatę pomocy. Aby osiągnąć wyznaczone cele, należy w pierwszej kolejności rozwiązać ten problem złożoności i wadliwego funkcjonowania, również w kontekście wdrażania od 2021 r. przepisów dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027.

5.2. Komitet przyjmuje do wiadomości, że Komisja określiła te przeszkody w konsultacjach publicznych oraz że przedstawiła propozycje dotyczące zwiększenia informacji, pewności prawa i zachęt do inwestowania, wystarczającego i dobrze ukierunkowanego finansowania, zdolności do przygotowania i realizacji projektów, promowania kompleksowej i zintegrowanej renowacji, dostosowania ekosystemu do zrównoważonej renowacji i wreszcie wykorzystania renowacji jako dźwigni zwalczania ubóstwa energetycznego oraz promowania przystępnych cenowo mieszkań poprzez specjalną inicjatywę europejską. Wnioski te muszą być wdrażane zgodnie z zasadą prostoty, z góry ustalonego połączenia dodatkowych funduszy, które mogą zostać uruchomione przez władze publiczne, oraz zasadą proporcjonalności kontroli pomocy państwa.

5.3. Komitet popiera propozycję Komisji, by upoważnić Europejskie Obserwatorium Zasobów Budowlanych do zarządzania europejskim rejestrem efektywności energetycznej i wspierania rozwoju zachęt do poprawy efektywności energetycznej. Obserwatorium będzie musiało współpracować z Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego, które w tej sytuacji powinno zintensyfikować swoją działalność.

5.4. Komitet uznaje szczególny charakter obecnej sytuacji, jeśli chodzi o potencjalne uruchomienie europejskich zasobów na rzecz termomodernizacji w ramach instrumentu służącego odbudowie NextGenerationEU z jednej strony i polityki spójności w latach 2021–2027 z drugiej. Istnieje nie mniej niż 13 instrumentów, które mogą przyczynić się do współfinansowania termomodernizacji, poprzez bezzwrotne dotacje lub długoterminowe pożyczki o preferencyjnym oprocentowaniu i gwarancje publiczne.

5.5. Komitet uważa, że ta wyjątkowa sytuacja powinna doprowadzić do tego, by Unia Europejska, oprócz sformułowania ilościowych celów w zakresie renowacji, wzmocniła państwa członkowskie i ich roczne programy inwestycji w zakresie termomodernizacji oraz zapewniła coroczną ocenę tych programów w ramach europejskiego semestru, poprzez ustanowienie własnego „zarządzania ekologicznego” obok zarządzania gospodarczego lub zastosowanie otwartej metody koordynacji.

⁽¹⁾ Dz.U. C 240 z 16.7.2019, s. 15.

5.6. Komitet uważa, że ta wyjątkowa sytuacja musi zostać wykorzystana także do rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego i jego eliminacji poprzez nadanie mu priorytetowego znaczenia przy uruchamianiu środków finansowych. Europejskie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego musi zostać wzmocnione w ramach swoich zadań i odgrywać wiodącą rolę w europejskiej sieci obserwatoriów ubóstwa energetycznego państw członkowskich.

5.7. Komitet pragnie jednak uświadomić Komisji, że potencjalni inwestorzy, zwłaszcza gospodarstwa domowe i podmioty wynajmujące mieszkania socjalne, mają trudności z połączeniem tych różnych kanałów finansowania i powiązaniem ich z różnymi regulacjami, podstawami kwot kwalifikującymi się do finansowania i obowiązującymi kontrolami. W perspektywie roku 2050 ustalenia te powinny zostać ujednolicone, tak aby stały się bardziej czytelne i dostępne dla docelowych gospodarstw domowych i władz publicznych.

5.8. Mając na uwadze omawiany okres inwestycyjny i cel na 2050 r., Komitet proponuje, by Komisja przeanalizowała, w trosce o uproszczenie i czytelność dla zainteresowanych europejskich gospodarstw domowych, możliwość utworzenia specjalnego funduszu inwestycyjnego wspieranego przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), który zapewniłby pomoc techniczną, łączyłby istniejące mechanizmy i gwarantowałby ciągłość jego działań do 2050 r.

5.9. Komitet popiera dążenie Komisji do dokonania przeglądu programów pomocy państwa mających zastosowanie do inwestycji w zakresie termomodernizacji zgodnie z tymi wytycznymi. Te programy pomocy państwa dotyczące termomodernizacji powinny zostać uproszczone, tak aby nie stanowiły przeszkody w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych ze względu na ich bezwzględną konieczność. Komitet przyjmuje także z zadowoleniem decyzję Komisji o dokonaniu w 2021 r. oceny decyzji Komisji 2012/21/UE⁽²⁾ w sprawie pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Pomoc na termomodernizację mieszkań socjalnych jest objęta programem mającym zastosowanie w przypadku wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

5.10. Komitet popiera propozycję Komisji dotyczącą uruchomienia europejskiej inicjatywy na rzecz przystępnych cenowo mieszkań poprzez sfinansowanie 100 innowacyjnych i partycypacyjnych projektów przewodnich koncentrujących się na kompleksowej renowacji dzielnic mieszkalnictwa socjalnego jako modelu rozwoju na dużą skalę w Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę zdolność podmiotów wynajmujących mieszkania socjalne do inwestowania w ramach usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i przy wsparciu EBI, masowość operacji i industrializacja systemów renowacji budynków nie tylko prowadzi do tworzenia lokalnych miejsc pracy, ale również obniża koszty renowacji innych budynków mieszkalnych i publicznych poprzez tworzenie nowych lokalnych sektorów przemysłu.

5.11. Komitet proponuje, by Komisja, opierając się na doświadczeniach programu ELENA i przy wsparciu EBI, zachęciła państwa członkowskie do zorganizowania publicznej pomocy technicznej w pracach termomodernizacyjnych, zwłaszcza dla zainteresowanych gospodarstw domowych, aby uniknąć nieuczciwych praktyk dotyczących marketingu bezpośredniego i oszustw, zaobserwowanych już w niektórych państwach członkowskich w zakresie prac termomodernizacyjnych.

5.12. Komitet w pełni popiera inicjatywę „nowy europejski Bauhaus”, zapowiedzianą przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen w jej orędziu o stanie Unii i rozwiniętą w komunikacie, która przewiduje stworzenie sieci specjalistów z różnych dyscyplin, aby zastanowić się nad budynkami jutra i na nowo wyobrazić sobie przyszły zrównoważony tryb życia. Komitet zachęca wszystkie zainteresowane strony do wzięcia udziału w konsultacjach publicznych zainicjowanych przez Komisję.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ Decyzja Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380) (Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s. 3).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób (tekst jednolity)”

[COM(2021) 34 final – 2021/0018 (COD)]

(2021/C 155/12)

Wnioski o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 8.2.2021 Parlament Europejski, 8.2.2021
Podstawa prawna	Art. 91 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania	234/0/8
(za / przeciw / wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 558. sesji plenarnej w dniach 24 i 25 lutego 2021 r. (posiedzenie z 24 lutego) Komitet 234 głosami za (8 osób wstrzymało się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

SPROSTOWANIA

Sprostowanie do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem na lata 2021–2027 (program »Perykles IV«)” (COM(2018) 369 final – 2018/0194(CNS))

(Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 440 z dnia 6 grudnia 2018 r.)

(2021/C 155/13)

Okładka i strona 199, w tytule:

zamiast: „Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem na lata 2021–2027 (program »Perykles IV«)” (COM(2018) 369 final – 2018/0194(CNS))”,

powinno być: „Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem na lata 2021–2027 (program »Perykles IV«)” (COM(2018) 369 final – 2018/0194 (COD))”.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL