



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 66

25 maja 2023

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

REZOLUCJE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

577. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 22.3.2023–23.3.2023

2023/C 184/01 Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zjednoczeni na rzecz demokracji” 1

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

577. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 22.3.2023–23.3.2023

2023/C 184/02 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania na rzecz młodzieży w ramach działań zewnętrznych UE na lata 2022–2027” (opinia z inicjatywy własnej) 5

2023/C 184/03 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola młodych ludzi w zielonej transformacji” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji szwedzkiej) 13

2023/C 184/04 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Budownictwo drewniane na rzecz redukcji emisji CO₂ w sektorze budowlanym” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji szwedzkiej) 18

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

577. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 22.3.2023–23.3.2023

2023/C 184/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy)” (COM(2022) 720 <i>final</i> – 2022/0379 (COD)) – „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności w sektorze publicznym »Łączenie usług publicznych, wspieranie polityk publicznych i większe korzyści dla społeczeństwa – W kierunku Interoperacyjnej Europy«” (COM(2022) 710 <i>final</i>)	28
2023/C 184/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewyplacalności” (COM(2022) 702 <i>final</i> – 2022/0408 (COD))	34
2023/C 184/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 w sprawie wzorów wspólnotowych i uchylającego rozporządzenie Komisji (WE) nr 2246/2002” (COM(2022) 666 <i>final</i> – 2022/0391 (COD)) – „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawnej ochrony wzorów” (wersja przekształcona) (COM(2022) 667 <i>final</i> – 2022/0392 (COD))	39
2023/C 184/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2022 r. – Powiązanie transformacji ekologicznej i cyfrowej w nowym kontekście geopolitycznym«” (COM(2022) 289 <i>final</i>)	45
2023/C 184/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Droga do umocnienia unijnego systemu rozliczeniowego«” (COM(2022) 696 <i>final</i>) i „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 648/2012, (UE) nr 575/2013 i (UE) 2017/1131 w zakresie środków mających na celu ograniczenie nadmiernych ekspozycji wobec kontrahentów centralnych z państw trzecich oraz zwiększenie efektywności unijnych rynków usług rozliczeniowych” (COM(2022) 697 <i>final</i> – 2022/0403 (COD))	49
2023/C 184/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania” (COM(2022) 707 <i>final</i> – 2022/0413 (CNS))	55
2023/C 184/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »W kierunku dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających«” (COM(2022) 249 <i>final</i>), „Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (COM(2022) 247 <i>final</i>) oraz „Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa” (COM(2022) 684)	59
2023/C 184/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie” (COM(2022) 490 <i>final</i> – 2022/0299 (NLE))	64
2023/C 184/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy” (COM(2022) 688 <i>final</i> – 2022/0400 (COD)) – „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady dotyczącej norm funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz uchylającej art. 13 dyrektywy 2000/43/WE i art. 12 dyrektywy 2004/113/WE” (COM(2022) 689 <i>final</i> – 2022/0401 (APP))	71

2023/C 184/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Przegląd Planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą» (COM(2022) 581 <i>final</i>)	78
2023/C 184/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla” (COM(2022) 672 <i>final</i> – 2022/0394 (COD))	83
2023/C 184/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej na 2022 r. (na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu)» (COM(2022) 547 <i>final</i>)	88
2023/C 184/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Transformacja cyfrowa systemu energetycznego – plan działania UE«” (COM(2022) 552 <i>final</i>)	93
2023/C 184/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 98/24/WE oraz dyrektywę 2004/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wartości dopuszczalnych dla ołowiu i jego związków nieorganicznych oraz diizocyanianów” (COM(2023) 71 <i>final</i> – 2023/0033 (COD))	101
2023/C 184/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)” (COM(2023) 63 <i>final</i> – 2022/025 (COD))	102
2023/C 184/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w celu zwiększenia atrakcyjności publicznych rynków kapitałowych w Unii dla przedsiębiorstw i ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do kapitału oraz uchylającej dyrektywę 2001/34/WE” (COM(2022) 760 <i>final</i> – 2022/0405 (COD)) – „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie struktur akcji obejmujących akcje uprzywilejowane co do głosu w spółkach ubiegających się o dopuszczenie ich akcji do obrotu na rynku rozwoju MŚP” (COM(2022) 761 <i>final</i> – 2022/0406 (COD)) – „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) 2017/1129, (UE) nr 596/2014 i (UE) nr 600/2014 w celu zwiększenia atrakcyjności publicznych rynków kapitałowych w Unii dla przedsiębiorstw oraz ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do kapitału” (COM(2022) 762 <i>final</i> – 2022/0411 (COD))	103
2023/C 184/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Zapewnienie dostępności i przystępności cenowej nawozów” (COM(2022) 590 <i>final</i>)	109

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

577. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO,
22.3.2023–23.3.2023

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zjednoczeni na rzecz demokracji”

(2023/C 184/01)

Sprawozdawcy: **Stefano MALLIA (MT-I)**

Oliver RÖPKE (AT-II)

Séamus BOLAND (IE-III)

Podstawa prawna	Art. 50 regulaminu wewnętrznego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	181/0/5

Odbudowa po pandemii, wartości demokratyczne, przestrzeń obywatelska, wolność mediów, różnorodność i liberalna demokracja znajdują się pod presją po obu stronach granicy UE, a sytuacja pogorszyła się jeszcze od początku wojny na terytorium Europy: mniej niż 50 % ludności świata żyje w systemie demokratycznym.

W czasach, gdy świat nadal jest świadkiem okrutnej wojny w Ukrainie i jej niszczycielskich skutków humanitarnych, społecznych i gospodarczych, EKES wzywa do wzmocnienia demokracji i wartości demokratycznych.

Nadzwyczajna mobilizacja unijnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oferujących pomoc humanitarną, logistyczną i medyczną narodowi ukraińskiemu pokazała również znaczenie dobrze połączonego, skutecznego i dynamicznego społeczeństwa obywatelskiego. Poza Ukrainą jesteśmy również świadkami oddolnych ruchów walczących o demokrację w Iranie, Białorusi i Mołdawii. Ich wzmocnienie wzmacnia demokrację.

Obecnie ważniejsze niż kiedykolwiek są inwestycje w zwiększenie odporności demokracji i wzmocnienie ich zdolności do ochrony naszych praw podstawowych, budowania długotrwałego pokoju i stabilności, a w ostatecznym rozrachunku zapewnienia dobrobytu dla wszystkich.

Nie ulega wątpliwości, że powinniśmy zaangażować się we wspólną refleksję nad nowymi sposobami wzmocnienia struktur demokracji uczestniczącej. Silne, niezależne i zróżnicowane społeczeństwo obywatelskie jest ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej jako kluczowy element zapewniający aktywne obywatelstwo i odporną demokrację, która może chronić praworządność, prawa podstawowe, wolność wypowiedzi i integralność naszego demokratycznego stylu życia. Demokracja w UE jest nierozdzielnie i nieodwołalnie powiązana z pojęciami równości, sprawiedliwości, poszanowania praw człowieka i niedyskryminacji, zgodnie z art. 2 TUE.

W czasach złożonych zmian i wyzwań demokracja deliberatywna i uczestnicząca może stanowić jeden z elementów niezbędnej szerszej zmiany systemowej. Istnieje wiele przykładów na to, że jeżeli demokracja taka jest skutecznie stosowana, może umożliwić decydom podejmowanie niełatwych decyzji dotyczących najtrudniejszych problemów polityki publicznej oraz zwiększyć zaufanie między obywatelami a rządem. Warunkiem wstępnym jest uwzględnienie różnorodności opinii i prawa do ich swobodnego wyrażania. Demokracja uczestnicząca nie stanowi jednak panaceum. Społeczeństwa demokratyczne stoją przed wieloma wyzwaniami, które wymagają różnych metod uczestnictwa. Demokratyczne sprawowanie rządów wymaga zatem wykorzystania różnych mechanizmów do różnych celów i uwzględnienia ich mocnych i słabych stron.

Musimy wspólnie dążyć do nowej równowagi między demokracją przedstawicielską, demokracją uczestniczącą i demokracją bezpośrednią.

W konkluzjach Konferencji w sprawie przyszłości Europy w sprawie demokracji europejskiej z 9 maja 2022 r., w szczególności w propozycjach 36. i 39., **określono cele zwiększenia udziału obywateli i wzmocnienia struktur demokracji uczestniczącej i działań deliberatywnych**. Mając na uwadze wyniki Konferencji w sprawie przyszłości Europy oraz ważną rolę, jaką odgrywa już Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), EKES pragnie przedstawić różne warianty, które mogłyby być podstawą planu reform instytucjonalnych najlepiej służących celom EKES-u.

W tym kontekście, mając również na względzie Dni Społeczeństwa Obywatelskiego 2023, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES):

1. Wzywa do skutecznego wdrożenia art. 11 TUE, w tym **europejskiej strategii na rzecz społeczeństwa obywatelskiego** i europejskiego statutu stowarzyszenia, aby połączyć różne elementy składowe struktury prawdziwie wzmacniającej pozycję i sprzyjającej włączeniu społecznemu. Chodzi o to, by odnowić zaangażowanie i wdrożyć zorganizowany dialog obywatelski we wszystkich instytucjach UE, w tym poprzez zapraszanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczyty społeczne i konferencje wysokiego szczebla. Jeżeli sektor społeczeństwa obywatelskiego ma wykazać się bardziej znaczącym i szerokim zaangażowaniem, istotne są również zasoby. Potrzebne są lepsze możliwości finansowania oraz sprawiedliwe i przejrzyste ramy polityki dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym ochrona transgraniczna, w celu budowania zdolności i odporności wszystkich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji młodzieżowych, gospodarki społecznej i sektora wolontariatu; konieczny jest także dostęp do elastycznych i zrównoważonych zasobów, zarówno prywatnych, jak i publicznych.
2. Podkreśla potrzebę wzmocnienia kluczowej roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych we wspieraniu demokracji deliberatywnej – w uzupełnieniu demokracji przedstawicielskiej – w celu dalszego wzmacniania dialogu obywatelskiego we wszystkich państwach członkowskich i na szczeblu UE. Siła i wpływ europejskich demokracji opierają się na solidnej i szeroko zakrojonej współpracy między UE a jej państwami członkowskimi, która musi przyczyniać się do budowania zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego są bowiem „strażnikami wspólnego dobra”, odgrywają centralną rolę w określaniu zrównoważonych rozwiązań, propagowaniu innowacji społecznych i budowaniu wzajemnego zaufania w społeczeństwach. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego pomagają również identyfikować procesy, zapewniać wiedzę fachową w celu zwiększenia różnorodności debat i ułatwiać realizację demokracji uczestniczącej zgodnie z Traktatami.
3. Apeluje o całościowe i oparte na współpracy podejście do kształcenia i szkolenia, aby stawić czoła obecnym wyzwaniom. Europejska polityka na rzecz umiejętności powinna być kształtowana wspólnie z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi, którzy posiadają kapitał polityczny, konkretną wiedzę oraz zrozumienie bieżących potrzeb i braków. W tym kontekście wnosi, aby 2025 został ogłoszony Europejskim Rokiem Wolontariatu, ponieważ sektor wolontariatu ma do odegrania pierwszoplanową rolę w rozwijaniu nieformalnych umiejętności.
4. Podkreśla, że kompetencje przekrojowe są prawdziwym filarem demokracji uczestniczącej i deliberatywnej: współpraca, krytyczne myślenie, rozwiązywanie problemów, demokratyczne i kolektywne zarządzanie, rozwiązywanie konfliktów, edukacja obywatelska i umiejętność korzystania z mediów. Kompetencje te mają kluczowe znaczenie dla zwalczania tendencji antydemokratycznych, propagowania wartości europejskich i przewyciężenia obecnych podziałów społeczno-gospodarczych i politycznych. Jednocześnie umożliwiają organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i partnerom społecznym wspólne opracowywanie strategii politycznych za pomocą środków konsultacyjnych lub partycypacyjnych w dążeniu do rozliczalności, przejrzystości i aktywnego obywatelstwa.
5. Zobowiązuje się do dalszego rozwijania narzędzi służących wzmocnieniu demokracji uczestniczącej i deliberatywnej, takich jak europejska inicjatywa obywatelska i internetowe konsultacje publiczne UE, które muszą być w pełni dostępne i znane ogółowi społeczeństwa.
6. Podkreśla znaczenie wyborów europejskich w 2024 r. oraz kluczową rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zachęcaniu wyborców do uczestnictwa i wzbudzaniu proeuropejskich nastrojów, a także w przeciwdziałaniu absencji wyborczej i dezinformacji. EKES wzywa europejskie ugrupowania polityczne do podkreślenia w swoich manifestach wyborczych roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w umacnianiu życia demokratycznego.

7. Ponownie wyraża gotowość, by wraz z szerszymi pojętymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i instytucjami UE działać jako budowniczy pomostu pozwalającego przedyskutować projekt europejski z obywatelami i docierać nie tylko do osób już przekonanych – w ich społecznościach, regionach, miastach i wsiach. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma stworzenie możliwości uczestnictwa w debatach publicznych i propagowanie kultury uczestnictwa na wszystkich szczeblach.

8. Komisja powinna przewidzieć w swej organizacji wydzielenie osób odpowiedzialnych za kontakty w ramach dialogu obywatelskiego. Powinna również współpracować z państwami członkowskimi w celu wzmocnienia struktur dialogu obywatelskiego, wspierając ich tworzenie tam, gdzie jeszcze nie istnieją, z wykorzystaniem funduszy europejskich. Inicjatywa ta zwiększyłaby świadomość i poprawiłaby jakość dialogu obywatelskiego, a tym samym pomogłaby Komisji i państwom członkowskim lepiej zrozumieć korzyści, jakie dobrze funkcjonujący dialog obywatelski może przynieść w kształtowaniu polityki. Ponadto dialog obywatelski zostałby wzmocniony poprzez działania w zakresie badań i monitorowania, co doprowadziłoby do określenia i wymiany najlepszych praktyk.

9. Podkreśla w związku z tym, że zaangażowanie młodych ludzi i organizacji młodzieżowych ma szczególne znaczenie dla mobilizacji wyborców głosujących po raz pierwszy i wszystkich młodych wyborców. Aby osiągnąć pełną reprezentatywność, konieczne jest wspieranie rozwiązań, które umożliwiają szerokie zaangażowanie i sprzyjają równości szans w tym zakresie. Konieczne jest dotarcie do osób najbardziej oddalonych od ośrodków decyzyjnych i nawiązanie z nimi dyskusji. Niezbędny wydaje się większy udział na szczeblu lokalnym.

10. Ponadto wzywa Parlament Europejski, Radę Europejską i państwa członkowskie do pilnej zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego z 1976 r. w celu wyjaśnienia zasad powszechnego, bezpośredniego i tajnego charakteru wyborów. Umożliwiłoby to wdrożenie norm w całej UE i zagwarantowanie tym samym prawa do głosowania osobom z niepełnosprawnościami.

Opierając się na powyższych zaleceniach i na Konferencji w sprawie przyszłości Europy, EKES:

11. Uważa niedawno podpisany protokół o współpracy z Komisją Europejską (27 października 2022 r.) za odnowione zobowiązanie polityczne do wniesienia wkładu w europejską agendę polityczną i główne cele⁽¹⁾ i aspiracje Europy, w dążeniu do tego, by Unia Europejska była konkurencyjna, zamożna, sprzyjająca włączeniu społecznemu i zrównoważona środowiskowo; jednocześnie transformacja w kierunku neutralności klimatycznej, cyfryzacja i przemiany demograficzne powinny przebiegać przy zachowaniu sprawiedliwości społecznej, a Europejski Zielony Ład i cyfrowa dekada 2030 powinny oznaczać sukces dla wszystkich Europejczyków. Unia Europejska musi się również kierować Europejskim filarem praw socjalnych i programem na rzecz konkurencyjności, czyli politycznymi planami działania, które gwarantują, że nikt nie zostanie pominięty.

12. Jest gotowy – a obecnie bardziej niż kiedykolwiek ma także legitymację – by działać jako kluczowe centrum uczestnictwa obywateli i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym przyszłych paneli obywatelskich. Rolą takiego centrum byłoby zwielokrotnienie skutków trwających konsultacji z obywatelami organizowanych przez Komisję Europejską i inne instytucje, a także systematyczne gromadzenie informacji zwrotnych od europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na temat wszystkich głównych priorytetów i polityk europejskiego programu politycznego. Przyczyni się to do zwiększenia zaufania publicznego do projektu i instytucji UE poprzez przyznanie obywatelom skutecznej roli w publicznym procesie decyzyjnym. EKES byłby gospodarzem, który będzie prowadzić, nadzorować, projektować, organizować, przeprowadzać i ułatwiać procesy deliberatywne z pomocą ekspertów zewnętrznych i przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Oferta ta opiera się w szczególności na sprawozdaniu końcowym Konferencji w sprawie przyszłości Europy z 9 maja 2022 r., w którym wyraźnie wezwano do „zwiększenia instytucjonalnej roli EKES-u i wzmocnienia jego pozycji jako podmiotu ułatwiającego i gwarantującego działania na rzecz demokracji uczestniczącej, takie jak zorganizowany dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i panele obywatelskie”. W tym kontekście zalecenia zawarte w opiniach z inicjatywy własnej EKES-u i opiniach rozpoznawczych, o które zwróciła się Komisja, należy w stosownych przypadkach poddać przeglądowi za pomocą ocen polityk UE.

13. Uważa, że panele obywatelskie i konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mogłyby koncentrować się na ustalaniu programu prac, np. na przygotowaniu programu prac Komisji, lub mogłyby być powiązane z cyklem życia kluczowych priorytetów legislacyjnych. Wkład obywateli mógłby być najbardziej przydatny na etapie przedlegislacyjnym, aby omawiać i wydawać zalecenia przed niektórymi kluczowymi wnioskami (ustawodawczymi). W tym celu konsultacje z panelami obywatelskimi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mogłyby być prowadzone na podstawie rocznego planu działania i harmonogramu ustanowionego przez EKES we współpracy z instytucjami europejskimi. Mogłyby to obejmować konkretne wnioski ze strony Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego lub Rady Unii Europejskiej, inicjatywy własne samego EKES-u lub inicjatywy organizacji partnerskiej, Europejskiego Komitetu Regionów.

14. Przypomina, że cykl działania mógłby rozpocząć się od orędzia o stanie Unii i deklaracji intencji, z myślą o rocznym programie prac Komisji Europejskiej na kolejny rok. Konsultacje odbywałyby się w pierwszej połowie następnego roku.

⁽¹⁾ Artykuły 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

15. Aby uzupełnić narzędzia służące wzmocnieniu praworządności, będzie nadal proponować innym instytucjom UE ustanowienie corocznego forum UE ds. praw podstawowych, praw człowieka i praworządności. Forum to poprawi monitorowanie, umożliwiając wczesne ostrzeżenie unijnych decydentów przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i organizacje oddolne ze wszystkich państw członkowskich UE celem pełnego i przejrzystego stosowania art. 2 TUE. Ponadto Komitet wzywa Komisję Europejską do włączenia do nadchodzącego przeglądu europejskiego planu działania na rzecz demokracji rozdziału poświęconego społeczeństwu obywatelskiemu. EKES będzie również odgrywał ważną rolę w monitorowaniu procesów akcesyjnych krajów kandydujących i ułatwi konstruktywną dyskusję z zaangażowanymi stronami w celu zapewnienia poszanowania wartości europejskich, w tym dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych.

16. Zainauguruje Europejski Tydzień Społeczeństwa Obywatelskiego, aby wzmocnić swą rolę jako Domu Europejskiego Społeczeństwa Obywatelskiego i poszerzyć zasięg inicjatyw przewodnich, takich jak Dni Społeczeństwa Obywatelskiego, Dzień Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, YEYS i Nagroda dla Społeczeństwa Obywatelskiego. Inicjatywa ta zgromadzi kluczowe podmioty ze sfery europejskich i krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i stworzy forum dialogu na tematy będące przedmiotem zainteresowania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim. EKES będzie dążył do wzmocnienia działań oddolnych w celu dotarcia w jak największym stopniu do tych, którzy mają ograniczone możliwości udziału w debatach na tematy europejskie, oraz zapewnienia, by ich głos był brany pod uwagę w procesach decyzyjnych.

Bruksela, dnia 23 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

577. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO,
22.3.2023–23.3.2023

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania na rzecz młodzieży
w ramach działań zewnętrznych UE na lata 2022–2027”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2023/C 184/02)

Sprawozdawca: **Michael McLOUGHLIN**

Współsprawozdawczynie: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2022
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	6.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	157/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z aprobatą plan działania na rzecz młodzieży w ramach działań zewnętrznych UE, zauważa jednak, że podczas jego wprowadzania i realizacji mogą pojawić się wyzwania, które będą wymagały monitorowania i nadzoru. EKES wyraża chęć aktywnego uczestnictwa we wdrażaniu planu.

1.2. Komitet jest zdania, że wiedza ekspercka i doświadczenie organizacji młodzieżowych w UE i na całym świecie mogą znacząco wspomóc realizację planu zarówno przez Komisję Europejską, jak i przez delegatury Unii. Uważa również, że wszystkim pracownikom UE pracującym z młodzieżą należy zapewnić podstawowe kompetencje w takich kwestiach jak przestrzenie przyjazne młodzieży, umiejętności prowadzenia konsultacji i metody pracy z młodzieżą.

1.3. EKES życzy sobie, aby w trakcie wdrażania planu nieustannie zwracano uwagę na najbardziej zmarginalizowaną młodzież, w tym młode osoby z niepełnosprawnościami, i by wszystkim działaniom przywódczym towarzyszył równie duży nacisk na wsparcie oddolne dla młodzieży w społecznościach lokalnych. Procesy przywództwa i uczestnictwa należy zaprojektować w taki sposób, aby zapewnić oddolne zaangażowanie i oddolne procesy, które pozwolą wyłonić liderów zakorzenionych w życiu codziennym.

1.4. EKES podkreśla, że kluczowym wyzwaniem z punktu widzenia realizacji planu działania na rzecz młodzieży jest gromadzenie i monitorowanie danych oraz że należy przewidzieć regularną sprawozdawczość ze strony Komisji Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), odpowiednich finansowanych agencji, jak też organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w duchu inicjatywy Komisji Europejskiej, która niedawno przeprowadziła mapowanie międzynarodowych danych dotyczących młodzieży i analizę luk w ich zakresie⁽¹⁾.

1.5. Komitet z zadowoleniem odnotowuje powiązania z pracami Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i jej agencji w tej dziedzinie, zwłaszcza odnośnie do programu na rzecz młodzieży, pokoju i bezpieczeństwa oraz wszelkich synergii z Komitetem Praw Dziecka, a także zachęca do tworzenia takich powiązań.

1.6. EKES uważa, że główne programy polityczne UE dotyczące młodzieży, takie jak Erasmus+ i gwarancja dla młodzieży, mogą być pomocne w pracy w obszarze zaangażowania młodzieży i polityki młodzieżowej. Podczas korzystania z takich struktur należy zwrócić uwagę na niezależność procedur składania wniosków oraz kwestie takie jak wizy i języki.

1.7. EKES zaleca Radzie UE, aby zachęcała państwa członkowskie UE do opracowywania własnych planów, które koncentrowałyby się na zagadnieniach podobnych do tych z planu działania na rzecz młodzieży, i do współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, w szczególności z organizacjami młodzieżowymi. Ponadto należy korzystać z istniejących powiązań – a także partnerstw w ramach społeczeństwa obywatelskiego – między państwami członkowskimi UE a krajami docelowymi, zwłaszcza między organizacjami młodzieżowymi, oraz umacniać takie powiązania i partnerstwa.

1.8. EKES zaleca również, aby zachęcać kraje docelowe do opracowywania własnej konkretnej, specjalnej polityki młodzieżowej i tworzenia krajowych rad młodzieżowych lub ich odpowiedników oraz zapewnić im do tego narzędzia. Jednocześnie Komisja, wspierając kraje docelowe, powinna kierować się zasadami praw człowieka.

1.9. Komitet uważa, że aby zapewnić priorytetowe traktowanie tych działań w krajach partnerskich, należy stworzyć powiązania między planem działania na rzecz młodzieży a Europejskim Rokiem Umiejętności.

1.10. EKES jest zdania, że działania dotyczące edukacji powinny koncentrować się na równości, zwłaszcza ochronie młodych dziewcząt, a strategię powinny zapewniać zaangażowanie osób, do których najtrudniej dotrzeć. Wszystkie możliwości uzyskania stypendium powinny być otwarte, przejrzyste i powinny w przemyślany sposób zachęcać tych, do których najtrudniej dotrzeć.

1.11. EKES jest głęboko przekonany, że należy wspierać zaangażowanie obywatelskie, promując przy tym wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak organizacje młodzieżowe, związki zawodowe i grupy młodych przedsiębiorców.

1.12. Komitet uważa, że należy zbadać wpływ polityki handlowej UE na młodzież i powiązania tej polityki z młodzieżą, zwłaszcza w ramach rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju oraz umów o partnerstwie gospodarczym (UPG).

1.13. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Komisję Europejską EKES zaleca, aby do celów pracy z młodymi ludźmi w ramach działań zewnętrznych zapewniono specjalną opiekę środowiskową w zakresie zdrowia psychicznego dla młodych ludzi oraz opracowano cele dotyczące zarówno wyników ilościowych, jak i jakościowej poprawy zdrowia psychicznego.

1.14. EKES uważa, że ważnym elementem planu działania na rzecz młodzieży należy uczynić zwalczanie pracy dzieci, tak aby w XXI wieku ten proceder ostatecznie odszedł do przeszłości.

2. Kontekst: istotne działania EKES-u

2.1. W październiku 2018 r. EKES przyjął opinię w sprawie nowej strategii UE na rzecz młodzieży⁽²⁾, w której podkreślił potrzebę międzysektorowego podejścia do młodzieży oraz konieczność zwrócenia większej uwagi na zatrudnienie, zdrowie psychiczne, równość i edukację. Podkreślił w niej również znaczenie polityki działań zewnętrznych UE w tym zakresie.

(1) Kalantaryan, S., McMahon, S. i Ueffing, P., Youth in external action, JRC130554, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2022.

(2) Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 142.

2.2. We wrześniu 2020 r. EKES przyjął opinię „W kierunku zorganizowanego zaangażowania młodzieży na rzecz klimatu i zrównoważonego rozwoju w procesie decyzyjnym UE”⁽³⁾. W tym dokumencie zaapelował również o zorganizowanie Młodzieżowych Okrągłych Stołów ds. Klimatu i Zrównoważonego Rozwoju, w tym o włączenie młodzieżowego delegata do oficjalnej delegacji UE na posiedzenia Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC COP), a także zadeklarował, że będzie starał się uwzględnić głosy młodzieży w swoich opiniach dotyczących klimatu i zrównoważonego rozwoju.

2.3. W przyjętej w lipcu 2022 r. opinii „Polityka młodzieżowa na Bałkanach Zachodnich jako część programu innowacji dla Bałkanów Zachodnich”⁽⁴⁾ EKES zachęcił rządy Bałkanów Zachodnich do śledzenia kluczowych dokumentów UE dotyczących polityki młodzieżowej oraz do dalszego inwestowania w opartą na dowodach politykę młodzieżową, która ma na celu sprostanie wyzwaniom związanym z rozwojem młodzieży, przy zapewnieniu wystarczających i przejrzystych środków budżetowych.

2.4. EKES jest wyjątkowo dobrze przygotowany do tego, by ułatwiać współpracę z sieciami młodzieżowymi. Powołał grupę koordynacyjną ds. Europejskiego Roku Młodzieży, która otrzymała mandat do zacieśniania współpracy z organizacjami młodzieżowymi i młodzieżą w trakcie Europejskiego Roku Młodzieży i po jego zakończeniu oraz do współpracy z innymi instytucjami UE i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia lepszego przekrojowego włączania młodych ludzi w ich codzienne działania. We wrześniu 2022 r. EKES przyjął opinię „Test wpływu polityki UE na młodzież”⁽⁵⁾ i wniósł o bardziej ustrukturyzowane, konstruktywne i ukierunkowane uczestnictwo młodzieży.

3. Uwagi ogólne na temat Planu działania na rzecz młodzieży w ramach działań zewnętrznych UE

3.1. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje wspólny komunikat „Plan działania na rzecz młodzieży w ramach działań zewnętrznych UE na lata 2022–2027”, który stanowi ważny krok w działaniach zewnętrznych i polityce młodzieżowej, gdyż uznano tutaj – co prawda bardzo późno – potencjalne synergie między tymi dwoma obszarami. Ponadto – w kontekście Europejskiego Roku Młodzieży – taki postęp wskazuje również, że dostrzeżono, iż kwestia młodzieży i życia osób młodych przewija się przez wszystkie obszary polityki, a względy dotyczące tej grupy należy brać pod uwagę we wszystkich pracach politycznych, a nie tylko w „tradycyjnych” obszarach związanych z młodzieżą.

3.2. Wojna w Ukrainie wciąż ma bardzo poważny wpływ na ludność cywilną, w szczególności na dzieci, osoby młodociane i młodzież. Omawiany plan działania na rzecz młodzieży odnośnie do Ukrainy, a także innych regionów świata dotkniętych konfliktami, powinien koncentrować się na zwiększeniu odporności osób młodych, wspieraniu ich zaangażowania obywatelskiego i wzmacnianiu ich pozycji jako twórców zmian w ich społecznościach – zwłaszcza w perspektywie odbudowy po konflikcie.

3.3. Analizowany komunikat jest również odpowiednio umiejscowiony w świecie po pandemii COVID-19 i uwzględnia fakt, że w tym kryzysie najbardziej ucierpiały osoby młode, ich edukacja i swoboda przemieszczania się. O ile w Europie dostrzega się wpływ pandemii COVID-19 na osoby młode, o tyle na całym świecie poświęcono mu mniej uwagi, zwłaszcza w krajach rozwijających się i w państwach niestabilnych.

3.4. Zasadniczo popieramy koncepcję stanowiącą, że wszystkie obszary polityki wewnętrznej dotyczącej młodzieży powinny być możliwe do przełożenia na nasze stosunki zewnętrzne, z uwzględnieniem specyficznych kontekstów lokalnych/regionalnych, w których realizuje się działania zewnętrzne. Opowiadalibyśmy się więc za tym, aby test wpływu polityki na młodzież przeprowadzony w przypadku strategii politycznych UE był także zalecany odnośnie do polityk służących wdrażaniu planu działania na rzecz młodzieży.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje również to, że plan działania na rzecz młodzieży opiera się na Europejskim filarze praw socjalnych i Planie działania UE dotyczącym praw człowieka i demokracji, w których podkreślono potrzebę równego, pełnego i znaczącego udziału młodych ludzi w życiu publicznym i politycznym. Osoby młode – choć stoją na czele zmian – wbrew prawom podstawowym, jakie im przysługują, wciąż zbyt często nie są wystarczająco reprezentowane. EKES docenia plan działania na rzecz młodzieży za jego wysoce ambitne cele i wyraźny nacisk na działania. Docenia również uwzględnienie międzypokoleniowego wymiaru dzisiejszych globalnych wyzwań.

3.6. W komunikacie przedstawiono wszystkie najważniejsze prace polityczne dotyczące młodzieży w różnych dziedzinach. W realizacji tych prac istotne będzie sprawowanie pewnego nadrzędnego nadzoru, zwłaszcza biorąc pod uwagę zaangażowanie różnych agencji wykonawczych i różnorodność odnośnych obszarów polityki. W pracach powinny uczestniczyć także osoby odpowiedzialne za młodzież i edukację, sama młodzież oraz organizacje młodzieżowe, jak też agencje pomocowe i inne organy krajowe państw członkowskich UE, finansowane agencje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Podobnie przy realizacji tych prac należy uwzględnić różnorakie źródła finansowania, podmioty i odnośne wskaźniki. Podsumowując, będzie to wyzwaniem, ale skuteczny system nadzoru przyniesie korzyści i może stać się modelem wspólnej realizacji polityki.

⁽³⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 44.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 443 z 22.11.2022, s. 44.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 486 z 21.12.2022, s. 46.

3.7. Należy usprawnić gromadzenie danych dotyczących młodzieży w niemal wszystkich obszarach działań zewnętrznych. Podczas wdrażania planu działania na rzecz młodzieży trzeba skupić się na tej trudnej kwestii, jak stwierdzono w przeprowadzonym niedawno przez Komisję Europejską mapowaniu międzynarodowych danych dotyczących młodzieży i analizie luk w ich zakresie. Dezagregacja produktów i wyników oraz dokładne określenie wkładu danego programu lub inicjatywy w uzyskany rezultat mogą być niełatwym zadaniem. Dlatego też wszelkie interwencje dotyczące młodzieży wymagają analizy długoterminowej.

3.8. UE i wszystkie jej instytucje powinny współpracować ze Zjednoczonym Królestwem w celu zapewnienia, by młodzi ludzie i organizacje młodzieżowe w tym kraju nie utracili ducha współpracy, międzykulturowego uczenia się oraz zdobywania doświadczeń, którego rozwinęli w sobie dzięki programowi Erasmus+ i innym formom współpracy. Należy zbadać wszelkie możliwości optymalizacji potencjału odbudowy stosunków z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego Zjednoczonego Królestwa oraz stworzyć i wspierać nowe ⁽⁶⁾.

Przywództwo i uczestnictwo

3.9. Plan działania na rzecz młodzieży w znacznym stopniu koncentruje się na przywództwie i uczestnictwie. Jest to podejście pożądane i jak najbardziej zgodne z najlepszymi praktykami dotyczącymi pracy z osobami młodymi. EKES uważa jednak, że do dalszego wdrażania takiego podejścia w działaniach zewnętrznych UE trzeba będzie przystąpić w sposób bardziej kompleksowy i przemyślany. Nawet w UE i jej państwach członkowskich, mimo usilnych starań, mamy jeszcze wiele do zrobienia w zakresie praktyki uczestnictwa. Przywództwo młodzieży wynika zazwyczaj z dobrej pracy u podstaw we wspierającym środowisku. To z kolei skłania osoby młode do zabierania głosu, ale w oparciu o kontakty z rówieśnikami i doświadczenie w zakresie lokalnych zagadnień, takich jak środowisko, transport, edukacja, zdrowie psychiczne, pomoc społeczna i wiele innych. Działania te są często ułatwiane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Mamy nadzieję, że programy tematyczne dotyczące społeczeństwa obywatelskiego oraz praw człowieka i demokracji mogą skupić się na tych potrzebach.

3.10. W związku z tym, aby można było stosować dobre praktyki w tym obszarze, musi wystąpić szereg powiązanych czynników. Celem programu Erasmus+ jest nadal priorytetowe traktowanie osób młodych o mniejszych szansach, przy czym rzeczywiście w ramach głównego programu wciąż jest wiele do zrobienia w tej dziedzinie. Jeśli chodzi o kontakty międzyludzkie i mobilność, decydującą rolę w zapewnieniu uczestnikom programu bezproblemowych doświadczeń odgrywają aspekty administracyjne, takie jak wizy, dlatego należy opracować wspólne podejście w tym zakresie. Podjęcie wspomnianych wyzwań odnośnie do państw rozwijających się, państw niestabilnych, a nawet państw totalitarnych wyraźnie sprawi, że wyzwania te będą jeszcze większe. Ostatecznie wszystkie przewidywane działania w zakresie przywództwa i uczestnictwa muszą być budowane na podstawie doświadczeń oddolnych i wspólnotowych.

3.11. Należy uważać, aby w sytuacji braku rzeczywistych działań oddolnych nie odwrócić procesu w stronę pracy najpierw z „liderami”. Podmioty finansujące i międzynarodowe organizacje pozarządowe nie mogą stworzyć takiego przywództwa, dlatego należy zapewnić wysokiej jakości powiązania oddolne. W związku z tym potrzebujemy przejrzystego procesu wyboru, otwartych i sprzyjających włączeniu społecznemu metod oraz zabezpieczeń przed przejściem przez państwa i inne podmioty, zwłaszcza w państwach niestabilnych. Umiejętności z zakresu zaangażowania, uczestnictwa i przywództwa mają zasadnicze znaczenie i nasze podejście musi stworzyć infrastrukturę, dzięki której staną się one realne. Długoterminowemu wsparciu dla organizacji młodzieżowych i społeczeństwa obywatelskiego należy przyznać pierwszeństwo przed podejściem opartym na projektach krótkoterminowych. Zaangażowanie w przywództwo młodzieży wymaga również opracowania strategii postępowania z ciągle zmieniającą się grupą, która jest krótkotrwała, rośnie i rozwija się, a na pewnym etapie będzie musiała lub będzie chciała pójść dalej.

3.12. Należy zapewnić znaczące wsparcie dla organizacji oddolnych, które działają w terenie, aby mogły rozwijać się wewnętrznie i stać się istotnymi podmiotami w swoich społecznościach lokalnych. Mamy nadzieję, że ta kwestia zostanie uwzględniona w pracach unijnej rady konsultacyjnej ds. młodzieży nad międzynarodowym partnerstwem w tym zakresie oraz w pracach platformy dialogu z organizacjami młodzieżowymi w ramach Forum Polityki Rozwojowej (PFD). Ponadto wsparcie dla związków zawodowych i ich organizacji młodzieżowych może przyczynić się do zachęcania młodych ludzi, by podejmowali demokratyczne uczestnictwo w swoim miejscu pracy, oraz do wspomaganie ich w tym zakresie. Krajowe rady młodzieżowe, o ile są niezależne, mogą – podobnie jak przedsięwzięcia w rodzaju inicjatywy Global Youth Mobilisation (Światowa Mobilizacja Młodzieży) realizowanej przez sześć wielkich organizacji młodzieżowych (Big 6) – zapewnić odpowiednią infrastrukturę umożliwiającą podejmowanie decyzji o tym, z kim współpracować w krajach partnerskich ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Raport informacyjny „Wdrażanie umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE, w tym protokołu w sprawie Irlandii i Irlandii Północnej”.

⁽⁷⁾ <https://globalyouthmobilization.org/>

Metody realizacji

3.13. Plan działania na rzecz młodzieży zawiera wiele istotnych i pożądaných odniesień do programu Erasmus+. W tym zakresie w komunikacie uniknięto powielania istniejących rozwiązań. Struktury i procesy programu mogą i powinny być w stosownych przypadkach wykorzystywane w stosunkach zewnętrznych. W fazie realizacji programu pomocne może być jego podzielenie na części, takie jak młodzież, szkoły, kształcenie i szkolenie zawodowe (VET) oraz szkolnictwo wyższe. Należy usunąć przeszkody, jak wizy, brak finansowania czy bariery językowe, a podczas wdrażania trzeba skupić się na takich aspektach jak wzajemne uczenie się, rozwój umiejętności i doświadczenie. W przypadku korzystania z agencji krajowych należy je poddawać starannej weryfikacji w celu zapewnienia poszanowania właściwych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i ich niezależności.

3.14. Kształcenie zawodowe podstawowe zwiększa szanse osób młodych na zatrudnienie w przyszłości oraz ich udział w uczeniu się przez całe życie. Polityka kształcenia i szkolenia zawodowego oraz dobre praktyki w tej sferze wspierają włączenie społeczne i integrację na rynku pracy młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET).

3.15. Komunikat zawiera użyteczne powiązania między działaniami zewnętrznymi UE a prawami dziecka, w zakresie których UE opracowała ostatnio strategię. W realizacji planu działania na rzecz młodzieży pomocne byłoby również większe powiązanie z Konwencją o prawach dziecka z 1989 r., na przykład przez wykorzystanie sprawozdań państwowych Komitetu Genewskiego. Wiele osób młodych ma mniej niż 18 lat i zasady zawarte w Konwencji o prawach dziecka mogą służyć jako wskazówki, jednak praca UE na rzecz młodzieży dotyczy także osób powyżej tego wieku. Nie zawsze należy postrzegać wiek 18 lat jako automatyczny podział.

3.16. Do realizacji planu działania na rzecz młodzieży na szczeblu krajowym, regionalnym i wielostronnym należy zastosować podejście „Drużyna Europy”. UE powinna tym samym dostosować się do konkretnych potrzeb i warunków panujących w poszczególnych regionach. EKES uważa, że korzystne byłoby, gdyby partnerstwa przyczyniały się do wypełnienia luk w wiedzy i danych dotyczących młodzieży, zwłaszcza tych luk związanych z priorytetowymi obszarami, jakimi są rozwój e-umiejętności, zmiana klimatu i Zielony Ład. Komitet jest zainteresowany poznaniem w nadchodzących miesiącach sposobu wdrażania różnorodnych działań i jest gotów wnieść swój wkład.

3.17. Mieliśmy nadzieję na większą liczbę odpowiedzi podczas procesu konsultacji dotyczącego planu działania na rzecz młodzieży i większą reprezentatywność odpowiedzi. Świadczy to o konieczności zapewnienia osobom młodym wszystkich istotnych informacji na ważne tematy, aby mogły one podejmować świadome decyzje i wносить rzetelny i znaczący wkład w proces kształtowania polityki. Użyteczne w tym względzie mogą być narzędzia takie jak znak jakości Europejskiej Agencji Informacji i Doradztwa dla Młodzieży (ERYICA).

4. Uwagi szczegółowe na temat niektórych części planu działania na rzecz młodzieży

4.1. W ustaleniach planu działania na rzecz młodzieży uwzględniono wiele bieżących działań, a wyzwania związane z ich realizacją będą bardzo duże, szczególnie w związku z następstwami pandemii COVID-19. Dostęp do edukacji i równość płci mają kluczowe znaczenie, przy czym w tym obszarze osiągnięto postęp.

Edukacja

4.2. W realizacji planu działania na rzecz młodzieży konieczne jest silne powiązanie z Europejskim Rokiem Umiejętności. EKES zwraca uwagę, że należy uwzględnić – także w procesie przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji osób młodych – znaczenie potrzeb dotyczących rozwoju umiejętności, zwłaszcza w dziedzinie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, jak również w dziedzinie gospodarki o obiegu zamkniętym, zdrowia psychicznego i fizycznego, zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tym zakresie⁽⁸⁾. Dialog społeczny i dialog obywatelski odgrywają zasadniczą rolę i wymagają rozwijania.

4.3. Również w tym przypadku w edukację zaangażowanych będzie wiele zainteresowanych stron, w związku z czym potrzebne są jasne cele i pomiary. Konieczne są stałe działania na rzecz osób, do których najtrudniej dotrzeć, zwłaszcza w najbardziej niestabilnych państwach. Z zadowoleniem przyjmuje się zobowiązanie Komisji Europejskiej do przeznaczenia na ten cel 10 % środków z Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” oraz z budżetu na pomoc humanitarną i chcielibyśmy zobaczyć zobowiązania także innych agencji i państw. Długoterminowe rozwiązania w dziedzinie edukacji muszą pochodzić od rządów w krajach docelowych, a istotną rolę powinny odgrywać lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W perspektywie długoterminowej społeczność międzynarodowa nie może być głównym podmiotem. Mamy nadzieję, że szczyt ONZ poświęcony transformacji edukacji będzie mógł się przyczynić do postępów w tym zakresie.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 100 z 16.3.2023, s. 38.

4.4. Z zadowoleniem przyjmuje się zapisy dotyczące stypendiów i funduszy powierniczych, ale należy zwrócić uwagę na kwestie procedury wyboru i zapewnić zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ważne jest, aby przy tworzeniu tych możliwości określić przejrzyste, sprawiedliwe i włączające procedury wyboru uczestników programów akademickich, a kwestię dostępu do nich osób z mniejszymi możliwościami należy traktować priorytetowo.

4.5. Maksymalne wykorzystanie wartości kapitału ludzkiego ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności i zwalczania bezrobocia, przy jednoczesnym poszanowaniu zrównoważonego rozwoju. Wymaga to siły roboczej wyposażonej w szereg umiejętności przekrojowych i zdolność do adaptacji. Politykę w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego należy opracowywać i realizować w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i koncentrować się bardziej na kompetencjach niż kwalifikacjach. Pomoże to zmniejszyć lukę w niedopasowaniu umiejętności.

Organizacje młodzieżowe

4.6. W komunikacie przedstawiono kilka forów i organów mających na celu zaangażowanie młodych ludzi. Z zadowoleniem przyjmuje się platformę Forum Polityki Rozwojowej, o ile zapewni ona oddolne kontakty z organizacjami młodzieżowymi, które będą niezależne, oparte na samoorganizacji i najlepiej kierowane przez młodzież.

4.7. W komunikacie pojawia się mile widziane nawiązanie i odniesienie do angażowania organizacji młodzieżowych. Wdrożenie planu działania na rzecz młodzieży odniosłoby korzyści z zaangażowania w różnorodne praktyki w zakresie pracy z młodzieżą występujące w UE. Praktyki te mogą być równie istotne jak głosy młodzieży, ponieważ budują potencjał wśród wszystkich młodych ludzi na szczeblu lokalnym, a to z kolei pozwala wyłonić liderów młodzieży mających duże doświadczenie w środowisku lokalnym. W ramach partnerstwa UE/Rady Europy i wolontariatu młodzieżowego dostępne są liczne dowody i modele.

4.8. Organizacje młodzieżowe mogą być ogromnym wsparciem w realizacji planu. Należy zachęcać państwa członkowskie UE, by angażowały w tej dziedzinie sektor młodzieżowy za pomocą krajowych planów działania. Należy priorytetowo traktować sprawdzone modele i prace organizacji młodzieżowych z UE w zakresie rozwoju, konfliktów i praw człowieka, a nie na przykład amerykańskie modele „rozwoju młodzieży”, które są często wykorzystywane w krajach rozwijających się i innych regionach jako „gotowce” – modele te często nie są jednak zbudowane na tych samych wartościach. W ten sposób można by zrealizować zobowiązanie do posiadania rozwiązań dostosowanych do potrzeb poszczególnych regionów.

4.9. Realizacja zobowiązań w zakresie edukacji powinna obejmować również systemy nieformalne i pozaformalne w społecznościach, organizacjach społeczeństwa obywatelskiego i organizacjach zajmujących się pracą z młodzieżą. Definicje opracowane przez Unesco i Radę Europy dostarczają dobrych wskazówek w tym zakresie, podobnie jak prace w ramach rozdziału dotyczącego młodzieży w programie Erasmus+. Musimy dostrzec ogromne korzyści płynące dla wszystkich z uczenia się poza szkołą, które trwa przez całe życie i odnosi się do całego życia.

4.10. Dialog polityczny jest ważny, a cele planu działania na rzecz młodzieży są ambitne, ale nie powinniśmy zaniedbywać polityki młodzieżowej w żadnym kraju ani odpowiedzialności rządów, jak również potrzeby istnienia prawdziwego sektora wolontariatu i społeczeństwa obywatelskiego. Wdrażanie planu działania na rzecz młodzieży musi również wspierać rozwój polityki w zakresie pracy z młodzieżą, rozwój krajowych rad młodzieżowych lub podobnych organów oraz podejścia takie jak test wpływu polityki UE na młodzież i inne.

4.11. Organizacje młodzieżowe mają już powiązania na całym świecie, jak to pokazuje działalność sześciu wielkich organizacji młodzieżowych (Big 6), a wdrażanie planu powinno je wykorzystywać, opierać się na wcześniejszych pracach i być wzorem dla kolejnych inicjatyw. Powinniśmy również zachować ostrożność, aby nie stosować zbyt restrykcyjnego podejścia do kwestii uczestnictwa. Nie jest jasne, czy przy wyborze zagadnień do funduszu na rzecz wzmocnienia pozycji młodzieży korzystano z procesów partycypacyjnych. Młodzież nie zawsze wybiera kwestie, które inni uważają za ważne, szczególnie w krajach rozwijających się lub w państwach niestabilnych, gdzie ważniejsze mogą być względy praktyczne.

4.12. Przepisy dotyczące budowania potencjału organizacji młodzieżowych są jak najbardziej pożądane i powinno im towarzyszyć skuteczne wsparcie dla inicjowania ruchów oddolnych w krajach partnerskich, w których delegatury UE mogą odgrywać kluczową rolę na całym świecie. Tam, gdzie to stosowne, należy zaproponować partnerstwo z organizacjami unijnymi, a prace należy monitorować. Ważne jest, aby ułatwić tworzenie i wzmacnianie sieci z organizacjami zarówno unijnymi, jak i spoza UE.

Skuteczna realizacja

4.13. W pracę tę zaangażowanych jest wiele podmiotów, strategii politycznych i linii finansowania, takich jak delegatury UE, różne dyrekcje generalne Komisji, ESDZ, Rada UE i państwa członkowskie oraz różnorakie budżety pomocowe. Wdrożenie planu działania na rzecz młodzieży musi wiązać się z zapewnieniem jasności i właściwej współpracy międzysektorowej, aby ostatecznie zagwarantować silne skupienie się na grupie docelowej, a zarazem zapewnić wystarczający budżet.

4.14. Konceptje nawiązywania kontaktów mogą opierać się na dotychczasowych działaniach i uwzględniać współpracę partnerską oraz inne inicjatywy programu Erasmus+ dotyczące młodzieży. Ponadto projekty uczestnictwa młodzieży Erasmus+ (bez wymiaru transnarodowego) mogą być dobrymi wzorami dla projektów młodzieżowych w krajach docelowych.

4.15. Osoby młode są przyszłymi liderami i twórcami zmian oraz są niezbędnymi partnerami przyczyniającymi się do sukcesu Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, porozumienia klimatycznego z Paryża oraz transformacji cyfrowej. Plan działania na rzecz młodzieży powinien zagwarantować, aby działania zewnętrzne UE wzmocniły pozycję młodzieży na płaszczyźnie politycznej, społecznej i gospodarczej. EKES, działając zgodnie ze swoim zobowiązaniem do wdrożenia zalecenia Konferencji w sprawie przyszłości Europy, aby wzmocnić instytucjonalną rolę Komitetu i nadać mu uprawnienia podmiotu ułatwiającego i gwarantującego działania w zakresie demokracji uczestniczącej, takie jak zorganizowany dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i panele obywatelskie, jest gotów wnieść swój wkład.

4.16. Odniesienia do przejścia do dorosłości w planie działania na rzecz młodzieży są wyraźne, bardzo pożądane i zgodne z wartościami pracy z młodzieżą w UE. Ważne byłoby, aby osoby młode znały swoje prawa i obowiązki obywatelskie, posiadały wiedzę na temat finansów, znały języki obce, miały wiedzę z zakresu zrównoważonego rozwoju naszej planety i przedsiębiorczości. Podobnie EKES z zadowoleniem przyjmuje powiązanie z programem działań na rzecz młodzieży, pokoju i bezpieczeństwa oraz wezwanie do szerszego zaangażowania w działania ONZ. Realizując plan działania na rzecz młodzieży, musimy być świadomi istnienia utrudnionego dostępu młodzieży do procesu decyzyjnego w wielu obszarach.

4.17. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2250 (2015) w sprawie młodzieży, pokoju i bezpieczeństwa jest istotnym narzędziem w angażowaniu młodych ludzi na całym świecie. Określono w niej pięć kluczowych filarów działania: uczestnictwo, ochrona, zapobieganie, partnerstwa oraz brak zaangażowania młodzieży i reintegracja. W tej przełomowej rezolucji wzywa się strony podpisujące do zapewnienia młodzieży większego wpływu na podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym oraz do rozważenia ustanowienia mechanizmów, które umożliwiłyby młodzieży znaczący udział w procesach pokojowych. Należy zapewnić wsparcie osobom, które chcą realizować ten program na szczeblu lokalnym i krajowym. Powiązanie i koordynacja z funduszem na rzecz wzmocnienia pozycji młodzieży przyniosłyby tutaj wiele synergii.

Płeć

4.18. EKES uważa, że korzystanie z potencjału osób młodych i wspieranie równości płci ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju. Działania zewnętrzne UE mają na celu wzmocnienie pozycji młodzieży na płaszczyźnie politycznej, społecznej i gospodarczej oraz pomoc w zaangażowaniu się ich w proces podejmowania decyzji i kształtowania polityki w sposób znaczący i sprzyjający włączeniu społecznemu. EKES uważa, że wzmocnienie pozycji dziewcząt i młodych kobiet ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju, i docenia zawarte w planie działania odniesienia do zapewnienia równości płci i położenia kresu dyskryminacji. Zwraca uwagę, że plan działania powinien przekładać się na znaczące, strategiczne i długoterminowe działania, które przyniosą równe korzyści młodym mężczyznom i kobietom. Obejmuje to opracowanie strategii promujących uwzględnianie aspektu płci we wszystkich obszarach działań zewnętrznych.

4.19. Ważne jest, aby zwiększyć liczbę osób młodych, zwłaszcza młodych kobiet, mających umiejętności STEM (nauki przyrodnicze, technologia, inżynieria i matematyka) oraz umiejętności cyfrowe, a także zainteresować dziewczęta dziedzinami STEM na wczesnym etapie, wspierać przedsiębiorczość i kobiece wzorce w tych sektorach oraz inwestować w programy mające na celu zainteresowanie dziewcząt w szkołach średnich nauką STEM.

Zdrowie psychiczne

4.20. Z zadowoleniem przyjmuje się zawarte w komunikacie odniesienie do zdrowia psychicznego i wyraża się nadzieję, że będzie ono istotnym elementem realizacji planu działania na rzecz młodzieży. Ponieważ systemy opieki zdrowotnej na całym świecie są słabe, należy opracować bardziej przyjazne dla młodzieży sposoby wdrażania usprawnień w tym obszarze.

Osoby z niepełnosprawnościami

4.21. Ponadto EKES uważa, że odniesienie do młodych osób z niepełnosprawnościami w komunikacie jest równie ważne i powinno również odgrywać istotną rolę w realizacji planu działania na rzecz młodzieży. Młodzi ludzie z niepełnosprawnościami są często zapomnianą grupą przy promowaniu upodmiotowienia i demokratycznego uczestnictwa młodzieży. Należy ich uwzględnić we wdrażaniu planu działania na rzecz młodzieży.

Możliwości ekonomiczne

4.22. Właściwe umiejętności będą kluczem do przyszłych możliwości ekonomicznych osób młodych. Przedsiębiorcom oraz przedsiębiorstwom typu start-up potrzebne będzie wsparcie, w tym finansowanie i kredyty, ponieważ będzie istniało wiele możliwości, zwłaszcza w dziedzinie cyfrowej, w szczególności w krajach rozwijających się.

4.23. Jeśli chodzi o możliwości ekonomiczne, dobrym przykładem jest model unijnej gwarancji dla młodzieży, który odpowiednio dostosowano w celu zapewnienia możliwości młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Aby program godnej pracy stał się rzeczywistością, konieczna będzie edukacja w zakresie praw pracowniczych i socjalnych.

4.24. W ramach planu działania na rzecz młodzieży należy przeanalizować takie kwestie jak handel, na przykład w rozdziałach dotyczących zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu, a także propagować zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, między innymi organizacji młodzieżowych. Osoby młode są nadal najbardziej narażone na takie zjawiska jak praca dzieci i inne formy znęcania się. Aby temu przeciwdziałać, zwalczanie pracy dzieci należy uczynić ważnym elementem planu działania na rzecz młodzieży, tak aby w XXI wieku ten proceder ostatecznie odszedł do przeszłości. W tym celu należy stworzyć zasoby finansowe, dzięki którym pracujące dzieci nie będą już musiały być zależne od uzyskiwanych przez siebie dochodów. Z drugiej strony należy ograniczyć możliwość działania przedsiębiorstw, które korzystają z pracy dzieci w swoim globalnym łańcuchu produkcyjnym.

4.25. Młodzi ludzie często jako pierwsi podejmują niebezpieczne podróże, by emigrować do Europy i innych miejsc. Aby zagwarantować, że nie będą zmuszeni do korzystania z niebezpiecznych, często nielegalnych szlaków w celu przekroczenia granic międzynarodowych, plan działania na rzecz młodzieży powinien obejmować aktywną współpracę z państwami trzecimi z myślą o ustanowieniu korytarzy humanitarnych i programów przesiedleń dla młodych ludzi, tak aby mogli bezpiecznie i legalnie wjechać do Europy.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola młodych ludzi w zielonej transformacji”**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji szwedzkiej)**

(2023/C 184/03)

Sprawozdawczyni: **Nicoletta MERLO**Wniosek szwedzkiej prezydencji Pismo z 14.11.2022
w Radzie Unii Europejskiej

Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	152/00/01

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że młodzi ludzie mogą i muszą odgrywać kluczową rolę w zielonej transformacji. Uważa, że niezbędny jest nowy model zarządzania, który będzie bardziej inkluzywny i zdolny zapewnić aktywne zaangażowanie młodych ludzi w procesy decyzyjne i przezwyciężyć wciąż istniejące przeszkody.

1.2. EKES podkreśla, jak ważne jest zadbanie o to, by organizacje młodzieżowe odgrywały wiodącą rolę w procesie decyzyjnym oraz w opracowywaniu i rozpowszechnianiu projektów dotyczących zrównoważonego rozwoju i środowiska, w tym poprzez zagwarantowanie im niezbędnego wsparcia finansowego.

1.3. Komitet jest zdania, że bardzo ważne jest stałe monitorowanie obecnego i przyszłego wpływu inwestycji publicznych na młodych ludzi, w tym skutków inwestycji związanych z transformacją ekologiczną. W tym celu należy ocenić gospodarcze, polityczne i społeczne skutki strategii politycznych, które mają zostać wdrożone, i zastosować odpowiednie wskaźniki – jeszcze przed przyjęciem tych polityk, podczas ich zatwierdzania oraz na późniejszym etapie.

1.4. EKES zachęca instytucje UE i państwa członkowskie do wdrożenia środków i mechanizmów zapewniających uwzględnienie perspektywy młodzieżowej we wszystkich obszarach polityki oraz do stworzenia przestrzeni gwarantującej aktywne uczestnictwo młodych ludzi poprzez pełne przyjęcie testu wpływu polityki UE na młodzież.

1.5. Jest zdania, że bardzo ważne jest powiązanie inicjatyw i strategii politycznych, które zostaną przyjęte w kontekście Europejskiego Roku Umiejętności, z tematem zielonej transformacji, zrównoważonego rozwoju i wyzwań stojących przed młodzieżą w szybko zmieniającym się świecie.

1.6. W związku z tym EKES twierdzi, że wszelkie rozważania na temat edukacji i rozwoju umiejętności, jakich młodzi ludzie potrzebują w tym zakresie, wymagają zastosowania przekrojowego podejścia. To pozwoli wyposażyć ich w teoretyczne i praktyczne umiejętności, w tym poprzez wdrażanie i rozwijanie ścieżek przejścia od kształcenia do zatrudnienia i praktyk zawodowych, przy udziale partnerów społecznych. Należy również ustrukturyzować szkolenia na te tematy poprzez ich projektowanie i rozwijanie z uwzględnieniem terytoriów i ich potrzeb oraz szerszych ram krajowych.

1.7. Uważa, że należy rozpocząć nauczanie kwestii dotyczących zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska od najmłodszych lat, przyjmując innowacyjne narzędzia edukacyjne uwzględniające ochronę środowiska, rozwój społeczno-gospodarczy oraz realizację powiązanych celów. Kluczem do tego jest wysokiej jakości edukacja dla wszystkim i godna praca dla osób, które ją zapewniają.

1.8. EKES podkreśla, jak ważne jest, by szkoły angażowały się w tematy związane z transformacją ekologiczną w porozumieniu z władzami lokalnymi i organizowały stosowne zajęcia pozaszkolne – zwłaszcza z organizacjami młodzieżowymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. To z kolei przyczyni się do zwiększania świadomości i uczestnictwa zwykłych obywateli i obywateli. W związku z tym EKES pozytywnie ocenia doświadczenia związane z projektem „Zielony Erasmus” i z niecierpliwością oczekuje jego wdrożenia.

1.9. Jest zdania, że aby wyposażyć pracowników, zarówno młodszych, jak i starszych, w umiejętności umożliwiające zarządzanie innowacjami wynikającymi z transformacji ekologicznej, należy inwestować w uczenie się w miejscu pracy i promować zdobywanie kwalifikacji w trakcie pracy oraz wysokiej jakości staże i praktyki zawodowe, które są w stanie doprowadzić do pozytywnego sprzężenia zwrotnego między potrzebami rynku a indywidualnymi umiejętnościami młodych ludzi. Dialog społeczny oraz rokowania zbiorowe mogą tu odegrać fundamentalną rolę.

1.10. EKES uważa, że niezbędna jest całościowa polityka szkoleniowa, która byłaby zintegrowana z polityką przemysłową, skoordynowana z innymi strategiami rozwoju i szczegółowo zaplanowana na szczeblu terytorialnym i lokalnym, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi, aby transformacja ekologiczna była sprawiedliwa i nie pozostawiała nikogo w tyle.

1.11. Jest zdania, że aby zapewnić odpowiedni udział kobiet w sektorach związanych z zieloną transformacją, równouprawnienie płci musi stanowić integralną część tej transformacji. Państwa członkowskie powinny zainwestować więcej zasobów w szkolne poradnictwo zawodowe dla młodych ludzi oraz wspierać ich w podejmowaniu pracy za pośrednictwem skutecznych publicznych służb zatrudnienia, odpowiednio powiązanych z tkanką produkcyjną danego terytorium.

1.12. Młodzi przedsiębiorcy mogą odgrywać ważną rolę w rozwoju innowacji, w tym w dziedzinie zielonej transformacji. EKES utrzymuje, że należy ich zachęcać poprzez konkretne szkolenia i wspieranie innowacyjnych projektów oraz odpowiednią pomoc finansową.

1.13. EKES sądzi, że aby zapewnić sprawiedliwą zieloną transformację i uniknąć zamykania przedsiębiorstw i w rezultacie utraty miejsc pracy, państwa członkowskie powinny w trybie priorytetowym inwestować znaczne zasoby – począwszy od tych przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności – we wspieranie przedsiębiorstw zmuszonych przekształcić swoją działalność, w przenoszenie zwolnionych pracowników oraz w pomaganie przedsiębiorcom, zwłaszcza młodym, zamierzającym inwestować w ekologiczne przedsiębiorstwa.

2. Kontekst opinii

2.1. Niniejsza opinia rozpoznawcza została opracowana na wniosek szwedzkiej prezydencji w Radzie UE w celu zbadania roli młodych ludzi w zielonej transformacji.

2.2. „Zielona transformacja” odnosi się do transformacji gospodarki i społeczeństwa UE w celu osiągnięcia celów klimatycznych i środowiskowych, głównie poprzez odpowiednią politykę i inwestycje, zgodnie z Europejskim prawem o klimacie, w którym zobowiązano się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., a także zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem i porozumieniem paryskim. Jednocześnie dba się o to, by transformacja była sprawiedliwa i inkluzywna dla wszystkich.

2.3. W obliczu tych ogromnych wyzwań trzeba zauważyć, że to właśnie młode pokolenie jest najbardziej uwrażliwione na potrzebę działania na rzecz osiągnięcia zrównoważenia środowiskowego i ma największą tego świadomość. W istocie, jeśli istnieje obecnie jeden temat – który może stworzyć pozytywne sprzężenie zwrotne między wrażliwością i wartościami młodzieży a otwartymi kwestiami naszych czasów, a przy tym ma wysoki potencjał innowacyjny w odniesieniu do modeli produkcji i konsumpcji – to jest to środowisko, promowanie zdrowia i ochrona różnorodności biologicznej naszej planety.

2.4. W ostatnich latach działania w dziedzinie klimatu zmobilizowały dużą liczbę młodzieży w całej Europie, a na szczeblu terytorialnym, krajowym i europejskim pojawiły się liczne ruchy środowiskowe i społeczne skupiające młodych ludzi, którzy demonstrują i domagają się od rządów i decydentów konkretnych środków w celu ochrony środowiska i osiągnięcia neutralności klimatycznej.

2.5. Rok 2022 został ogłoszony Europejskim Rokiem Młodzieży nie tylko po to, by uczcić i wspierać młode pokolenie, które zostało najbardziej dotknięte pandemią, dzięki wzbudzeniu w nim nowej nadziei, siły i wiary w przyszłość, ale również, by podkreślić nowe perspektywy i możliwości oferowane przez zieloną i cyfrową transformację.

3. Zaangażowanie młodzieży w zieloną transformację

3.1. Osiągnięcie sprawiedliwej transformacji ekologicznej wymaga wdrożenia Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i jej 17 celów zrównoważonego rozwoju za pośrednictwem Europejskiego Zielonego Ładu, w tym dzięki zastosowaniu nowego modelu zarządzania, bardziej inkluzywnego i zdolnego do aktywnego włączenia młodych ludzi w procesy decyzyjne.

3.2. Podejmowane dziś przez przywódców politycznych decyzje w sprawie zmiany klimatu i innych kwestii środowiskowych będą miały szczególnie wpływ na obecne i przyszłe młode pokolenia. W Agendzie 2030 stwierdzono, że młodzi ludzie mają prawo wypowiadać się na dotyczące ich tematy i że odgrywają oni „kluczową rolę w procesie zmian” w kontekście celów zrównoważonego rozwoju.

3.3. Jest oczywiste, że w rzeczywistości nadal trudno jest młodym ludziom czynnie uczestniczyć w organach decyzyjnych, mimo coraz powszechniejszego uznania roli młodych ludzi w budowaniu bardziej zrównoważonego, inkluzywnego i ekologicznego świata i mimo ogłoszenia roku poświęconego młodzieży.

3.4. W ostatnich latach, pomimo wysokiego poziomu aktywności młodych ludzi odnośnie do zmiany klimatu, obserwujemy coraz większe niezadowolenie i utratę zaufania młodzieży do instytucji politycznych. To prowadzi do spadku aktywnego uczestnictwa młodych w partiach politycznych i do ich rosnącej absencji – zarówno jako wyborców, jak i kandydatów – w wyborach politycznych. Jest to zagrożeniem dla systemu demokratycznego i przeszkodą w opracowaniu przyszłościowych strategii politycznych, poczynając od polityk niezbędnych do sprostania wyzwaniom związanym z transformacją klimatyczną i zdolnych reagować na różne wrażliwe kwestie i potrzeby. EKES uważa zatem, że promowanie uczestnictwa młodzieży w polityce i innych procesach decyzyjnych musi być priorytetem i że należy zbadać wszystkie możliwości pozwalające skutecznie to urzeczywistnić na wszystkich poziomach.

3.5. Należy zacząć od określenia i przewyższenia społecznych, gospodarczych i kulturowych przeszkód utrudniających pełne uczestnictwo młodzieży, które mogą także wynikać z nieświadomości lub utrudnionego dostępu do informacji na temat mechanizmów uczestnictwa i reprezentacji osób młodych. Kolejnym aspektem, który warto podkreślić, jest nowy, często nieformalny sposób, w jaki młodzi ludzie obecnie angażują się i prowadzą dialog, często z wykorzystaniem technologii i mediów społecznościowych, które należy odpowiednio uwzględnić z uwagą na ich zdolność do mobilizowania całych pokoleń.

3.6. Zrównoważony rozwój jest głęboko zakorzeniony w sposobie, w jaki młodzi ludzie patrzą na świat, a także w ich procesach decyzyjnych, przy czym młodzież przejawia także duży pragmatyzm. Organizacje młodzieżowe reprezentujące interesy i wrażliwość milionów młodych ludzi w Europie mogą zatem odegrać ważną rolę w udzieleniu młodszemu pokoleniu głosu w ramach różnych instytucji i społeczeństwa obywatelskiego i w wnoszeniu znaczącego i merytorycznego wkładu w proces decyzyjny na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim⁽¹⁾.

3.7. W związku z tym EKES podkreśla, jak ważne jest umożliwienie wszystkim najbardziej reprezentatywnym organizacjom młodzieżowym angażowania się w kształtowanie polityki i koncepcji dotyczących zrównoważonego rozwoju – począwszy od organizacji reprezentujących młodzież znajdującą się w najtrudniejszej sytuacji oraz młode osoby zamieszkujące obszary najbardziej oddalone i wiejskie.

3.8. Organizacje młodzieżowe mogą pełnić wiele funkcji i odgrywać kluczową rolę w rozpowszechnianiu i realizacji projektów dotyczących środowiska i zrównoważonego rozwoju. Z tego względu EKES wzywa instytucje UE do zapewnienia tym stowarzyszeniom strukturalnego wsparcia finansowego za pośrednictwem odpowiednich i konkretnych zasobów, aby organizacje młodzieżowe miały odpowiednie warunki do coraz większego angażowania młodych ludzi w zieloną transformację.

3.9. Jednak samo zaangażowanie nie wystarczy. Wszystkie polityki publiczne muszą uwzględniać swój wpływ na młodych ludzi i ich oczekiwania, w tym na przyszłe pokolenia. W związku z tym należy przeprowadzać ocenę *ex ante*, ocenę bieżącą i ocenę *ex post* wszystkich inwestycji, w tym związanych z zieloną transformacją, by za pomocą wskaźników wiarygodnie określić gospodarcze, polityczne i społeczne skutki tych inwestycji dla młodych pokoleń.

3.10. EKES zachęca instytucje UE i państwa członkowskie do wdrożenia środków i mechanizmów zapewniających uwzględnienie perspektywy młodzieżowej we wszystkich obszarach polityki. Należy przy tym stworzyć młodym ludziom przestrzeń do wnoszenia spójnego i opartego na kompetencjach wkładu w stawianie czoła stojącym przed nimi wyzwaniom dzięki pełnemu przyjęciu testu wpływu polityki UE na młodzież⁽²⁾.

3.11. Zarówno dla dobra naszej planety, jak i z myślą o zapewnieniu zaawansowanego rozwoju państw członkowskich należy wzmocnić pozycję młodych ludzi w obrębie czterech filarów: udziału w procesach zmian; możliwości odgrywania aktywnej roli poprzez przyjęcie odpowiedzialności za indywidualne i zbiorowe wybory; poszerzania wiedzy o zachodzących przemianach i nieuniknionych konsekwencjach zielonej i cyfrowej transformacji; rozwoju umiejętności pozwalających podejmować świadome działania.

4. Zielona transformacja w edukacji i na rynku pracy

4.1. Rok 2023 został ogłoszony Europejskim Rokiem Umiejętności. EKES utrzymuje, że bardzo ważne jest powiązanie inicjatyw i polityk, które zostaną przyjęte w tym kontekście, z tematem zielonej transformacji, zrównoważonego rozwoju i wyzwań stojących przed młodymi ludźmi w szybko zmieniającym się świecie.

(1) Opinia EKES-u „W kierunku zorganizowanego zaangażowania młodzieży na rzecz klimatu i zrównoważonego rozwoju w procesie decyzyjnym UE” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 44).

(2) Opinia EKES-u „Test wpływu polityki UE na młodzież” (Dz.U. C 486 z 21.12.2022, s. 46).

4.2. W kontekście kryzysu klimatycznego i środowiskowego edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju powinna stać się priorytetowym zadaniem szkół. Nauczyciele odgrywają zasadniczą rolę w przekazywaniu uczniom wiedzy o klimacie, a także wiedzy i umiejętności potrzebnych do uczestniczenia w zielonej gospodarce. Pedagodzy i szkoły mają do dyspozycji wiele różnych podejść, by omawiać te zagadnienia z uczniami, ale wymaga to również wysokiej jakości edukacji dla wszystkich i godnych warunków pracy dla osób, które ją zapewniają. EKES jest zdania, że niezbędne jest odpowiednie finansowanie na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, by wspierać projekty i inicjatywy promujące i wdrażające nauczanie i uczenie się w zakresie środowiska i zrównoważonego rozwoju.

4.3. Temat zielonej transformacji i strategii zrównoważonego rozwoju jest absolutnie przekrojowy. W związku z tym wszelkie rozważania na temat edukacji i rozwoju umiejętności, jakich młodzi ludzie potrzebują w tym zakresie, wymagają zastosowania przekrojowego podejścia. To pozwoli wyposażyć ich w teoretyczne i praktyczne umiejętności, w tym poprzez wdrażanie i rozwijanie ścieżek przejścia od kształcenia do zatrudnienia i praktyk zawodowych. Należy również ustrukturyzować szkolenia na te tematy poprzez ich projektowanie i rozwijanie z uwzględnieniem terytoriów i ich potrzeb oraz szerszych ram krajowych i perspektywy uczenia się przez całe życie.

4.4. Nauczanie dzieci o kwestiach związanych ze zrównoważonym rozwojem i ochroną środowiska powinno rozpocząć się od najmłodszych lat – należy zacząć od przedszkola i kontynuować specjalne programy przez cały okres nauki szkolnej. W związku z tym ważne jest, aby nauczyciele również mieli specjalne szkolenia i zagwarantowane możliwości stałego aktualizowania swoich umiejętności.

4.5. Wprowadzenie ścieżek zielonej i kulturowej transformacji do procesów edukacyjnych potwierdzi edukacyjną rolę szkół, którym powierzono zadanie wspierania ścieżek obywatelskich zdolnych nauczyć uczniów nowego i zrównoważonego sposobu życia na świecie. Dzięki temu uczniowie stają się protagonistami zmian, które ukierunkowują ich na nowy model społeczeństwa stawiający środowisko w centrum uwagi i umożliwiający im eksperymentowanie i rozpowszechnianie nowych stylów życia, które pozwalają zachować równowagę ekologiczną.

4.6. Obecna sytuacja, ulegająca stałym i szybkim zmianom, wymaga zapewnienia innowacyjnego środowiska edukacyjnego poprzez stworzenie nowego alfabetu ekologicznego zgodnego z celami Agendy 2030 i skupionego na metodach wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym oraz na narzędziach oferowanych przez myślenie w kategoriach cyklu życia produktu⁽³⁾. Przy czym należy też uwzględnić ochronę środowiska, rozwój społeczno-gospodarczy oraz realizację powiązanych celów.

4.7. EKES zaznacza, że wszyscy powinni osiąść wiedzę niezbędną do przeciwdziałania zmianie klimatu, zwłaszcza dotyczącą wszystkich aspektów zrównoważonej konsumpcji i produkcji, a także wiedzę pozwalającą dokonywać odpowiedzialnych wyborów żywieniowych, ograniczać marnotrawienie żywności i wykorzystywać zrównoważoną energię. Uczenie się przez całe życie rodziców i kształcenie obywateli powinny wspierać edukację młodych ludzi⁽⁴⁾.

4.8. Zatem powodzenie transformacji ekologicznej będzie zależeć od zdolności szkół do współpracy z władzami lokalnymi i organizowania zajęć pozaszkolnych – zwłaszcza z organizacjami młodzieżowymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Będzie to służyć zwiększaniu świadomości i uczestnictwa zwykłych obywateli i obywateli. W związku z tym EKES pozytywnie ocenia doświadczenia związane z projektem „Zielony Erasmus” i z niecierpliwością oczekuje jego wdrożenia.

4.9. Świadomość, wiedza i pozytywne przywództwo w kwestiach ochrony środowiska są jeszcze silniejsze wśród młodszego pokolenia, tj. pokolenia Z, zwanego też „Gen Z” (osoby poniżej 25 roku życia), oraz wśród osób dysponujących większym wykształceniem i solidniejszymi narzędziami kulturowymi. To oznacza nieuchronny wzrost i utrwalanie świadomości i opartej na faktach wiedzy w tym zakresie. Dowodzi to również, że wymagane pozytywne reakcje można wzmocnić dzięki lepszemu kształceniu młodych ludzi i zwiększaniu ich kapitału ludzkiego w sferze społecznej i gospodarczej. Natomiast niskie kwalifikacje edukacyjne i trudności w wejściu na rynek pracy nie tylko spowalniają wnoszenie wkładu w obecny wzrost gospodarczy krajów, ale także osłabiają rolę młodych ludzi jako aktywnych uczestników nowych procesów wzrostu, które są lepiej dostosowane do wyzwań związanych z czasami, w którym przyszło im żyć.

⁽³⁾ <https://www.lifecycleinitiative.org/starting-life-cycle-thinking/what-is-life-cycle-thinking/>

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u „Wzmocnienie pozycji młodzieży w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju poprzez edukację” (Dz.U. C 100 z 16.3.2023, s. 38).

4.10. Transformacja będzie możliwa jedynie wtedy, gdy ludzie będą posiadać odpowiednie umiejętności. Kluczowe znaczenie ma wyposażenie pracowników, zarówno młodszych, jak i starszych, w umiejętności umożliwiające zarządzanie innowacjami wynikającymi z zielonej transformacji, która ma i będzie miała znaczący wpływ na świat pracy. EKES uważa, że ważne jest inwestowanie w uczenie się oparte na pracy. Uczenie się w miejscu pracy, tj. zestaw praktyk szkoleniowych i edukacyjnych odbywających się w kontekście pracy, w szczególności w formie przygotowania zawodowego, stanowi decydujący atut dla (ponownego) nabywania umiejętności, zarówno technicznych, jak i przekrojowych. Szkolenia w miejscu pracy, staże i przygotowanie zawodowe to trzy formy, które na swój zróżnicowany sposób przyczyniają się do pozytywnego sprzężenia zwrotnego między potrzebami rynku a indywidualnymi umiejętnościami młodych osób. Partnerzy społeczni mogą odegrać zasadniczą rolę w osiągnięciu tego celu w drodze dialogu społecznego i rokowań zbiorowych.

4.11. Transformacja ekologiczna musi być sprawiedliwa i zapewniać pracownikom przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji oraz wysokiej jakości miejsca pracy dla wszystkich, tak aby nikt nie został pominięty. Dlatego EKES jest zdania, że polityka szkoleniowa musi być całościowa, zintegrowana z polityką przemysłową, skoordynowana z innymi strategiami rozwoju i szczegółowo zaplanowana na szczeblu terytorialnym i lokalnym, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi.

4.12. Obecnie wszystko wskazuje na brak takiego całościowego podejścia i na słabe upowszechnianie umiejętności ekologicznych, a w konsekwencji na słabe rozpowszechnianie zielonych miejsc pracy, zwłaszcza wśród osób o niższym poziomie wykształcenia i umiejętności. To stwarza ryzyko nowej polaryzacji między osobami, które posiadają umiejętności ekologiczne i w związku z tym mają doskonałe szanse na zatrudnienie w kontekście zielonej transformacji, a tymi, którzy pozostają wykluczeni z tych procesów szkoleniowych, posiadają ograniczone umiejętności i często wykonują zadania operacyjne, które mogą zniknąć z powodu połączonego wpływu zielonej transformacji i automatyzacji przemysłowej.

4.13. Równouprawnienie płci musi również stanowić integralną część strategii na rzecz zielonej gospodarki. Młode kobiety są niedostatecznie reprezentowane w dziedzinie technologii i nauki, ponieważ są mało skłonne do wybierania specjalistycznego kształcenia w tych sektorach ze względu na stereotypy płci, w myśl których niektóre zawody są postrzegane jako wyłącznie męskie. Należy zająć się tymi stereotypami, aby zapewnić odpowiedni udział kobiet w sektorach, które przeżywają i będą w niedalekiej przyszłości przeżywać istotny rozwój ze względu na zieloną transformację. Szkolne poradnictwo zawodowe może tu odegrać istotną rolę. EKES jest zdania, że państwa członkowskie powinny zainwestować więcej zasobów w zapewnianie młodym ludziom poradnictwa zawodowego w szkole oraz wspierać ich w podejmowaniu pracy za pośrednictwem skutecznych publicznych służb zatrudnienia, odpowiednio powiązanych z tkanką produkcyjną danego terytorium.

4.14. Rozwój innowacji ma kluczowe znaczenie dla powodzenia zielonej transformacji. Zachęcanie młodych ludzi o przedsiębiorczym nastawieniu do włączenia się w proces innowacji poprzez specjalne szkolenia i wspieranie innowacyjnych projektów oraz poprzez zapewnienie odpowiedniego wsparcia finansowego jest zatem zasadniczym elementem osiągnięcia wspomnianych celów.

4.15. Z oceny skutków⁽⁵⁾ przeprowadzonej przez Europejską Agencję Środowiska wynika, że transformacja ekologiczna w Unii Europejskiej może doprowadzić do powstania 1 mln nowych miejsc pracy do 2030 r., ale że w jej wyniku pracę może również stracić od 500 tys. do 2 mln osób. EKES uważa, że państwa członkowskie powinny w sposób priorytetowy inwestować znaczne zasoby – począwszy od tych przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności – we wspieranie przedsiębiorstw zmuszonych przekształcić swoją działalność, w przenoszenie zwolnionych pracowników oraz w pomaganie przedsiębiorcom, zwłaszcza młodym, którzy zamierzają inwestować w ekologiczne przedsiębiorstwa.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁵⁾ <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/swd-2020-176-final-part>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Budownictwo drewniane na rzecz redukcji emisji CO₂ w sektorze budowlanym”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji szwedzkiej)

(2023/C 184/04)

Sprawozdawca: **Rudolf KOLBE**

Współsprawozdawca: **Sam HÄGGLUND**

Wniosek o konsultację	Prezydencja szwedzka, 14.11.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	14.12.2022
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	153/2/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) ocenia materiały budowlane oparte na surowcach pochodzenia biologicznego jako ważny element transformacji ekologicznej. Zwiększenie udziału drewna w budownictwie z myślą o ograniczeniu emisji dwutlenku węgla musi być wspierane przez aktywną i zrównoważoną gospodarkę leśną w UE, bez zakłóceń w postaci ograniczeń politycznych.

1.2. Ponieważ sektor publiczny pełni często funkcję punktu odniesienia, EKES wzywa państwa członkowskie, aby zwiększyły wykorzystanie drewna w budynkach publicznych, jako że obecnie poziom tego wykorzystania plasuje się poniżej ogólnej średniej.

1.3. Komitet uważa, że łatwo dostępne również dla MŚP środki wsparcia na badania, rozwój i innowacje w zakresie alternatywnych materiałów budowlanych są ważnym sposobem wykorzystania potencjału budownictwa opartego na drewnie.

1.4. EKES zachęca do kwestionowania tych wymogów formalnych, prawnych i technicznych, które stanowią przeszkodę dla rozwoju budownictwa drewnianego, z punktu widzenia ich konieczności dla jakości planowania. Zauważa przy tym, że innowacje muszą być w stanie odpowiadać aktualnemu stanowi wiedzy nie tylko pod względem spełniania norm, ale również stosowania tzw. równoważnych rozwiązań alternatywnych.

1.5. Ponieważ także zróżnicowanie przepisów budowlanych dotyczących odnawialnych materiałów budowlanych stwarza bariery dla stosowania tych materiałów, EKES wzywa do wprowadzenia środków harmonizujących i postrzega nowy europejski Bauhaus (NEB) jako istotny bodziec.

1.6. Komitet zaleca konsekwentne stosowanie rachunkowości środowiskowej na potrzeby specjalistycznej oceny zrównoważoności w całym cyklu życia budynków oraz porównywania wpływu na środowisko.

1.7. EKES podkreśla znaczenie minimalnych norm emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia budynków oraz obowiązkowej sprawozdawczości w zakresie emisji dwutlenku węgla w całym sektorze budowlanym.

1.8. EKES uważa dyrektywę w sprawie charakterystyki energetycznej budynków za główne narzędzie polityczne służące określeniu wymogów dotyczących redukcji emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia budynków. EKES wzywa Komisję Europejską do opracowania takiego systemu certyfikacji emisji dwutlenku węgla, który w pełni uwzględniłby rolę produktów drzewnych w kompensowaniu emisji.

1.9. Zdaniem Komitetu niezbędne jest przekazywanie specjalistycznej wiedzy – tak jak przewidziano w ramach Akademii NEB – oraz zapewnienie odpowiedniego kształcenia i szkoleń na szczeblu krajowym. Kształcenie i szkolenia w zakresie stosowania nowych zrównoważonych metod i materiałów budowlanych są potrzebne wszystkim podmiotom zaangażowanym w proces budowlany: planistom przestrzennym, architektom, inżynierom, technikom, specjalistom IT i pracownikom budowlanym.

1.10. Procedury udzielania zamówień oparte na jakości oraz na kryteriach zrównoważonego rozwoju i cyklu życia, a także wybór odpowiednich procedur udzielania zamówień, które dopuszczają innowacyjne rozwiązania, są według EKES-u niezbędne dla osiągnięcia celów klimatycznych i promowania budownictwa drewnianego. Dlatego Komitet domaga się zarówno wzmocnienia zobowiązań prawnych, jeśli chodzi o konkurowanie pod względem jakości oraz o ekologiczne zamówienia publiczne, jak i odpowiednich działań, aby szkolić instytucje zamawiające.

1.11. EKES wzywa państwa członkowskie do udziału w inicjatywie rządów austriackiego i fińskiego „Wood POP”, której celem jest zmobilizowanie podmiotów publicznych i prywatnych w sektorze drewna na szczeblu krajowym i regionalnym oraz wspieranie reorientacji inwestycji na zrównoważone rozwiązania oparte na surowcach pochodzenia biologicznego i łańcuchy wartości oparte na drewnie.

2. Uwagi ogólne

2.1. Tradycja budowania z drewna to wielowiekowa historia innowacji. Stosowanie zrównoważonych materiałów przewidziano m.in. w założeniach nowego europejskiego Bauhausu ⁽¹⁾.

2.2. EKES podziela stanowisko Komisji, że materiały (budowlane), które są innowacyjne, oparte na surowcach pochodzenia biologicznego oraz zrównoważone i niskoemisyjne, mają ogromne znaczenie dla transformacji ekologicznej. Zgodnie ze sprawozdaniem Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) na temat budynków ⁽²⁾ to właśnie budynki odpowiadają obecnie za 33 % światowych emisji CO₂ (2021 r.). Większość tych emisji wynika bezpośrednio i pośrednio z eksploatacji budynków, a 6,4 % (2021 r.) – z budowy i produkcji materiałów budowlanych. W sprawozdaniu nie uwzględniono transportu, rozbiórki i budowy infrastruktury. Emisje powstałe w związku z transportem przypisuje się do sektora transportu. Można założyć, że faktyczne emisje związane z budownictwem są wyższe. Według danych Komisji budynki odpowiadają za około 40 % zużycia energii i około jedną trzecią emisji gazów cieplarnianych w UE. Emisje gazów cieplarnianych udaje się zredukować głównie dzięki termomodernizacji, rosnącemu udziałowi odnawialnych źródeł energii i dzięki nowocześniejszym systemom grzewczym. Z drugiej strony przybywa jednak lokali mieszkalnych, a i powierzchnia użytkowa przypadająca na jedno mieszkanie stale rośnie.

2.3. EKES podkreśla, jak ogromne znaczenie mają lasy dla życia ludzi na całym świecie. Na przykład 400 mld drzew w Europie pochłania prawie 9 % emisji gazów cieplarnianych naszego kontynentu. Komitet zdaje sobie sprawę, że na świecie wylesianie jest ogromnym problemem, niemniej akurat w obrębie Unii zasoby leśne rosną. W latach 1990–2020 powierzchnia lasów wzrosła o 9 %, a ilość drewna w lasach europejskich zwiększyła się o 50 % ⁽³⁾. EKES w pełni popiera wszystkie wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz rozwiązania światowego problemu wylesiania i podkreśla zarazem potrzebę dalszego promowania zdrowych i rosnących lasów w Unii. Zwiększenie udziału drewna w budownictwie z myślą o ograniczeniu emisji dwutlenku węgla powinno być wspierane przez aktywną i zrównoważoną gospodarkę leśną w całej UE, bez zakłóceń w postaci ograniczeń politycznych.

2.4. Dlatego Komitet stwierdza, że wykorzystanie potencjału budownictwa drewnianego (zarówno masywnego, jak i niemasywnego) w zakresie ochrony klimatu musi być nierozdzielnie powiązane ze zrównoważoną gospodarką leśną. Austriacki projekt CareforParis ⁽⁴⁾, w ramach którego współpracowały Federalne Centrum Badawcze ds. Lasów (BFW), Uniwersytet Przyrodniczy (BOKU), Wood K plus oraz Federalna Agencja Ochrony Środowiska, miał na celu opracowanie i przeanalizowanie różnych scenariuszy gospodarki leśnej. Scenariusze te zakładają różne modele zmiany klimatu i strategie przystosowania się do nich dla austriackich lasów oraz pokazują możliwy rozwój sytuacji do 2150 r. Dokładniej przeanalizowano ślad węglowy lasów i produktów drzewnych, a także stopień zapobieżenia emisji CO₂ dzięki wykorzystaniu produktów drzewnych. Połączenie wzrostu lasów, wykorzystania drewna i zapobieżenia emisji gazów

⁽¹⁾ Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 73, Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 73.

⁽²⁾ MAE (2022), raport *Buildings*, <https://www.iea.org/reports/buildings>.

⁽³⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf

⁽⁴⁾ Weiss, P., Braun, M., Fritz, D., Gschwantner, T., Hesser, F., Jandl, R., Kindermann, G., Koller, T., Ledermann, T., Ludvig, A., Pölz, W., Schadauer, K., Schmid, B.F., Schmid, C., Schwarzbauer, P., Weiss, G. 2020: *Endbericht zum Projekt CareforParis*. Klima- und Energiefonds, Wiedeń.

cieplarnianych dzięki produktom drzewnym składa się na pozytywny bilans gazów cieplarnianych. Europejskie lasy są ważnym pochłaniaczem dwutlenku węgla. W latach 2010–2020 średnia roczna sekwestracja dwutlenku węgla w biomase leśnej osiągnęła 155 mln ton w regionie europejskim. W UE-28 sekwestracja odpowiada 10 % emisji gazów cieplarnianych brutto⁽⁵⁾. Bardziej skutecznym środkiem ochrony klimatu jest zastąpienie surowców i paliw kopalnych drewnem (jako surowcem materiałowym i energetycznym) i niedopuszczenie w ten sposób do powstania emisji. A zatem wykorzystanie drewna jako zamiennika dla materiałów generujących więcej emisji w całym cyklu życia znacząco przyczynia się do walki ze zmianą klimatu.

2.5. Energia wbudowana to energia wykorzystana do produkcji, magazynowania, transportu, instalacji, a ostatecznie do usuwania materiałów lub komponentów i budynków. W porównaniu z innymi konwencjonalnymi materiałami budowlanymi drewno jeszcze przed swoim zastosowaniem jako materiał budowlany kumuluje węgiel (drzewo w około 50 % jest zbudowane z czystego węgla). Dlatego w analizie bilansu emisji drewna zasadnicze znaczenie mają takie czynniki jak: pochodzenie drewna, odległość transportu, sposób przetwarzania oraz możliwość ponownego użycia. Z analizy porównawczej równoważnych budynków w całym cyklu ich życia wynika, że drewno – w przeciwieństwie do innych materiałów budowlanych – ma lepsze wskaźniki pod względem energii wbudowanej, emisji gazów cieplarnianych, zanieczyszczenia powietrza i wody oraz innych elementów oddziaływania na środowisko. Wytwarzane obecnie produkty drzewne (czyli drewno jako surowiec materiałowy) już tylko poprzez sam efekt substytucyjny pozwalają co roku unikać około 10 % całkowitych emisji gazów cieplarnianych.

2.6. Innymi słowy, budowanie w oparciu o drewno generuje do 40 % mniej emisji CO₂ w porównaniu z betonem. Gdyby zastosować przeliczanie objętości na wagę, zalecane w opracowaniu Hagauera i innych autorów (2009)⁽⁶⁾, wówczas masa sucha jednego kubika drewna (mieszanki drzew iglastych i liściastych) wyniesie 417 kg. Przy założeniu, że udział węgla C wynosi 50 %, to ekwiwalent CO₂ wyniesie 0,765 tony na jeden kubik drewna. To oznacza, że na każdy milion kubików dodatkowo pozyskanego gotowego do wykorzystania drewna przypada 0,765 mln ton trwale związanego dwutlenku węgla.

2.7. W ostatnich latach wzrósł udział konstrukcji budowanych z drewna. Na przykład w Austrii odsetek budynków z drzewa⁽⁷⁾ wzrósł o ponad 70 % w ciągu 20 lat, osiągając w 2018 r. 24 % pod względem zrealizowanej powierzchni użytkowej. Z tego 53 % powstało w sektorze mieszkaniowym, 11 % – w budownictwie komercyjnym i przemysłowym, a 29 % stanowiły budynki o przeznaczeniu rolniczym. Dla porównania, udział konstrukcji drewnianych w sektorze budynków publicznych wynosił zaledwie 7 %. W Szwecji i Finlandii 90 % wszystkich nowych domów jednorodzinnych zbudowanych jest z drewna i około 20 % nowo wybudowanych domów wielorodzinnych posiada drewnianą konstrukcję.

2.8. Zwiększanie gęstości zabudowy w miastach jest ważnym narzędziem w walce ze zmianą klimatu i nieuchronnie wiąże się ze wzrostem wysokości budynków. Aktualne projekty pokazują, że duże wysokości w budownictwie drewnianym są możliwe. Przykładem jest Centrum Kultury Sara w Szwecji – budynek dwudziestopiętrowy o wysokości 75 m⁽⁸⁾ – czy Ascent Tower w Milwaukee z 18 piętrami z drewna⁽⁹⁾.

2.9. Dzisiejsze systemy budownictwa drewnianego można łatwo dostosować, tak aby dostarczały one kompleksowych rozwiązań w zakresie renowacji budynków i zapewniały wysoką jakość mieszkań oraz potencjał znacznych oszczędności energii. Takie projekty renowacji wykorzystują nie tylko łatwo dostępną infrastrukturę miejską, ale również energię wbudowaną już w istniejące zasoby budowlane.

2.10. Korzystanie z istniejących rezerw – zamiast dodawania nowych budynków – oznacza efektywniejsze wykorzystanie zasobów miasta i dlatego takie podejście należy zasadniczo traktować priorytetowo. Zaletami budownictwa drewnianego są: szybkość montażu i zestawiania komponentów, lepszy stosunek wytrzymałości konstrukcyjnej do masy w porównaniu z innymi materiałami oraz stosunkowo niski ciężar własny oddziałujący na istniejącą konstrukcję.

2.11. Drewno nadaje się przy tym do wykorzystania kaskadowego. Kilka etapów użytkowania zwiększa tworzenie wartości, ogranicza zużycie zasobów i umożliwią dłuższą sekwestrację CO₂.

2.12. Wymogi formalne, prawne i techniczne dotyczące jakości planowania w budownictwie drewnianym są stosunkowo wyższe i bardziej kompleksowe niż w przypadku innych rodzajów budownictwa. Ten poziom złożoności utrudnia wzrost udziału budownictwa drewnianego w rynku. Tymczasem standaryzacja części składowych, połączeń

⁽⁵⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf

⁽⁶⁾ Hagauer, D., B. Lang, C. Pasteiner i K. Nemesthoty, 2009, *Empfohlene Umrechnungsfaktoren für Energieholzsortimente bei Holz- bzw. Energiebilanzberechnungen*, austriackie Federalne Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa, Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wydział V/10 – Energia i Gospodarka Środowiskowa, nakład własny, Wiedeń.

⁽⁷⁾ *Holzbauteil in Österreich. Eine statistische Erhebung aller Hochbauvorhaben in den Jahren 1998 – 2008–2018*, Robert Stingl, Gabriel Oliver Praxmarer, Alfred Teischinger, Uniwersytet Przyrodniczy w Wiedniu, na zlecenie proHolz Austria.

⁽⁸⁾ Sara Cultural Centre w Skellefteå w Szwecji, White Arkitekter 2021.

⁽⁹⁾ Ascent Tower w Milwaukee, WIEHAG Austria 2021.

i zespołów może ułatwiać wdrażanie oraz zapewniać opłacalność i jakość. Jedną z funkcjonujących inicjatyw jest baza danych dataholz.eu, która w Niemczech i w Austrii drogą internetową udostępnia sprawdzone komponenty i połączenia konstrukcyjne z drewna. Zasadniczo EKES stwierdza, że innowacje także w budownictwie drewnianym muszą być w stanie odpowiadać aktualnemu stanowi wiedzy nie tylko pod względem obowiązujących norm, ale również stosowania tzw. równoważnych rozwiązań alternatywnych.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Komitet zauważa, że systemy budownictwa drewnianego – dzięki standaryzacji, precyzji i jakości – dobrze nadają się zarówno do budowy nowych budynków, jak i do renowacji tych istniejących oraz do zagęszczenia zabudowy miast. Liczne zalety tych systemów obejmują: zdolność adaptacyjną, wysoki stopień prefabrykacji, skrócenie czasu budowy i mniejszą masę w porównaniu z innymi materiałami.

3.2. Kluczowym kryterium przy ocenie budynków jest ich oddziaływanie na środowisko w całym cyklu życia. Wpływ na środowisko wynika z procesu wytworzenia (produkcji i transportu używanych wyrobów budowlanych), użytkowania i demontażu (w tym recyklingu lub unieszkodliwiania wyrobów budowlanych). To oddziaływanie na środowisko jest ujmowane w ocenach cyklu życia (EN 15804:15.02.2022).

3.3. Ocena cyklu życia (LCA) jest odpowiednim narzędziem oceny, na ile zrównoważone są dane wyroby budowlane. EKES zaleca konsekwentne stosowanie LCA na potrzeby obiektywnej oceny zrównoważoności budynków w całym cyklu życia, aby móc wykazać i porównać ich wpływ na środowisko.

3.4. W ostatnich latach wymogi prawa budowlanego dopuściły stosowanie odnawialnych materiałów budowlanych. Zwłaszcza w kontekście wymogów ochrony przeciwpożarowej zwiększono możliwości budowy z wykorzystaniem drewna. Wiele bieżących projektów bada to zagadnienie.

3.5. W ramach projektu badawczego TIMpuls⁽¹⁰⁾, prowadzonego przez Uniwersytet Techniczny w Monachium (TUM), bada się obecnie pożary w wielopiętrowych budynkach drewnianych, by opracować rzetelne podstawy dla jednolitego zbioru przepisów dotyczących budowy wielokondygnacyjnych budynków drewnianych.

3.6. Najnowsze badania i projekty pokazują, że pod względem bezpieczeństwa przeciwpożarowego budownictwo z drewna w żadnym wypadku nie ustępuje innym metodom budowania, a dodatkowo niesie ze sobą korzyści pod względem bezpieczeństwa sejsmicznego⁽¹¹⁾.

3.7. Różnice w systemach prawnych, nawet w obrębie państw członkowskich, często stwarzają niepotrzebne przeszkody. Dlatego EKES wzywa do dalszej harmonizacji przepisów prawa budowlanego, tak aby zrównać materiały budowlane z drewna z innymi.

3.8. Komitet apeluje do państw członkowskich, aby zwiększyły wykorzystanie drewna w budynkach publicznych, jako że obecnie poziom tego wykorzystania plasuje się poniżej ogólnej średniej. Sektor publiczny może pełnić rolę wzorca do naśladowania, jeśli chodzi o wykorzystanie potencjału budownictwa drewnianego do osiągnięcia celów związanych ze zmianą klimatu. W szczególności świetnie wykonane i innowacyjne wolno stojące budynki z drewna mogą świecić przykładem i być impulsem do zwiększonego wykorzystania drewna.

3.9. Przy udzielaniu zamówień publicznych, podczas wyboru najlepszego oferenta takie kryteria jak biogospodarka, zrównoważony rozwój, koszty cyklu życia, wpływ na klimat itp. często bierze się pod uwagę w zbyt małym stopniu lub nie uwzględnia się ich w ogóle – często ze stratą dla rozwiązań budowlanych z użyciem drewna. Dlatego EKES apeluje o to, by w zamówieniach publicznych w sposób bardziej wiążący uwzględniano kryteria służące osiągnięciu celów klimatycznych.

3.10. W przypadku budowy z prefabrykowanych materiałów z drewna planowanie musi być doprowadzone niemal do etapu wykonania, aby nie pozostawić miejsca na żadną niejednoznaczność oraz by zapewnić pełną porównywalność. Aby uzyskać korzyści z optymalizacji techniczno-ekonomicznej i z czasu realizacji budowy⁽¹²⁾, należy wcześniej niż w przypadku niskiej prefabrykacji dokładnie przemyśleć szeroki zakres produktów oraz wpływ procesów produkcyjnych, logistycznych i montażowych. Do tego potrzeba jednak wczesnego uwzględnienia informacji oferenta, co jest możliwe przy odpowiednim trybie postępowania o udzielenie zamówienia, takim jak np. konkurs o projekt architektoniczny, dialog konkurencyjny, lub dzięki zaangażowaniu przez podmiot ogłaszający dane zamówienie wyspecjalizowanych projektantów.

⁽¹⁰⁾ www.cee.ed.tum.de/hbb/forschung/laufende-forschungsprojekte/timpuls (dostęp: 23 stycznia 2023 r.).

⁽¹¹⁾ Zob. projekt badawczy dotyczący bezpieczeństwa sejsmicznego budynków drewnianych, Wyższa Szkoła Zawodowa w Bernie, 2020 r., www.bfh.ch/de/forschung/referenzprojekte/erdbbensicherheit-holzgebaeude (dostęp: 23 stycznia 2023 r.).

⁽¹²⁾ Zob. projekt badawczy leanWOOD dot. nowych modeli współpracy i procesu dla prefabrykowanych konstrukcji drewnianych, Wyższa Szkoła Zawodowa HSLU w Lucernie, 2017 r.

3.11. EKES podkreśla znaczenie nowego europejskiego Bauhausu (NEB) dla promowania wysokiej jakości przyjaznych dla klimatu materiałów budowlanych, a tym samym dla wykorzystania drewna w budownictwie. Obecnie udział drewna jako materiału budowlanego w UE wynosi jedynie 3 %, co oznacza, że potencjał budownictwa drzewnego dla łagodzenia zmiany klimatu wciąż pozostaje w dużej mierze niezrealizowany. Aby ten potencjał wykorzystać, trzeba zdaniem Komitetu wspierać badania, rozwój i innowacje w zakresie alternatywnych materiałów budowlanych w ramach NEB.

3.12. W wielu przypadkach użytkownicy w branży budowlanej nie zawsze wiedzą, czy i jak mogą po takie materiały sięgać. Ta niepełna wiedza często prowadzi do ograniczonego wykorzystania drewna. Dlatego EKES uważa, że transfer know-how w Europie – zgodnie z planem Akademii NEB – jest bardzo ważny oraz że również na szczeblu krajowym trzeba zapewnić wystarczające moduły szkoleniowe w tej dziedzinie. Kształcenie i szkolenia w zakresie stosowania nowych zrównoważonych metod i materiałów budowlanych są potrzebne wszystkim grupom pracowników zaangażowanych w proces budowlany: planistom przestrzennym, architektom, inżynierom, technikom, specjalistom IT i pracownikom budowlanym. Tylko dzięki odpowiednio wyszkolonym zespołom możliwe będzie osiągnięcie zielonej transformacji.

3.13. EKES z zadowoleniem przyjmuje wspólny europejski projekt społeczny RESILIENTWOOD, prowadzony przez Europejską Konfederację Przemysłu Drzewnego (CEI-Bois) oraz Europejską Federację Pracowników Budownictwa i Przemysłu Drzewnego (EFBWW), którego celem jest opracowanie zaleceń i wytycznych dla przedsiębiorstw, szkół zawodowych i organów publicznych, aby przyciągnąć młodych ludzi do przemysłu drzewnego UE oraz umożliwić dostosowanie się do zmian technologicznych i szkolenie pracowników.

3.14. Komitet uważa, że trzeba publikować fachowe informacje techniczne, aby zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom dostęp do najnowszych osiągnięć w dziedzinie budownictwa drewnianego oraz ustanowić standardy dotyczące konstrukcji i struktury, które ułatwią budowanie w oparciu o drewno.

3.15. Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków jest głównym aktem prawnym UE dla sektora budowlanego. Nakłada ona na państwa członkowskie UE obowiązek określenia poziomów efektywności budynków, strategicznego planowania dekarbonizacji zasobów budowlanych za pomocą długoterminowych strategii renowacji oraz wdrażania dodatkowych środków. Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków jest zatem jednoznacznym narzędziem polityki, które z jednej strony określa wymogi, a z drugiej strony wyraźnie wskazuje sposoby na zredukowanie emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia budynków.

3.16. Przepisy dyrektywy muszą być dostosowane do celów neutralności klimatycznej i wskazywać najważniejsze i najpilniejsze środki, które należy podjąć do 2050 r. Chociaż poprawa charakterystyki energetycznej budynków jest istotna, jednak istnieje ryzyko, że bez pełnego uzmysłowienia sobie, na czym polega całościowy ślad węglowy budynków, podejmowane działania nie będą optymalne.

3.17. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane wiosną 2022 r. rozporządzenie w sprawie ekoprojektu dla zrównoważonych produktów jako ważny krok w kierunku tworzenia produktów bardziej ekologicznych i o obiegu zamkniętym. Ustanowienie minimalnych kryteriów, takich jak zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego produktów, może również w pełni dotyczyć budownictwa drewnianego i stworzyć możliwości gospodarcze dla innowacji, chociaż obecnie budownictwo to nie jest uwzględnione w rozporządzeniu.

3.18. Obowiązkowa sprawozdawczość dla sektora budowlanego w zakresie emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia ułatwi gromadzenie danych i analizę porównawczą oraz umożliwi sektorowi budowlanemu rozwijanie niezbędnych umiejętności i zdolności. Należy wprowadzić wiążące normy minimalne dotyczące emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia i potem stopniowo je zaostrzać. EKES wzywa Komisję Europejską do opracowania takiego systemu certyfikacji emisji dwutlenku węgla, który w pełni uwzględniałby rolę produktów drzewnych w kompensowaniu emisji.

3.19. Komitet wzywa państwa członkowskie do pełnego włączenia się w nową inicjatywę rządów austriackiego i fińskiego „Wood POP”. „Wood POP” jest platformą rozwijania dialogu politycznego dotyczącego drewna, który ma objąć kluczowe krajowe i regionalne podmioty publiczne i prywatne w sektorze drewna, aby wspierać reorientację inwestycji na zrównoważone rozwiązania oparte na surowcach pochodzenia biologicznego i łańcuchy wartości oparte na drewnie.

3.20. W opinii uzupełniającej CCMI/205 „Przemysł 5.0 w sektorze budownictwa drewnianego” EKES podkreśla, że drewno jako materiał budowlany stanowi dużą szansę, gdyż oferuje zrównoważoną i racjonalną pod względem kosztów alternatywę dla tradycyjnych materiałów, takich jak beton i stal. Kolejną korzyścią jest wysoka wydajność pracy, która umożliwia szybsze i wydajniejsze prace budowlane. Ponadto budownictwo drewniane oferuje możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich. Przynosi też korzyści dla środowiska, ponieważ drewno jest zasobem odnawialnym i w porównaniu z innymi materiałami powoduje niższe emisje dwutlenku węgla w procesie produkcji i w całym cyklu życia. Budownictwo drewniane sprzyja również ochronie i utrzymaniu lasów, a tym samym przyczynia się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Opinia uzupełniająca Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle „Przemysł 5.0 w sektorze budownictwa drewnianego” znajduje się na kolejnych stronach.

Opinia Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle „Przemysł 5.0 w sektorze budownictwa drewnianego”

(opinia uzupełniająca do TEN/794)

Sprawozdawca: **Martin BÖHME**

Współsprawozdawca: **Rolf GEHRING**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.11.2022
Podstawa prawna	Art. 56 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Opinia uzupełniająca
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	27.2.2023
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	29/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla, że wykorzystanie drewna jako materiału budowlanego jest wielką szansą, ponieważ jest to zrównoważona i racjonalna pod względem kosztów alternatywa dla tradycyjnych materiałów budowlanych, takich jak beton i stal, lub ich uzupełnienie. Kolejną zaletą jest wysoka wydajność pracy w budownictwie drewnianym, która umożliwia szybsze i wydajniejsze wznoszenie budynków. Możliwość prefabrykacji komponentów w fabryce obniża również koszty i zwiększa bezpieczeństwo podczas budowy.

1.2. Większe niż kiedykolwiek znaczenie mają kształcenie, szkolenie zawodowe i uczenie się przez całe życie siły roboczej w dziedzinie budownictwa drewnianego. Kształcenie i szkolenie muszą wynikać z dialogu społecznego z udziałem wszystkich partnerów społecznych.

1.3. EKES upatruje w rozwoju sektora budownictwa drewnianego dużych możliwości dla pracowników i pracowników, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Dobrej jakości miejsca pracy w przemyśle drzewnym i budownictwie drewnianym mogą przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej na obszarach wiejskich, gdzie sektor drzewny odgrywa istotną rolę.

1.4. EKES podkreśla liczne korzyści dla środowiska związane z budownictwem drewnianym. Jedną z głównych korzyści jest to, że drewno jest surowcem odnawialnym, który podczas produkcji komponentów, wznoszenia budynków oraz przez cały ich cykl życia generuje niższe emisje CO₂, niż inne materiały budowlane. Ponadto wykorzystanie drewna w sektorze budowlanym sprzyja utrzymaniu i pielęgnacji lasów, gdyż zapewnia zachęty do zrównoważonej gospodarki leśnej. W fazie wzrostu drewno pochłania CO₂ z atmosfery, a następnie je magazynuje. W przypadku zastosowania w budownictwie staje się więc ekologicznym materiałem budowlanym i przyczynia się do ogólnego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

1.5. EKES odsyła tu do swoich niedawnych publikacji na temat budownictwa i wyrobów budowlanych, a zwłaszcza do opinii „Zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych”⁽¹⁾ i „Budownictwo drewniane na rzecz redukcji emisji CO₂ w sektorze budowlanym”⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 75 z 28.2.2023, s. 159.

⁽²⁾ Opinia EKES-u „Budownictwo drewniane na rzecz redukcji emisji CO₂ w sektorze budowlanym” (zob. Dz.U. s. 18).

1.6. Wykorzystanie drewna w sektorze budowlanym przyczynia się do postrzegania go jako materiału o właściwościach antysejsmicznych, które było widać w takich sytuacjach jak trzęsienie ziemi na Alasce w 1964 r. EKES uważa, że mieszkańców obszarów narażonych na trzęsienia ziemi trzeba zachęcać do wykorzystania drewna jako materiału budowlanego.

2. Uwagi ogólne

2.1. Niniejsza opinia stanowi kontynuację ogólnych uwag zawartych w opinii TEN/794 „Budownictwo drewniane na rzecz redukcji emisji CO₂ w sektorze budowlanym”.

2.2. Sektor budowlany przyczynia się do dużej ilości emisji gazów cieplarnianych, a tym samym – w znacznym stopniu odpowiada za szkody klimatyczne. Emisje powstają głównie podczas wykorzystania paliw kopalnych do wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej w budynkach oraz do produkcji materiałów budowlanych. Bardzo potrzebne są środki na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze budowlanym, na przykład poprzez wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, poprawę charakterystyki energetycznej budynków oraz zastosowanie zrównoważonych materiałów budowlanych^(?).

2.3. EKES zaznacza, że należy podkreślić potrzebę zrównoważonej gospodarki leśnej w produkcji surowców drzewnych, by zwiększyć znaczenie produkowanego w sposób zrównoważony drewna jako materiału budowlanego w przemyśle budowlanym. Zrównoważona gospodarka leśna odnosi się do takiego zarządzania lasami i ich wykorzystania, że są one zrównoważone zarówno pod względem środowiskowym, jak i gospodarczym i społecznym. Oznacza to, że lasy utrzymuje się zarówno dla obecnych, jak i dla przyszłych pokoleń, a zasoby naturalne eksploatuje się w sposób odpowiedzialny. Istotnym elementem zrównoważonej gospodarki leśnej jest ochrona różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych lasów. Ważne jest również zmniejszenie podatności lasów na zjawiska katastrofalne, takie jak pożary lasów i plagi owadów.

2.4. Z technicznego punktu widzenia można stwierdzić, że budownictwo drewniane wymaga znacznie mniejszego nakładu tzw. energii wbudowanej niż inne materiały budowlane takie jak beton. Energia wbudowana oznacza energię zużytą do wytworzenia, transportu, magazynowania i recyklingu produktów. Ograniczenie zużycia energii wbudowanej jest równoznaczne ze zmniejszeniem ilości energii wykorzystywanej w tych procesach, co prowadzi do obniżenia emisji CO₂ i do bardziej zrównoważonego zużycia. Może się również przyczynić do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw.

2.5. EKES stwierdza, że uregulowania prawne czasami utrudniają rozwój budownictwa drewnianego, ograniczając wykorzystanie drewna jako materiału budowlanego lub nakładając pewne przepisy i normy, które są w tym sektorze trudne lub kosztowne do wdrożenia. Przykładem jest górny limit wysokości budynków drewnianych, który jest ustalany w niektórych krajach. Może to ograniczać możliwości budownictwa drewnianego i stać na przeszkodzie rozwojowi innowacyjnych konstrukcji drewnianych. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej budynków do drewna odnoszą się inne przepisy eksploatacyjne niż do innych materiałów. EKES domaga się ujednoczenia tych przepisów na szczeblu europejskim, niezależnie od materiału.

2.6. Budownictwo drewniane może wnieść istotny wkład w gospodarkę o obiegu bardziej zamkniętym, a zwłaszcza w realizację celu, którym jest gospodarka bardziej oparta na biotechnologii, jak to zdefiniowano w odpowiednich politykach UE. Dlatego należy dalej rozwijać zakres zastosowań i właściwości materiałowe drewna i produktów drewnopochodnych. Szczególnie możliwość recyklingu produktów z drewna odgrywa istotną rolę w tym procesie. Ponadto coraz większe znaczenie będzie miało łączenie drewna z innymi materiałami. Skoordynowane i wspierane na szczeblu europejskim krzewienie współpracy badawczej w dziedzinie właściwości materiałowych i materiałów kompozytowych może odegrać tu ważną rolę i stymulować innowacje.

2.7. Transformacja przemysłu UE w kierunku koncepcji przemysłu 5.0 o znaczącym fundamencie socjalnym ma również wyraźny aspekt techniczny. Cyfryzacja (modelowanie informacji budowlanych), robotyzacja oraz wykorzystanie programów uczenia się (sztuczna inteligencja) przekształca cały łańcuch wartości, od leśnictwa po budownictwo, konserwację i recykling. Wymaga to jednak ram prawnych w zakresie ogólnych wymogów dotyczących wyrobów i produktów budowlanych oraz normalizacji. Owe ramy prawne muszą być skoordynowane także pod kątem budownictwa drewnianego. Zgodnie z celami społecznymi określonymi w koncepcji przemysłu 5.0, rozwój technologiczny i modele organizacji pracy powinny opierać się na takim projektowaniu technologii, które jest nastawione na człowieka. Ważne będzie również systematyczne uwzględnianie potencjalnych pozytywnych lub negatywnych skutków dla zdrowego środowiska pracy i życia już od pierwszego etapu rozwoju danej technologii.

(?) Zob. Meta Thurid Lotz, Andrea Herbst, Matthias Rehfeldt, *Kreislaufwirtschaft für die Dekarbonisierung des EU-Bausektors – Modellierung ausgewählter Stoffströme und Treibhausgasemissionen* [Gospodarka o obiegu zamkniętym na rzecz dekarbonizacji sektora budowlanego w UE – modelowanie wybranych strumieni materiałów oraz emisje gazów cieplarnianych].

2.8. EKES stwierdza, że zmiany technologiczne i materiałowe w budownictwie opartym na drewnie przekształcą także organizację pracy i potrzeby w zakresie kwalifikacji. Będzie dochodziło do nakładania się specyfiki sektora budownictwa i sektora drzewnego oraz tradycyjnych zawodów w tych dwóch sektorach gospodarki. I dlatego dostosowanie obecnych programów kształcenia tych poszczególnych zawodów lub zdefiniowanie ich na nowo jest przedsięwzięciem, które należy skoordynować na szczeblu europejskim. Dążenie do atrakcyjności tych zawodów o szerokim zakresie zadań i odpowiedniej organizacji pracy przyczyni się również do większej atrakcyjności sektora budowlanego i sektora drzewnego.

2.9. EKES uważa, że ze względu na szybkie zmiany w metodach pracy (cyfryzacja, robotyka, sztuczna inteligencja, nowe maszyny) ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej są kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie siły roboczej w dziedzinie budownictwa drewnianego. Kształcenie i szkolenie muszą wynikać z dialogu społecznego z udziałem wszystkich partnerów społecznych.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Można oczekiwać, że zwiększenie udziału budownictwa drewnianego przyczyni się znacznie do wzmocnienia regionalnych łańcuchów wartości i do zmniejszenia śladu ekologicznego. Wykorzystywanie drewna jako materiału budowlanego bardzo skutecznie przyczynia się do rozwoju biogospodarki, zwłaszcza wtedy, gdy podczas całego cyklu życia budynku z drewna, także podczas jego projektowania, wiele uwagi poświęca się konserwacji i utrzymaniu. Ponadto, aby uniknąć skutków ekologicznych przenoszenia produkcji, drewno powinno pochodzić wyłącznie z obszarów, które posiadają certyfikowane powierzchnie zadrzewione (systemy certyfikacji leśnej FSC i PEFC) i których potencjał produkcji drewna surowego przekracza ich własne potrzeby.

3.2. EKES jest zdania, że zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego charakteru całego budownictwa drewnianego mają: określenie zapotrzebowania na grunty do produkcji drewna oraz sposób zarządzania (intensywny, ekstensywny, monokulturowy, ekologiczny) i pozyskiwania drewna (konwencjonalny lub zrównoważony). Właśnie ze względu na pożądany wzrost udziału budownictwa drewnianego w sektorze budowlanym – poprzez zwiększenie udziału gruntów i zmianę sposobu ich użytkowania w celu produkcji drewna – trzeba nieustannie pamiętać o celach zrównoważonego rozwoju i różnorodności biologicznej.

3.3. Testy praktyczne pokazują, że z punktu widzenia analizy pełnego cyklu życia ogół budownictwa drewnianego okazuje się korzystniejszy niż inne metody budowlane, takie jak na przykład zbrojony beton. Zwłaszcza wskaźnik oddziaływania służący do ustalania współczynnika globalnego ocieplenia znacznie się poprawia i jest równy zaledwie 57 % potencjału zbrojonego betonu ⁽⁴⁾.

3.4. EKES podkreśla, że analiza badań, w których odróżnia się budownictwo drewniane od litego, pokazuje, że niemal we wszystkich przypadkach budownictwo drewniane ma mniejsze oddziaływanie na środowisko z punktu widzenia wskaźników analizy pełnego cyklu życia: a) zapotrzebowania na energię pierwotną (ogółem i nieodnawialną) oraz b) współczynnika globalnego ocieplenia. Jest to niezależne od materiałów budowlanych wybranych do budownictwa litego czy od rodzaju konstrukcji w budownictwie drewnianym ⁽⁵⁾.

3.5. Poziom prefabrykacji w budownictwie drewnianym jest znacznie wyższy niż w budownictwie litym. W związku z tym roboty budowlane są mniej zależne od warunków pogodowych i większa część produkcji odbywa się w optymalnych warunkach pracy w hali fabrycznej. Wyższy stopień pionowej integracji produkcji wymaga jednak większych wysiłków w zakresie planowania, a tym samym – dłuższego czasu planowania.

3.6. EKES stwierdza, że skrócenie czasu budowy w budownictwie drewnianym prowadzi do obniżenia ogólnych kosztów robót i skrócenia czasu udostępnienia maszyn budowlanych. Prefabrykacja umożliwia zmniejszenie liczby przewozów na miejsce budowy. Dzięki budownictwu drewnianemu zwłaszcza na obszarach miejskich mogą szybko powstać nowe pomieszczenia mieszkalne, na przykład za pomocą nad- lub rozbudowy.

3.7. Budownictwo drewniane umożliwia uzyskanie większej powierzchni mieszkalnej przy zachowaniu tych samych wymiarów zewnętrznych. W jego przypadku izolacja jest bowiem często wbudowana w konstrukcję nośną w przeciwieństwie do budownictwa litego, w którym stanowi oddzielną część. Dzięki temu ściany zewnętrzne są w nim węższe, choć izolacja ma tę samą grubość.

3.8. EKES oczekuje, że oprócz budownictwa mieszkaniowego drewno ma dodatkowy potencjał również w innych niemieszkalnych rodzajach budynków (na przykład w biurach, magazynach i laboratoriach).

⁽⁴⁾ <https://www.berlin.de/nachhaltige-beschaffung/studien/holz-versus-stahlbetonbauweise/>

⁽⁵⁾ *Potentiale von Bauen mit Holz* [Potencjał budowy z wykorzystaniem drewna], niemiecka Federalna Agencja Środowiska, s. 25.

3.9. EKES odnotowuje, że – podobnie jak w przypadku wszystkich rodzajów budownictwa – wysokiej jakości projektowanie i wykonanie budynków ma duże znaczenie dla cyklu życia konstrukcji. Wymaga to przede wszystkim dobrze wyszkolonych architektów i inżynierów oraz europejskiej dyrektywy w sprawie planowania, aby wspierać te zawody za pomocą odpowiednich ram regulacyjnych. Zwłaszcza w sektorze planowania za pomocą odpowiednich dostosowań prawnych i szkoleń dla podmiotów zamawiających należy zagwarantować, że zamówienia muszą być udzielane w oparciu o obowiązkowy konkurs jakości ⁽⁶⁾.

3.10. Biorąc pod uwagę skutki ostatnich trzęsień ziemi w Turcji, wcześniejszych trzęsień ziemi oraz prognozy ekspertów dotyczące nadchodzących zdarzeń, EKES jest zdania, że mieszkańców obszarów narażonych na trzęsienia ziemi trzeba zachęcać do budowy drewnianych domów i budynków.

3.11. W przedsiębiorstwach produkcyjnych procesy produkcyjne można zoptymalizować i uprościć poprzez zastosowanie technologii przemysłu 5.0. Takie procesy produkcyjne umożliwiłyby ograniczenie zużycia energii, a tym samym emisji CO₂. Ponadto prefabrykacja komponentów w fabryce pozwala zwiększyć wydajność oraz zmniejszyć odpady na placu budowy, skoro tam poszczególne elementy są już tylko ze sobą montowane. To z kolei przekłada się na niższe zużycie energii w transporcie i niższy wolumen powstałych odpadów ⁽⁷⁾.

Bruksela, dnia 27 lutego 2023 r.

Pietro Francesco DE LOTTO
Przewodniczący
Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemśle

⁽⁶⁾ Zob. Daniel Müller, *Holzbau vs. Massivbau – ein umfassender Vergleich zweier Bauweisen im Zusammenhang mit dem SNBS Standard* [Budownictwo drewniane i lite – kompleksowe porównanie dwóch technik budowlanych według normy szwajcarskiego budownictwa zrównoważonego – SNBS].

⁽⁷⁾ Zob. Koppelhuber, J., Bok, M., *Paradigmenwechsel im Hochbau* [Zmiana paradygmatu w budownictwie] w: Hofstadler, C. (wyd.), *Aktuelle Entwicklungen in Baubetrieb, Bauwirtschaft und Bauvertragsrecht* [Aktualne trendy w branży budowlanej, budownictwie i prawie umów budowlanych], Springer Vieweg, Wiesbaden, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27431-3_19.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

577. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO,
22.3.2023–23.3.2023

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy)”

(COM(2022) 720 final – 2022/0379 (COD))

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności w sektorze publicznym »Łączenie usług publicznych, wspieranie polityk publicznych i większe korzyści dla społeczeństwa – W kierunku Interoperacyjnej Europy«”

(COM(2022) 710 final)

(2023/C 184/05)

Sprawozdawca: **Vasco DE MELLO**

Wniosek o konsultację	a) Parlament Europejski, 21.11.2022 b) Rada Unii Europejskiej, 25.11.2022
Podstawa prawna	a) Art. 172 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej b) Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	10.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	200/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Podobnie jak Komisja, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że interoperacyjność usług publicznych jest niezbędnym warunkiem utworzenia jednolitego rynku cyfrowego.

1.2. Osiągnięcie tego celu nie może jednak prowadzić do przyjęcia przez państwa członkowskie polityki, która wymagałaby pełnej cyfryzacji usług publicznych, ze szkodą dla usług świadczonych osobiście. Trzeba tu uwzględnić grupy obywateli znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Dla wszystkich, a w szczególności dla tych grup ludności, powinny być dostępne szkolenia w zakresie umiejętności cyfrowych.

- 1.3. Rozwój i obsługa usług cyfrowych zamiast ograniczać liczbę personelu początkowo stworzą dodatkowe zapotrzebowanie na pracowników. Odpowiednie zasoby kadrowe są warunkiem wstępnym udanej transformacji cyfrowej.
- 1.4. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że cyfryzacja usług publicznych znacznie się rozwinęła w czasie pandemii.
- 1.5. EKES popiera stworzenie modelu zarządzania tą polityką, składającego się z dwóch kluczowych organów, a mianowicie Rady ds. Interoperacyjnej Europy i społeczności Interoperacyjnej Europy.
- 1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że w komunikacie przewidziano opracowanie eksperymentalnych rozwiązań umożliwiających tworzenie partnerstw między sektorem publicznym a innowacyjnymi przedsiębiorstwami technologicznymi i przedsiębiorstwami typu start-up w celu przygotowania innowacyjnych rozwiązań eksperymentalnych, które mogłyby być stosowane przez służby publiczne i którymi służby te mogłyby się dzielić.
- 1.7. EKES uważa, że ważne jest, by w przyszłych programach finansowania projektów dotyczących interoperacyjności usług publicznych przyznawanie funduszy było uzależnione od przyjęcia zasad i struktur zalecanych przez europejskie ramy interoperacyjności.
- 1.8. EKES wyraża zadowolenie, że proces ten wpisuje się w tzw. dwojaką transformację, ale ostrzega, że niektóre rozwiązania technologiczne w zakresie cyfryzacji mogą być wysoce energochłonne.

1.8.1. EKES sądzi, że ochrona danych – z należytą starannością – nie może stanowić przeszkody w tworzeniu nowych interoperacyjnych rozwiązań zarówno przez służby publiczne, jak i przez osoby prywatne.

1.8.2. Z drugiej strony EKES uważa, że dostęp do danych – zarówno dla obywateli, przedsiębiorstw, jak i innych usług publicznych – powinien podlegać różnym poziomom zezwoleń, aby zapewnić poufność danych i dopilnować, że przekazywane będą jedynie te dane, które są absolutnie niezbędne.

2. Wprowadzenie

2.1. Utworzenie rynku wewnętrznego, tj. przestrzeni swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału, wymaga zniesienia wszystkich istniejących barier krajowych.

2.2. Od momentu powstania UE, a zwłaszcza od chwili utworzenia jednolitego rynku Unia Europejska dąży do usunięcia wszelkiego rodzaju barier, które mogą stanowić przeszkodę w tworzeniu prawdziwego rynku wewnętrznego.

2.3. Faktyczne urzeczywistnienie rynku wewnętrznego wymaga, aby obywatele i przedsiębiorstwa mieli możliwość łatwego i szybkiego dostępu do usług publicznych w państwach członkowskich oraz kontaktu z nimi, zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, jak i krajowym.

2.4. Z drugiej strony istnienie otwartej przestrzeni, takiej jak europejska, wymaga wymiany danych i współpracy między organami rządowymi na każdym szczeblu.

2.5. Od lat 90. ubiegłego wieku Komisja stara się podjąć kroki w celu zbudowania i utrzymania interoperacyjności ⁽¹⁾ lub – nawet lepiej – wzajemnej łączalności różnych usług publicznych państw członkowskich ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Interoperacyjność sektora publicznego definiuje się jako coś, co „umożliwia administracjom współpracę i zapewnienie funkcjonowania usług publicznych ponad granicami, sektorami i granicami organizacyjnymi” – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności w sektorze publicznym „Łączenie usług publicznych, wspieranie polityk publicznych i większe korzyści dla społeczeństwa – W kierunku Interoperacyjnej Europy”.

⁽²⁾ W następstwie decyzji nr 1719/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Komisja podjęła inicjatywę w sprawie interoperacyjności usług publicznych, która obejmowała szereg wytycznych, w tym identyfikację projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, dotyczących transeuropejskich sieci elektronicznej wymiany danych między administracjami.

2.6. Z czasem potrzeba ta zyskała na znaczeniu, gdyż rynek wewnętrzny znalazł się w nowej rzeczywistości – cyfrowej⁽³⁾.

2.7. Cyfryzacja jest prawdziwą rewolucją, zarówno w zwyczajach obywateli, jak i w sposobie funkcjonowania przedsiębiorstw i administracji publicznej.

2.8. W ostatnich latach wiele usług publicznych w państwach członkowskich, które były świadczone wyłącznie w formie fizycznej, zaczęto również świadczyć w formie cyfrowej, co przyniosło ogromne korzyści zarówno obywatelom, przedsiębiorstwom, jak i samym organom publicznym, gdyż umożliwiło poczynienie ogromnych oszczędności tak w zakresie godzin pracy, jak i kosztów finansowych.

2.9. Kryzys związany z COVID-19 przyspieszył tę tendencję, pokazując, że interoperacyjność między różnymi europejskimi służbami publicznymi może stać się użytecznym narzędziem wdrażania swobodnego przepływu osób, o czym świadczy na przykład stosowanie zaświadczenia COVID.

2.10. Unia Europejska uznaje, że cyfryzacja sektora publicznego – biorąc pod uwagę jego udział w PKB⁽⁴⁾ – może być kluczowym czynnikiem w europejskim procesie cyfryzacji nie tylko ze względu na duży wpływ tego sektora na inne sektory, ale również jego wiodącą pozycję w tym procesie w kontekście gospodarki europejskiej.

2.11. W związku z tym plany odbudowy i zwiększania odporności przewidują inwestycje publiczne na rzecz cyfryzacji administracji publicznej na łączną kwotę 47 mld EUR.

2.12. Unia Europejska, za pośrednictwem Komisji, oraz rządy państw członkowskich z czasem uznały potrzebę pogłębienia interoperacyjności i wzajemnej łączalności krajowych usług publicznych – zarówno między samymi usługami krajowymi, jak i pomiędzy nimi a usługami na poziomie Unii Europejskiej⁽⁵⁾, tak aby obywatele i przedsiębiorstwa w całej Unii mieli dostęp do tych usług bez względu na miejsce przebywania.

2.13. Chociaż interoperacyjność usług publicznych nie jest nowym przedmiotem zainteresowania⁽⁶⁾, omawiany komunikat ma na celu stworzenie bardziej formalnych, stabilnych i bezpiecznych ram współpracy, co doprowadzi do dalszego pogłębienia istniejącej wzajemnej łączalności systemów cyfrowych różnych krajowych służb publicznych, a także pomiędzy nimi a usługami Unii Europejskiej⁽⁷⁾. Przyspieszy to realizację celu, by 2030 r. 100 % usług publicznych w Unii Europejskiej było dostępnych online, jak zaproponowano w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie” (COM(2021) 118).

2.14. W związku z tym w komunikacie określono następujące kluczowe filary wdrażania spójnego podejścia w tej dziedzinie:

— ustanowienie struktury zarządzania interoperacyjnością składającej się z dwóch organów (Rady ds. Interoperacyjnej Europy i społeczności Interoperacyjnej Europy), która ma umożliwić współpracę organów administracji publicznej zarówno na poziomie ogólnym (europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym), jak i w wymiarze sektorowym (sprawiedliwość, transport, sprawy wewnętrzne, zdrowie, ekologia itp.), a także współpracę z zainteresowanymi podmiotami prywatnymi – obejmującej jasno określone uprawnienia do uzgadniania wspólnych rozwiązań interoperacyjnych (np. ram, otwartych specyfikacji, standardów otwartych, aplikacji lub wytycznych),

⁽³⁾ Przy tworzeniu cyfrowego rynku wewnętrznego pilne stało się usunięcie barier dla jego istnienia oraz stworzenie mechanizmów zapobiegających powstawaniu nowych barier.

⁽⁴⁾ Według danych Eurostatu za 2022 r. sektor publiczny odpowiada za 53,1 % europejskiego PKB – *Government finance statistics – Statistics Explained* (europa.eu).

⁽⁵⁾ Zob. na przykład końcowe komunikaty ze spotkań międzyresortowych w Tallinie w 2017 r., Berlinie w 2020 r. i Strasburgu w 2022 r.

⁽⁶⁾ W 2010 r. Komisja przedstawiła komunikat „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej” (COM(2010) 744 final), który był przedmiotem opinii EKES-u TEN/448-449. Jego realizacja przebiegała za pośrednictwem programu na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA) (decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 922/2009/WE z dnia 16 września), który został zastąpiony w 2015 r. programem ISA2 (decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2240) oraz programem „Cyfrowa Europa” (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694).

⁽⁷⁾ Komisja uznaje w omawianym wniosku, że dotychczasowe dobrowolne podejście jest niewystarczające do osiągnięcia proponowanych celów dotyczących interoperacyjności.

- wprowadzenie obowiązkowej oceny wpływu na interoperacyjność transgraniczną, który mógłby wynikać z wprowadzenia lub zmiany systemu informacyjnego usługi publicznej,
- współtworzenie ekosystemu rozwiązań interoperacyjnych na potrzeby sektora publicznego UE (wprowadzenie katalogów uznanych zasobów interoperacyjności, które mogą być wykorzystywane przez administracje oraz przy kształtowaniu polityki, takich jak narzędzia cyfrowe, specyfikacje lub rozwiązania), tak aby organy administracji publicznej na wszystkich szczeblach w UE i inne zainteresowane strony mogły wnieść wkład w tworzenie, ulepszanie i ponowne wykorzystywanie takich rozwiązań, co umożliwi wspólne wprowadzanie innowacji i tworzenie wartości publicznej,
- uzależnienie przyznania niektórych środków finansowych Unii na tworzenie lub wzmacnianie krajowych systemów informacyjnych od stosowania rozwiązań i zasad uprzednio określonych przez UE ⁽⁸⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. Podobnie jak Komisja, EKES uważa, że interoperacyjność usług publicznych jest niezbędnym warunkiem utworzenia jednolitego rynku cyfrowego oraz usunięcia pozostałych barier na rynku fizycznym ⁽⁹⁾.

3.2. Ustanowienie celu na 2030 r. dotyczącego dostępności 100 % usług publicznych w Unii Europejskiej przez internet wiąże się z koniecznością przyspieszenia oraz modernizacji sieci transeuropejskiej, która łączy te usługi i wykorzystuje wspólne elementy, między innymi na poziomie technicznym, semantycznym, prawnym i organizacyjnym.

3.3. Osiągnięcie tego celu nie może jednak prowadzić do polityki krajowej, która wymagałaby pełnej cyfryzacji usług publicznych ze szkodą dla usług świadczonych osobiście. Trzeba tu uwzględnić grupy obywateli znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, gdyż wszyscy muszą mieć dostęp do usług publicznych świadczonych osobiście. Dla wszystkich, a w szczególności dla tych grup ludności, powinny być dostępne szkolenia w zakresie umiejętności cyfrowych.

3.4. Rozwój i obsługa usług cyfrowych zamiast ograniczać liczbę personelu początkowo stworzą dodatkowe zapotrzebowanie na pracowników. Odpowiednie zasoby kadrowe są warunkiem wstępnym udanej transformacji cyfrowej.

3.5. Cyfryzacja powinna służyć poprawie usług publicznych.

3.6. Jak EKES zauważył w swojej poprzedniej opinii, cyfryzacja „nie powinna [...] polegać na zastępowaniu ludzi narzędziami informatycznymi, lecz przynieść oszczędność czasu, który można by poświęcić na zadania o większej wartości dodanej” ⁽¹⁰⁾.

3.7. Cyfryzacja i wykorzystywanie sztucznej inteligencji nie są argumentem uzasadniającym ogólną redukcję miejsc pracy. Eliminacja rutynowych zadań w związku z cyfryzacją powinna sprawić, że pracownicy będą mieli więcej czasu na wymagającą pracę i doradzanie ludziom.

3.8. Ponadto w 2030 r. z pewnością będzie istniała mniejszość obywateli wykluczonych cyfrowo, którzy będą mieli jedynie dostęp do usług publicznych świadczonych w formie fizycznej ⁽¹¹⁾. W trakcie cyfryzacji nie można utrudniać ani eliminować dróg dostępu analogowego do korzystania z usług publicznych.

3.9. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że celem omawianego komunikatu jest pogłębienie i poprawa poziomu interoperacyjności sektora publicznego poprzez ustanowienie ram prawnych określonych na szczeblu UE ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Zob. dokument wyjaśniający towarzyszący wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia oraz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnionej polityki interoperacyjności w sektorze publicznym „Łączenie usług publicznych, wspieranie polityk publicznych i większe korzyści dla społeczeństwa – W kierunku Interoperacyjnej Europy”.

⁽⁹⁾ Już w opinii TEN/635 „Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania” EKES podkreślił znaczenie interoperacyjności dla ukończenia tworzenia jednolitego rynku cyfrowego (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 176).

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015 – Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej” oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej” (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 92).

⁽¹¹⁾ Jest to kwestia często poruszana w opiniach EKES-u (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 176).

⁽¹²⁾ EKES we wcześniejszych opiniach wyrażał poparcie dla wszystkich projektów Unii Europejskiej ukierunkowanych na osiągnięcie celów transformacji cyfrowej Unii Europejskiej (Dz.U. C 365 z 23.9.2022, s. 13).

3.10. EKES uznaje, że pogłębienie interoperacyjności przyniesie ogromne korzyści zarówno obywatelom, zwłaszcza pracownikom transgranicznym, jak i przedsiębiorstwom i administracji publicznej państw członkowskich.

3.11. Niemniej, jak przyznaje Komisja, aby korzyści te były rzeczywiście skuteczne, nie wystarczy ustanowić przepisów technicznych umożliwiających wzajemne połączenia usług. Potrzebne są odpowiednie krajowe inwestycje publiczne na wszystkich szczeblach.

3.12. Istnieje potrzeba koordynacji zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i na poziomie sieci usług sektorowych, aby z jednej strony zapobiec sytuacji, w której rezultaty uzyskane dzięki interoperacyjności zostaną zniweczone przez zbędną biurokrację, a z drugiej strony uniknąć wielokrotnego przekazywania tych samych danych przez obywateli lub przedsiębiorstwa różnym służbom publicznym, co prowadzi do powielania procedur i zbędnych kosztów.

3.13. Z drugiej strony na szczeblu krajowym nie powinny istnieć żadne bariery dla cyfrowych usług publicznych, które uniemożliwiłyby wykorzystanie transgraniczne, czy to w zakresie łączalności czy interoperacyjności, dla obywateli i przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, czy też innych usług publicznych należących do innych państw członkowskich ⁽¹³⁾.

3.14. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że cyfryzacja usług publicznych znacznie się rozwinęła w czasie pandemii i ograniczeń w przemieszczaniu się.

3.15. Pozytywnie ocenia więc to, że w omawianym komunikacie dąży się do zapewnienia spójności między wszystkimi politykami w zakresie interoperacyjności, zarówno na poziomie polityk krajowych, jak i europejskich polityk sektorowych, co zostanie osiągnięte poprzez zachęcanie do stosowania wspólnych modeli oraz dzielenie się specyfikacjami technicznymi i innymi wspólnymi rozwiązaniami.

3.16. Z tych samych powodów EKES popiera zasadę ponownego wykorzystywania i przekazywania elementów i danych przez różne służby publiczne tak na szczeblu europejskim, jak i krajowym.

3.17. EKES jest zaniepokojony stosowaniem języków w odniesieniu do interoperacyjności usług publicznych. Język nie powinien stanowić przeszkody biurokratycznej i konieczne jest zapewnienie, aby wymiana danych i informacji odbywała się w języku zrozumiałym dla wszystkich.

3.18. EKES popiera stworzenie i instytucjonalizację modelu zarządzania tą polityką składającego się z dwóch kluczowych organów: Rady ds. Interoperacyjnej Europy, której przewodniczy Komisja i w której skład wchodzi przedstawicielki i przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, przedstawiciel(-ka) Komitetu Regionów i przedstawiciel(-ka) Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także społeczności Interoperacyjnej Europy złożonej z grup społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾.

3.19. EKES uważa, że ważne jest zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza partnerów społecznych, w kształtowanie polityki w zakresie interoperacyjności, nie tylko dlatego, że obywatele i przedsiębiorstwa są ostatecznymi adresatami tej polityki, ale również dlatego, że społeczeństwo obywatelskie może wnieść wkład w tę politykę za pomocą nowych rozwiązań technologicznych, które nie byłyby możliwe do osiągnięcia za pośrednictwem sektora publicznego.

3.20. EKES sądzi, że zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego powinno odbywać się w różnych wymiarach, a Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do promowania tego zaangażowania na różnych szczeblach – krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.21. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie przez Komisję pojedynczego punktu dostępu w celu skoncetrowania i scentralizowania całej wiedzy i rozwiązań związanych z interoperacyjnością, które mogą zostać dostarczone zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne.

⁽¹³⁾ Jednym z obszarów, które mogłyby stać się przeszkodą dla transgranicznej interoperacyjności usług publicznych, są dane osobowe.

⁽¹⁴⁾ Zadaniem Rady ds. Interoperacyjnej Europy jest opracowywanie środków, wspieranie, doradzanie i monitorowanie europejskiej polityki w zakresie interoperacyjności, natomiast społeczność Interoperacyjnej Europy połączy grupy społeczeństwa obywatelskiego, które będą pomagać Radzie w znajdowaniu i określaniu nowych rozwiązań.

⁽¹⁵⁾ Wariant przyjęty przez Komisję jest zgodny z zaleceniami EKES-u zawartymi we wcześniejszych opiniach (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 176).

- 3.22. Podobnie jak Komisja, EKES uważa, że usługi publiczne UE powinny zmniejszyć swoją zależność od infrastruktury cyfrowej zapewnianej przez państwa trzecie, gdyż zależność taka zagraża europejskiej suwerenności cyfrowej.
- 3.23. W związku z tym podkreśla, że zdaniem Komisji należy stosować systemy otwarte, najlepiej w oparciu o otwarte oprogramowanie, co umożliwia dzielenie się rozwiązaniami między programistami.
- 3.24. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że w komunikacie przewidziano opracowanie eksperymentalnych rozwiązań (oraz zachęca się do ich opracowywania) umożliwiających tworzenie partnerstw między sektorem publicznym a innowacyjnymi przedsiębiorstwami technologicznymi i przedsiębiorstwami typu start-up w celu przygotowania innowacyjnych rozwiązań eksperymentalnych, które po udanym zakończeniu fazy pilotażowej mogłyby być stosowane przez służby publiczne i którymi służby te mogłyby się dzielić.
- 3.25. EKES uważa, że ważne jest, by w przyszłych programach finansowania projektów dotyczących interoperacyjności usług publicznych przyznawanie funduszy było uzależnione od przyjęcia zasad i struktur zalecanych przez europejskie ramy interoperacyjności.
- 3.26. Będzie to dobry sposób przekonania służb publicznych na zasadzie dobrowolności do przyjęcia wspólnych norm w zakresie interoperacyjności.
- 3.27. EKES wyraża zdziwienie, że w przeciwieństwie do poprzednich komunikatów⁽¹⁶⁾ w obecnym komunikacie nie wspomina się o korzyściach, jakie interoperacyjność europejskich systemów publicznych może przynieść w walce z oszustwami, prowadząc do wzrostu wydajności i dochodów w państwach członkowskich.
- 3.28. W związku z tym EKES podkreśla, że interoperacyjności systemów powinno towarzyszyć wykorzystanie sztucznej inteligencji, która mogłaby pomóc służbom publicznym w analizie danych, a z drugiej strony umożliwić tworzenie ostrzeżeń i komunikatów wysyłanych do różnych służb publicznych w państwach członkowskich.
- 3.29. Na koniec dwie uwagi na temat transformacji ekologicznej i ochrony danych:
- 3.29.1. Jednym z celów komunikatu jest włączenie strategii interoperacyjności systemów publicznych nie tylko do strategii transformacji cyfrowej, ale również do strategii na rzecz transformacji ekologicznej.
- 3.29.2. EKES zwraca uwagę, że niektóre bardzo efektywne rozwiązania informatyczne mogą być wysoce energochłonne.
- 3.29.3. Tak jest w przypadku technologii blockchain, która – choć bardzo skuteczna pod względem bezpieczeństwa, np. danych wrażliwych – wymaga dużych zasobów energetycznych.
- 3.29.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje sposób, w jaki wprowadzono przepisy dotyczące piaskownic regulacyjnych w tym zakresie.
- 3.29.5. EKES sądzi, że ochrona danych – z należytą starannością – nie może stanowić przeszkody w tworzeniu nowych interoperacyjnych rozwiązań zarówno przez służby publiczne, jak i przez osoby prywatne.
- 3.29.6. Z drugiej strony EKES uważa, że dostęp do danych – zarówno dla obywateli, przedsiębiorstw, jak i innych usług publicznych – powinien podlegać różnym poziomom zezwoleń, aby zapewnić poufność danych i dopilnować, że przekazywane będą jedynie te dane, które są absolutnie niezbędne.
- 3.29.7. W ten sposób można uniknąć pytań, takich jak te, które pojawiły się niedawno, dotyczących dostępności danych zawartych w centralnym rejestrze beneficjentów rzeczywistych, które były już przedmiotem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁶⁾ Zob. załącznik do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania”.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności”

(COM(2022) 702 final – 2022/0408 (COD))

(2023/C 184/06)

Sprawozdawczyni: **Sandra PARTHIE**

Współsprawozdawca: **Philip VON BROCKDORFF**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 26.1.2023 Rada Unii Europejskiej, 30.1.2023
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	10.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	207/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla, że odpowiednio opracowane zasady postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności powinny pomóc rentownym przedsiębiorstwom w utrzymaniu działalności i uniknięciu przedwczesnej likwidacji. Celem powinno być znalezienie równowagi pomiędzy zbyt wczesnym stwierdzeniem niewypłacalności a zbyt późnym rozpoczęciem postępowania. Kluczowym czynnikiem w tym kontekście jest przejrzystość postępowania, a także łatwy dostęp do informacji o wynikach działalności przedsiębiorstwa. Ponadto odpowiednio opracowane zasady postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności powinny również zniechęcać pożyczkodawców do udzielania pożyczek wysokiego ryzyka, a kadre zarządzającą i udziałowców do korzystania z takich pożyczek oraz podejmowania innych lekkomyślnych decyzji finansowych⁽¹⁾.

1.2. EKES uważa, że reformy dotyczące niewypłacalności, które mają na celu zachęcanie do restrukturyzacji zadłużenia i reorganizacji wewnętrznej, przyczyniają się do utrzymania miejsc pracy, a jednocześnie zmniejszają zarówno odsetek upadających małych i średnich przedsiębiorstw, jak i odsetek likwidacji przedsiębiorstw przynoszących zyski. EKES z zadowoleniem przyjąłby jednak propozycje rozwiązania nierozstrzygniętej kwestii niewypłacalności osób fizycznych.

1.3. EKES ma wątpliwości, czy przedmiotowy wniosek, który przedstawiono jest jako ważny krok w wypełnianiu istotnych luk w celu usprawnienia unii rynków kapitałowych UE, może rzeczywiście spełnić to oczekiwanie. Wniosek nie zapewnia zharmonizowanej definicji podstaw niewypłacalności i kolejności spłacania wierzytelności, które to elementy są kluczowe dla zwiększenia skuteczności i ograniczenia obecnej fragmentacji krajowych przepisów prawa upadłościowego.

1.4. EKES wzywa zatem Komisję, Parlament i Radę do zmiany propozycji zawartej w art. 27, aby zobowiązać kontrahentów, np. dostawców przedsiębiorstwa, wobec którego wszczęto postępowanie upadłościowe, do podpisywania umów niewykonanych, które są następnie cedowane na nabywcę przedsiębiorstwa, bez zgody kontrahenta. Takie działanie w sposób sztuczny wiąże ich z partnerem, którego nigdy nie wybrali ani nie sprawdzili, i ogranicza ich swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Ograniczenie umownych praw do rozwiązania umowy w przypadku niewypłacalności zmniejszy gotowość kluczowych dostawców do udzielania pożyczek czy kredytów, zwłaszcza w przypadku MMŚP borykających się z trudnościami finansowymi.

1.5. Niemniej EKES z aprobatą przyjmuje propozycję wprowadzenia specjalnej procedury ułatwiającej i przyspieszającej likwidację mikroprzedsiębiorstw, która umożliwi bardziej racjonalne pod względem kosztów postępowanie upadłościowe w przypadku tych przedsiębiorstw. Rozwiązania te wspierają również uporządkowaną likwidację mikroprzedsiębiorstw, które nie posiadają aktywów, rozwiązując problem polegający na tym, że niektóre państwa członkowskie odmawiają dostępu do postępowania upadłościowego, jeżeli przewidywana wysokość odzyskanej kwoty jest niższa od kosztów sądowych. EKES podkreśla, że dotyczy to około 90 % upadłości w UE, i dlatego uważa tę procedurę za bardzo istotną.

⁽¹⁾ Bank Światowy, Resolving Insolvency, dostęp: 3 stycznia 2023 r.

1.6. Chociaż EKES popiera wprowadzenie tej specjalnej procedury, ostrzega, że wymogi związane z wykonywaniem tych zadań przez sądy krajowe mogą prowadzić do nadmiernego obciążenia krajowych systemów sądowych, jeżeli staną się odpowiedzialne za ocenę, czy mikroprzedsiębiorstwo jest rzeczywiście niewypłacalne, oraz za przeprowadzanie niezbędnych długotrwałych postępowań, w tym upłyniania aktywów i podziału uzyskanych środków. W związku z tym EKES zaleca wykorzystanie innych kompetentnych podmiotów, takich jak zarządcy, w celu zmniejszenia obciążenia systemu sądownictwa ⁽²⁾.

1.7. Ponadto EKES pragnie zwrócić uwagę, że nieskuteczne postępowania upadłościowe mogą skutkować wyższym poziomem kredytów zagrożonych zagrażającym stabilności finansowej, a także mieć wpływ na kredyty, inflację i realny PKB. EKES jest zdania, że zasady dotyczące niewypłacalności oraz praw wierzycieli/dłużników (ICR) są jednym z uzupełniających narzędzi, którymi dysponują decydenci i które służą ograniczeniu wzrostu liczby kredytów zagrożonych poprzez zwiększenie prawdopodobieństwa spłaty i szybsze dostosowanie poziomu kredytów zagrożonych.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1. Celem wniosku jest zmniejszenie różnic w krajowych przepisach dotyczących niewypłacalności, a tym samym rozwiązanie problemu potencjalnie nieskutecznych ram dotyczących niewypłacalności w państwach członkowskich, w których takie różnice istnieją, a ponadto zwiększenie przejrzystości postępowań upadłościowych oraz ograniczenie przeszkód utrudniających swobodny przepływ kapitału. Celem wniosku jest w szczególności zmniejszenie kosztów inwestorów transgranicznych związanych z pozyskiwaniem informacji i uczeniem się dzięki harmonizacji docelowych aspektów przepisów dotyczących niewypłacalności. Bardziej jednolite przepisy dotyczące niewypłacalności powinny, jak się oczekuje, spowodować rozszerzenie wyboru finansowania dostępnego dla przedsiębiorstw w całej Unii.

2.2. Omawiany wniosek ma na celu wypełnienie pewnych luk w dotychczasowych przepisach UE dotyczących prawa upadłościowego, tj. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 ⁽³⁾ i rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 ⁽⁴⁾, w szczególności jeżeli chodzi o odzyskanie aktywów z likwidowanej masy upadłości, skuteczność postępowań oraz przewidywalny i sprawiedliwy podział odzyskanej kwoty pomiędzy wierzycieli. Obejmuje to kwestie związane z pozwami o stwierdzenie bezskuteczności czynności, śledzeniem aktywów, obowiązkami i odpowiedzialnością członków zarządu, sprzedażą spółki jako działającego przedsiębiorstwa w ramach postępowania w trybie przygotowanej likwidacji, przesłanką wszczęcia postępowania upadłościowego, specjalnymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, kolejnością spłacania wierzytelności i komitetami wierzycieli.

2.3. Zauważono, że w ramach istniejących krajowych przepisów prawa upadłościowego w państwach członkowskich istnieją znaczne różnice pod względem czasu potrzebnego do likwidacji przedsiębiorstwa oraz kwotą, którą można ostatecznie odzyskać. W niektórych państwach członkowskich prowadzi to do długotrwałych postępowań upadłościowych i niskiej średniej wysokości odzyskanej kwoty w przypadku likwidacji. Zdaniem Komisji Europejskiej stanowi to przeszkodę dla powstania unii rynków kapitałowych i dla inwestycji transgranicznych w UE.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z aprobatą przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą większej przejrzystości i dostępności informacji na temat przepisów prawa upadłościowego i postępowań upadłościowych w wymiarze transgranicznym. EKES jest jednak zdania, że propozycja ta stanowi jedynie pierwszy krok w kierunku osiągnięcia konwergencji zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności w państwach członkowskich UE. EKES z zadowoleniem przyjąłby także propozycje rozwiązywania nierozstrzygniętej kwestii niewypłacalności osób fizycznych.

3.2. EKES podkreśla, że odpowiednio opracowane zasady postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności powinny pomóc rentownym przedsiębiorstwom w utrzymaniu działalności i uniknięciu przedwczesnej likwidacji. Powinny również zniechęcać pożyczkodawców do udzielania pożyczek wysokiego ryzyka, a kadrę zarządzającą i udziałowców do korzystania z takich pożyczek oraz podejmowania innych lekkomyślnych decyzji finansowych ⁽⁵⁾. Przedsiębiorstwo doświadczające trudności w wyniku tymczasowego pogorszenia koniunktury gospodarczej lub błędnej decyzji może jeszcze uda się uratować, jeżeli sytuacja gospodarcza się poprawi lub przedsiębiorstwo podejmie działania naprawcze. Gdy tak się dzieje, korzyści odnoszą wszystkie zainteresowane strony. Wierzyciele mogą odzyskać większą część swojej inwestycji, więcej pracowników zachowuje pracę, a sieć dostawców i klientów zostaje zachowana.

⁽²⁾ The World Bank, *Principles for Effective Insolvency and Creditor/debtor Regimes*, wydanie zmienione 2021, zasady c6.1 i c19.6.

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości) (Dz.U. L 172 z 26.6.2019, s. 18).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 19).

⁽⁵⁾ Bank Światowy, *Resolving Insolvency*, dostęp: 3 stycznia 2023 r.

3.3. W tym kontekście EKES wskazuje na badania, z których wynika, że skuteczne reformy praw wierzycieli wiążą się z niższymi kosztami pożyczek, większym dostępem do pożyczek, łatwiejszym odzyskiwaniem należności przez wierzycieli i skuteczniejszą ochroną miejsc pracy⁽⁶⁾. Należy również zwiększyć prawa komitetu wierzycieli do partycypacji wraz z możliwością ewentualnego udziału przedstawiciela pracowników. Jeżeli po zakończeniu postępowania upadłościowego wierzyciele odzyskają większość swojej inwestycji, będą mogli dalej inwestować w przedsiębiorstwa i zwiększać dostęp przedsiębiorstw do pożyczek. Podobnie jeżeli zasady dotyczące upadłości przewidują bezwzględne pierwszeństwo wierzycieli, zabezpieczeni wierzyciele mogą nadal udzielać pożyczek, a system postępowania upadłościowego przyczynia się do zaufania⁽⁷⁾.

3.4. EKES uważa, że reformy dotyczące niewypłacalności, które mają na celu zachęcanie do restrukturyzacji zadłużenia i reorganizacji wewnętrznej, przyczyniają się do utrzymania miejsc pracy i zmniejszają zarówno odsetek upadających małych i średnich przedsiębiorstw, jak i odsetek likwidacji przedsiębiorstw przynoszących zyski.

3.5. Znaczne rozbieżności w krajowych przepisach dotyczących niewypłacalności często wskazuje się – podobnie jak przepisy podatkowe – jako przeszkodę dla inwestycji transgranicznych. EKES uważa, że większy stopień zbieżności przepisów dotyczących niewypłacalności przyczyniłby się do lepszego funkcjonowania rynków kapitałowych, ułatwiając tym samym inwestycje w całej UE. Jednakże wniosek nie harmonizuje kluczowych aspektów prawa upadłościowego, takich jak definicja podstaw niewypłacalności i kolejności spłacania wierzycieli, a oba te elementy są kluczowe dla zwiększenia skuteczności i ograniczenia obecnej fragmentacji krajowych przepisów prawa upadłościowego. Nie jest to dobry znak, jeśli chodzi o osiągnięcie bardzo potrzebnego, lecz ambitnego celu dotyczącego unii rynków kapitałowych.

3.6. EKES podkreśla jednak swoje niezachwiane poparcie dla większego otwarcia rynku kapitałowego w całej UE, co zapewni przedsiębiorstwom szerszy dostęp do inwestycji, i zgadza się z ustaleniami Komisji i Banku Światowego⁽⁸⁾, że wzrost stopy odzyskiwania aktywów w kontekście większej skuteczności prawa upadłościowego i praw wierzycieli (ICR) zwiększa dostęp do pożyczek dla przedsiębiorstw europejskich.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES przyznaje, że postępowania upadłościowe różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego – w niektórych krajach preferuje się podejście typu „dłużnik sprawujący zarząd własny”, podejście skupione na prawach wierzyciela bądź też podejście, w którym priorytetem jest zatrudnienie i przepisy prawa pracy. Prowadzi to do różnych preferencji w kwestii likwidacji przedsiębiorstw, kolejności zaspokajania wierzycieli oraz roli członków zarządu, zarządców i sądów. Przy opracowywaniu polityki należy również uwzględnić różnice między udziałowcami a wierzycielami – podczas gdy dla tych pierwszych bardziej istotne są narzędzia zapobiegawcze i usprawniające, dla tych drugich ważniejsza jest dostępność narzędzi restrukturyzacyjnych. EKES uważa, że propozycje Komisji stanowią pierwszy krok ku konwergencji w całej UE, ale nadal nie doprowadzą do skutecznej harmonizacji i nie rozwiązują nierozstrzygniętej kwestii niewypłacalności osób fizycznych.

4.2. EKES popiera pogląd Komisji, że krajowe przepisy dotyczące niewypłacalności są kluczowym czynnikiem dla inwestorów zagranicznych. EKES zwraca jednak uwagę, że liczba upadłości, w przypadku których doszło do transgranicznego udzielenia pożyczki, nie przekracza 20 % wszystkich przypadków, a z danych dotyczących krajów grupy G-20 wynika, że skuteczny system praw zwiększa poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) jedynie o 2–3 % PKB. Ponadto znaczna część BIZ wynika raczej z połączeń i przejęć istniejących przedsiębiorstw niż z inwestycji w nowe.

4.3. W związku z tym EKES przestrzega, by nie oczekiwać zbyt wiele od wpływu konwergencji przepisów dotyczących niewypłacalności na inwestycje. EKES dostrzega jednak, że zapewnienie skutecznego systemu praw wierzycieli i większej przejrzystości w zakresie przepisów dotyczących niewypłacalności dla wszystkich potencjalnych inwestorów oraz równej informacji o sytuacji prawnej może mieć pozytywny wpływ na inwestycje zagraniczne. Pewność co do zasad dotyczących praw wierzycieli i dłużników oraz większa harmonizacja procedur usuwania zabezpieczeń w państwach członkowskich zmniejszy ryzyko i będzie dodatkowym bodźcem dla inwestycji transgranicznych i handlu wewnętrznego.

⁽⁶⁾ Bank Światowy, Resolving Insolvency, dostęp: 3 stycznia 2023 r.

⁽⁷⁾ Bank Światowy, Resolving Insolvency, dostęp: 3 stycznia 2023 r.

⁽⁸⁾ How Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Can Help Address Nonperforming Loans – EFI Note-Finance. Waszyngton, DC: Bank Światowy.

4.4. EKES uważa ponadto, że bardzo ważne jest zapewnienie inwestorom informacji i przejrzystości w kwestiach związanych z pozwami o stwierdzenie bezskuteczności czynności, śledzeniem aktywów, obowiązkami i odpowiedzialnością członków zarządu, sprzedażą spółki jako działającego przedsiębiorstwa w ramach postępowania w trybie przygotowanej likwidacji, przesłanką wszczęcia postępowania upadłościowego, specjalnymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, kolejnością spłacania wierzycieli i komitetami wierzycieli.

4.5. EKES z aprobatą przyjmuje również fakt, że we wniosku wprowadza się specjalną procedurę ułatwiającą i przyspieszającą likwidację mikroprzedsiębiorstw, która umożliwi bardziej racjonalne pod względem kosztów postępowanie upadłościowe w przypadku tych przedsiębiorstw. Rozwiązania te wspierają również uporządkowaną likwidację mikroprzedsiębiorstw, które nie posiadają aktywów, rozwiązując problem polegający na tym, że niektóre państwa członkowskie odmawiają dostępu do postępowania upadłościowego, jeżeli przewidywana wysokość odzyskanej kwoty jest niższa od kosztów sądowych. EKES podkreśla, że dotyczy to około 90 % upadłości w UE, i dlatego uważa tę procedurę za bardzo istotną.

4.6. Jednak chociaż EKES popiera wprowadzenie tej specjalnej procedury, ostrzega, że wymogi związane z wykonywaniem tych zadań przez sądy krajowe, zgodnie z art. 12ff dyrektywy, mogą prowadzić do nadmiernego obciążenia krajowych systemów sądowych, jeżeli staną się odpowiedzialne za ocenę, czy mikroprzedsiębiorstwo jest rzeczywiście niewypłacalne, oraz za przeprowadzanie niezbędnych długotrwałych postępowań. W ocenie Komitetu częściowo utrudniłoby to osiągnięcie celu proponowanych przepisów. W poprzednich opiniach⁽⁹⁾ EKES stwierdził, że systematyczne korzystanie z organu sądowego nie jest najlepszym rozwiązaniem, i zalecił powołanie nowych organów, które przejęłyby to zadanie. Skuteczny udział niezależnych zarządców okazał się korzystny zwłaszcza dla słabo zorganizowanych mikroprzedsiębiorców w uproszczonym postępowaniu likwidacyjnym i EKES jest zdania, że należy aktywnie rozważyć angażowanie zarządców⁽¹⁰⁾.

4.7. EKES zaleca ponadto, by w wypadku prawnie uzasadnionego interesu zarządcy mieli bezpośredni i szybki dostęp do krajowych rejestrów aktywów, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym ich powołano. EKES zwraca również uwagę, że takie rejestry nie powstały jeszcze we wszystkich państwach członkowskich, i wzywa odpowiednie organy do szybkiego zaradzenia tej sytuacji.

4.8. Ponieważ zwiększy to skuteczność, EKES z aprobatą przyjmuje propozycję dotyczącą postępowania w trybie przygotowanej likwidacji, w ramach którego sprzedaż przedsiębiorstwa dłużnika (lub jego części) przygotowuje się i negocjuje przed formalnym wszczęciem postępowania upadłościowego. Umożliwia to przeprowadzenie sprzedaży i uzyskanie wpływów w krótkim czasie po wszczęciu formalnego postępowania upadłościowego mającego na celu likwidację przedsiębiorstwa. EKES ostrzega jednak przed przyjęciem zawartej w art. 27 propozycji, aby zobowiązać kontrahentów, np. dostawców przedsiębiorstwa, wobec którego wszczęto postępowanie upadłościowe, do podpisywania umów niewykonanych, które są następnie cedowane na nabywcę przedsiębiorstwa, bez zgody kontrahenta. Takie działanie w sposób sztuczny wiąże ich z partnerem, którego nigdy nie wybrali ani nie sprawdzili, i ogranicza ich swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Dotyczy to tym bardziej pracowników, których wolności wyboru zawodu nie może naruszać przymusowa zmiana pracodawcy. EKES wzywa zatem Komisję, Parlament i Radę do zmiany tej propozycji. Ponadto w postępowaniu w trybie przygotowanej likwidacji trzeba zwiększyć możliwość udziału i kontroli przez komitet wierzycieli.

4.9. EKES zwraca również uwagę na to, że w dyrektywie nie poruszono kwestii konwergencji w zakresie kolejności spłacania wierzycieli ani nie zawarto definicji podstaw niewypłacalności. Ponieważ elementy te są kluczowe dla zharmonizowanego postępowania upadłościowego, EKES wyraża głębokie ubolewanie, że Komisja nie podjęła dalszych działań w tym zakresie.

4.10. Podobnie chociaż w komunikacie w sprawie dyrektywy twierdzono inaczej, we wniosku nie uwzględniono w wystarczającym stopniu przesłanek wszczęcia postępowania upadłościowego. We wniosku stwierdzono, że dwie zwyczajowe przesłanki wszczęcia standardowego postępowania upadłościowego w państwach członkowskich to test niewypłacalności i test bilansowy.

4.11. W celu uproszczenia postępowania upadłościowego, co EKES zasadniczo popiera, w dyrektywie zaproponowano, aby niezdolność do spłaty długów w miarę ich zapadania stanowiła kryterium wszczęcia uproszczonego postępowania likwidacyjnego. Zamiast przedstawić wytyczne dotyczące sposobu określenia konkretnych warunków, w jakich kryterium to jest spełnione, we wniosku zwrócono się do państw członkowskich o samodzielne zdefiniowanie tej kwestii i nie wykorzystano możliwości zapewnienia spójności w całej UE.

⁽⁹⁾ W tym w opinii EKES-u dotyczącej niewypłacalności przedsiębiorstw (Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 21).

⁽¹⁰⁾ The World Bank, *Principles for Effective Insolvency and Creditor/debtor Regimes*, wydanie zmienione 2021, zasady c6.1 i c19.6.

4.12. EKES zauważa również, że banki są zazwyczaj podstawowymi pośrednikami finansowymi i mają zasadnicze znaczenie dla stabilności systemu finansowego. Kredyty zagrożone obniżają rentowność i mogą szkodzić wypłacalności banków. Zasady dotyczące niewypłacalności oraz praw wierzycieli/dłużników (ICR) są jednym z uzupełniających narzędzi, którymi dysponują decydenci i które służą ograniczeniu wzrostu liczby kredytów zagrożonych i pomagają w rozwiązywaniu tego problemu, gdy poziom takich kredytów stanie się zbyt wysoki. Z analizy na poziomie przedsiębiorstw wynika, że reformy zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, które zmniejszają bariery dla restrukturyzacji przedsiębiorstw i osobiste koszty związane z niepowodzeniem w działalności gospodarczej, mogą zmniejszyć udział kapitału utopionego w tzw. firmach zombie. Korzyści te częściowo uzyskuje się dzięki restrukturyzacji przedsiębiorstw o słabych wynikach, co z kolei powoduje przenoszenie kapitału do bardziej produktywnych przedsiębiorstw.

4.13. EKES zaleca ponadto, aby Komisja regularnie publikowała dane statystyczne dotyczące przypadków niewypłacalności na podstawie odpowiedniego rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego, tak aby można było okresowo oceniać skuteczność ustanowionego systemu.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 w sprawie wzorów wspólnotowych i uchylającego rozporządzenie Komisji (WE) nr 2246/2002”

(COM(2022) 666 final – 2022/0391 (COD))

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawnej ochrony wzorów” (wersja przekształcona)

(COM(2022) 667 final – 2022/0392 (COD))

(2023/C 184/07)

Sprawozdawca: **Ferre WYCKMANS**

Wniosek o konsultację	a) Rada, 21.12.2022 b) Parlament Europejski, 12.12.2022 Rada, 21.12.2022
Podstawa prawna	a) Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej b) Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	148/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że skuteczny system ochrony wzorów jest korzystny dla konsumentów i ogółu społeczeństwa, gdyż zachęca do uczciwej konkurencji i uczciwych praktyk handlowych. Przyczynia się również do rozwoju gospodarczego, pobudzając kreatywność w przemyśle oraz w zakresie produktów, działalności handlowej i eksportu.

1.2. Aby wzór mógł być objęty ochroną prawną, w większości państw członkowskich musi zostać zarejestrowany w krajowym urzędzie ds. własności przemysłowej. W zależności od ustawodawstwa krajowego i rodzaju wzoru może on być również chroniony prawem autorskim jako niezarejestrowany wzór lub dzieło sztuki. W niektórych państwach członkowskich ochrona jako wzoru przemysłowego oraz ochrona przez prawo autorskie kumulują się, a w innych – wzajemnie się wykluczają. W pewnych okolicznościach wzór może kwalifikować się również do ochrony na mocy prawa nieuczciwej konkurencji, lecz warunki ochrony i zakres istniejących praw oraz środków prawnych mogą się znacznie różnić.

1.3. EKES sądzi, że by wesprzeć odbudowę i odporność Unii, a także zachęcić do innowacji i konkurencyjności, konieczne jest dostosowanie ram prawnych dotyczących wzorów do epoki cyfrowej. Zgadza się z nową definicją wzoru zawartą we wniosku dotyczącym dyrektywy. Nabiera ona znaczenia w świetle postępu technologicznego, gdyż pojęcie produktu rozszerzono na wzory technologiczne, które nie są zawarte w przedmiotach materialnych.

1.4. EKES popiera również ograniczenie ochrony do takich cech postaci produktu, które w widoczny sposób są przedstawione w ogłoszeniu, ponieważ zwiększa to pewność prawną ochrony.

1.5. EKES pozytywnie ocenia to, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia przyjęto rozwiązanie przedstawione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie „Acacia” z dnia 20 grudnia 2017 r. ⁽¹⁾, w którym wyjaśnił on wykładnię pojęcia „klauzuli naprawy”, tym bardziej, że zwiększa to ochronę konsumenta.

⁽¹⁾ Sprawy połączone C-397/16 i C-435/16.

1.6. EKES uważa natomiast, że połączenie opłaty za publikację z opłatą za rejestrację nie obniży całkowitej kwoty należnych opłat, ponieważ zgodnie z propozycją znacznie wzrastają koszty odnowienia. Ten środek nie jest zatem tak korzystny dla MŚP i poszczególnych twórców, jak się stwierdza w dokumencie. EKES życzy sobie, by przewidziano niższe opłaty dla MŚP oraz poszczególnych twórców, w stosownych przypadkach – proporcjonalnie do ich obrotów.

1.7. Zdaniem EKES-u uproszczenie wynikające ze zniesienia wymogu „tej samej klasy” jest konieczne, lecz niewystarczające, gdyż należy jeszcze zwiększyć łatwość korzystania z systemów zgłaszania wzorów, proponowanych na stronach internetowych krajowych urzędów ds. ochrony własności przemysłowej oraz Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelktualnej (EUIPO, dalej: Urząd). Aby sprostać temu wyzwaniu, urzędy mogłyby zwrócić się do rzeczników patentowych i tym samym ułatwić MŚP i poszczególnym twórcom ochronę ich wzorów.

1.8. EKES sądzi, że niewłaściwe jest wykorzystywanie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) do opracowywania przepisów dotyczących sporów i odwołań od decyzji Urzędu, ponieważ akt delegowany ma na celu jedynie uzupełnienie aktu podstawowego i musi odnosić się wyłącznie do elementów innych niż istotne. Przepisy, których przyjęcie w drodze aktu delegowanego przewiduje się we wniosku dotyczącym rozporządzenia, odnoszą się do praw zapisanych w tytule VI Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, w tym w szczególności art. 47 w sprawie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Nie można ich zatem uznać za elementy inne niż istotne.

1.9. EKES zaleca, by przepisy te ustanowiono w samym rozporządzeniu.

2. Kontekst

2.1. W prawie pozytywnym dyrektywa 98/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽²⁾ (dalej: „dyrektywa”) częściowo zharmonizowała ustawodawstwa państw członkowskich dotyczące wzorów, a rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 ⁽³⁾ (dalej: „rozporządzenie”) ustanowiło system ochrony jednolitych praw o takim samym skutku w całej Unii odnośnie do zarejestrowanych i niezarejestrowanych wzorów wspólnotowych, pod warunkiem że te ostatnie spełniają warunki ochrony, czyli są nowe i mają indywidualny charakter. W przypadku braku rejestracji właściciel może mieć trudności z udowodnieniem istnienia prawa do wzoru. Ponadto okres ochrony jest ograniczony do trzech lat, a zakres przyznanych praw jest mniejszy.

2.2. Rozporządzenie zostało zmienione w 2006 r., by nadać skuteczność przystąpieniu UE do haskiego systemu rejestracji międzynarodowej, co miało na celu stworzenie jednolitej, prostej, mało kosztownej i scentralizowanej procedury rejestracji wzorów w Światowej Organizacji Własności Intelktualnej (WIPO).

2.3. W rozporządzeniu wyłącza się części zamienne z zakresu ochrony wzorów wspólnotowych, gdyż nie udało się osiągnąć porozumienia w tej sprawie podczas prac nad sporządzeniem dyrektywy. W obliczu braku poparcia ze strony Rady Komisja wycofała swój wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w 2014 r.

2.4. Omawiany wniosek jest następstwem tego niepowodzenia i wynika z wpisującego się w kontynuację reformy prawa znaków towarowych komunikatu Komisji z dnia 25 listopada 2020 r. pt. „Pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego UE – Plan działania w zakresie własności intelektualnej wspierający odbudowę i odporność UE”. Jego celem jest lepsze dostosowanie się do epoki cyfrowej, zwiększenie dostępności i skuteczności dla poszczególnych twórców, MŚP i przemysłu, zmniejszenie kosztów i złożoności, a także zwiększenie pewności prawa systemu ochrony.

3. Uwagi ogólne

3.1. Wzór przemysłowy składa się z elementów ozdobnych danego przedmiotu. Może być trój- lub dwuwymiarowy. Udany wzór łączy harmonijnie funkcję i formę. Bez względu na to, czy chodzi o stoły czy o telefony, wzór sprawia, że przedmiot jest atrakcyjny bądź preferowany spośród innych.

3.2. Wzór przemysłowy ma zastosowanie do różnych produktów przemysłowych i rzemieślniczych, takich jak przyrządy techniczne lub medyczne, zegarki, biżuteria, dobra luksusowe, artykuły gospodarstwa domowego, urządzenia elektryczne, pojazdy, konstrukcje architektoniczne, wyroby włókiennicze, sprzęt rekreacyjny itp.

3.3. Czyniąc przedmiot atrakcyjnym i zwiększając jego zniewalającą moc, wzór przemysłowy podnosi wartość rynkową produktu. Ochrona wzoru przyczynia się zatem do zapewnienia zwrotu z inwestycji.

⁽²⁾ Dyrektywa 98/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. w sprawie prawnej ochrony wzorów (Dz.U. L 289 z 28.10.1998, s. 28).

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych (Dz.U. L 3 z 5.1.2002, s. 1).

3.3.1. EKES uważa, że skuteczny system ochrony jest zatem korzystny dla konsumentów i ogółu społeczeństwa, gdyż zachęca do uczciwej konkurencji i uczciwych praktyk handlowych.

3.3.2. Sprzyja również rozwojowi gospodarczemu, pobudzając kreatywność przemysłu i produkcji przemysłowej, a także rozwojowi działalności handlowej i eksportu.

3.4. Aby wzór mógł być objęty ochroną prawną, w większości państw członkowskich musi zostać zarejestrowany w krajowym urzędzie ds. własności przemysłowej. W zależności od ustawodawstwa krajowego i rodzaju wzoru może on być również chroniony prawem autorskim jako niezarejestrowany wzór lub dzieło sztuki.

3.5. W niektórych państwach członkowskich ochrona jako wzoru przemysłowego oraz ochrona przez prawo autorskie kumulują się, a w innych – wzajemnie się wykluczają. Wzór może kwalifikować się również do ochrony na mocy prawa nieuczciwej konkurencji, lecz warunki ochrony i zakres istniejących praw oraz środków prawnych mogą się różnić.

3.6. Mając na uwadze dążenie Unii do pobudzenia odbudowy, zwiększenia odporności oraz wspierania innowacji i konkurencyjności, EKES sądzi, że niezbędne jest dostosowanie ram prawnych dotyczących wzorów do epoki cyfrowej. Popiera nową proponowaną definicję, ponieważ jest ona odpowiednia w świetle postępu technologicznego i zarazem rozszerza pojęcie produktu na wzory technologiczne, które nie są zawarte w przedmiotach materialnych.

3.7. EKES pochwała również zwiększenie pewności prawa poprzez ograniczenie ochrony do cech postaci produktu, które są w widoczny sposób przedstawione w zgłoszeniu wzoru do rejestracji.

3.8. Popiera również dostosowanie zakresu praw wynikających z rejestracji wzoru w taki sposób, aby uwzględnić problemy związane z wdrażaniem technologii drukowania przestrzennego, a także uwzględnienie – na wzór prawa znaków towarowych – prawa właścicieli wzorów do zapobiegania przewożeniu towarów podrobionych przez terytorium Unii lub objęciu ich procedurą celną bez dopuszczenia ich do swobodnego obrotu, tak aby zwalczać podrabianie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. *Klauzula naprawy i ochrona konsumentów*

4.1.1. Dużo słów przelano na papier odnośnie do ochrony części zamiennych („części składowych produktu złożonego”) przez prawo dotyczące wzorów. Rozporządzenie zapewnia ochronę, lecz towarzyszy jej wyjątek, tzw. „klauzula naprawy” mająca na celu ograniczenie monopolu producentów pojazdu lub sprzętu (zwłaszcza samochodów) na rynku części zamiennych (art. 110). Klauzula naprawy przewiduje, że właściciel wzoru dotyczącego części zamiennej nie może sprawować monopolu ani uniemożliwiać osobie trzeciej wprowadzenia do obrotu części zamiennych przeznaczonych do naprawy danego produktu i przywrócenia jego pierwotnego wyglądu.

4.1.2. Producent złożonego produktu końcowego (samochodu, zegarka, telefonu komórkowego itp.) często kontroluje cały łańcuch produkcji. Może zatem osiągnąć z tego podwójny zysk, na początku na rynku sprzedaży produktu gotowego, a następnie – na rynku sprzedaży części zamiennych.

4.1.3. Według ekonomii behawioralnej większość konsumentów dokonuje wyboru na podstawie ceny sprzedaży produktu pierwotnego, nie zwracając uwagi na cenę sprzedaży usług serwisowych. Stają się oni zatem zakładnikami początkowej inwestycji i są zmuszeni do zapłacenia ceny, której być może nie zaakceptowaliby w innych okolicznościach.

4.1.4. EKES zauważa, że ta sytuacja może wywołać problemy związane z prawem konkurencji, gdyż pierwotny producent/zakład montażu będący właścicielem prawa do wzorów ma istotną przewagę konkurencyjną, która może ostatecznie wyrządzić szkodę konsumentom:

- klientom – umożliwiając mu stosowanie wysokich cen lub sprzedaży wiązanej,
- serwisom naprawczym – opanowując rynek czy też dyktując warunki tym serwisom naprawczym, które zgadza się zaopatrywać,
- dostawcom, ponieważ może im on zakazać zaopatrywania niezależnych serwisów naprawczych lub zakazać niezależnym dostawcom kopiowania części, by zaopatrywać rynek napraw.

4.1.5. Aby uniknąć monopolizacji rynków wtórnych, prawodawca europejski postanowił ograniczyć prawa, które można uzyskać odnośnie do części zamiennych.

— Pierwsze ograniczenie jest czasami nazywane wyjątkiem dotyczącym „ściśle dopasowanych” części (ang. „must match”) (art. 8 ust. 2). Nie można objąć ochroną wyglądu zewnętrznego produktu niezbędnego do połączenia z innym produktem.

— Drugie ograniczenie dotyczy ochrony niewidocznych części.

4.1.6. Zgłoszenie wzoru nie może chronić części, która nie jest widoczna podczas normalnego użytkowania produktu (art. 4 ust. 2).

Dotyczy to na przykład:

- mechanizmu znajdującego się w zegarkach,
- wnętrza większości silników znajdujących się w elektrycznym sprzęcie gospodarstwa domowego,
- silnika samochodu (uznanego za niewidoczny podczas normalnego użytkowania pojazdu, nawet jeśli można go z łatwością zobaczyć, podnosząc maskę).

4.1.7. Chronione mogą być zatem te części zamienne, które nie zawierają żadnego mechanizmu wzajemnego połączenia i które są widoczne. Dlatego też na mocy rozporządzenia możliwa jest ochrona wielu części. Tytułem przykładu w przypadku samochodu są to:

- reflektory,
- błotniki,
- maska i drzwi (lecz nie zawiasy),
- kierownica.

4.1.8. Każdy konkurencyjny producent części zamiennych może zatem powielić produkt, którego nie chroni zgłoszenie wzoru, i dostarczyć go na rynek napraw.

4.1.9. Zastosowanie tych przepisów wzbudziło jednak wątpliwości. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia uwzględniono rozwiązanie zaproponowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie „Acacia” z dnia 20 grudnia 2017 r., w którym wyjaśniono wykładnię pojęcia „klauzuli naprawy”.

4.1.10. EKES zwraca uwagę, że sąd apelacyjny w Paryżu zastosował to rozwiązanie w praktyce w przypadku obręczy sprzedawanych w sklepie internetowym w swym orzeczeniu z dnia 11 września 2018 r. w sprawie nr 2017/01589. Sprzedawca nie mógł skutecznie powołać się na „klauzulę naprawy”, ponieważ obręcze były oferowane „w celu dostosowania pojazdu do potrzeb estetycznych klienta” oraz „tuningu”. Sporne obręcze zostały zatem uznane za naruszające prawo, a sprzedawca został ukarany za podrabianie wzorów.

4.1.11. Niektóre państwa członkowskie zliberalizowały rynek części zamiennych. Francuska ustawa o klimacie i odporności nr 2021-1104 z dnia 22 sierpnia 2021 r. otwiera rynek sprzedaży niektórych części samochodowych od dnia 1 stycznia 2023 r.

4.1.12. Ma to na celu obniżenie cen na tym rynku. W latach 2019–2020 wzrosły one średnio o 8 %, głównie ze względu na coraz większą złożoność techniczną różnych części, takich jak silniki lusterek elektrycznych, czujniki zainstalowane w szybach przednich itp. W państwach o najbardziej liberalnym podejściu w tym zakresie ten sektor nie jest wysoko rozwinięty w przeciwieństwie do Niemiec – kraju potężnych producentów samochodów – gdzie rynek jest już bardziej otwarty.

We Francji od dnia 1 stycznia 2023 r. producenci sprzętu – niezależnie od tego, czy chodzi o oryginalny sprzęt, czyli czy uczestniczyli w montażu nowego pojazdu, czy też są niezależni – mogą sprzedawać szyby. Producenci sprzętu, którzy uczestniczyli w oryginalnej instalacji innych widocznych części zamiennych (części optycznych, lusterek itp.), będą zatem mogli sprzedawać części jako producenci.

4.2. Koszt ochrony wzorów

4.2.1. EUIPO dysponuje internetowym systemem zgłaszania wzorów, w którym wskazano, że obecny koszt wynosi od 350 EUR wwyż. EKES przypomina, że zarejestrowany wzór wspólnotowy zachowuje ważność przez początkowy okres 5 lat począwszy od daty zgłoszenia i że może być przedłużany co 5 lat przez okres nie dłuższy niż 25 lat.

4.2.2. Do kosztów zgłoszenia dochodzą trzy rodzaje opłat:

- opłata za rejestrację w wysokości 230 EUR, która może zostać podwyższona o dodatkową opłatę za rejestrację w wysokości 115 EUR za 2–10 dodatkowych rejestracji oraz o 50 EUR za więcej niż 10 rejestracji,
- opłata za publikację w wysokości 120 EUR, która może wzrosnąć o 60 EUR za 2–10 dodatkowych publikacji oraz o 30 EUR za więcej niż 10 publikacji,
- opłata za odroczenie publikacji w wysokości 40 EUR, która może wzrosnąć o 20 EUR za 2–10 wzorów i o 10 EUR powyżej 10 wzorów.

4.2.3. Wysokość należnych opłat zależy od dwóch czynników:

- liczby wzorów będących przedmiotem wniosku,
- odroczenia lub nieodroczenia publikacji wzoru.

4.2.4. Ich struktura odpowiada następującemu modelowi:

- opłata podstawowa za pojedynczy wzór lub za pierwszy wzór w zgłoszeniu zbiorowym,
- niższa opłata od drugiego do dziesiątego wzoru,
- jeszcze niższa opłata począwszy od jedenastego wzoru.

4.2.5. Wniosek dotyczący rozporządzenia przewiduje obniżenie do 70 EUR kosztów pierwszego odnowienia (po 5 latach) oraz ich zwiększenie do 140 EUR w przypadku drugiego odnowienia (po 10 latach), do 280 EUR w przypadku trzeciego odnowienia (po 15 latach) i do 560 EUR w przypadku czwartego odnowienia (po 20 latach). Suma opłat za pierwsze dwa odnowienia odpowiada opłatom w obecnej wysokości, czyli łącznie 210 EUR, lecz kolejne opłaty za odnowienie znacznie wzrastają.

4.2.6. Ta propozycja nie wydaje się tak korzystna dla MŚP i poszczególnych twórców, jak się stwierdza w dokumencie. W związku z tym EKES wzywa do obniżenia kwot dla MŚP i poszczególnych twórców, w stosownych przypadkach – proporcjonalnie do ich obrotów.

4.2.7. Ponadto EKES jest zdania, że zmiana struktury opłat polegająca na łączeniu opłat za publikację i rejestrację nie pozwoli na obniżenie całkowitych kosztów opłat.

4.3. **Zniesienie wymogu „tej samej klasy”**

4.3.1. Nawet jeśli zgłoszenie może dotyczyć kilku wzorów, muszą one koniecznie być zawarte lub zastosowane w produktach należących do tej samej klasy zgodnie z wymogiem tzw. „tej samej klasy”. Te klasy zostały ujęte w wykazie zwanym „klasyfikacją lokarneńską”.

4.3.2. Zgodnie z art. 2 ust. 1 porozumienia z Locarno klasyfikacja lokarneńska „ma charakter wyłącznie administracyjny” i obejmuje:

- wykaz klas i podklas,
- alfabetyczny wykaz towarów, w których znalazły zastosowanie wzory przemysłowe, ze wskazaniem na klasy i podklasy, do których należą,
- objaśnienia.

4.3.3. Przewidziane we wniosku dotyczącym rozporządzenia zniesienie wymogu „tej samej klasy” umożliwiłoby przedsiębiorstwom dokonywanie większej liczby zgłoszeń zbiorowych wzorów poprzez połączenie kilku wzorów w jednym zgłoszeniu, bez konieczności spełnienia warunku, że produkty te muszą należeć do tej samej klasy lokarneńskiej. Celem jest zachęcenie MŚP i poszczególnych twórców do zgłaszania wzorów w celu ich ochrony.

4.3.4. Zdaniem EKES-u uproszczenie wynikające ze zniesienia wymogu „tej samej klasy” jest konieczne, lecz niewystarczające, gdyż należy jeszcze zwiększyć łatwość korzystania z systemów zgłaszania wzorów, proponowanych na stronach internetowych krajowych urzędów ds. ochrony własności przemysłowej oraz EUIPO.

4.3.5. Aby sprostać temu wyzwaniu i tym samym ułatwić MŚP i poszczególnym twórcom ochronę ich wzorów, urzędy mogłyby korzystać z wiedzy fachowej rzeczników patentowych.

4.3.6. Rzecznicy patentowi będą oczywiście nadal wspierać właścicieli praw w korzystaniu z ich wzorów i reprezentować ich w sporach.

4.4. Przekazanie uprawnień i przyjęcie aktów delegowanych

4.4.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia przewiduje, że przepisy dotyczące sporów w dziedzinie prawa wzorów zostaną przyjęte w aktach delegowanych.

Dotyczy to:

- wycofania i zmiany wzoru (art. 47a i 47b),
- postępowania o unieważnienie (art. 53a),
- postępowania odwoławczego od decyzji Urzędu (art. 55a),
- postępowania ustnego przed Izbą Odwoławczą Urzędu (art. 64a),
- postępowania dowodowego (art. 65a),
- zawiadomienia o decyzjach i wezwaniach (art. 66a),
- procedury przekazywania informacji Urzędowi (art. 66d),
- sposobu obliczania i długości terminu postępowania (art. 66f),
- podjęcia przed Urzędem postępowania (art. 67c),
- pełnomocnictwa zawodowego w Urzędzie w przypadku sporu (art. 78a),
- wnoszenia opłat i należności (art. 106aa).

4.4.2. EKES jest zdania, że niewłaściwe jest wykorzystywanie art. 290 TFUE do opracowywania przepisów dotyczących sporów i odwołań od decyzji Urzędu, ponieważ akt delegowany ma na celu jedynie uzupełnienie aktu podstawowego i musi odnosić się wyłącznie do elementów innych niż istotne. Przepisy, o których mowa, odnoszą się do praw zapisanych w tytule VI Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, w tym w szczególności art. 47 w sprawie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Nie można ich zatem uznać za elementy aktu podstawowego inne niż istotne.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2022 r. – Powiązanie transformacji ekologicznej i cyfrowej w nowym kontekście geopolitycznym»”

(COM(2022) 289 final)

(2023/C 184/08)

Sprawozdawca: **Angelo PAGLIARA**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.10.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	10.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	204/0/3

Wprowadzenie

Sprawozdanie Komisji Europejskiej i niniejsza opinia zostały sporządzone w czasie, gdy trwająca rosyjska napaść zbrojna na Ukrainę pociąga za sobą konsekwencje społeczne, geopolityczne i gospodarcze. Wybory strategiczne Unii Europejskiej dokonywane w tych miesiącach przesądzą o osiągnięciu nie tylko celów związanych z dwojaką transformacją – ekologiczną i cyfrową, lecz również odporności i autonomii strategicznej Unii.

EKES ma świadomość zasadniczej roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w rozpoznawaniu i interpretowaniu megatrendów i tym samym wagi włączenia go we wczesne etapy procesu formułowania prognozy strategicznej UE. W związku z tym pragnie w niniejszej opinii wnieść wkład w sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2023 r., które skupi się na strategicznych kierunkach mogących wzmocnić globalną rolę UE.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zachęca Komisję do dalszego opracowywania planu prognozy strategicznej i wzywa do większego włączenia Komitetu w ten proces od samego początku. Większe zaangażowanie EKES-u – jako wyrażiciela postulatów partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego – poprawiłoby zdolności analityczne i prognostyczne UE oraz przyczyniłoby się do wskazania tendencji i możliwych rozwiązań.

1.2. EKES życzy sobie, by podejście przyjęte w planie prognozy strategicznej oraz działania Komisji Europejskiej były ukierunkowane na stworzenie nowego modelu rozwoju zachowującego należytą dbałość o zrównowagę gospodarczą, środowiskową i społeczną.

1.3. Ze względu na to, że przeprowadzenie dwojakiej transformacji zależy również od woli i postępowania jednostek, EKES zaleca Komisji, by zwróciła też uwagę na obawy społeczeństwa oraz na jego ewentualną niechęć do proponowanych zmian.

1.4. W sprawozdaniu opisano pożądaną przyszłość i zasoby niezbędne do jej zapewnienia, pomijając wystarczająco dogłębne omówienie ryzyka i zagrożeń. EKES wzywa Komisję do jaśniejszego opisu zagrożeń oraz do przeanalizowania różnych możliwości i scenariuszy w przypadku, gdy wytyczone cele nie zostaną zrealizowane, zwłaszcza odnośnie do dostępności surowców, metali ziem rzadkich, zasobów wodnych i ewentualnych powiązanych z tym kwestii.

1.5. Aktualne wyzwania geopolityczne będą miały wpływ na systemy dostaw i odporność europejskiego sektora rolno-spożywczego. Niedawne wydarzenia związane z COVID-19 i agresją wojskową Rosji na Ukrainę zakłóciły nasz system dystrybucji i prawdopodobnie w perspektywie krótkoterminowej zdarzy się to ponownie. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie dotyczące zmniejszenia zależności UE od przywozu pasz, nawozów i innych środków produkcji i proponuje ustanowienie definicji otwartej strategicznej autonomii mającej zastosowanie do systemów żywnościowych, opartej na produkcji żywności, sile roboczej i uczciwym handlu – z nadrzędnym celem zapewnienia wszystkim obywatelom UE bezpieczeństwa żywnościowego poprzez zdrowe, zrównoważone, odporne i sprawiedliwe dostawy żywności.

1.6. W sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej nie uwzględniono wagi strategicznej mocnego, spójnego i innowacyjnego europejskiego systemu przemysłowego zdolnego tworzyć wysokiej jakości miejsca pracy. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o opracowanie konkretnych prognoz dotyczących przyszłości europejskiej polityki przemysłowej i zaleca przyjęcie odpowiedniej polityki gospodarczej, aby wzmocnić długoterminową konkurencyjność i wydajność oraz pobudzić inwestycje publiczne i prywatne w tym zakresie.

1.7. Agresja wojskowa Rosji na Ukrainę, kryzys energetyczny oraz nowa rzeczywistość gospodarcza i geopolityczna będą miały wpływ na proces zmierzający do dwojakiej transformacji. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, z jaką determinacją UE dąży do osiągnięcia swych celów. Jednocześnie wzywa Komisję i Radę do opracowania wszystkich niezbędnych narzędzi w celu wzmocnienia strategicznej autonomii energetycznej i europejskiego systemu przemysłowego oraz wsparcia przedsiębiorstw i pracowników w ramach kontynuacji działań podjętych podczas kryzysu pandemicznego, dzięki przyjęciu instrumentu wzorowanego na modelu SURE.

1.8. EKES odnosi się pozytywnie do wyraźniejszej wzmianki o wymiarze społecznym i, podobnie jak w opinii z 2021 r., apeluje do Komisji o opracowanie w ramach analizy strategicznej specjalnych narzędzi prognozowania wpływu transformacji na systemy zabezpieczenia społecznego i w rezultacie o zaproponowanie konkretnych środków mających na celu złagodzenie społecznych skutków dwojakiej transformacji.

1.9. EKES uważa, że aby wzmocnić swą rolę jako partnera na arenie międzynarodowej, UE musi trzymać się swych wartości i kontynuować współpracę z państwami trzecimi, wzmacniając wspólną politykę zewnętrzną, poszukując wspólnych rozwiązań i zapewniając, by nasza współpraca i nasz handel miały korzystny wpływ na prawa gospodarcze i społeczne narodów tych krajów, zwłaszcza w perspektywie długoterminowego zrównoważonego rozwoju.

2. Uwagi ogólne

2.1. Rosyjska napaść zbrojna na terytorium Ukrainy oraz jej konsekwencje dla systemu gospodarczego, społecznego i przemysłowego – pod względem technologii, handlu, standardów inwestycyjnych i zmian w strukturze przemysłowej – sprawiają, że jeszcze bardziej konieczne stają się inwestycje w transformację ekologiczną i cyfrową, również w celu osiągnięcia europejskiej autonomii strategicznej. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje rozważania strategiczne nad zależnością między transformacją ekologiczną i cyfrową oraz nad ich zdolnością do wzajemnego wzmacniania się.

2.2. Kolejne kryzysy – najpierw pandemiczny, a następnie wojenny – zwiększyły w różnych sferach życia potrzebę bezpieczeństwa ze strony ludności pragnącej większej ochrony. W związku z tym podczas realizacji celów dwojakiej transformacji należy zwrócić baczna uwagę na potencjalne negatywne skutki gospodarcze i społeczne, a także konsekwencje we wszystkich innych obszarach, między innymi przewidując odpowiednie instrumenty polityki. EKES podkreśla w tym względzie, że obywatelki i obywatele europejscy, szczególnie najsłabsze grupy, mogą być bardziej niechętni wobec zmian związanych z transformacją, jeżeli będą mieli poczucie, że ucierpieli z powodu jej konsekwencji.

2.3. Coraz większe zaangażowanie EKES-u – jako wyrażiciela postulatów partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego – w formie wkładu w działania podejmowane w cyklu planu prognozy strategicznej zwiększyłyby zdolności analityczne i prognostyczne UE, umożliwiając lepsze rozpoznanie tendencji.

2.4. EKES rozwija zdolność zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego do prognozowania strategicznego, podejmując działania zarówno wśród swoich członkiń i członków oraz – za ich pośrednictwem – wśród reprezentowanych przez nich organizacji krajowych, jak i w społeczeństwie obywatelskim na poziomie UE za pośrednictwem swej Grupy Łącznikowej, która skupia przedstawicieli największych sieci i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE. Ułatwia w szczególności dialog i konsultacje ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, podnosi świadomość na temat wagi prognozy strategicznej oraz dostarcza konkretnych narzędzi do jej przeprowadzenia. Usystematyzowany udział reprezentowanego przez EKES zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zwiększy także możliwości całościowego uwzględnienia w strategicznym planie różnorodnych aspektów (przemysłowego, społecznego, gospodarczego, środowiskowego itp.).

2.5. Z tych wszystkich powodów EKES będzie bardzo chętnie współpracował z Komisją Europejską w ramach cyklu prognozy strategicznej od samego początku tego procesu, tak by był on bardziej partycypacyjny. Przykładem tego jest wysłuchanie, w ramach którego EKES zebrał opinie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ekspertów w celu zastanowienia się nad wyzwaniami i możliwościami, przed którymi stanie UE, dążąc do zrównoważoności pod względem społecznym i gospodarczym. W niniejszej opinii EKES przedstawia uwagi i sugestie dotyczące tych kluczowych aspektów, na których Komisja Europejska powinna się skupić w swoim następnym sprawozdaniu.

2.6. Biorąc pod uwagę wyzwania i możliwości, przed którymi stanie Europa w nadchodzących dziesięcioleciach, prognoza strategiczna będzie miała coraz większe znaczenie. W związku z tym EKES wzywa Komisję do dalszego dopracowywania planu prognozy strategicznej poprzez zwiększenie zaangażowania EKES-u na etapie analizy i opracowywania sprawozdania.

2.7. W sprawozdaniu nie uwzględniono w wystarczającym stopniu tego, że przepaść cyfrowa między poszczególnymi regionami europejskimi zagraża realizacji celów dwojakiej transformacji. W kolejnym sprawozdaniu strategicznym należy uwzględnić te różnice oraz ewentualne konsekwencje społeczne i dostępne możliwości.

2.8. EKES ma świadomość, że technologie cyfrowe mogą pozytywnie wpłynąć na realizację celów klimatycznych, zwiększając również bezpieczeństwo energetyczne, oraz że transformacja ekologiczna może również przekształcić sektor cyfrowy i gospodarkę. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje liczne apele o inwestycje technologiczne i odpowiednie strategie polityczne służące osiągnięciu celów, a także zgadza się z odniesieniem do konieczności przyjęcia środków w zakresie cyberbezpieczeństwa w celu ochrony strategicznych technologii.

2.9. W sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2022 r. zwrócono wielokrotnie uwagę na kwestię zapotrzebowania na energię wynikającego z cyfryzacji oraz na zużycie energii na eksploatację sieci, systemów i urządzeń, które równoważy większa wydajność i zrównoważoność procesów z ich zastosowaniem (rolnictwo, logistyka, przetwarzanie w chmurze itd.). Trafne wydają się przypomnienia o konieczności poprawy efektywności energetycznej sektora oraz o potrzebie odzyskania przez Europę bardziej wiodącej roli w gospodarce o obiegu zamkniętym (od dostępu do surowców, przez gospodarowanie odpadami elektronicznymi po rozwój zaawansowanych technologii cyfrowych).

2.10. Wskazana byłaby niemniej wyraźniejsza wzmianka o wynikających z transformacji cyfrowej (dematerializacja i zamiana) korzyściach dla zrównoważonego rozwoju i oszczędności energii, co przyczyniłoby się do zwiększenia akceptacji wartości i wpływu procesów głębokich przemian przez obywatelki, obywateli i decydentów politycznych.

2.11. Pośród zmian związanych z cyfryzacją nie uwzględniono kwestii kryptowalut i walut cyfrowych. Ich coraz większe rozpowszechnienie wiąże się z wszechobecnością procesów cyfryzacji i rozwojem technologii blockchain, której przepływy wymykają się zdolności państw członkowskich do regulacji i tym samym pozostawiają spore pole manewru dla nielegalnej gospodarki. EKES sygnalizuje zatem, że w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej trzeba zamieścić specjalną sekcję dotyczącą interpretacji i analizy wykorzystania kryptowalut i walut cyfrowych, i zachęca Komisję do przyjęcia i wdrożenia jednolitych ram regulacyjnych zgodnie z konkluzjami grupy G-20.

2.12. EKES docenia prowadzone w sprawozdaniu rozważania nad rolnictwem, gdyż dzięki temu rola polityki europejskiej i jej kluczowe znaczenie dla przyszłego rozwoju stają się – w przeciwieństwie do wielu innych dziedzin – zasadniczym elementem samej prognozy. Inaczej niż w przypadku pozostałych sektorów będących przedmiotem analizy – w sprawozdaniu określono działania, które UE będzie musiała podjąć w dziedzinie rolnictwa, by zapobiec ryzykownemu regresowi.

2.13. Systemy żywnościowe UE powinny być bardziej zróżnicowane. Należy również wzmocnić siłę roboczą w rolnictwie, zwłaszcza poprzez przyciąganie młodych ludzi i zapewnianie godnych warunków pracy i wynagrodzenia, a polityka handlowa powinna być dostosowana do unijnych norm zrównoważonej gospodarki żywnościowej i do konkurencyjności. Należy też zająć się koncentracją w łańcuchach żywnościowych i własnością finansową, a także przejrzystością rynku, aby zagwarantować, że przyszłe kryzysy nie zostaną spotęgowane nadmierną spekulacją towarową.

2.14. EKES pragnie podkreślić, że w obecnym kontekście geopolitycznym dostęp do surowców krytycznych ma kapitalne znaczenie nie tylko dla osiągnięcia celów dwojakiej transformacji, lecz przede wszystkim dla utrzymania i wzmocnienia europejskiego systemu przemysłowego, a także dla odporności społecznej, gospodarczej i związanej z zatrudnieniem. W związku z tym Komitet proponuje, by Komisja przeprowadziła bardziej szczegółową analizę z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi analitycznych (także z geopolitycznego punktu widzenia) i prognostycznych.

2.15. EKES podkreśla, że wielokrotnie wspomniane w sprawozdaniu woda i zasoby wodne są nie tylko problemem, lecz również skrywają potencjał, zwłaszcza z punktu widzenia poprawy efektywności wodnej, gospodarowania zasobami i kampanii uświadamiających na rzecz odpowiedzialnej konsumpcji. W szczególności niebieska gospodarka odgrywa znaczącą rolę i wykazuje coraz większy potencjał w unijnej i światowej gospodarce pod względem tworzenia miejsc pracy oraz zapewniania dobrobytu i zdrowia obywateli. Zdaniem EKES-u ważne jest maksymalne wykorzystanie tych możliwości – które obejmują szeroki zakres zarówno tradycyjnych, jak i powstających sektorów i działań – przy jednoczesnym zminimalizowaniu negatywnego wpływu na klimat, różnorodność biologiczną i środowisko.

2.16. EKES apeluje do Komisji, by w kontekście dwojakiej transformacji większą uwagę poświęciła możliwym zmianom scenariusza wynikającym z wojny w Ukrainie, szczególnie jeśli chodzi o dostawy energii i surowców krytycznych.

2.17. EKES popiera przypomnienie o konieczności dostosowania polityki europejskiej do nowego modelu gospodarczego, zwiększenia inwestycji w celu poprawy dobrostanu oraz podniesienia konkurencyjności i wydajności europejskiego systemu przemysłowego i gospodarczego. W związku z tym wzywa do opracowania konkretnych prognoz dotyczących przyszłości europejskiej polityki przemysłowej, która ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia pełnej strategicznej autonomii.

2.18. EKES popiera zalecenie dotyczące zwiększenia inwestycji publicznych i prywatnych, aby osiągnąć cele transformacji. Niemniej zwraca uwagę, że europejskie decyzje w dziedzinie gospodarki, a zwłaszcza perspektywy dalszego wzrostu stóp procentowych mogą wywierać negatywny wpływ na inwestycje.

2.19. EKES z zadowoleniem przyjmuje apel o sprawiedliwą transformację oraz większy nacisk na spójność społeczną i rolę dialogu społecznego niż w poprzednim sprawozdaniu. Sądzi ponadto, że skupienie się na wymiarze społecznym i jakości pracy uczyni je priorytetowymi elementami w programie europejskim, zmieniając obecną hierarchię ważności, w której wciąż mają one drugorzędne znaczenie.

2.20. EKES docenia fakt, że w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2022 r. zwrócono uwagę na spowodowane dwojaką transformacją zmiany dotyczące rynku pracy oraz warunków ekonomicznych grup społecznych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (rodzin, społeczności) oraz że podkreślono potrzebę zapewnienia odpowiednich zasobów do podejmowania działań społecznych. Komitet wzywa również do zwrócenia większej uwagi na kwestie ubóstwa i wykluczenia społecznego.

2.21. EKES wzywa UE do uwzględnienia starzenia się społeczeństwa i zmian demograficznych, które z jednej strony oznaczają wzrost przewidywanego zapotrzebowania na opiekę, a z drugiej strony niedobór pracowników służby zdrowia. UE musi zadbać o to, by opieka pozostała dostępna i przystępna cenowo oraz by nie stała się dobrem luksusowym.

2.22. EKES zwraca uwagę na ogólnikowe potraktowanie w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2022 r. kwestii przyspieszenia hybrydyzacji miejsc pracy w wyniku cyfryzacji (między innymi poprzez omówienie jej mimochodem w ustępie poświęconym cyfryzacji i zapotrzebowaniu na transport), po prostu jako konsekwencję procesu transformacji technologicznej z pominięciem kwestii jej wpływu na warunki i stosunki pracy oraz na powiązane z tym potrzeby regulacyjne.

2.23. EKES zauważa, że podejście przyjęte w prognozie strategicznej może mieć zbyt ekonomiczny charakter i nadmiernie skupiać się na kwestii konkurencji i rynku jako prawdziwym spoiwie europejskich działań, interesów i strategii. Przypisuje ono społeczeństwu obywatelskiemu i pracownikom rolę uzupełniającą, nie uwzględniając w wystarczającym stopniu zdolności dwojakiej transformacji do tworzenia nowego i większego dobrobytu oraz ułatwiania opracowania nowych modeli zdolnych do zredukowania słabych punktów i uspołecznienia powstałych korzyści.

2.24. EKES wzywa Komisję, by w celu lepszego zrozumienia oczekiwań i punktu widzenia obywateli przeprowadziła specjalne badanie Eurobarometr na tematy, które zostaną poruszone w przyszłym sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej. Ma to również kapitalne znaczenie dla przewidzenia, w jakim stopniu przyjęte zostaną w przyszłości środki zaproponowane w analizie perspektywicznej.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Droga do umocnienia unijnego systemu rozliczeniowego»”

(COM(2022) 696 final)

i „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 648/2012, (UE) nr 575/2013 i (UE) 2017/1131 w zakresie środków mających na celu ograniczenie nadmiernych ekspozycji wobec kontrahentów centralnych z państw trzecich oraz zwiększenie efektywności unijnych rynków usług rozliczeniowych”

(COM(2022) 697 final – 2022/0403 (COD))

(2023/C 184/09)

Sprawozdawca: **Florian MARIN**

Wniosek o konsultację	Rada, 31.1.2023 Parlament Europejski, 1.2.2023 Komisja Europejska, 8.2.2023
Podstawa prawna	Artykuł 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	201/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia⁽¹⁾ i wysiłki Komisji na rzecz zapewnienia strategicznej autonomii rynków kapitałowych UE, zwiększenia wewnętrznej zdolności rozliczeniowej oraz zagwarantowania bardziej bezpiecznego i solidnego unijnego systemu rozliczeniowego. Uważa, że dla stabilności finansowej unijnych rynków kapitałowych kluczowe znaczenie ma konkurencyjny i wydajny system rozliczeniowy.

1.2. EKES proponuje, aby izby rozliczeniowe z siedzibą w UE rozwijały i opracowywały swe ramy zdolności i inwestowały w ich poprawę w celu zachęcenia uczestników rynku do rozliczania operacji w UE.

1.3. Komitet uważa, że kompleksowy plan zachęcający do przejścia na podmioty rozliczeniowe z siedzibą w UE należało wdrożyć bezzwłocznie po brexicie i jest rozczarowany powolnym procesem decyzyjnym dotyczącym rynku instrumentów pochodnych o wartości 81 bln EUR. Liczył na wyraźniejsze stanowisko w sprawie ograniczenia ekspozycji wobec brytyjskich kontrahentów centralnych oraz na bardziej szczegółowe przepisy i zachęty do przejścia na kontrahentów centralnych (CCP) z siedzibą w UE.

1.4. Komitet uważa, że posiadanie konkretnych danych na temat unijnego systemu rozliczeniowego, obejmujących wszystkie klasy aktywów i wolumeny ma kluczowe znaczenie, i jest zdania, że należy podjąć więcej działań w tym zakresie. Aby dokładnie zrozumieć ryzyko dla stabilności finansowej, należy regularnie badać związek między gromadzonymi danymi a dynamiką ryzyka. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że oprócz ryzyka finansowego modele ryzyka muszą uwzględniać związane z CCP ryzyka z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego oraz że powinny one być równie istotne w różnych scenariuszach i analizach ryzyka.

⁽¹⁾ COM(2022) 697 final.

1.5. Komitet zwraca się o kompleksową ocenę potencjalnych dodatkowych kosztów ponoszonych przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i inne organy UE w odniesieniu do siły roboczej, systemów informatycznych, wspólnych zespołów nadzorczych i proponowanego wspólnego mechanizmu monitorowania.

1.6. Biorąc pod uwagę dodatkowe uprawnienia powierzone ESMA na mocy zmian wprowadzonych w 2019 r. do rozporządzenia EMIR i obecnego wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES życzy sobie, aby wprowadzono mechanizmy kontroli i równowagi w odniesieniu do działalności ESMA. Komitet proponuje, aby ESMA podjęła więcej działań mających na celu ustalenie, że znaczna część usług świadczonych klientom z UE musi być rozliczana przez CCP z UE.

1.7. Jeśli chodzi o transakcje wewnątrzgrupowe, Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję o braku zwolnienia z obowiązków rozliczania i wymogów dotyczących depozytu zabezpieczającego w odniesieniu do podmiotów z państw figurujących w wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych oraz w wykazie jurysdykcji wysokiego ryzyka mających braki w systemach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

1.8. EKES wyraża rozczarowanie, że Komisja nie przeprowadziła kompleksowej oceny istniejących ram i tego, jak w ostatnich latach zmieniła się atrakcyjność rynku UE, biorąc pod uwagę, że rozporządzenie zmieniono po raz ostatni ponad trzy lata temu. Z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie art. 7b i wzywa ESMA do przedstawienia sprawozdania na temat głównych powodów korzystania z usług CCP spoza UE rok po wejściu w życie rozporządzenia.

1.9. Komitet proponuje, by CCP z UE zapewniali przejrzystość pod względem opłat, wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego oraz działań w okresach skrajnych warunków rynkowych z myślą o większej przewidywalności dla wszystkich uczestników rynku.

1.10. EKES zwraca się do Komisji o wyjaśnienie konkretnej definicji słowa „pilny” w proponowanych zmianach do art. 20 i zwraca się do współprawodawców o określenie, które wyłączenia uznaje się za decyzje wymagające podjęcia w trybie „pilnym”.

1.11. EKES popiera proponowane zmiany w art. 23 dotyczące tworzenia wspólnych zespołów nadzorczych i wspólnego mechanizmu monitorowania. Proponuje zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w mechanizm monitorowania ustanowiony na mocy art. 23c oraz swój udział – w charakterze obserwatora – we wspólnym mechanizmie monitorowania.

1.12. EKES uważa, że pięcioletni termin na dokonanie przez Komisję przeglądu stosowania rozporządzenia jest zbyt długi. Uważa również, że należy podjąć dalsze działania, aby skrócić czas potrzebny na udzielenie zezwoleń lub rozszerzenie działalności i usług, a także na stworzenie centralnej bazy danych. Wzywa do zwiększenia interoperacyjności europejskiego systemu rozliczeniowego, a także do zmniejszenia obciążeń administracyjnych i uproszczenia rozwiązań w zakresie dostępu.

1.13. Komitet popiera zwiększenie przejrzystości, wynikające ze zmiany art. 38, zgodnie z którą członkowie rozliczający i klienci świadczący usługi rozliczeniowe muszą informować swoich klientów oraz potencjalnych klientów o modelach depozytów zabezpieczających oraz o potencjalnych stratach lub innych kosztach.

2. Kontekst

2.1. Utworzona w 2015 r. przez Komisję Europejską unia rynków kapitałowych to ambitny, długoterminowy projekt skoncentrowany na zapewnieniu swobodnego przepływu kapitału w Unii, czyli jednej z czterech podstawowych swobód jednolitego rynku. Brexit doprowadził do gwałtownego zmniejszenia światowej roli Europy na rynkach kapitałowych: z 22 % globalnej aktywności przed brexitem do zaledwie 14 % ⁽²⁾. Trzydzieści lat po uruchomieniu jednolitego rynku, dwadzieścia lat po wprowadzeniu waluty euro i siedem lat po wdrożeniu inicjatywy dotyczącej unii rynków kapitałowych UE musi nadal wkładać wysiłek w stworzenie jednolitego rynku kapitałowego.

2.2. Rozporządzenia EMIR Refit ⁽³⁾ i EMIR 2.2 ⁽⁴⁾ zapewniły większą przejrzystość w odniesieniu do CCP z państw trzecich dzięki wprowadzeniu zmian w upoważnieniu do rozliczania i przyznaniu dodatkowych uprawnień ESMA, uijnemu organowi nadzorczemu. Omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia przyznaje ESMA jeszcze więcej uprawnień. Ponieważ zdolność rozliczeniowa jest ważną częścią unii rynków kapitałowych, europejskie rynki finansowe są zagrożone z powodu nadmiernej zależności od usług świadczonych przez CCP z państw trzecich, zwłaszcza ze Zjednoczonego Królestwa. W ramach umowy brexitowej UE umożliwiła agentom rozrachunkowym ze Zjednoczonego Królestwa dalsze świadczenie usług uczestnikom rynku UE do końca czerwca 2022 r. Termin ten przedłużono o trzy lata ze względu na zagrożenie dla stabilności rynku finansowego, aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na stopniowe przenoszenie operacji rozliczeniowych do UE.

⁽²⁾ Sprawozdanie – *A new vision for EU capital markets* [Nowa wizja unijnych rynków kapitałowych].

⁽³⁾ Dz.U. L 141 z 28.5.2019, s. 42.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 322 z 12.12.2019, s. 1.

2.3. Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest zapewnienie większej stabilności, przewidywalności i proporcjonalności wszystkim podmiotom zobowiązanym do rozliczania, a także wprowadzenie wymogów dla uczestników rynku, aby deklarowali, w jakim stopniu są zależni od państw trzecich w zakresie przetwarzania transakcji na instrumentach pochodnych. Proponowane zmiany koncentrują się również na środkach mających na celu zwiększenie atrakcyjności unijnych CCP oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych, propagowanie centralnego rozliczania w UE przez zobowiązanie podmiotów rozliczeniowych do posiadania aktywnego rachunku w unijnych CCP oraz zapewnienie lokalnym organom uprawnień niezbędnych do nadzorowania ryzyka związanego z transakcjami transgranicznymi.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES od dawna apeluje o przyjęcie przepisów wzmacniających unijne rynki kapitałowe oraz czyniących je bardziej stabilnymi i atrakcyjnymi⁽⁵⁾. Biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia geopolityczne (inwazja Rosji na Ukrainę, wzrost cen energii, napięcia geopolityczne w wielu częściach świata oraz pandemia COVID-19), a także ich bezpośredni wpływ na otoczenie gospodarcze, EKES zwraca uwagę, że konieczne jest podjęcie szybkich działań na rzecz ochrony i zwiększenia stabilności unijnych rynków finansowych. Jest zdania, że dla stabilności finansowej rynków kapitałowych UE kluczowe znaczenie ma konkurencyjny i wydajny system rozliczeniowy.

3.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia i zamiar Komisji, aby podjąć działania na rzecz zapewnienia strategicznej autonomii unijnych rynków kapitałowych, zwiększenia wewnętrznej zdolności rozliczeniowej UE oraz zagwarantowania bezpieczniejszego i odporniejszego systemu rozliczeniowego. Wzmocnienie unijnego rynku rozliczeniowego powinno uwzględniać koszty wywołane migracją kapitału z rynków rozliczeniowych spoza UE, potrzebę ochrony podejścia opartego na ryzyku oraz współzależność między rynkami finansowymi z UE i spoza UE.

3.3. Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia EMIR przedstawiono po gwałtownym wzroście cen energii w Europie, spowodowanym głównie nieuzasadnionym atakiem Rosji na Ukrainę: doprowadziło to do niestabilności na rynkach rozliczeniowych, a niektóre przedsiębiorstwa nie były w stanie ustanowić zabezpieczenia swoich instrumentów pochodnych. EKES nalega, aby konsolidacja sektora rozliczeniowego w UE pozostała kwestią priorytetową. Aby zwiększyć konkurencyjność systemu rozliczeniowego UE, należy wziąć pod uwagę ceny, płynność, ryzyko, depozyty zabezpieczające, regulację i wydajność. Komitet popiera konieczność skrócenia czasu potrzebnego do udzielenia zezwoleń lub rozszerzenia działalności i usług, a także stworzenia centralnej bazy danych.

3.4. Komitet uważa, że CCP mający siedzibę w UE muszą rozwijać i opracowywać swe ramy zdolności i inwestować w ich poprawę, aby przekonać uczestników rynku do rozliczania operacji w UE, zwłaszcza przez zwiększenie ich możliwości technologicznych i operacyjnych, zapewnienie lepszej współpracy między uczestnikami rynku oraz poprawę praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem. Aby zwiększyć przewidywalność, CCP muszą zapewniać przejrzystość w zakresie opłat, wezwać do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego oraz działań w okresach skrajnych warunków rynkowych.

3.5. Stabilne rynki kapitałowe wymagają zrównoważonego i stabilnego rynku pracy. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że oprócz ryzyka finansowego modele ryzyka muszą uwzględniać związane z CCP ryzyka z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego oraz że powinny one być równie istotne w różnych scenariuszach i analizach ryzyka.

3.6. Komitet docenia konsultacje przeprowadzone przez Komisję na początku 2022 r., spotkania z przedstawicielami państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego, Komitetu ds. Usług Finansowych i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, a także dwustronne spotkania z odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

3.7. EKES wyraża rozczarowanie, że okres, w którym izby rozliczeniowe z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie mają nieograniczony dostęp do zainteresowanych stron z UE, przedłużono o trzy lata, do 30 czerwca 2025 r. Uważa, że szczegółowy plan zachęcający do przejścia na unijne podmioty rozliczeniowe należało wprowadzić bezpośrednio po brexicie. Komitet krytycznie ocenia dotychczasowy brak reakcji, ograniczone konsultacje i powolny proces decyzyjny w odniesieniu do rynku instrumentów pochodnych o wartości 81 bln EUR.

3.8. Banki europejskie korzystają z wielowalutowej puli rynku Zjednoczonego Królestwa, a przestawienie się na europejskie izby rozliczeniowe doprowadziłoby do oparcia procesu rozliczenia na walucie euro, co wiązałoby się z wysokimi kosztami dla systemu bankowego. Choć EKES popiera tę zmianę i uważa, że należy jej dokonać jak najszybciej, zwraca uwagę, że należy zapewnić odpowiednie zachęty, by zapobiec przenoszeniu się banków na inne rynki. By skonsolidować sektor usług rozliczeniowych w UE, trzeba wziąć pod uwagę bardziej ukierunkowane i dostosowane zachęty.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 20.

3.9. Zważywszy że wielu uczestników rynku w UE rozlicza swoje transakcje na instrumentach pochodnych w innych krajach, EKES oczekiwał bardziej zdecydowanego stanowiska wobec tej tendencji oraz bardziej konkretnych przepisów i zachęt, które przyczyniłyby się do przejścia na CCP z siedzibą w UE. Oczekiwałby, że przynajmniej podmioty publiczne będą miały obowiązek rozliczania się w UE, i wzywa do przedstawienia jasnej wizji jak najszybszego zakończenia tej zależności.

3.10. EKES uważa, że rozwój działalności rozliczeniowej w UE powinien uwzględniać cały łańcuch dostaw, co przyniosłoby korzyści uczestnikom rynku. Zmniejszając ekspozycję na brytyjskich CCP, należy ostrożnie zarządzać płynnością rynku i równolegle stosować bardziej długoterminowe podejście oraz standaryzację wymogów dotyczących dostępu do unijnego rynku rozliczeniowego. Mając na względzie korzyść klientów, należy uwzględnić ich przygotowanie do rozliczenia oraz przeprowadzić różne symulacje. Komitet uważa również, że ESMA powinna starannie dostosować środki do małych i średnich uczestników rynku.

3.11. EKES podkreśla, jak ważna dla unijnej stabilności finansowej jest rola CCP z państw trzecich. Zasadnicze znaczenie ma ograniczenie ryzyka koncentracji i zapewnienie, aby stosunki z tymi CPP opierały się na przejrzystym, przewidywalnym, proporcjonalnym i zorientowanym na ryzyko podejściu. W przedmiotowym wniosku dotyczącym rozporządzenia ESMA zyskuje jeszcze więcej uprawnień, przy czym EKES chciałby, aby w odniesieniu do jej działalności wprowadzono mechanizmy kontroli i równowagi.

3.12. EKES proponuje, że aby uzyskać jasny obraz na potrzeby monitorowania, ważne jest dysponowanie konkretnymi danymi o unijnym systemie rozliczeniowym; dane te muszą być porównywalne i obejmować wszystkie klasy i wolumeny aktywów. Istotne jest gromadzenie właściwych danych w celu uzyskania dokładnego obrazu zagrożeń dla stabilności finansowej, a synergii między gromadzonymi danymi a dynamiką ryzyka należy uwzględnić w sposób systematyczny. EKES jest zdania, że w tym zakresie należy podjąć więcej działań.

3.13. Należy uwzględnić więcej synergii między działalnością rozliczeniową a pojedynczym punktem dostępu. Pojedynczy punkt dostępu służy propagowaniu finansów opartych na danych i znacznie poprawia dostęp spółek, przedsiębiorstw i instytucji finansowych do danych i informacji o podmiotach, a także sprawia, że gospodarka jest dostosowana do cyfrowej przyszłości, wzmacnia suwerenność cyfrową, zwiększa szybkość przepływu informacji i wyznacza wspólne normy, ze szczególnym uwzględnieniem danych, technologii i infrastruktury⁽⁶⁾.

3.14. EKES popiera propozycję złagodzenia przepisów zawartych w rozporządzeniu EMIR dotyczących instrumentów pochodnych oraz dopuszczenia gwarancji bankowych i akredytyw dokumentowych jako wysoce płynnych zabezpieczeń, ponieważ te alternatywne rozwiązania bezgotówkowe zapewniają płynność rynku i są już stosowane na szeroką skalę na bardziej zaawansowanych rynkach kapitałowych, takich jak rynek amerykański. Popiera wzmocnienie roli banków centralnych w ochronie konsumentów unijnych.

3.15. EKES popiera zmiany zaproponowane w art. 11, 14, 15 i 17 dotyczące czteromiesięcznego okresu wdrażania dla kontrahentów niefinansowych, którzy po raz pierwszy są zobowiązani do wymiany zabezpieczenia, a także dotyczące krótszych i mniej skomplikowanych procedur służących rozszerzeniu zakresu produktów oferowanych przez CCP. Z zadowoleniem przyjmuje proponowane zmiany, ponieważ usprawnią one proces rozszerzania działalności i usług oraz udzielania i odmowy zezwoleń. W europejskim systemie rozliczeniowym konieczne jest zwiększenie interoperacyjności, a także zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie rozwiązań w zakresie dostępu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES nie zgadza się ze stwierdzeniem Komisji Europejskiej, że „niniejsza inicjatywa ustawodawcza nie będzie miała wpływu na wydatki ESMA ani innych organów Unii Europejskiej”, i uważa, że koszty wzrosną w takich obszarach jak siła robocza, systemy informatyczne, wspólne zespoły nadzorcze i proponowany wspólny mechanizm monitorowania. Odnotowuje, że w proponowanej poprawce do art. 90 Komisja zwraca się do ESMA o dokonanie oceny „potrzeb, które odnoszą się do personelu i zasobów”. W związku z tym apeluje o przeprowadzenie dogłębnej oceny dodatkowych kosztów, w której obliczono i ogłoszono by szacowany wpływ na budżet.

4.2. EKES przyjmuje do wiadomości i popiera propozycję Komisji dotyczącą nałożenia na wszystkich uczestników rynku podlegających obowiązkowi rozliczeniowemu wymogu posiadania rachunku prowadzonego przez CCP z UE. Zwraca się do ESMA, po konsultacji z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego i Europejskim Systemem Banków Centralnych, o uznanie dużej części usług świadczonych na rzecz klientów z UE za usługi o istotnym znaczeniu systemowym, które należy rozliczać w unijnych CCP.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 58.

4.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar zwrócenia się do uczestników rynku o przedstawienie dokładnych danych liczbowych i zależności od zagranicznych agentów rozrachunkowych. Oczekuje, że ESMA szybko opracuje standardy techniczne określające te informacje, liczy na sporządzenie szczegółowego sprawozdania rok po wejściu w życie przedmiotowych przepisów i zakłada, że rozporządzenie EMIR zostanie odpowiednio zmienione.

4.4. Jeśli chodzi o transakcje wewnątrz grupy, Komitet docenia brak zwolnienia z obowiązku rozliczania i wymogów dotyczących depozytu zabezpieczającego w odniesieniu do podmiotów z państw figurujących w wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych oraz w wykazie jurysdykcji wysokiego ryzyka mających braki w systemach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W pełni popiera środki administracyjne dotyczące tych jurysdykcji i uważa, że te podmioty stwarzają duże zagrożenie dla unijnego systemu finansowego.

4.5. Choć cyfrowa aktualizacja wiąże się z dodatkowymi potrzebami budżetowymi, EKES sądzi, że inwestycje w technologie cyfrowe są niezbędne do wsparcia proponowanych aktualizacji rozporządzenia w sprawie EMIR. Pozytywnie ocenia propozycję wprowadzenia zaawansowanego programu informatycznego do elektronicznego składania dokumentów nadzorczych, do którego dostęp miałyby wszystkie właściwe organy.

4.6. EKES wyraża rozczarowanie, że Komisja nie przeprowadziła dokładnej oceny istniejących ram, biorąc pod uwagę, że rozporządzenie zmieniono po raz ostatni ponad trzy lata temu. Ponadto, aby obecne poprawki były zgodne z założonym celem, Komitet oczekiwałby ukierunkowanej analizy tego, jak w ostatnich latach zmieniła się atrakcyjność rynku UE, zwłaszcza w związku z ostatnimi istotnymi wydarzeniami geopolitycznymi.

4.7. Komitet sugeruje, że standardy techniczne opracowane na podstawie art. 7 powinny być przejrzyste i inkluzywne. Należy również wziąć pod uwagę możliwość wprowadzenia zmian w celu szybkiego dostosowania tych standardów. Dla podmiotów zarządzających aktywami ważne jest, aby zapewniono narzędzia do porównywania cen w zakresie kosztów wykonania, kosztów rozliczeniowych i kosztów ponoszonych przez uczestników rozliczających.

4.8. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie art. 7b, w którym stwierdzono, że podmioty świadczące usługi rozliczeniowe są zobowiązane do informowania o zakresie rozliczenia przez CCP spoza UE oraz do informowania swoich klientów o możliwości rozliczenia danego kontraktu przez CCP z UE. Zwraca się do ESMA o opracowanie ujednoliconej procedury sprawozdawczej, która będzie stosowana we wszystkich państwach członkowskich, oraz zaleca, aby sprawozdanie dotyczące głównych powodów korzystania z usług CCP spoza UE zostało przedstawione rok po wejściu w życie rozporządzenia. Aby zapewnić proporcjonalność na jednolitym rynku, należy również ostrożnie postępować z wykorzystaniem wspólnego podejścia do grzywien nakładanych na uczestników rynku.

4.9. Komitet zwraca się do Komisji o wyjaśnienie konkretnej definicji słowa „pilny” w proponowanych zmianach do art. 20 i zwraca się do współprawodawców o uzgodnienie i określenie, które wyłączenia wchodzą w zakres decyzji wymagających podjęcia w trybie „pilnym”.

4.10. EKES popiera proponowane zmiany w art. 23 dotyczące ustanowienia wspólnych zespołów nadzorczych i wspólnego mechanizmu monitorowania, ale zauważa, że zmiany te będą miały wpływ na budżet, ponieważ odnośne organy będą musiały zatrudnić więcej pracowników, co dotyczy także ESMA. Proponuje zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w mechanizm monitorowania ustanowiony na mocy art. 23c, zwłaszcza w odniesieniu do przyszłych decyzji politycznych.

4.11. Zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego wymaga również właściwa ocena wzajemnych połączeń, powiązań i ryzyka koncentracji w ramach komitetu nadzorczego ds. CCP (art. 24a), przy czym EKES powinien uczestniczyć we wspólnym mechanizmie monitorowania w charakterze obserwatora. Należy uwzględnić konieczność ograniczenia nakładania się obowiązków między dużą liczbą organów zajmujących się systemem rozliczeniowym. Współpraca między organami europejskimi i krajowymi powinna być wydajna i dostosowana do dynamiki ryzyka rynkowego.

4.12. Pięcioletni termin na przeprowadzenie przez Komisję dokładnego przeglądu stosowania rozporządzenia po jego wejściu w życie wydaje się bardzo długi, biorąc pod uwagę okres między zmianami rozporządzenia EMIR. Ponadto EKES oczekiwał sprawozdania Komisji w sprawie stosowania rozporządzenia EMIR Refit i EMIR 2.2, jak uzgodniono 2 stycznia 2023 r., ale obecnie Komisja proponuje jego anulowanie. Komitet jest przeciwny tej propozycji i uważa, że może ona spowodować, iż zmiany do rozporządzenia EMIR nie zostaną w ogóle ocenione, mając na uwadze już wprowadzone do niego zmiany.

4.13. Wreszcie Komitet popiera zwiększenie przejrzystości, wynikające z propozycji poprawki do art. 38, zgodnie z którą członkowie rozliczający i klienci świadczący usługi rozliczeniowe muszą informować swoich klientów oraz potencjalnych klientów o modelach depozytów zabezpieczających oraz o potencjalnych stratach lub innych kosztach w przypadku zastosowania przez CCP środków naprawczych. Jest zdania, że do poprawy przejrzystości systemu rozliczeniowego UE powinni przyczynić się także członkowie rozliczający.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania”

(COM(2022) 707 final – 2022/0413 (CNS))

(2023/C 184/10)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Współsprawozdawca: **Benjamin RIZZO**

Wniosek o konsultację	Rada, 7.2.2023
Podstawa prawna	Art. 113, 115 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	208/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z aprobatą przyjmuje wniosek Komisji w sprawie DAC 8 – można go uznać za znaczący krok naprzód w kierunku udoskonalenia i uzupełnienia obecnej dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej (DAC).

1.2. EKES uważa, że proponowane udoskonalenia dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej skutecznie zniechęcają posiadaczy kryptoaktywów do nieprzestrzegania przepisów podatkowych, przyczyniając się tym samym do walki z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania, zgodnie z szeregiem wcześniejszych inicjatyw Komisji.

1.3. EKES uważa, że inicjatywa Komisji jest w pełni zgodna z zasadą sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania, która jest podstawą europejskiej społecznej gospodarki rynkowej i ma na celu zapewnienie, aby wszyscy wnosili przypadający im wkład oraz byli traktowani w sposób równy i proporcjonalny, niezależnie od rodzaju posiadanego majątku.

1.4. EKES zauważa, że skuteczne poradzenie sobie z nasilającymi się problemami i konsekwencjami o zasięgu globalnym dotyczącymi kryptoaktywów wymaga przede wszystkim globalnych działań na rzecz uregulowania tych aktywów i ich wykorzystania. Kluczowe znaczenie w tym względzie mają prowadzone obecnie na szczeblu OECD i grupy G-20 prace na rzecz osiągnięcia globalnego porozumienia dotyczącego przejrzystości w odniesieniu do kryptowalut i EKES zachęca Komisję do przyjęcia na siebie czynnej roli na arenie międzynarodowej.

1.5. EKES docenia fakt, że lepsze i skuteczniejsze opodatkowanie kryptoaktywów przyczyni się do zwiększenia zakresu opodatkowania i zasilenia budżetów państwa, co pozwoli na przeznaczenie dodatkowych środków na działania na rzecz dobra wspólnego oraz na priorytety inwestycyjne Komisji (transformacja ekologiczna i cyfryzacja).

1.6. EKES uważa, że wprowadzenie systemu podawania numerów identyfikacji podatkowej („NIP”) jest najlepszą metodą zapewnienia, aby nowe przepisy były skuteczne. Z tego względu zdecydowanie popiera propozycję Komisji dotyczącą numeru NIP, ponieważ przyczyni się on do zapobiegania ewentualnym błędom, zwiększając tym samym pewność prawa i przewidywalność systemu.

1.7. EKES uważa, że obowiązki sprawozdawcze nie powinny ograniczać się jedynie do wymiany i transferów kryptoaktywów, lecz w trosce o przejrzystość i pewność należy je rozszerzyć, przynajmniej w fazie początkowej, na ogólne udziały kapitałowe z wykorzystaniem aktywów opartych na kryptowalutach, choć jest jasne, że opodatkowanie powinno dotyczyć wyłącznie rzeczywistych zysków.

1.8. EKES podkreśla potrzebę skutecznych i proporcjonalnych kar, przy czym państwom członkowskim trzeba pozostawić swobodę decydowania o wysokości nakładanych kar. Zaleca również, by po wdrożeniu dyrektywy Komisja przedstawiła sprawozdanie na temat struktur kar wdrożonych przez państwa członkowskie, w razie potrzeby udzielając wskazówek dotyczących ewentualnych zmian.

1.9. EKES ma nadzieję, że sankcje i środki służące zapewnieniu zgodności będą w stanie zachować odpowiednią równowagę między proporcjonalnością a skutecznością przepisów i odpowiednim efektem odstrasającym. Proporcjonalność można zapewnić na przykład przez odpowiednie uwzględnienie liczby transakcji związanych z naruszeniami dokonywanymi przez dane przedsiębiorstwo.

1.10. EKES podkreśla, że przepisy szczegółowe i zabezpieczenia dotyczące ochrony danych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy i zgodne z RODO powinny być należycie stosowane i przestrzegane zgodnie z rygorystycznymi normami, aby w pełni chronić prawa podstawowe osób, których dane będą gromadzone, wymieniane i przechowywane.

1.11. EKES zaleca, aby Komisja włączyła do projektu wniosku przepisy mające na celu zacieśnienie współpracy między organami podatkowymi, które już wchodzą w zakres dyrektywy, a organami odpowiedzialnymi za zwalczanie prania pieniędzy oraz finansowania nielegalnej działalności i terroryzmu. W tym kontekście przypomina, że organy publiczne, w tym wypadku podatkowe, potrzebują odpowiednich zasobów zarówno w postaci wykwalifikowanych pracowników, jak i wysokiej jakości technologii cyfrowej i standardów cyfrowych.

2. Wniosek Komisji

2.1. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE⁽¹⁾ („DAC 8”)⁽²⁾ ma na celu aktualizację obecnej dyrektywy („DAC”) w celu rozszerzenia zakresu sprawozdawczości i wymiany informacji między organami podatkowymi, aby uwzględnić dochód lub przychód generowany za pomocą kryptoaktywów przez użytkowników, którzy są rezydentami Unii Europejskiej. Kryptoaktywami łatwo się obraca w wymiarze transgranicznym, a organy podatkowe nie dysponują obecnie informacjami niezbędnymi do monitorowania wpływów uzyskanych przy ich użyciu.

2.2. Inicjatywa ustawodawcza ma na celu wprowadzenie większej przejrzystości podatkowej w odniesieniu do kryptoaktywów za pomocą szczegółowych przepisów dotyczących sprawozdawczości i wymiany informacji do celów podatków bezpośrednich. We wniosku doprecyzowano również obowiązujące przepisy, aby wyeliminować luki i wzmocnić ramy prawne.

2.3. Wniosek DAC 8 jest dostosowany do definicji określonych w rozporządzeniu w sprawie rynków kryptoaktywów⁽³⁾, które samo w sobie nie stanowi dla organów podatkowych podstawy do gromadzenia i wymiany informacji niezbędnych do opodatkowania dochodu z kryptoaktywów. We wniosku DAC 8 wykorzystano jednak doświadczenia z prac nad rozporządzeniem w sprawie rynków kryptoaktywów i oparto go na wymogu uzyskania zezwolenia wprowadzonego już w tym rozporządzeniu, co pozwala uniknąć nałożenia dodatkowych obciążeń administracyjnych na dostawców usług w zakresie kryptoaktywów.

2.4. Wniosek jest zgodny z niedawno zatwierdzonymi ramami sprawozdawczości OECD dotyczącymi kryptoaktywów⁽⁴⁾, a także ze zmianami we wspólnym standardzie do wymiany informacji. Takie standardy zatwierdzono również w ramach grupy G-20. Podczas konsultacji przeprowadzonych przez Komisję większość państw członkowskich poparła dostosowanie zakresu ram prawnych UE do prac prowadzonych na poziomie OECD.

2.5. W celu zwiększenia zdolności państw członkowskich do wykrywania i zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, wszyscy raportujący dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, niezależnie od ich wielkości i lokalizacji, będą mieli obowiązek zgłaszania transakcji swoich klientów będących rezydentami w UE. Uwzględniono zarówno transakcje krajowe, jak i transgraniczne. W niektórych przypadkach obowiązki sprawozdawcze obejmą również niewymienialne tokeny (NFT). W załączniku VI określono szczegółowe zasady dotyczące obowiązków, które mają wypełniać raportujący dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów.

2.6. Transakcje raportowane obejmują transakcje wymiany i transfery raportowanych kryptoaktywów. Zakres wniosku obejmuje zarówno transakcje krajowe, jak i transgraniczne, przy czym są one zagregowane według rodzaju raportowanych kryptoaktywów.

2.7. Instytucje finansowe będą składać sprawozdania dotyczące pieniądza elektronicznego i walut cyfrowych banku centralnego, a jednocześnie rozszerzony zostanie zakres automatycznej wymiany wydawanych *ex ante* interpretacji indywidualnych o wymiarze transgranicznym dla zamożnego klienta indywidualnego. Chodzi o osoby fizyczne posiadające co najmniej 1 000 000 EUR w postaci majątku finansowego lub inwestycyjnego, lub zarządzanych aktywów. Państwa członkowskie będą wymieniać informacje o wydanych *ex ante*, zmienionych lub odnowionych interpretacjach indywidualnych o wymiarze transgranicznym w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2025 r.

(¹) Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1).

(²) COM(2022) 707 final.

(³) COM(2020) 593 final.

(⁴) Ramy sprawozdawczości dotyczące kryptoaktywów i zmiany we wspólnym standardzie do wymiany informacji, OECD, 8.10.2022.

2.8. Wniosek nie ograniczy zdolności państw członkowskich do kształtowania swojego systemu zgodności. Przewiduje się jednak ustanowienie i egzekwowanie wspólnego minimalnego poziomu sankcji za najpoważniejsze działania niezgodne z przepisami, takie jak całkowity brak raportowania pomimo upomnień administracyjnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z aprobatą przyjmuje i popiera wniosek Komisji w sprawie DAC 8, ponieważ stanowi on znaczący krok naprzód w udoskonalaniu i uzupełnianiu dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej zgodnie z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który ostrzegł, że „[j]eżeli podatnik przechowuje środki w postaci elektronicznych kryptowalut, platforma lub inny dostawca usług elektronicznych świadczący usługi zarządzania portfelem na rzecz takich klientów nie mają obowiązku zgłaszania organom podatkowym tego rodzaju kwot ani zysków. Z tego względu środki przechowywane w postaci takich instrumentów elektronicznych pozostają w dużej części nieopodatkowane”⁽³⁾.

3.2. EKES uważa, że proponowane udoskonalenia dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej stanowią skuteczne narzędzie zniechęcające posiadaczy kryptoaktywów do nieprzestrzegania przepisów podatkowych, przyczyniając się tym samym do walki z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania, zgodnie z szeregiem inicjatyw podjętych przez Komisję w ostatnich latach.

3.3. EKES wyraża uznanie dla szeroko zakrojonych i klarownych konsultacji Komisji w sprawie omawianego wniosku z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, a także węższej grupy podmiotów działających w tym sektorze, z którymi Komisja konsultowała się oddzielnie. Państwa członkowskie również mogły przedstawić stanowisko i zachęciły Komisję do postępowania w ścisłej zgodności z bieżącymi pracami OECD. Dzięki konsultacjom proces legislacyjny stał się bardziej przejrzysty i rzeczowy, niezależnie od wysoce technicznego charakteru wniosku.

3.4. EKES podkreśla, że skuteczne poradzenie sobie z nasilającymi się problemami i konsekwencjami o zasięgu globalnym dotyczącymi kryptoaktywów wymaga podjęcia globalnych działań na rzecz uregulowania tych aktywów i ich wykorzystania. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają prowadzone obecnie na szczęblu OECD i grupy G-20 prace i negocjacje na rzecz osiągnięcia globalnego porozumienia dotyczącego przejrzystości kryptowalut i EKES zachęca Komisję do przeprowadzenia w tej kwestii na arenie międzynarodowej.

3.5. EKES uważa, że inicjatywa Komisji jest w pełni zgodna z zasadą sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania, która jest podstawą europejskiej społecznej gospodarki rynkowej i ma na celu zapewnienie, aby wszyscy wnosili przypadający im wkład oraz byli traktowani w sposób równy i proporcjonalny, niezależnie od rodzaju posiadanego majątku lub formy przyjmowanych płatności.

3.6. EKES docenia fakt, że lepsze i skuteczniejsze opodatkowanie kryptoaktywów przyczyni się do zwiększenia zakresu opodatkowania i zasilenia budżetów państwa, co pozwoli na przeznaczenie dodatkowych środków na działania na rzecz dobra wspólnego oraz na priorytety inwestycyjne Komisji (transformacja ekologiczna i cyfryzacja).

3.7. EKES w pełni zgadza się z Komisją, że większa przejrzystość zmniejszy rozbieżności oraz obecne nieuzasadnione zróżnicowanie ram prawnych i sposobu traktowania, co powoduje, że użytkownicy kryptoaktywów mają „przewagę nad tymi, którzy nie inwestują w kryptoaktywa”, i jest przeszkodą nie tylko w osiągnięciu „celu, jakim jest sprawiedliwe opodatkowanie”, lecz również w prawidłowym funkcjonowaniu jednolitego rynku i rzeczywistym stworzeniu równych warunków działania.

3.8. EKES popiera łączne zastosowanie jako podstawy prawnej do poparcia wniosku zarówno art. 113 TFUE (ponieważ wymieniane informacje można by wykorzystać także do celów związanych z podatkiem VAT), jak i art. 115 TFUE. Zapisane w art. 115 zbliżenie przepisów krajowych, które mają wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku, jest istotne dla przedmiotowej sprawy, ponieważ kryptoaktywa mogą być wykorzystywane do różnych celów. Należy zatem unikać rozbieżności zarówno w zakresie ogólnych ram prawnych, jak i narzędzi egzekwowania przepisów na całym jednolitym rynku, ponieważ mogą one zaszkodzić jego konsolidacji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do uwzględnienia w obecnym wniosku obowiązków sprawozdawczych dotyczących osób fizycznych, które posiadają kryptoaktywa. Zwiększyłyby to z pewnością skuteczność oraz zakres stosowania wniosku.

4.2. EKES uważa, że wprowadzenie systemu podawania numerów identyfikacji podatkowej („NIP”) jest najlepszą metodą zapewnienia, aby nowe przepisy były skuteczne. Z tego względu zdecydowanie popiera propozycję Komisji dotyczącą numeru NIP, gdyż przyczyni się on do zwiększenia skuteczności wniosku, ponieważ jako niepowtarzalny numer identyfikacyjny zapobiega błędom, zwiększając tym samym pewność prawa i przewidywalność systemu.

⁽³⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Wymiana informacji podatkowych w UE – solidne podstawy, niedociągnięcia we wdrażaniu*, 2021. Wymiana informacji jest obecnie prowadzona na większą skalę, ale pewne informacje nadal nie są przekazywane.

4.3. EKES odnotowuje, że większość państw członkowskich wprowadziła przepisy prawne lub przynajmniej wytyczne administracyjne dotyczące opodatkowania dochodów uzyskanych dzięki inwestycjom w kryptoaktywa, ale właściwe organy często nie posiadają niezbędnych informacji, aby zastosować je w praktyce. W związku z tym pewność i jasność prawa można zapewnić jedynie przez wyeliminowanie niedociągnięć krajowych za pomocą unijnej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zwiększenie skutecznej i efektywnej współpracy między organami podatkowymi.

4.4. EKES uważa, że obowiązki sprawozdawcze nie powinny ograniczać się jedynie do wymiany i transferów kryptoaktywów, ale w trosce o przejrzystość i pewność należy je rozszerzyć, przynajmniej w obecnej fazie początkowej, na ogólne udziały kapitałowe z wykorzystaniem aktywów opartych na kryptowalutach, nawet jeżeli jest jasne, że opodatkowanie powinno dotyczyć wyłącznie rzeczywistych zysków.

4.5. EKES podkreśla potrzebę skutecznych i proporcjonalnych kar, przy czym państwom członkowskim trzeba pozostawić swobodę decydowania o wysokości nakładanych kar. Wydaje się, że minimalne progi mogą potencjalnie zwiększyć skuteczność nowych przepisów dotyczących opodatkowania kryptowalut. EKES ma nadzieję, że sankcje i środki służące zapewnieniu zgodności będą w stanie zachować odpowiednią równowagę między proporcjonalnością a skutecznością przepisów i odpowiednim efektem odstrasającym. Proporcjonalność można zapewnić na przykład przez odpowiednie uwzględnienie liczby transakcji związanych z naruszeniami dokonywanymi przez dane przedsiębiorstwo.

4.6. Ponadto po wdrożeniu dyrektywy Komisja powinna złożyć sprawozdanie na temat struktur kar w państwach członkowskich oraz przedstawić wskazówki dotyczące niezbędnych zmian w systemie kar i środków służących zapewnieniu zgodności.

4.7. EKES podkreśla, że przepisy szczegółowe i zabezpieczenia dotyczące ochrony danych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy i zgodne z przepisami i zasadami określonymi w RODO powinny być stosowane i przestrzegane w sposób dokładny i zgodny z rygorystycznymi normami, aby w pełni chronić prawa podstawowe osób, których dane będą gromadzone, wymieniane i przechowywane.

4.8. EKES ponownie apeluje do państw członkowskich, by dokonywały odpowiednich inwestycji w swoje organy podatkowe i inne zaangażowane organy administracji, tak by mogły one wykonać zadanie polegające na ulepszeniu współpracy w dziedzinie opodatkowania.

4.9. EKES zaleca ponadto, aby Komisja włączyła do swojego projektu wniosku wymóg współpracy między organami podatkowymi, które już wchodzi w zakres dyrektywy, a organami odpowiedzialnymi za zwalczanie prania pieniędzy oraz finansowania nielegalnej działalności i terroryzmu, ponieważ w ostatnich latach odnotowano szereg możliwych przypadków wykorzystania kryptoaktywów do nielegalnych celów i prania pieniędzy. W tym kontekście przypomina, że organy publiczne, w tym wypadku podatkowe, potrzebują odpowiednich zasobów w postaci wykwalifikowanych pracowników oraz wysokiej jakości technologii cyfrowych i standardów cyfrowych.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »W kierunku dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających«”

(COM(2022) 249 final)

„Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”

(COM(2022) 247 final)

„Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa”

(COM(2022) 684)

(2023/C 184/11)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 26.7.2022
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	141/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję o włączeniu naruszenia środków ograniczających do wykazu przestępstw, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, jak również wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zbliżenia przewidzianych w ustawodawstwie krajowym definicji naruszeń środków ograniczających oraz zbliżenia określonych w tym ustawodawstwie minimalnych kar za takie naruszenia.

1.2. EKES ubolewa jednak, że wspomniana wyżej decyzja nie była przedmiotem pełnej demokratycznej debaty w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego ze względu na uruchomienie trybu pilnego. Podobnie jest zaniepokojony, że przedstawionego przez Komisję wniosku dotyczącego dyrektywy nie poprzedziła ocena skutków. Ponadto ubolewa, że we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie definicji przestępstw oraz kar za naruszenia środków ograniczających nie wspomina się o Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym wśród zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje.

1.3. EKES zachęca Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, by przy opracowywaniu dyrektywy rozszerzyły zakres wyłączeń ze względów humanitarnych, zwalniając agencje humanitarne i personel humanitarny z odpowiedzialności karnej i dostosowując ten przepis do obecnych praktyk międzynarodowych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich mechanizmów zapobiegania nadużyciom popełnianym w celach przestępczych lub politycznych.

1.4. EKES popiera uwzględnienie odpowiednich gwarancji i ochrony dla sygnalistek i sygnalistów oraz dziennikarek i dziennikarzy, którzy nagłaśniają próby unikania sankcji. Wspomniany zakres wyłączeń powinien obejmować również te osoby.

1.5. Komitet wzywa Komisję, Parlament i Radę do zadbania o to, by sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymywały odpowiednie informacje i proaktywne wsparcie w dostosowywaniu się do nowych przepisów i w spełnianiu nowych wymogów.

1.6. EKES zachęca Komisję, Parlament i Radę do dopilnowania, by oprócz promowania harmonizacji prawodawstwa państwa członkowskie dysponowały odpowiednimi zdolnościami administracyjnymi, wystarczającymi środkami finansowymi i przeszkolonym personelem do wykrywania, ścigania i karania naruszeń środków ograniczających, co można by wspierać poprzez współpracę między państwami członkowskimi dzięki wymianie najlepszych praktyk w zakresie wykrywania i ścigania.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że we wniosku dotyczącym dyrektywy kładzie się nacisk na poszanowanie zasady niedziałania prawa wstecz, i podkreśla potrzebę zagwarantowania osobom oskarżonym prawa do rzetelnego procesu sądowego i innych gwarancji w zakresie praw człowieka.

1.8. EKES jest nadal zaniepokojony faktem, że tak poważne powszechne przestępstwa jak przemoc ze względu na płeć i przestępstwa z nienawiści pozostają poza zakresem art. 83 ust. 1 TFUE zawierającego „europrzestępstwa”, a także podkreśla, że imperatywy geopolityczne nie powinny mieć pierwszeństwa przed ochroną i dobrostanem naszych współobywateli.

2. Wprowadzenie

2.1. Sankcje w dziedzinie polityki zagranicznej (zwane „środkami ograniczającymi” w żargonie UE) są uzgadniane przez Radę Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) i przybierają formę wiążącego prawodawstwa mającego bezpośredni skutek we wszystkich państwach członkowskich UE.

2.2. W przeciwieństwie do przepisów dotyczących środków ograniczających, które są przyjmowane centralnie i mają zastosowanie w całej UE, ich wdrażanie i egzekwowanie jest zdecentralizowane: organy państw członkowskich odpowiadają za monitorowanie przestrzegania zakazów przez przedsiębiorstwa i obywateli, przyznawanie odstępstw, ustanawianie kar za naruszenia oraz prowadzenie dochodzeń w ich sprawie i ściganie ich. Dotyczy to wszystkich środków ograniczających z wyjątkiem zakazów wjazdu, którymi zarządzają bezpośrednio organy państwowe.

2.3. Zdecentralizowany charakter systemu wdrażania środków ograniczających UE prowadzi do fragmentacji⁽¹⁾: przepisy krajowe różnią się pod względem definicji i zakresu naruszeń środków ograniczających oraz kar, jakie mogą one powodować. Istnieją również różnice w zdolnościach administracyjnych w zakresie dochodzeń. Ponadto poszczególne organy krajowe dysponują szerokim zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu lub nieprzyznaniu odstępstwa ze względów humanitarnych.

2.4. Badania naukowe potwierdziły znaczne różnice we wdrażaniu i egzekwowaniu środków ograniczających przez poszczególne państwa członkowskie UE⁽²⁾. W niedawnym badaniu europejskiej sieci punktów kontaktowych dotyczących osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości oraz zbrodnie wojenne (sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa) zwrócono uwagę na znaczne rozbieżności między państwami członkowskimi UE w zakresie kar za naruszenie środków ograniczających⁽³⁾.

2.5. Komisja posiada pewne uprawnienia nadzorcze w tym zakresie: dopilnowuje, by wszystkie państwa członkowskie wywiązywały się ze swoich zobowiązań wynikających z unijnego rozporządzenia w sprawie środków ograniczających, takich jak wprowadzenie odpowiednich kar. Podobnie jak w innych obszarach sprawowania rządów UE, Komisja jest uprawniona do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które nie spełnia tych zobowiązań, choć do tej pory nie podjęto takich działań. Wspiera również wdrażanie środków ograniczających, wydając wytyczne, np. dotyczące przyznawania odstępstw.

2.6. Chociaż oczywista jest typowa dla tego systemu tendencja do fragmentacji, dopiero niedawno Komisja zaczęła podejmować pewne kroki⁽⁴⁾ w celu poprawy wdrażania i egzekwowania środków ograniczających UE. Mimo że wznowione działania Komisji w tym zakresie miały miejsce przed rosyjską inwazją na Ukrainę rozpoczętą w lutym 2022 r., związana z tą napaścią fala środków ograniczających nadała nowy impuls wzmocnieniu ich wdrażania i egzekwowania.

⁽¹⁾ Portela, C., „Implementation and Enforcement” [Wdrażanie i egzekwowanie], w: Helwig, N. et al., *Sharpening EU sanctions policy* [Zaostrzenie polityki środków ograniczających UE], sprawozdanie FILA 63, Fiński Instytut Spraw Międzynarodowych, Helsinki. Badanie zleczone przez kancelarię premier Finlandii, 2020, s. 107.

⁽²⁾ Druľáková, R., Příkryl, P., „The implementation of sanctions by the European Union” [Wdrażanie środków ograniczających przez Unię Europejską], *Central European Journal of International and Security Studies*, t. 10, nr 1, 2016, s. 134.

⁽³⁾ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* [Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza], 2021.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności”, COM(2021) 32 final

2.7. W decyzji Rady 2022/2332⁽⁵⁾ naruszenie środków ograniczających UE uznano za obszar przestępczości, który spełnia kryteria określone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Powszechnie uznaje się je za europrzestępstwa, co umożliwia Komisji zaproponowanie przepisów mających na celu zbliżenie definicji przestępstw i kar w państwach członkowskich⁽⁶⁾.

2.8. Omawiany wniosek jest uzasadniony tym, że naruszenia mogą pomóc w utrwalaniu zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa, a także dla praworządności, demokracji i praw człowieka w państwach trzecich, i często mają wymiar transgraniczny. Stwierdzono w nim m.in., że naruszenie środków ograniczających „to szczególnie poważna dziedzina przestępczości, ponieważ może ona utrwalać zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podważać umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego i praw człowieka oraz powodować znaczne szkody w gospodarce, społeczeństwie i środowisku”⁽⁷⁾. Obecna sytuacja pozwala osobom fizycznym i przedsiębiorstwom rozważającym obchodzenie przepisów na poszukiwanie najkorzystniejszych warunków i jednocześnie uniemożliwia stworzenie równych szans dla podmiotów z UE.

2.9. Dnia 30 czerwca 2022 r. Rada Unii Europejskiej osiągnęła porozumienie w sprawie tekstu i zwróciła się do Parlamentu Europejskiego o wyrażenie zgody na projekt decyzji Rady w sprawie dodania naruszeń unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE⁽⁸⁾. Parlament Europejski w trybie pilnym wyraził zgodę 7 lipca 2022 r.⁽⁹⁾ Decyzja została przyjęta 28 listopada 2022 r.⁽¹⁰⁾

2.10. W dniu 2 grudnia 2022 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy, w którym zaproponowała ustanowienie minimalnych zasad dotyczących definicji przestępstw związanych z naruszeniem środków ograniczających⁽¹¹⁾ oraz kar za takie przestępstwa.

3. Uwagi ogólne

3.1. Uznanie naruszeń środków ograniczających za dziedzinę przestępczości na mocy art. 83 ust. 1 TFUE jest pozytywnym wydarzeniem, które pomoże zharmonizować typologię naruszeń środków ograniczających i związanych z nimi kar w całej UE oraz usprawnić wdrażanie i egzekwowanie środków ograniczających.

3.2. EKES zachęca Komisję, Parlament i Radę do uwzględnienia przedstawionych poniżej obaw przy proponowaniu i przyjmowaniu rozważanej obecnie dyrektywy oraz innego materialnego prawodawstwa wtórnego odnoszącego się do ustanowienia norm minimalnych dotyczących definicji przestępstw i kar za naruszenia środków ograniczających.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Parlament Europejski wyraził zgodę na projekt decyzji Rady w trybie pilnym. Oznacza to, że udzielił zgody bez uprzedniego rozpatrzenia sprawy przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE). Silny imperatyw geopolityczny leżący u podstaw przyjęcia wniosku nie powinien osłabiać konieczności poddawania wniosków ustawodawczych odpowiedniej demokratycznej kontroli. Należy zachować standardy demokratycznej rozliczalności. EKES ponownie podkreśla znaczenie zapewnienia odpowiedniej kontroli Parlamentu Europejskiego nad rozpatrywanym obecnie wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących definicji przestępstw związanych z naruszeniem środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa.

4.2. Podobnie we wniosku dotyczącym dyrektywy wspomniano, że Komisja powstrzymała się od przeprowadzenia oceny skutków, wskazując na „pilną potrzebę pociągnięcia do odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych zaangażowanych w naruszanie unijnych środków ograniczających”⁽¹²⁾. Chociaż Komitet uznaje znaczenie przyspieszenia przyjęcia dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających, jest zdania, że

⁽⁵⁾ Decyzja Rady (UE) 2022/2332 z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia naruszenia unijnych środków ograniczających jedną z dziedzin przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 308 z 29.11.2022, s. 18).

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających”, COM(2022) 249 final.

⁽⁷⁾ To sformułowanie z komunikatu Komisji COM(2022) 249 final, s. 5, zostało powtórzone w preambule (motyw 10) decyzji Rady (UE) 2022/2332 (Dz.U. L 308 z 29.11.2022, s. 18).

⁽⁸⁾ Rada Unii Europejskiej, komunikat prasowy, 30 czerwca 2022 r.

⁽⁹⁾ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego. TA/2022/0295.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 308 z 29.11.2022, s. 18.

⁽¹¹⁾ Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa, COM(2022) 684 final.

⁽¹²⁾ COM(2022) 684 final.

stosunkowo pilna potrzeba harmonizacji definicji i sankcji nie uzasadnia pominięcia oceny skutków, która powinna towarzyszyć przygotowaniu dyrektywy. Ma to szczególne znaczenie dlatego, że osoby fizyczne i prawne zaangażowane w naruszanie środków ograniczających mogą już być pociągane do odpowiedzialności na mocy obowiązujących przepisów krajowych, co oznacza, że opóźnienie przyjęcia dyrektywy nie doprowadzi do bezkarnych naruszeń. EKES popiera zatem przeprowadzanie regularnej oceny skutków i opowiada się za szybkim wdrożeniem dyrektywy po jej przyjęciu.

4.3. Choć Komitet z zadowoleniem przyjmuje szeroko zakrojone konsultacje, które Komisja przeprowadziła z wieloma różnymi zainteresowanymi stronami, ubolewa, że we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie definicji przestępstw oraz kar za naruszenia środków ograniczających nie wymienia się wśród tych zainteresowanych stron Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

4.4. Dbałości o wykrywanie, ściganie i karanie naruszeń środków ograniczających powinny towarzyszyć porównywalne wysiłki na rzecz ukierunkowania działań podmiotów gospodarczych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu środków ograniczających. Niedociągnięcia we wdrażaniu wynikają często z braku świadomości wśród zainteresowanych stron w sektorze prywatnym pomimo starań podejmowanych przez agencje krajowe, by je informować⁽¹³⁾. Należy pamiętać, że większość podmiotów gospodarczych w UE to małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), które często nie znają obowiązków wynikających z przepisów dotyczących środków ograniczających, biorąc pod uwagę, że w przeszłości środki gospodarcze były rzadko stosowane w kontekście środków ograniczających⁽¹⁴⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje obecne wysiłki Komisji na rzecz poprawy wsparcia udzielanego podmiotom gospodarczym i zachęca do ich kontynuowania⁽¹⁵⁾.

4.5. Należy ustanowić odpowiednie przepisy w celu ochrony działań humanitarnych w jurysdykcjach objętych środkami ograniczającymi. Odpowiedzialność za ewentualne naruszenia środków ograniczających pozostaje problemem dla podmiotów humanitarnych udzielających pomocy w obrębie jurysdykcji objętych surowymi środkami ograniczającymi⁽¹⁶⁾. Te podmioty regularnie zwracają uwagę na trudności z zagwarantowaniem, że w ramach ich działalności nie będzie dochodziło do żadnego naruszenia przepisów dotyczących środków ograniczających, a także na negatywne konsekwencje kojarzenia ich przez strony walczące z zachodnimi środkami ograniczającymi⁽¹⁷⁾. Niedawne przyjęcie przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucji nr 2664 z grudnia 2022 r.⁽¹⁸⁾, która zawiera ogólne wyłączenie umożliwiający przekazywanie funduszy i świadczenie usług organizacjom humanitarnym⁽¹⁹⁾ i została szybko wdrożona przez władze USA⁽²⁰⁾, sprawia, że ograniczone klauzule humanitarne w prawodawstwie UE stają się rażącym wyjątkiem. Aby zagwarantować, że ramy sankcji nie będą stanowić przeszkody dla działań humanitarnych, należy wzmocnić brzmienie proponowanej dyrektywy. Obecnie wyłącza ona z zakresu kryminalizacji jedynie „dostarczanie pomocy humanitarnej potrzebującym”⁽²¹⁾. Komitet popiera przyjęcie szerszego wyłączenia ze względów humanitarnych wykluczającego odpowiedzialność karną w ramach unijnych środków ograniczających w przypadku wszystkich pracowników niezależnych organizacji humanitarnych. Taka klauzula zapewniłaby zgodność unijnych ram prawnych dotyczących środków ograniczających z międzynarodowym prawem humanitarnym. Jednocześnie powinny istnieć przepisy zapobiegające ewentualnym nadużyciom popełnianym do celów przestępczych lub politycznych. Ochrona podmiotów humanitarnych powinna obejmować dziennikarzy śledczych.

⁽¹³⁾ Druláková, R. i Zemanová, S., „Why the implementation of multilateral sanctions does (not) work: lessons learnt from the Czech Republic” [Dlaczego wdrażanie wielostronnych środków ograniczających (nie) jest skuteczne: wnioski z Czech], *European Security*, t. 29, nr 4, 2020, s. 524.

⁽¹⁴⁾ Portela, C., „Sanctions in EU foreign policy” [Sankcje w polityce zagranicznej UE], w: Helwig N. et al., *Sharpening EU sanctions policy* [Zaostrzenie polityki środków ograniczających UE], sprawozdanie FIJA 63, Fiński Instytut Spraw Międzynarodowych, Helsinki. Badanie zleczone przez kancelarię premier Finlandii, 2020, s. 23.

⁽¹⁵⁾ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1506 z dnia 9 września 2022 r. w sprawie działania Unii Europejskiej wspierającego rozwój narzędzi technologii informacyjnej w celu poprawy rozpowszechniania informacji na temat unijnych środków ograniczających (Dz.U. L 235 z 12.9.2022, s. 30).

⁽¹⁶⁾ Portela, C., „What if the EU made sanctions compatible with humanitarian aid?” [Czy środki ograniczające UE mogłyby być zgodne z pomocą humanitarną?], w: Gaub, F. (red.), *What if...? Fourteen Scenarios for 2021* [Co jeśli...? Czternaście scenariuszy na 2021 r.], EUISS, Paryż, 2020.

⁽¹⁷⁾ Debarre, A., *Safeguarding humanitarian action in sanctions regimes* [Zapewnienie działań humanitarnych w ramach systemów środków ograniczających], International Peace Institute, Nowy Jork, 2019.

⁽¹⁸⁾ Rezolucja ONZ nr 2664, S/RES/2664(2022).

⁽¹⁹⁾ Punkt 1 S/RES/2664(2022) stanowi, że przekazywanie funduszy lub dostarczanie towarów i świadczenie usług niezbędnych do zapewnienia terminowego dostarczania pomocy humanitarnej przez Organizację Narodów Zjednoczonych (...) lub organizacje pozarządowe lub inne podmioty dodane przez poszczególne komitety ustanowione przez tę Radę „jest dozwolone i nie stanowi naruszenia zamrożenia aktywów wprowadzonego przez tę Radę lub jej komitety odpowiedzialne za sankcje”.

⁽²⁰⁾ Departament Skarbu USA, komunikat prasowy, *Treasury Implements Historic Humanitarian Sanctions Exceptions* [Departament Skarbu wdraża historyczne zwolnienia ze względów humanitarnych od stosowania sankcji], 20 grudnia 2022 r.

⁽²¹⁾ COM(2022) 684 final.

4.6. EKES wzywa Komisję, by nie tylko monitorowała wdrażanie dyrektywy w odniesieniu do przyjmowania aktów prawnych, lecz także by zwracała uwagę na zapewnienie wystarczających zasobów administracyjnych, finansowych, technologicznych i ludzkich oraz odpowiednich szkoleń, tak aby umożliwić krajowym administracjom, organom sądowym i organom ścigania wprowadzenie w życie treści nowych przepisów. W przypadku braku odpowiedniego sprzętu, personelu i wyposażenia finansowego sama harmonizacja prawodawstwa prawdopodobnie nie wystarczy, by wykrywać, ścigać i karać naruszenia środków ograniczających. Ponadto EKES zachęca Komisję do opracowania kryteriów, które będą stosowane do monitorowania, aby zapewnić zainteresowanym stronom ogólne wskazówki.

4.7. Jeżeli wyroki skazujące pozwalają na konfiskatę mienia, znaczną część dochodów należy przeznaczyć na odszkodowania dla ofiar, a w przypadku sankcji obowiązujących w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę – na działania na rzecz odbudowy powojennej Ukrainy. Komitet popiera to żądanie, zgodnie ze swoją opinią⁽²²⁾ w sprawie wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia. Ponadto zachęca Komisję do współpracy ze specjalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie definicji ofiar i opracowania mechanizmów przekazywania dochodów z uchylenia się od środków ograniczających ofiarom lub na rzecz inwestycji społecznych, które przynoszą im bezpośrednie korzyści. Z myślą o rozliczalności opowiada się za większą przejrzystością w postaci upublicznienia danych liczbowych dotyczących skonfiskowanego mienia i jego przeznaczenia.

4.8. Proponowana dyrektywa powinna również zawierać odpowiednie przepisy dotyczące ochrony sygnalistów i dziennikarzy śledczych, którzy ujawniają praktyki uchylania się od sankcji. Ich kluczowa rola jako mechanizmów wczesnego ostrzegania zasługuje na ochronę. W związku z tym EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą rozszerzenia ochrony przyznanej na mocy dyrektywy (UE) 2019/1937⁽²³⁾ na zgłaszanie naruszeń unijnych środków ograniczających oraz na osoby sygnalizujące takie naruszenia.

4.9. Jak wskazano w obecnym brzmieniu dyrektywy, należy wprowadzić przepisy mające na celu utrzymanie zasady niedziałania wstecz sankcji karnych, zgodnie z zasadą *nulla poena sine lege*. EKES podkreśla potrzebę zagwarantowania osobom oskarżonym prawa do rzetelnego procesu sądowego i innych gwarancji w zakresie praw człowieka.

4.10. Ponadto EKES ubolewa, że podczas gdy określenie naruszeń środków ograniczających jako europrzestępstw było szybkim procesem, przestępstwa tak poważne i powszechne jak przestępstwa z nienawiści i przemoc ze względu na płeć nie są jeszcze objęte zakresem art. 83 ust. 1 TFUE. Imperatywy geopolityczne nie powinny być traktowane priorytetowo kosztem zaniedbywania innych przestępstw mających bezpośrednie znaczenie dla naszych współobywateli.

4.11. Podsumowując, nie należy zapominać, że celem harmonizacji kar jest poprawa wiarygodności środków ograniczających przyjętych w ramach WPZiB. Z tego punktu widzenia państwa członkowskie powinny dążyć do przestrzegania zakazów wizowych z taką samą starannością, jakiej oczekuje się od obywateli i podmiotów UE⁽²⁴⁾.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²²⁾ Dz.U. C 100 z 16.3.2023, s. 105.

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ Mangas Martin, A., „Sobre la vinculatoriedad de la PESC y el espacio aéreo como territorio de un estado” [O wiążącym charakterze WPZiB i przestrzeni powietrznej jako terytorium państwa], komentarz do wyroku Sądu Najwyższego Hiszpanii z 26 listopada 2020 r., Izba Karna. *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie”

(COM(2022) 490 final – 2022/0299 (NLE))

(2023/C 184/12)

Sprawozdawcy: **Jason DEGUARA** i **Paul SOETE**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 25.11.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	143/00/08

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje treść zalecenia, zwłaszcza wdrożenie realistycznych i wystarczających kryteriów dotyczących poziomu adekwatności i dostępności dochodu minimalnego, jego gwarancję prawną i system sprawozdawczości, dalsze uznanie przez Komisję Europejską potrzeby aktywnej polityki społecznej i dodatkowe działania na rzecz zwalczania ubóstwa w całej UE.

1.2. Istnieje potrzeba opartego na prawach i obejmującego wszystkich podejścia do odpowiedniego dochodu minimalnego, który nie pozostawia nikogo w tyle, nie jest objęty zbyt restrykcyjnymi kryteriami i jest dokładnie mierzony, co pozwala zapewnić jego skuteczność.

1.3. Rozwiązanie problemu ubóstwa i nierówności dochodowych jest ważne nie tylko ze względu na sprawiedliwość społeczną, ale również dla wspierania wzrostu gospodarczego. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na ogólny stabilizujący wpływ systemów dochodu minimalnego na gospodarkę.

1.4. Prawo państw członkowskich do określania zasad ich systemów socjalnych, uzupełniające się kompetencje UE i państw członkowskich oraz pełne wykorzystanie instrumentów Traktatu UE powinny stanowić zasady przewodnie wszelkich działań UE w dziedzinie ochrony socjalnej.

1.5. Najlepszym sposobem wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego jest znalezienie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. Jednocześnie zapewnienie większej liczbie osób dostępu do inkluzywnego rynku pracy dobrej jakości pomaga finansować systemy zabezpieczenia społecznego i czyni je bardziej zrównoważonymi finansowo.

1.6. Obecnie w wielu państwach członkowskich ustalanie i poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny nie opiera się na rzetelnej metodyce ani nie jest powiązane ze statystycznie uzasadnionymi wskaźnikami odzwierciedlającymi godne życie. Pierwszym krokiem jest ustanowienie tego rodzaju metodyki oraz uwzględnienie różnych źródeł dochodów i specyficznej sytuacji gospodarstw domowych.

1.7. EKES podkreśla, że konieczne jest dostosowanie poziomu dochodu minimalnego do inflacji, zwłaszcza w związku ze wzrostem kosztów utrzymania w odniesieniu do żywności i energii. Dostosowanie takie należy przeprowadzać regularnie, przy wsparciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i organizacji opieki społecznej.

1.8. Aby osiągnąć cele omawianego zalecenia, konieczne jest stałe monitorowanie wdrażania polityk wsparcia dochodu i innych polityk ochrony socjalnej zapewniających aktywną integrację. Sprawozdania z postępów powinny być sporządzane przez państwa członkowskie przy udziale odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji opieki społecznej oraz partnerów społecznych. Ewentualnie sprawozdania powinny być regularnie uwzględniane w mechanizmie monitorowania Komisji, jak określono w zaleceniu Rady.

2. Wprowadzenie

2.1. Pomimo pewnych postępów w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w UE od początku stulecia, w 2021 r. ponad 95,4 mln osób nadal było zagrożonych ubóstwem.

2.2. W wielu państwach członkowskich ludzie żyjący w gospodarstwach domowych (praktycznie) bez osób pracujących są coraz bardziej narażeni na ubóstwo, a ubóstwo utrzymuje się i pogłębia, przy czym ryzyko jest większe w przypadku kobiet niż mężczyzn. Celem UE jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o co najmniej 15 mln do 2030 r.

2.3. W perspektywie długoterminowej zmiany demograficzne będą miały poważne konsekwencje gospodarcze, ponieważ siła robocza skurczy się, a szybko starzejące się społeczeństwo będzie wywierać dodatkową presję na finanse publiczne i finansowanie systemów dochodu minimalnego.

2.4. Obecny kontekst porozumienia politycznego Rady – wojna w Ukrainie, wzrost cen energii i wyższa inflacja – staje się jeszcze bardziej skomplikowany. MFW szacuje, że inflacja na całym świecie wzrośnie w tym roku o 8,8 %, a w 2023 r. o 6,5 %.

2.5. Osoby samotnie wychowujące dzieci stanowią mniej niż 15 % rodzin w UE, ale są o wiele bardziej zagrożeni ubóstwem i w większym stopniu narażeni na brak zatrudnienia. Nawet praca w pełnym wymiarze godzin nie zabezpieczy osób samotnie wychowujących dzieci przed ryzykiem ubóstwa. Gospodarstwa domowe o podwójnym dochodzie, gdzie obie osoby są zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy, zazwyczaj nie są zagrożone ubóstwem, lecz sytuacja ta zmienia się, jeśli mają więcej niż dwoje dzieci ⁽¹⁾.

2.6. Świadczenia zapewniające dochód minimalny to świadczenia sprzężone ze środkami pieniężnymi będące środkiem ostatecznym, przyznawane na podstawie potrzeb i dla osób bezrobotnych zdolnych do pracy, powiązane z wystarczającymi zachętami do (ponownego) wejścia na rynek pracy. Zazwyczaj polityka krajowa wymaga oceny dochodu do dyspozycji w połączeniu z oszacowaniem środków własnych. Systemy dochodu minimalnego wpisują się w konteksty i tradycje krajowe i są powiązane z szerszymi systemami ochrony socjalnej każdego państwa członkowskiego.

2.7. Ogólnie w państwach opiekuńczych występują bardzo duże różnice dotyczące poziomu i struktury dochodu minimalnego. Tak samo jest również w UE. Jak wskazano w badaniach Komisji, sytuacja na rynku pracy beneficjentów dochodu minimalnego znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich.

2.8. Żaden z krajów nie zapewnia obecnie rodzinom bezrobotnym odpowiedniego wsparcia dochodu, aby mogły uniknąć zagrożenia ubóstwem, a 20 % osób bezrobotnych nie kwalifikuje się do otrzymania żadnego wsparcia. Problemem jest również brak wykorzystania dochodu minimalnego (według szacunków – 30–50 %).

2.9. Składniki dochodu, które należy uwzględnić przy analizie poziomu dochodu minimalnego, to wynagrodzenia, świadczenia pieniężne z pomocy społecznej, świadczenia na dzieci (najpowszechniejsze dodatkowe dochody), zasiłki mieszkaniowe, chorobowe i dotacje na energię, a także inne świadczenia takie jak świadczenia rzeczowe – wszystkie są obliczane po opodatkowaniu i po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne.

2.10. Na szczeblu europejskim dochód minimalny był przedmiotem następujących działań i instrumentów:

— zalecenie Rady 92/441/WE i zalecenie 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy,

— Europejski filar praw socjalnych, zasada 14 ⁽²⁾ i inne zasady, takie jak: „aktywne wspieranie zatrudnienia”, „ochrona socjalna”, „dostęp do podstawowych usług”, „kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie” oraz „równe szanse”,

⁽¹⁾ Zob. *Minimum income support for families with children in Europe and the US. Where do we stand?*, Ive Marx, Elize Aerts, Zachary Parolin, maj 2022 r., SocArXiv; Children at risk of poverty or social exclusion.

⁽²⁾ Każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi zasobami, ma prawo do odpowiednich świadczeń zapewniających dochód minimalny i godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających. W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy.

- europejski semestr, który zapewnia ramy odpowiedniego monitorowania działań w zakresie koordynacji polityki w oparciu o ramy analizy porównawczej Komitetu Ochrony Socjalnej Rady,
- konkluzje Rady z 2020 r. w sprawie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego podczas pandemii COVID-19 i po niej, w których Rada zwróciła się do państw członkowskich o dokonanie przeglądu krajowych systemów dochodu minimalnego ⁽³⁾,
- wytyczne dotyczące zatrudnienia na rok 2022.

3. Uwagi ogólne

3.1. Ubóstwo ma charakter wielowymiarowy i przejawia się we wszystkich dziedzinach życia. Jego istnienie stanowi dowód na nieudolność systemów odpowiedzialnych za redystrybucję zasobów i szans w sprawiedliwy i równościowy sposób. W związku z tym system zapewniający dochód minimalny jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, aby umożliwić godne życie i zaferować realną drogę wyjścia z ubóstwa. Ubóstwo krzyżuje się z innymi formami niesprawiedliwości społecznej. Nierówności płci i nierówności rasowe zwiększają ryzyko ubóstwa, podczas gdy ubóstwo zwiększa ryzyko wykluczenia i dyskryminacji, co przejawia się zwłaszcza pod względem zdrowia, kształcenia i szkolenia oraz narażenia na zależność finansową i przemoc.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje treść zalecenia, zwłaszcza wdrożenie realistycznych i wystarczających kryteriów dotyczących poziomu i dostępności dochodu minimalnego, jego gwarancję prawną i system sprawozdawczości, dalsze uznanie przez Komisję Europejską potrzeby aktywnej polityki społecznej na szczeblu UE i dodatkowe działania na rzecz zwalczania ubóstwa w całej UE. Zalecenie stanowi krok w kierunku wdrożenia zasady 14 Europejskiego filaru praw socjalnych, która stanowi, że „każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi zasobami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach”.

3.3. Po nielegalnej i barbarzyńskiej agresji Rosji na Ukrainę obecny kontekst porozumienia politycznego Rady stał się jeszcze bardziej skomplikowany z uwagi na gwałtowny wzrost cen energii i wysoką stopę inflacji dotykającą gospodarstwa domowe, zwłaszcza rodziny o niskich dochodach. Megatrendy takie jak globalizacja, transformacja cyfrowa i ekologiczna oraz zmiany demograficzne powodują, że europejskie rynki pracy ulegają poważnym przemianom. Systemy zapewniające dochód minimalny odgrywają kluczową rolę w tworzeniu wsparcia i zachęt do (ponownej) integracji na rynku pracy.

3.4. Istnieje potrzeba opartego na prawach i obejmującego wszystkich podejścia do odpowiedniego dochodu minimalnego, który nie pozostawia nikogo w tyle, nie jest objęty zbyt restrykcyjnymi kryteriami, jest oparty na przejrzystych i niedyskryminacyjnych wymogach oraz jest dokładnie mierzony, co pozwala zapewnić jego skuteczność. Społeczeństwo integracyjne powinno uwzględniać wszystkie grupy społeczne, a państwa członkowskie powinny wprowadzić solidne mechanizmy monitorowania w celu nadzorowania dochodu minimalnego i jego wprowadzenia bez dalszych opóźnień.

3.5. Skuteczne systemy dochodu minimalnego mogą pomóc zagwarantować poszanowanie praw człowieka, zapewnić ludziom godne życie, pomóc im w utrzymaniu aktywności i włączeniu się w społeczeństwo oraz wesprzeć integrację ludzi w ramach trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. EKES podkreśla również znaczenie systemów dochodu minimalnego dla osób samozatrudnionych w Europie, które powinny być w pełni uprawnione do takiego samego wsparcia i świadczeń jak inne grupy.

3.6. Rozwiązanie problemu ubóstwa i nierówności dochodowych jest ważne nie tylko ze względu na sprawiedliwość, ale również dla wspierania wzrostu gospodarczego. Jak stwierdzono w sprawozdaniu OECD z 2021 r. ⁽⁴⁾, dobrze opracowane polityki podatkowe mogą wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz zająć się podziałem dochodów i bogactwa. Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu powinien więc dążyć do sprawiedliwego podziału korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego, a także do promowania inkluzywności rynków pracy. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na ogólny stabilizujący wpływ systemów zapewniających dochód minimalny na gospodarkę.

3.7. Systemy dochodu minimalnego powinny być częścią krajowych strategii zwalczania ubóstwa, które skutecznie łączą środki mające na celu osiągnięcie sprawiedliwego wynagrodzenia i godnej pracy, dostęp do przystępnych cenowo i dobrej jakości podstawowych usług, dostęp do podstawowego zabezpieczenia społecznego i odpowiedniego wsparcia dochodu, usługi społeczne ukierunkowane na osobę oraz polityki aktywnej integracji.

3.8. EKES podkreśla cel ogólnoeuropejskiej metodyki popartej analizą na szczeblu europejskim, która pomoże państwom członkowskim określić adekwatność dochodu minimalnego za pomocą odpowiedniej metody, takiej jak uzgodniony unijny wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP) wynoszący 60 % ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji lub/i oparty na budżecie referencyjnym (obejmującym żywność, mieszkanie, wodę, energię elektryczną, ogrzewanie, telekomunikację, zdrowie, transport, rekreację i kulturę).

⁽³⁾ EKES omówił kwestię dochodu minimalnego w swoich opiniach: „W kierunku europejskiej dyrektywy ramowej w sprawie dochodu minimalnego” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 1); „Godziwe płace minimalne w całej Europie” (opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego/Rady) (europa.eu) – punkty 1.6, 3.3.7 (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159); opinia w sprawie europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa (opinia z inicjatywy własnej) (europa.eu) (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23).

⁽⁴⁾ OECD (2021): Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis.

3.9. Jak stwierdzono w motywach porozumienia politycznego Rady, najlepszym sposobem wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego jest znalezienie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. Im więcej osób jest na rynku pracy, tym szerzej dostępne będzie zrównoważone finansowanie dla systemów zabezpieczenia społecznego, ponieważ są one w dużej mierze finansowane z podatków związanych z zatrudnieniem.

3.10. Chociaż państwa członkowskie na przestrzeni lat opracowały i zreformowały swoje siatki bezpieczeństwa socjalnego, uwzględniając wytyczne zawarte w zaleceniu Rady 92/441/EWG, rozwój sytuacji gospodarczej, rynków pracy i ogółu społeczeństw w Europie przyniósł nowe wyzwania i doprowadził do pilnej potrzeby aktualizacji europejskich ram walki z nierównościami dochodowymi i ubóstwem.

3.11. Prawo państw członkowskich do określania zasad ich systemów socjalnych, uzupełniające się kompetencje UE i państw członkowskich oraz pełne wykorzystanie instrumentów Traktatu UE powinny stanowić zasady przewodnie wszelkich działań UE w dziedzinie ochrony socjalnej. Ważne jest również przeanalizowanie istniejących systemów dochodu minimalnego w odniesieniu do kompleksowych systemów ochrony socjalnej państw członkowskich. Niemniej istnieje możliwość podjęcia działań na poziomie UE w celu wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach.

3.12. Rozwiązanie problemu nierówności w dochodach wymaga zdecydowanych reform, skoordynowanych polityk i dobrze ukierunkowanych działań państw członkowskich w wielu obszarach polityki, takich jak systemy podatkowe i systemy zabezpieczenia społecznego, mechanizmy ustalania wynagrodzeń, zachęty na rynku pracy, kształcenie i szkolenie, równe szanse i wysokiej jakości usługi, które byłyby dostępne i przystępne cenowo dla wszystkich. Ponadto kluczowym warunkiem wstępnym dla wszystkich systemów redystrybucji jest zrównoważony wzrost oparty na dobrze funkcjonujących rynkach i konkurencyjnych przedsiębiorstwach.

3.13. EKES zgadza się z konkluzjami służb Komisji, że doradztwo zawodowe, indywidualne plany działania i włączenie środków aktywizacji do dochodu minimalnego mają pozytywny wpływ na prawdopodobieństwo pomyślnego podjęcia zatrudnienia.

3.14. EKES podkreśla stwierdzenie służb Komisji, że duża część beneficjentów dochodu minimalnego nie podlega środkom aktywnej polityki rynku pracy, mimo że mogą być w stanie pracować. Chociaż powinna istnieć ogólnie odpowiednia równowaga między zachętami, a także silniejsze powiązanie między warunkami otrzymania wsparcia dochodu a środkami aktywizacji, należy zwrócić uwagę na grupy specjalne, takie jak młode osoby dorosłe pozostające poza rynkiem pracy lub zagrożone ubóstwem czy wykluczeniem społecznym.

3.15. Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) uznała adekwatność, dostępność i charakter wspomagający za trzy kluczowe kryteria kształtowania polityki dla systemów dochodu minimalnego:

- adekwatność oznacza wystarczający poziom do godnego życia,
- dostępność koncentruje się na zapewnieniu dostępu i kompleksowego uwzględnienia wszystkich osób, które potrzebują systemów zapewniających dochód minimalny,
- charakter wspomagający odnosi się do stosowania parametrów projektowych, które są zgodne ze zintegrowanym, skoncentrowanym na osobie „paradygmatem aktywnego włączenia”.

3.16. Jak słusznie zauważono w porozumieniu politycznym Rady, nieproporcjonalne obciążenia administracyjne, brak świadomości lub obawa przed stygmatyzacją bądź dyskryminacją mogą spowodować, że osoby kwalifikujące się do minimalnego dochodu nie będą się o niego ubiegać.

3.17. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, a także ogólnie małe i średnie przedsiębiorstwa, są ważne, zwłaszcza jako miejsca pierwszej pracy. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan działania Komisji na rzecz gospodarki społecznej i wzywa Komisję do oceny najlepszych projektów na odpowiednim szczeblu.

3.18. Szczególną uwagę należy zwrócić na konkretne grupy, takie jak rodziny z jednym rodzicem, rodziny migrantów, młodzież, osoby z niepełnosprawnością i Romowie.

3.19. Wielu emerytów zależy obecnie od dochodu minimalnego, ponieważ ich emerytura jest zbyt niska. Osoby starsze, jeśli nie są w stanie pracować, nie mogą wrócić na rynek pracy, aby uzyskać lepsze dochody. Potrzebują one systemów emerytalnych, które zapewniają im odpowiednią emeryturę, tak aby nie musiały polegać na wsparciu w postaci dochodu minimalnego. Ponieważ tendencja demograficzna w państwach członkowskich wskazuje na to, że w przyszłości będzie więcej emerytów, ważne jest, aby kraje posiadały systemy zapewniające odpowiednie emerytury.

3.20. EKES proponuje, by państwa członkowskie oceniały poziom dochodu minimalnego co najmniej raz w roku i by był on indeksowany w celu uwzględnienia inflacji – co najmniej raz w roku, w zależności od poziomu inflacji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W odniesieniu do adekwatności dochodu minimalnego

4.1.1. Obecnie w wielu państwach członkowskich ustalanie i poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny nie opiera się na rzetelnej metodzie ani nie jest powiązane ze statystycznie uzasadnionymi wskaźnikami. Pierwszym krokiem jest ustanowienie tego rodzaju metodyki oraz uwzględnienie różnych źródeł dochodów i specyficznej sytuacji gospodarstw domowych.

4.1.2. Jeśli chodzi o poziom dochodu minimalnego, EKES zauważa, że w zaleceniu zaproponowano różne metody jego określania: poprzez odniesienie do krajowego progu zagrożenia ubóstwem, poprzez obliczenie wartości pieniężnej niezbędnych towarów i usług zgodnie z definicjami krajowymi lub poprzez odniesienie do innych ustanowionych przepisów lub praktyk krajowych. Oznacza to również, że można rozważyć systemy z budżetami referencyjnymi. Systemy te opierają się na określonym na poziomie krajowym koszyku towarów i usług odzwierciedlającym koszty utrzymania w danym państwie członkowskim lub nawet w danym regionie i mogą pomóc w ukierunkowaniu oceny adekwatności.

4.1.3. EKES podkreśla, że konieczne jest dostosowanie poziomu dochodu minimalnego do inflacji, zwłaszcza w związku ze wzrostem kosztów żywności i energii. Dostosowanie takie należy przeprowadzać regularnie. Jasnym zaleceniem jest tu roczny przegląd na szczeblu państw członkowskich.

4.1.4. Budżety referencyjne koszyków towarów i usług należy opracować na szczeblu państw członkowskich, a koordynować na poziomie europejskim. Pomogłoby to państwom członkowskim w zapewnieniu adekwatności systemów dochodu minimalnego. Koszyk towarów i usług musi obejmować m.in. mieszkanie, wodę, energię, telekomunikację, żywność, zdrowie, transport, kulturę i rekreację. Mechanizmy umożliwiające dokładną i szybką indeksację, by uwzględnić ceny realne, mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia adekwatności, zwłaszcza w czasach kryzysów wpływających na koszty życia.

4.1.5. Świadczenia z tytułu dochodu minimalnego nie powinny być wykorzystywane do subsydiowania niskich wynagrodzeń. W przypadku gdy przewiduje się dodatkowe rozwiązania dla osób doświadczających ubóstwa pracujących, rozwiązania takie powinny mieć charakter tymczasowy i uzupełniający. Pamiętając o różnorodnych formach pracy, należy zachęcać do aktywnej polityki rynku pracy i odpowiedniej polityki wynagrodzeń wraz ze wspierającymi systemami zabezpieczenia społecznego i systemami podatkowymi oraz wspierać je w celu zapewnienia wysokiej jakości zatrudnienia i godnego poziomu życia. Osobom, które są trwale lub całkowicie niezdolne do zatrudnienia w godziwych warunkach umożliwiających godne życie, należy zagwarantować solidne siatki bezpieczeństwa tak długo, jak długo ich potrzebują.

4.1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję, zgodnie z którą pomoc taka jak zasiłek dla osób z niepełnosprawnością nie będzie wliczana do oceny sytuacji majątkowej w celu podjęcia decyzji, czy dana osoba jest uprawniona do minimalnego dochodu, ponieważ zasiłki te pokrywają dodatkowe koszty wynikające ze szczególnych potrzeb. Pokazuje to, że jesteśmy uwrażliwieni na osoby naprawdę potrzebujące pomocy w naszym społeczeństwie.

4.1.7. Szczególną uwagę należy poświęcić znajdującym się w trudnej sytuacji rodzinom i osobom samotnie wychowującym dzieci, z których większość to kobiety, ponieważ w ich przypadku uzupełniająca rola świadczeń na dzieci oraz dostępna opieka nad dziećmi i inne formy opieki są niezbędne.

4.1.8. Odpowiednie płace minimalne, określone w przepisach prawa lub w negocjacjach zbiorowych, stanowią cenny instrument rozwiązywania problemu ubóstwa. Wdrożenie dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych będzie miało pozytywny wpływ na zagrożenie ubóstwem znacznej części siły roboczej, a z pewnością osób żyjących w pojedynkę zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy oraz gospodarstw domowych o podwójnym dochodzie. Należy zachęcać partnerów społecznych do realizacji tego celu w drodze układów zbiorowych. Po wdrożeniu dyrektywy płaca minimalna mogłaby również, w stosownych przypadkach, być wykorzystywana jako punkt odniesienia dla dochodu minimalnego, o ile dochód minimalny sytuuje się na poziomie ubóstwa.

4.1.9. EKES uważa, że systemy dochodu minimalnego powinny obejmować zarówno usługi pieniężne, jak i rzeczowe dla osób, które nie są w stanie pracować lub dla których praca jest praktycznie niemożliwa.

4.1.10. Świadczenia pracownicze mogą również odgrywać ważną rolę w przyciąganiu osób nieaktywnych zawodowo na rynek pracy⁽³⁾.

4.1.11. Cel Rady Europejskiej, jakim jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 15 mln, został wyznaczony na 2030 r. i może wydawać się mało ambitny. Należy go jednak uznać za minimalny, biorąc pod uwagę, że niektóre państwa są obecnie nawet poniżej 20 % pod względem adekwatności i będą potrzebowały dość długiego czasu na osiągnięcie tych celów. Komisja stwierdziła, że zalecenie ustanawia okres stopniowego wdrażania przepisów mających znaczenie dla adekwatności wsparcia dochodu. W przypadku innych wyzwań, takich jak zakres stosowania i wykorzystanie, opóźnienia powinny być krótsze.

4.2. **W odniesieniu do zakresu stosowania, kwalifikowalności i wykorzystania**

4.2.1. Obecnie średnio 20 % osób bezrobotnych nie kwalifikuje się do objęcia systemem zapewniającym dochód minimalny. Wynika to z warunków kwalifikowalności dotyczących minimalnego wieku, okresu zamieszkania w kraju, braku adresu w przypadku osób w sytuacji bezdomności, kwestii dotyczących składu rodziny itp. Państwa członkowskie powinny zniwelować te luki. Pojawia się również problem ciągłości zakresu stosowania w różnych fazach życia i aktywności. W każdym razie w państwach członkowskich należy wprowadzić przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria dostępu.

4.2.2. Odpowiedzialność za brak wykorzystania wydaje się spoczywać w dużej mierze na administracji; jest to niesprawiedliwe i należy się tym zająć. Wydaje się, że brak wykorzystania dochodu minimalnego wynosi od 30 do 50 % w państwach członkowskich. Szacunki te wydają się dość wysokie i uogólnione. Należy zachęcać państwa członkowskie do gromadzenia informacji na temat niewykorzystania i powodów, dla których odsetek ten jest tak wysoki. EKES zdecydowanie popiera ukierunkowanie porozumienia politycznego Rady na zachęcanie do pełnego korzystania z dochodu minimalnego za pomocą zestawu środków, takich jak zmniejszenie obciążeń administracyjnych, zapewnienie informacji przyjaznych dla użytkownika, podejmowanie działań w celu zwalczania stygmatyzacji oraz proaktywne działania na rzecz osób, które nie posiadają wystarczających zasobów.

4.2.3. Dochód minimalny powinien wyraźnie gwarantować dostęp młodym dorosłym w wieku od 18 lat oraz migrantom. Ponieważ dochód minimalny jest świadczeniem nieskładkowym, należy zadbać o to, by uniknąć niejednoznacznego sformułowania w odniesieniu do tego, co należy rozumieć jako „odpowiedni” okres zamieszkania.

4.2.4. Do uchwycenia obecnego zakresu stosowania systemów dochodu minimalnego wymagane są zdezagregowane wskaźniki ilościowe i jakościowe na szczeblu UE. Szczególną uwagę należy zwrócić na wskaźniki wykorzystania i skuteczność systemów, zwłaszcza w odniesieniu do grup zmarginalizowanych, w tym Romów, uchodźców i osób w sytuacji bezdomności.

4.3. **W odniesieniu do dostępu do rynku pracy**

4.3.1. Systemy zapewniające dochód minimalny powinny być zaprojektowane z silnymi środkami aktywizacji osób zdolnych do pracy, przy czym należy uwzględnić polityki dotyczące priorytetów w zakresie opieki tymczasowej. W każdym razie dochód z pracy nie powinien w nieproporcjonalny sposób zmniejszać świadczeń społecznych, aby nie osłabiać motywacji do pracy.

4.3.2. Należy w pełni rozwinąć udział w programach prac publicznych i możliwości w sektorze gospodarki społecznej, zwłaszcza w odniesieniu do grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

4.3.3. Ukierunkowane wsparcie jest szczególnie ważne dla osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo, które są w stanie wejść na rynek pracy. Świadczenia pracownicze wraz ze środkami strukturalnymi ułatwiającymi integrację słabszych grup społecznych mogą ułatwić takim osobom wejście na rynek pracy, ale powinny mieć charakter tymczasowy.

4.3.4. Uczestnictwo w programach aktywizacji wymaga dostępności odpowiednich środków, takich jak programy kształcenia i szkolenia oraz uczenia się przez całe życie, wraz z usługami wspierającymi takimi jak doradztwo, coaching lub pomoc w poszukiwaniu pracy. Opracowanie skutecznych środków wymaga silnego zaangażowania państw członkowskich w aktywną politykę rynku pracy we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami takimi jak partnerzy społeczni. Administracja i jej pracownicy powinni posiadać kwalifikacje do wykonywania swoich trudnych zadań oraz korzystać z wiedzy fachowej i naukowej. Należy systematycznie uwzględniać indywidualne kwalifikacje, potencjał, umiejętności i plany kariery osób bezrobotnych.

⁽³⁾ Rola świadczeń pracowniczych na rynku pracy została podkreślona w punkcie 3.4.3 opinii SOC/737 „Wytoczne dotyczące polityki zatrudnienia państw członkowskich” (Dz.U.C 486 z 21.12.2022, s. 161).

4.4. W odniesieniu do dostępu do podstawowych usług

4.4.1. W zaleceniu potwierdzono potrzebę zagwarantowania skutecznego dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo podstawowych usług (woda, infrastruktura sanitarna, energia, transport, usługi finansowe i komunikacja cyfrowa) wymienionych w zasadzie 20 Europejskiego filaru praw socjalnych. Cyfryzację trzeba uznać za nowy społeczny czynnik warunkujący dostęp do podstawowych usług i należy podjąć działania w celu przewyższenia przepaści cyfrowej.

4.5. W odniesieniu do zarządzania

4.5.1. EKES podkreśla potrzebę zwiększenia skuteczności zarządzania siatkami bezpieczeństwa socjalnego na wszystkich szczeblach. Szczególną uwagę należy zwrócić na ścisłą koordynację różnych zainteresowanych stron, zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym. Należy jasno określić ich role i obowiązki, unikając jednocześnie schematycznego myślenia.

4.5.2. Wdrożenie systemów dochodu minimalnego powinno obejmować wszystkie zainteresowane podmioty, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego (zwłaszcza te pracujące z osobami doświadczającymi ubóstwa), dostawców usług społecznych i partnerów społecznych we wszystkich państwach członkowskich. W ramach opracowywania bieżących systemów monitorowania i oceny należy przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami.

4.6. W odniesieniu do monitorowania

4.6.1. Jak wskazano w porozumieniu politycznym Rady, aby jak najskuteczniej osiągnąć cele zalecenia, konieczne jest poparte regularnymi ocenami stałe monitorowanie wdrażania polityki wsparcia dochodu i powiązanych środków aktywizacji zawodowej, a także dostępu do usług. Sprawozdania z postępów powinny być sporządzane przez państwa członkowskie przy znaczącym udziale odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji opieki społecznej oraz partnerów społecznych. Ewentualnie sprawozdania powinny być regularnie uwzględniane w mechanizmie monitorowania Komisji. EKES nie jest jedną z wielu zainteresowanych stron na poziomie UE, jak wspomniano w projekcie zalecenia, lecz centralną instytucją w procesie monitorowania, mającą umocowanie w Traktacie.

4.6.2. Systemy zapewniające dochód minimalny powinny obejmować zabezpieczenia gwarantujące niedyskryminację rzeczywistych lub potencjalnych beneficjentów, a także mechanizmy zapewniające dostępność dla słabszych grup społecznych. Wszystkie państwa członkowskie powinny ustanowić organy wewnętrzne w celu monitorowania przestrzegania ochrony danych i praw podstawowych wszystkich zainteresowanych stron.

4.6.3. Aby osiągnąć postępy, ważne jest wykorzystanie istniejących informacji na szczeblu UE i podjęcie niezbędnych działań, tak aby każde państwo członkowskie miało lepsze możliwości poprawy funkcjonowania krajowych systemów dochodów. Obejmuje to konieczność organizowania wymiany na temat praktyk krajowych, seminariów tematycznych i wydarzeń. W związku z tym i w celu dokonania przeglądu postępów EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane działania instytucjonalne, takie jak wzmocnienie istniejącej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej, Komitetu ds. Zatrudnienia i sieci publicznych służb zatrudnienia. Należy jednak znaleźć sposoby przewyższenia przeszkód i trudności wynikających z przepisów dotyczących ochrony danych, które mogą niepotrzebnie utrudniać sprawną współpracę między organami.

4.6.4. Etapy monitorowania państw członkowskich są niezbędne zwłaszcza w przypadku krajów, które pozostają w tyle, jeśli chodzi o realizację wyznaczonych celów. EKES podkreśla znaczenie dysponowania jasną wizją przy wykorzystaniu europejskiego semestru i innych narzędzi w celu śledzenia postępów wszystkich państw członkowskich.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy”

(COM(2022) 688 final – 2022/0400 (COD))

„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady dotyczącej norm funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz uchylającej art. 13 dyrektywy 2000/43/WE i art. 12 dyrektywy 2004/113/WE”

(COM(2022) 689 final – 2022/0401 (APP))

(2023/C 184/13)

Sprawozdawczyni: **Sif HOLST** i **Nicoletta MERLO**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 15.12.2022 (COM(2022) 688 final) Rada Unii Europejskiej, 21.12.2022 (COM(2022) 688 final) Komisja Europejska, 8.2.2023 (COM(2022) 689 final)
Podstawa prawna	Art. 191 ust. 1 i 157 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	164/01/02

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z aprobatą przyjmuje pomysł nadania organom ds. równości roli rzeczników praw ofiar dyskryminacji, a w szczególności popiera położenie wyraźnego nacisku na promowanie i zapobieganie, a także na zapewnienie odpowiednich zasobów umożliwiających tym organom niezależne i skuteczne sprawowanie ich funkcji.

1.2. EKES podkreśla znaczenie osiągnięcia w proponowanych dyrektywach właściwej równowagi między ustanowieniem norm dla organów ds. równości a pomocniczością, przy czym kwestią priorytetową nadal powinien być ogólny cel dyrektyw, czyli zwiększenie możliwości i skuteczności organów ds. równości.

1.3. Ponieważ nieuwzględnienie we właściwy sposób różnych form dyskryminacji interseksyjnej i wielokrotnej byłoby, zdaniem EKES-u, zaprzepaszczeniem szansy, wzywa on do uwzględnienia aspektu interseksyjności w polityce zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, aby zagwarantować ochronę każdej ofierze.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie proponowanego zobowiązania prawnego, aby organy ds. równości były wolne od zewnętrznych wpływów i aby dysponowały długoterminowo odpowiednimi zasobami ludzkimi, profesjonalnymi, technicznymi i finansowymi.

1.5. EKES popiera zobowiązanie instytucji publicznych do przeprowadzania w odpowiednim czasie konsultacji z organami ds. równości oraz do uwzględniania ich rekomendacji, ale zaleca, aby państwa członkowskie były zobowiązane do składania sprawozdań z działań podjętych w związku z ich współpracą z organami ds. równości oraz z rezultatów tych działań.

1.6. EKES uważa, że powierzenie Komisji Europejskiej mechanizmu nadzoru zapewnia wysoki poziom dbałości o monitorowanie. Jednak aby było ono skuteczne, należy się zastanowić, czy można skrócić okres sprawozdawczy do trzech lat zamiast pięciu, jak zaproponowano w dyrektywach.

1.7. EKES z aprobatą przyjmuje doprecyzowanie, że dostępność dla wszystkich wymaga również zwrócenia uwagi na potrzeby osób z niepełnosprawnościami w zakresie dostępności, i podkreśla, że dostępność może także oznaczać możliwość uzyskania porady.

1.8. EKES uważa, że bardzo ważne jest poszanowanie różnorodności krajowych ram prawnych i praktyk w zakresie niedyskryminacji, w tym tego, że wiele państw członkowskich przyznało organom ds. równości uprawnienia wykraczające poza minimalne wymogi określone w obowiązujących dyrektywach w sprawie równości, oraz uwzględnienie różnic w sposobie włączania w ten proces partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wnioski powinny być zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności i nie mogą dopuszczać do obniżania istniejących standardów ochrony ofiar dyskryminacji. EKES podkreśla ponadto, że we wnioskach należy dążyć do wiodącej roli partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu krajowych ram niedyskryminacji oraz rozwinąć istniejące praktyki organów ds. równości polegające na wspieraniu partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.9. EKES przyznaje, że wykonywanie uprawnień dochodzeniowych w ramach postępowań prowadzonych w imieniu lub w celu wsparcia ofiar dyskryminacji nie może naruszać kompetencji i niezależności dochodzeń prowadzonych przez sądy, trybunały i inne publiczne organy monitorujące takie jak inspektoraty pracy.

1.10. EKES wzywa do zapewnienia skarżącym odpowiedniej ochrony, zagwarantowania proporcjonalnego odszkodowania z tytułu szkody, której ofiara doznała, oraz zapewnienia kar dla sprawców, z myślą o stosowaniu wobec ofiar przemocy lub dyskryminacji podejścia zindywidualizowanego. Sankcje, które mogą obejmować wypłatę odszkodowania ofierze, muszą być skuteczne, proporcjonalne i dolegliwe oraz określone na szczeblu krajowym zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i praktykami⁽¹⁾.

1.11. EKES proponuje, by Komisja Europejska opracowywała i finansowała promocję kampanii informacyjnych na temat praw przysługujących w UE i poszanowania różnorodności i by prowadziły je na szczeblu lokalnym krajowe organy ds. równości wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi stosownie do potrzeb danego obszaru. Szczególną uwagę należy zwrócić na najsłabsze grupy społeczne oraz zaplanować specjalne kampanie skierowane do dzieci i młodzieży szkolnej, już od najmłodszych lat.

1.12. EKES wzywa do regularnego gromadzenia i analizy danych zdezagregowanych w celu monitorowania nierówności i dyskryminacji, w tym dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie, oraz podkreśla znaczenie prowadzenia systematycznych badań nad nierównościami i dyskryminacją, także we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi w sprawach związanych z miejscem pracy.

2. Kontekst opinii

2.1. Organy ds. równości to krajowe instytucje publiczne utworzone w całej Europie w celu propagowania zasady równości dla wszystkich i zwalczania dyskryminacji. Są to niezależne organizacje chroniące i pomagające ofiarom dyskryminacji, monitorujące i informujące o sprawach związanych z dyskryminacją. Stanowią podstawowy element unijnego mechanizmu walki z dyskryminacją⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (art. 17 „Sankcje”) (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16).

⁽²⁾ Equinet.

2.2. Pierwsze organy ds. równości ustanowiono dyrektywą w sprawie równości rasowej (2000/43/WE)⁽³⁾. W trzech innych dyrektywach równościowych organom ds. równości powierzono te same zadania w regulowanych przez te dyrektywy dziedzinach: dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do towarów i usług (2004/113/WE)⁽⁴⁾, dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia (2006/54/WE)⁽⁵⁾ oraz dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek (2010/41/UE)⁽⁶⁾.

2.3. Te dyrektywy nie zawierają odniesień do struktury i funkcjonowania organów ds. równości, a jedynie ustanawiają pewne minimalne kompetencje, a zatem nie wykluczają istnienia nawet znacznych różnic między państwami członkowskimi. Komisja Europejska przyjęła w 2018 r. zalecenie w sprawie norm dotyczących organów ds. równości⁽⁷⁾, które miało pomóc w rozwiązaniu problemów wynikających z ogólnych i niekompletnych przepisów dyrektyw UE dotyczących organów ds. równości. Jednak również to zalecenie nie wystarczyło do uzupełnienia tych braków⁽⁸⁾.

2.4. Dnia 7 grudnia 2022 r. Komisja Europejska przyjęła dwa wnioski⁽⁹⁾ dotyczące wzmocnienia organów ds. równości, w szczególności zwiększenia ich niezależności, zasobów i uprawnień, tak aby mogły one skuteczniej zwalczać dyskryminację na podstawie wszystkich przyjętych już dyrektyw UE w dziedzinie równego traktowania.

3. Uwagi ogólne

3.1. Równość, jako jedna z podstawowych wartości UE, stanowi również jeden z priorytetów EKES-u. We wcześniejszych opiniach⁽¹⁰⁾ EKES uznał wysiłki podejmowane przez UE w dziedzinie równości płci, ochrony przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne, rasę lub wiek, religię, poglądy lub przekonania, ochrony praw osób LGBTQIA+ i osób z niepełnosprawnościami, a także integracji Romów i obrony praw migrantów. Podkreślił również potrzebę prowadzenia zdecydowanej polityki, zapewnienia rzeczywistych zasobów, długoterminowego zaangażowania i udzielenia większego wsparcia krajowym organom ds. równości i praw człowieka, szczególnie z myślą o zwiększeniu ich niezależności, wydajności oraz zasobów kadrowych i finansowych⁽¹¹⁾.

3.2. EKES z aprobatą przyjmuje tę inicjatywę dotyczącą wzmocnienia pozycji organów ds. równości jako obrońców praw ofiar dyskryminacji i uważa ją za niezbędny wkład w szersze działania Komisji Europejskiej zmierzające do stworzenia Unii równości, której celem jest propagowanie równego traktowania i niedyskryminacji jako ogólnej zasady prawa UE.

3.3. EKES szczególnie pozytywnie odnosi się do położenia w obu wnioskach wyraźnego nacisku na promocję i zapobieganie, ponieważ oznacza to, że odpowiednio szybko dostrzeżono potrzebę polityki, działań i norm minimalnych ukierunkowanych na zwalczanie strukturalnej dyskryminacji i stereotypów często nadal występujących w naszym społeczeństwie, przyczyniając się do większej jedności między państwami członkowskimi przy jednoczesnym poszanowaniu istniejących, sprawnie działających struktur i podejść na szczeblu krajowym.

3.4. EKES podkreśla znaczenie osiągnięcia w proponowanych dyrektywach właściwej równowagi między ustanowieniem norm dla organów ds. równości a pomocniczością, przy czym kwestią priorytetową nadal powinien być ich nadrzędny cel – mianowicie zwiększenie możliwości, niezależności i skuteczności organów ds. równości.

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22).

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37).

⁽⁵⁾ Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1.

⁽⁷⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości (Dz.U. L 167 z 4.7.2018, s. 28).

⁽⁸⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości (Dz.U. L 167 z 4.7.2018, s. 28).

⁽⁹⁾ COM(2022) 688 final oraz COM(2022) 689 final.

⁽¹⁰⁾ Zob. w szczególności opinie dotyczące sytuacji kobiet z niepełnosprawnością (SOC/579) (Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 20), sytuacji kobiet romskich (SOC/585) (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 20), kształtowania programu UE w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2020–2030 (SOC/616) (Dz.U. C 97 z 24.3.2020, s. 41), zarządzania różnorodnością w państwach członkowskich UE (SOC/642) (Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 7), strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025 (SOC/667) (Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 128), planu działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027 (SOC/668) (Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 134), strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami (SOC/680) (Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 50) oraz *nowych unijnych ram strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów po 2020 r.*

⁽¹¹⁾ Zob. opinia EKES-u „Poprawa równości w UE” (Dz.U. C 75 z 28.2.2023, s. 56).

3.5. EKES zgadza się z Komisją Europejską, że aby stworzyć warunki, w których każdy będzie mógł żyć, odnosić sukcesy i odgrywać role przywódcze bez względu na różnice, należy wzmocnić pozycję istniejących organów ds. równości, tak aby mogły one w pełni wykorzystać swój potencjał i były lepiej przygotowane do zapobiegania dyskryminacji i pomagania jej ofiarom.

3.6. EKES uważa, że wspieranie organów ds. równości ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia przestrzegania praw podstawowych wszystkich obywateli i obywateli UE. Dzięki aktywnemu wspieraniu organów ds. równości UE pozyskuje poparcie wszystkich obywateli UE doświadczających dyskryminacji oraz gwarantuje im prawo do wsparcia i reprezentacji.

3.7. EKES przypomina treść pkt 2.10 opinii EKES-u w sprawie poprawy równości w UE ⁽¹²⁾: „EKES uważa, że krzewienie równości i ochrona praw podstawowych muszą być włączone do szerszej wizji społecznej pomnażającej i wzmacniającej narzędzia, za pomocą których państwa członkowskie i instytucje europejskie dają praktyczny wyraz wsparciu dla jednostek oraz podmiotów publicznych i prywatnych”.

3.8. W tym obszarze konieczne są działania na szczeblu UE, zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz z innymi kierunkami polityki Unii. Komisja Europejska oświadczyła, że ta inicjatywa zmienia już istniejące przepisy w celu zwiększenia ich skuteczności, ustanawiając normy minimalne oraz angażując partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Wzmocnienie kompetencji organów ds. równości

4.1.1. Biorąc pod uwagę przedłużający się impas związany z przyjęciem tzw. dyrektywy horyzontalnej i opierając się na podejściu skoncentrowanym na ofiarach, zgodnie z którym zwłoka w wymierzeniu sprawiedliwości oznacza jej brak, EKES uważa, że nieuwzględnienie we właściwy sposób form dyskryminacji interseksyjnej i wielokrotnej byłoby zaprzepaszczeniem szansy. Niektórych form dyskryminacji nie można zwalczać przez analizowanie każdej przyczyny z osobna, gdyż wymagają one zastosowania podejścia interseksyjnego.

4.1.2. Chociaż w szeregu obowiązujących dyrektyw zobowiązano państwa członkowskie do utworzenia krajowych organów ds. równości, obecne przepisy UE pozostawiają duży margines swobody w zakresie tworzenia i funkcjonowania tych organów i istnieją wśród nich znaczne różnice w zakresie uprawnień, niezależności, zasobów, dostępności i skuteczności. Nowa inicjatywa wprowadzająca minimalne normy dotyczące organów ds. równości ma wesprzeć działania Komisji Europejskiej na rzecz stworzenia Unii równości i zwiększa skuteczność unijnych przepisów o niedyskryminacji.

4.1.3. Propozycja Komisji Europejskiej w sprawie rozszerzenia mandatu organów ds. równości na dyrektywę Rady 79/7/EWG, tak aby były one w stanie zapewnić ochronę przed dyskryminacją ze względu na płeć w dziedzinie państwowego zabezpieczenia społecznego, nie może naruszać roli i uprawnień partnerów społecznych i powinna służyć wzmocnieniu i wsparciu ich pracy.

4.1.4. EKES dostrzega kluczową wagę wprowadzenia proponowanego zobowiązania prawnego, aby organy ds. równości były wolne od zewnętrznych wpływów i aby otrzymały długoterminowo odpowiednie zasoby ludzkie, profesjonalne, techniczne i finansowe, i popiera to rozwiązanie.

4.1.5. EKES popiera propozycję mocnych gwarancji niezależności organów ds. równości, która jest niezbędna do zapewnienia obywatelom wystarczającego wsparcia.

4.1.6. EKES podkreśla szczególne znaczenie zabezpieczeń dotyczących dostępności i adekwatności zasobów ludzkich, technicznych i finansowych zapewnianych organom ds. równości. Te zasoby są warunkiem koniecznym z punktu widzenia zarówno niezależności tych organów, jak i ich zdolności do skutecznej ochrony ofiar i zapobiegania dyskryminacji.

4.1.7. Wniosek Komisji Europejskiej przewiduje zobowiązanie instytucji publicznych do przeprowadzania w odpowiednim czasie konsultacji z organami ds. równości oraz do uwzględniania ich zaleceń. EKES zaleca, aby państwa członkowskie były zobowiązane do składania sprawozdań z działań podjętych w związku z zaleceniami organów ds. równości oraz z rezultatów tych działań.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u „Poprawa równości w UE” (Dz.U. C 75 z 28.2.2023, s. 56).

4.1.8. Wniosek stanowi również, że Komisja Europejska określi wspólne wskaźniki służące do pomiaru i zapewnienia porównywalności danych zgromadzonych na szczeblu krajowym oraz że co pięć lat opublikuje sprawozdanie na temat organów ds. równości w całej UE. EKES z zadowoleniem przyjąłby skrócenie tego terminu i proponuje, by Komisja Europejska skróciła okres sprawozdawczy do trzech lat.

4.1.9. Trudno przecenić znaczenie monitorowania. Jest to jedyny sposób zapewnienia, aby organy ds. równości mogły być naprawdę skuteczne i zdolne do udzielenia ofiarom dyskryminacji niezbędnego wsparcia. EKES jest zdania, że powierzenie Komisji Europejskiej mechanizmu nadzoru zapewnia wysoki poziom dbałości o monitorowanie.

4.1.10. EKES uważa również, że Komisja Europejska powinna aktywnie wspierać ogólny dostęp wszystkich ofiar do zasobów i pomocy organów ds. równości. Można to osiągnąć dzięki prowadzeniu skutecznego nadzoru, odpowiedniemu wspieraniu organów ds. równości działających na szczeblu lokalnym oraz w drodze dialogu z państwami członkowskimi. Włączenie do dialogu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych może wnieść istotną wartość dodaną i zwiększyć skuteczność nadzoru.

4.1.11. Podobnie jak we wcześniejszym dokumencie ⁽¹³⁾, EKES nadal wzywa do zacieśnienia współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz z obrończyniami i obrońcami praw człowieka, którzy działają na pierwszej linii, zwłaszcza w społecznościach marginalizowanych i podatnych na zagrożenia, a także do udzielania im wsparcia.

4.1.12. EKES przypomina, że „połączenie rasy, pochodzenia etnicznego, klasy społecznej, wieku, orientacji seksualnej, narodowości, religii, płci, niepełnosprawności, statusu uchodźcy lub migranta itp. ma efekt mnożnikowy, który pogłębia dyskryminację” ⁽¹⁴⁾, i jest zdania, że istotna jest kontynuacja programów wymiany wiedzy i propagowania uczenia się na wszystkich szczeblach, w tym dzięki zastosowaniu interseksjonalnego podejścia do tych działań.

4.1.13. EKES z aprobatą przyjmuje to, że w dyrektywach zawarto przepisy dotyczące organów wielozadaniowych, aby zapewnić działaniom na rzecz równości odpowiednie środki i widoczność. Jednakże konieczne będzie dokładniejsze zdefiniowanie i zinterpretowanie sformułowania „niezależne wykonywanie ich kompetencji w dziedzinie równości” również po to, aby nie wymagało ono całkowitego odseparowania poszczególnych zadań w przypadkach, w których zadania te mogą się wzajemnie wzmocniać i uzupełniać. Wprowadzenie w organach ds. równości strukturalnej fragmentacji na różne wyspecjalizowane departamenty mogłoby przynieść efekt przeciwny do zamierzonego, jeśli chodzi o wzmocnienie tych organów.

4.2. Skuteczny dostęp ofiar dyskryminacji do wymiaru sprawiedliwości

4.2.1. Wnioski mają między innymi na celu wzmocnienie organów ds. równości w rozpatrywaniu spraw dotyczących dyskryminacji oraz zapewnienie wszystkim ofiarom bezpłatnego i łatwego dostępu do usług tych organów na równych zasadach.

4.2.2. EKES uważa, że pomoc udzielana przez organy ds. równości jest niezbędna, aby ofiary dyskryminacji miały inne możliwości niż tylko korzystanie we własnym zakresie ze środków zaskarżenia i powództwa, lecz te kompetencje nie mogą naruszać uprawnień partnerów społecznych do reprezentacji zbiorowej i ich uprawnień procesowych. Docenia również doprecyzowanie, że dostępność dla wszystkich wymaga również położenia nacisku na potrzeby osób z niepełnosprawnościami w zakresie dostępności, i podkreśla, że dostępność może także oznaczać dostęp do poradnictwa, np. jeżeli dana osoba mieszka w miejscu oddalonym lub ma trudności w korzystaniu z zasobów online. Pomoc organów ds. równości jest warunkiem wstępnym do zajęcia się strukturalnym, interseksjonalnym i systemowym wymiarem nierówności.

4.2.3. EKES podkreśla znaczenie zdolności organów ds. równości do działania zarówno w przypadku skarg składanych przez ofiary, jak i do zajmowania się problemami na bardziej ogólnym poziomie, z własnej inicjatywy lub po przeprowadzeniu dialogu z odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego bądź partnerami społecznymi. Obawy przed konsekwencjami, w tym utratą środków do życia, mogą utrudniać ofiarom zgłoszenie dyskryminacji. Przeszkodą może być również brak świadomości praw i sposobów ich egzekwowania.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 50.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 20.

4.2.4. Bardzo ważne jest uwzględnienie znacznej różnorodności państw członkowskich pod względem liczby, struktury i sposobu działania organów ds. równości oraz poszanowanie krajowych ram prawnych i praktyk, przy czym nie można dopuścić do obniżenia istniejących standardów ochrony przed dyskryminacją, w tym do osłabienia obecnych uprawnień organów ds. równości przez różne przepisy krajowe. Istnieją również różnice w sposobach włączania w ten proces organizacji partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, co też należy wziąć pod uwagę⁽¹⁵⁾.

4.2.5. EKES sądzi, że zasadnicze znaczenie dla zapewnienia lepszej ochrony zasad równego traktowania ma istniejące już w szeregu państw członkowskich uprawnienie organów ds. równości do udziału w postępowaniach sądowych, zwłaszcza w sytuacjach, w których ofiary nie mają dostępu do wymiaru sprawiedliwości z powodu przeszkód proceduralnych lub finansowych i nie docierają do nich partnerzy społeczni. Zaznacza ponadto, że na podstawie obowiązujących dyrektyw w sprawie równości uprawnienia procesowe organów ds. równości nie mogą naruszać odpowiednich kompetencji i legitymacji procesowej partnerów społecznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i muszą je uzupełniać, zgodnie z kryteriami określonymi w prawie krajowym⁽¹⁶⁾. W związku z tym bardzo istotne jest, aby organy ds. równości współpracowały na szczeblu krajowym z sądami, wyspecjalizowanymi sądami administracyjnymi, takimi jak sądy pracy, oraz z partnerami społecznymi.

4.2.6. EKES przyznaje, że spełnienie obowiązków w zakresie ciężaru dowodu wynikających z obowiązujących dyrektyw w sprawie równego traktowania wymaga udostępnienia dowodów wszystkim stronom mającym uzasadniony interes w prowadzeniu postępowań w imieniu lub w celu wsparcia ofiar dyskryminacji, takim jak partnerzy społeczni, organy ds. równości i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Wykonywanie uprawnień dochodzeniowych w tym kontekście nie może naruszać kompetencji sądów, trybunałów i innych publicznych organów monitorujących, takich jak inspektoraty pracy, ani też niezależności ich dochodzeń.

4.2.7. EKES jest zdania, że w obu wnioskach należy się w większym stopniu skupić na zindywidualizowanym podejściu do ofiar przemocy lub dyskryminacji. Dlatego powinno się zapewnić skarżącym odpowiednią ochronę, aby uniknąć sytuacji, w której będą milczeć z obawy przed reperkusjami. Trzeba zagwarantować proporcjonalne i odpowiednie odszkodowanie z tytułu szkody, której doznała ofiara, oraz zapewnić kary dla sprawców. Sankcje, które mogą obejmować wypłatę odszkodowania ofierze, muszą być skuteczne, proporcjonalne i dolegliwe zgodnie z art. 17 dyrektywy 2000/78/WE⁽¹⁷⁾.

4.3. Zwiększanie świadomości

4.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje skupienie się na zwiększaniu świadomości i podkreśla, że bardzo ważne jest, by państwa członkowskie i organy ds. równości zwiększyły wysiłki na rzecz zwiększania świadomości, w tym w drodze wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu zapobiegania dyskryminacji i usuwania nierówności. EKES proponuje, by krajowe organy ds. równości wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi prowadziły – stosownie do potrzeb lokalnych – opracowane i finansowane przez Komisję Europejską kampanie informacyjne na temat praw przysługujących w UE i poszanowania różnorodności. Szczególną uwagę należy zwrócić na najsłabsze grupy społeczne oraz zaplanować specjalne kampanie skierowane do dzieci i młodzieży szkolnej, już od najmłodszych lat.

4.3.2. EKES wzywa do włączenia partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie, realizację i nagłaśnianie tych kampanii informacyjnych. Dzięki wiedzy odpowiednich organizacji będzie można zwiększyć zasięg i skuteczność kampanii, a także umożliwić najsłabszym grupom społecznym zabranie głosu.

4.4. Gromadzenie danych

4.4.1. Organ ds. równości odgrywają istotną rolę w gromadzeniu danych, nie tylko dotyczących swojej pracy. Uznano ten fakt w dyrektywach i nadano organom ds. równości m.in. uprawnienia do dostępu do danych statystycznych gromadzonych przez podmioty publiczne i prywatne, w tym organy publiczne, związki zawodowe, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Te informacje statystyczne nie powinny zawierać danych osobowych, a do

⁽¹⁵⁾ Kwestie dotyczące legitymacji procesowej wszystkich stron mających uzasadniony interes w prowadzeniu postępowań o niedyskryminację na podstawie unijnych dyrektyw w sprawie równości, takich jak związki zawodowe, organizacje pracodawców, organy ds. równości i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zostały uregulowane w obowiązujących dyrektywach UE w sprawie równości, a szczególnie w art. 9 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie zatrudnienia i pracy (dyrektywa 2000/78/WE) oraz art. 17 ust. 2 przekształconej dyrektywy w sprawie równości płci (dyrektywa 2006/54/WE).

⁽¹⁶⁾ Motyw 34 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2022) 688 final i motyw 35 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2022) 689 final stanowią, że proponowane przepisy dotyczące legitymacji procesowej nie naruszają roli, uprawnień i zadań partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w zakresie udziału w postępowaniach mających na celu wyegzekwowanie zobowiązań wynikających z prawa antydyskryminacyjnego.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

celów ich gromadzenia należy możliwie ograniczyć dodatkowe obciążenia administracyjne lub finansowe spoczywające na podmiotach je udostępniających. Organy ds. równości będą też zobowiązane do sporządzania rocznych sprawozdań z działalności oraz regularnych sprawozdań dotyczących sytuacji w zakresie równego traktowania i dyskryminacji w danym państwie. Chociaż są to ważne i daleko idące uprawnienia, które można bardzo dobrze spożytkować, to jednak wymagają one również dużych nakładów. Dlatego też EKES podkreśla znaczenie zapewnienia organom ds. równości odpowiednich dodatkowych środków na wykorzystanie tych uprawnień.

4.4.2. Aby zapewnić regularne zajmowanie się istniejącymi nierównościami i dyskryminacją, EKES wzywa do regularnego gromadzenia i analizowania danych zdezagregowanych w celu monitorowania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

4.4.3. EKES podkreśla znaczenie regularnych badań nad nierównością i dyskryminacją oraz potrzebę ścisłej współpracy między Komisją Europejską, państwami członkowskimi, organami ds. praw człowieka, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerami społecznymi w kwestiach związanych z miejscem pracy, dotyczących monitorowania i oceny oraz kształtowania programu politycznego.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 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 »Przegląd Planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą«”

(COM(2022) 581 final)

(2023/C 184/14)

Sprawozdawczyni: **Ozlem YILDIRIM**

Współsprawozdawca: **Cillian LOHAN**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 25.11.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	152/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zmieniony Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą zawiera wiele słusznych elementów, które mogłyby zapewnić jego skuteczność. Cztery priorytety i ich cele są dobrze opracowane i stanowią ulepszenie w stosunku do poprzedniej wersji. Komitet jest jednak zaniepokojony poziomem zasobów rezerwowanych na wdrożenie planu na szczeblu krajowym, które mogą być niewystarczające. Niedobór zasobów mógłby doprowadzić do niepowodzenia planu, jak miało to miejsce poprzednio.

1.2. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska zobowiązała się do zapewnienia wystarczających zasobów finansowych i ludzkich w celu ograniczenia nielegalnego handlu dziką fauną i florą poprzez zintegrowanie problematyki handlu dziką fauną i florą z funduszami UE w dziedzinie: (i) bezpieczeństwa i przestępczości zorganizowanej; (ii) środowiska oraz (iii) współpracy międzynarodowej/partnerstw międzynarodowych. W szczególności ta problematyka powinna być traktowana priorytetowo w ramach: inicjatywy EMPACT; Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego; programu LIFE, programu Interreg i Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”.

1.3. Niemniej ważne jest uzgodnienie, jaki procent tych funduszy będzie w całości przeznaczany na ograniczenie nielegalnego handlu dziką fauną i florą, tak aby zwiększyć rozliczalność za plan działania. Państwa członkowskie powinny się zobowiązać do wyasygnowania wystarczających środków finansowych na zapewnienie wyspecjalizowanego personelu na swoim terytorium w celu zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą. W ramach realizacji planu działania na szczeblu krajowym należy zapewnić monitorowanie i ocenę przydzielonych środków oraz sprawozdawczość w tym zakresie. Zasoby powinny obejmować zarówno sprzęt, jak i personel. Ponadto pracownikom należy zapewnić wysokiej jakości warunki pracy, z pełnymi prawami do rokowań zbiorowych i stopniową ścieżką kariery. Ma to kapitalne znaczenie dla przyciągnięcia najlepszych ludzi i utrzymania wysokiego poziomu motywacji. Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie związane ze zdrowiem, dobrostanem i bezpieczeństwem osobistym.

1.4. Zwalczanie nielegalnego handlu dziką fauną i florą powinno być uwzględniane we wszystkich obszarach polityki na szczeblu UE i państw członkowskich. Należy zapewnić jednolity i minimalny poziom szkoleń dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w zapobieganie nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą oraz zagwarantować budowanie odpowiedniego potencjału stosownie do umiejętności niezbędnych w poszczególnych dziedzinach, w których uwzględniany jest aspekt nielegalnego handlu dziką fauną i florą. Wśród prokuratorów, sędziów, funkcjonariuszy celnych, krajowych organów CITES i organów policji należy wyszkolić wyspecjalizowane jednostki lub pracowników. Powinni oni być w stanie wykrywać, aresztować, ścigać i osądzać osoby zaangażowane w przestępstwa przeciwko dzikiej faunie i florze.

1.5. We wszystkich państwach członkowskich należy również stworzyć jednolite struktury, które zdaniem EKES-u powinny mieć formę komitetów międzyagencyjnych i wyspecjalizowanych jednostek lub personelu przeszkolonych w zakresie zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą. W skład tych komitetów weszłyby przedstawiciele wyspecjalizowanych jednostek zajmujących się zwalczaniem nielegalnego handlu dziką fauną i florą. Komitety

międzyagencyjne byłyby szczególnie przydatne w sytuacji, gdy w obrębie danego państwa członkowskiego będzie się przeprowadzać konsultacje z innymi agencjami skupiającymi się na innych nielegalnych działaniach, takich jak przestępstwa finansowe i cyberprzestępczość, oraz gdy będzie się organizować z nimi wspólne dochodzenia. Te przestępstwa są zwykle powiązane z nielegalnym handlem dziką fauną i florą, ponieważ zorganizowani przestępcy mogą wykorzystywać i wykorzystują kanały używane przez siebie do innego rodzaju przestępstw (takich jak nielegalny obrót środkami odurzającymi i pranie pieniędzy) w celu przemytu produktów z dzikiej fauny i flory. Należy ustanowić specjalne kanały komunikacji i współpracy z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim.

1.6. Wprowadzając – za pomocą ambitnej dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju – obowiązki w zakresie należytej staranności dla przedsiębiorstw prowadzących handel w UE, można by przede wszystkim zachęcić przedsiębiorstwa do handlu dziką fauną i florą pozyskiwaną w sposób zrównoważony, zniechęcić je do podejmowania nielegalnej działalności oraz pomóc organom ścigania w wykrywaniu przestępców.

1.7. Komitet uważa za istotne, aby współpracować z podmiotami prowadzącymi działalność w sektorach związanych z handlem dziką fauną i florą w celu zmniejszenia popytu na produkty z dzikiej fauny i flory w UE oraz ograniczenia ich nielegalnego przywozu. W planie przewidziano organizowanie sesji tematycznych z unijną grupą ds. egzekwowania przepisów w zakresie handlu dziką fauną i florą dla przedstawicielek i przedstawicieli odpowiednich przedsiębiorstw w celu omówienia określonych zagadnień (takich jak medycyna tradycyjna, egzotyczne zwierzęta domowe, sektor dóbr luksusowych, turystyka myśliwska, drewno, sektory rybołówstwa i handlu produktami z ryb, transport, firmy kurierskie i handel online). Głównym elementem strategii powinny być jednak skoordynowane kampanie informacyjne skierowane do ogółu społeczeństwa (w szczególności mające na celu zmniejszenie popytu). Swoją rolę w zmniejszaniu popytu mogłyby odgrywać organizacje społeczeństwa obywatelskiego, podnosząc świadomość społeczną i prowadząc ograniczające popyt kampanie adresowane do społeczności w UE, które konsumują nielegalne produkty z dzikiej fauny i flory.

1.8. EKES wzywa Komisję do zaangażowania krajowych i ponadnarodowych organów ścigania w zwiększanie widoczności działań mających na celu zapobieganie handlowi gatunkami zagrożonymi wyginięciem i ściganie takiego handlu. Wspomniane organy powinny nagłaśniać te działania w ramach informowania o przestępczości zorganizowanej, wykorzystując do tego swoje stałe narzędzia komunikacji oraz organizując tymczasowe ukierunkowane kampanie.

1.9. Ponadto kluczowe znaczenie ma ustanowienie przez Komisję Europejską jasnego i ambitnego mechanizmu monitorowania i oceny z myślą o śledzeniu realizacji planu działania oraz pomiarze jego postępów i sukcesu, z uwzględnieniem zewnętrznych działań UE na rzecz zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą (zgodnie z priorytetem 4).

2. Kontekst

2.1. Nielegalny handel dziką fauną i florą jest zorganizowaną działalnością przestępczą, która stała się jedną z najbardziej dochodowych na świecie. Komisja Europejska szacuje, że jej wartość wynosi do 20 mld EUR rocznie ⁽¹⁾ w skali globalnej. Nielegalny handel dziką fauną i florą na całym świecie gwałtownie wzrósł w ostatnich latach, ponieważ uznawany jest za działalność, która niesie ze sobą niskie ryzyko i przynosi wysokie zyski.

2.2. Pomimo przyjęcia przez Unię Europejską kompleksowych ram prawnych dotyczących ochrony dzikiej fauny i flory – UE jest ważnym rynkiem końcowym i platformą tranzytową dla nielegalnego handlu dziką fauną i florą. Znaczenie Unii jako rynku nielegalnych produktów z dzikiej fauny i flory jest szczegółowo opisane w rocznych sprawozdaniach dotyczących dużych konfiskat, sporządzanych co roku na wniosek Komisji Europejskiej, począwszy od 2011 r.

2.3. Komisja Europejska uznała, że UE jest istotnym rynkiem dla produktów z dzikiej fauny i flory, i podjęła bezprecedensowe wysiłki na rzecz zwiększenia świadomości przedsiębiorstw, konsumentów i ogółu społeczeństwa na temat cech i skali nielegalnego handlu dziką fauną i florą w Europie. W rezultacie w lutym 2016 r. przyjęła Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą ⁽²⁾, w którym określono kompleksowe działania na rzecz zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą w obrębie UE oraz wzmocnienia roli UE w globalnej walce z tymi nielegalnymi działaniami. Mimo że udało się podnieść kwestię zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą do rangi priorytetu, plan działania miał niewielki wpływ na zmniejszenie popytu. Organizacja TRAFFIC ⁽³⁾ opublikowała sprawozdanie ⁽⁴⁾ za 2018 r. zawierające dane dotyczące wszystkich przypadków zajęcia objętych Konwencją o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES). Wynika z niego, że popyt na gatunki dzikiej fauny i flory w UE nie zmienił się od czasu zebrania pierwszych danych w 2011 r.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/infographics_en.htm

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm

⁽³⁾ <https://www.traffic.org/>

⁽⁴⁾ <https://www.traffic.org/site/assets/files/12745/eu-seizures-report-2020-final-web.pdf>

2.4. Najnowsze sprawozdanie TRAFFIC dotyczące przypadków zajęcia w 2020 r.⁽⁵⁾ pokazuje wpływ pandemii COVID-19 na nielegalny handel dziką fauną i florą. Zmniejszenie wymiany handlowej spowodowane związanymi z COVID-19 zakłóceniami w transporcie lotniczym, operacjach handlowych i w innych interfejsach transportu lub sprzedaży towarów prawdopodobnie przyczyniło się do spadku liczby zgłoszonych przypadków zajęcia. W 2020 r. odnotowano znacznie mniejszą liczbę przechwyceń w UE, chociaż niekoniecznie wskazuje to na zmiany w popycie lub w dynamice nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

2.5. UE jest nie tylko rynkiem przywozowym, ale również regionem, z którego pochodzą niektóre zagrożone gatunki, takie jak węgorz europejski (*Anguilla anguilla*). W latach 2016–2017 aresztowano 48 osób i przejęto 4 000 kg żywych młodych węgorzy o wartości około 4 mln EUR. Ponadto nie cała dzika fauna i flora nielegalnie przywożona do Europy przeznaczana jest na rynki europejskie, gdyż UE często pełni rolę miejsca postoju. Organy ścigania często zajmują pochodzące z Afryki i przeznaczone dla Azji łuskowce, pławikoniki, kość słoniową i płetwy rekinów.

3. Uwagi ogólne

3.1. UE musi zachować czujność i zwielokrotnić wysiłki na rzecz powstrzymania i odwrócenia nielegalnego handlu dziką fauną i florą. Ten lukratywny handel stanowi nie tylko zagrożenie dla zdrowia ludzkiego w związku z ryzykiem przenoszenia chorób odzwierzęcych, ale również bezpośrednio podważa politykę UE dążącą do wspierania zrównoważonego rozwoju na całym świecie, zwłaszcza celów zrównoważonego rozwoju związanych z ochroną różnorodności biologicznej i ekosystemów na świecie⁽⁶⁾, a także podkopuje wysiłki na rzecz wzmocnienia dobrych rządów i eliminowania nierówności.

3.2. Obecny nielegalny handel dziką fauną i florą nie tylko doprowadza wiele gatunków (w tym niektóre gatunki emblematyczne) na skraj wyginięcia, ale również utrudnia zrównoważony rozwój gospodarczy⁽⁷⁾. Krótko mówiąc, należy dobrze wdrożyć Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą, aby UE mogła dotrzymać międzynarodowych umów dotyczących środowiska, w szczególności postanowień CITES oraz Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD). EKES zachęca jednak Komisję Europejską do podjęcia działań wykraczających poza zapisy tych umów międzynarodowych, by lepiej chronić dziką faunę i florę w UE i ograniczyć nielegalny handel w tym zakresie, co przyniosłoby korzyści nie tylko w UE, ale również na całym świecie. Nielegalny handel dziką fauną i florą jest jedną z głównych przyczyn utraty różnorodności biologicznej, która powoduje wyginiecie wielu gatunków, a także przyczynia się do zmiany klimatu poprzez podsywanie nielegalnego pozyskiwania drewna, podczas gdy drzewa są niezbędne do składowania dwutlenku węgla.

3.3. Równie ważne jest położenie kresu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej śmiertelnym skutkom. Według sprawozdania UNEP i Interpolu wartość przestępstw przeciwko środowisku wzrosła o 26 %⁽⁸⁾. Te przestępstwa obejmują nielegalny handel dziką fauną i florą i stanowią zagrożenie dla pokoju, bezpieczeństwa i praworządności, oraz często zbiegają się z innymi poważnymi przestępstwami, takimi jak korupcja, cyberprzestępczość i przestępstwa finansowe. Na przykład w niektórych regionach Afryki nielegalny handel dziką fauną i florą zagraża bezpieczeństwu narodowemu. Należy również wspomnieć o mordach i zabójstwach, ponieważ osoby odpowiedzialne za ochronę zagrożonych gatunków stoją w obliczu rzeczywistego zagrożenia życia i płacą wysoką cenę za swoje zaangażowanie. Fundacja Thin Green Line stwierdziła, że w latach 2009–2016 595 strażników zostało zabitych przez kłusowników. Dodatkowo w krajach rozwijających się zginęło kilkuset nieznanymi strażników, lecz przypadki te nie są zgłaszane. „W 2017 r. zgłoszono zabójstwa ponad 100 strażników; podobnie wysokie liczby odnotowano również w 2018 r. – prawie dwie ofiary śmiertelne tygodniowo”⁽⁹⁾.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje przegląd Planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą oraz decyzję o umieszczeniu tego handlu w centrum działań Komisji Europejskiej. Zgadza się z dokonaną przez Komisję Europejską oceną poprzedniego Planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą, z której wynika, że niedobór odpowiednio wykwalifikowanego personelu, zasobów i szkoleń w wielu państwach członkowskich i w państwach spoza UE pozostaje poważnym problemem. Należy również koniecznie usprawnić współpracę: (i) w ramach państw członkowskich UE; (ii) między państwami członkowskimi UE; (iii) między państwami UE a państwami spoza UE oraz (iv) z zainteresowanymi stronami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto należy dołożyć większych starań, aby zapewnić identyfikowalność cyfrową oraz współpracę cyfrową między agencjami.

⁽⁵⁾ https://www.traffic.org/site/assets/files/17391/2020_eu_seizures_report_final.pdf

⁽⁶⁾ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/biodiversityandecosystems>

⁽⁷⁾ Wyciąg z konkluzji analizy Komisji Europejskiej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0038>.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie UNEP i Interpolu *Value of Environmental Crime up 26 %* [Wartość przestępstw przeciwko środowisku wzrosła o 26 %].

⁽⁹⁾ <https://globalconservation.org/news/over-one-thousand-park-rangers-die-10-years-protecting-our-parks/>

3.5. EKES aprobuje to, że Komisja Europejska powiązała przegląd dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku z Planem działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą. Obawia się jednak, że ta dyrektywa nie będzie w stanie zapewnić skutecznych i odstraszących sankcji za nielegalny handel dziką fauną i florą. Dnia 9 grudnia 2022 r. Rada przyjęła stanowisko w sprawie tego dossier i znacznie obniżyła kary dla osób fizycznych, a jednocześnie ograniczyła ambicje w zakresie harmonizacji sankcji dla osób prawnych. Poziomy zaproponowane przez Radę są zbyt niskie, aby mogły być odstraszące i skuteczne. Maksymalne pułapy grzywnien nie powinny być niższe niż 15 % całkowitego globalnego obrotu realizowanego przez osobę prawną – czyli ich poziom powinien być znacznie wyższy niż 5 % lub 3 % przyjęte przez Radę. EKES jest zdania, że ambitna dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku jest niezbędna dla pomyślnego wdrożenia Planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Plan powinien zawierać wyraźne odniesienie do sygnalistów i innych obrońców praw człowieka w obszarze środowiska jako odpowiednich zainteresowanych stron uczestniczących w opracowywaniu i wdrażaniu działań na szczeblu unijnym i krajowym, ponieważ odgrywają oni kluczową rolę w ujawnianiu naruszeń prawa ochrony środowiska i zapobieganiu im. Należy ich również chronić przed zastraszaniem lub przed postępowaniem sądowym wtedy, gdy zgłaszają nielegalny handel dziką fauną i florą lub pomagają w dochodzeniach, jak stwierdzono w obecnej dyrektywie w sprawie przestępstw przeciwko środowisku.

4.2. Komitet przywiązuje dużą wagę do współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność w sektorach związanych z handlem dziką fauną i florą w celu zmniejszenia popytu na produkty z dzikiej fauny i flory w UE oraz ograniczenia nielegalnego handlu nimi, a także zadbania o to, by handel dziką fauną i florą był legalny i zrównoważony. W planie przewidziano organizowanie sesji tematycznych z unijną grupą ds. egzekwowania przepisów w zakresie handlu dziką fauną i florą dla przedstawicieli i przedstawicieli odpowiednich przedsiębiorstw w celu omówienia określonych zagadnień (takich jak medycyna tradycyjna, egzotyczne zwierzęta domowe, sektor dóbr luksusowych, turystyka myśliwska, drewno, sektory rybołówstwa i handlu produktami z ryb, transport, firmy kurierskie i handel online). W planie działania oraz w procesie jego realizacji należy jednak wyraźniej uznać i uwzględnić rolę, jaką we wspieraniu wysiłków na rzecz zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą mogą odgrywać organizacje społeczeństwa obywatelskiego (np. podnoszenie świadomości i prowadzenie kampanii na rzecz zmiany zachowań). Informacje, które UE przekazuje swoim obywatelom na temat zasad, zagrożeń i konsekwencji związanych z handlem produktami z dzikiej fauny i flory oraz z ich stosowaniem, nie są szeroko rozpowszechniane. Jednocześnie powszechnie dostępne w całej UE są informacje o praktykach i zastosowaniach medycyny tradycyjnej (a do wytwarzania środków medycyny tradycyjnej wykorzystuje się części dzikiej fauny i flory oraz ich pochodne). Takie praktyki niosą ze sobą ryzyko dla użytkowników (ponieważ niektóre środki nie mają naukowo udowodnionych dobroczynnych skutków) oraz śmiertelne konsekwencje dla schwytanych dzikich gatunków będących przedmiotem handlu (co przyspiesza ich wyginiecie). Dzięki większemu zapobieganiu w tej konkretnej kwestii UE mogłaby ograniczyć nawet o 30 % rocznie liczbę produktów z dzikiej fauny i flory będących przedmiotem nielegalnego handlu, gdyż liczba ta odpowiada wskaźnikowi zajętych produktów z dzikiej fauny i flory przeznaczonych do użytku leczniczego w UE⁽¹⁰⁾. W tym kontekście EKES i organy ścigania mogłyby również uczestniczyć w opracowywaniu kampanii publicznych mających na celu podnoszenie świadomości omawianego problemu.

4.3. Ponadto Komitet zaleca, by wszystkie państwa członkowskie jednolicie podeszły do określenia jasnych obowiązków związanych z wdrażaniem działań na szczeblu krajowym i zapewniania koordynacji między odpowiednimi podmiotami. Oferowanie w planie różnych opcji mających na celu zapewnienie koordynacji (na przykład: (i) poprzez tworzenie komitetów międzyagencyjnych lub sporządzanie protokołów ustaleń; (ii) poprzez przyjmowanie krajowych planów działania lub (iii) poprzez wyznaczenie krajowego punktu kontaktowego) doprowadzi do niepewności, ponieważ państwa członkowskie wybiorą różne opcje. Utworzenie komitetów międzyagencyjnych na szczeblu krajowym z wyznaczonym punktem kontaktowym dla każdego z nich pomoże w realizacji planu działania.

4.4. Zasadnicze znaczenie ma jednolite szkolenie komitetów międzyagencyjnych i wyspecjalizowanych pracowników lub jednostek we wszystkich 27 państwach członkowskich. Ułatwiłoby to współpracę w obrębie danego państwa członkowskiego i między państwami, ponieważ personel reagowałby, prowadził dochodzenia i ścigał w ten sam sposób. Posiadanie przez każdy komitet międzyagencyjny punktu kontaktowego poprawiłoby również współpracę i koordynację między państwami członkowskimi i z państwami trzecimi spoza UE. Utworzenie punktu kontaktowego poprawiłoby współpracę, ponieważ ułatwia i przyspiesza wzajemny kontakt między komitetami międzyagencyjnymi i wyspecjalizowanymi pracownikami w państwach członkowskich, zwłaszcza w razie pojawienia się pilnej potrzeby związanej z nielegalnym handlem transgranicznym. Punkty kontaktowe mogłyby usprawnić współpracę między państwami członkowskimi, bez polegania na organach międzynarodowych takich jak Europol w przypadku spraw o bardziej lokalnym charakterze dotyczących dwóch państw. Jednak te grupy mogą być zagrożone i stać się celem zorganizowanych przestępców. Przekazywanie szczegółowych informacji o punktach kontaktowych należy ograniczyć do organów ścigania i kręgów związanych z organami sądowymi, by chronić tożsamość pracowników.

⁽¹⁰⁾ Rada uzgadnia mandat negocjacyjny w sprawie dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku – Consilium (europa.eu).

4.5. Jeżeli chodzi o realizację Planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą, to państwa członkowskie UE zgłosiły problemy z egzekwowaniem operacji ze względu na brak zasobów i personelu. Dlatego także i w tym przypadku należy koniecznie zadbać o to, by państwa członkowskie zobowiązały się do przeznaczenia wystarczających zasobów na wdrożenie nowego planu działania UE na szczeblu krajowym. Zasoby są również istotne dla zapewnienia personelowi godnych warunków pracy.

4.6. W tekście należy wyraźnie stwierdzić, że państwa członkowskie zobowiązują się do zapewnienia wystarczających środków finansowych na rozwój wyspecjalizowanego personelu na swoim terytorium w celu zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą. W ramach realizacji planu działania na szczeblu krajowym należy zapewnić monitorowanie i ocenę przydzielonych środków oraz sprawozdawczość w tym zakresie. Zasoby powinny obejmować nie tylko pracowników, ale również sprzęt. Ponadto pracownikom należy zapewnić wysokiej jakości warunki pracy, z pełnymi prawami do rokowań zbiorowych i stopniową ścieżką kariery. Ma to kapitalne znaczenie dla przyciągnięcia najlepszych ludzi i utrzymania wysokiego poziomu motywacji. Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie związane ze zdrowiem, dobrostanem i bezpieczeństwem osobistym. EKES opowiada się za zapewnieniem jednolitego szkolenia dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w zapobieganie nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą i za utworzeniem we wszystkich państwach członkowskich jednorodnych struktur. Zaleca, by przyjęły one formę komitetów międzyagencyjnych oraz wyspecjalizowanych jednostek lub personelu wyszkolonych do zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą.

4.7. W planie działania podkreślono rolę różnych agencji i inicjatyw międzynarodowych, takich jak platforma EMPACT, która jest sztandarowym instrumentem multidyscyplinarnej współpracy operacyjnej między agencjami mającej na celu zwalczanie zorganizowanej przestępczości na szczeblu UE. Ta platforma mogłaby być kluczowym narzędziem wdrażania Planu działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą. Mogłaby na przykład w jednolity sposób organizować szkolenia dla komitetów międzyagencyjnych i wyspecjalizowanego personelu we wszystkich państwach członkowskich.

4.8. W Planie działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą należy uwzględnić zapobieganie nielegalnej działalności łowieckiej, zwłaszcza służącej zdobyciu trofeów. Przykładowo w Karpatach poluje się nielegalnie na niedźwiedzie, a kłusownicy otrzymują niskie kary, które nie są dostatecznie odstrasżające.

4.9. EKES zgadza się też z sugestią, by EMPACT koordynowała przeprowadzanie regularnych wspólnych operacji w kontekście współpracy transgranicznej przez państwa członkowskie UE, Komisję Europejską (OLAF) oraz odpowiednie agencje UE takie jak Eurojust, Frontex, Europol i Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa. Również i w tym przypadku niezbędna jest właściwa alokacja zasobów na szczeblu krajowym, aby zapewnić skuteczną współpracę.

4.10. Jeśli chodzi o politykę handlową i instrumenty służące wspieraniu działań wymierzonych przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą, EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie do przyszłych umów o wolnym handlu ambitnych zobowiązań do zwalczania nielegalnego handlu dziką fauną i florą. Nie wystarczy to jednak do ograniczenia tego handlu. Wysiłki UE na rzecz zwiększenia możliwości w zakresie międzynarodowego handlu i inwestycji będą daremne i przyniosą skutki odwrotne do zamierzonych, jeżeli UE nie wypełni w trybie pilnym luk w ściganiu przestępstw. Temu samemu celowi mogłyby również służyć cyfrowe paszporty produktów, zwiększając identyfikowalność i przejrzystość w odniesieniu do zagrożeń występujących w globalnych łańcuchach dostaw, wspierając wspólne międzynarodowe mechanizmy kontroli oraz działania mające na celu egzekwowanie przepisów, a także zapewniając obywatelom i konsumentom jednolity poziom informacji na temat kupowanych produktów, niezależnie od ich pochodzenia.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla”

(COM(2022) 672 final – 2022/0394 (COD))

(2023/C 184/15)

Sprawozdawca: **Stojan CZUKANOW**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 1.2.2023 Rada Europejska, 6.2.2023
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	159/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie unijnych ram certyfikacji usuwania dwutlenku węgla, uznając potrzebę zwiększenia skali usuwania dwutlenku węgla i promowania praktyk regeneracyjnych, jednocześnie nadal przede wszystkim dążąc do realizacji kluczowego celu, jakim jest redukcja emisji gazów cieplarnianych w celu ograniczenia globalnego ocieplenia. EKES zauważa jednak, że we wniosku pozostawiono zbyt wiele zasadniczych kwestii do dalszego rozwinięcia w drodze aktów delegowanych.

1.2. EKES odnotowuje, że w całej Unii istnieją obecnie różne systemy zatwierdzania usuwania dwutlenku węgla i nagradzania za to. Zauważa ponadto, że wspólne ramy certyfikacji mogą zapewnić jasność i wiarygodność w tym zakresie dzięki ustanowieniu nadrzędnych przepisów UE regulujących sposób pomiaru, zatwierdzania i weryfikacji korzyści dla klimatu płynących z usuwania dwutlenku węgla. Ramy mają charakter dobrowolny i mają wytworzyć efekt zachęty, który może zapewnić nowe źródła dochodów dla podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla. EKES wzywa do zapewnienia większej jasności co do przewidywanego terminu pełnego wdrożenia, biorąc pod uwagę liczbę organów i jednostek certyfikujących, które trzeba będzie utworzyć.

1.3. EKES zauważa, że mogą pojawić się uzasadnione pytania dotyczące wykorzystania technologii usuwania dwutlenku węgla w ramach polityki klimatycznej UE, począwszy od możliwości ograniczenia lub opóźnienia redukcji emisji w związku z obietnicami dotyczącymi usuwania dwutlenku węgla w przyszłości, aż po ryzyko przedstawiania nieuczciwych oświadczeń i prowadzenia pseudoekologicznego marketingu w oparciu o zakup jednostek emisji dwutlenku węgla. Aby zapobiec zjawisku nieuczciwego zielonego PR, EKES wzywa do wyraźnego odzwierciedlenia przewidywanego czasu składowania dwutlenku węgla i ryzyka niezamierzonego uwolnienia w ramach stosowania poszczególnych świadectw usunięcia dwutlenku węgla (które obejmują „trwałe składowanie”, „rolnictwo węglowe” i „składowanie dwutlenku węgla w trwałych produktach”).

1.4. EKES pozytywnie odnosi się do celu Komisji, jakim jest zapewnienie społeczeństwu, podmiotom realizującym działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla oraz nabywcom przejrzystości i jasności co do wartości certyfikowanych działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla. Wzywa jednak do wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń dotyczących wartości i wykorzystania świadectw. EKES zwraca się do Komisji o przygotowanie wytycznych określających odpowiednie oświadczenia, które mogą być przedstawiane na podstawie różnych przypadków certyfikowanego usuwania dwutlenku węgla, i wzywa do utrzymania rozróżnienia między świadectwami wydanymi na podstawie trwałego składowania dwutlenku węgla a tymi wydanymi na podstawie rolnictwa węglowego i składowania dwutlenku węgla w produktach.

1.5. EKES domaga się, by przyszłe metodyki opracowane na podstawie tych ram jasno określały aspekty dotyczące odpowiedzialności i zapewniały przejrzystość. Należy stale monitorować i ograniczać ryzyko niezamierzonego uwolnienia. Odpowiedzialność oraz przeniesienie odpowiedzialności za usunięty i składowany dwutlenek węgla muszą być jasno określone w całym zakresie działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla.

1.6. EKES wzywa Komisję do zapewnienia, aby metodyki były oparte na dowodach naukowych i zgodne ze wskazaniami środowiska naukowego. EKES zwraca uwagę, że system certyfikacji jest zdecydowanie zbyt złożony i uciążliwy, by sprzyjać upowszechnieniu tych praktyk – procedury te wydają się bardzo czasochłonne i techniczne, co może zniechęcać podmioty do podejmowania takich działań, zważywszy, że nawet w najlepszym wypadku są to często małe przedsiębiorstwa o niewielkich marżach.

1.7. EKES zauważa, że do prowadzenia monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji (MRV) konieczny jest różnorodny zakres pomiarów dotyczących usuwania dwutlenku węgla, w tym wykorzystanie teledetekcji i zdjęć satelitarnych. Jeżeli chodzi o wymagane pomiary, EKES podkreśla, że niezbędne jest utrzymanie kosztów MRV w zakresie usuwania dwutlenku węgla na jak najniższym poziomie, aby zapewnić szeroką dostępność ram certyfikacji.

1.8. EKES podkreśla, że przed włączeniem ram certyfikacji do innych obszarów polityki, takich jak wspólna polityka rolna, należy dokładnie ocenić i uwzględnić potencjalne zagrożenia i skutki uboczne dla najważniejszych podmiotów (rolników, przemysłu leśnego, budownictwa i przemysłu drzewnego) związane z wnioskiem, w tym zagrożenia o charakterze ekologicznym lub społeczno-gospodarczym.

1.9. Zdaniem EKES-u nie powinno się wykorzystywać obecnej wspólnej polityki rolnej (WPR) do finansowania rolnictwa węglowego lub usuwania dwutlenku węgla⁽¹⁾. Chociaż WPR może odgrywać w usuwaniu dwutlenku węgla pewną niewielką rolę, instrument ten zaprojektowano z myślą o produkcji żywności, paszy i biomasy, co jest głównym celem sektora rolnictwa i leśnictwa. W tym konkretnym kontekście usuwanie dwutlenku węgla jest produktem ubocznym, co oznacza, że należy zapewnić dodatkowe źródła finansowania.

1.10. EKES uważa, że wysoki poziom niejasności ze strony Komisji w zakresie finansowania będzie stanowił silny czynnik zniechęcający do udziału potencjalnych uczestników. W związku z tym podkreśla, że niezbędny jest pewien poziom pewności w odniesieniu do finansowania. Biorąc pod uwagę możliwości związane z usuwaniem dwutlenku węgla w przyszłości, EKES zaleca opracowanie planu działania na rzecz wspólnego instrumentu finansowego dla tych środków.

2. Uwagi ogólne

Konieczność zwiększenia skali usuwania dwutlenku węgla w celu osiągnięcia celów w zakresie zerowych emisji netto

2.1. Zgodnie z porozumieniem paryskim Unia Europejska zobowiązała się do osiągnięcia zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r., a w późniejszym okresie – ujemnych emisji netto. Zgodnie z najnowszym sprawozdaniem Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC), skupienie się wyłącznie na redukcji emisji nie wystarczy, aby osiągnąć ten cel: „aby osiągnąć zerową emisję dwutlenku węgla (CO₂) lub gazów cieplarnianych netto, nieuniknione jest wdrożenie działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla w celu zrównoważenia trudnych do zredukowania emisji resztkowych”⁽²⁾.

2.2. Chociaż usuwanie dwutlenku węgla nie zastąpi koniecznej drastycznej redukcji emisji gazów cieplarnianych, będzie ono potrzebne do uzupełnienia wysiłków na rzecz redukcji emisji, aby osiągnąć zerowy lub ujemny poziom emisji netto. W związku z tym trzeba będzie znacznie zwiększyć skalę usuwania dwutlenku węgla na poziomie globalnym, aby kontrolować stężenie gazów cieplarnianych w atmosferze i ograniczyć globalne ocieplenie. UE przewiduje, że będzie musiała ograniczyć swoje emisje o 85–95 % w porównaniu z 1990 r., aby osiągnąć swoje cele klimatyczne, a usuwanie dwutlenku węgla będzie potrzebne do wypełnienia tej luki. Co roku trzeba będzie zatem usunąć z atmosfery kilkaset mln ton (Mt) CO₂.

2.3. W tym celu UE podjęła dotychczas szereg inicjatyw, takich jak:

- prawo o klimacie, w którym wyznaczono cel UE, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.;
- rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) – najnowsza propozycja zmiany do niego przewiduje wyznaczenie celu pochłaniania dwutlenku węgla netto na poziomie 310 Mt ekwiwalentu dwutlenku węgla w 2030 r., poprzez składowanie dwutlenku węgla w glebach, lasach i produktach z drewna;
- komunikat w sprawie zrównoważonego obiegu węgla, w którym przedstawiono plan działania na rzecz przyczyniania się rolnictwa węglowego do osiągnięcia zaproponowanego celu na 2030 r. w zakresie LULUCF; oraz rozwiązania przemysłowe umożliwiające usunięcie co najmniej 5 Mt w 2030 r.; w komunikacie ogłoszono również plany opracowania wniosku dotyczącego ram regulacyjnych dla certyfikacji usuwania dwutlenku węgla.

⁽¹⁾ Dz.U. C 323 z 26.8.2022, s. 95.

⁽²⁾ IPCC WGIII SPM, [Grupa Robocza III, Podsumowanie dla osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki] 2022.

Zarządzanie projektami dotyczącymi usuwania dwutlenku węgla

2.4. Wniosek Komisji Europejskiej ustanawiający dobrowolne unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla ma na celu zwiększenie wysokiej jakości, zrównoważonego usuwania dwutlenku węgla w drodze zachęcania do finansowania, zwalczania pseudoekologicznego marketingu i budowania zaufania, a także harmonizacji warunków rynkowych.

2.5. Komisja określiła trzy główne kategorie metod usuwania dwutlenku węgla:

- trwałe składowanie; obejmuje metody takie jak produkcja bioenergii z wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla (BECCS) oraz wychwytywanie dwutlenku węgla bezpośrednio z powietrza i jego składowanie (DACCS); do 2030 r. należy za pomocą metod z tej kategorii usunąć co najmniej 5 Mt CO₂, osiągając poziom do 200 Mt CO₂ usuniętych do 2050 r.,
- rolnictwo węglowe obejmuje metody takie jak zalesianie i ponowne zalesianie, udoskonaloną gospodarkę leśną, system rolno-leśny, sekwestrację dwutlenku węgla w glebie i odtwarzanie torfowisk; wraz z produktami akumulującymi węgiel, rolnictwo węglowe przyczynia się do osiągnięcia zaproponowanego dla sektora LULUCF celu, jakim jest usunięcie netto 310 Mt ekwiwalentu CO₂ rocznie do 2030 r. oraz zbudowanie gospodarki „pozytywnej dla klimatu” do 2050 r.,
- produkty akumulujące węgiel obejmują takie metody jak wykorzystanie drewnianych wyrobów budowlanych w budownictwie, a także trwałe wychwytywanie i utylizację dwutlenku węgla (CCU), a wraz z rolnictwem węglowym pomogą w osiągnięciu wyżej wymienionych celów dla sektora LULUCF i pozytywnego wpływu na klimat.

2.6. Aby zagwarantować, że tylko wysokiej jakości usuwanie dwutlenku węgla będzie certyfikowane na podstawie rozporządzenia, Komisja ustanowiła pewne kryteria podstawowe:

- działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla muszą być dokładnie mierzone i przynosić jednoznaczne korzyści dla klimatu (określanie ilościowe),
- działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla muszą wykraczać poza praktyki rynkowe i to, co jest wymagane prawem (dodatkowość),
- świadectwa muszą wyraźnie uwzględniać czas składowania dwutlenku węgla i odróżniać składowanie stałe od czasowego (składowanie długoterminowe),
- działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla powinny również sprzyjać realizacji innych celów środowiskowych, np. dotyczących różnorodności biologicznej, lub przynajmniej nie mogą szkodzić środowisku (zrównoważoność).

2.7. Aby wyraźniej określić zasady mające zastosowanie do każdej z metod usuwania dwutlenku węgla oraz wdrożyć kryteria jakości w praktyce, Komisja, przy wsparciu grupy ekspertów, opracuje dostosowane do potrzeb metody certyfikacji i ustanowi je w aktach delegowanych. UE najpierw opracuje metody i uzna systemy certyfikacji. W drugim etapie podmioty mogą przystąpić do uznanych przez UE systemów certyfikacji, natomiast osoby trzecie będą weryfikować działania kwalifikujące się do certyfikacji. Informacje na temat certyfikowanego usuwania dwutlenku węgla będą zapisywane w interoperacyjnych rejestrach.

2.8. Istnieje szereg synergii pomiędzy istniejącymi i przyszłymi inicjatywami w obszarze związanym z usuwaniem dwutlenku węgla. Zgodnie z proponowanym rozporządzeniem usuwanie dwutlenku węgla mogłoby:

- otrzymać wsparcie publiczne za pośrednictwem wspólnej polityki rolnej, pomocy państwa lub funduszu innowacyjnego;
- być uwzględniane w sprawozdawczości przedsiębiorstw, co ma zostać bliżej określone w inicjatywie dotyczącej uzasadniania twierdzeń dotyczących ekologiczności produktów lub dyrektywie w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju;
- wykorzystywać synergie z innymi oznakowaniami i certyfikacjami, takimi jak certyfikacja rolnictwa ekologicznego i zrównoważonej biomasy;
- być uwzględniane w umowach w ramach łańcucha dostaw, tworząc przemysłowe łańcuchy wartości i synergie ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi;
- przyczyniać się do integralności dobrowolnych rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

3. Uwagi szczegółowe

Solidny system certyfikacji jako bardzo potrzebna podstawa szybkiego rozwinięcia w Europie zdolności do usuwania dwutlenku węgla

3.1. Ustanowienie nadrzędnych przepisów UE regulujących sposób pomiaru, zatwierdzania i weryfikacji korzyści dla klimatu wynikających z usuwania dwutlenku węgla może w bardzo dużym stopniu pomóc w rozwoju znacznych zdolności do usuwania dwutlenku węgla w Europie. Obejmuje to szeroki zakres skierowanych do rolników, leśników, przemysłu i innych osób innowacyjnych metod służących do wychwytywania i składowania CO₂ ze źródeł niekopalnych.

3.2. Certyfikacja stanowi niezbędny i znaczący krok w kierunku włączenia usuwania dwutlenku węgla do polityki klimatycznej UE. Obejmuje to na przykład tworzenie zachęt dla zarządców gruntu do składowania dwutlenku węgla w glebie (np. za pośrednictwem WPR), nagradzanie zamawiania materiałów budowlanych akumulujących węgiel ze źródeł niekopalnych (np. za pomocą kodeksów budowlanych) lub sprawozdawczość w zakresie celów klimatycznych (np. za pośrednictwem CSRD).

3.3. W związku z tym EKES w pełni popiera ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla, zarówno co do zasady, jak i jako krok w kierunku utworzenia solidnego systemu certyfikacji.

Potrzeba śledzenia usuniętego dwutlenku węgla w celu zapewnienia dodatkowych korzyści klimatycznych, gospodarczych i społecznych

3.4. Chociaż wprowadzenie usuwania dwutlenku węgla na dużą skalę jest konieczne, równie ważne jest także kontrolowanie tych działań. EKES zauważa, że mogą pojawić się uzasadnione pytania dotyczące wykorzystania technologii usuwania dwutlenku węgla w ramach polityki klimatycznej UE, począwszy od możliwości zniechęcenia do stosowania środków łagodzących zmianę klimatu, aż po ryzyko przedstawiania nieuczciwych twierdzeń dotyczących ekologiczności i prowadzenia pseudoekologicznego marketingu w oparciu o zakup jednostek emisji dwutlenku węgla.

3.5. W związku z tym EKES uważa, że UE potrzebuje skutecznych i solidnych ram certyfikacji, aby zapewnić, by certyfikację otrzymywało tylko wysokiej jakości i niezawodne usuwanie dwutlenku węgla. Umożliwi to UE uznawanie i nagradzanie usuwania dwutlenku węgla bez utrudniania procesu obniżania emisyjności.

3.6. Określenie jakości minimalnej wszelkiego certyfikowanego usuwania dwutlenku węgla ma zasadnicze znaczenie dla dostarczenia najważniejszym podmiotom pewności, że usuwanie dwutlenku węgla certyfikowane przez UE przynosi rzeczywiste korzyści dla klimatu. W dalszej kolejności będzie musiała również dać wystarczająco silny sygnał, że certyfikowane usuwanie dwutlenku węgla można bezpiecznie włączyć do szerszej polityki klimatycznej UE.

3.7. W tym kontekście działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla muszą charakteryzować się dodatkowością, czyli tym, że usunięcie nie nastąpiłoby bez interwencji. Jest to absolutnie konieczny wymóg, jeżeli świadectwa będą wykorzystywane do wysuwania roszczeń o rekompensatę, ale wymóg ten można by złagodzić w sytuacjach, w których nie byłoby żadnych roszczeń (np. w przypadku bezpośrednich dopłat państwowych dla rolników w celu zachęcenia ich do przejścia na praktyki regeneracyjne). Z tego powodu działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla powinny przynosić dodatkowe korzyści w zakresie zrównoważoności, a nie tylko mieć „neutralny” wpływ, jak przewiduje obecnie Komisja.

3.8. EKES podkreśla również, że ryzyko niezamierzonego uwolnienia (uwolnienia składowanego CO₂) należy stale monitorować i ograniczać. Odpowiedzialność oraz przeniesienie odpowiedzialności za usunięty i składowany dwutlenek węgla muszą być jasno określone i odnosić się konkretnie do każdego rodzaju usuwania dwutlenku węgla.

Utrzymanie rozróżnienia między trwałym składowaniem dwutlenku węgla, rolnictwem węglowym i składowaniem dwutlenku węgla w produktach

3.9. Metody usuwania dwutlenku węgla różnią się znacznie pod względem sposobu, w jaki CO₂ jest pobierany z atmosfery, gdzie jest składowany i przez jaki czas.

3.10. Ogólnie rzecz biorąc, dwutlenek węgla składowany w zbiornikach lądowych i w biomasie (metody usuwania w krótkim cyklu) jest bardziej narażony na ryzyko uwalniania i jego składowanie trwa krócej, niż w przypadku dwutlenku węgla składowanego w zbiornikach geologicznych (metody usuwania w długim cyklu).

3.11. W związku z tym poszczególne metody usuwania i składowania dwutlenku węgla powinny być liczone, zarządzane i certyfikowane w różny sposób, w zależności od charakteru danej metody. UE już oddziela filar LULUCF od emisji z sektora przemysłowego. W komunikacie w sprawie zrównoważonego obiegu węgla wprowadzono rozróżnienie między „kopalnym”, „biogenicznym” i „atmosferycznym” dwutlenkiem węgla i zaproponowano, aby te rodzaje oddzielnie oznakować, śledzić i rozliczać w UE najpóźniej do 2028 r.

3.12. Należy również podkreślić, że te trzy kategorie metod usuwania dwutlenku węgla (trwałe składowanie dwutlenku węgla, rolnictwo węglowe i składowanie dwutlenku węgla w produktach) odgrywają różne role na drodze do realizacji celu zerowych emisji netto, przynoszą różne rezultaty w zakresie klimatu, mają różne koszty, towarzyszą im różne wyzwania związane z wdrażaniem, poziomem dojrzałości i odbiór społeczny. W związku z tym należy również w różny sposób zachęcać do ich stosowania i nimi zarządzać, co umożliwi prowadzenie polityki i udzielanie wsparcia finansowego dostosowanych do potrzeb każdej z metod usuwania dwutlenku węgla (CDR).

3.13. W świetle powyższego EKES zgadza się z celem Komisji, jakim jest zapewnienie społeczeństwu, podmiotom realizującym działania związane z usuwaniem dwutlenku węgla oraz nabywcom przejrzystości i jasności co do wartości certyfikowanych działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla.

3.14. EKES zwraca się jednak do Komisji, aby poszła dalej i przygotowała również wytyczne określające odpowiednie oświadczenia, które mogą być przedstawiane na podstawie różnych przypadków certyfikowanego usuwania dwutlenku węgla (tj. trwałego składowania, rolnictwa węglowego i składowania dwutlenku węgla w produktach). Będzie to miało kluczowe znaczenie dla wspierania pełnego zakresu możliwych przypadków certyfikacji usuwania dwutlenku węgla, przy jednoczesnym zapewnieniu integralności deklarowanych korzyści dla klimatu i zapobieganiu pseudoekologicznemu marketingowi.

Zapewnienie przejrzystości i wkładu naukowego w procesie opracowywania metod

3.15. Ponieważ Komisja zamierza zaangażować się w odrębny proces, przy wsparciu grupy ekspertów, mający na celu opracowanie metod dotyczących działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla, a także przedstawić w aktach delegowanych dalsze informacje szczegółowe na temat certyfikatów, EKES wzywa do zaangażowania w ten proces społeczeństwa obywatelskiego i konsultowania się z nim.

3.16. EKES wzywa Komisję do zapewnienia, aby metody, które zostaną opracowane, były oparte na dowodach naukowych i zgodne ze wskazaniami środowiska naukowego.

3.17. EKES zauważa, że do prowadzenia monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji (MRV) konieczny jest różnorodny zakres pomiarów dotyczących usuwania dwutlenku węgla, w tym wykorzystanie teledetekcji i zdjęć satelitarnych. Jeżeli chodzi o wymagane pomiary, EKES podkreśla, że niezbędne jest utrzymanie kosztów MRV w zakresie usuwania dwutlenku węgla na jak najniższym poziomie, aby zapewnić szeroką dostępność ram certyfikacji.

3.18. UE powinna rozważyć zapewnienie specjalnego finansowania na badania, opracowanie metodyki i wdrożenie pilotażowe. Jeżeli chodzi o małe podmioty, to wsparcie na rzecz budowania zdolności i pokrycia kosztów administracyjnych będzie miało kluczowe znaczenie dla zapewnienia im szerszego dostępu do ram certyfikacji.

3.19. EKES podkreśla ponadto, że przed włączeniem ram certyfikacji do innych obszarów polityki, takich jak wspólna polityka rolna, należy dokładnie ocenić i uwzględnić związane z wnioskiem potencjalne zagrożenia i skutki uboczne dla najważniejszych podmiotów (rolników, przemysłu leśnego, budownictwa i przemysłu drzewnego), w tym zagrożenia o charakterze ekologicznym lub społeczno-gospodarczym.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej na 2022 r. (na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu)«”

(COM(2022) 547 final)

(2023/C 184/16)

Sprawozdawcy: **Marcin NOWACKI, Angelo PAGLIARA, Lutz RIBBE**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 25.11.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	208/4/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej na 2022 r. Komisja Europejska przedstawia dość optymistyczną refleksję na temat podjętych środków i celów wyznaczonych w ostatnich miesiącach.

1.2. Z lektury sprawozdania jasno wynika, że liczne cele, które przed wojną w Ukrainie postrzegano jako zbyt ambitne, są obecnie przedstawiane jako realistyczna reakcja na kryzys energetyczny. Powstaje pytanie, co utrudniało całej UE bardziej bezpośrednie podejście do ochrony klimatu, bezpieczeństwa dostaw, autonomii energetycznej i odporności europejskiego systemu energetycznego przed 24 lutego 2022 r.

1.3. Choć zapoznanie się z różnymi faktami i danymi liczbowymi przedstawionymi w komunikacie jest pouczające, unia energetyczna to coś o wiele więcej niż matematycznie lub statystycznie określone cele w zakresie upowszechniania energii ze źródeł odnawialnych, oszczędności energii lub redukcji emisji. EKES zwraca uwagę, że unia energetyczna to przede wszystkim projekt polityczny o następujących ściśle określonych celach politycznych, opisanych jako wizja ⁽¹⁾:

- 1) unia energetyczna oparta na solidarności i zaufaniu między państwami członkowskimi, która mówi jednym głosem w sprawach światowych;
- 2) zintegrowany system energetyczny, w którym energia przepływa ponad granicami, opierający się na konkurencji, skutecznej regulacji i optymalnym wykorzystaniu zasobów;
- 3) zrównoważona, niskoemisyjna, przyjazna dla klimatu i trwała gospodarka;
- 4) silne, innowacyjne i konkurencyjne przedsiębiorstwa europejskie, które opracowują produkty i technologie niezbędne do osiągnięcia efektywności energetycznej i niskoemisyjności, co zmniejszy rachunki konsumentów, pozwoli im brać czynny udział w rynku oraz umożliwi ochronę odbiorców wrażliwych;
- 5) rozwijanie umiejętności europejskiej siły roboczej niezbędnych do budowy europejskiej gospodarki energetycznej i zarządzania nią;
- 6) budowanie zaufania inwestorów na podstawie sygnałów cenowych informujących o długoterminowych potrzebach i celach politycznych, co zakłada między innymi stopniowe wycofywanie dotacji na energię pochodzącą z paliw kopalnych;

⁽¹⁾ Zob. COM(2015) 80 final, „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”.

- 7) nadanie centralnej pozycji w unii energetycznej obywatelom, którzy biorą odpowiedzialność za transformację systemu energetycznego, czerpią korzyści z nowych technologii, aby zmniejszyć swoje rachunki za energię, a także biorą czynny udział w rynku; odbiorcy wrażliwi są przy tym chronieni.

W sprawozdaniu przedstawiono opis środków przedsięwziętych do tej pory lub planowanych w celu realizacji tej wizji. EKES ubolewa jednak, że przedstawione w sprawozdaniu uwagi nie odnoszą się do wizji, lecz do pięciu wzajemnie się wzmacniających i ściśle ze sobą powiązanych obszarów mających na celu doprowadzenie do większego bezpieczeństwa energetycznego, większej zrównoważoności i konkurencyjności. Ten podwójny zestaw – z jednej strony – celów lub wizji, a z drugiej – obszarów niezwykle utrudnia śledzenie realizacji wizji, również dlatego, że np. kwestie dotyczące postawienia obywateli w centrum unii energetycznej lub potrzeba podnoszenia i zmiany kwalifikacji siły roboczej pojawiają się w kilku obszarach. EKES wyraża ubolewanie, że w związku z tym bardzo trudno jest śledzić postępy w realizacji celów strategii na rzecz unii energetycznej.

1.4. W komunikacie słusznie odniesiono się do planu REPowerEU, który uzyskał poparcie EKES-u oraz ożywił i wzmocnił Zielony Ład i instrument „Gotowi na 55”, koncentrując się na dywersyfikacji, oszczędnościach, bezpieczeństwie dostaw i przyspieszeniu rozwoju odnawialnych źródeł energii. Niemniej trwający kryzys klimatyczny i energetyczny oraz brak bezpieczeństwa, stabilności i przewidywalności dostaw i cen stanowią ogromne obciążenie dla Unii Europejskiej. Kryzys byłby mniej dotkliwy, gdyby wcześniej podjęto bardziej ukierunkowane działania i na przykład poważniej potraktowano cele wytyczone przez UE (takie jak cele europejskiej unii energetycznej).

1.5. Zgodnie ze sprawozdaniem na temat stanu unii energetycznej na 2022 r. szacuje się, że należy zainwestować 300 mld EUR ze środków publicznych w poszczególne kierunki działania zmierzające do osiągnięcia pełnej niezależności od rosyjskich paliw kopalnych do 2030 r., co będzie miało znaczący wpływ na całkowity budżet UE. Ponadto konieczne będą dalsze inwestycje prywatne, w tym inwestycje obywateli europejskich. EKES uważa, że pieniądze muszą być wydawane w sposób, który przyczyni się do osiągnięcia wyżej wymienionych celów unii energetycznej. Wydatki nie powinny również prowadzić do zmniejszenia środków na sprawiedliwą transformację, na badania naukowe i innowacje lub dla przedsiębiorstw i konsumentów dotkniętych rosnącymi cenami energii.

1.6. Bezprecedensowy wzrost cen energii, wywołany inwazją Rosji na Ukrainę, niesie ogromne konsekwencje społeczne i gospodarcze, a także następstwa dla tkanki przemysłowej i produkcyjnej krajów. EKES wskazuje na brak wyraźnej koordynacji na szczeblu europejskim podczas kryzysu energetycznego i apeluje, aby w odpowiedzi utworzyć instrument oparty na modelu SURE z myślą o wspieraniu pracowników i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

1.7. Ostatnie wydarzenia zwiększyły potencjalne ryzyko cyberataków i aktów sabotażu infrastruktury krytycznej, takiej jak sieć energetyczna i elektrownie. W związku z tym Komitet zaleca opracowanie i przyjęcie kompleksowej strategii ochrony UE przed tego rodzaju zagrożeniami.

1.8. Głównym średniookresowym celem strategicznym państw UE – zwłaszcza w świetle tego, co wydarzyło się w związku z wojną w Ukrainie, a także zważywszy na ewentualne dalsze komplikacje sytuacji międzynarodowej – musi pozostać autonomia energetyczna. EKES traktuje strategiczną autonomię energetyczną jako koncepcję polityczną, która pomoże kształtować przyszły rynek energii UE, gdzie autonomiczne decyzje podejmowane przez UE zagwarantują niezależność energetyczną od nierzetelnych dostawców. Ubolewa, że ten temat nie został odpowiednio uwzględniony w sprawozdaniu i pozostaje w cieniu, podczas gdy skupiono się wyłącznie na niezależności od importu energii z Rosji.

1.9. Z myślą o osiągnięciu celów UE w zakresie strategicznej autonomii EKES wzywa Radę i Komisję, by opracowały odpowiednie instrumenty, m.in. poprzez ustanowienie Europejskiego Funduszu na rzecz Suwerenności, w celu pobudzenia inwestycji w czyste krajowe technologie energetyczne i infrastrukturę energetyczną. Jednocześnie jest bardzo ważne, aby zachęcać państwa członkowskie do wykorzystywania funduszy na rozwój czystej energii w optymalny i efektywny sposób. Taka strategia musi również zawierać wytyczne co do tego, jak motywować przedsiębiorstwa, instytucje społeczności lokalnych, członków społeczeństwa i społeczności energetyczne do większych inwestycji. Obecnie zapewniane instrumenty i zasoby wydają się niewystarczające, aby sprostać nadrzędnym wyzwaniom, którym należy stawić czoła. EKES wzywa Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi na wpływ nowych zasobów i dostaw na środowisko oraz na nowe zależności od państw trzecich.

1.10. Komitet proponuje, by podczas rozwijania autonomii energetycznej przyjąć podejście oddolne, gdyż ułatwi ono osiągnięcie celów wymienionych w pkt 1.3.

1.11. Zielonemu Ładowi nie towarzyszy jeszcze równoważna polityka społeczna, która uczyniłaby tę transformację sprawiedliwą. Biorąc pod uwagę, że procesy transformacji będą miały duży wpływ na zatrudnienie i systemy przemysłowe, EKES wyraża ubolewanie, że w sprawozdaniu nie uwzględniono odpowiednio znaczenia kompleksowej polityki zatrudnienia, polityki dotyczącej umiejętności i społecznej. Przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji oraz inwestycje w edukację muszą być postrzegane jako odpowiedzialność społeczno-gospodarcza.

2. Uwagi ogólne

2.1. Idealną reakcją na szok podaży spowodowany rosyjską napaścią na Ukrainę i odpowiedzią najbardziej zgodną ze strategicznymi celami unii energetycznej byłby system energetyczny oparty w 100 % na krajowej czystej energii. EKES zdaje sobie sprawę, że nie osiągnięto porozumienia co do możliwości realizacji tego celu. Jednak w oczekiwanym scenariuszu główną korzyścią takiego systemu energetycznego byłaby bezwzględna autonomia i wysoka odporność. Po refinansowaniu nakładów inwestycyjnych na instalacje energii ze źródeł odnawialnych, inteligentne technologie, czysty transport i efektywność energetyczną oferowałby on konsumentom końcowym energię w najbardziej przystępnej cenie, wzmacniając jednocześnie gospodarkę lokalną i regionalną oraz tworząc więcej miejsc pracy niż stary system. Wszystkie te korzyści jasno opisano w odpowiednich motywach pakietu „Czysta energia”. Chociaż energia ze źródeł odnawialnych teoretycznie może zapewnić autonomię energetyczną pod względem operacyjnym, nadal należy dopilnować, aby cały ekosystem, włączając w to materiał dla samych instalacji energii ze źródeł odnawialnych, umożliwił produkcję lokalną. Ze sprawozdania na temat stanu unii energetycznej wynika jednak, że europejski system energetyczny jest wciąż daleki od osiągnięcia tego celu.

2.2. Ta sytuacja wymaga więc dokonania rozróżnienia: skoro nie da się urzeczywistnić bezwzględnej autonomii, UE będzie potrzebowała autonomii strategicznej. Strategiczna autonomia wymagałaby określenia, w jakim stopniu import energii będzie w przyszłości nieunikniony i co to oznacza dla podatności europejskiego systemu energetycznego na zagrożenia czy też dla jego odporności. Sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej nie daje jednak odpowiedzi na to pytanie ani żaden inny dokument strategiczny Komisji nie zawiera takich wskazówek.

2.3. Aby odpowiedzieć na pytanie wspomniane w pkt 2.2, należy obliczyć wkład energii odnawialnej, w tym magazynowania energii elektrycznej i zarządzania popytem oraz innych opcji elastyczności, w pokrycie zapotrzebowania w sektorach energii elektrycznej, ogrzewania i transportu (kredyt zdolności do pokrywania obciążenia). Kredyt zdolności do pokrywania obciążenia to ułamek mocy zainstalowanej elektrowni, na którym można polegać w danym momencie. Energia ze źródeł odnawialnych to energia rozproszona, dlatego całkowicie rozsądne jest rozpoczęcie tej oceny w miejscu, w którym ta energia jest wytwarzana. Zgodnie z tym podejściem pierwszy kredyt zdolności do pokrywania obciążenia należałoby ocenić na szczeblu lokalnym (np. na szczeblu powiatowym), z uwzględnieniem wkładu, jaki mogą osiągnąć prosumenci, społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej i inni wytwórcy. To na szczeblu lokalnym należy zrealizować jeden z celów lub jedną z wizji unii energetycznej – umieścić obywateli na centralnej pozycji w systemie energetycznym. Kolejnym poziomem byłby szczebel regionalny, na którym deficyty (kredyt zdolności do pokrywania obciążenia poniżej 100 %) i nadwyżki (kredyt zdolności do pokrywania obciążenia powyżej 100 %) można by w miarę możliwości zrównoważyć. Następnie należałoby skupić się na szczeblu międzyregionalnym, krajowym, a ostatecznie – europejskim. Ponieważ energia ze źródeł odnawialnych pociąga za sobą znaczne koszty systemowe związane z infrastrukturą energetyczną, głównym celem jest lokalne zużywanie tej energii. W przeciwnym razie koszty muszą ponosić producenci energii.

2.4. Podejście oddolne opisane w pkt 2.3 najlepiej odpowiada charakterowi energii ze źródeł odnawialnych i opcji elastyczności w odniesieniu do producentów każdej wielkości, w tym dużych elektrowni, jak też producentów na małą skalę, w tym tzw. prosumentów.

2.5. Pod kątem unii energetycznej podejście opisane w pkt 2.3 ma trzy podstawowe zalety.

2.5.1. Po pierwsze, z punktu widzenia planowania inwestycyjnego należy przewidzieć wielkość importu do UE energii, która jest potrzebna obecnie i będzie potrzebna w przyszłości. Tylko w ten sposób można uniknąć niepowodzenia inwestycji, a w szczególności uzależnienia od jednego dostawcy. Ujmując rzecz bardzo konkretnie: bez opisanej tu analizy nie da się właściwie określić rzeczywistego zapotrzebowania na LNG w latach 2025, 2030 i 2035. Każda decyzja o zakupie, zwłaszcza oparta na umowach długoterminowych, może okazać się błędna, jeśli kredyty zdolności do pokrywania obciążenia nie zostaną ocenione na szczeblach lokalnym, regionalnym, międzyregionalnym i europejskim. Jest to szczególnie istotne, ponieważ obecnie aby zapewnić sobie dostawy LNG, trzeba zawrzeć kontrakty długoterminowe. Powodzenie unii energetycznej zależy od tej analizy, która jednak nie istnieje.

2.5.2. Drugą zaletą analizy kredytów zdolności do pokrywania obciążenia z odnawialnych źródeł energii, w tym opcji elastyczności, na szczeblach lokalnym, regionalnym, międzyregionalnym i europejskim jest to, że pomogłaby ona w stworzeniu przyszłościowego systemu planowania infrastruktury energetycznej obejmującego sieć elektroenergetyczną, sieć gazu niskoemisyjnego oraz systemy ciepłownicze. W tym kontekście zasadniczą wagę ma stwierdzenie, że infrastruktura gazowa w Europie musi być gotowa na H2. Obecnie nie istnieje jednak wiarygodne kryterium gotowości na H2. EKES wzywa Komisję do rozpoczęcia pracy nad takimi normami z myślą o jak najszybszym przedstawieniu wniosku.

2.5.3. Trzecia korzyść jest ściśle związana z tą, o której mowa w pkt 1.10: konieczne jest ponowne przemyślenie stabilności systemu. Przyszły system sieci przesyłowych i dystrybucyjnych w Europie i na poziomie państw członkowskich UE powinien stanowić matrycę znormalizowanych połączeń, wzajemnie połączonych i obejmujących zarówno centralnie

zarządzane linie wysokiego napięcia, jak i spółdzielnie energetyczne oparte na skomercjalizowanych liniach średniego i niskiego napięcia. Na szczeblu lokalnym zasadnicze znaczenie ma przyspieszenie wdrażania i uproszczenia rozwoju rozproszonej energii poprzez mechanizmy prawne i organizacyjne umożliwiające korzystanie z tzw. linii bezpośrednich, łączenie przewodów oraz współpracę z producentami OZE na zasadach wspólnej określonej PPA (umowy zakupu energii elektrycznej).

2.6. Obecnie operatorzy sieci przesyłowych na szczeblu krajowym nie są wystarczająco zainteresowani rozwojem sieci lokalnych, które zwiększyłyby elastyczność w sektorze energii elektrycznej, ponieważ z ich punktu widzenia może to zdestabilizować system elektroenergetyczny. Operatorzy sieci dystrybucyjnych nie są zachęceni do inwestowania w sieci lokalne, gdyż obecne otoczenie regulacyjne i polityczne nie zawiera jasnych wytycznych. Rozporządzenie w sprawie opłaty sieciowej stanowi jedynie zachętę do przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Nie przewiduje się zachęt dla koncepcji inteligentnego zarządzania energią elektryczną. EKES jest przekonany, że rozwój spółdzielni energetycznych i prosumenckiego modelu wytwarzania energii umożliwia wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego na szczeblu lokalnym i zmniejszenie obciążenia sieci energetycznej. Lokalne zużycie energii ze źródeł odnawialnych o zmiennej charakterystyce produkcji zmniejsza presję na sieć, dlatego powinno być preferowanym wariantem, jeśli jest efektywne pod względem zasobów i kosztów. Prosumenci i społeczności energetyczne (z udziałem dystrybutorów energii, samorządów lokalnych, przedsiębiorców i obywateli) mogą zbilansować dostępne zasoby i zapotrzebowanie na energię elektryczną w swoich gospodarstwach domowych, przedsiębiorstwach i budynkach użyteczności publicznej – zwłaszcza dzięki rozwojowi technologii magazynowania energii i technologii cyfrowych. EKES zwraca uwagę na ryzyko, że dystrybutorzy energii elektrycznej znajdują się w konflikcie interesów, i zwraca się do właściwych organów nadzoru o rozważenie środków mających na celu uniknięcie negatywnych skutków integracji pionowej.

2.7. W kontekście złych praktyk opisanych w pkt 2.6 – dla osiągnięcia trzech korzyści objaśnionych w pkt 2.5.1, 2.5.2 i 2.5.3 tym istotniejsze staje się zastosowanie podejścia opisanego w pkt 2.3. EKES wzywa zatem Komisję do opracowania wniosku w sprawie sposobu włączenia tego podejścia do polityki na rzecz unii energetycznej. Osiągnięcie strategicznej perspektywy niezależności energetycznej, po skorygowaniu o niezbędne interwencje w sytuacjach nadzwyczajnych w ubiegłym roku, będzie wymagało stałego monitorowania i rozwijania następujących zagadnień:

- równowaga istniejących zasobów (ropa naftowa, gaz, źródła odnawialne i jądrowe itp.),
- równowaga potencjalnych zasobów (poszukiwanie, wydobycie zasobów konwencjonalnych, rozwój innowacyjnych technologii itp.),
- program i hierarchia optymalnego rozwoju różnych źródeł energii w Europie; system finansowania programu niezależności energetycznej.

Osiągnięcie niezależności energetycznej wymaga także oceny, które istniejące eksploatowane instalacje powinny zostać utrzymane, a które stare źródła, w tym zdolności konwencjonalne, powinny zostać zastąpione w sposób sprawny i komplementarny. Należy również przeprowadzić ocenę kosztów i korzyści technologii reformingu parowego metanu (SMR) oraz technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS)/wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla (CCU).

2.8. W związku z tym EKES przypomina, że kluczowe znaczenie ma przyspieszanie wydawania pozwoleń na projekty w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Jest to istotny aspekt, stosunkowo łatwy do realizacji po stronie procesu. Poziom biurokracji wyraźnie spowalnia niektóre projekty, zwłaszcza dotyczące dużych mocy wytwórczych. Komitet dostrzega i docenia starania Komisji w tym obszarze, jednak zmiany należy w końcu przeprowadzić.

2.9. Wypełniając zadanie określone w pkt 2.5.3, Komisja powinna także wziąć pod uwagę strategiczne powiązanie między europejską strategią energetyczną a potrzebą silnego, zrównoważonego i innowacyjnego europejskiego systemu przemysłowego, którego do tej pory nie uwzględniono w sprawozdaniach na temat stanu unii energetycznej. W opinii w sprawie stanu unii energetycznej na 2021 r. (TEN 767) Komitet zalecił, by administrowanie i zarządzanie unią energetyczną w większym stopniu uwzględniało synergię z nową strategią przemysłową UE. EKES wzywa Komisję Europejską do uwzględnienia, począwszy od następnego sprawozdania, znaczenia tego strategicznego powiązania oraz do zapewnienia lepszej koordynacji ze sprawozdaniem dotyczącym prognozy strategicznej.

2.10. W dokumencie ani w załącznikach nie wzięto też należycie pod uwagę głównej i aktywnej roli obywateli, którzy powinni znaleźć się w centrum polityki. Komitet jest głęboko przekonany, że obywatele powinni być centralnym elementem unii energetycznej, która zintegruje ich z rynkiem i uczyni prawdziwymi prosumentami. Pojęcie prosumpcji należy rozszerzyć, tak aby obejmowało dzielenie się energią, wirtualną konsumpcję własną i inne przypadki prosumpcji wykorzystujące sieć publiczną. W tym celu EKES wzywa decydentów do wspierania i promowania wszelkich środków niezbędnych do tego, by ludzie mogli stać się prosumentami energii.

2.11. Państwa członkowskie są zobowiązane do przedłożenia swoich krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK) do czerwca 2023 r. W tym celu państwa członkowskie muszą otrzymać jasny komunikat wraz z planem działania umożliwiającym im odpowiednie zaplanowanie swojej ścieżki transformacji energetycznej, jak opisano w pkt 2.3, z uwzględnieniem zaleceń przedstawionych w pkt 2.7, 2.8 i 2.9.

2.12. Planowane działania mające na celu opracowanie nowej struktury rynku należy określić w kontekście wyżej wymienionych aspektów. Komitet zgadza się, że potrzebne są działania na rzecz optymalizacji i poprawy struktury unijnego rynku energii elektrycznej, również w świetle przyszłych przemian sektora energetycznego, jak opisano w pkt 2.3, nowo powstających technologii, zmian geopolitycznych i wniosków wyciągniętych z obecnego kryzysu. EKES pozytywnie ocenia zamiar Komisji dokonania przeglądu ram REMIT w celu ograniczenia ryzyka nadużyć na rynku oraz wzywa Komisję do wprowadzenia wszelkich środków niezbędnych do utrzymania funkcjonowania rynku i przeciwdziałania zakłóceniom w zakresie cen i spekulacji. Europejski rynek energii nie powinien działać w taki sposób jak rynki finansowe. Nasz wewnętrzny rynek energii musi odzwierciedlać realistyczny obraz sytuacji panującej w systemie energetycznym w Europie. EKES zwraca uwagę na niedawne sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które wskazuje na niewystarczające zasoby ACER do monitorowania rynku w celu zapobiegania nadużyciom, i wzywa Komisję do dopilnowania, by ACER mogła wypełniać swoje zadania w tym zakresie.

2.13. EKES jest zaniepokojony zmniejszeniem dotacji na energię ze źródeł odnawialnych obserwowanym w 2021 r., podczas gdy dotacje na paliwa kopalne pozostają stabilne. Po kryzysie konieczne są stanowcze kroki, aby położyć kres rywalizacji o dotacje między odnawialnymi źródłami energii a energią pochodzącą z paliw kopalnych. W sprawozdaniu Komisja nie podaje żadnych wskazówek w tym względzie.

2.14. EKES zwraca uwagę, że w sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej na 2022 r. nie zwrócono należytej uwagi na kwestię kosztów i konsekwencji związanych z filarem europejskiej strategii dotyczącym zmniejszenia zapotrzebowania na energię. W związku z tym zaleca Komisji dalsze zbadanie, w jaki sposób ta redukcja mogłaby wpłynąć na różne konteksty regionalne, oraz przedstawienie narzędzi niezbędnych do złagodzenia jej skutków.

2.15. Polityka klimatyczna będzie miała silny wpływ na pracowników i przedsiębiorstwa i będzie wymagać masowych szkoleń, przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji. Transformację tę należy potraktować jako sposobność do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy o dobrych warunkach pracy we wszystkich sektorach i regionach. W sprawozdaniu nie uwzględniono sprawiedliwej transformacji w wystarczającym stopniu. EKES wzywa Komisję do wzmocnienia mechanizmu sprawiedliwej transformacji, ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na pracowników, miejsca pracy i system przemysłowy. Ponadto zaangażowanie partnerów społecznych w opracowywanie polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa i solidarności powinno mieć charakter ciągły i strukturalny. Sprawiedliwa transformacja to nie tylko kwestia finansowania transformacji. Obejmuje ona również cel, jakim jest ochrona praw pracowniczych, tworzenie godnej pracy, wysokiej jakości miejsc pracy i zabezpieczenia społecznego oraz utrzymanie i dalsze zwiększanie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, i wymaga konkretnych działań na wszystkich szczeblach, zwłaszcza na szczeblu regionalnym.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 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 »Transformacja cyfrowa systemu energetycznego – plan działania UE«”

(COM(2022) 552 final)

(2023/C 184/17)

Sprawozdawca: **Thomas KATTNIG**

Współsprawozdawca: **Zsolt KÜKEDI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 25.11.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	198/1/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera cele planu działania i z zadowoleniem przyjmuje większość zaproponowanych w nim środków. Komitet podkreślił już w szczególności związek między transformacją energetyczną a transformacją cyfrową, wskazując na korzyści płynące z cyfryzacji pod względem oszczędności energii, zmniejszonej energochłonności i lepszego zarządzania infrastrukturą energetyczną. Przyjęte w planie działania optymistyczne nastawienie jest inspirujące, jednak Komisja niejednokrotnie ignoruje fakt, że rzeczywistość fizyczna znacznie różni się od przypadków użycia cyfryzacji wymienionych w planie działania.

1.2. O ile zarówno podejście strategiczne, jak i konkretne środki w planie działania zmierzają we właściwym kierunku, o tyle Komisja nie włącza tego planu do ogólnej polityki energetycznej. Zawężone podejście, skupiające się wyłącznie na cyfryzacji i ignorujące ogólne ramy, nie przyniesie korzyści, które odpowiednio wyjaśniono w planie działania. Cyfryzacja systemu energetycznego musi tworzyć rozwiązania oparte na współpracy, w których zapewnia się zachęty dla użytkowników do uczestnictwa w cyfrowym systemie energetycznym; na przykład stosowania inteligentnych liczników i pojazdów elektrycznych z ładowaniem dwukierunkowym, które przyczyniają się do stabilności systemu elektroenergetycznego. Handel partnerski, wirtualna konsumpcja własna i dzielenie się energią wymagają narzędzi cyfrowych. Bariery administracyjne sprawiają jednak, że praktyki te są nieatrakcyjne, albo też brakuje skutecznych zachęt.

1.3. EKES potwierdza, że z całą pewnością należy uczynić system energetyczny bardziej inteligentnym i elastycznym, jednak system ten jest obecnie nadwężony z powodu deficytów, takich jak brak elastyczności sieci przesyłowej i dystrybucyjnej wynikający z niedoinwestowania infrastruktury energetycznej. Chociaż niektórzy dostawcy energii osiągnęli znaczne zyski, nie zainwestowano wystarczająco dużo w inteligentne sieci, aby osiągnąć cele transformacji energetycznej. Rozbudowa i przekształcenie sieci energetycznej pozostają w tyle ze względu na to, że ramy regulacyjne nie zachęcają m.in. do inwestowania w cyfryzację i uelastycznienie, a istniejące sieci stały się nieodpowiednie do przesyłu i dystrybucji niestabilnej energii. Aby uniknąć wyłączeń sieci w cyfrowym systemie energetycznym, musimy pilnie rozpocząć przekształcanie naszego systemu energetycznego poprzez rozwój i rozbudowę sieci (sieci przesyłowe i dystrybucyjne).

1.4. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o włączenie pomysłów leżących u podstaw „wspierania inwestycji w cyfrową infrastrukturę elektryczną” do zmiany art. 58 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE⁽¹⁾,

⁽¹⁾ Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 125.

co zapewni ramy regulacyjne skutecznie zachęcające do inwestycji w cyfryzację sieci elektroenergetycznych. Jednocześnie należy rozwijać rynki elastyczności, aby uatrakcyjnić elastyczną konsumpcję, elastyczne wytwarzanie i elastyczną prosumpcję oparte na technologiach cyfrowych.

1.5. Ponad sześć lat po przedstawieniu pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” zarówno społeczności energetyczne, jak i zbiorowa konsumpcja własna nadal odgrywają niewielką rolę w europejskich systemach energetycznych. Komisja Europejska dotychczas ignorowała istnienie barier dla tych form wytwarzania i zużycia energii. Europejczycy muszą otrzymać zachęty, które ostatecznie przekonają i zmobilizują ich do cyfryzacji wszystkich działań związanych z energią. W wielu przypadkach potrzebne są również jasne uprawnienia natury prawnej i administracyjnej. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania odpowiednich inicjatyw, w tym bezpośredniego wsparcia umożliwiającego społecznościom energetycznym i prosumetom zbiorowym pełne wykorzystanie ich potencjału, dzięki czemu – zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa dostaw – te formy wytwarzania i konsumpcji muszą stać się kluczową częścią systemu. W przeciwnym razie narzędzia cyfrowe nie przyniosą zmian.

1.6. Komitet przypomina, że przy właściwym podejściu neutralna dla klimatu, zdecentralizowana i cyfrowa struktura dostaw energii może mieć znaczący pozytywny wpływ na zatrudnienie i gospodarkę, zwłaszcza na gospodarki regionalne⁽²⁾. W obliczu obecnego kryzysu Unia Europejska potrzebuje ogólnego podejścia do polityki energetycznej, łączącego konkretne kwestie związane z energią i klimatem z celami społecznej i regionalnej polityki spójności.

1.7. EKES zauważa jednak, że polityka zmian może być skuteczna tylko wtedy, gdy uwzględni różnorodną dynamikę społeczną, jaka pojawia się w okresie transformacji, i włączy ją do swoich strategii i środków. Należy wzmocnić rolę aktywnych konsumentów w transformacji cyfrowej i zachęcać ich do korzystania z jak największej liczby inteligentnych rozwiązań, ponieważ mogą one poprawić efektywność i funkcjonowanie wewnętrznego rynku energii – a jednocześnie trzeba uwzględnić operatorów systemów dystrybucyjnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Narzędzia muszą być przyjazne dla użytkownika i należy zwrócić uwagę na grupy słabsze i osoby z niepełnosprawnościami. Niezbędna jest zatem polityka na rzecz sprawiedliwej transformacji i aktywnego politycznego zarządzania zmianami. Jeżeli przy wdrażaniu pominie się wymiar społeczny, transformacja może zakończyć się niepowodzeniem z powodu oporu społecznego.

1.8. W odniesieniu do przyszłego kształtu systemów energetycznych i infrastruktury energetycznej EKES wielokrotnie podkreślał, że wszyscy konsumenci muszą być aktywnie zaangażowani w rozwój inteligentnych systemów energetycznych oraz że należy wprowadzić zachęty umożliwiające społeczeństwu obywatelskiemu uczestniczenie w transformacji energetycznej. „Łączenie lokalnych i regionalnych innowatorów”, o którym Komisja wspomniała w punkcie 7.3, jest bardzo istotne. Wspólne działania, takie jak współpraca między inteligentnymi miastami i społecznościami, mogą stworzyć najlepsze i najbardziej przystępne cenowo rozwiązania, jakich dany region może potrzebować.

1.9. Polityka cyfrowa i polityka energetyczna UE już teraz wytyczają kierunek cyfryzacji sektora energetycznego, ponieważ kwestii takich jak interoperacyjność danych, bezpieczeństwo dostaw i cyberbezpieczeństwo, prywatność i ochrona konsumentów, nie można pozostawić samemu rynkowi, a ich właściwe wdrożenie jest kluczowe. W tym kontekście EKES zwraca uwagę, że za pomocą wszelkich środków należy zapobiegać naruszaniu prywatności i wykorzystywaniu danych niezgodnie z przeznaczeniem. Obejmuje to nie tylko techniczne środki ostrożności, lecz także odpowiedzialność za tę przestrzeń danych i jej monitorowanie przez organy państwowe podlegające kontroli politycznej i demokratycznej. Jednocześnie należy zwrócić szczególną uwagę na ochronę danych dotyczących infrastruktury krytycznej.

1.10. W komunikacie Komisja stwierdza, że należy koniecznie zadbać o to, by cyfryzacja nie podważała ram ochrony konsumentów już ustanowionych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej. EKES odnotowuje to stwierdzenie i dodaje, że należy dostosować i poprawić prawa konsumentów na rynku energii. Konsumenci nie mogą być w niekorzystnej sytuacji ani nadmiernie obciążeni. Powinni oni korzystać z narzędzi cyfrowych, które, jeśli zostaną prawidłowo opracowane, mogą przyczynić się do zwiększenia ochrony konsumentów.

1.11. W przypadku wszystkich inicjatyw ważne jest, aby konsumenci mieli zainstalowany w domu inteligentny licznik. W wielu państwach członkowskich nadal tak nie jest, dlatego istnieje pilna potrzeba wzmocnienia wysiłków na rzecz szerszego wdrożenia inteligentnych systemów pomiarowych jako podstawowego warunku stosowania większości rozwiązań cyfrowych w sektorze energetycznym, zwłaszcza w odniesieniu do dostaw energii elektrycznej i, w mniejszym stopniu, dostaw gazu. Państwa członkowskie, które nie wdrożyły jeszcze w pełni inteligentnych liczników, muszą przyspieszyć ten proces i zwiększyć krajowe cele w tym zakresie. Międzynarodowe dowody wskazują, że wprowadzanie inteligentnych liczników jest najbardziej skuteczne, gdy operatorzy sieci są za to odpowiedzialni. Inteligentne liczniki należy uznać za integralną część sieci elektroenergetycznej.

⁽²⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 1.

1.12. Istnieje ryzyko, że nowe usługi oparte na danych i innowacyjne rozwiązania technologiczne nie zostaną wprowadzone wystarczająco szybko, jeśli zabraknie wykwalifikowanych pracowników i wyszkolonych specjalistów, którzy pomogą je wdrożyć. Wprowadzenie niezbędnych środków polityki rynku pracy i polityki edukacyjnej wymaga wystarczających zasobów finansowych, a także opracowania planu działania na potrzeby skoordynowanego podejścia. EKES uważa, że ścisła współpraca z partnerami społecznymi ma w tym względzie zasadnicze znaczenie.

1.13. Cyberbezpieczeństwo jest nieodzownym fundamentem niezawodności coraz bardziej cyfrowego systemu energetycznego. Przemiany, jakie dokonały się w ostatnich dziesięcioleciach, a w szczególności niedawne wydarzenia, pokazują niebezpieczeństwo cyberataków i aktów sabotażu wymierzonych w infrastrukturę krytyczną. Problemy mogą jednak pojawić się nie tylko w wyniku cyberataków lub aktów sabotażu, lecz także w wyniku awarii sprzętu i oprogramowania, w związku z czym podczas cyfryzacji Komisja musi zwrócić szczególną uwagę na projektowanie sprzętu i oprogramowania, aby zapewnić ich odporność. Awaria lub uszkodzenie infrastruktury krytycznej może spowodować katastrofalne niedobory dostaw i zagrażać bezpieczeństwu publicznemu. Bardziej zdecentralizowane wytwarzanie i wykorzystywanie energii w połączeniu z internetem zwiększa „powierzchnię ataku” i potęguje ryzyko związane z cyberbezpieczeństwem. Cyfrowy system energetyczny (zarówno pod względem sprzętu, jak i oprogramowania) musi być niezawodny, zapewniając ciągłą dostępność.

1.14. EKES uważa, że połączona strategia transformacji energetycznej i cyfryzacji na obszarach wiejskich nie spotkała się z zainteresowaniem i wsparciem, jakiego oczekiwano. Apeluje o szybkie wdrożenie długoterminowej wizji Komisji dotyczącej obszarów wiejskich UE oraz o mobilizację zainteresowanych stron w ramach unijnego paktu na rzecz obszarów wiejskich.

2. Kontekst

2.1. Komisja opublikowała komunikat w celu przyspieszenia cyfryzacji systemu energetycznego. W planie działania UE „Transformacja cyfrowa systemu energetycznego” dąży się do osiągnięcia celów określonych w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej w sprawie transformacji ekologicznej i cyfrowej, zgodnie z którymi technologia cyfrowa ma przyczynić się do powstania neutralnego dla klimatu i zasobooszczędnego społeczeństwa, a jednocześnie zapewniać każdemu możliwość korzystania z tej transformacji.

2.2. W swoim planie działania UE Komisja proponuje szereg działań w pięciu obszarach: wspieranie łączności, interoperacyjności i płynnej wymiany danych dotyczących energii poprzez stworzenie wspólnej przestrzeni danych, promowanie i koordynowanie inwestycji w inteligentną sieć, świadczenie lepszych usług opartych na innowacjach cyfrowych w celu zaangażowania konsumentów w transformację energetyczną, zagwarantowanie cyberbezpieczeństwa w systemie energetycznym oraz zapewnienie zgodności rosnących potrzeb energetycznych sektora ICT z Europejskim Zielonym Ładem. Komisja uważa, że cyfryzacja może poprawić przystępność cenową, zrównoważoność i odporność systemu energetycznego UE.

2.3. Inteligentne rozwiązania mają zapewnić konsumentom większą kontrolę nad zużyciem energii i rachunkami, a tym samym poprawić zarządzanie zużyciem energii, mimo że wielu odbiorców końcowych może zrozumieć ten potencjał bez potrzeby wdrożenia inteligentnego rozwiązania. Innowacyjne usługi energetyczne powinny ograniczać zużycie energii, a energia powinna być wykorzystywana wtedy, gdy jest tania. Inteligentne liczniki dostarczają istotnych informacji na potrzeby zmniejszenia kosztów zużycia energii, np. inteligentne ładowanie pojazdów elektrycznych, inteligentne pompy ciepła z panelami fotowoltaicznymi. Inteligentne liczniki pomagają klientom kontrolować dane na ich rachunkach i umożliwiają im wyeliminowanie nieprawidłowych rachunków i rozliczeń wstecznych, które należą obecnie do największych problemów konsumentów. Plan działania przewiduje wsparcie dla narzędzi cyfrowych, które służą interesom konsumentów i w niektórych przypadkach są opracowywane we współpracy z nimi, poprawę umiejętności cyfrowych, finansowanie inteligentnych rozwiązań cyfrowych za pośrednictwem programów, które mogą pomóc w osiągnięciu celu, jakim jest cyfryzacja systemu energetycznego, wspieranie krajowych organów regulacyjnych w określaniu i monitorowaniu wspólnych wskaźników dotyczących inteligentnych sieci, stworzenie wspólnej europejskiej przestrzeni danych dotyczących energii oraz ściśle zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności operatorów sieci i dostawców energii.

2.4. Według Komisji technologie ICT mają niebagatelny potencjał w zakresie ekologizacji. Rozwiązania cyfrowe powinny pomóc w zrównoważeniu podaży energii, jej magazynowania i popytu na nią oraz uelastyczyć system energetyczny, ułatwiając integrację zdecentralizowanych odnawialnych źródeł energii. Należy rozwijać rynki elastyczności, aby inwestycje w opcje elastyczności stały się atrakcyjne, niezależnie od tego, czy inwestycje te są dokonywane przez wytwórców, konsumentów czy prosumentów korzystających z narzędzi cyfrowych.

2.5. Jednocześnie w planie działania podkreślono potrzebę ograniczenia rosnącego zużycia energii w sektorze ICT. W planie działania przewidziano również utworzenie cyfrowego bliźniaka europejskiej sieci elektroenergetycznej, wsparcie dla społeczności energetycznych za pomocą narzędzi cyfrowych, opracowanie etykiet energetycznych dla komputerów, centrów danych i łańcuchów bloków oraz opracowanie unijnego kodeksu postępowania na rzecz zrównoważonego rozwoju sieci telekomunikacyjnych.

2.6. W coraz bardziej cyfrowym systemie energetycznym ze zdecentralizowanym wytwarzaniem, przesyłem i dystrybucją energii oraz bardziej połączonymi cyfrowo urządzeniami w domach wzrasta ryzyko szpiegostwa, cyberprzestępczości i awarii sprzętu związanego ze zużyciem energii. W związku z tym Komisja proponuje dobrze skoordynowane środki cyberbezpieczeństwa z myślą o wzmocnieniu ogólnej odporności systemu.

2.7. W planie działania wskazano, że wymaga to zarówno działań średnio- i długoterminowych, jak i ram zarządzania. Komisja wyjaśnia, że w działania te zaangażowanych będzie wiele społeczności zainteresowanych stron, przedsiębiorstw i partnerów międzynarodowych, i zauważa, że ograniczone finansowanie publiczne należy wykorzystywać mądrze, oraz wskazuje na potrzebę większych inwestycji prywatnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. W planie działania Komisja słusznie odnosi się do ogromnego potencjału technologii cyfrowych pod względem zwiększenia elastyczności systemu elektroenergetycznego. EKES popiera te cele i z zadowoleniem przyjmuje większość środków zaproponowanych w planie działania. Komitet podkreślił już w szczególności związek między transformacją energetyczną a transformacją cyfrową, wskazując na korzyści płynące z cyfryzacji pod względem oszczędności energii, zmniejszonej energochłonności i lepszego zarządzania infrastrukturą energetyczną. Przyjęte w planie działania optymistyczne nastawienie jest inspirujące, jednak Komisja niejednokrotnie ignoruje fakt, że rzeczywistość fizyczna znacznie różni się od przypadków użycia cyfryzacji wymienionych w planie działania.

3.2. EKES jest zdania, że głównymi wyzwaniem stojącymi przed sektorem energetycznym są: dywersyfikacja źródeł energii w Europie, zmniejszenie zależności od importu energii, zapewnienie zintegrowanego wewnętrznego rynku energii, poprawa efektywności energetycznej, szybka rozbudowa sieci energetycznej, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, dekarbonizacja gospodarki, ograniczenie emisji, przejście na gospodarkę niskoemisyjną przy zastosowaniu niskowęglowych i czystych technologii energetycznych, zwiększenie udziału energii odnawialnej i znaczący rozwój odnawialnych źródeł energii na potrzeby osiągnięcia celów klimatycznych, promowanie powiązanych badań i powiązanego kształcenia, zapewnienie sprawiedliwej transformacji i wspieranie społecznego wymiaru energii, np. ograniczanie ubóstwa energetycznego. Transformacja cyfrowa systemu energetycznego stanowi podstawę tego procesu i może pomóc w sprostaniu wszystkim tym głównym wyzwaniom.

3.3. O ile zarówno podejście strategiczne, jak i konkretne środki w planie działania zmierzają we właściwym kierunku, o tyle Komisja nie włącza tego planu do ogólnej polityki energetycznej. Zawężone podejście, skupiające się wyłącznie na cyfryzacji i ignorujące ogólne ramy, nie przyniesie korzyści, które odpowiednio wyjaśniono w planie działania.

3.4. We wniosku Komisji nakreślono obraz stanu idealnego, opartego na dobrze rozwiniętym systemie energetycznym (np. sieci przesyłu i dystrybucji), który jest poddawany cyfrowej transformacji. W Europie należy jednak najpierw rozwinąć sieci przesyłowe i dystrybucyjne, zanim możliwe będzie opracowanie złożonej technologii cyfrowej. Cyfryzacja stanie się bezskuteczna, jeżeli nie będzie możliwości przesyłu inteligentnie zarządzanej energii za pośrednictwem sieci przesyłowych energii. Ponadto w sieciach przesyłowych i dystrybucyjnych marnuje się ogromne ilości energii. Nawet obecnie koszt ekologicznej energii elektrycznej, która nie może być wykorzystywana lub przesyłana i która musi zostać ograniczona, wyniósł ponad 2 mld EUR przed kryzysem energetycznym, a w dużych krajach, takich jak Niemcy, ponad 12 mld EUR podczas kryzysu energetycznego. Te straty ekonomiczne wzrosną wielokrotnie, o ile nie nastąpi szybka rozbudowa sieci energetycznych i zdolności magazynowania energii kompatybilnych z systemem i o ile nie pojawią się zarazem lepsze sposoby wykorzystania energii elektrycznej bezpośrednio na miejscu. Cyfryzacja w tym obszarze może odegrać rolę w identyfikowaniu tych strat i wykorzystywaniu wygenerowanych w ten sposób danych na potrzeby rozwoju sieci.

3.5. Istotnie potrzebne są znaczne inwestycje w infrastrukturę energetyczną, aby uczynić sieci inteligentnymi. Prawdą jest również, że wiele państw członkowskich nie zachęca do takich inwestycji, ponieważ ich przepisy wyraźnie faworyzują nakłady inwestycyjne, a inwestycje w cyfryzację to głównie koszty operacyjne. Koordynacja i monitorowanie takich inwestycji i związanych z nimi postępów nie wystarczą. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o włączenie pomysłów leżących u podstaw „wspierania inwestycji w cyfrową infrastrukturę elektryczną” do zmiany art. 58 dyrektywy (UE) 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, co zapewni ramy regulacyjne skutecznie zachęcające do inwestycji w cyfryzację sieci elektroenergetycznych.

3.6. Komisja Europejska słusznie podkreśla, że narzędzia cyfrowe odgrywają istotną rolę w rozwoju programów zbiorowej konsumpcji własnej i społeczności energetycznych. Pomocne mogą być zarówno wytyczne, jak i planowana platforma eksperymentalna, ale nie są to najważniejsze aspekty. Ponad pięć lat po przedstawieniu pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” zarówno społeczności energetyczne, jak i zbiorowa konsumpcja własna nadal odgrywają niewielką rolę w europejskich systemach energetycznych. W wielu przypadkach głównymi przyczynami tego stanu rzeczy są znaczne bariery biurokratyczne oraz brak informacji ze strony konsumentów i producentów. Komisja Europejska dotychczas ignorowała istnienie tych barier. Europejczycy muszą otrzymać zachęty, które ostatecznie przekonają

i zmobilizują ich do cyfryzacji wszystkich działań związanych z energią. Cyfrowy system energetyczny jako całość musi być tak atrakcyjny dla działających w nim podmiotów, by nie tylko zachęty finansowe przyczyniały się do stworzenia takiego cyfrowego systemu energetycznego, ale by całe otoczenie zachęcało do tworzenia kontrolowanego, zarządzanego i bezpiecznego systemu energetycznego. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania odpowiednich inicjatyw, w tym bezpośredniego wsparcia umożliwiającego społecznościom energetycznym i prosumentom zbiorowym rozwinięcie ich pełnego potencjału – a jednocześnie trzeba uwzględnić operatorów systemów dystrybucyjnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. W przeciwnym razie narzędzia cyfrowe nie przyniosą zmian.

3.7. Dwukierunkowe ładowanie pojazdów elektrycznych jest kolejnym bardzo obiecującym przykładem, który pokazuje, że bardziej aktywni konsumenci mogą bezpośrednio przyczynić się do stabilności systemu za pomocą technologii cyfrowych, w tym ICT, zarówno po stronie sieci, jak i konsumentów. W całej Europie nie ma jednak prawie żadnych projektów biznesowych dotyczących dwukierunkowego ładowania pojazdów elektrycznych, ponieważ rynek nie został zaprojektowany w taki sposób, aby zapewnić zachęty rynkowe do dostarczania i odbioru elastycznej energii elektrycznej. W swoich wysiłkach na rzecz przebudowy rynku Komisja powinna skupić się w szczególności na zaprojektowaniu rynku, który sprawi, że przypadki takie jak te wymienione w rozdziale 4.2 planu działania będą atrakcyjne i pomoże włączyć je do głównego nurtu polityki, przy czym ładowanie dwukierunkowe może być również wykorzystywane w przyszłości przez operatorów sieci jako czynnik kontroli obciążenia, co należy również uwzględnić w prawodawstwie w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.

3.8. Komitet przypomina, że przy właściwym podejściu neutralna dla klimatu, zdecentralizowana i cyfrowa struktura dostaw energii może mieć znaczący pozytywny wpływ na zatrudnienie i gospodarkę, zwłaszcza na gospodarkę regionalną⁽³⁾. W obliczu obecnego kryzysu Unia Europejska potrzebuje ogólnego podejścia do polityki energetycznej, łączącego konkretne kwestie związane z energią i klimatem z celami społecznej i regionalnej polityki spójności.

3.9. EKES podkreśla, że technokratyczne opracowanie ramowych warunków gospodarczych i finansowe wspieranie nowych technologii, zwłaszcza cyfryzacji systemu energetycznego, odgrywają istotną rolę w transformacji energetycznej. Jednocześnie EKES zauważa, że polityka zmian może być skuteczna tylko wtedy, gdy uwzględni różnorodną dynamikę społeczną, jaka pojawia się w okresie transformacji, i włączy ją do swoich strategii i środków. Należy wzmocnić rolę konsumentów w cyfryzacji i zachęcać ich do korzystania z jak największej liczby inteligentnych rozwiązań, ponieważ mogą one przyczynić się do poprawy efektywności i funkcjonowania wewnętrznego rynku energii, przy pełnym udziale wszystkich elementów energetycznego łańcucha wartości w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Niezbędna jest zatem polityka na rzecz sprawiedliwej transformacji i aktywnego politycznego zarządzania zmianami. Jeżeli przy wdrażaniu pominię się wymiar społeczny, transformacja może zakończyć się niepowodzeniem z powodu oporu społecznego.

3.10. Przekształcenie systemu energetycznego może przynieść nieoczekiwane zyski dostawcom usług, którzy mogą zażądać wyższych opłat za nowe rozwiązania. Innowacyjne usługi, aplikacje i systemy zarządzania energią mogą jednak w pełni wykorzystać ogromny niewykorzystany potencjał dla użytkowników energii, co przyniesie korzyści konsumentom borykającym się z problemem wysokich cen energii. Cyfryzacja może przyczynić się do zapewnienia porównywalności cen na rynku, sprawić, że ceny opcji elastyczności, takich jak przesuwanie obciążeń, będą sprawiedliwe, oraz pokazać na wczesnym etapie procesu rynkowego, że odbiorcy energii, tacy jak gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji, mogliby płacić mniej za świadczoną usługę. Inteligentne rozwiązania w zakresie rozliczania energii mogą na przykład zapewnić osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji społecznej możliwość korzystania z takiej ilości energii, za jaką mogą one zapłacić, i nie pozwolą im na zaciągnięcie długów.

3.11. EKES wzywa również Komisję do uwzględnienia realiów rynku inteligentnych liczników i do podjęcia w razie potrzeby interwencji. Planowana instalacja inteligentnych liczników może prowadzić do wysokich kosztów dla najemców. W praktyce nie ma prawie żadnej konkurencji między różnymi dostawcami usług pomiarowych. Badania sektorowe w Niemczech i Austrii wykazały, że istnieją poważne przesłanki świadczące o istnieniu niekonkurencyjnego oligopolu w sektorze opomiarowania podlicznikami⁽⁴⁾. W celu zapewnienia konkurencyjności należy zapewnić możliwość korzystania z urządzeń rejestrujących zużycie również przez dostawców zewnętrznych. W przeciwnym razie zmiana firmy rozliczeniowej zawsze byłaby związana z kosztami wymiany istniejących urządzeń rejestrujących zużycie.

3.12. W tym kontekście EKES przypomina swoje stanowisko, że nie wolno dopuścić do powstania dwuklasowego społeczeństwa pod względem dostępu do energii. Nie można dopuścić do sytuacji, w której tylko zamożne i dobrze wyposażone technologicznie gospodarstwa domowe korzystają z transformacji energetycznej, a wszystkie pozostałe muszą ponosić jej koszty. Dlatego EKES popiera zachęty i narzędzia służące wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, aby pomóc odbiorcom i gospodarstwom domowym w trudnej sytuacji, i zwraca uwagę na to, że ambitne cele w zakresie systemu ciepłowniczego i chłodniczego mogą pogorszyć warunki w mieszkalnictwie socjalnym.

⁽³⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 1.

⁽⁴⁾ Na przykład stwierdzono, że największy w Austrii dostawca usług pomiarowych próbował wykluczyć dostawców zewnętrznych z korzystania ze swoich inteligentnych urządzeń pomiarowych poprzez zastosowanie form ochrony sprzętu (Austriacki Federalny Urząd Ochrony Konkurencji (BWB), 2022 r.).

3.13. W odniesieniu do przyszłego kształtu systemów energetycznych i infrastruktury energetycznej EKES wielokrotnie podkreślał, że wszyscy konsumenci – gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i społeczności energetyczne – muszą być aktywnie zaangażowani w rozwój inteligentnych systemów energetycznych oraz że należy wprowadzić zachęty umożliwiające społeczeństwu obywatelskiemu uczestniczenie w transformacji energetycznej, a także jej współfinansowanie. „Łączenie lokalnych i regionalnych innowatorów”, o którym Komisja wspomniała w punkcie 7.3, jest bardzo istotne. Wspólne działania, takie jak współpraca między inteligentnymi miastami i społecznościami, mogą stworzyć najlepsze i najbardziej przystępne cenowo rozwiązania, jakich dany region może potrzebować.

3.14. W planie działania przewidziano utworzenie wspólnej europejskiej przestrzeni danych dotyczących energii oraz należyte zarządzanie, aby zapewnić skoordynowaną wymianę i skoordynowane wykorzystanie danych dotyczących energii w całej UE. Polityka cyfrowa i polityka energetyczna UE już teraz wytyczają kierunek cyfryzacji sektora energetycznego, ponieważ kwestii takich jak interoperacyjność danych, bezpieczeństwo dostaw i cyberbezpieczeństwo, prywatność i ochrona konsumentów, nie można pozostawić samemu rynkowi, a ich właściwe wdrożenie jest kluczowe. W tym kontekście EKES zwraca uwagę, że za pomocą wszelkich środków należy zapobiegać naruszaniu prywatności i wykorzystywaniu danych niezgodnie z przeznaczeniem. Obejmuje to nie tylko techniczne środki ostrożności, lecz także odpowiedzialność za tę przestrzeń danych i jej monitorowanie przez organy państwowe podlegające kontroli politycznej i demokratycznej. Należy promować publiczną własność danych, ponieważ dane są ważnym czynnikiem gospodarczym w społeczeństwie połączonym z siecią i cyfrowym. Z drugiej strony należy zapobiegać prywatnym monopolom danych sprawowanym przez duże firmy technologiczne (GAFA)⁽⁵⁾. Jednocześnie należy zwrócić szczególną uwagę na ochronę danych dotyczących infrastruktury krytycznej.

3.15. Proponowana przestrzeń danych jest obiecującym podejściem, ale wymaga jasnych zasad regulujących dostęp do zanonimizowanych danych dla wszystkich uczestników rynku, którzy są zainteresowani wykorzystaniem danych, na przykład w celu lepszego planowania handlu energią i dzielenia się nią. Istotne jest szybkie opracowanie „solidnego zarządzania”, o którym mowa w planie działania, przez sformułowanie podstawowych praw dla wszystkich uczestników rynku, w tym konsumentów, prosumentów, podmiotów handlujących energią itp.

3.16. W odniesieniu do koordynacji strategicznej na szczeblu unijnym w planie działania przewidziano ustanowienie grupy ekspertów ds. inteligentnej energii (dawniej grupa zadaniowa ds. inteligentnych sieci energetycznych). Jej celem jest wkład w tworzenie europejskich ram wymiany danych dotyczących energii, wzmocnienie koordynacji wymiany danych na potrzeby sektora energetycznego na szczeblu UE, określenie podstawowych zasad i zapewnienie spójności między różnymi priorytetami i inicjatywami w zakresie udostępniania danych, a także wspieranie Komisji w opracowaniu i uruchomieniu wspólnej europejskiej przestrzeni danych dotyczących energii. EKES zwraca uwagę, że w tym kontekście należy opracować jasne wytyczne i cele, a zasadnicze znaczenie ma zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

3.17. Pomysł wspierania operatorów systemu przesyłowego i operatorów systemu dystrybucyjnego w tworzeniu cyfrowego bliźniaka sieci elektroenergetycznej jest interesującym podejściem i może przyczynić się do poprawy modelowania sieci. Należy jednak dokładnie określić rolę cyfrowego bliźniaka w planowaniu rozbudowy sieci, zapewnieniu jej inteligentnego charakteru, integrowaniu opcji elastyczności, w tym wirtualnych elektrowni, prosumpcji energii i dzielenia się energią, a także w optymalizacji odporności. W tym względzie konieczne wydaje się również wprowadzenie zmian do dyrektywy (UE) 2019/944.

3.18. W komunikacie Komisja stwierdza, że należy koniecznie zadbać o to, by cyfryzacja nie podważała ram ochrony konsumentów już ustanowionych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej. EKES odnotowuje to stwierdzenie i dodaje, że należy dostosować i poprawić prawa konsumentów na rynku energii. Konsumenci nie mogą być w niekorzystnej sytuacji ani nadmiernie obciążeni. Szczególną uwagę należy poświęcić słabszym grupom, osobom z niepełnosprawnościami i osobom o niskim poziomie umiejętności cyfrowych. Potrzebne są tu odpowiednie przepisy ochronne, ponieważ już teraz widać, że wielu konsumentów traci kontrolę nad cyfrowymi informacjami i rachunkami.

3.19. W komunikacie stwierdzono, że cyfryzacja nie może mieć negatywnego wpływu na możliwość ustalania cen regulowanych przez państwa członkowskie, zwłaszcza dla odbiorców wrażliwych i osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Dzięki narzędziom cyfrowym organy publiczne mogą również lepiej identyfikować, monitorować i zwalczać ubóstwo energetyczne, natomiast sektor energetyczny może w dalszym stopniu optymalizować swoją działalność, koncentrując się na bezpieczeństwie dostaw, i priorytetowo traktować wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

3.20. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji, by do połowy 2023 r. zapewnić współpracę w ramach kluczowych projektów badawczo-rozwojowych w celu określenia strategii angażowania konsumentów w projektowanie i wykorzystywanie dostępnych i przystępnych cenowo narzędzi cyfrowych. Komitet ponownie podkreśla, że nadal istnieje potrzeba znacznych inwestycji w badania naukowe i innowacje.

W tym kontekście inwestycje publiczne w inteligentne systemy energetyczne oparte na źródłach odnawialnych mają niebotyczne znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw, walki z ubóstwem energetycznym, zapewnienia przystępnych cen i tworzenia miejsc pracy. EKES ponownie zaleca, podobnie jak w opinii ECO/559, zastosowanie złotej

(5) Czterech internetowych gigantów: Google, Apple, Facebook i Amazon.

reguły do inwestycji publicznych. W przypadku wszystkich inicjatyw ważne jest, aby konsumenci mieli zainstalowany w domu inteligentny licznik. W wielu państwach członkowskich nadal tak nie jest, dlatego istnieje pilna potrzeba wzmocnienia wysiłków na rzecz szerszego wdrożenia inteligentnych systemów pomiarowych jako podstawowego warunku stosowania większości rozwiązań cyfrowych w sektorze energetycznym. Państwa członkowskie, które nie wdrożyły jeszcze w pełni inteligentnych liczników, muszą przyspieszyć ten proces i zwiększyć krajowe cele w tym zakresie.

3.21. Istnieje ryzyko, że nowe usługi oparte na danych i innowacyjne rozwiązania technologiczne nie zostaną wprowadzone wystarczająco szybko, jeśli zabraknie wykwalifikowanych pracowników i wyszkolonych specjalistów, którzy pomogą je wdrożyć⁽⁶⁾. EKES uważa, że aby osiągnąć te cele, należy niezwłocznie podjąć odpowiednie działania w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi.

3.22. Potrzebne są jednak również wystarczające środki finansowe i programy, aby szkolić osoby długotrwale bezrobotne, kobiety i młodzież, w szczególności za pośrednictwem specjalnych programów, oraz stworzyć dla nich atrakcyjne warunki ramowe. Warunki te obejmują gwarancje zatrudnienia, a także inicjatywę na rzecz szkolenia i kwalifikacji oraz szeroki zakres możliwości przekwalifikowania i dalszego kształcenia. Wprowadzenie niezbędnych środków polityki rynku pracy i polityki edukacyjnej wymaga wystarczających zasobów finansowych, a także opracowania planu działania na potrzeby skoordynowanego podejścia.

3.23. EKES apeluje o ścisłą współpracę między organizatorami szkoleń a przedsiębiorstwami przy opracowywaniu kursów szkoleniowych zapewniających umiejętności i kompetencje niezbędne do cyfrowej i zrównoważonej transformacji gospodarki, w tym poprzez dalsze kształcenie i przekwalifikowanie pracowników oraz przedsiębiorców. Europejski Rok Umiejętności 2023 zostanie wykorzystany do wzmocnienia i skutecznego wdrożenia tych środków.

3.24. Cyberbezpieczeństwo jest nieodzownym fundamentem niezawodności coraz bardziej cyfrowego systemu energetycznego. Przemiany, jakie dokonały się w ostatnich dziesięcioleciach, a w szczególności niedawne wydarzenia, pokazują niebezpieczeństwo cyberataków i aktów sabotażu wymierzonych w infrastrukturę krytyczną. Problemy mogą jednak pojawić się nie tylko w wyniku cyberataków lub aktów sabotażu, lecz także w wyniku awarii sprzętu i oprogramowania, w związku z czym podczas cyfryzacji Komisja musi zwrócić szczególną uwagę na projektowanie sprzętu i oprogramowania, aby zapewnić ich odporność. Awaria lub uszkodzenie infrastruktury krytycznej może spowodować katastrofalne niedobory dostaw i zagrażać bezpieczeństwu publicznemu. Bardziej zdecentralizowane wytwarzanie i wykorzystywanie energii w połączeniu z internetem zwiększa „powierzchnię ataku” i potęguje ryzyko związane z cyberbezpieczeństwem.

3.25. Celem cyberataków i ataków fizycznych może być cały łańcuch wartości systemu energetycznego, od produkcji i przesyłu po dystrybucję i konsumenta, w tym wszystkie interfejsy cyfrowe wzdłuż tego łańcucha. W interesie wszystkich w Europie leży lepsza ochrona tej krytycznej infrastruktury. UE musi być lepiej przygotowana na potencjalne ataki tego rodzaju. W związku z tym EKES apeluje o natychmiastową krytyczną ocenę przedsięwziętych dotychczas środków oraz o opracowanie kompleksowej strategii ochrony UE przed takimi zagrożeniami jak klęski żywiołowe, ataki fizyczne i cyberataki. W tym kontekście Komitet zwraca uwagę na swoje inne opinie w tej sprawie⁽⁷⁾ i zaleca, by wszystkie inwestycje zagraniczne w sektorach strategicznych w UE były zgodne z polityką bezpieczeństwa UE.

3.26. Sektor ICT odpowiada za około 7% światowego zużycia energii elektrycznej. W ramach transformacji ekologicznej i transformacji cyfrowej konieczne jest zatem zmniejszenie rosnących potrzeb energetycznych sektora ICT zgodnie z celem neutralności klimatycznej. EKES zgadza się, że zasadnicze znaczenie ma zajęcie się zużyciem energii i zasobów w całym łańcuchu wartości ICT oraz najważniejszymi nowymi dodatkowymi elementami związanymi z ICT, które zwiększają zużycie energii. Istnieją już rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystania ciepła odpadowego z ośrodków przetwarzania danych do ogrzewania domów i przedsiębiorstw. W związku z tym ważne jest, aby ciepło odpadowe było traktowane na równi z odnawialnymi źródłami energii w ramach przeglądu dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (RED III) i innych przepisów dotyczących energii związanych z pakietem „Gotowi na 55”. Aby osiągnąć optymalne wyniki, konieczne są jednak konkretne i wykonalne rozwiązania, które mogą służyć jako najlepsze praktyki.

3.27. Interoperacyjne normy techniczne, cyberbezpieczeństwo, ochronę danych i inne kluczowe cechy poddanego transformacji cyfrowej systemu energetycznego należy zapewnić w skali globalnej, na forach międzynarodowych i we współpracy z krajami partnerskimi. Aby przyspieszyć transformację ekologiczną i transformację cyfrową w krajach partnerskich za pośrednictwem kontaktów dwustronnych, EKES apeluje do Komisji, by włączyła aspekty cyfrowe i ekologiczne do projektów, partnerstw i umów o współpracy dotyczących energii.

⁽⁶⁾ Opierając się na wynikach konsultacji publicznych, Komisja uznała braki w rozwoju umiejętności i niedobór odpowiednio wykwalifikowanych pracowników za najważniejsze bariery w upowszechnianiu technologii cyfrowych (sprawozdanie zbiorcze dostępne na stronie „Wyraź swoją opinię”).

⁽⁷⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 170.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES uważa, że połączona strategia transformacji energetycznej i cyfryzacji na obszarach wiejskich nie spotkała się z zainteresowaniem i wsparciem, jakiego oczekiwano. Apeluje o szybkie wdrożenie długoterminowej wizji Komisji dotyczącej obszarów wiejskich UE oraz o mobilizację zainteresowanych stron w ramach unijnego paktu na rzecz obszarów wiejskich.

4.2. EKES zaleca zapewnienie równości na rynku pracy w sektorze energetycznym przez zbadanie możliwości dla kobiet, a jednocześnie zapobieganie sytuacji, w której transformacja energetyczna i transformacja cyfrowa stałyby się pułapkami dla karier i wynagrodzenia kobiet. Zaleca także rozszerzenie dialogu społecznego i układów zbiorowych w celu zapewnienia równości w przedsiębiorstwach energetycznych w całej Europie.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 98/24/WE oraz dyrektywę 2004/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wartości dopuszczalnych dla ołowiu i jego związków nieorganicznych oraz diizocyjanianów”

(COM(2023) 71 final – 2023/0033 (COD))

(2023/C 184/18)

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 13.2.2023 Rada, 8.3.2023 Parlament Europejski, 13.3.2023
Podstawa prawna	Art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	197/0/3

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, Komitet postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu, z poszanowaniem stanowiska partnerów społecznych przedstawionego w uzasadnieniu wniosku.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)”

(COM(2023) 63 final – 2022/025 (COD))

(2023/C 184/19)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.2.2023 Rada, 21.2.2023
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	194/0/3

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u 5002/2014, przyjętej dnia 12 listopada 2014 r. ⁽¹⁾, Komitet postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 91.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w celu zwiększenia atrakcyjności publicznych rynków kapitałowych w Unii dla przedsiębiorstw i ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do kapitału oraz uchylającej dyrektywę 2001/34/WE”

(COM(2022) 760 final – 2022/0405 (COD))

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie struktur akcji obejmujących akcje uprzywilejowane co do głosu w spółkach ubiegających się o dopuszczenie ich akcji do obrotu na rynku rozwoju MSP”

(COM(2022) 761 final – 2022/0406 (COD))

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) 2017/1129, (UE) nr 596/2014 i (UE) nr 600/2014 w celu zwiększenia atrakcyjności publicznych rynków kapitałowych w Unii dla przedsiębiorstw oraz ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do kapitału”

(COM(2022) 762 final – 2022/0411 (COD))

(2023/C 184/20)

Sprawozdawca: **Kęstutis KUPŠYS**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 6.2.2023 (COM(2022) 760 final i COM(2022) 762 final), 8.2.2023 (COM(2022) 761 final) Parlament Europejski, 1.2.2023
Podstawa prawna	Art. 50 ust. 1, 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	2.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	123/2/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zwiększenie finansowania kapitałowego dla europejskich przedsiębiorstw jest niezbędne dla zapewnienia ożywienia gospodarczego po zakończeniu pandemii COVID-19 i dla zbudowania odpornego europejskiego systemu gospodarczego w obliczu prowadzonej przez Rosję wojny z Ukrainą. Dlatego też EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje zaproponowany przez Komisję akt dotyczący dopuszczania do obrotu giełdowego.

1.2. Komitet uważa, że włączenie przedsiębiorstw rodzinnych do rynków kapitałowych umożliwiłoby pozyskanie niewykorzystanego potencjału pozwalającego przyciągnąć kapitał na rzecz wzrostu, a system uprzywilejowania co do głosu pomaga rodzinom zachować kontrolę, co sprawia, że dopuszczanie do obrotu giełdowego jest dla nich bardziej atrakcyjne. EKES zgadza się, że szczegółowe ramy należy opracować na szczeblu krajowym, i jednocześnie zachęca do harmonizacji na wysokim szczeblu UE.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje również inicjatywę Komisji dotyczącą uproszczenia treści prospektu, co znacznie zmniejszyłoby koszty i obciążenia emitentów.

1.4. Komitet zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje propozycję, aby emitenci mogli wybrać publikację prospektu wyłącznie w języku angielskim, który jest powszechnie przyjętym językiem inwestorów międzynarodowych. Jednak publikacja kompletnego dokumentu, a nie tylko podsumowania, w językach narodowych wzmocniłaby pozycję lokalnych inwestorów detalicznych. EKES przypomina emitentom, że stosowanie dokumentów emisyjnych tylko w języku angielskim mogłoby utrudnić rozbudowę krajowej bazy inwestycji detalicznych.

1.5. Komitet zauważa, że łączenie badań inwestycyjnych z innymi usługami może zwiększyć widoczność małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) notowanych na giełdzie. Dlatego też Komitet z zadowoleniem przyjmuje proponowane podniesienie proggu rozdziału do 10 mld EUR; konieczne może być jednak podjęcie dalszych działań zachęcających do prowadzenia niezależnych badań.

1.6. EKES wysoko ceni podejście Komisji do zmniejszenia niepewności prawnej związanej z wymogami informacyjnymi. Wniosek dotyczący mechanizmu międzyrynkowego nadzoru nad arkuszem zleceń (CMOBS), który ułatwiłby wymianę danych dotyczących arkusza zleceń między organami nadzoru, mógłby jednak stwarzać ryzyko stworzenia nierównych warunków działania, ponieważ dwustronne systemy obrotu wykraczałyby poza zakres systemu sprawozdawczości.

2. Kontekst

2.1. 7 grudnia 2022 r. Komisja opublikowała zestaw wniosków⁽¹⁾ dotyczących środków mających na celu dalszy rozwój unii rynków kapitałowych. Celem części pakietu – nowego aktu dotyczącego dopuszczania do obrotu giełdowego – jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw różnej wielkości, w szczególności dla MŚP, tak aby mogły mieć lepszy dostęp do finansowania przez obrót na giełdach.

2.2. Komisja stwierdza, że rynki kapitałowe UE są nadal rozdrobnione i słabo rozwinięte pod względem wielkości. Z badań wynika, że łączna liczba spółek giełdowych na rynkach wzrostu MŚP w Europie prawie nie wzrosła od 2014 r.⁽²⁾, mimo że spółki giełdowe odnosiły wyraźne korzyści, o czym świadczy wzrost ich wyceny według wartości rynkowej. Spółki giełdowe zasadniczo zwiększają swoje przychody, tworzą więcej miejsc pracy i powiększają swoje bilanse w szybszym tempie niż ich nienotowane odpowiedniki. Szereg badań dostarcza dowodów na nieoptymalną sytuację w odniesieniu do pierwszych ofert publicznych (IPO) MŚP w Europie.

2.3. W akcie dotyczącym dopuszczania do obrotu giełdowego ustanowiono prostsze i ulepszone zasady dopuszczania do obrotu giełdowego, w szczególności dla MŚP, jednocześnie starając się nie narażać ochrony inwestorów i integralności rynku.

2.4. Akt ma zapewnić znaczne obniżenie kosztów i przyczynić się do zwiększenia liczby IPO w UE. Prostsze zasady dotyczące prospektów ułatwiłyby przedsiębiorstwom wejście na giełdę i obniżyły związane z tym koszty. Umożliwienie przedsiębiorstwom korzystania z akcji uprzywilejowanych co do głosu przy pierwszym dopuszczeniu do obrotu giełdowego na rynkach wzrostu MŚP daje właścicielom możliwość zachowania kontroli nad wizją ich przedsiębiorstwa.

2.5. Bardziej proporcjonalne przepisy dotyczące nadużyć na rynku przyczyniłyby się również do większej jasności i pewności prawa dla spółek giełdowych w zakresie zgodności z kluczowymi wymogami informacyjnymi. Celem proponowanego aktu dotyczącego dopuszczania do obrotu giełdowego jest również usprawnienie realizacji i rozpowszechniania badań inwestycyjnych dotyczących spółek o średniej kapitalizacji oraz MŚP, co z kolei powinno sprzyjać ich notowaniom na rynkach publicznych.

2.6. Inne przewidywane korzyści obejmują:

- krótsze, bardziej aktualne, bardziej porównywalne i bardziej przejrzyste informacje korporacyjne dla inwestorów,
- pełniejsze ujęcie badań kapitałowych, ułatwiające podejmowanie decyzji inwestycyjnych,
- skuteczniejszy nadzór dzięki jaśniejszym zasadom sporządzania wykazów i udoskonalonym narzędziom badania przypadków nadużyć na rynku,

⁽¹⁾ Unia rynków kapitałowych: pakiet dotyczący rozliczeń, niewypłacalności i dopuszczania do obrotu giełdowego.

⁽²⁾ Sprawozdanie końcowe Grupy Ekspertów Technicznych ds. MŚP, *Empowering EU capital markets for SMEs – Making listing cool again [Wzmocnienie pozycji rynków kapitałowych w UE dla małych i średnich przedsiębiorstw – wchodzenie na giełdę znowu atrakcyjne]*.

— bardziej zestandaryzowane prospekty, łatwiejsze do kontroli przez organy nadzoru.

2.7. Zgodnie z celami polityki w zakresie ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego (ESG) akt dotyczący dopuszczania do obrotu giełdowego służyłby zapewnieniu, aby przedsiębiorstwa emitujące obligacje ESG zamieszczały w dokumentacji związanej z dopuszczaniem do obrotu giełdowego informacje istotne z punktu widzenia ESG, aby ułatwić inwestorom ocenę zasadności twierdzeń dotyczących ESG. Spółki emitujące akcje będą mogły odnosić się do już opublikowanych – a więc publicznie dostępnych – informacji dotyczących ESG w dokumentacji związanej z dopuszczaniem do obrotu.

3. Uwagi ogólne

Argumenty przemawiające za zwiększeniem dostępu do notowania na europejskich rynkach publicznych

3.1. EKES podtrzymuje pogląd, że zwiększenie finansowania kapitałowego dla europejskich przedsiębiorstw jest niezbędne, aby zapewnić trwałe ożywienie gospodarcze po zakończeniu pandemii COVID-19, a także zbudować **odporny europejski system gospodarczy** w obliczu prowadzonej przez Rosję wojny z Ukrainą. W tym kontekście infrastruktura rynku finansowego ma zasadnicze znaczenie dla odblokowania przepływów inwestycyjnych niezbędnych do dokapitalizowania gospodarki.

3.2. Wysoko rozwinięte rynki publiczne są ważne również dla sektora inwestycji detalicznych. Europejczycy przechowują 11 bilionów EUR w gotówce i depozytach na rachunkach bankowych⁽³⁾. Udział depozytów w aktywach gospodarstw domowych ogółem jest trzykrotnie większy niż w przypadku gospodarstw domowych w USA. Brak pobudzenia inwestorów końcowych do kierowania swoich środków na europejskie rynki kapitałowe sprawia, że UE nie wykorzystuje w pełni swoich zasobów kapitałowych na rzecz naszych przedsiębiorstw. Podmioty zarządzające aktywami powinny nabrać większego zaufania do perspektyw europejskiego rynku akcji, a europejscy inwestorzy detaliczni powinni mieć większy wybór przy tworzeniu swoich portfeli. W tym celu konieczne jest zapewnienie zróżnicowanej podaży wysokiej jakości emitentów notowanych na europejskich rynkach publicznych.

3.3. W czasach trudności finansowych przedsiębiorstw, nieprzewidywalności gospodarczej, a w szczególności **rosnących kosztów zadłużenia** kapitał własny pełni rolę czynnika stabilizującego i bufora przed przyszłymi wstrząsami.

3.4. Komitet zauważa również, że finansowanie kapitałowe przez europejskie gospodarstwa domowe na rzecz europejskich przedsiębiorstw przyczynia się do zapewnienia otwartej **autonomii strategicznej** UE na bardzo podstawowym poziomie: własności aktywów i sprawowania kontroli korporacyjnej. Utrata kluczowych europejskich przedsiębiorstw na rzecz kontroli zagranicznej, zwłaszcza w sferze wpływów państw, których wartości różnią się od wartości europejskich, stanowi poważne zagrożenie dla stabilności gospodarczej i politycznej UE. Utrudnia to również rozwój unijnego systemu finansowego w UE, ukierunkowanego na potrzeby UE. Na przykład transakcje finansowe w UE są nadal zdominowane przez banki inwestycyjne spoza UE⁽⁴⁾.

3.5. Należy zachęcać młode i innowacyjne przedsiębiorstwa stojące na czele transformacji ekologicznej i cyfrowej do ubiegania się o dopuszczenie do obrotu giełdowego na europejskich rynkach kapitałowych i o uzyskanie tak potrzebnego finansowania przez emisję akcji w obrocie publicznym, ponieważ jest to najbardziej zrównoważony sposób pomocy tym przedsiębiorstwom w **wykorzystaniu ich pełnego potencjału twórczego i tworzeniu miejsc pracy**.

3.6. Wzrost inflacji prowadzi do zwiększenia zainteresowania inwestycjami w akcje, zwłaszcza wśród zdolnych inwestorów detalicznych. Europejskie rynki akcji mogą stać się miejscem, gdzie te napływy inwestycji trafiają do kluczowych sektorów gospodarki, w których przedsiębiorstwa generują wystarczające zyski. Jednocześnie Komitet jest zdania, że kluczowe znaczenie dla UE ma stworzenie solidnych i trwałych zasad handlu, aby wykorzystać cały potencjał unijnych rynków kapitałowych. Wnioski wyciągnięte z kryzysu finansowego pokazały, że UE musi chronić rynki w sposób sprawiedliwy, integralny, odporny i przejrzysty, zapewniając również najwyższy poziom ochrony inwestorów.

3.7. Z badania przeprowadzonego w 14 państwach członkowskich UE wynika, że nawet 17 000 dużych przedsiębiorstw kwalifikuje się do dopuszczenia do obrotu giełdowego, ale się o to nie stara⁽⁵⁾. Komitet dostrzega ryzyko, że jeśli UE nie będzie zachęcać do nowych notowań na rynkach kapitałowych, na naszych rynkach kapitałowych może dojść do spadku obrotów, ponieważ niewystarczająca liczba oferowanych tytułów do inwestowania w UE sprawia, że inwestorzy dywersyfikują swój portfel globalnie.

3.8. Nowe pokolenie Europejczyków wchodzi na rynek inwestycji detalicznych w sposób zrównoważony (tj. z uwzględnieniem czynników z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego). Jednocześnie wiele podmiotów gospodarczych dąży do osiągnięcia celów ekologicznych, do czego zachęca polityka Europejskiego

⁽³⁾ Eurostat – Statistics explained.

⁽⁴⁾ Roczne sprawozdanie statystyczne ESMA *EU securities markets* [„Unijne rynki papierów wartościowych”], 2020, s. 40.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie Oxera *Primary and secondary equity markets in EU* [„Pierwotne i wtórne rynki akcji”], 2020.

Zielonego Ładu. EKES postrzega to połączenie czynników jako potencjalnie silny bodziec do uwolnienia pełnego potencjału europejskiej systematyki zrównoważonego finansowania i ram ujawniania informacji niefinansowych przez przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa, działając zarówno z własnej woli, jak i w celu dostosowania się do przygotowywanych przepisów UE, w swojej działalności będą musiały położyć większy nacisk na ESG, przy czym nowe pokolenie inwestorów będzie wymagać zgodności z ESG i wymiernych **skutków społecznych i wpływu regenerującego na środowisko** na równi z zyskiem finansowym.

3.9. Komitet zwraca również uwagę na szereg badań wskazujących, że w gospodarkach, w których finansowanie pozyskuje się na rynkach, następuje przesunięcie inwestycji do sektorów mniej zanieczyszczających i bardziej zaawansowanych technologicznie ⁽⁶⁾. Z kolei ekspansja charakteryzująca się dużą liczbą kredytów pociąga za sobą zazwyczaj głębsze recesje i spowolnione ożywienie gospodarcze ⁽⁷⁾.

3.10. Wyraźnym celem powinno być doprowadzenie do kapitalizacji rynku akcji na poziomie 100 % PKB UE (z obecnych około 64 % ⁽⁸⁾). EKES uważa, że nie ma innego wyjścia, jak wspierać rynki publiczne i poprawić uwarunkowania IPO.

Znaczenie dla MŚP i przedsiębiorstw rodzinnych

3.11. Zdaniem EKES-u MŚP nadal nie odgrywają takiej roli, jaką mogłyby odgrywać na rynkach akcji. Należy dołożyć starań, aby za pomocą finansowania kapitałowego zapewnić MŚP niezbędną odporność.

3.12. Komitet zauważa, że niedoinwestowanie kapitału własnego jest w Europie widoczne już od dziesięcioleci, a problem braku kapitału własnego dla MŚP jest poważny. MŚP nie są wystarczająco widoczne, aby przyciągnąć kapitał; przekształcenie ich w spółki giełdowe zapewniłoby w perspektywie długoterminowej lepsze możliwości. EKES zdecydowanie popiera pogląd, że MŚP notowane na giełdzie muszą znaleźć odpowiednie miejsce w portfelach inwestorów indywidualnych (detalicznych), funduszy powierniczych i emerytalnych oraz zakładów ubezpieczeń.

3.13. Dobrze funkcjonujący rynek IPO jest również ważny w środowisku przed IPO, ponieważ wpływa na planowanie strategii wyjścia, a tym samym na dostarczanie kapitału podwyższonego ryzyka przez przedsiębiorstwa *venture capital*.

3.14. Badania kapitałowe są niezbędnym narzędziem zwiększania widoczności MŚP i dlatego należy je propagować. Inicjatywy, takie jak zwiększenie zasięgu badań kapitałowych lub pojedynczy punkt dostępu, pomogłyby zwiększyć widoczność MŚP dla inwestorów.

3.15. Aby zachęcić przedsiębiorstwa rodzinne do rozważenia wejścia do obrotu giełdowego, należy zachować pewną ostrożność. Na przykład w Niemczech 90 % wszystkich przedsiębiorstw to przedsiębiorstwa kontrolowane przez rodzinę, a 43 % przedsiębiorstw o sprzedaży powyżej 50 mln EUR to także przedsiębiorstwa rodzinne ⁽⁹⁾. Własność rodzinna ma pewne zalety; potencjał jej wzrostu może być jednak (przynajmniej częściowo) ograniczony, jeśli niemożliwe jest uzyskanie niezbędnego finansowania. EKES jest przekonany, że włączenie przedsiębiorstw rodzinnych do rynków kapitałowych umożliwiłoby pozyskanie niewykorzystanego potencjału ⁽¹⁰⁾, a system akcji uprzywilejowanych co do głosu pomaga rodzinom zachować kontrolę, co sprawia, że dopuszczanie do obrotu giełdowego jest dla nich bardziej atrakcyjne.

3.16. Większość światowych centrów finansowych zapewnia możliwość posiadania akcji uprzywilejowanych co do głosu. Europa potrzebuje zharmonizowanego podejścia, aby nadążyć za rozwojem sytuacji na świecie i nie stracić tych przedsiębiorstw, które chcą zwiększyć skalę działalności.

Przejrzystość i jawność

3.17. Wymagania dotyczące przejrzystości dla przedsiębiorstw przygotowujących się do wejścia do obrotu publicznego wzrosną w porównaniu z przedsiębiorstwami prywatnymi. W przeciwieństwie do przedsiębiorstwa prywatnego spółka giełdowa zbiera środki od zewnętrznych akcjonariuszy, którzy nie mają takiego samego poziomu wiedzy ani wpływu na podejmowanie decyzji jak właściciele przedsiębiorstwa prywatnego.

⁽⁶⁾ Haas, R.D. i A. Popov, *Finance and Carbon Emissions* [„Finanse i emisja dwutlenku węgla”], Seria dokumentów roboczych EBC, 2019.

⁽⁷⁾ Jordà, Ò., M. Schularick i A.M. Taylor, *When Credit Bites Back* [„Gdy kredyt się odgryza”], *Journal of Money, Credit and Banking* 45, nr 2 (1 grudnia 2013 r.): s. 3–28.

⁽⁸⁾ Federation of European Securities Exchanges [„Baza danych Federacji Europejskich Giełd Papierów Wartościowych”], 2022.

⁽⁹⁾ Fundacja Stiftung Familienunternehmen.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 75 z 28.2.2023, s. 28.

3.18. Dlatego też uzasadniony i potrzebny jest znacznie wyższy poziom ochrony inwestorów, np. przez ustanowienie obowiązków ujawniania informacji (w tym dotyczących informacji wewnętrznych) oraz surowych standardów sprawozdawczości.

3.19. Komitet jest zdania, że obowiązkowe ujawnianie informacji jest niezwykle ważne i konieczne dla dobrze funkcjonującego rynku publicznego. Inwestorzy muszą otrzymywać odpowiednią ilość informacji na temat przewidywanej wartości papierów wartościowych. Jakiegokolwiek ograniczenie niezbędnego ujawniania informacji mogłoby zniechęcić do inwestowania w emitenta. To z kolei może stać się główną przeszkodą w pełnym wykorzystaniu możliwości, jakie dają rynki kapitałowe.

3.20. Zamieszczanie w dokumentach ofertowych nadmiernej ilości informacji tylko po to, aby uniknąć sporu sądowego, nie jest jednak rozwiązaniem preferowanym ani przez emitenta, ani przez inwestora. Należy zachować odpowiednią równowagę.

4. Uwagi i zalecenia szczegółowe

4.1. W związku z powyższym Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje zaproponowany przez Komisję akt dotyczący dopuszczania do obrotu giełdowego z pewną liczbą niewielkich wyjątków dotyczących kilku aspektów.

4.2. EKES wyraźnie dostrzega potrzebę rozwiązania problemu rozdrobnionych przepisów krajowych dotyczących **akcji uprzywilejowanych co do głosu**. Komitet oczekuje, że minimalna harmonizacja tych przepisów, mająca na celu przyciągnięcie przedsiębiorstw rodzinnych na rynki kapitałowe UE, przyczyni się do stworzenia prawdziwej ogólnoeuropejskiej unii rynków kapitałowych. Na szczeblu krajowym należy opracować szczegółowy projekt ram, aby dostosować się do lokalnego ekosystemu, a jednocześnie zachęcić do harmonizacji na wysokim szczeblu unijnym.

4.3. EKES zauważa, że wolny obrót nie jest jedynym czynnikiem, który ma znaczenie dla zapewnienia płynności. Wymóg dotyczący co najmniej 10 % wolumenu akcji w wolnym obrocie powinien mieć zastosowanie dopiero w momencie notowania. W szczególności w przypadku mniejszych państw członkowskich kluczowe znaczenie ma elastyczność, ponieważ ich rynki mogą odpowiednio funkcjonować przy niższym wolnym obrocie. Ma to kluczowe znaczenie dla zapobiegania nagłemu wycofaniu z obrotu.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę dotyczącą uproszczenia **treści prospektu**, co pozwoliłoby na znaczne zmniejszenie kosztów i obciążenia emitentów. Współprawodawcy powinni jednak dążyć do osiągnięcia równowagi między obciążeniami dla emitentów a potrzebami inwestorów w zakresie informowania. Osiemsetstronicowe prospekty powinny odejść do przeszłości, należy jednak zapewnić niezbędną szczegółowość informacji, zwłaszcza na temat czynników ESG, z uwzględnieniem zasady podwójnej istotności. W oparciu o mocne przepisy dyrektywy w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju⁽¹¹⁾ taka sprawozdawczość stanowiłaby bodziec do finansowania w ramach Zielonego Ładu.

4.5. Obecnie treść jest rozproszona i niejednorodna i nie zawsze jest dostępna w języku angielskim („języku przyjętym w sferze finansów międzynarodowych”, jak określono we wniosku), z wyjątkiem streszczenia. Ponadto informacje są przekazywane w formatach nienadających się do odczytu maszynowego. Jeden proces emisji może prowadzić do powstania wielu dokumentów regulacyjnych, podzielonych na kilka pomniejszych (np. dokumenty ofertowe, podsumowanie prospektu i dokument rejestracyjny).

4.6. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje się harmonizację i uproszczenie prospektu dla instrumentów kapitałowych. EKES zasadniczo zgadza się z propozycją Komisji, aby emitenci mogli zdecydować się na publikację prospektu wyłącznie w języku angielskim, który jest uznanym wspólnym językiem w środowisku inwestorów międzynarodowych (z wyjątkiem podsumowania, które należy przedstawić w języku lokalnym, aby zatrzymać inwestorów detalicznych).

4.7. Komitet uważa jednak za równie ważne używanie **języków lokalnych**, ponieważ nie we wszystkich państwach członkowskich powszechnie używa się języka angielskiego. EKES uważa, że publikacja pełnego dokumentu (a nie tylko podsumowania) w językach narodowych, a także w języku angielskim, umożliwiłaby bardziej aktywne zaangażowanie lokalnych inwestorów detalicznych. Emitenci i ich doradcy muszą mieć na uwadze, że stosowanie dokumentów emitujących wyłącznie w języku angielskim utrudniłoby rozwój krajowej bazy inwestycji detalicznych i przyniosłoby efekty odwrotne do zamierzonych, jeśli chodzi o osiągnięcie oczekiwanych celów strategii UE dotyczącej inwestycji detalicznych, która ma wkrótce zostać zapowiedziana. W związku z tym EKES zauważa, że należy wprowadzić środki zachęcające lokalnych inwestorów detalicznych do angażowania się w rynki kapitałowe poprzez odpowiednie upublicznianie dokumentów emisyjnych i zwiększenie ich przyjazności dla czytelnika.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 51.

4.8. Badania kapitałowe są kluczowym elementem rozwoju zdrowego ekosystemu finansowania kapitałowego MŚP. Aby uzupełnić istniejące kanały badawcze, zezwolenie na **łączenie badań MŚP** z innymi usługami prawdopodobnie przyczyni się do zwiększenia produkcji i rozpowszechnienia sprawozdań z badań. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane podwyższenie progu rozdziału do 10 mld EUR. Przyczyni się to do skorygowania zmniejszonego zakresu i widoczności MŚP, które spowodowała MiFID II⁽¹²⁾. EKES podkreśla jednak, że koncentracja badań kapitałowych jest wyższa, gdy prowadzą je większe instytucje finansowe. Ze względu na swoją skalę bardzo duzi maklerzy mają większe możliwości ustalania nieznaczących opłat lub wykorzystywania realizacji transakcji do subsydiowania skróconego prowadzenia badań niż przedsiębiorstwami *blue chip*, podczas gdy małe i średnie przedsiębiorstwa mogą nie zostać objęte badaniem. Zdecydowana większość emitentów zgłasza⁽¹⁴⁾, że MiFID II ograniczyła zasięg i widoczność MŚP. EKES dostrzega wyraźną potrzebę wprowadzenia dalszych środków zachęcających do prowadzenia niezależnych badań naukowych w oparciu o najlepsze praktyki dostępne w Europie⁽¹⁵⁾.

4.9. Na etapie po IPO spółki giełdowe powinny być przykładem przejrzystości, a ochrona interesów akcjonariuszy mniejszościowych powinna być najwyższym priorytetem. Jeśli akcjonariusze będą zagrożeni tym, że zostaną potraktowani niesprawiedliwie lub nie będą dobrze chronieni, gdy spółka wejdzie na giełdę, ich zaufanie do unijnych rynków kapitałowych nie wzrośnie. EKES wysoko ocenia podejście Komisji do zmniejszenia niepewności prawa związanej z **wymogami informacyjnymi** za pomocą ukierunkowanych zmian w rozporządzeniu w sprawie nadużyć na rynku.

4.10. Komitet uważa, że istniejące ramy doraźnych wniosków w przypadkach podejrzenia nadużyć na rynku wydają się odpowiednie i wystarczające do osiągnięcia **skutecznego nadzoru**, a jednocześnie zauważa, że zdaniem kilku organów nadzoru usprawnienie wymiany danych dotyczących arkuszy zamówień za pośrednictwem mechanizmu CMOBS jest korzystne. Zakres wniosku w sprawie CMOBS może stwarzać ryzyko stworzenia nierównych warunków działania, ponieważ dwustronne systemy obrotu nie zostałyby włączone do mechanizmu.

4.11. EKES zdecydowanie zachęca do przyspieszenia realizacji innych bieżących inicjatyw przyczyniających się do zwiększenia atrakcyjności rynków publicznych. Komitet opublikował szereg opinii dotyczących przeszłych, bieżących i planowanych inicjatyw ustawodawczych⁽¹⁶⁾. Pomimo wyzwań geopolitycznych należy utrzymać szybkie postępy na drodze do utworzenia unii rynków kapitałowych: jest ona potrzebna bardziej niż kiedykolwiek właśnie ze względu na rosnące ryzyko niestabilności gospodarczej i społecznej.

Bruksela, dnia 23 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ MiFID Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych.

⁽¹³⁾ Sprawozdanie Oxera *Unbundling: what's the impact on equity research?* [„Rozdzielenie: jaki ma wpływ na badania kapitałowe?】, 2019.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie końcowe Komisji Europejskiej *The impact of MiFID II rules on SME and fixed income investment research* [„Wpływ przepisów MiFID II na badania inwestycyjne dotyczące MŚP i instrumentów o stałym dochodzie”], 2020.

⁽¹⁵⁾ Zob. inicjatywy nienastawione na zysk w ramach Instituto Español de Analistas Financieros (Hiszpańskiego Instytutu Analityków Finansowych).

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 20; Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 58; Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 9; Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 30; Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 41.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Zapewnienie dostępności i przystępności cenowej nawozów”

(COM(2022) 590 final)

(2023/C 184/21)

Sprawozdawca: **Arnold PEUCH d'ALISSAC**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 9.12.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	170/3/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie zapewnienia dostępności i przystępności cenowej nawozów, ponieważ światowy kryzys nawozowy, który rozpoczął się na początku 2021 r. i pogłębił się w związku z wojną w Ukrainie, jest szczególnie nasilony w Europie, gdzie rolnicy borykają się zarówno z rekordowymi cenami, jak i niedoborami dostaw. Obecna sytuacja stanowi zagrożenie dla europejskiego rolnictwa i światowego bezpieczeństwa żywnościowego.

1.2. EKES podkreśla, że aby ograniczyć skutki kryzysu nawozowego, konieczne są nadzwyczajne działania krajowe. Uważa, że oprócz możliwości bezpośredniego wspierania najbardziej dotkniętych producentów azotu i rolników za pośrednictwem pomocy państwa (która podlega ograniczeniom budżetowym, stwarza ryzyko zakłóceń konkurencji i powinna podlegać zasadzie warunkowości), konieczne są środki naprawcze, by poprawić funkcjonowanie unijnego rynku nawozów, ponieważ te środki mogą mieć większy wpływ na rolników i być bardziej opłacalne dla podatników.

1.3. Aby rozwiązać problem podaży, jak i cen nawozów poprzez ułatwienie przywozu i konkurencji wewnętrznej, EKES zaleca podjęcie działań obejmujących zawieszenie należności celnych przywozowych UE na wszystkie nawozy, ułatwienie logistyki nawozów i elastyczność regulacyjną.

1.4. EKES uważa również, że konieczne są środki średnioterminowe, aby ograniczyć zależność UE od przywożonych nawozów mineralnych i zmniejszyć ślad środowiskowy nawożenia upraw. Te środki powinny być ukierunkowane na zmniejszenie stosowania nawozów poprzez zwiększenie efektywności wykorzystania składników odżywczych przez rośliny, częściowe zastąpienie użycia nawozów nieorganicznych dzięki recyklingowi obornika i innych odpadów oraz zwiększenie samowystarczalności Europy w zakresie produkcji nawozów, z myślą o agroekologicznej transformacji rolnictwa.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź utworzenia centrum monitorowania rynku nawozów, planowanego na 2023 r., uznając, że konieczne jest zwiększenie poziomu przejrzystości na europejskim rynku nawozów poprzez regularne publikowanie cen reprezentatywnych dla rynku wewnętrznego, a także poprzez sporządzanie publicznych statystyk dotyczących produkcji i stosowania nawozów.

1.6. EKES wzywa ponadto do uwzględnienia aspektów społecznych związanych z rolnikami (na sytuację których ceny nawozów mają duży wpływ), konsumentami żywności (którzy borykają się z inflacją cen żywności) i pracownikami przemysłu przy przyjmowaniu nowych środków.

1.7. Na arenie międzynarodowej EKES wzywa UE do zintensyfikowania działań przeciwko globalnemu brakowi bezpieczeństwa żywnościowego, w tym do promowania przejrzystości, dostępności i efektywnego stosowania nawozów. Należy ułatwić światowy handel nawozami, utrzymując otwarte rynki, unikając ograniczeń i zakazów wywozowych, zwiększając produkcję nawozów w Europie i poszerzając trasy logistyczne.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Nawozy składają się z trzech składników odżywczych niezbędnych dla wzrostu roślin: azotu (N), fosforu (P) i potasu (K).

2.2. Nawozy są kluczowym środkiem produkcji dla przeważającej części dzisiejszego rolnictwa. Ich dostępność i przystępność cenowa odgrywa zasadniczą rolę w bezpieczeństwie żywnościowym. Od początku 2021 r. trwa kryzys w globalnym sektorze nawozów mineralnych, który początkowo wynikał z gwałtownego wzrostu popytu w następstwie ożywienia po pandemii COVID-19, a następnie nasilił się od czasu rosyjskiej inwazji na Ukrainę ze względu na ograniczenia dostaw z Rosji, Białorusi i Ukrainy – trzech głównych dostawców nawozów na świecie.

2.3. Kryzys w sektorze nawozów jest szczególnie dotkliwy w Europie, ponieważ: (i) UE jest dużym importerem netto nawozów (ii); należności celne przywozowe chronią unijny rynek nawozów azotowych i fosforowych, powodując wzrost cen krajowych powyżej cen światowych; (iii) przywóz nawozów z Rosji, Białorusi i Ukrainy do UE, który wcześniej stanowił 43 % przywozu do UE, od marca 2022 r. znacznie spadł pomimo oficjalnej unijnej polityki braku zakazu przywozu żywności i nawozów z Rosji.

2.4. Krajowe ceny nawozów poszybowały do rekordowych poziomów (w przypadku azotu mineralnego cena była trzy razy wyższa w listopadzie 2022 r. niż w styczniu 2021 r.). Wraz z ograniczoną podażą i opóźnieniami w zakupach doprowadziło to do znacznego spadku zużycia nawozów w UE w uprawach z 2022 r. ⁽¹⁾ Wiosną 2023 r. w szeregu państw członkowskich może to natomiast skutkować niedoborami, które wpłyną na zbiory w 2023 r.

2.5. Opiswane zjawiska występują w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu i opublikowanej przez Komisję Europejską w maju 2020 r. strategii „Od pola do stołu” ⁽²⁾, w tym proponowanych ogólnounijnych celów dotyczących „zmniejszenia strat składników pokarmowych o co najmniej 50 %, przy jednoczesnym zapewnieniu, by nie doszło do pogorszenia żyzności gleby”, oraz ograniczenia „stosowania nawozów o co najmniej 20 % do 2030 r.”

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES podkreśla, że łatwo dostępne i przystępne cenowo nawozy mają zasadnicze znaczenie dla produkcji rolnej i bezpieczeństwa żywnościowego w Europie i na świecie. Niedobory nawozów i zbyt wysokie ceny nawozów prowadzą do zmniejszenia plonów, zagrażają produkcji żywności i przyczyniają się do inflacji cen żywności kosztem europejskich obywateli i całej ludzkości.

3.2. Obecny kryzys na rynkach nawozów stanowi szczególne zagrożenie dla krajów o niskim dochodzie, które zmagają się z dotkliwym problemem braku bezpieczeństwa żywnościowego. Jest to również zagrożenie dla Europy, gdzie grupy znajdujące się w trudnej sytuacji już stoją w obliczu wyzwań związanych z przystępnością cenową żywności, a kryzys nawozowy może doprowadzić do zmniejszenia zbiorów, a tym samym rzutować na bezpieczeństwo żywnościowe na świecie, gdyż UE jest głównym producentem i eksporterem zbóż.

3.3. EKES uważa, że globalny niedobór nawozów wynika nie tylko z wysokiej ceny gazu ziemnego, lecz również z zakłóceń równowagi na rynku i ograniczeń logistycznych. W UE sytuację dodatkowo pogarszają wysoki poziom jej zależności od przywozu nawozów mineralnych, należności celne przywozowe UE i wojna w Ukrainie.

Nadzwyczajne działania krajowe

3.4. Pomimo wysokich cen nawozów wydaje się, że na konkurencyjność kosztową szeregu unijnych producentów nawozów azotowych miała wpływ niezwykle wysoka cena gazu ziemnego w Europie, która osiągnęła poziom siedmiokrotnie wyższy niż w USA w porównaniu z poziomem trzykrotnie wyższym odnotowanym w 2021 r. Oprócz priorytetowego dostępu do gazu ziemnego w razie racjonowania gazu, w indywidualnych przypadkach pożyteczne może być zapewnienie szczególnego wsparcia dla unijnego przemysłu azotowego w celu maksymalizacji wykorzystania istniejących zdolności produkcyjnych, co umożliwiają unijne zmienione tymczasowe kryzysowe ramy pomocy państwa. W związku z tym, aby uniknąć skutków polegających na nieoczekiwanych zyskach, należy wprowadzić warunkowość ekonomiczną i społeczną z uwagi na to, że niektórzy producenci nawozów odnotowali wzrost zysków w następstwie kryzysu nawozowego.

⁽¹⁾ Według Komisji Europejskiej „susza oraz wysokie ceny nawozów, które doprowadziły do ograniczenia ich stosowania, w szczególności P i K, (...) przyczyniły się do niższych plonów” oraz do 8-procentowego spadku zbiorów zbóż w UE w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. Źródło: Short-term outlook for agricultural markets [Krótkoterminowe perspektywy dla rynków rolnych], Komisja Europejska, 5 października 2022 r.

⁽²⁾ COM(2020) 381 final z 20 maja 2020 r.

3.5. Obecny kryzys uderzył mocno w użytkowników nawozów, zwłaszcza w rolników produkujących rośliny uprawne, prowadzących uprawy mieszane oraz prowadzących mieszaną hodowlę zwierząt, którzy odpowiadają za 62 % wydatków na nawozy w UE i 69 % zużycia azotu w UE ⁽³⁾. Borykają się oni z niedoborem środków pieniężnych na zakup nawozów przed zbiorami plonów, a także z sytuacją, w której koszty środków produkcji rolnej rosną szybciej niż ceny produktów rolnych, gdyż wyższe ceny produktów rolnych mogą nie kompensować skutków wzrostu cen nawozów i innych czynników produkcji ⁽⁴⁾. Ukierunkowane wsparcie dla użytkowników nawozów może zatem pomóc w radzeniu sobie z kryzysem, co umożliwiając unijne zmienione tymczasowe kryzysowe ramy pomocy państwa.

3.6. Finansowanie takiego wsparcia z wykorzystaniem rezerwy rolnej UE o wartości 450 mln EUR na rok budżetowy 2023 r. podlega jednak dużym ograniczeniom budżetowym i wymaga ustalenia hierarchii priorytetów. Odpowiednim wariantem nie jest również finansowanie takich działań w ramach krajowych planów strategicznych WPR, ponieważ zostały one właśnie zatwierdzone i ich zmiany są bardzo czasochłonne. Alternatywnym rozwiązaniem jest wykorzystanie pomocy państwa, co napotyka krajowe ograniczenia budżetowe oraz wiąże się z ryzykiem znacznych zakłóceń konkurencji między rolnikami z różnych państw członkowskich. Świadczy o tym fakt, że dotychczas zaledwie trzy państwa członkowskie wdrożyły programy pomocy przeznaczone dla rolników na zakup nawozów, na łączną kwotę 855 mln EUR.

3.7. EKES sądzi, że środki naprawcze **poprawiające funkcjonowanie unijnego rynku nawozów** są zatem bardziej wskazane, a także bardziej racjonalne pod względem kosztów w oczach podatników. Takie nadzwyczajne środki tymczasowe powinny dotyczyć zarówno podaży nawozów, jak i ich cen w Europie, ułatwiając przywóz i konkurencję. Niektóre przedsiębiorstwa nawozowe w ogromnym stopniu zwiększają swoje zyski: pozytywne i strategiczne przesłanie na rzecz tej branży jest konieczne, jeżeli chcemy, aby wykorzystały one te środki do inwestowania w europejskie fabryki i zwiększenia naszej autonomii, co jest ceną naszej niezależności.

3.8. W następstwie wniosku Komisji Europejskiej z 17 lipca 2022 r. rozporządzenie Rady (UE) 2022/2465 z dnia 12 grudnia 2022 r. ⁽⁵⁾ przewiduje tymczasowe zawieszenie należności celnych przywozowych na mocznik i amoniak (z wyjątkiem przywozu z Rosji i Białorusi). EKES z aprobatą odnosi się do tej decyzji, zważywszy że zawieszenie ma mieć pozytywny wpływ nie tylko na partnerów korzystających już z umów o wolnym handlu z UE (takich jak kraje Afryki Północnej), lecz również na inne główne źródła dostaw (takie jak Stany Zjednoczone oraz kraje Azji Środkowej i Zatoki Perskiej). Rozporządzenie weszło jednak w życie zbyt późno, aby mogło skutecznie wpłynąć na sezon 2022/2023, ponieważ większość przywozu mocznika została już zrealizowana lub zamówiona po ogromnie wysokich cenach, a Rada ograniczyła stosowanie rozporządzenia do okresu sześciu miesięcy zamiast pierwotnych dwóch lat. EKES zaleca Komisji i Radzie, by wydłużyć okres stosowania rozporządzenia na następny sezon oraz rozszerzyć jego zakres na wszystkie nawozy wytwarzane na bazie azotu i fosforu, gdyż sprzyjałoby to dostępności nawozów dzięki dywersyfikacji dostaw, a także obniżyłoby ich krajowe ceny w UE.

3.9. Niezbędne jest pilne przedsięwzięcie również innych środków, by rozwiązać kwestię funkcjonowania unijnego rynku nawozów mineralnych w dziedzinie logistyki i regulacji, w tym: (i) zachęcanie rolników i dystrybutorów nawozów do wczesnych zakupów i zarządzania ryzykiem cenowym; (ii) ułatwianie logistyki przywozu w portach statkiem transportującym nawozy, a także transportu lądowego ciężarówkami; (iii) ujednolicenie krajowej interpretacji sankcji wobec Rosji odnośnie do dostawców nawozów; (iv) umożliwienie tymczasowej elastyczności uregulowań UE, w tym rozporządzenia REACH, przepisów dotyczących transportu oraz rozporządzenia w sprawie produktów nawozowych.

3.10. W następstwie technicznych propozycji swego Wspólnego Centrum Badawczego ⁽⁶⁾ Komisja Europejska powinna szybko zaproponować środki ustawodawcze umożliwiające bezpieczne stosowanie przetworzonego obornika powyżej progu określonego dla stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami w dyrektywie azotanowej (RENURE), co umożliwi większe zastąpienie nawozów nieorganicznych. W oczekiwaniu na ten nowy próg EKES zaleca, aby obecny maksymalny próg 170 jednostek azotu organicznego na hektar rocznie dotyczył wszystkich rolników w UE.

Średnioterminowe działania krajowe

3.11. EKES zaleca – zgodnie ze sprawozdaniem dotyczącym prognozy strategicznej z 2022 r. ⁽⁷⁾ – zmniejszenie zależności UE od przywozu pasz, nawozów i innych środków produkcji. Ponadto proponuje definicję otwartej strategicznej autonomii mającą zastosowanie do systemów żywnościowych, opartą na produkcji żywności, sile roboczej i sprawiedliwym handlu, której nadrzędnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego wszystkim obywatelom UE poprzez zdrowe, zrównoważone, odporne i sprawiedliwe dostawy żywności.

⁽³⁾ Źródło: sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN), 2017.

⁽⁴⁾ Dla porównania: cena azotanu amonu we Francji była w listopadzie 2022 r. o 203 % wyższa od poziomu ze stycznia 2021 r. Natomiast cena pszenicy na przemiał wzrosła w tym samym okresie o 45 %. Źródło: „La Dépêche Le Petit Meunier”.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2465> (Dz.U. L 322 z 16.12.2022, s. 81).

⁽⁶⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121636>

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pl/our-work/opinions-information-reports/opinions/strategic-foresight-report-2022> (zob. s. 45 niniejszego Dziennika Urzędowego).

3.12. W odniesieniu do nawozów EKES jest zdania, że chociaż należy niezwłocznie podjąć działania nadzwyczajne, konieczne jest również przedsięwzięcie środków bardziej długoterminowych, by zoptymalizować zależność europejskiego rolnictwa od przywozu nawozów mineralnych, ograniczając jednocześnie ślad środowiskowy nawożenia upraw w Europie. Te środki powinny być ukierunkowane na: (i) optymalizację ogólnego stosowania nawozów poprzez zwiększenie efektywności wykorzystania składników odżywczych przez rośliny, co umożliwi zmniejszenie strat; (ii) częściowe zastąpienie użycia nawozów nieorganicznych dzięki większemu recyklingowi obornika i innych odpadów z łańcucha żywnościowego; (iii) zwiększenie samowystarczalności Europy w zakresie produkcji nawozów. EKES podkreśla, że rolnictwo znajduje się w fazie transformacji i będzie się dalej ulepszać dzięki agroekologii i rolnictwu konserwującemu.

3.13. Zwiększenie efektywności wykorzystania składników odżywczych przez rośliny jest konieczne do zmniejszenia zużycia nawozów oraz utraty składników odżywczych w wodzie i powietrzu. Powinno to umożliwić ograniczenie użycia nawozów, nie wywierając wpływu na wielkość produkcji. Można to osiągnąć, stosując udoskonalone praktyki nawożenia, w tym uprawy okrywowe, wybór odpowiednich nawozów (wskazane są nawozy azotowe, takie jak oparte na azotanach i stosowanie inhibitorów ureazy/nitryfikacji), wykorzystanie biostymulatorów oraz rolnictwo precyzyjne umożliwiające optymalne użycie nawozów (stosowanie nawozu w dawce podzielonej, obliczanie bilansu, analiza gleby i roślin, czujniki stanu roślin, narzędzia wspierające podejmowanie decyzji).

3.14. Hodowla roślin ma również zasadnicze znaczenie dla efektywności wykorzystania składników odżywczych, ponieważ ulepszone odmiany potrzebują mniej składników odżywczych, zwłaszcza azotu, by zapewnić tę samą wielkość plonów. W związku z tym EKES uważa, że należy opracować innowacyjne technologie i nasiona, aby móc zawsze zapewnić rozwiązywania rolnikom borykającym się z ograniczeniami pod względem istniejących narzędzi⁽⁸⁾.

3.15. Od 2021–2022 r. wśród rolników występuje naturalna tendencja do zastępowania upraw wymagających dużych ilości składników odżywczych, takich jak zboża, rzepak i buraki cukrowe, roślinami potrzebującymi mniej składników odżywczych, takimi jak słonecznik⁽⁹⁾ i rośliny strączkowe⁽¹⁰⁾. Należy to jednak starannie rozważyć w ramach polityki publicznej, gdyż ze względu na całkowitą zawartość substancji stałych i ilość białka wyprodukowanego na hektar takie posunięcie może zakłócić rynki rolne i zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu.

3.16. Istotnym celem średnioterminowym w UE jest również częściowe zastąpienie nawozów nieorganicznych nawozami organicznymi pochodzącymi z recyklingu obornika i innych odpadów organicznych⁽¹¹⁾. Przyniesie to korzyści glebom (wyższa zawartość organiczna) i klimatowi (niższe emisje z produkcji syntetycznych nawozów azotowych), a także zmniejszy zależność od przywozu. Nie należy jednak przeceniać potencjału obornika, gdyż większość obornika jest już poddawana recyklingowi, dostępne zasoby są ograniczone pod względem geograficznym (istnieją regiony ze strukturalną nadwyżką obornika) i generują wysokie koszty w zakresie wykorzystania, przetwarzania i transportu. Składniki odżywcze pochodzące z odchodów ludzkich w większości nie są stosowane w glebach rolniczych, mimo że stanowią potencjalnie 2 mld kg azotu⁽¹²⁾. Komisja Europejska powinna także zachęcać do opracowywania technik odzyskiwania składników odżywczych z alg i osadów ściekowych i ich bezpiecznego wykorzystywania w rolnictwie.

3.17. Jeśli chodzi o nawozy azotowe, promowanie alternatywnych, niekopalnych ścieżek produkcji amoniaku jest bardzo istotnym długofalowym celem, gdyż zmniejszyłoby to zależność UE od gazu oraz jej ślad węglowy. Wytwarzanie wodoru odnawialnego w drodze elektrolizy wody (z odnawialnej energii elektrycznej) jest w przemyśle na etapie pilotażowym, podczas gdy metanizacja produktów ubocznych pochodzenia rolniczego i odpadów organicznych może wytwarzać zarówno biometan do produkcji amoniaku, jak i produkt pofermentacyjny, który można wykorzystać jako nawóz organiczny. Pomimo obecnej wysokiej ceny rynkowej amoniaku z paliw kopalnych alternatywy odnawialne są jednak mało konkurencyjne i będą wymagać czasu, dojrzałej technologii i być może znacznych dotacji publicznych, by dojść do etapu przemysłowego.

3.18. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź utworzenia w 2023 r. nowego centrum monitorowania rynków nawozów, a także organizację konsultacji z zainteresowanymi stronami w sektorze nawozów w ramach grupy ekspertów ds. europejskiego mechanizmu gotowości i reagowania na kryzysy związane z bezpieczeństwem żywnościowym (EFSCM). Uważa również, że znaczący poziom przejrzystości na unijnym rynku nawozów można zagwarantować jedynie poprzez regularną publikację reprezentatywnych krajowych cen rynkowych dla szeregu nawozów N, P i K, a także opracowanie publicznych statystyk dotyczących zużycia nawozów.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 194 z 12.5.2022, s. 72.

⁽⁹⁾ W 2022 r. obszary obsiane słonecznikiem w UE zwiększyły się o 750 tys. ha, a powierzchnia upraw zbóż skurczyła się w analogicznym stopniu.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 75 z 28.2.2023, s. 88.

⁽¹¹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pl/our-work/opinions-information-reports/information-reports/benefits-extensive-livestock-farming-and-organic-fertilizers-context-european-green-deal-egd-ir-information-report>

⁽¹²⁾ Szacuje się, że człowiek wydalą poprzez mocznik ponad 4 kg azotu rocznie (Viskari i in., 2018 – <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2018.00032/full>).

Aspekty społeczne

3.19. EKES uważa, że w komunikacie nie uwzględniono w wystarczającym stopniu aspektów społecznych związanych z dostępnością i przystępnością cenową nawozów. Rolnicy (zwłaszcza małe gospodarstwa) muszą płacić za nawozy wyższą cenę, której mogą nie odzyskać po zbiorach, ponieważ zakup nawozów jest oddzielony od sprzedaży produktów. Ponadto droższe nawozy częściowo odpowiadają za inflację cen żywności, która szczególnie dotyka najbardziej niebezpiecznego gospodarstwa domowe. Wreszcie utrata konkurencyjności, zamykanie produkcji, a także wysoki poziom niepewności, z jakim boryka się ten sektor w UE, wpływają również na warunki pracy osób zatrudnionych w europejskim przemyśle nawozowym.

Zapewnienie dostępności i przystępności cenowej nawozów na świecie

3.20. EKES popiera wysiłki Komisji Europejskiej, państw członkowskich, europejskich instytucji finansowych, krajów G-20, agencji ONZ i międzynarodowych instytucji finansowych na rzecz zwalczania światowego braku bezpieczeństwa żywnościowego, w tym propagowania przejrzystych rynków nawozów ze zdrową konkurencją, dostępności nawozów i ich skutecznego stosowania.

3.21. Szczególnie istotna jest przejrzystość na światowym rynku nawozów. EKES zachęca, by w systemie informacji o rynkach rolnych (AMIS) grupy G-20 zwiększono reprezentatywność bazy danych o cenach nawozów, która obecnie ogranicza się do czterech produktów i lokalizacji.

3.22. FAO i WTO ostrzegły niedawno ⁽¹³⁾, że globalne niedobory nawozów prawdopodobnie utrzymają się w 2023 r., zagrażając zwłaszcza produkcji rolnej i bezpieczeństwu żywnościowemu w Afryce. Należy pilnie ułatwić światowy handel nawozami, utrzymując otwarte rynki, unikając ograniczeń i zakazów wywozowych, zwiększając produkcję nawozów, poszerzając trasy logistyczne i maksymalizując wydajność nawozów. EKES pochwala inicjatywy międzynarodowe w tym zakresie, w tym Globalną Grupę Reagowania Kryzysowego ds. Żywności, Energii i Finansów (ONZ), Globalny Sojusz na rzecz Bezpieczeństwa Żywnościowego (G-7), inicjatywę misji na rzecz odporności żywnościowej i rolnej FARM (UE, G-7, Unia Afrykańska) oraz Światowe Wyzwanie w zakresie Nawozów (ang. Global Fertiliser Challenge) (USA, UE).

3.23. Wysokie ceny importowe żywności i nawozów oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw zwiększają pilne potrzeby niektórych krajów o niskim dochodzie w zakresie bilansu płatniczego. UE powinna dołożyć starań w tym zakresie zarówno dwustronnie (Instrument na rzecz Żywności i Zwiększania Odporności), jak i poprzez wielostronne inicjatywy, takie jak fundusz powierniczy MFW wspierający ograniczanie ubóstwa i wzrost gospodarczy (PRGT) oraz nadzwyczajne wsparcie finansowe przeciw wstrząsom żywnościowym (ang. „Food Shock Window”).

Bruksela, dnia 23 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹³⁾ *Global fertilizer markets and policies: a joint FAO/WTO mapping exercise* [Światowe rynki nawozów i polityka w tym zakresie: wspólne mapowanie FAO/WTO], 14 listopada 2022 r., https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_14nov22_e.htm.

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



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL