



#### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### OPINIE

##### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

##### 536. sesja plenarna EKES-u, 11.7.2018–12.7.2018

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| 2018/C 367/01 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Skutki nowej bezemisyjnej, zdecentralizowanej i cyfrowej struktury dostaw energii na zatrudnienie i gospodarki regionalne” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .   | 1  |
| 2018/C 367/02 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola transportu w realizacji celów zrównoważonego rozwoju i związane z tym konsekwencje dla kształtowania polityki UE” (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .   | 9  |
| 2018/C 367/03 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Koncepcje UE dotyczące zarządzania przemianami w cyfrowym świecie pracy – zasadniczy wkład w opracowanie białej księgi na temat przyszłości pracy” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji austriackiej) . . . . . | 15 |
| 2018/C 367/04 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sytuacja kobiet z niepełnosprawnością” (opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego) . . . . .   | 20 |

#### III Akty przygotowawcze

##### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 536. sesja plenarna EKES-u, 11.7.2018–12.7.2018

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2018/C 367/05 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 w odniesieniu do niektórych opłat za płatności transgraniczne w Unii i opłat za przeliczenie waluty” [COM(2018) 163 final – 2018/0076 (COD)] . . . . . | 28 |
|---------------|--|----|

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| 2018/C 367/06 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 168/2013 w odniesieniu do zastosowania etapu Euro 5 do homologacji typu pojazdów dwu- lub trójkołowych oraz czterokołowych” [COM(2018) 137 final – 2018/0065 (COD)]  | 32 |
| 2018/C 367/07 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych, zmieniającego załącznik XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 98/2013 w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych [COM(2018) 209 final – 2018/0103 (COD)]   | 35 |
| 2018/C 367/08 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013 ustanawiające unijny kodeks celny” [COM(2018) 259 final – 2018/0123 (COD)]  | 39 |
| 2018/C 367/09 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych” [COM(2018) 134 final – 2018/0060 (COD)], „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia” [COM(2018) 135 final – 2018/0063 (COD)]  | 43 |
| 2018/C 367/10 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie prawa właściwego dla skutków rozporządzających transakcji w obrocie papierami wartościowymi” [COM(2018) 89 final], „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE w odniesieniu do transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania” [COM(2018) 92 final – 2018/0041 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa właściwego dla skutków przelewu wiarygodności wobec osób trzecich” [COM(2018) 96 final – 2018/0044 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie ułatwienia transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 345/2013 i (UE) nr 346/2013” [COM(2018) 110 final – 2018/0045 (COD)] | 50 |
| 2018/C 367/11 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do ekspozycji w postaci obligacji zabezpieczonych” [COM(2018) 93 final – 2018/0042 (COD)] – „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji obligacji zabezpieczonych i nadzoru publicznego nad obligacjami zabezpieczonymi oraz zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE i dyrektywę 2014/59/UE” [COM(2018) 94 final – 2018/0043 (COD)]   | 56 |
| 2018/C 367/12 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów »Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego«” [COM(2018) 109 final]   | 61 |
| 2018/C 367/13 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych” [COM(2018) 99 final – 2018/0047 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich dostawców usług w zakresie finansowania społecznościowego dla przedsiębiorstw” [COM(2018) 113 final – 2018/0048 (COD)]   | 65 |
| 2018/C 367/14 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca” [COM(2018) 147 final – 2018/0072 (CNS)] – „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych” [COM(2018) 148 final – 2018/0073 (CNS)]   | 73 |

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| 2018/C 367/15 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dokumentów tożsamości obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się” [COM(2018) 212 final – 2018/0104 (COD)]   | 78  |
| 2018/C 367/16 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylającej decyzję Rady 2000/642/WSiSW” [COM(2018) 213 final – 2018/0105 (COD)]   | 84  |
| 2018/C 367/17 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych” [COM(2018) 225 final – 2018/0108 (COD)] „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane przepisy dotyczące mianowania przedstawicieli prawnych w celu gromadzenia dowodów na potrzeby postępowań karnych” [COM(2018) 226 final – 2018/0107 (COD)]  | 88  |
| 2018/C 367/18 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego trwałych zanieczyszczeń organicznych (wersja przekształcona)” [COM(2018) 144 final – 2018/0070 (COD)]   | 93  |
| 2018/C 367/19 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym” [COM(2018) 29 final]   | 97  |
| 2018/C 367/20 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący połowów eksploatujących stada denne w zachodniej części Morza Śródziemnego” [COM(2018) 115 final – 2018/0050 (COD)]   | 103 |
| 2018/C 367/21 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi” (wersja przekształcona) [COM(2017) 753 final – 2017/0332(COD)]   | 107 |
| 2018/C 367/22 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania i funkcjonowania domeny najwyższego poziomu.eu oraz uchylecia rozporządzenia (WE) nr 733/2002 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 874/2004” [COM(2018) 231 final – 2018/0110 (COD)]  | 112 |
| 2018/C 367/23 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywy 2006/112/WE i 2008/118/WE w odniesieniu do włączenia włoskiej gminy Campione d'Italia oraz włoskich wód jeziora Lugano do obszaru celnego Unii i do terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy 2008/118/WE” [COM(2018) 261 final – 2018/0124 (CNS)]  | 117 |
| 2018/C 367/24 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu stosowania fakultatywnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z podatkiem VAT” [COM(2018) 298 final – 2018/0150(CNS)]  | 118 |
| 2018/C 367/25 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 110/2008 w odniesieniu do ilości nominalnych na potrzeby wprowadzenia do obrotu w Unii poddanego pojedynczej destylacji shochu produkowanego przy użyciu aparatu destylacyjnego kotłowego i butelkowanego w Japonii” [COM(2018) 199 final – 2018/0097 COD]   | 119 |
| 2018/C 367/26 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2003/17/WE w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Brazylii do upraw nasiennych pastewnych roślin uprawnych i upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin pastewnych i materiału siewnego roślin zbożowych produkowanego w Brazylii, a także w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Mołdawii do upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych, upraw nasiennych warzyw oraz upraw nasiennych roślin oleistych i włóknistych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin zbożowych, materiału siewnego warzyw oraz materiału siewnego roślin oleistych i włóknistych produkowanego w Mołdawii” [COM(2017) 643 final – 2017/0297 (COD)] | 120 |



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

536. SESJA PLENARNA EKES-U, 11.7.2018–12.7.2018

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Skutki nowej bezemisyjnej, zdecentralizowanej i cyfrowej struktury dostaw energii na zatrudnienie i gospodarki regionalne”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 367/01)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 15.2.2018   |
| Podstawa prawna                   | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej     |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 28.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 536   |
| Wynik głosowania                  | 123/1/1   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Przekształcenie energetyki w kierunku bezemisyjnych, zdecentralizowanych i zdigitalizowanych dostaw stwarza duże szanse, zwłaszcza dla słabiej rozwiniętych i wiejskich regionów Europy. Rozwój energii ze źródeł odnawialnych (dalej: OZE) może przynieść oczywiste pozytywne skutki dla zatrudnienia i zostać tak pomyślany, że będzie stanowić zupełnie nowy impuls dla gospodarki regionalnej.

1.2. Istnieje zwłaszcza potencjał wzajemnego wzmocnienia pozytywnego oddziaływania europejskiej polityki energetycznej oraz polityki spójności. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) ubolewa, że potencjał ten nie został jeszcze dostatecznie rozpoznany, a co dopiero wykorzystany, ani przez Komisję, ani państwa członkowskie.

1.3. Polityka spójności od czasu jej restrukturyzacji przyczynia się wprawdzie do wspierania OZE i efektywności energetycznej, co EKES przyjmuje z zadowoleniem. Europejska polityka energetyczna do tej pory w niewielkim stopniu wspiera politykę spójności. Brakuje świadomości, że OZE mogłaby istotnie wspierać rozwój gospodarczy właśnie regionów znajdujących się w niekorzystnym położeniu. W ten sposób niweczony jest ogromny polityczny potencjał regionalnego wzrostu gospodarczego.

1.4. Aby wykorzystać ten potencjał, należy umożliwić regionom uzyskanie impulsów wzrostowych dla gospodarki regionalnej dzięki rozwojowi OZE i związanej z nim specjalnej infrastruktury sieciowej oraz osiągnięcie powszechnego udziału społeczeństwa we wzroście gospodarczym, a także należy im zapewniać wsparcie w tym zakresie. Szczególnie ważną dla regionalnej wartości dodanej formą udziału jest zwiększenie roli konsumentów, którzy jako prosumenci między innymi dzięki cyfryzacji przyjmują na siebie całkowicie nowy rodzaj odpowiedzialności za gospodarkę energetyczną, uzyskują udział w gospodarce i mogą wesprzeć istotniejsze cele polityczne za pomocą podejścia „oddolne łagodzenie zmiany klimatu”.

1.5. Ważne jest, aby rozwijając OZE, postępować według całościowego podejścia do gospodarki regionalnej. Chodzi o to, aby wytwarzanie i wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych – czyli sektory energii elektrycznej, ciepłownictwa i mobilności – były ze sobą lokalnie skoordynowane. W istotnym zakresie mogą się do tego przyczynić sztuczna inteligencja i inteligentne sieci.

1.6. W jakim stopniu regionom się to udaje, można przeanalizować na podstawie stosunku regionalnego popytu na energię i regionalnej produkcji lub możliwości produkcji energii ze źródeł odnawialnych. EKES zaleca, aby w ramach „regionalnych planów dotyczących gospodarki energetycznej o obiegu zamkniętym” sporządzać analizy umożliwiające zróżnicowaną ocenę potencjału OZE dla gospodarki dla każdego poszczególnego regionu. Plany powinny również odzwierciedlać skutki dla polityki zatrudnienia w każdym regionie. Nawet jeżeli dzięki transformacji energetycznej stworzonych zostanie więcej miejsc pracy niż w dotychczasowym systemie energetycznym, niektóre regiony odniosą więcej korzyści od innych.

1.7. Regionalne energetyczne plany gospodarki o obiegu zamkniętym mogłyby stanowić podstawę zorganizowanego i zróżnicowanego dialogu z lokalnymi społecznościami, istotnego dla: a) zachowania lub uzyskania lokalnej akceptacji OZE oraz b) wzmocnienia miejsc prowadzenia działalności gospodarczej w regionie. EKES wyraża zdziwienie, że takie analizy i plany są dostępne jak dotąd tylko w bardzo nielicznych przypadkach.

1.8. Całościowe podejście do rozwijania OZE w ramach gospodarki regionalnej mogłoby nie tylko wnieść ważny wkład w europejską politykę spójności. Przemawia za nim także szereg przesłanek z dziedziny polityki energetycznej (ograniczenie zależności energetycznej i ubóstwa energetycznego, wspieranie łączenia sektorów, wykorzystywanie potencjału innowacyjnego cyfryzacji, odciążenie sieci).

1.9. W tym kontekście EKES apeluje do Komisji i państw członkowskich o podjęcie koniecznych kroków w kierunku urzeczywistnienia całościowego podejścia do gospodarki energetycznej przy rozwijaniu OZE: określenie regionów energetycznych, wsparcie przy empirycznym oznaczaniu stosunku regionalnego popytu na energię i regionalnej produkcji lub możliwości produkcji energii ze źródeł odnawialnych, kierunkowe szkolenie i kształcenie ustawiczne, a także zachęty do wdrażania, np. przez wspieranie rozwoju infrastruktury związanej z OZE, otwarcie sieci i odpowiednią wycenę kosztów sieci.

## 2. Kontekst

2.1. Unia Europejska stoi w obliczu głębokich przemian w dziedzinie dostaw energii i polityki energetycznej. Będą one polegać nie tylko na wytwarzaniu (przejsięcie z kopalnych źródeł energii zawierających węgiel w kierunku rozwoju odnawialnych źródeł energii). Przyniosą też ogromne przekształcenia strukturalne zarówno w odniesieniu do miejsca produkcji energii (przejsięcie z dużych centralnych elektrowni na struktury zdecentralizowane), jak i struktury dostawców i konsumpcji (nowe podmioty oraz modele konsumpcji i dystrybucji, m.in. w następstwie cyfryzacji).

2.2. EKES w różnych opiniach podejmował już tematykę skutków transformacji energetycznej dla regionów, które mogą być nimi dotknięte w sposób negatywny, np. regiony węglowe<sup>(1)</sup>. W takich regionach wiele osób straciło już pracę, a utrata kolejnych miejsc pracy jest nieunikniona. Bardzo istotne jest zatem, aby odpowiednio wcześniej rozpoznać i wesprzeć politycznie zmianę strukturalną oraz w miarę możliwości minimalizować i łagodzić jej skutki gospodarcze i społeczne. EKES z zadowoleniem przyjmuje pierwsze związane z tym inicjatywy Komisji<sup>(2)</sup>.

2.3. EKES zwraca jednak uwagę, że pozytywne zmiany, które np. mogą mieć wpływ na regionalną wartość dodaną i tworzenie miejsc pracy, były jak dotąd omawiane jedynie marginalnie. W wielu miejscach w motywach obowiązującej dyrektywy- OZE (2009/28/WE) Komisja zwraca wprawdzie uwagę na znaczenie OZE dla rozwoju gospodarki regionalnej, jednak EKES stwierdził w trakcie prowadzenia analiz, że: a) nie ma badań na temat możliwych skutków rozwoju OZE dla

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 1.

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08\\_pl](https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_pl).

gospodarek regionalnych oraz b) w obrębie Komisji, lecz także w państwach członkowskich nie sposób wskazać strategii faktycznie skutecznego łączenia polityki energetycznej i rozwoju regionalnego. Nie istnieje też rozpoznawalna strategia polityczna zmierzająca do pełnego wykorzystania tego potencjału.

2.4. Niemniej w Europie istnieje już ogromna liczba pozytywnych oddolnych przykładów rozwoju OZE na szczeblu lokalnym i regionalnym. Jako pierwszy z brzegu przykład może posłużyć Langres we wschodniej Francji (10 tys. mieszkańców), gdzie zbudowano elektrownię opalaną drewnem, która za pomocą lokalnej sieci ciepłowniczej o długości 5 km zaopatruje 22 instalacje ciepłej wody i pośrednio m.in. hotel, aquapark i dom seniora. Rocznie oszczędza się w ten sposób 3 400 ton CO<sub>2</sub>. W przypadku wielu takich inicjatyw daje się zauważyć, że rzadko są one systematycznie oceniane z punktu widzenia ich znaczenia dla gospodarki regionalnej. W tym zakresie należy stwierdzić duże braki danych statystycznych.

2.5. W Feldheim (nieopodal Berlina) od około 20 lat nie tylko wykorzystuje się konsekwentnie lokalne zasoby do lokalnej produkcji energii i zaopatrzenia w nią, lecz również szczegółowo opisuje się ich skutki dla gospodarki regionalnej. Zapotrzebowanie wsi na energię elektryczną jest jak dotychczas pokrywane w ponad 100 % a zapotrzebowanie na ciepło w całości. Oprócz bezpośrednich dochodów ze sprzedaży energii warto zwrócić uwagę na oszczędności wydatków: mieszkańcy płacą tam za energię elektryczną zaledwie 16,6 centa za kWh, co stanowi tylko niewiele więcej niż 50 % przeciętnej ceny energii elektrycznej w Niemczech. Lokalni mieszkańcy intensywnie uczestniczą w konsekwentnie prowadzonej gospodarce energetycznej o obiegu zamkniętym jako jej siła napędowa<sup>(3)</sup>.

Kwestią istotną dla EKES-u jest sporządzenie ogólnego bilansu tych możliwych skutków pozytywnych dla gospodarki regionalnej i wspomnianych już negatywnych skutków ubocznych transformacji energetyki.

2.6. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej powinna się przyczynić do tego, aby wreszcie zachęcić do pogłębionej dyskusji, dzięki której zostałyby opisane potencjały i przykładowe podejścia oraz wskazane deficyty.

### 3. Znaczenie OZE dla gospodarczego i społecznego rozwoju Europy i jej regionów

3.1. UE jest największym na świecie importerem energii. 53 % naszego zapotrzebowania na energię pierwotną jest corocznie importowane za łączną kwotę ponad 400 mld EUR. Zależność energetyczna Unii jest poważnym problemem gospodarczym i geopolitycznym.

3.2. Celem europejskiej unii energetycznej jest: a) zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Europy, przez ograniczenie importu energii, b) wspieranie ochrony klimatu, c) tworzenie nowych miejsc pracy. EKES jest zdania, że takie określenie celów makroekonomicznych na szczeblu europejskim jest zasadne i powinno zostać zastosowane również na szczeblu regionalnym.

3.3. W tym kontekście wspieranie OZE, jako „rodzimych” źródeł energii, które – w przeciwieństwie do zasobów kopalnych – są dostępne we wszystkich regionach Unii, musi być przedmiotem dyskusji nie tylko z uwzględnieniem przesłanek klimatycznych, lecz także powinno być postrzegane jako ważny cel w kontekście gospodarek regionalnych, które produkcja energii może i powinna stymulować.

3.4. W im większym stopniu umożliwi się włączenie gospodarcze podmiotom regionalnym – obywatelom, regionalnym przedsiębiorstwom czy samym gminom – tym większa będzie akceptacja konieczna podczas rozwijania infrastruktury OZE. Regionalna wartość dodana wzrasta dzięki OZE tym bardziej, im aktywniej włączane są regionalne podmioty.

3.5. Zróżnicowane podejście do łańcucha wartości w przypadku OZE wyjaśnia, jak może wyglądać takie włączenie gospodarcze w poszczególnych przypadkach.

---

<sup>(3)</sup> Więcej szczegółów znajduje się w studium przypadku przedstawionym na wysłuchaniu EKES-u w dniu 31 maja 2018 r. pt. „Transformacja energetyki w regionach europejskich – ocena skutków przejścia na inteligentne i niskoemisyjne dostawy energii w gospodarce regionalnej”: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/presentation-michael-knape>.

- Najpierw należy zidentyfikować faktyczną **inwestycję** w instalacje OZE: same instalacje są najczęściej importowane z innych regionów. To samo dotyczy **procesu planowania**, który – szczególnie w przypadku większych przedsięwzięć – jest często realizowany przez firmy inżynierskie lub budowlane, które również często nie mają swojej siedziby w regionie, więc oddziaływanie na gospodarkę regionalną jest raczej ograniczone.
- Bezpośrednia regionalna wartość dodana powstaje natomiast dzięki kosztom **eksploatacji i konserwacji** instalacji. Nakłady te są jednak w przypadku instalacji OZE stosunkowo niskie. Pozytywnie oddziałują – np. w przypadku instalacji wiatrowych lub instalacji fotowoltaicznych na otwartej przestrzeni – czynsze dzierżawne na rzecz lokalnych właścicieli gruntów, a oprócz tego ewentualne **dochody podatkowe** dla gmin.
- Faktyczna korzyść ekonomiczna z instalacji OZE wynika z korzystania z uzyskanej energii lub **jej sprzedaży**. Dla gospodarki regionalnej ma wobec tego decydujące znaczenie, kto eksploatuje instalację i kto może generować zyski z jej eksploatacji.

3.6. Jedną z form włączenia gospodarczego wyraża się w regionalnych miejscach pracy, które mogą powstać w sektorze energetycznym w procesie rozwoju OZE. Liczne badania – na przykład ostatnio badanie dotyczące Niderlandów<sup>(4)</sup> – pokazują, że wpływ netto transformacji systemu energetycznego na zatrudnienie jest wyraźnie pozytywny. Należy podkreślić, że według tego badania z omawianego pozytywnego efektu skorzystają wszystkie niderlandzkie prowincje.

Aby takie pozytywne zmiany mogły wystąpić we wszystkich regionach Europy, konieczne jest możliwie wczesne inwestowanie w odpowiednie kwalifikacje ludzi.

3.7. Jest oczywiste, że te pozytywne efekty nie zawsze w pełni zrekompensują niekorzystne skutki zmian strukturalnych, na przykład w przypadku regionów węglowych. Transformacja w kierunku OZE oferuje jednak duże szanse pozytywnego rozwoju w wielu regionach Europy, które dziś są tylko importerami energii.

3.8. Kolejną formą regionalnego włączenia gospodarczego jest bezpośrednio uczestnictwo w inwestycjach dotyczących instalacji OZE, a tym samym w ich eksploatacji. W przypadku instalacji OZE koszty kapitałowe stanowią największą część kosztów całkowitych. Tym ważniejsze jest dla regionalnej wartości dodanej, aby regionalne podmioty były w stanie inwestować w instalacje OZE. Według badania dotyczącego niemieckiego kraju związkowego Hesji regionalna wartość dodana może być nawet ośmiokrotnie większa, jeżeli farma wiatrowa jest eksploatowana przez podmioty z regionu<sup>(5)</sup>.

3.9. W niektórych europejskich regionach decydenci polityczni zauważyli tę istotną kwestię i podjęli inicjatywy zmierzające do wzmocnienia regionalnego udziału w OZE. Można tu wymienić np. „Community Empowerment Bill” (Szkocja), „Lov om fremme af vedvarende energi” (Dania), „Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz” (w niemieckim kraju związkowym Meklenburgia-Pomorze Przednie) czy też „National Energy Independence Strategy” (Litwa).

3.10. Trzecia możliwa forma włączenia polega na tym, aby konsumenci mogli bezpośrednio pobierać energię uzyskiwaną z instalacji umiejscowionej w ich regionie, np. poprzez tak zwane „power purchase agreements” (umowy o zakup energii, PPA). Cyfryzacja umożliwi dostęp do umów PPA również mniejszym odbiorcom energii, a zmiany kosztów rokuja, że koszty uzyskiwanej lokalnie wiatrowej i słonecznej energii elektrycznej coraz częściej będą niższe od cen hurtowych.

3.11. Ważny jest też kolejny możliwy skutek. Jeżeli gospodarka energetyczna o obiegu zamkniętym w danym regionie dzięki oszczędnościom lub dochodom z OZE doprowadzi do stworzenia nowej wartości dodanej lub zmniejszy odpływ środków pieniężnych spowodowany importem energii, uwolniony zostanie kapitał, który będzie można też zainwestować w innych obszarach gospodarki – również poza sektorem energetycznym. Należy zatem uwzględnić nie tylko bezpośrednie skutki dla zatrudnienia (takie jak miejsca pracy w dziedzinie OZE), lecz również pośrednie, które mogą wynikać z nowych regionalnych przepływów finansowych.

<sup>(4)</sup> Weterings, A. et al. (2018): Effecten van de energietransitie op de regionale arbeidsmarkt – een quickscan, PBL, Haga, s. 36.

<sup>(5)</sup> Institut für dezentrale Energietechnologien (2016). Regionale Wertschöpfung in der Windindustrie am Beispiel Nordhessen.



#### 4. OZE jako polityka regionalna – najbardziej optymistyczny scenariusz z Polski (Podlasie)

4.1. W województwie podlaskim istnieje przykład, który szczególnie sugestywnie pokazuje możliwość spożytkowania na szczeblu regionalnym rozważań zawartych w rozdziale 3. Przykład ten wyjaśnia, w jaki sposób w regionie znajdującym się w niekorzystnym położeniu rozwój OZE może przyczynić się do prowadzenia skutecznej polityki regionalnej i to pomimo mniej niż optymalnych warunków krajowych. Warunkiem wstępnym było jednak przyjęcie systematycznego podejścia, które zostało opisane w następnej części.

4.2. W 2012 r. sejmik województwa uchwalił Plan rozwoju regionalnego, który stanowił podstawę realizacji programów operacyjnych służących wykorzystaniu europejskich funduszy strukturalnych.

4.3. Województwo podlaskie, zaliczane do najsłabszych regionów Europy pod względem strukturalnym i dochodowym, importuje rocznie energię za około 5,2 mld PLN (= 1,25 mld EUR). W województwie tym nie występują własne kopalne źródła energii.

4.4. Strategia rozwoju mówi o planowej rewolucji obejmującej cztery cele: 1) niezależność od importu energii elektrycznej, 2) zwiększenie udziału OZE w konsumpcji energii, 3) ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> oraz 4) zwiększenie potencjału gospodarczego regionu przez zastąpienie importowanych źródeł energii (z dużym udziałem węgla) regionalnymi (czystymi) formami energii.

4.5. W Podlaskiem dostrzeżono, że regionalna polityka energetyczna może się powieść tylko wówczas, jeżeli uwzględni się również strukturę podmiotów na rynku energii. Dąży się do tego, „aby mieszkańcy i przedsiębiorcy Podlaskiego byli posiadaczami zdecentralizowanych źródeł energii”.

4.6. Po 2016 r. gmina podlaska Turośń Kościelna zakupiła dla swych obywateli ze środków EFRR 38 pomp ciepła, 77 systemów fotowoltaicznych i 270 systemów energii słonecznej. Koordynuje ona obliczenia, zamówienia i instalację i wykonuje za mieszkańców wszystkie prace prawne i techniczne. Inwestycja została dofinansowana w wysokości 85 % z funduszy strukturalnych UE. W przyszłości około 25 % wszystkich domów zostanie wyposażonych w nowoczesną technologię OZE.

4.7. W związku z istniejącym w Polsce opomiarowaniem netto małych systemów fotowoltaicznych obywatele produkują swój własny „zielony” prąd (wraz ze wszystkimi kosztami dodatkowymi) za około 0,18 PLN/kWh (około 0,043 EUR/kWh). Dla porównania, w przypadku dostaw z sieci (prądu wytworzonego głównie z węgla) należy obecnie zapłacić 0,65 PLN/kWh (= 0,155 EUR/kWh). Oznacza to ograniczenie kosztów prądu o około 75 %, zaś zaoszczędzone pieniądze przynoszą korzyści gospodarce regionalnej.

4.8. Urząd Marszałkowski skorzystał z tego doświadczenia i w roku 2017 umożliwił realizację podobnych projektów w 62 innych gminach. Łącznie wniosek dotyczył wsparcia około 4,7 tys. termicznych kolektorów słonecznych i 2 250 dachowych instalacji fotowoltaicznych o całkowitej mocy przekraczającej 7 mWp. Realizacja ma mieć miejsce w 2018 r.

4.9. Od dawna myśli się jednak bardziej perspektywicznie, np. w kierunku elektromobilności. Z 5,2 mld PLN, które rocznie wypływają z Podlaskiego z tytułu importu energii, na sam import benzyny i oleju napędowego do samochodów osobowych przypada około 1,5 mld PLN.

4.9.1. Oto kalkulacja Podlasia: zarejestrowane w regionie samochody osobowe przejeżdżają rocznie około 5,2 mld km. Gdyby wszystkie pojazdy były zasilane prądem, przy zużyciu w wysokości 15 kWh/100 km potrzebne by było około 800 tys. MWh energii elektrycznej. Przy obecnych kosztach poboru z sieci wynoszących 0,63 PLN/kWh przeznaczano by na to około 500 mln PLN zamiast 1,5 mld PLN na paliwa kopalne, które są dziś stosowane. Tylko z tego tytułu pozostałaby w regionie kwota około 1 mld PLN i mogłaby przyczynić się do wzmocnienia gospodarki!!

4.9.2. Potrzebna ilość energii elektrycznej mogłaby zostać wygenerowana przez około 70 (zamontowanych w regionie) elektrowni wiatrowych. Rocznie energia elektryczna z takiej instalacji wystarcza na eksploatację około 7 tys. samochodów osobowych, przy czym jedna kilowatogodzina kosztuje około 0,06–0,07 EUR. Gdyby zrzeszyło się 7 tys. kierowców i eksploatowało taką instalację kolektywnie, udało by się ponownie znacznie obniżyć ponoszone przez nich nakłady na eksploatację samochodów elektrycznych. Należy to jednak umożliwić prawnie i administracyjnie, np. w ten sposób, że sieci zostaną otwarte dla dystrybucji społecznościowej. Cyfryzacja oferuje takie możliwości, a rzeczywistość polityczna je blokuje!

4.10. Również w Podlaskiem rozważa się wykorzystanie wytworzonej w regionie energii do zastąpienia węgla w ciepłowniach. Wiatrowa energia elektryczna byłaby wykorzystywana w przemysłowych pompach ciepła oraz akumulatorach ciepła. Wydaje się to wysoce opłacalne. Jednakże rozważania te nie wyszły jak dotąd poza etap wstępnych planów. Brakuje środków finansowych nawet na studium wykonalności.

## 5. Więcej regionalnej wartości dodanej dzięki regionalnemu wykorzystywaniu energii ze źródeł odnawialnych wytworzonej w regionie

5.1. Przykład Podlasia pokazuje, że znaczący efekt OZE polega na potencjalnym wzmocnieniu regionalnej siły nabywczej. Aby go zmierzyć, ważne jest przede wszystkim oszacowanie potencjałów w ramach „regionalnej gospodarki energetycznej o obiegu zamkniętym” zarówno w zakresie energii elektrycznej, jak i ciepła oraz transportu.

5.2. Potencjał podejścia uwzględniającego gospodarkę regionalną można dobrze zilustrować na przykładzie słonecznej energii cieplnej. Regionalna wartość dodana wynikająca z montażu i eksploatacji jest niewielka, tym bardziej że przeciwstawione jej są również negatywne skutki, np. wówczas, gdy zastępuje ona opalanie olejem i w ten sposób występuje presja na miejsca pracy sprzedawców oleju opałowego. Zarazem jednak słoneczna energia termiczna ma jak najbardziej pozytywne skutki dla odbiorców. Im większy udział ciepła słonecznego w całkowitym zapotrzebowaniu na ciepło, w tym większym stopniu można zrezygnować z importu surowców energetycznych, takich jak węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny, powodującego odpływ siły nabywczej z regionu do krajów eksportujących węgiel, ropę i gaz lub wielonarodowych koncernów naftowych i gazowych.

5.3. Ogólnie wydaje się konieczne, aby w regionalnym bilansie energetycznym ujmować stopień, w jakim udaje się lub mogłoby się udać pokryć regionalne zużycie energii za pomocą wytworzonej w regionie (i stosownie do okoliczności tymczasowo zmagazynowanej) energii ze źródeł odnawialnych. Bilans ten musi obejmować cztery aspekty:

1. Należy ustalić, jakie region ma zapotrzebowanie na energię w sektorach elektryczności, ciepłownictwa i mobilności. Uwzględnienie sektora ciepłownictwa i mobilności jest ważne z dwóch przyczyn: po pierwsze, na te obszary przypada 75 % zapotrzebowania na energię. Po drugie, zastosowania z zakresu ciepłownictwa i mobilności oferują istotne rozwiązania zapewniające elastyczność, które najczęściej są dostępne tylko lokalnie.
2. Należy zmierzyć potencjał pokrycia tego zapotrzebowania za pomocą OZE pochodzących z danego regionu. W tym celu należy również określić, w jakim zakresie jest dzięki temu osiągnięte faktyczne przekierowanie odpływu kapitału z korzyścią dla regionu. W przypadku bioenergii zależy to od pochodzenia biomasy oraz w przypadku wszystkich technologii OZE od pochodzenia instalacji i przedsiębiorstw, którym zleca się montaż i konserwację. Poza tym na podstawie struktury operatorów i, stosownie do okoliczności, wielkości wewnątrzregionalnego zużycia energii elektrycznej należy określić, czy osiągnięty obrót pozostaje w regionie i implikuje w takim stopniu włączenie gospodarcze podmiotów regionalnych.
3. Różnica między regionalnym zapotrzebowaniem na energię a częścią, która może zostać pokryta za pomocą regionalnych OZE, pokazuje, ile energii trzeba importować z innych regionów (odpływ kapitału z regionu). Również w przyszłości wiele europejskich regionów nie będzie mogło zrezygnować z importu energii, gdyż pokrycie całego miejscowego zapotrzebowania na poziomie regionalnym jest niewydajne, nieopłacalne lub po prostu niewykonalne z technicznego punktu widzenia.
4. Jeżeli w regionie zostanie wyprodukowana większa ilość energii niż wynosi zużycie regionalne, należy określić, kto będzie miał udział w zyskach ze sprzedaży prądu.

5.4. Bilans regionalnej produkcji energii i regionalnego zużycia energii powinien zostać sporządzony dla każdego europejskiego regionu, chociaż nie przewiduje się zobowiązania prawnego w tym zakresie. W interesie każdego regionu powinno leżeć raczej dobrowolne sporządzenie odpowiednich bilansów. Należy zbadać, czy w tym celu można wykorzystać ugruntowaną kategorię regionów NUTS 3. W niektórych przypadkach – w myśl idei „Europy regionów” – atrakcyjnie wyglądają też transgraniczne regiony energetyczne. W tym kontekście zadania koordynacji mogłoby się podjąć biuro ds. informacji energetycznej, o którego utworzenie EKES apelował w swojej wcześniejszej opinii <sup>(6)</sup>.

## 6. Potencjał energetyczny i regionalny wyrównanego lub dodatniego bilansu energetycznego

6.1. Jeżeli uda się poprawić opisany w punkcie 5 bilans wyprodukowanej i zużytej w regionie energii ze źródeł odnawialnych, będzie to stanowiło wkład w ograniczenie zależności energetycznej Europy.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 86.

6.2. Gdyby podmioty regionalne mogły w większym stopniu uczestniczyć w OZE pod względem gospodarczym, wzmocniłyby to spójność społeczną. Jest to spowodowane tym, że słabe strukturalnie regiony często dysponują największym potencjałem powierzchniowym w kontekście OZE i tu najsilniej działają też skutki OZE dla gospodarki regionalnej.

6.3. Sporządzanie specyficznych regionalnych bilansów energetycznych umożliwiłoby zmierzenie, jakie znaczenie ma transformacja energetyczna dla poszczególnych regionów. Debata tocząca się wokół przemiany strukturalnej w określonych regionach zyskałaby solidną podstawę. Interwencje z dziedziny polityki regionalnej mogłyby być lepiej opracowywane niż dzisiaj, gdy mówi się stosunkowo ogólnikowo o „regionach węglowych” i „wyspach energetycznych”.

6.4. To, czy region jest eksporterem energii czy jej importerem lub ma wyrównany bilans energetyczny – ma konkretne skutki dla mieszkańców w nim ludzi. Należy na ten temat prowadzić dialog z regionalnymi podmiotami. Nie ma doskonałego rozwiązania, które byłoby w równym stopniu dostosowane do wszystkich regionów. Zamiast tego dla konkretnych regionów muszą być uzgadniane sprawiedliwsze rozwiązania – również w kontekście sprawiedliwości przestrzennej („spatial justice”), a zatem pytania, które powierzchnie będą wykorzystywane i w jakim celu. Przedstawiciele regionalnej polityki i administracji muszą mieć odpowiednie kwalifikacje.

6.5. Im lepiej uda się zaspokoić regionalne zapotrzebowanie na energię za pomocą OZE, tym większą niezależność od zmian cen na rynku światowym, w szczególności ropy naftowej i gazu ziemnego, zyskają odbiorcy mieszkający i pracujący w regionach. Jest to najlepszy warunek wstępny ograniczenia ubóstwa energetycznego i podatności odbiorców końcowych na zagrożenia. Fakt, że ceny energii są coraz ważniejszym kryterium decyzji inwestycyjnych, może jednocześnie zwiększyć atrakcyjność danego obszaru lokalnego jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i przemysłowej.

6.6. Zbliżające się włączenie sektorów ciepłownictwa i mobilności do systemu elektroenergetycznego mogłoby być konsekwentnie wspierane poprzez zachęty do regionalnego wykorzystywania wytwarzanej w regionie energii ze źródeł odnawialnych, a zatem do wzmocnienia.

6.7. Cyfryzacja gospodarki energetycznej oferuje duże szanse. Również w tym kontekście zachęty do poprawy regionalnego wykorzystania wytworzonej w regionie energii ze źródeł odnawialnych mogą uwolnić specyficzny potencjał cyfryzacji, promując w ten sposób innowacyjność.

6.8. Celem europejskiej unii energetycznej jest wzmocnienie roli obywateli lub odbiorców w transformacji energetycznej. Niemniej na ponadregionalnych rynkach energii istnieją bariery wejścia na rynek i ważną rolę odgrywają korzyści skali<sup>(7)</sup>. Ostatecznie jest to następstwem historycznie powstałych monopolistycznych struktur rynkowych. W skali regionalnej, tzn. w ramach regionalnej gospodarki energetycznej o obiegu zamkniętym, nowa aktywniejsza rola obywateli i konsumentów jest dużo łatwiejsza do wypełnienia.

6.9. Gdyby wytworzona w regionie energia ze źródeł odnawialnych była w większym stopniu wykorzystywana w samym regionie, odciążąłoby to sieć i w określonym okolicznościach ograniczyłoby konieczność znacznego rozbudowania europejskich elektroenergetycznych sieci przesyłowych (por. też motyw 52 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (COM(2016) 767 final)).

## 7. Postulaty związane z regionalną gospodarką energetyczną o obiegu zamkniętym

7.1. EKES apeluje do instytucji UE o traktowanie regionalnego wykorzystania wytworzonej miejscowo energii ze źródeł odnawialnych jako celu europejskiej polityki energetycznej i polityki spójności i uznania go za wartość docelową bilansu regionalnego zapotrzebowania na energię i regionalnej produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Obejmuje to po pierwsze uwzględnienie podczas dalszego kształtowania wsparcia OZE szczególnych cech charakterystycznych energetyki obywatelskiej i innych podmiotów regionalnych, które nie odnoszą korzyści skali<sup>(8)</sup>. Celem musi być zwłaszcza usunięcie barier wejścia na rynek, które ograniczają możliwości rynkowe małych (regionalnych) podmiotów. Pomocny jest też europejski program na rzecz kwalifikacji podmiotów regionalnych oraz służący zwiększeniu wymiany informacji na temat najlepszych praktyk.

7.2. Warunkiem wstępnym jest strategiczna decyzja o ukierunkowaniu polityki energetycznej na decentralizację. Pod tym względem w pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” istnieje jeszcze wyraźnie zbyt wiele sprzeczności między raczej zdecentralizowaną a wyraźnie centralistyczną polityką energetyczną. Należy opowiedzieć się za tym, aby

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 91.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 55.

europejskie regiony i gminy uzyskały uprawnienie do bezpośredniego regulowania udziału podmiotów regionalnych w wykorzystaniu regionalnej energii ze źródeł odnawialnych. Odpowiadałoby to też tradycji świadczenia usług w interesie ogólnym, wyrosłej w wielu europejskich państwach członkowskich.

7.3. EKES apeluje do Komisji o przedstawienie koncepcji, jakie środki koszyka energetycznego na szczeblu europejskim, krajowym i niższym niż krajowy pomogą we wsparciu regionalnej energetyki. Częścią tego może być odpowiednie sformułowanie prawa zamówień publicznych. Ponadto należałoby opracować metodykę, według której regiony mogłyby tworzyć swój specyficzny bilans energetyczny. Pożądana byłaby aplikacja online dla regionalnych polityków i zainteresowanych stron, która podawałaby przynajmniej przybliżone wyniki.

7.4. Nowa struktura opłat sieciowych, być może również innych opłat i podatków mogłaby okazać się pomocna w dążeniu do tych efektów w skali regionalnej w związku z rozwojem OZE. Eksport, a przede wszystkim import energii powinien być tak wyceniony, aby były w nim uwzględnione przynajmniej koszty transportu.

7.5. Zróżnicowane nakładanie opłat sieciowych, tj. ustalanie cen w handlu energią elektryczną w zależności od liczby poziomów sieci wykorzystywanych w realizacji transakcji, ułatwiłoby – w powiązaniu z szerszym zaspokojeniem regionalnego zapotrzebowania na energię przez energię ze źródeł odnawialnych wytworzoną w regionie – rozpoznanie faktycznego zapotrzebowania na rozbudowę sieci z uwzględnieniem potrzeb rynkowych. Ważne będzie wprowadzenie dobre połączenie regionów energetycznych Europy w sieć, jednak nie oznacza to, że konieczne i w każdym przypadku należy nadawać rozbudowie sieci priorytet. A obecnie jeszcze zbyt często się tak dzieje, choć brak uzasadnienia ekonomicznego<sup>(9)</sup>.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(9)</sup> Por. Peter, F.; Grimm, V. & Zöttl, G. (2016). Dezentralität und zellulare Optimierung – Auswirkungen auf den Netzausbaubedarf. [https://www.fau.de/files/2016/10/Energiestudie\\_Studie.pdf](https://www.fau.de/files/2016/10/Energiestudie_Studie.pdf).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola transportu w realizacji celów zrównoważonego rozwoju i związane z tym konsekwencje dla kształtowania polityki UE”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 367/02)

Sprawozdawczyni: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego   | 15.2.2018   |
| Podstawa prawna                   | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej     |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 28.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 536   |
| Wynik głosowania                  | 136/0/3   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Transport jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym realizację szeregu celów zrównoważonego rozwoju. Przyczynia się w dużym stopniu do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w zakresie rozwoju gospodarczego, przemysłu oraz MŚP, a także handlu i inwestycji. W konsekwencji przyczynia się także do realizacji celów zrównoważonego rozwoju służących zwiększaniu zatrudnienia i dobrostanu oraz zmniejszaniu nierówności i wykluczenia. Transport to jednak także wiele wyzwań związanych z celami zrównoważonego rozwoju, takich jak konieczność ograniczenia oddziaływania na klimat i środowisko, potrzeba poprawy systemów transportowych i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz konieczność zarządzania problemami związanymi z miejscami pracy i godną pracą.

1.2. EKES wzywa Komisję do opracowania nowych, zintegrowanych ram politycznych dla nowej generacji polityki transportowej z myślą o stworzeniu podstaw dla poprawy transportu i mobilności przy jednoczesnym realizowaniu celów społecznych i środowiskowych.

1.3. W związku z tym należy tak kształtować politykę UE, by tworzyć korzystne warunki do tego, by transport mógł zaspokajać potrzeby ludzi i przedsiębiorstw w zakresie mobilności. Wymaga to – zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju – istotnych inwestycji w odpowiednią infrastrukturę, w innowacje i w dobrze funkcjonujące systemy transportu, w tym transportu publicznego.

1.4. Należy także podjąć starania, by uwzględnić te cele zrównoważonego rozwoju, które odnoszą się do społecznych aspektów transportu, takich jak promowanie pełnego i produktywnego zatrudnienia, godnej pracy i rozwijania umiejętności, a także osiągnięcie równości płci oraz zwrócenie szczególnej uwagi na potrzeby osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji takich jak dzieci, osoby niepełnosprawne i starsze. Dialog społeczny powinien odgrywać kluczową rolę we właściwym zarządzaniu przemianami strukturalnymi.

1.5. Cel odnoszący się do zmiany klimatu stanowi ogromne wyzwanie dla transportu i wymaga intensywnego rozwoju systemów transportu, wprowadzenia szerokiego wachlarza środków służących zmniejszeniu emisyjności oraz nowych i innowacyjnych sposobów podejścia do mobilności.

1.6. Cyfryzacja i robotyzacja to jedne z megatrendów wpływających na rozwój transportu i wiąże się z nimi konieczność właściwego zarządzania możliwościami i wyzwaniami. Cyfryzacja przyczynia się do zrównoważoności transportu, gdyż podnosi wydajność logistyki, pomaga zapewniać lepsze informacje pasażerom i poprawia bezpieczeństwo ruchu drogowego.

1.7. Ze względu na to, że transport jest sprawą całego społeczeństwa, bardzo ważne jest, by w przygotowywanie i wdrażanie polityki transportowej angażować społeczeństwo obywatelskie. Chociaż rola sektora publicznego ma zasadnicze znaczenie, należy także ułatwiać działania oddolne i partnerstwa, aby znaleźć najlepsze możliwe rozwiązania w zakresie transportu.

1.8. EKES wzywa ponadto Komisję do przeprowadzenia oceny wskaźników dotyczących realizacji celów zrównoważonego rozwoju z punktu widzenia transportu i do nasilenia prac nad wskaźnikami, które będą odpowiednie, będą zapewniać realistyczny i informatywny obraz rozwoju sytuacji oraz będą zgodne z podejściem zintegrowanym.

## 2. Kontekst

2.1. Cele zrównoważonego rozwoju zawarte w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych szeroko ujmują różne aspekty wyzwań gospodarczych, społecznych i środowiskowych, jakie napotykamy globalnie. Choć żaden z celów zrównoważonego rozwoju nie skupia się konkretnie na transporcie i mobilności, transport jest jednak pośrednio związany z osiągnięciem szeregu z nich. Ponadto kilka ze 169 zadań uzupełniających cele jest bezpośrednio z nim powiązanych, w szczególności te odnoszące się do infrastruktury, lokalnych systemów transportu i bezpieczeństwa ruchu drogowego. I, podobnie, trzy spośród 232 wskaźników wykorzystywanych do monitorowania postępów są powiązane z transportem – mierzą wielkość transportu, dostęp do transportu publicznego i liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych.

2.2. Rola transportu w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju jest zróżnicowana. Cele zrównoważonego rozwoju przynoszą transportowi zarówno możliwości, jak i wyzwania, a transport zarówno umożliwia realizację celów zrównoważonego rozwoju, jak i pomaga w dostosowaniu się do nich. „Transport” oznacza tu przewóz towarów i pasażerów, wszystkimi rodzajami transportu.

2.3. Cele opinii z inicjatywy własnej:

- określenie, jak transport przyczynia się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz w jaki sposób cele zrównoważonego rozwoju mogą być korzystne dla transportu lub go kształtować,
- analiza ewentualnych konsekwencji powiązań między transportem a celami zrównoważonego rozwoju dla unijnej polityki w zakresie transportu, w kontekście zarówno wewnętrznym, jak i globalnym,
- przedstawienie poglądów i propozycji EKES-u na temat tego, jak te powiązania należy uwzględnić w strategiach i kształtowaniu polityki UE, tak aby odpowiednio wykorzystać szanse i poradzić sobie z zagrożeniami.

Rola transportu jako czynnika umożliwiającego osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju jest analizowana w rozdziałach 3 i 4. W rozdziale 5 rozważono, jakie korzyści cele zrównoważonego rozwoju przynoszą transportowi poprzez wzmocnienie jego podstaw. W rozdziale 6 i 7 przeanalizowano, jakie wyzwania i oczekiwania dla transportu niosą ze sobą cele zrównoważonego rozwoju. Na podstawie tej analizy w rozdziale 8 ustalenia podsumowano, ujmując je jako implikacje i zalecenia dla kształtowania polityki.

## 3. Transport a cele zrównoważonego rozwoju: umożliwienie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia

3.1. Transport jest jednym z głównych czynników umożliwiających rozwój gospodarczy zarówno w UE, jak i w kontekście globalnym, i tym samym zasługuje na centralne miejsce w programie UE. Transport jest zasadniczym elementem przyczyniającym się do realizacji celu 8, tzn. do osiągnięcia stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich.

3.2. Choć cyfryzacja wkracza we wszystkie obszary gospodarki i społeczeństwa, nie oznacza końca materialnej produkcji i konsumpcji. Logistyka łączy różne części łańcuchów dostaw i obejmuje transport surowców, produktów pośrednich i produktów końcowych do klientów. Transport jest zatem konieczny dla przemysłu, rolnictwa i handlu.

3.3. Właściwie zarządzany transport może również przyczynić się do realizacji zadania związanego z celem 8, które polega na wdrożeniu polityk promujących zrównoważoną turystykę, z myślą o tworzeniu miejsc pracy i promowaniu lokalnej kultury i produktów.

3.4. Transport nie tylko zapewnia obsługę innych przedsiębiorstw, ale także sam stanowi istotną branżę zapewniającą miliony miejsc pracy i wnoszącą znaczny wkład w gospodarkę. Ponadto dzięki transportowi powstają branże wytwórcze takie jak przemysł motoryzacyjny, kolejowy, żeglugowy i aeronautyczny.

3.5. W ujęciu ogólnym transport przyczynia się do realizacji związanego z celem 9 zadania dotyczącego znacznego zwiększenia udziału przemysłu w zatrudnieniu i PKB. Z uwagi na to, że wiele małych i średnich przedsiębiorstw prowadzi działalność gospodarczą związaną z transportem, ten ostatni przyczynia się też do włączania MSP do łańcuchów wartości i rynków oraz do wspierania ich wzrostu, tak jak postuluje się w celach 9 i 8.

3.6. Analogicznie, transport przyczynia się do tworzenia miejsc pracy – zgodnie z celem 8 – w związanych z nim sektorach. Umożliwia również lepszą korelację geograficzną między dostępnymi miejscami pracy a siłą roboczą, a tym samym zwiększenie zatrudnienia. Jednocześnie pojawiają się jednak także wyzwania, na przykład w związku z transformacją spowodowaną przez cyfryzację i robotyzację, co według prognoz przyniesie dogłębne zmiany w zakresie miejsc pracy i zadań.

3.7. W kontekście globalnym transport wnosi wkład w realizację celu 17, w którym postuluje się wzmocnienie globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju. Cel ten dotyczy promocji powszechnego, opartego na zasadach, otwartego, niedyskryminującego i sprawiedliwego wielostronnego systemu handlowego w ramach Światowej Organizacji Handlu. Ponieważ transport jest podstawą handlu, może odgrywać istotną rolę w promowaniu tego celu.

3.8. Cel 9 wzywa do tworzenia zrównoważonej i odpornej infrastruktury w krajach rozwijających się. Jest to powiązane z celem 10, który dotyczy zmniejszania nierówności w krajach i między krajami oraz apeluje o pomoc rozwojową i bezpośrednie inwestycje zagraniczne dla krajów najbardziej potrzebujących.

3.9. Pomagając w generowaniu rozwoju gospodarczego i godnych miejsc pracy poprzez produkcję, handel i inwestycje, transport odgrywa też rolę w dążeniu do realizacji celu 1, zmierzającego do wyeliminowania ubóstwa we wszystkich jego formach na całym świecie.

#### **4. Transport a cele zrównoważonego rozwoju: umożliwianie dostępu do towarów i usług**

4.1. Konsumenci wykorzystują transport w celu uzyskania dostępu do dóbr – czy to do żywności, o której jest mowa w celu 2, oraz innych towarów podstawowych, czy to do bardziej luksusowych produktów. Ponadto ludzie potrzebują transportu, aby uzyskać dostęp do usług, na przykład związanych z turystyką i uprawianiem hobby lub związanych z systemami opieki społecznej.

4.2. Transport jest jednym z głównych elementów łączących rynki – mowa tu zarówno o jednolitym rynku, jak i o handlu międzynarodowym. Połączone rynki pozwalają uzyskać większą efektywność i korzyści skali, a tym samym przyczyniają się do zapewniania konsumentom bardziej dostępnych towarów po przystępnych cenach.

4.3. Transport ma również zasadnicze znaczenie dla zapewniania usług opieki zdrowotnej i korzystania z nich, zarówno w UE, jak i w skali globalnej. Tym samym przyczynia się do osiągnięcia celu 3, dotyczącego profilaktyki zdrowotnej i leczenia chorób oraz zapewniania wszystkim ludziom zdrowego życia i dobrostanu.

4.4. To samo dotyczy zapewniania kształcenia i dostępu do niego. Zatem transport przyczynia się do osiągnięcia celu 4, dotyczącego zapewnienia inkluzywnej i równej edukacji wysokiej jakości i propagowania możliwości uczenia się przez całe życie dla wszystkich.

#### **5. Transport a cele zrównoważonego rozwoju: stwarzanie podstaw mobilności**

5.1. Transport musi być dostępny, sprawny i efektywny, a jego cena musi być przystępna. Musi być także pewny i bezpieczny, by umożliwić mobilność ludzi i towarów. Zatem UE powinna koniecznie zwiększać inwestycje w odpowiednią infrastrukturę i właściwą technologię oraz wzmacniać dobrze funkcjonujące systemy transportowe.

5.2. Realizacja celu 9 ma bezpośredni pozytywny wpływ na transport, gdyż zaleca się w nim rozwijanie „niezawodnej, trwałej i odpornej infrastruktury dobrej jakości”, by wspierać rozwój gospodarczy i dobrostan człowieka.

5.3. Sprawne przekraczanie granic w ramach rynku wewnętrznego oraz w międzynarodowym transporcie i podróżach ma ogromne znaczenie dla zapewnienia dobrze funkcjonujących rynków oraz przepływu towarów i osób. Jest to wspierane przez cel 9, w którym podkreśla się rolę infrastruktury transgranicznej.

5.4. Cel 11 zmierza do uczynienia miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu. Wzywa się w nim do zapewnienia wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznych, przystępnych cenowo i trwałych systemów transportu, ze zwróceniem szczególnej uwagi na potrzeby osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji takich jak kobiety, dzieci, osoby niepełnosprawne i starsze. Wymaga to właściwego planowania w zakresie użytkowania gruntów i systemów transportowych, jak również odpowiednich inwestycji publicznych w infrastrukturę. Rozwój transportu publicznego odgrywa tu ważną rolę, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.

5.5. Jeśli chodzi o innowacje, to w ramach celu 9 wzywa się do wzmocnienia badań naukowych i podniesienia poziomu technologicznego sektorów przemysłowych. Jest to także ważne z punktu widzenia rozwoju transportu i związanych z nim sektorów.

5.6. Ponadto w celu 7 wzywa się do współpracy międzynarodowej, by ułatwić dostęp do badań i technologii w zakresie czystej energii, a także do promowania inwestycji w infrastrukturę energetyczną i czyste technologie energetyczne. Środki te, które obejmują infrastrukturę dla paliw alternatywnych i dla ładowania pojazdów elektrycznych, mają również korzystny wpływ na obniżanie emisyjności transportu.

5.7. Wraz z rozpowszechnianiem się cyfryzacji i robotyzacji transportu coraz większą uwagę należy poświęcać potrzebom w zakresie infrastruktury cyfrowej, w tym automatycznym systemom zarządzania ruchem i kontroli ruchu. W celu 9 mowa jest o potrzebie znacznego zwiększenia dostępu do ICT i dążenia do zapewnienia powszechnego dostępu do internetu po przystępnej cenie. W ramach celu 17 wzywa się z kolei do zwiększenia wykorzystania technologii kluczowych dla rozwoju, w szczególności technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Cyfryzacja przyczynia się do zwiększenia efektywności logistyki i pomaga w lepszym informowaniu pasażerów w kwestiach związanych z transportem.

## **6. Transport a cele zrównoważonego rozwoju: wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom społecznym**

6.1. Chociaż transport jest elementem przyczyniającym się do zapewnienia opieki zdrowotnej i dobrostanu, to tworzy również zagrożenia dla zdrowia ze względu na zanieczyszczenie, takie jak pyły w powietrzu, oraz wypadki drogowe. W ramach celu 3 dąży się do znacznego zmniejszenia tych zagrożeń. Skuteczne systemy zarządzania ruchem, a także regulacje oraz ich egzekwowanie to środki, które są niezbędne do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zaawansowana automatyzacja zwiększy bezpieczeństwo transportu dzięki zmniejszeniu błędu ludzkiego, pomimo pewnych obaw związanych z technologią.

6.2. Kształcenie i szkolenia, o których jest mowa w celu 4, mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia niezbędnych umiejętności pracownikom i przedsiębiorcom w sektorach związanych z transportem. Zmiany w wykonywanych zadaniach, wynikające na przykład z cyfryzacji, pociągają za sobą znaczną zmianę w zapotrzebowaniu na umiejętności. Cel 4 jest zatem ważnym czynnikiem wspierającym transport.

6.3. Cel 5 dotyczy osiągnięcia równouprawnienia płci i wzmocnienia pozycji wszystkich kobiet i dziewcząt. Sektor transportu może zwiększać równouprawnienie płci poprzez przyciągnięcie większej liczby kobiet do tego sektora w charakterze przedsiębiorczyń lub pracownic, co uwolni potencjał obu płci. Należy także zapewnić kobietom bezpieczeństwo transportu, zwłaszcza publicznego.

6.4. Cel 8 nawołuje do zapewnienia pełnego i produktywnego zatrudnienia, zapobiegania wykluczeniu młodzieży, promowania godnej pracy dla wszystkich ludzi i ochrony praw pracowniczych. Sytuacja w tym zakresie jest zróżnicowana. W krajach rozwijających się najistotniejszym celem może być wdrażanie podstawowych praw pracowników, podczas gdy w UE największe obawy co do przyszłości związane są z promowaniem pełnego zatrudnienia i godnej pracy dla wszystkich.

6.5. Zarządzanie zmianami strukturalnymi, w obliczu których stoi UE w związku z cyfryzacją i przejściem na gospodarkę niskoemisyjną, wymaga kompleksowych strategii dotyczących sposobu zapewnienia sprawiedliwej i sprawnej transformacji, zmniejszenia negatywnych skutków społecznych i rozwiązywania kwestii niedoboru kwalifikacji.

6.6. Ponadto cel 10 dotyczy promowania inkluzywności społecznej, gospodarczej i politycznej wszystkich ludzi oraz przyjęcia polityki zmierzającej do zapewnienia większej równości. Strategie te przyczyniają się również do osiągnięcia celu 1, czyli likwidacji ubóstwa. W odniesieniu do transportu cel 9 postuluje zapewnienie wszystkim ludziom równego dostępu do infrastruktury po przystępnej cenie. Transport, zwłaszcza publiczny, może odegrać ważną rolę w zapobieganiu wykluczeniu osób poprzez umożliwienie dostępu do pracy, towarów i usług.

6.7. Cel 10 dotyczy też ułatwienia przemyślanej, bezpiecznej, regularnej i odpowiedzialnej migracji oraz przepływu ludzi. Cel ten związany jest z transportem z dwóch powodów: po pierwsze, transport odgrywa rolę w zapobieganiu utracie życia ludzkiego i w przyczynianiu się do bezpiecznego i legalnego przemieszczania się uchodźców i migrantów. Po drugie, sektor transportu zapewnia migrantom możliwość integracji na rynku pracy.

## **7. Transport a cele zrównoważonego rozwoju: osiągnięcie celów środowiskowych**

7.1. Oprócz zaspokajania potrzeb ludności i przedsiębiorstw w zakresie mobilności transport musi sprostać wymogom w zakresie klimatu i ochrony środowiska. W ramach celu 13 podkreśla się potrzebę podjęcia pilnych działań z myślą o przeciwdziałaniu zmianom klimatu oraz ich skutkom. Z uwagi na to, że transport jest istotnym źródłem emisji gazów cieplarnianych na świecie i że w sektorze tym poziom emisji nadal wzrasta, realizacja tego celu jest ogromnym wyzwaniem dla transportu. Wymaga to zwiększenia wysiłków na rzecz osiągnięcia celów określonych w unijnych strategiach, a także globalnej współpracy w zakresie międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego.

7.2. Zadanie dotyczące zerwania zależności między wzrostem gospodarczym a degradacją środowiska, co postuluje cel 8, jest także ogromnym wyzwaniem z punktu widzenia transportu, z uwagi na silny związek między transportem a wzrostem gospodarczym. Dążenie do oddzielenia wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska wymaga zatem intensywnego rozwoju zrównoważonych systemów transportowych o minimalnym wpływie na środowisko, wprowadzenia zaawansowanych technologii, jak również nowego i innowacyjnego podejścia do mobilności. Odpowiada to także zadaniom określonym w celu 12, który postuluje odpowiedzialną konsumpcję i produkcję.



7.3. Infrastruktura odgrywa istotną rolę, jeśli chodzi o wpływ transportu na środowisko. Cel 15 dotyczy ochrony, przywrócenia oraz promowania zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych, co należy uwzględnić przy planowaniu przestrzennym i budowie infrastruktury. To samo dotyczy celu 11, w którym mowa jest o potrzebie wzmocnienia wysiłków na rzecz ochrony i zabezpieczenia światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

7.4. Ze względu na to, że energia jest niezbędnym warunkiem transportu, związany z energią cel 7 również dotyczy bezpośrednio transportu. Nawołuje się w nim do znaczącego zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w globalnym miksie energetycznym, a także do znacznej poprawy efektywności energetycznej. Z kolei jednym z zadań określonych w celu 12 jest stopniowe wycofywanie szkodliwych dotacji do paliw kopalnych. Biorąc pod uwagę szeroko rozpowszechnione wykorzystanie paliw kopalnych w transporcie, realizacja tego zadania ma oczywisty wpływ na transport i jego użytkowników.

7.5. Cel 14 dotyczy ochrony i zrównoważonego wykorzystania oceanów, mórz i zasobów morskich. Nawołuje się w nim do poprawy gospodarowania odpadami i ograniczenia emisji, przy czym mowa o odpadach i emisjach zarówno powstałych w ramach działalności na lądzie, jak i związanych z transportem morskim.

7.6. Oddziaływanie na środowisko nie jest związane wyłącznie z transportem jako takim, lecz również z cyklem życia pojazdów, statków powietrznych i statków wodnych od momentu ich wytworzenia do zakończenia eksploatacji. To oddziaływanie można zmniejszyć poprzez bardziej efektywne gospodarowanie zasobami i stosowanie czystych technologii w procesach przemysłowych, zgodnie z celami 9 i 12.

7.7. Środki poprawiające przepływ ruchu mają również do odegrania rolę w ograniczaniu emisji. W związku z tym zasadnicze znaczenie mają tu: wysokiej jakości infrastruktura, sprawne przejścia graniczne, użytkowanie gruntów i planowanie przestrzeni miejskiej, sprawny transport publiczny i multimodalne alternatywne środki transportu towarowego.

7.8. Rozwój autonomicznego transportu może prowadzić do częstszego korzystania z samochodów prywatnych dzięki większej wygodzie pasażerów. Jednocześnie wspólne użytkowanie samochodów – wraz z wykorzystaniem transportu publicznego – ma zmniejszyć liczbę samochodów prywatnych. Ogólnie, cyfryzacja i robotyzacja prowadzą do zwiększenia wydajności transportu i logistyki, co ma pozytywny wpływ na klimatyczne i środowiskowe skutki transportu.

7.9. Obok tego, że istnieje potrzeba ograniczania emisji powodowanych przez transport, ten ostatni przyczynia się także do zapobiegania problemom związanym ze zmianą klimatu i ochroną środowiska oraz do ich rozwiązywania, gdyż umożliwia rozpowszechnianie niskoemisyjnych i przyjaznych środowisku technologii, produktów i rozwiązań, do czego wzywa cel 17.

## **8. Transport a cele zrównoważonego rozwoju: wnioski do uwzględnienia przy kształtowaniu polityki**

8.1. Analiza zawarta we wcześniejszych sekcjach pokazuje wyraźnie, że transport jest powiązany z dużą liczbą celów zrównoważonego rozwoju. Z uwagi na to, że transport jest zasadniczym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie szeregu celów zrównoważonego rozwoju, należy w pełni uwzględnić rolę transportu przy realizacji tych celów na poziomie UE, państw członkowskich i w skali lokalnej.

8.2. Jednocześnie polityka transportowa UE powinna uwzględniać cele zrównoważonego rozwoju w sposób zintegrowany, by zapewnić podstawę poprawy transportu i mobilności, przy jednoczesnym osiągnięciu celów społecznych i środowiskowych.

8.3. Podchodzenie do transportu z perspektywy kilku różnych obszarów polityki i oddzielne traktowanie każdej kwestii prowadzi do nieoptymalnych rozwiązań. Zatem konieczne jest opracowanie polityki transportowej w sposób całościowy. W związku z tym EKES wzywa Komisję do opracowania nowych, zintegrowanych ram politycznych dla nowej generacji polityki transportowej. Powinny one następnie służyć za podstawę podejmowania bardziej szczegółowych decyzji związanych z transportem.

8.4. Wspomniane ramy polityczne powinny również obejmować wymiar globalny mający na celu zintegrowanie celów zrównoważonego rozwoju z unijną współpracą międzynarodową związaną z transportem, a także z prowadzonymi przez UE działaniami zewnętrznymi związanymi z transportem.

8.5. Ponieważ transport jest sprawą całego społeczeństwa, ważne jest, aby angażować społeczeństwo obywatelskie w opracowanie i wdrażanie polityki transportowej. Powyższe stanowiłoby odpowiedź na cel 16, który dotyczy elastycznego, inkluzywnego, partycypacyjnego i reprezentatywnego podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach. Jeśli chodzi o zagadnienia związane z rynkiem pracy i procesami transformacji, kluczową rolę powinien odgrywać dialog społeczny.

8.6. Cel 17 natomiast zawiera postulat zachęcania do tworzenia i promowania skutecznych partnerstw publicznych i publiczno-prywatnych oraz partnerstw z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, bazujących na doświadczeniu partnerstw i ich strategiach pozyskiwania zasobów. EKES uznaje zasadniczą rolę odgrywaną przez sektor publiczny, ale wzywa podmioty kształtujące politykę UE do pełnego uznania kluczowego znaczenia działań oddolnych i partnerstw, gdyż przyczyniają się one do znalezienia najlepszych możliwych sposobów stawienia czoła wyzwaniom związanym z transportem. Umożliwiają także wykorzystanie istniejących możliwości, np. dzięki nowym modelom produkcji i konsumpcji wypracowanym przez przedsiębiorstwa i obywateli.

8.7. EKES wzywa także Komisję do przeprowadzenia oceny wskaźników dotyczących realizacji celów zrównoważonego rozwoju z punktu widzenia transportu i do dalszego rozwoju wskaźników, które byłyby odpowiednie, zapewniały realistyczny i pouczający obraz rozwoju sytuacji i były zgodne z wyżej opisanym podejściem zintegrowanym.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Koncepcje UE dotyczące zarządzania przemianami w cyfrowym świecie pracy – zasadniczy wkład w opracowanie białej księgi na temat przyszłości pracy”**

**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji austriackiej)**

(2018/C 367/03)

Sprawozdawczyni: **Franca SALIS-MADINIER**

Współsprawozdawca: **Ulrich SAMM**

|   |   |
|---|---|
| Opinia na wniosek prezydencji austriackiej      | Pismo z dnia 12.2.2018  |
| Podstawa prawna                                 | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<br>Art. 29 ust. 1 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia rozpoznawcza |
| Decyzja Prezydium                               | 13.3.2018   |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa   |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 6.6.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 152/1/4   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera sprawiedliwą transformację cyfrową opartą na poszanowaniu wartości europejskich, które obejmują pełne zatrudnienie, postęp społeczny, wysoki stopień ochrony oraz ograniczanie ubóstwa i nierówności.

1.2. EKES apeluje, by z ogromnych możliwości oferowanych przez nowe technologie mogli korzystać wszyscy: pracownicy, obywatele i przedsiębiorstwa. W tym procesie rozwoju nikt nie powinien być przegrany. Strategie polityczne należy przede wszystkim ukierunkować na wzmocnienie indywidualnych ścieżek kariery, aby wyposażyć wszystkich obywateli w odpowiednie umiejętności, i na wzmocnienie zbiorowych systemów zabezpieczenia społecznego w celu ułatwienia dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, jak przewidziano w Karcie praw podstawowych, w priorytetach ogłoszonych przez organy europejskie w Göteborgu w ramach europejskiego filaru praw socjalnych i w konwencjach MOP.

1.3. Miejsca pracy mogą ulec zmianie w wyniku cyfryzacji, automatyzacji i sztucznej inteligencji. EKES uważa, że kwestią priorytetową jest aktualizacja umiejętności pracowników europejskich, w szczególności w przypadku tych osób, którym poziom kwalifikacji i przestarzałe kompetencje nie pozwalają zajmować nowych miejsc pracy lub miejsc pracy odmienionych przez nowe technologie. Komitet stwierdza pilną potrzebę opracowania – na szczeblu UE i w państwach członkowskich – polityki na rzecz przekształcenia podstawowego kształcenia zawodowego i uczenia się przez całe życie, tak aby wspierać odpowiednie metody dydaktyczne i jednocześnie rozwijać kompetencje twórcze i cyfrowe, w coraz większym stopniu potrzebne w kontekście nowych miejsc zatrudnienia.

1.4. Zróżnicowanie pod względem płci powinno stać się jednym z priorytetów. Sytuacja w sektorach z dużym udziałem technologii cyfrowych, gdzie kobiety są słabo reprezentowane, budzi duży niepokój<sup>(1)</sup>. Ważne jest monitorowanie i ocena tych tendencji oraz promowanie dostępu kobiet do tych sektorów.

<sup>(1)</sup> Komisja Europejska, Women in the Digital Age, 2018.

1.5. Komitet stwierdza, że zaledwie 0,3 % całkowitych wydatków publicznych w UE <sup>(2)</sup> przeznaczają się na inwestowanie w politykę społeczną. Należy udostępnić wystarczające środki – zwłaszcza w ramach wieloletniego planu budżetowego UE na lata po 2020 r. <sup>(3)</sup> – na potrzeby wzmocnienia tych kierunków polityki i wsparcie transformacji cyfrowej w świecie pracy z korzyścią dla pracowników, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa.

1.6. Dodatkowe środki można uzyskać pod postacią wzrostu wydajności wynikającego z cyfryzacji. Komitet zaleca zorganizowanie dialogu społecznego na temat podziału wartości dodanej na poziomie sektorów i przedsiębiorstw, aby uzgodnić sposoby wykorzystania środków.

1.7. Aby uwzględnić wszystkie elastyczne formy zatrudnienia związane z cyfryzacją i nie zapomnieć o żadnym pracowniku <sup>(4)</sup>, EKES traktuje priorytetowo ochronę jakości i stabilności finansowej systemów zabezpieczenia społecznego. Zaleca, by Komisja Europejska i państwa członkowskie we współpracy z partnerami społecznymi dostosowały modele zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza z myślą o pracownikach, którzy ze względu na swój status nie są objęci w wystarczającym stopniu tymi systemami.

1.8. W związku z wprowadzaniem nowych technologii takich jak roboty lub inteligentne maszyny EKES przypomina w swej analizie o znaczeniu wcześniejszego informowania przedstawicieli pracowników i konsultowania się z nimi oraz o konieczności prowadzenia negocjacji zbiorowych równoległe do przemian <sup>(5)</sup> związanych z tymi technologiami. Przypomina również, że dyrektywa w sprawie europejskich rad zakładowych przewiduje obowiązek prowadzenia takich konsultacji <sup>(6)</sup>.

1.9. W odniesieniu do sztucznej inteligencji EKES podkreśla, że nieprzejrzystość działania algorytmów i sposób, w jaki dokonują one wyborów wymykających się spod kontroli człowieka, stanowią dla UE wielkie wyzwania oraz stawiają zasadnicze pytania dotyczące społeczeństwa, w którym chcemy żyć. EKES podkreśla już, że w nowym świecie pracy zasadnicze znaczenie ma zdefiniowanie relacji człowieka z maszyną. Kluczowe znaczenie ma przyjęcie podejścia opartego na kontroli człowieka nad maszyną <sup>(7)</sup>.

1.10. EKES wyraża poparcie dla uniwersalnych ram strategicznych zapewniających UE przewagę konkurencyjną <sup>(8)</sup> i zachęca do rozwijania sztucznej inteligencji w sposób społecznie odpowiedzialny i służący wspólnemu dobru. Podkreśla, że Unia powinna wspierać badania naukowe w nowej dziedzinie tzw. ergonomii kognitywnej, której celem jest przyjęcie środków na rzecz stosowania inteligentnych technologii i posługiwanie się nimi w sposób ukierunkowany na ludzi.

## 2. Wprowadzenie

2.1. EKES wypowiedział się już, w ramach trzech opinii rozpoznawczych sporządzonych na wniosek prezydencji estońskiej i bułgarskiej, na temat nowych form pracy i przyszłości pracy <sup>(9)</sup>. Opinie te uzupełniono o szersze zakrojone rozważania na temat „Koncepcji zrównoważonego rozwoju społecznego w erze cyfrowej”, opracowane w ramach kolejnej opinii rozpoznawczej na wniosek prezydencji bułgarskiej <sup>(10)</sup>.

2.2. Komitet nie zgadza się z tezą, w myśl której „dla jednych cyfryzacja będzie oznaczać zwycięstwo, dla innych porażkę”. W niniejszej opinii EKES przedstawia propozycje, dzięki którym cyfryzacja przyniesie korzyści dla wszystkich obywateli i żaden z nich nie zostanie pominięty.

2.3. Aby uniknąć pozostawienia na uboczu części pracowników i obywateli, należy zwiększyć wydatki na inwestycje w politykę społeczną, które stanowią obecnie tylko 0,3 % całkowitych wydatków publicznych w UE <sup>(11)</sup>. Należy udostępnić wystarczające środki – zwłaszcza w ramach wieloletniego planu budżetowego UE na lata po 2020 r. <sup>(12)</sup> – na wsparcie transformacji cyfrowej w świecie pracy.

2.4. EKES podkreśla, że aby całe społeczeństwo mogło odnieść korzyści z automatyzacji, Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą znaleźć oparcie w skutecznym i wysokiej jakości systemie kształcenia przez całe życie oraz zapewnić nieustanny dialog społeczny między zainteresowanymi stronami, odpowiednie negocjacje zbiorowe oraz właściwy system podatkowy.

<sup>(2)</sup> COM(2017) 206 final, s. 28.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54 i Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 7.

<sup>(5)</sup> EKES (2017). Impact of digitalization and the on-demand economy on labour markets and the consequences for employment and industrial relations.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 122 z 16.5.2009, s. 28.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 36 i Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 8.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 1.

<sup>(11)</sup> Unia Europejska (2017). Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy, s. 24.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1.

2.5. Należy pilnie zacząć działać na rzecz zagwarantowania dostępności odpowiednich kompetencji na przyszłość, tak aby UE i wszystkie państwa członkowskie utrzymały konkurencyjny charakter i zdolność do tworzenia przedsiębiorstw i miejsc pracy oraz aby zapewnić utrzymanie zdolności pracowników do integracji na rynku pracy przez cały okres kariery zawodowej oraz dobrostan wszystkich tych pracowników.

### 3. Sztuczna inteligencja w służbie człowieka – z myślą o sprawiedliwej transformacji wysokiej jakości

3.1. EKES wskazuje na wyzwania, przed którymi staje UE w związku ze sztuczną inteligencją, rozumianą jako wszystkie technologie mające na celu realizowanie za pomocą metod informatycznych zadań poznawczych tradycyjnie wykonywanych przez człowieka.

3.2. Jeśli cyfryzacja i coraz mocniejsza i sprawniejsza sztuczna inteligencja mają przynieść korzyści pracownikom, obywatelom, przedsiębiorstwom, państwom członkowskim i UE, należy nad nimi panować oraz przewidywać i regulować ich ewentualne negatywne skutki.

3.3. EKES uważa, że nowa generacja „robotów współpracujących” może stanowić szansę dla społeczeństwa jako całości. Roboty te mogą stać się rzeczywistymi partnerami pracowników, ułatwiając im codzienną pracę i czyniąc ją mniej stresującą. Mogą one również pomóc osobom z niepełnosprawnością fizyczną lub poznawczą, a przede wszystkim osobom o ograniczonej możliwości poruszania się.

3.4. EKES ponownie kładzie nacisk<sup>(13)</sup> na stosowanie podejścia do wszystkich elementów procesu cyfryzacji, które jest oparte na ludzkiej kontroli. Nasze społeczeństwo musi uporać się z obawą, że być może przede wszystkim systemy sztucznej inteligencji będą kiedyś samodzielnie, bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony ludzi, podejmować decyzje o ważnych aspektach naszego życia. Podejście oparte na ludzkiej kontroli wiąże się z zasadą stanowiącą, że rola maszyn wyraźnie polega na służeńiu ludzkości, a bardziej złożone kwestie dotyczące ludzi, takie jak branie odpowiedzialności, osąd w kwestiach spornych/kwestiach o charakterze etycznym lub ocena irracjonalnych zachowań, pozostają pod kontrolą człowieka. Ta bardzo ogólna zasada może służyć jako zasada przewodnia dla przyszłych regulacji.

3.5. Jak przypomina EKES w swojej opinii z inicjatywy własnej na temat sztucznej inteligencji<sup>(14)</sup>, sprawowanie kontroli nad algorytmami i ich przejrzystość stanowią istotne wyzwanie dla demokracji i podstawowych wolności, także w świecie pracy. Celem dla UE powinno być przeprowadzenie transformacji cyfrowej w sposób odpowiedzialny pod względem społecznym i etycznym. EKES wyraża poparcie dla uniwersalnych ram strategicznych zapewniających UE przewagę konkurencyjną. Podkreśla, że Unia powinna wspierać badania naukowe w nowej dziedzinie tzw. ergonomii kognitywnej, której celem jest przyjęcie środków na rzecz stosowania inteligentnych technologii i posługiwania się nimi w sposób ukierunkowany na ludzi.

3.6. Decyzje i wybory wynikające z zastosowania algorytmów obciążonych błędem systematycznym mogą pogłębiać dyskryminację w przedsiębiorstwach, np. w ramach działań rekrutacyjnych i działań kadrowych w ujęciu ogólnym<sup>(15)</sup>. Jednocześnie prawidłowe programowanie danych i algorytmów może sprawić, że rekrutacja i strategie kadrowe staną się bardziej „inteligentne” i sprawiedliwe.

3.7. Europejscy badacze, inżynierowie i przedsiębiorcy współpracujący przy projektowaniu, rozwoju i wprowadzaniu do obrotu systemów sztucznej inteligencji muszą działać według kryteriów odpowiedzialności społecznej i etycznej. Włączenie etyki i nauk humanistycznych do programu nauczania inżynierów może być właściwą odpowiedzią na ten wymóg<sup>(16)</sup>. Użyteczny mógłby być kodeks postępowania dotyczący sztucznej inteligencji.

3.8. EKES pragnie zwrócić uwagę na zagrożenie, jakie sztuczna inteligencja stanowi dla cyberbezpieczeństwa i prywatności. Ta nowa technologia znacznie ułatwia generowanie wysokiej jakości fałszywych zdjęć, materiałów wideo, wypowiedzi i tekstów. Walka z tym poważnym zagrożeniem musi stać się sprawą najwyższej wagi w polityce Unii.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

<sup>(15)</sup> MOP (2018), The impact of technology on the quality and quantity of jobs; zob. Villani, C. (2018). Donner un sens à l'intelligence artificielle: Pour une stratégie nationale et européenne.

<sup>(16)</sup> Zob. sprawozdanie Cédrica Villaniego na temat sztucznej inteligencji (marzec 2018 r.).

## 4. Uwagi ogólne

### 4.1. Wpływ na zatrudnienie

4.1.1. Kwestia wpływu automatyzacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji na wielkość zatrudnienia budzi ogromne kontrowersje. W zależności od przyjętej metody (analiza zadań lub miejsc pracy) prognozy dotyczące utraty miejsc pracy są bardzo rozbieżne<sup>(17)</sup>.

4.1.2. Niezależnie od tych różnic jest pewne, że cyfryzacja będzie miała wpływ na zasadniczą większość miejsc pracy. Niektóre zawody zostaną dotknięte w większym stopniu i mogą zaniknąć w krótkim czasie<sup>(18)</sup>. Inne będą się przekształcać i wymagać zmiany kwalifikacji.

4.1.3. Wpływ automatyzacji na zatrudnienie w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest bardzo zróżnicowany<sup>(19)</sup>. Według badania przeprowadzonego przez OECD, ogólnie rzecz ujmując, w Zjednoczonym Królestwie, państwach nordyckich i w Niderlandach praca podlega automatyzacji w mniejszym stopniu niż w państwach położonych na wschodzie i na południu UE<sup>(20)</sup>. Na rozbieżności te wpływać może wiele czynników: różnice w organizacji pracy w sektorach gospodarczych, różnice w strukturze sektorowej i inwestycjach (kraje, które jeszcze nie przyjęły i nie zainwestowały w technologie mogące zastąpić pracowników, posiadają strukturę zadań sprzyjającą automatyzacji). Istnieją również różnice w ogólnej organizacji miejsca pracy, czy też w poziomie wykształcenia pracowników.

### 4.2. Zapewnienie kluczowych kompetencji wszystkich obywateli

4.2.1. W związku z tym odpowiednie kompetencje mogą pomóc państwom członkowskim UE w lepszym zintegrowaniu się na globalnych rynkach i w wyspecjalizowaniu się w najnowocześniejszych technologiach dzięki bardziej innowacyjnym przedsiębiorstwom dotrzymującym tempa rozwojowi. W tym celu potrzebni są pracownicy posiadający nie tylko wysokie kompetencje kreatywne i poznawcze (umiejętność czytania i pisania, umiejętności cyfrowe oraz umiejętności w zakresie rozwiązywania złożonych problemów), ale również zdolności kierownicze, komunikacyjne oraz zdolność do uczenia się.

4.2.2. Priorytetowych działań i największego wsparcia potrzebują pracownicy zajmujący stanowiska wymagające niskich kwalifikacji i mające duży potencjał z punktu widzenia automatyzacji, przekształcenia, zastąpienia lub nawet likwidacji.

4.2.3. W Unii pogłębiają się rozbieżności między kompetencjami a przyszłymi miejscami pracy. W państwach członkowskich UE 22% pracowników jest zagrożonych brakiem umiejętności cyfrowych odpowiednich do zmian zachodzących w ich miejscach pracy<sup>(21)</sup>. Od 2008 r. średni okres bezrobocia i bezrobocia długotrwałego wydłużył się, w szczególności w przypadku pracowników o niskim poziomie kwalifikacji.

4.2.4. Jak stwierdził Komitet w niedawnej opinii, z uwagi na trudności tych bezrobotnych z dostępem do zatrudnienia, należy pilnie, w drodze dialogu społecznego i na poziomie branżowym, regionalnym, krajowym i europejskim, zająć się kwestią kształcenia i kompetencji<sup>(22)</sup>, aby wszyscy pracownicy mieli dostęp do wysokiej jakości miejsc pracy i mogli rozwijać się na swojej ścieżce zawodowej.

### 4.3. Przekształcenie podstawowego kształcenia zawodowego i zachęcanie do uczenia się przez całe życie

4.3.1. Wobec tych wyzwań EKES stwierdza pilną potrzebę opracowania, na szczeblu UE i w państwach członkowskich, ukierunkowanej polityki na rzecz przekształcenia podstawowego kształcenia zawodowego i uczenia się przez całe życie, tak aby wspierać odpowiednie metody dydaktyczne i jednocześnie rozwijać kompetencje twórcze i cyfrowe, które nabierają coraz większego znaczenia.

4.3.2. Jednolita polityka na szczeblu europejskim może okazać się nieskuteczna, ponieważ państwa członkowskie borykają się z różnymi problemami, lecz konieczne jest przyjęcie wspólnej polityki mającej na celu zredukowanie rozbieżności między dostępnymi umiejętnościami i przyszłymi miejscami pracy<sup>(23)</sup>.

<sup>(17)</sup> Nedelkoska, L. i G. Quintini, Automation, skills use and training. Dokumenty robocze OECD na temat kwestii społecznych, zatrudnienia i migracji, nr 202, wydawnictwo OECD, Paryż.

<sup>(18)</sup> France Strategie (2018). Intelligence artificielle et travail: rapport à la ministre du travail et au secrétaire d'État auprès du premier ministre, chargé du numérique.

<sup>(19)</sup> Cedefop (2018). Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and job survey.

<sup>(20)</sup> Nedelkoska, L. i G. Quintini, Automation, skills use and training. Dokumenty robocze OECD na temat kwestii społecznych, zatrudnienia i migracji, nr 202, wydawnictwo OECD, Paryż.

<sup>(21)</sup> Cedefop (2018). Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and job survey.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 8.

<sup>(23)</sup> Cedefop (2018). Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and job survey.

#### 4.4. Kwestie, na które należy zwrócić szczególną uwagę w odniesieniu do ryzyka dyskryminacji w miejscu pracy i w społeczeństwie

4.4.1. *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn*: w przyszłości najbardziej cenione i najlepiej wynagradzane będą miejsca pracy w dziedzinie nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki, a w szczególności w sektorze technologii informatycznych (IT). Zróżnicowanie pod względem płci powinno stać się jednym z priorytetów. Sytuacja w sektorach z dużym udziałem technologii cyfrowych, gdzie kobiety są słabo reprezentowane, budzi poważny niepokój<sup>(24)</sup>. Należy monitorować i badać te tendencje oraz ułatwiać dostęp kobiet do tych sektorów, jeśli chce się uniknąć pogłębienia nierówności w świecie pracy w przyszłości<sup>(25)</sup>.

4.4.2. *Nierówności związane z wiekiem*: Zmiany w świecie pracy wpływają na warunki zatrudnienia pracowników, niezależnie od ich wieku. Przemiany te mogą mieć konsekwencje dla trwałości zatrudnienia przez cały okres życia zawodowego. Przykładowo, stosowanie umów na czas określony, obecnie w sposób dość niesprawiedliwy zarezerwowane dla młodych pracowników<sup>(26)</sup>, może również objąć starszych pracowników, z wszystkimi powiązаныmi konsekwencjami. Jednocześnie rozwój technologiczny w powiązaniu z cyfryzacją mogą stworzyć nowe możliwości dla starszych pracowników. W ramach badań w dziedzinie pracy należy monitorować te zmiany.

### 5. Innowacyjny, uprzedzający wydarzenia dialog społeczny i obywatelski

5.1. Dialog społeczny na wszystkich szczeblach (europejskim, krajowym, branżowym, terytorialnym i na szczeblu przedsiębiorstw) musi obejmować wszystkie wyzwania cyfrowe, a w ramach tego dialogu należy opracować z wyprzedzeniem kierunki polityki w oparciu o odpowiednie dane na temat dotkniętych przemianami zawodów, nowych miejsc pracy i umiejętności koniecznych do wykonywania nowych obowiązków.

5.2. W ramach dialogu społecznego należy w bardziej całościowy sposób zająć się warunkami pracy w erze automatyzacji, aby wziąć pod uwagę nowe zagrożenia i możliwości. Komisja Europejska powinna poddać analizie porozumienia wypracowane w trakcie dialogu społecznego w poszczególnych państwach członkowskich UE i sektorach, aby wykorzystać uzyskane rezultaty (prawo do wylogowania się<sup>(27)</sup>), telepraca, prawa przenośne przypisane do osoby, porozumienie zbiorowe podpisane z platformami<sup>(28)</sup> itp.)<sup>(29)</sup>.

5.3. Aby uwzględnić wszystkie elastyczne formy zatrudnienia związane z cyfryzacją i nie zapomnieć o żadnym pracowniku<sup>(30)</sup>, EKES traktuje priorytetowo ochronę jakości i stabilności finansowej systemów zabezpieczenia społecznego, zgodnie z europejskim filarem praw socjalnych. EKES zaleca, by Komisja Europejska i państwa członkowskie we współpracy z partnerami społecznymi dostosowały modele zabezpieczenia społecznego do nowych form pracy.

5.4. Dodatkowe środki można uzyskać pod postacią wzrostu wydajności wynikającego z cyfryzacji. Na poziomie sektora i przedsiębiorstwa zorganizować należy dialog społeczny wokół podziału wartości dodanej i jej redystrybucji.

5.5. Z punktu widzenia podatków konieczne jest dokładne przeanalizowanie reform systemów podatkowych, by zapewnić podobny poziom opodatkowania wszystkich rodzajów dochodów, czy to wytwarzanych w sektorach zorganizowanych na podstawie umów zbiorowych, czy to w ramach gospodarki dzielenia się.

5.6. Zainteresowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego powinny aktywnie uczestniczyć w tych przemianach. Polityka szkoleniowa na rzecz grup szczególnie wrażliwych na szybkie zmiany technologiczne oraz strategie rozwoju sztucznej inteligencji i cyfryzacji, których skutki dotyczą wszystkich obywateli, muszą uwzględniać istotną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(24)</sup> KE (2018): Women in the Digital Age, 2018.

<sup>(25)</sup> KE (2015). Monitoring the digital economy & society 2016-2021.

<sup>(26)</sup> Eurofound (2017), „Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects”, s. 7 oraz Eurofound (2017), „Working conditions of workers at different ages”.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 8.

<sup>(28)</sup> Zob. porozumienie podpisane w Danii.

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 30.

<sup>(30)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54 i Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 7.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sytuacja kobiet z niepełnosprawnością”***(opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego)*

(2018/C 367/04)

Sprawozdawczyni: **Gunta ANČA**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 3.4.2018                        |
| Podstawa prawna                                 | Art. 29 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej   |
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego                 | 13.3.2018   |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 6.6.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 187/2/0   |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością w dalszym ciągu spotykają się z dyskryminacją intersekcjonalną i z wielu przyczyn jednocześnie, ze względu zarówno na swoją płeć, jak i niepełnosprawność. Kobiety z niepełnosprawnością nie mają takich samych szans równego udziału we wszystkich aspektach społeczeństwa. Zbyt często nie mają one dostępu do edukacji włączającej i szkoleń włączających, zatrudnienia, do programów redukcji ubóstwa i do odpowiednich warunków mieszkaniowych, a także udziału w życiu politycznym i publicznym, a niektóre akty prawne uniemożliwiają im podejmowanie decyzji dotyczących własnego życia, w tym również dotyczących ich praw seksualnych i reprodukcyjnych. Borykają się z przeszkodami w korzystaniu ze swych praw obywatelskich UE <sup>(1)</sup>.

1.2. W niniejszej opinii wzywa się UE i wszystkie państwa członkowskie do wdrożenia Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (UNCPRD) <sup>(2)</sup>, zaleceń, jakie UE otrzymała od Komitetu UNCPRD w odniesieniu do kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością w 2015 r. oraz uwagi ogólnej Komitetu ONZ nr 3 dotyczącej art. 6 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

1.3. Komitet apeluje, by UE i państwa członkowskie uwzględniły perspektywę niepełnosprawności w swojej przyszłej strategii w zakresie równouprawnienia płci oraz w politykach i programach, a także włączyły kwestię płci do strategii dotyczących niepełnosprawności, w tym do przyszłej europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2020–2030 oraz europejskiego filara praw socjalnych <sup>(3)</sup>. Program zastępujący strategię „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu powinien również obejmować perspektywę kobiet z niepełnosprawnością, gdyż ich udział w życiu gospodarczym i społecznym jest niezbędny dla powodzenia ogólnej europejskiej strategii gospodarczej i społecznej <sup>(4)</sup>.

1.4. Zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym niezbędne jest przedsięwzięcie niezbędnych środków w celu nawiązania zorganizowanego dialogu wraz z niezależną linią budżetową i zapewnienia rzetelnych konsultacji z osobami niepełnosprawnymi oraz ich udziału, w tym kobiet, dziewcząt i chłopców z niepełnosprawnością za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, we wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (UNCPRD), uwaga ogólna nr 3 (CRPD/C/GC/3), s. 1; EDF Alternatywne sprawozdanie dla UNCPRD, s. 57.

<sup>(2)</sup> Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>(3)</sup> Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Końcowe uwagi na temat sprawozdania wstępnego Unii Europejskiej, Organizacja Narodów Zjednoczonych (art. 6 CRPD/C/EU/CO/1).

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie w sprawie kobiet niepełnosprawnych, Parlament Europejski, 14 października 2013 r., s. 6.

<sup>(5)</sup> Zob. przyp. 3, art. 4 ust. 3.; zob. przyp. 1, s. 17.



1.5. Wykorzystanie obecnych i przyszłych instrumentów finansowych UE, szczególnie funduszy strukturalnych i Europejskiego Funduszu Społecznego, powinno być kluczowym instrumentem wspierającym państwa członkowskie w promowaniu dostępności dla kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością oraz ich niedyskryminacji<sup>(6)</sup>.

1.6. UE i państwa członkowskie powinny szybko przystąpić do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej), co będzie kolejnym krokiem na drodze do zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością<sup>(7)</sup>. Środki te powinny obejmować kryminalizację przemocy seksualnej i innych form przemocy wobec kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością, w tym zniesienie przymusowej sterylizacji<sup>(8)</sup>.

1.7. UE i państwa członkowskie powinny przedsięwziąć wszystkie środki w celu zadbania o to, by kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością miały równy dostęp do związanych z niepełnosprawnością usług zdrowotnych dla osób niepełnosprawnych, a także do przystępnych usług podstawowych. Wszystkie kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością muszą być w stanie korzystać ze swej zdolności prawnej, podejmując swoje własne decyzje, jeżeli to pożądane korzystając ze wsparcia innych, odnośnie do usług leczniczych i postępowania terapeutycznego, między innymi decyzje w sprawie zachowania płodności i niezależności prokreacyjnej<sup>(9)</sup>.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Kobiety z niepełnosprawnością nadal znajdują się na marginesie społeczeństwa. Ich położenie jest nie tylko gorsze od sytuacji kobiet bez niepełnosprawności, lecz również od sytuacji mężczyzn z niepełnosprawnością<sup>(10)</sup>.

2.2. Kobiety z niepełnosprawnością stanowią 16 % ogółu populacji kobiet w Europie. Liczba ta szacowana jest na podstawie obecnej liczby kobiet i dziewcząt wynoszącej prawie 250 mln, z czego wynika, że w Unii Europejskiej (UE) żyje ok. 40 mln kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością<sup>(11)</sup>.

2.3. Wzrasta liczba osób starszych w Europie i na całym świecie, co oznacza, że w związku z tym wzrośnie również liczba osób z niepełnosprawnością. Ze względu na dłuższe średnie trwanie życia kobiet liczba kobiet z niepełnosprawnością wzrośnie w sposób nieproporcjonalny<sup>(12)</sup>.

2.4. W niniejszej opinii wzywa się UE i wszystkie państwa członkowskie do wdrożenia Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (UNCPRD)<sup>(13)</sup>, zaleceń, jakie UE otrzymała od UNCPRD w odniesieniu do kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością w 2015 r. oraz uwagi ogólnej Komitetu ONZ nr 3 dotyczącej art. 6 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. UE i państwa członkowskie powinny niezwłocznie uruchomić program działania, harmonogram i zasoby niezbędne do wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

## 3. Uwagi ogólne

### *Międzynarodowe i europejskie ramy prawne*

3.1. Wraz ze swoimi 28 państwami członkowskimi UE jest stroną Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Strony te są prawnie zobowiązane do przestrzegania tej konwencji na mocy prawa międzynarodowego, co oznacza, że zobowiązały się one wspólnie do propagowania, ochrony i gwarantowania praw osób z niepełnosprawnością zapisanych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością. UE i państwa członkowskie powinny służyć przykładem, gdyż jest to jedyna organizacja integracji regionalnej na świecie będąca stroną Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i znajduje się w wyjątkowym położeniu, by zapewnić zharmonizowaną i równą ochronę kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością w całej Europie.

3.2. W art. 6 Konwencji uznaje się, że „niepełnosprawne kobiety i dziewczęta są narażone na wieloraką dyskryminację i, w związku z tym, [Państwa Strony] podejmują środki w celu zapewnienia pełnego i równego korzystania przez nie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności. Państwa Strony podejmują wszelkie odpowiednie środki, aby zapewnić pełen rozwój, awans i wzmocnienie pozycji kobiet, w celu zagwarantowania im możliwości wykonywania i korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności ustanowionych w niniejszej konwencji”.

<sup>(6)</sup> Zob. przyp. 4, s. 9.

<sup>(7)</sup> Zob. przyp. 3, art. 16.

<sup>(8)</sup> Sprawozdanie w sprawie położenia kresu przymusowej sterylizacji kobiet i dziewcząt niepełnosprawnych, Europejskie Forum Niepełnosprawności, 2018, s. 49.

<sup>(9)</sup> 2. manifest praw kobiet i dziewcząt niepełnosprawnych w Unii Europejskiej, Europejskie Forum Niepełnosprawności 2011, s. 18 i 34.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 9, s. 4.

<sup>(11)</sup> Moduł *ad hoc* badania aktywności ekonomicznej ludności UE (BAEL) na temat osób niepełnosprawnych i długoterminowych problemów zdrowotnych, 2002.

<sup>(12)</sup> Zob. przyp. 4, s. 24.

<sup>(13)</sup> Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

3.3. W 2015 r. Konwencję uzupełniły ważne zalecenia przekazane przez Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych dotyczące sposobu poprawienia sytuacji osób, w tym kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością w Unii Europejskiej.

3.4. W 2016 r. Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych przyjął swoją uwagę ogólną nr 3 dotyczącą art. 6 Konwencji, w której podkreśla się, że państwa będące stronami Konwencji, w tym UE, powinny podjąć wspomniane wcześniej środki na rzecz propagowania praw kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością.

3.5. Wszystkie państwa członkowskie UE są również stroną Konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW), najbardziej kompleksowego międzynarodowego narzędzia prawnego mającego na celu zapewnienie równego uznania wszystkich praw kobiet w kontekście praw człowieka w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej i domowej. Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością powinny również w pełni korzystać z Konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW), a także brać udział w wysiłkach krajowych mających na celu jej wdrożenie.

3.6. Artykuły 10 i 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wymagają od UE zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na etapie określania i wdrażania polityki i działalności oraz przyjmowania odpowiednich działań. W art. 8 TFUE stwierdza się, że „we wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet”.

3.7. Artykuły 20 i 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zakazują dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i uznają prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. Karta dotyczy również równości kobiet i mężczyzn, a także niedyskryminacji z różnych powodów, w tym ze względu na płeć.

#### 4. Zalecenia ogólne

4.1. W przeciwieństwie do odniesień zawartych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, TFUE i Karty, Unia Europejska ani nie uwzględniła aspektu niepełnosprawności we wszystkich swych politykach, programach i strategiach równości płci, ani nie przyjęła perspektywy płci w swych strategiach dotyczących niepełnosprawności. UE i jej państwa członkowskie nie posiadają obecnie skutecznych ram prawnych umożliwiających ochronę, promowanie i zapewnienie wszystkich praw kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością w kontekście praw człowieka. Komitet apeluje, by UE i państwa członkowskie uwzględniły perspektywę niepełnosprawności w swojej przyszłej strategii w zakresie równouprawnienia płci oraz w politykach i programach, a także włączyły kwestię płci do strategii dotyczących niepełnosprawności, w tym do przyszłej europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2020–2030 oraz europejskiego filara praw socjalnych. Program zastępujący strategię „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu powinien również obejmować perspektywę kobiet z niepełnosprawnością, gdyż ich udział w życiu gospodarczym i społecznym jest niezbędny dla powodzenia ogólnej europejskiej strategii gospodarczej i społecznej<sup>(14)</sup>.

4.2. UE i państwa członkowskie nie prowadzą wystarczających konsultacji z organizacjami przedstawicielskimi kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością, a także wystarczająco ich nie finansują. Zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym niezbędne jest przedsięwzięcie niezbędnych środków w celu nawiązania zorganizowanego dialogu wraz z niezależną linią budżetową i zapewnienia rzetelnych konsultacji z osobami niepełnosprawnymi oraz ich udziału, w tym kobiet, dziewcząt i chłopców z niepełnosprawnością, za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, we wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji<sup>(15)</sup>.

4.3. Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością znajdują się nadal na marginesie wszystkich organizacji praw człowieka. Sprawozdania okresowe sporządzane przez odpowiednie ciała traktatowe Unii Europejskiej i państw członkowskich ds. praw człowieka muszą automatycznie zawierać informacje o kobietach z niepełnosprawnością. Praktyka ta powinna obejmować wszystkie instytucje zaangażowane w rzecznictwo praw człowieka zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, w tym organizacje przedstawicielskie osób niepełnosprawnych i ich rodziny, ogół kobiet oraz kobiety z niepełnosprawnością<sup>(16)</sup>.

<sup>(14)</sup> Zob. przyp. 3, art. 6; zob. przyp. 4, s. 6.

<sup>(15)</sup> Zob. przyp. 3, art. 4. ust. 3; zob. przyp. 1, s. 17.

<sup>(16)</sup> Zob. przyp. 9, s. 47.

4.4. UE i jej państwa członkowskie nie mają spójnych i porównywalnych danych oraz wskaźników praw człowieka dotyczących kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością, a także badań na temat sytuacji kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością w UE<sup>(17)</sup>. EKES zaleca, by agencje europejskie, zwłaszcza Eurofound, Cedefop, FRA i EIGE, przyjęły bardziej systematyczne podejście w swoich pracach dotyczących osób z niepełnosprawnością oraz ich sytuacji na rynku pracy i w społeczeństwie. Należy przy tym uwzględnić w szczególności sytuację kobiet oraz fakt, że interseksjonalność może prowadzić do wielorakich form dyskryminacji. EKES zaleca ponadto, by kwestia ta została wyraźnie włączona do ich programów prac. Zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym problemy kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością powinny zostać uwzględnione na etapie gromadzenia danych i statystyk z uwzględnieniem aspektu płci oraz wieku oraz w istniejących szeregach i badaniach statystycznych zgodnie z zasadami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Niezbędne jest ustanowienie mechanizmu monitorowania postępów i finansowania gromadzenia danych, analiz i badań na temat kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością oraz dyskryminacji interseksjonalnej, z którą się zmagają, uwzględniającego najbardziej zmarginalizowane grupy społeczne takie jak mniejszości etniczne i religijne, w celu ukierunkowania planowania polityki. Wszystkie badania na temat praw osób niepełnosprawnych powinny uwzględniać perspektywę płci, a badania dotyczące kobiet i dziewcząt powinny brać pod uwagę perspektywę osób z niepełnosprawnością.

4.5. Wykorzystanie obecnych i przyszłych instrumentów finansowych UE, szczególnie funduszy strukturalnych i Europejskiego Funduszu Społecznego, powinno być kluczowym instrumentem wspierającym państwa członkowskie w promowaniu dostępności dla kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością<sup>(18)</sup> oraz ich niedyskryminacji, a także podnoszeniu świadomości i zwiększeniu widoczności możliwości finansowania środków tego rodzaju w programach po 2020 r. Organizacje osób z niepełnosprawnością powinny otrzymywać dostępne informacje i wsparcie w zakresie dostępu do możliwości finansowania.

4.6. Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami są bardziej zagrożone dyskryminacją z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminacją interseksjonalną w Europie. Połączenie rasy, pochodzenia etnicznego, klasy społecznej, wieku, orientacji seksualnej, narodowości, religii, płci, niepełnosprawności, statusu uchodźcy lub migranta itp. ma efekt mnożnikowy, który pogłębia dyskryminację kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością<sup>(19)</sup>. Dyskryminacja wynika ze sposobu budowania tożsamości, braku uznania różnorodności kobiet z niepełnosprawnością i tendencji do traktowania kobiet z niepełnosprawnością we wszystkich sferach społecznych jako jednorodnej grupy, a także postrzegania ich realiów z perspektywy wykluczenia<sup>(20)</sup>. UE i państwa członkowskie powinny uchylić całe dyskryminujące prawodawstwo, politykę i praktyki, a także zakazać wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć i niepełnosprawność oraz jej form krzyżowych, między innymi poprzez przyjęcie skutecznych i obszernych przepisów UE chroniących kobiety z niepełnosprawnością przed dyskryminacją interseksjonalną we wszystkich dziedzinach życia<sup>(21)</sup>.

4.7. Historia, postawa i uprzedzenia danej społeczności, w tym kręgu rodzinnego, doprowadziły do powstania negatywnego stereotypu kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością, tym samym przyczyniając się do ich izolacji społecznej i wykluczenia społecznego. Są one prawie całkowicie pomijane przez media, a kiedy już się pojawiają, są traktowane z asekualnej perspektywy medycznej i pomija się ich zdolności i wkład w otaczające środowisko<sup>(22)</sup>. Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością nie są wystarczająco świadome swych praw wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz prawa UE. UE i państwa członkowskie powinny opracować kompleksową kampanię na rzecz podnoszenia świadomości na temat Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, podnosić widoczność sytuacji kobiet z niepełnosprawnością, a także walczyć z uprzedzeniami w stosunku do kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością<sup>(23)</sup>. Należy zachęcać media do zasięgania opinii kobiet z niepełnosprawnością i do angażowania ich. Jeżeli to możliwe, powinny one być mianowane przez swoje organizacje, które powinny również brać udział w prezentacjach i monitorować programy. Organizacje osób z niepełnosprawnością powinny otrzymać niezbędne środki finansowe na informowanie i szkolenie kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością i ich rodzin na temat ich praw wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

4.8. Jako organ administracji publicznej UE ma obowiązek wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w obrębie swych instytucji. Ponadto powinna zadbać o to, by problemy kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością były w pełni uwzględnione podczas jej wydarzeń i posiedzeń, działań komunikacyjnych, informacyjnych i konsultacyjnych, a także polityki zabezpieczenia społecznego i polityki zatrudnienia, i podjąć starania w celu uwzględnienia problematyki płci w swych budżetach. Należy podjąć działania pozytywne w celu zapewnienia kobietom z niepełnosprawnością udziału, na równych zasadach z innymi osobami, w działalności i funkcjonowaniu instytucji UE.

<sup>(17)</sup> Zob. przyp. 4, s. 16.

<sup>(18)</sup> Zob. przyp. 4, s. 9.

<sup>(19)</sup> Zob. przyp. 1, s. 2.

<sup>(20)</sup> Zob. przyp. 9, s. 52.

<sup>(21)</sup> Zob. przyp. 1, s. 15.

<sup>(22)</sup> Zob. przyp. 9, s. 11.

<sup>(23)</sup> Zob. przyp. 3, art. 8.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1. Przemoc

5.1.1. Kobietom z niepełnosprawnością w porównaniu z innymi kobietami w większym stopniu grożą przemoc, wykorzystywanie i nadużycia. Przemoc może mieć charakter interpersonalny, instytucjonalny i strukturalny. Przemoc instytucjonalna i strukturalna jest wszelką formą nierówności strukturalnej lub dyskryminacji instytucjonalnej, która utrzymuje kobietę w podrzędnej pozycji, czy to pod względem fizycznym, czy ideologicznym, w porównaniu z innymi osobami w jej rodzinie, domu rodzinnym czy społeczności<sup>(24)</sup>. W badaniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2014 r. oszacowano, że kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością są 3–5 razy bardziej narażone na przemoc, zwłaszcza domową<sup>(25)</sup>.

5.1.2. Europejskie i krajowe przepisy dotyczące zapobiegania wykorzystywaniu, przemocy i nadużyciom często nie uwzględniają kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością. UE powinna przedsięwziąć niezbędne środki w celu uwzględnienia niepełnosprawności we wszystkich przepisach, politykach i strategiach w celu rozwiązania problemu przemocy, nadużywania i wykorzystywania<sup>(26)</sup>. Przemoc wobec kobiet powinna być uznawana za przestępstwo. Należy przedsięwziąć wszelkie odpowiednie działania ustawodawcze, administracyjne, społeczne i edukacyjne w celu ochrony kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością zarówno w warunkach domowych, jak i poza domem przed wszelkimi rodzajami wykorzystywania, przemocy i nadużyć oraz ułatwienia im dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez zapewnianie odpowiedniego wsparcia i pomocy w ramach społeczności przy uwzględnieniu ich specyficznych potrzeb, w tym odpowiednich urządzeń, aby uniknąć izolacji i zamknięcia w domu<sup>(27)</sup>.

5.1.3. UE i państwa członkowskie powinny szybko przystąpić do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej), co będzie kolejnym krokiem na drodze do zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością. Środki te powinny obejmować kryminalizację przemocy seksualnej i innych form przemocy wobec kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością, w tym zniesienie przymusowej sterylizacji<sup>(28)</sup>.

### 5.2. Zdrowie seksualne i prokreacyjne oraz prawa, w tym poszanowanie domu i rodziny

5.2.1. Bezprawna stereotypizacja związana z niepełnosprawnością oraz płcią jest formą dyskryminacji, która ma szczególnie poważny wpływ na korzystanie ze zdrowia seksualnego i prokreacyjnego oraz praw w tym względzie, a także z prawa do założenia rodziny. Do szkodliwych stereotypów dotyczących kobiet z niepełnosprawnością należy przekonanie, że są one aseksualne, niekompetentne, irracjonalne lub nadmiernie pobudzone seksualnie<sup>(29)</sup>.

5.2.2. Wybory kobiet z niepełnosprawnością, szczególnie kobiet z zaburzeniami psychospołecznymi i niepełnosprawnością intelektualną, są często ignorowane, a decyzje w ich imieniu podejmują osoby trzecie, w tym przedstawiciele ustawowi, dostawcy usług, opiekunowie i członkowie rodzin, łamiąc ich prawa wynikające z art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>(30)</sup>. Zbyt często zdarza się, że kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością są poddawane sterylizacji i aborcji lub innym formom kontrolowania płodności. UE i państwa członkowskie powinny przedsięwziąć wszystkie środki w celu zadbania o to, by wszystkie kobiety z niepełnosprawnością były w stanie korzystać ze swej zdolności prawnej, podejmując swoje własne decyzje, jeżeli to pożądane korzystając ze wsparcia innych, odnośnie do usług leczniczych i postępowania terapeutycznego, między innymi decyzje w sprawie zachowania płodności i niezależności prokreacyjnej, korzystając z prawa do decyzji o liczbie dzieci i odstępach między ich narodzinami oraz kwestiach dotyczących swej seksualności i z prawa do tworzenia związków. Powinno się to odbywać bez przymusu, dyskryminacji i przemocy. Przymusowa sterylizacja i przymusowa aborcja stanowią formy przemocy wobec kobiet i należy je traktować jako przestępstwo, zgodnie z definicją zawartą w art. 39 Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>(31)</sup>.

<sup>(24)</sup> Zob. przyp. 1, s. 8.

<sup>(25)</sup> Badanie w sprawie przemocy wobec kobiet, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2014, s. 186.

<sup>(26)</sup> Zob. przyp. 3, art.16.

<sup>(27)</sup> Zob. przyp. 9, s. 21.

<sup>(28)</sup> Zob. przyp. 3, art. 16; Zob. przyp. 8, s. 49.

<sup>(29)</sup> Zob. przyp. 1, s. 10.

<sup>(30)</sup> Zob. przyp. 1, s. 11.

<sup>(31)</sup> Sprawozdanie w sprawie położenia kresu przymusowej sterylizacji kobiet i dziewcząt niepełnosprawnych, Europejskie Forum Niepełnosprawności, 2018, s. 49 i 50.

5.2.3. Zdarza się, że kobietom niepełnosprawnym odmawia się również dostępu do informacji, komunikacji i edukacji w zakresie praw i zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego ze względu na szkodliwe stereotypy zakładające ich aseksualność i tym samym brak zapotrzebowania na takie informacje na równych prawach z innymi. Informacje mogą być również niedostępne w przystępnym formacie. Placówki opieki zdrowotnej oraz sprzęt, w tym mammografy i łóżka do badań ginekologicznych, są często fizycznie niedostępne dla kobiet z niepełnosprawnością<sup>(32)</sup>. UE i państwa członkowskie powinny przedsięwziąć wszystkie środki w celu zadbania o to, by kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością miały równy dostęp do związanych z niepełnosprawnością usług zdrowotnych dla osób niepełnosprawnych, a także do przystępnych usług podstawowych, takich jak opieka dentystryczna i okulistyczna, usługi w zakresie zdrowia seksualnego i prokreacyjnego oraz usługi profilaktyczne w tym zakresie, w tym konsultacje ginekologiczne, badania medyczne, planowanie rodziny i odpowiednio dostosowane wsparcie podczas ciąży.

5.2.4. Należy podjąć niezbędne środki w zakresie szkolenia specjalistów, przede wszystkim pracowników służby zdrowia i osób działających w dziedzinie prawa, w celu zapewnienia, że w trakcie dochodzeń i postępowań będzie wysłuchany głos kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością. Działania te powinny być podejmowane w ścisłej współpracy z organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne.

### 5.3. Kształcenie i szkolenie

5.3.1. Krzywdzące stereotypy dotyczące płci i niepełnosprawności zaogniają dyskryminujące postawy, polityki i praktyki takie jak: stosowanie materiałów edukacyjnych szerzących błędne stereotypy dotyczące płci i niepełnosprawności, udział w życiu rodzinnym w oparciu o tradycyjne role płci, przydzielanie roli opiekunek kobietom i dziewczynkom, a w niektórych przypadkach przypisywanie większej wartości kształceniu chłopców niż dziewcząt, zachęcanie do małżeństw z niepełnosprawnymi dziewczynkami, a także brak dostępnych instalacji sanitarnych w szkołach i umożliwiających zachowanie higieny podczas menstruacji. Z kolei zjawiska te prowadzą do wyższego poziomu analfabetyzmu, niepowodzeń w szkole, nierównej codziennej frekwencji szkolnej, absencji i wczesnego kończenia szkoły<sup>(33)</sup>.

5.3.2. Analiza porównawcza UE pokazała, że w 2011 r. jedynie 27 % osób z niepełnosprawnością w wieku 30–34 lat ukończyło uczelnię wyższą lub równoważną w UE<sup>(34)</sup>. Brakuje jednak danych na temat kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością. W europejskich szkołach i różnych państwach członkowskich UE wiele dziewcząt i kobiet z niepełnosprawnością nie może uzyskać dostępu do włączającej, wysokiej jakości edukacji zgodnej z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Dowiedziono, że kryzys finansowy wpłynął negatywnie na wysiłki zmierzające do edukacji włączającej.

5.3.3. Podstawową edukację włączającą dla kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością trzeba postrzegać przez pryzmat wysokiej jakości, równych szans, wsparcia i odpowiedniego zakwaterowania<sup>(35)</sup> i powszechnej dostępności przez cały cykl życia, dbając o to, by kobiety z niepełnosprawnością mogły uzyskać dostęp do kształcenia dorosłych jako sposobu zwiększenia niezależności osobistej, rozwoju osobistego i włączenia społecznego przy jednoczesnym stałym korzystaniu z prawa do samodzielnego podejmowania decyzji oraz wyboru sposobu życia. Rodzice uczniów z niepełnosprawnością powinni być wyposażeni w odpowiednie informacje na temat korzyści płynących z powszechnej edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu.

5.3.4. UE i państwa członkowskie powinny ocenić obecną sytuację i przedsięwziąć środki ułatwiające dostęp do włączającej, wysokiej jakości edukacji dla wszystkich uczniów z niepełnosprawnością zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych i korzystanie z niej, promując zastosowanie europejskich instrumentów finansowych, i uwzględnić wskaźniki związane z niepełnosprawnością w strategii „Europa 2020” na etapie realizacji celu kształcenia.

5.3.5. W ostatnich latach poprawiono odpowiednie rozporządzenia i programy wymiany studentów (takie jak Erasmus +), włączając wsparcie finansowe mobilności studentów niepełnosprawnych. Jednak w praktyce studenci z niepełnosprawnością napotykają wiele przeszkód w dostępie do krajowych usług edukacyjnych kraju przeznaczenia (podejście, przeszkody fizyczne, komunikacyjne i informacyjne, brak elastyczności programu nauczania)<sup>(36)</sup>. Programy UE dotyczące szkolnictwa wyższego, szkolenia i uczenia się przez całe życie powinny obejmować wsparcie dla kobiet z niepełnosprawnością. Europejski program wymiany w dziedzinie przedsiębiorczości powinien obejmować wsparcie finansowe dla młodych osób z niepełnosprawnością, co obecnie nie jest możliwe. Należy rozpowszechniać dobre praktyki

<sup>(32)</sup> Zob. przyp. 1, s. 11; Zob. przyp. 9, s. 34.

<sup>(33)</sup> Zob. przyp. 1, s. 14.

<sup>(34)</sup> Dane EU-SILC z 2011 r.

<sup>(35)</sup> Zob. przyp. 9, s. 32.

<sup>(36)</sup> Alternatywne sprawozdanie dotyczące Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, s. 43.

i zadania w ramach programu wymiany studentów i młodych przedsiębiorców oraz zapewnić szkolenia dla specjalistów w zakresie edukacji, partnerów społecznych i mediów.

5.3.6. Kobietom i dziewczętom z niepełnosprawnością należy zapewnić równy dostęp do różnych elementów systemów ICT i społeczeństwa informacyjnego. Przy opracowywaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych konieczne jest uwzględnienie czynników ekonomicznych, zapotrzebowania na szkolenia oraz równych szans niezależnie od wieku, tak aby zapewnić dostęp do nich niepełnosprawnym kobietom i dziewczętom narażonym na ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego.

#### 5.4. *Zatrudnienie*

5.4.1. Ogółem udział kobiet w rynku pracy jest znacznie niższy niż mężczyzn (46,6 % w porównaniu z 61,9 %). Rynki pracy we wszystkich państwach członkowskich wskazują na stałą i znaczną segregację płciową. Kobiety z niepełnosprawnością są jednak znacznie bardziej wykluczone z rynku pracy. Zgodnie ze wskaźnikiem równouprawnienia płci Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn z 2015 r. jedynie 18,8 % kobiet z niepełnosprawnością jest zatrudnionych w UE. 28,1 % mężczyzn z niepełnosprawnością posiada zatrudnienie. Wysoki wskaźnik bezrobocia kobiet z niepełnosprawnością jest niedopuszczalny i zwiększa prawdopodobieństwo, że będą one żyły w ubóstwie i wykluczeniu społecznym. Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością mają większe trudności w dostępie do rynku pracy, co utrudnia im prowadzenie samodzielnego trybu życia. Otrzymują często niedostateczne wynagrodzenie. Przeszkody w mobilności oraz większa zależność od członków rodziny i opiekunów utrudniają im czynny udział w kształceniu, rynku pracy oraz życiu społecznym i gospodarczym społeczności<sup>(37)</sup>.

5.4.2. Biorąc pod uwagę wysoki wskaźnik bezrobocia i bierności zawodowej kobiet z niepełnosprawnością, UE i państwa członkowskie muszą opracować podstawowe i szczególne działania ukierunkowane na kobiety niepełnosprawne w celu promowania szkoleń, pośrednictwa pracy, dostępu do zatrudnienia, utrzymania miejsca pracy, równego wynagrodzenia za tą samą pracę, równej ścieżki kariery, dostosowań w miejscu pracy i równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Kobiety z niepełnosprawnością muszą mieć równe prawo do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do równych szans i równego wynagrodzenia za pracę o tej samej wartości<sup>(38)</sup>.

5.4.3. Biorąc pod uwagę instrument mikrofinansowania UE i Europejski Fundusz Społeczny, mające zwiększać zatrudnienie i promować włączenie społeczne, należy propagować możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczość kobiet z niepełnosprawnością, równą reprezentację w zarządach przedsiębiorstw, rozwój przedsiębiorstw społecznych czy też rozpoczynanie własnej działalności. Kobiety z niepełnosprawnością powinny mieć równe prawa do pomocy finansowej w ciągu działalności przedsiębiorstwa i powinny być postrzegane jako kompetentni przedsiębiorcy. Należy zapewnić pozytywne działania wobec kobiet z niepełnosprawnością, które są przedsiębiorczyniami, za pomocą pożyczek uprzywilejowanych, mikrokredytów i pożyczek niezwrótnych, z uwzględnieniem kobiet na obszarach wiejskich.

5.4.4. Wzrost liczby osób z niepełnosprawnością spotęguje obciążenia dla opiekunów, zwłaszcza opiekunów rodzin, którymi najczęściej są kobiety zmuszone do ograniczenia wymiaru pracy, a nawet opuszczenia rynku pracy w celu zapewnienia opieki zależnym członkom swoich rodzin<sup>(39)</sup>.

5.4.5. UE i państwa członkowskie powinny promować lepsze pogodzenie życia prywatnego i zawodowego kobiet niepełnosprawnych i opiekunów osób z niepełnosprawnością za pomocą skutecznych środków opartych na ich konkretnych potrzebach. Ewentualne środki realizacji tego celu to przejrzystość wynagrodzenia, procedury rekrutacji i świadczenia społeczne, elastyczne godziny pracy czy też telepraca w niepełnym wymiarze godzin, równowaga wydatków związanych z niepełnosprawnością w okresie macierzyństwa i opieki nad innymi osobami potrzebującymi dużego wsparcia, promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług wsparcia o różnych porach dnia takich jak przedszkola czy też usługi opiekuńcze dla starszych i innych osób mających dużą potrzebę wsparcia. Wszystkie te środki mogą pomóc w realizacji tego celu<sup>(40)</sup>.

5.4.6. UE i państwa członkowskie powinny uwzględnić kobiety z niepełnosprawnością i ich rodziny w proponowanej dyrektywie w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów i innych środków politycznych poprawiających równowagę między życiem zawodowym a prywatnym pracowników i opiekunów<sup>(41)</sup>.

<sup>(37)</sup> Zob. przyp. 4, s. 7.

<sup>(38)</sup> Zob. przyp. 9, s. 41.

<sup>(39)</sup> Zob. przyp. 9, s. 45; Zob. przyp. 4, s. 6.

<sup>(40)</sup> Zob. przyp. 4, art. 14; Zob. przyp. 9, s. 43.

<sup>(41)</sup> Zob. przyp. 3, art. 23.

5.4.7. Osoby z niepełnosprawnością borykają się również z wyjątkowymi przeszkodami w równym udziale w miejscu pracy, w tym z molestowaniem seksualnym, nierównym wynagrodzeniem i brakiem dostępu do dochodzenia roszczeń z powodu dyskryminacyjnej postawy skutkującej odrzuceniem roszczeń. UE i państwa członkowskie powinny również zadbać o bezpieczne i zdrowe warunki pracy dla kobiet z niepełnosprawnością i opiekunów osób z niepełnosprawnością, w tym o ochronę przed molestowaniem i uzyskanie odszkodowania. Należy zapobiegać nękanu w miejscu pracy, przyjmując skuteczne procedury postępowania w przypadku nękania zgodnie z zastosowaniem dyrektywy UE 2000/78<sup>(42)</sup>.

#### 5.5. Uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym

5.5.1. Na przestrzeni wieków głosy kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością nie były słyszane, w związku z czym ich udział w podejmowaniu decyzji publicznych jest nieproporcjonalnie niski. W większości państw członkowskich UE pozbawienie obywateli z niepełnosprawnością zdolności prawnej prowadzi do utraty prawa do głosowania. Przeszkody w prawie do głosowania przyjmują również formę niedostępnych procedur głosowania, w tym niedostępnych punktów wyborczych<sup>(43)</sup>. UE powinna zadbać o to, by kobiety z niepełnosprawnością mogły w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i politycznym, a zwłaszcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

5.5.2. Ze względu na brak równowagi sił i dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie mają one mniej możliwości założenia organizacji reprezentujących ich potrzeby jako kobiet, dzieci i osób z niepełnosprawnością, a także mniej możliwości przystąpienia do nich. Unia powinna przedsięwziąć środki zachęcające kobiety z niepełnosprawnością do przyjęcia roli przywódczej w publicznych organach decyzyjnych na wszystkich szczeblach i umożliwić im tworzenie organizacji i sieci kobiet z niepełnosprawnością, a także przyłączanie się do nich<sup>(44)</sup>. Należy zapewnić programy szkoleń i opieki mentorskiej dla kobiet z niepełnosprawnością, tak aby mogły wkroczyć do życia politycznego i publicznego.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(42)</sup> Zob. przyp. 4, s. 25.

<sup>(43)</sup> Alternatywne sprawozdanie dla Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>(44)</sup> Zob. przypis 1, s. 16.

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

536. SESJA PLENARNA EKES-U, 11.7.2018–12.7.2018

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 w odniesieniu do niektórych opłat za płatności transgraniczne w Unii i opłat za przeliczenie waluty”**

[COM(2018) 163 final – 2018/0076 (COD)]

(2018/C 367/05)

Sprawozdawca: **Daniel MAREELS**

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 19.4.2018<br>Rada Europejska, 3.5.2018 |
| Podstawa prawna                                 | Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej         |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji             |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 7.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 536  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 116/0/0  |

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedmiotowy wniosek, który pozwoli zmniejszyć koszt płatności transgranicznych w euro w państwach członkowskich spoza strefy euro i zwiększyć przejrzystość w zakresie opłat za wymianę walut. Wzywa do szybkiego wdrożenia tego wniosku.

1.2. Bezpośrednie skutki wniosku będą odczuwalne głównie w państwach członkowskich spoza strefy euro. Stosowane tam wysokie opłaty za wewnątrzunijne płatności transgraniczne w euro znikną, ponieważ będą musiały zostać dostosowane do niższych opłat za transakcje krajowe w walucie krajowej. EKES z zadowoleniem przyjmuje to obniżenie opłat, korzystne w szczególności dla konsumentów i przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

1.3. Z kolei obniżenie opłat niewątpliwie doprowadzi do zwiększenia swobodnego przepływu transgranicznego i wolnego handlu w całej UE, przynosząc korzyści wszystkim państwom członkowskim Unii. Pogłębienie jednolitego rynku i pozytywne skutki gospodarcze, które w ten sposób można uzyskać, są ważne zdaniem EKES-u.

1.4. EKES z zadowoleniem stwierdza, że w ten sposób osiągnięty zostanie też początkowy cel projektu SEPA, by traktować wszystkie wewnątrzunijne płatności w euro jak płatności krajowe. Jednocześnie przyczyni się to do budowy jednolitego rynku detalicznych usług finansowych, jako że zlikwidowany zostanie obecny podział tego rynku na użytkowników ze strefy euro i spoza strefy euro. Niższe opłaty ponoszone przez użytkowników w strefie euro zostaną w ten sposób udostępnione również użytkownikom spoza strefy euro.



1.5. W kontekście swych wielokrotnych apeli o zachowanie różnorodności środowiska bankowego jako gwarancji stabilności i efektywności systemu oraz w celu uwzględnienia różnych przyszłościowych zmian i wyzwań EKES wzywa do poświęcenia większej uwagi aspektowi kosztów, z którym będą miały do czynienia banki w następstwie przedmiotowego wniosku.

1.6. Uczestnicy rynku zostaną zobowiązani do publikowania pełnych kosztów wymiany walut za granicą i informowania o nich osób zainteresowanych przed przystąpieniem przez nie do operacji. Zdaniem EKES-u te nowe dodatkowe obowiązki dotyczące przejrzystości są uzasadnione, ponieważ pozwolą konsumentom na dokonywanie właściwego wyboru podczas operacji za odpowiednią cenę. Ale również w tym przypadku ważne jest, aby wziąć pod uwagę bardzo złożony pod względem technicznym charakter tej kwestii oraz związane z nią koszty ponoszone przez dostawców.

1.7. Wreszcie Komitet wskazuje również, że mimo iż dotyczy to bardzo technicznej kwestii, pojawia się tu ogromna szansa na dobrą i jasną komunikację z wszystkimi obywatelami Unii. Można by wykorzystać wprowadzane w tym zakresie zmiany do wyjaśnienia, w jaki sposób UE dokonuje zmian, które są pozytywne dla każdego, i rozwiązuje problemy dnia powszedniego.

## 2. Kontekst

2.1. Od początku lat 2000 prowadzone są działania mające na celu harmonizację płatności bezgotówkowych w Europie. Dlatego już od wprowadzenia euro rozpoczęto prace nad jednolitym obszarem płatności w euro – Single Euro Payments Area (w skrócie SEPA) <sup>(1)</sup>. W tym kontekście przeprowadzono stopniowe przejście z krajowych systemów płatności na system europejski. Proces ten został zakończony w 2014 r.

2.2. Na tej podstawie rządy, handlowcy i przedsiębiorstwa mogą z łatwością dokonywać płatności w dowolnym miejscu w strefie euro i Unii Europejskiej <sup>(2)</sup> dzięki zastosowaniu identycznych środków płatności: kart, poleceń przelewu i poleceń zapłaty. Niezależnie od kraju nie czyni się rozróżnienia – wszystkie płatności są traktowane jak europejskie płatności wewnętrzne.

2.3. Ponadto podjęto różne inne inicjatywy mające na celu nie tylko zwiększenie przejrzystości kosztów płatności, ale i zmniejszenie tych kosztów. Na tej podstawie między innymi opłaty za wewnętrzne płatności transgraniczne w euro zostały obecnie zrównane z opłatami za krajowe płatności w tej walucie. Dokonano tego na podstawie rozporządzenia (WE) nr 2560/2001, zastąpionego później rozporządzeniem (WE) nr 924/2009.

2.4. Zmiana ta miała jednak zastosowanie jedynie w państwach członkowskich strefy euro <sup>(3)</sup> oraz w Szwecji, która skorzystała z możliwości <sup>(4)</sup> przewidzianej dla innych państw członkowskich, by rozszerzyć ten system na walutę krajową.

2.5. W ramach „Planu działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty” z marca 2017 r. Komisja zobowiązała się do przygotowania środków w celu zmniejszenia kosztów transakcji transgranicznych we wszystkich państwach członkowskich i oceny praktyk w dziedzinie dynamicznego przeliczania walut <sup>(5)</sup>.

2.6. Omawiany wniosek <sup>(6)</sup> dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 924/2009 ma na celu rozszerzenie wspomnianego wyżej systemu wewnętrznych transakcji w euro z korzyścią dla osób fizycznych i przedsiębiorstw w państwach członkowskich spoza strefy euro. W ten sposób można zmniejszyć koszty wewnętrznych płatności transgranicznych, dostosowując je do opłat za transakcje krajowe w walucie krajowej państwa członkowskiego.

2.7. Jednocześnie <sup>(7)</sup> nakłada się dodatkowe obowiązki w zakresie przejrzystości w odniesieniu do wymiany walut. W rezultacie koszty transakcji transgranicznych będą w przyszłości jawne.

<sup>(1)</sup> Więcej informacji o SEPA: zob. strona internetowa Europejskiej Rady ds. Płatności: <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/>.

<sup>(2)</sup> Zakres geograficzny SEPA obejmuje obecnie ponad 34 kraje i terytoria: 28 państw członkowskich UE oraz Islandię, Norwegię, Liechtenstein, Szwajcarię, Monako i San Marino. Zob. strona internetowa w przypisie 1.

<sup>(3)</sup> I w konsekwencji dla płatności w euro.

<sup>(4)</sup> Możliwość przewidziana dla wszystkich państw członkowskich w rozporządzeniu (WE) nr 2560/2001 i zastępowanym je rozporządzeniem (WE) nr 924/2009 w sprawie płatności transgranicznych.

<sup>(5)</sup> Zob. COM(2017) 139 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0139>. Zob. w szczególności proponowane działania 1 i 2.

<sup>(6)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 w odniesieniu do niektórych opłat za płatności transgraniczne w Unii i opłat za przeliczenie waluty, zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1524213305690&uri=CELEX:52018PC0163>.

<sup>(7)</sup> W tym samym wniosku dotyczącym rozporządzenia.

2.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w przypadku wymiany walut na uczestników rynku nałożono również szereg dodatkowych obowiązków w zakresie przejrzystości. Dzięki temu osoby zainteresowane będą znały pełny koszt transakcji transgranicznej przed przystąpieniem do operacji.

### 3. Komentarze i uwagi

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje rozszerzenia korzyści płynących z systemu SEPA na obywateli i przedsiębiorstwa z państw członkowskich spoza strefy euro. W ten sposób zostaną zmniejszone koszty wewnątrzunijnych transgranicznych płatności w euro, zwłaszcza w tych ostatnich państwach członkowskich. Jednocześnie zwiększony zostanie obowiązek przejrzystości w odniesieniu do opłat za wymianę walut.

3.2. Wnioski te przyczynią się zatem do budowy jednolitego rynku detalicznych usług finansowych, jako że zlikwidowany zostanie obecny podział rynku wewnątrzunijnych płatności transgranicznych w euro. Użytkownicy w strefie euro mogą w pełni korzystać z SEPA w zakresie tego rodzaju płatności, podczas gdy obecnie tak się nie dzieje w przypadku użytkowników w państwach członkowskich, których walutą nie jest euro.

3.3. Większość użytkowników w strefie euro może dokonywać płatności, o których tu mowa, uiszczając niskie lub wręcz znikome opłaty, w przeciwieństwie do użytkowników spoza strefy euro – z reguły ponoszą oni wysokie koszty w tym zakresie. Niezwykle istotne jest, by położyć kres tej sytuacji. Dostawcy usług płatniczych w tych państwach członkowskich będą musieli zrównać swoje opłaty za transakcje transgraniczne w euro ze zwykle niższymi opłatami za transakcje krajowe w walucie krajowej.

3.4. To obniżenie opłat pozytywnie wpłynie na swobodny przepływ transgraniczny i wolny handel w UE, i to we wszystkich państwach członkowskich. W ten sposób konsumenci spoza strefy euro będą mieć łatwiejszy dostęp do rynków w strefie euro, czerpiąc z tego korzyści. Ten sam łatwiejszy dostęp dotyczyć będzie również przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, które będą mogły poprawić swoją pozycję na rynkach i zwiększyć konkurencyjność, również odnosząc z tego korzyści.

3.5. EKES popiera decyzję o skoncentrowaniu się w ramach proponowanego programu na transakcjach w euro. W istocie, w swojej opinii w sprawie planu działania w sprawie detalicznych usług finansowych EKES z zadowoleniem przyjął fakt, że „na obecnym etapie Komisja Europejska nie podejmuje działań regulacyjnych<sup>(8)</sup>”. Jednocześnie jest to wielki krok naprzód dla zainteresowanych państw członkowskich, które od pewnego czasu miały możliwość podjęcia tego kroku, ale tego nie zrobiły<sup>(9)</sup>.

3.6. Niezależnie od szeregu innych powodów<sup>(10)</sup> wybór ten stanowi również kompromis między wyraźniejszymi żądaniami ze strony zarówno dostawców usług płatniczych<sup>(11)</sup>, jak i użytkowników tych usług<sup>(12)</sup>. Co więcej, proponowane rozwiązanie lepiej pasuje do idei rozwiązania „na miarę”. Umożliwia bowiem uwzględnienie specyfiki i sytuacji zainteresowanych państw członkowskich, m.in. na poziomie systemów płatności i dostawców usług płatniczych.

3.7. Aby umożliwić konsumentom dokonanie właściwego wyboru w zakresie wymiany walut za granicą, co obecnie wydaje się trudne z uwagi na brak odpowiednich informacji we właściwym czasie, na uczestników rynku nakłada się również szereg dodatkowych obowiązków w zakresie przejrzystości. Dzięki temu jeszcze przed przystąpieniem do transakcji transgranicznej jej pełne koszty będą podane do wiadomości publicznej i będą znane osobom zainteresowanym.

3.8. EKES uważa, że obowiązek przejrzystości z korzyścią dla użytkowników i konsumentów jest bardzo ważny, podobnie jak bezpieczeństwo transakcji. Równie ważne jest ustalenie górnej granicy kosztów tego rodzaju usług, w oczekiwaniu na opracowanie konkretnych środków wykonawczych<sup>(13)</sup>. Dla dostawców usług płatniczych jest to bardzo skomplikowane i trudne zagadnienie, w związku z czym należy zwrócić uwagę na związany z tym aspekt kosztowy.

<sup>(8)</sup> Zob. Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 51, pkt 1.1.

<sup>(9)</sup> Zob. opcja opisana w pkt 2.4.

<sup>(10)</sup> Niektóre z nich zostały zebrane w komunikacie prasowym „Często zadawane pytania: płatności transgraniczne” dotyczącym aktualnych wniosków. Zob. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-2424\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-2424_en.htm).

<sup>(11)</sup> Którzy wcześniej popierali status quo.

<sup>(12)</sup> Którzy wcześniej byli za regulacją jeszcze większej liczby transakcji.

<sup>(13)</sup> Ze względu na szybko zmieniające się otoczenie i techniczny charakter tego zagadnienia przewidziano nieprzekraczalny termin 36 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia.

3.9. Znaczące są koszty i zmniejszone dochody, jakie odczują dostawcy usług płatniczych w następstwie tych wniosków<sup>(14)</sup>. Nawet o ile obecna sytuacja nie jest może w pełni satysfakcjonująca, a straty można będzie w pewnym stopniu złagodzić w dłuższej perspektywie, nadal należy zwrócić odpowiednią uwagę na ten aspekt kosztów.

3.10. Jak ostatnio podkreślił EKES<sup>(15)</sup> w kontekście apelu o różnorodność w środowisku bankowym, należy koniecznie zwrócić uwagę na aspekt kosztów jako gwarancję stabilności i skuteczności systemu<sup>(16)</sup>. Należy też uwzględnić fakt, że obecnie banki muszą stawiać czoła wielu ważnym wyzwaniom, m.in. związanym z ramami regulacyjnymi i nadzorczymi, szeregiem zmian przyszłościowych<sup>(17)</sup>, długotrwałe niskimi stopami oprocentowania i wieloma innymi sytuacjami<sup>(18)</sup>.

3.11. Wreszcie Komitet wskazuje również, że mimo iż dotyczy to bardzo technicznej kwestii, pojawia się tu ogromna szansa na dobrą i jasną komunikację z wszystkimi obywatelami Unii. W istocie można by wykorzystać wprowadzane w tym zakresie zmiany do wyjaśnienia, w jaki sposób UE wprowadza zmiany pozytywne dla przedsiębiorców, obywateli i konsumentów oraz rozwiązuje problemy dnia powszedniego, na przykład pojawiające się podczas podróży.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(14)</sup> W uzasadnieniu dotyczącym wniosku wskazano kwotę 900 mln EUR rocznie w odniesieniu do transakcji transgranicznych w euro.

<sup>(15)</sup> Zob. Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 51; opinia INT/822, pkt 3.6.

<sup>(16)</sup> Zob. Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 7, pkt 1.1, a także Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 45, pkt 1.11.

<sup>(17)</sup> Na przykład w zakresie technologii FinTech i blockchain, a także finansowania zrównoważonych gospodarek. W odniesieniu do „Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego” zob. ([https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_en)) COM(2018)97 final.

<sup>(18)</sup> M.in. podejście UE do kredytów zagrożonych ([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/non-performing-loans-npls\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/non-performing-loans-npls_en)).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 168/2013 w odniesieniu do zastosowania etapu Euro 5 do homologacji typu pojazdów dwu- lub trójkołowych oraz czterokołowych”**

[COM(2018) 137 final – 2018/0065 (COD)]

(2018/C 367/06)

Sprawozdawca: **Gerardo LARGHI**

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 16.4.2018<br>Rada, 4.4.2018    |
| Podstawa prawna                                 | Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji     |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 7.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 536  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 125/0/1  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2018) 137 final, gdyż wnosi on pewne zmiany do rozporządzenia (UE) nr 168/2013 mające na celu zrównoważenie konieczności rozwoju technologii o niewielkim wpływie na środowisko (homologacja Euro 5) z rzeczywistą zdolnością niektórych przedsiębiorstw do ich wdrożenia w przewidzianym czasie (*wykonalność technologiczna*). Odstępstwa powinny zatem zapobiegać negatywnym konsekwencjom dla rynku i poziomu zatrudnienia, gwarantując jednak szybkie osiągnięcie lepszych norm emisji.

1.2. EKES podkreśla, że zmiany zaproponowane przez Komisję są zgodne z zaleceniami zawartymi w ostatniej opinii EKES-u w tej dziedzinie <sup>(1)</sup>. Wśród nich należy podkreślić: stopniowe i elastyczne zastosowanie rozporządzenia stosownie do faktycznej wykonalności technologicznej, rozsądne koszty dla przedsiębiorstw i konsumentów, wykluczenie pojazdów kategorii L1 i L2 z zastosowania systemu diagnostyki pokładowej (OBD) <sup>(2)</sup>. Ponadto Komitet przyjmuje do wiadomości szerokie poparcie dla wniosku ze strony państw członkowskich i wszystkich zainteresowanych stron.

1.3. EKES uważa, że przepisy będą miały pozytywny wpływ na koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i w konsekwencji na koszty ponoszone przez konsumentów. W tym kontekście trzeba zauważyć rolę społeczną pojazdów kategorii L na obszarach wiejskich, gdzie są one często alternatywą wobec brakujących środków transportu publicznego, oraz w miastach, gdyż pomagają zmniejszyć zatępienie komunikacyjne.

1.4. EKES opowiada się za przedłużeniem uprawnień Komisji do przyjmowania aktów delegowanych na kolejnych pięć lat. Uważa, że warunek ten ma decydujące znaczenie dla dostosowania w odpowiednim czasie obowiązujących przepisów do stałego rozwoju technologii i rynku w tym sektorze.

1.5. EKES odnotowuje, że badanie Komisji <sup>(3)</sup> nie uwzględniło kosztów, wykonalności technicznej i odtwarzalności testów na zużycie energii (rodzaj badania VII) w pojazdach homologowanych o napędzie elektrycznym (L1e-A) oraz homologowanych rowerach ze wspomaganymi pedałami (L1e-B). Wyżej wspomniane badanie koncentruje się w rzeczywistości na analizie samych pojazdów wyposażonych w silnik spalinowy. Komitet zaleca zatem Komisji rozpoczęcie jak najszybciej dodatkowego badania na temat zużycia energii pojazdów w kategorii L1e-A i L1e-B w celu zaoferowania przedsiębiorstwom tego sektora pewnych ram prawnych.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 30.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 30, pkt 4.1, 4.3, 5.3.

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie z badania: „Effect study of the environmental step Euro 5 for L-category vehicles”, EU-Books, ET-04-17-619-EN-N.

1.6. EKES popiera propozycję Komisji w sprawie odroczenia zastosowania limitów emisji Euro 5 do pojazdów lekkich czterokołowych (czterokołowce drogowe z nadwoziem – L6e-B), trzykołowych motorowerów (L2eU), motocykli trialowych (L3e-AxT) oraz motocykli enduro (L3e-AxE). Jednak ze względu na to, że chodzi o produkcję niszową<sup>(4)</sup> prowadzoną przez małe i mikroprzedsiębiorstwa, EKES zaleca przedłużenie tego odstępstwa do 2024 r. zgodnie ze wstępnymi przewidywaniami zawartymi w ocenie skutków. Taki środek powinien umożliwić przedsiębiorstwom w tym sektorze mniej traumatyczną transformację, sprzyjając zachowaniu poziomu zatrudnienia.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Sektor pojazdów w kategorii L cechuje się szeroką gamą pojazdów lekkich dwu, trzy- i czterokołowych. Obejmuje ona siedem kategorii pojazdów: rowery ze wspomaganymi pedałami i motorowery dwu- (L 1 e) i trójkołowe (L2e), motocykle dwu- (L3e) i trójkołowe (L4e – wózki boczne), trójkołowe pojazdy silnikowe (L5e), pojazdy czterokołowe lekkie (L6e) i ciężkie (L7e – czterokołowce). Każda kategoria dzieli się ponadto w swoim obrębie na łącznie 25 podkategorii.

2.2. Różnorodność modeli, systemów mechanizmów napędowych i zastosowań sprawia, że kategoria L należy do najbardziej zróżnicowanych i wszechstronnych w sektorze pojazdów. Szacuje się, że w UE porusza się ponad 35 mln pojazdów kategorii L.

2.3. Wymogi dotyczące homologacji typu dla „pojazdów kategorii L”<sup>(5)</sup> od dnia 1 stycznia 2016 r. określono w rozporządzeniu (UE) nr 168/2013 oraz w czterech aktach delegowanych i wykonawczych do tego rozporządzenia<sup>(6)</sup>.

2.4. Traktując za punkt wyjścia problemy wskazane w ocenie skutków na temat wpływu na środowisko etapu Euro 5 dla pojazdów kategorii L, Komisja proponuje zmianę lub uwzględnienie niektórych artykułów rozporządzenia (UE) nr 168/2013 w celu wyjaśnienia jego zasad i ułatwienia wdrażania.

2.5. Propozycja ta, której realizacji pragną również same przedsiębiorstwa w tym sektorze<sup>(7)</sup>, została sporządzona po formalnej konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (przedsiębiorstwami produkcyjnymi, organami udzielającymi homologacji, partnerami społecznymi).

## 3. Streszczenie wniosku Komisji

### 3.1. System diagnostyki pokładowej

3.1.1. Układ OBD<sup>(8)</sup> służy do kontroli ogólnego funkcjonowania pojazdu, a w szczególności sygnalizuje awarie czy też nieprawidłowości, które są przyczyną szkodliwych emisji. Istniał już na etapie Euro 4 i zostanie dalej rozwinięty na etapie Euro 5. Ze względu na normę Euro 5 układ OBD będzie działał na czujniki i urządzenia wykonawcze pojazdów w celu monitorowania sprawnego funkcjonowania nie tylko silników, lecz również obróbki spalin i katalizatora.

3.1.2. Komisja proponuje odroczenie do 2025 r. niektórych aspektów dotyczących zobowiązania do instalacji układu OBD na etapie II, szczególnie jeżeli chodzi o kontrolę katalizatora. Taki środek przewiduje się wyłącznie w odniesieniu do niektórych rodzajów pojazdów, gdyż ze względów technicznych wspomniane urządzenia nie będą mogły być dostępne w 2020 r. Zmiana tego postanowienia powinna gwarantować przedsiębiorstwom wystarczającą ilość czasu na zastosowanie przepisów.

3.1.3. Komisja wyjaśnia ponadto, że z wymogu dotyczącego układu OBD II wyłączono motorowery (kategorie L1 i L2), podobnie jak lekkie czterokołowce (kategoria L6e) i podkategorie motocykli enduro (L3e-AxE) i motocykli trialowych (L3e-AxT).

<sup>(4)</sup> Te podkategorie pojazdów stanowią poniżej 1 % całkowitej produkcji pojazdów kategorii L.

<sup>(5)</sup> Dz.U. L 60 z 2.3.2013, s. 52 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów dwu- lub trzykołowych oraz czterokołowców.

Dz.U. L 53 z 21.2.2014, s. 1 – Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 134/2014 z dnia 16 grudnia 2013 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 w odniesieniu do wymogów w zakresie efektywności środowiskowej i osiągnięć jednostki napędowej oraz zmieniające jego załącznik V.

Dz.U. L 25 z 28.1.2014, s. 1 – Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 44/2014 z dnia 21 listopada 2013 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 w odniesieniu do konstrukcji pojazdów i wymogów ogólnych dotyczących homologacji pojazdów dwu- lub trójkołowych oraz czterokołowców.

Dz.U. L 7 z 10.1.2014, s. 1 – Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 3/2014 z dnia 24 października 2013 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 w odniesieniu do wymogów w zakresie bezpieczeństwa funkcjonalnego pojazdów do celów homologacji pojazdów dwu- lub trójkołowych oraz czterokołowców.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(7)</sup> <https://www.acem.eu/newsroom/press-releases/329-stefan-pierer-acem-president-we-urgently-need-clarity-from-the-ec-regarding-the-implementation-of-euro-5>.

<sup>(8)</sup> Na temat technologii pokładowej. Rozporządzenie (UE) nr 168/2013, art. 21 i załącznik IV 1.8.1, 1.8.2, 1.8.3.

### 3.2. Metoda kontroli emisji (matematyczna procedura dotycząca trwałości)

3.2.1. Badanie na temat wpływu na środowisko normy Euro 5 pokazuje, że metoda poddania badaniu pojazdów po wykonaniu przebiegu 100 km nie umożliwia oszacowania rzeczywistego pogorszenia się stanu układu kontroli emisji pojazdu w okresie jego eksploatacji <sup>(9)</sup>.

3.2.2. Komisja proponuje stopniowe wyeliminowanie tej metody do 2025 r. W międzyczasie sugeruje zwiększenie przebiegu pojazdu przed poddaniem go badaniu w celu zapewnienia większej wiarygodności danych. Wniosek przewiduje zatem, że pojazdy zarejestrowane w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. powinny zostać poddane badaniu pod kątem efektywności środowiskowej po przebiegu 2500 km, jeżeli pojazd ma maksymalną prędkość poniżej 130 km/h, a po 3 500 km jeżeli ma maksymalną prędkość równą lub wyższą od 130 km/h.

### 3.3. Zastosowanie limitów Euro 5

3.3.1. Badanie na temat wpływu Euro 5 potwierdza, że technologia niezbędna do spełnienia nowych limitów środowiskowych jest już dostępna, z wyjątkiem niektórych rodzajów pojazdów kategorii L (L6e-B, L2e-U, L3e-AxT i L3e-AxE).

3.3.2. Komisja proponuje zatem odroczenie zastosowania takich limitów od 2020 r. do 2022 r. w odniesieniu do powyższych podkategorii. Środek ten umożliwi producentom, zwłaszcza MŚP, przestrzeganie terminów przestawienia się na bezemisyjne układy napędowe, wywierając jednocześnie pozytywny wpływ na wysokość kosztów z korzyścią dla konsumentów.

3.3.3. Komisja stwierdza ponadto, że limity poziomu hałasu Euro 5 wymagają dalszego wyjaśnienia. Proponuje zatem utrzymanie w mocy istniejących ograniczeń (Euro 4) do czasu ustalenia nowych dopuszczalnych wartości dla Euro 5.

### 3.4. Akty delegowane

3.4.1. Rozporządzenie (UE) nr 168/2013 przyznaje Komisji uprawnienie do przyjmowania aktów delegowanych na okres pięciu lat, który upłynął w dniu 21 marca 2018 r. Ze względu na konieczność stałej aktualizacji przepisów stosownie do postępu technologicznego Komisja zwraca się o przedłużenie uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych na okres kolejnych pięciu lat z możliwością automatycznego przedłużenia.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(9)</sup> Art. 23 ust. 3 lit. c).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych, zmieniającego załącznik XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 98/2013 w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych**

[COM(2018) 209 final – 2018/0103 (COD)]

(2018/C 367/07)

Sprawozdawca: **David SEARS**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Wniosek o konsultację             | Parlament Europejski, 28.5.2018<br>Rada, 31.5.2018 |
| Podstawa prawna                   | Art. 114 TFUE                                      |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji   |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 7.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 11.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                 | 536  |
| Wynik głosowania                  | 128/0/1  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozporządzenie, oparte na istniejącym rozporządzeniu, które ma zastąpić i w sprawie którego Komitet wydał opinię w styczniu 2011 r.<sup>(1)</sup> W nowym wniosku próbuje się wykorzystać doświadczenia nabyte na szczeblu krajowym i unijnym od czasu wejścia w życie rozporządzenia w 2013 r. do czasu jego (planowanego) pełnego wdrożenia do września 2014 r.

1.2. EKES zauważa, że czas przeznaczony na przygotowanie nowego rozporządzenia został ograniczony przez czynniki proceduralne, w tym krótki czas pozostający do dyspozycji przed końcem obecnej kadencji Komisji i Parlamentu Europejskiego. Należy nad tym ubolewać, biorąc pod uwagę raczej krótki okres obowiązywania i powolne wdrażanie obowiązującego rozporządzenia oraz konieczność poważnego wsparcia i zaangażowania ze strony państw członkowskich i wszystkich podmiotów łańcucha dostaw na rzecz zastąpienia tego rozporządzenia. Przyczyny tego powolnego wdrażania, w szczególności w głównych krajach doświadczających aktów terrorystycznych przeciwko ich własnym obywatelom, muszą zostać szczegółowo przeanalizowane.

1.3. EKES zwraca uwagę na szereg obszarów, które mogą wymagać większej jasności w kwestii zakresu stosowania i wdrażania omawianego rozporządzenia. Będą one również musiały zostać omówione bardziej szczegółowo z państwami członkowskimi w nadchodzących miesiącach. Przepisy dotyczące sprzedaży za pośrednictwem internetu wymagają dalszych prac, aby miały one jakąkolwiek rzeczywistą skuteczność. Trudno jest zrozumieć, w jaki sposób mogą być one skuteczne wyłącznie na szczeblu państw członkowskich.

1.4. Wreszcie, EKES po raz kolejny wyraża wątpliwość co do skuteczności grupowania tych bardzo zróżnicowanych substancji w ramach jednego systemu regulacyjnego. Sprawia to, że trudno jest zaprojektować przepisy, a jeszcze trudniejsze jest ich stosowanie lub zrozumienie przez zawodowych i przeciętnych użytkowników. Dlatego też zaleca się zróżnicowane podejście do poszczególnych substancji. Prawodawstwo UE w zakresie prekursorów narkotykowych stanowi w tym zakresie użyteczny model<sup>(2)</sup>.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Improwizowane urządzenia wybuchowe (IED), obejmujące różne materiały wybuchowe wytwarzane domowym sposobem (HME), są wykorzystywane przez terrorystów i inne podmioty niepaństwowe do ataków na cele wojskowe i gospodarcze z użyciem ładunków statycznych, umieszczonych w pojazdach lub przenoszonych przez ludzi, przede wszystkim w celu wzbudzania strachu wśród ludności cywilnej i w dążeniu do realizacji idei politycznych i religijnych.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 25.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 54.

2.2. Wiedzę wymaganą do wytwarzania, przechowywania i dostarczania tego rodzaju urządzeń można bez trudu znaleźć w internecie. Surowcami mogą być produkty powszechnego użytku (mąka, cukier, olej napędowy, nawozy). Silniejsze materiały wybuchowe i detonatory (TATP, PETN i HMTD) wymagają syntezy chemicznej z innymi substancjami dostępnymi na rynku detalicznym do celów zgodnych z prawem. Komercyjne środki wybuchowe (w tym dynamit, proch czarny i TNT) już są ściśle kontrolowane i obecnie są rzadko stosowane, przynajmniej w krajach rozwiniętych.

2.3. Większość incydentów terrorystycznych ma miejsce w krajach słabiej rozwiniętych. Często dochodzi do nich codziennie i nie zawsze są one w pełni rejestrowane. Odpowiadają one za prawie 99 % wszystkich zgonów związanych z terroryzmem. Jednakże bogatsze oraz bardziej stabilne i lepiej chronione kraje są również celami ataków, a ich skutki mogą być druzgocące, co mogą obecnie potwierdzić obywatele kilku dużych miast UE (i USA).

2.4. Mimo to rzeczywiste codzienne zagrożenie pozostaje na niskim poziomie (przynajmniej w stosunku do innych naturalnych lub ogólnie przyjętych zagrożeń), a reakcje ze strony rządów są zróżnicowane w zależności od ich lokalnych doświadczeń i praktyk poszczególnych krajów. Systemy z natury autorytarne być może nie są (jeszcze) postrzegane jako cele, a kraje bardziej liberalne mogą być częściej atakowane, ale są one także zaangażowane w obronę praw człowieka. Jak zwykle, nie ma łatwych odpowiedzi.

2.5. Kwestie te zostały poruszone w poprzednich opiniach EKES-u: w opinii z 2008 r.<sup>(3)</sup> w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania „niektórych substancji niebezpiecznych”, w tym azotanu amonu (AA) używanego w bardzo dużych ilościach jako nawóz azotowy, a także jako skuteczny i tani składnik materiałów wybuchowych, zarówno komercyjnych jak i wytwarzanych domowym sposobem, i w opinii z 2011 r.<sup>(4)</sup> w sprawie pierwszego rozporządzenia w sprawie kontroli prekursorów materiałów wybuchowych, które obecnie, w świetle zdobytych doświadczeń, ma zostać uchylone i zastąpione. Uwzględniono również prekursory nielegalnych narkotyków i ich wykorzystanie do celów innych niż dozwolone, a związane z nimi prawodawstwo może stanowić pożyteczny wzór do naśladowania.

### 3. Propozycje Komisji

3.1. Proponowane nowe rozporządzenie w sprawie kontroli prekursorów materiałów wybuchowych (15 stron) zawiera wprowadzenie (17 stron), 3 załączniki (każdy po 1 stronie) oraz ocenę skutków (188 stron). Wniosek opiera się na art. 114 TFUE dotyczącym funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nakłada nowe obowiązki na państwa członkowskie i wszystkie podmioty zajmujące się handlem substancjami wymienionymi w załączniku I (prekursorami „podlegającymi ograniczeniom”) i w załączniku II (prekursorami „podlegającymi zgłoszeniu”) oraz określa wymagany format pozwolenia dla „użytkowników zawodowych” w załączniku III. Rozporządzenie to ma wejść w życie 20 dni po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i zacząć być stosowane rok po tej dacie.

3.2. Ogólne podejście pozostaje zatem niezmiennione; szereg substancji (dziewięć) jest wymienionych jako *podlegające ograniczeniom* pod względem ich stężeń (i w związku z tym ich wartości i możliwości wykorzystania do wytwarzania materiałów wybuchowych domowym sposobem) w przypadku sprzedaży przeciętnym użytkownikom. Kolejne substancje (ponownie dziewięć) mogą być swobodnie sprzedawane, lecz „podejrzane” transakcje *podlegają zgłoszeniu* wyznaczonym krajowym punktom kontaktowym.

3.3. W ramach tych wykazów azotan amonu (AA) został przeniesiony z drugiego do pierwszego wykazu (z odpowiednią zmianą w załączniku XVII do rozporządzenia REACH w sprawie rejestracji substancji chemicznych), a trzy nowe substancje lub grupy substancji, które zostały dodane w drodze aktów delegowanych Komisji w listopadzie 2016 r., zostały uwzględnione w drugim wykazie (glin sproszkowany, magnez sproszkowany, azotan magnezu sześciowodny). Pozostałych 14 substancji, już uwzględnionych w wykazach, pozostało niezmiennych. W ocenie skutków przedstawiono uzasadnienie tych zmian (choć nie omówiono szczegółowo trzech dodatkowych substancji, ani nie podano tam lub w aktach delegowanych informacji na temat łańcuchów dostaw, których dotkną te zmiany, potencjalnego wpływu na rynek lub ilości, które mogą być kupowane przez zawodowych lub przeciętnych użytkowników).

3.4. W rozporządzeniu przewidziano również konieczne doprecyzowanie różnych ról w ramach różnych łańcuchów dostaw, w szczególności zapewnienie jasnych definicji „przedsiębiorców”, „użytkowników zawodowych”, „rolników” i „przeciętnych użytkowników”.

3.5. Ze względu na to, że obowiązujące rozporządzenie jest częścią programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisji, nowy wniosek ma na celu zmniejszenie kosztów oraz zwiększenie wydajności (i miejmy nadzieję także skuteczności) poprzez ograniczenie liczby opcji dostępnych dla państw członkowskich. Przeciętni użytkownicy (użytkownicy niezawodowi) będą musieli uzyskać *pozwolenie* na korzystanie z *prekursorów podlegających ograniczeniom* w pewnych stężeniach przekraczających wartości progowe ustalone w załączniku I, a mniej rygorystyczny proces samodzielnej rejestracji już nie wystarczy. Istniejące pozwolenia mogą zostać odnowione tylko wtedy, gdy uznane zostaną za spełniające wymogi nowego rozporządzenia.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 13.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 25.



3.6. Uznaje się konieczność informowania o nowych środkach wszystkich podmiotów biorących udział w łańcuchach dostaw zarówno w formie fizycznej jak i elektronicznej, choć mechanizm tego informowania pozostaje niejasny. Na przykład celem kart charakterystyki jest zachowanie bezpieczeństwa pracowników i konsumentów podczas obchodzenia się z substancjami, a nie zapobieganie ich nielegalnemu wykorzystywaniu. Określone w załączniku I niezwykle istotne stężenia graniczne trudno jest interpretować w odniesieniu do niektórych wymienionych substancji i możliwe, że trzeba je będzie zmienić, zwłaszcza że każde z nich odnosi się do odmiennego łańcucha dostaw i różnych podmiotów gospodarczych. O ile istnieją jakiegokolwiek najlepsze praktyki w tym względzie na poziomie państw członkowskich, należy je możliwie szeroko rozpowszechniać.

3.7. Państwa członkowskie mogą proponować bardziej rygorystyczne kontrole (w tym niższe poziomy koncentracji lub całkowite zakazy), a Komisja może wprowadzić do załączników nowe substancje, jeśli okaże się to konieczne do zwalczania terroryzmu.

3.8. Państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia Komisji rocznych podsumowań dotyczących liczby podejrzanych transakcji, wniosków o pozwolenie oraz powodów odmowy, działań w zakresie podnoszenia świadomości oraz szczegółowych informacji na temat kontroli działalności prowadzonej w internecie i poza nim.

3.9. Wreszcie Komisja, *nie wcześniej niż sześć lat* od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia, dokona jego oceny i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi sprawozdanie z jego skuteczności.

#### 4. Uwagi ogólne i szczegółowe

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący nowego rozporządzenia i zdecydowanie popiera wytyczone w nim cele. Kontrolowane substancje są w dużej mierze zgodne z wykazami priorytetów w innych częściach rozwiniętego świata. Nowe definicje powinny zapewnić jasność co do zastosowania się do przepisów rozporządzenia. Wystąpią pewne dodatkowe koszty dla rządów, ale wydają się one być proporcjonalne do korzyści z dalszego ograniczenia działalności terrorystycznej. Wspólny system regulacyjny we wszystkich państwach członkowskich powinien przynieść korzyści dostawcom i innym podmiotom gospodarczym. Wydaje się, że w sposób racjonalny wyważono potrzebę ograniczenia ryzyka dla ogółu społeczeństwa (i innych podmiotów, w tym ważnych osób fizycznych, policji i wojska), umożliwiając jednocześnie swobodny przepływ towarów w celach zgodnych z prawem.

4.2. EKES zgadza się również, że istnieje potrzeba podjęcia pilnych i skoordynowanych działań przez państwa członkowskie, oraz podziela obawy Komisji dotyczące powolnej i niejednorodnej reakcji na obowiązujące rozporządzenie.

4.3. Aspekt ten budzi jednak z kolei obawy co do procesów obserwowanych w czasie przygotowywania zastąpienia rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do zawartości i jakości dokumentów potwierdzających. Ocena skutków przygotowana przez Komisję na podstawie prac prowadzonych przez konsultantów z firmy Ernst&Young w dużej mierze opiera się na publicznie dostępnych statystykach sporządzanych na szczeblu unijnym, które mogą, lecz nie muszą być odpowiednie lub kompletne. Jej format, który opiera się na wewnętrznych wytycznych, nie ułatwia lektury i nie poprawia przejrzystości. Wynikiem otwartych konsultacji publicznych były jedynie 83 odpowiedzi o różnym znaczeniu. Oba dokumenty zostały opracowane w krótkim okresie między świętami Bożego Narodzenia a Nowym Rokiem 2017/2018, gdy pozostawało niewiele lub w ogóle nie było czasu na uzupełnienie braków w przedstawionych dowodach. Dostępność produktów w internecie była sprawdzana poprzez przeszukanie serwisu Amazon. Nie wspomina się o bardziej ukrytych źródłach w tzw. ciemnej sieci.

4.4. EKES rozumie, że kluczowe zagadnienie dotyczące zakresu stosowania rozporządzenia, tj. produktów, które należy kontrolować, zostało poddane przeglądowi przez Komisję na wczesnym etapie, ale nie zostało to określone w ocenie skutków. Jak już wspomniano, wydaje się, że brak jest analizy rynku w odniesieniu do trzech substancji chemicznych dodanych w 2016 r. w drodze aktów delegowanych. Brak kontroli kwasu chlorowodorowego, który ujęto w ocenie skutków przygotowanej dla obecnego rozporządzenia, ale w ostatniej chwili bez uzasadnienia skreślono z istniejącego wykazu, pozostaje kwestią niewyjaśnioną. Inne prekursory o średnim priorytecie, w tym nadmanganian potasu, azotan sodu, mocznik i sproszkowany cynk, które widnieją w innych wykazach potencjalnych produktów podwójnego zastosowania powinny zostać przynajmniej omówione. Przydatne byłoby nakłonienie przynajmniej krajów rozwiniętych do przyjęcia ogólnie uznanego wykazu.

4.5. EKES zgadza się z listą możliwych środków kontrolnych, które zostały odrzucone na wczesnym etapie. Niemniej jednak należy wyrazić pewne zaniepokojenie z powodu proponowanej obecnie zawężonej kontroli, zwłaszcza z uwagi na bardzo zróżnicowany charakter produktów. Rozmiary opakowań, kody kreskowe i położenie nacisku na płatności za pomocą kart lub przelewów bankowych powiązanych z rachunkami osób fizycznych lub przedsiębiorstw mogą odgrywać istotną rolę w ograniczaniu lub kontroli sprzedaży. Obecne praktyki stosowane w państwach członkowskich mogą się znacznie różnić, jednakże nie wydaje się to przekonującym argumentem w kontekście walki z terroryzmem.

4.6. Różnice w stosowaniu przepisów istniejącego rozporządzenia będą jednak miały wpływ na koszty ponoszone przez niektóre państwa członkowskich i osoby zajmujące się legalną dystrybucją i wykorzystaniem produktów podlegających ograniczeniom. Z uwagi na fakt, że do zapewnienia działania w ramach obecnego systemu konieczna była określona liczba postępowań przeciwko naruszeniom przepisów, może pojawiać się niechęć do zaakceptowania podejścia przewidującego obowiązkowe pozwolenia, bez względu na długofalowe korzyści tego rozwiązania. Wspomina się o kontrolach sprzedaży w internecie, ale nie analizuje się ich szczegółowo, ponieważ pozostają one w kompetencji poszczególnych krajów.

4.7. Wniosek zawiera długą analizę jego kompatybilności z innymi aktami prawnymi UE i zgodności z prawem na ich mocy, w tym z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (RODO), które właśnie zaczyna w pełni obowiązywać. Przedmiotem dyskusji są również ograniczenia obecnego systemu kodów CN, stosowanych do określenia transgranicznego przepływu substancji i mieszanin, podobnie jak miało to miejsce osiem lat temu, kiedy sporządzana była poprzednia opinia. Biorąc pod uwagę, że tylko 18 substancji jest obecnie wymienionych w wykazie – i prawdopodobnie mogłoby być w nim wymienionych jeszcze nie więcej niż 12 substancji – powinna istnieć możliwość opracowania odpowiednich kodów celnych specjalnie na potrzeby stosowania niniejszego rozporządzenia oraz zapewnienia, by pozostałe unijne prawodawstwo stworzone dla innych celów nie było sprzeczne z podstawowymi celami pewności i bezpieczeństwa obywateli UE.

4.8. EKES odnotowuje również, że wymienione produkty różnią się znacznie pod względem wielkości ich produkcji, łańcuchów dostaw i legalnych zastosowań końcowych zarówno przez użytkowników zawodowych, jak i przez przeciętnych użytkowników. Jedynym, co ich łączy jest to, że stanowią one potencjalną wartość dla terrorystów, a celem omawianych przepisów jest zatem rozbięcie tych niepożądanych łańcuchów dostaw przy użyciu wszystkich dostępnych środków.

4.9. Środki te nie będą takie same dla każdego produktu. Nie wydaje się, by objęcie ich za wszelką cenę jednym systemem kontroli było tak skuteczne, jak być powinno. Zalecanym podejściem byłaby prosta dyrektywa ramowa określająca ogólne cele oraz, oprócz niej, szczegółowe konsultacje, analizy, oceny skutków i rozporządzenia mające zastosowanie do każdej z wymienionych substancji. Ogólnie rzecz biorąc, umożliwiłoby to zaoszczędzenie czasu i uratowanie ludzkiego życia oraz z pewnością lepiej spełniałoby wymogi programu REFIT.

4.10. Umożliwiłoby to również bardziej długofalową współpracę i wymianę informacji z producentami i innymi osobami, których to dotyczy. Wszystkie te podmioty popierają środki mające na celu ograniczenie niewłaściwego wykorzystania tych produktów. Ilości wykorzystane do nielegalnych zastosowań są nieistotne w porównaniu z ryzykiem utraty reputacji lub narażenia się na poważniejsze ograniczenia. Globalne wysiłki na rzecz kontrolowania bardzo niewielkich ilości bezwodnika octowego potrzebnego do produkcji nielegalnych narkotyków, w tym heroiny, jest dobrym przykładem tego, co można osiągnąć w tym zakresie. W styczniu 2013 r. <sup>(5)</sup> EKES opublikował opinię w sprawie wniosku dotyczącego prekursorów narkotykowych. Wiele rozważonych wówczas koncepcji dotyczy w równym stopniu prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom lub zgłoszeniu na podstawie omawianego wniosku.

4.11. Wreszcie EKES z zadowoleniem przyjmuje stałe angażowanie go w opracowywanie i stosowanie omawianego rozporządzenia lecz, zwłaszcza w kontekście napiętych terminów obowiązujących w czasie opracowywania wniosku, uważa, że ewentualny późniejszy przegląd przez Komisję powinien zostać przeprowadzony raczej *nie później niż* zamiast *nie wcześniej niż* sześć lat po dacie rozpoczęcia stosowania rozporządzenia.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 54.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013 ustanawiające unijny kodeks celny”**

[COM(2018) 259 final – 2018/0123 (COD)]

(2018/C 367/08)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 28.5.2018<br>Rada, 29.5.2018   |
| Podstawa prawna                                 | Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji     |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 12.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 536  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 147/0/2  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) utrzymywał zawsze, że skuteczna unia celna stanowi nieodzowny warunek procesu integracji europejskiej, gdyż zapewnia swobodny, skuteczny, bezpieczny i przejrzysty przepływ towarów, a także jak największą ochronę konsumentów i środowiska wraz z lepszymi miejscami pracy oraz skuteczną walką przeciw oszustwom i podrabianiu.

1.2. EKES podkreśla znaczenie zapewnienia jasnych, przejrzystych i jednoznacznych ram regulacyjnych dla wszystkich przedsiębiorców oraz podmiotów publicznych i prywatnych działających na obszarze cełnym UE oraz stosowania jednoznacznych definicji, procedur i terminów w odniesieniu do towarów wprowadzanych na obszar celny UE i z niego wyprowadzanych, co umożliwiłoby samej unii celnej skuteczne funkcjonowanie zgodnie z ideą wdrażania wspólnej polityki handlowej.

1.3. EKES popiera zatem proponowane ramy regulacyjne, czyli:

- zmiany norm i przepisów technicznych kodeksu celnego Unii,
- skorygowanie błędów technicznych i pominięć w drodze dostosowania kodeksu do międzynarodowej umowy między UE a Kanadą (CETA),
- włączenie do obszaru celnego UE enklaw gminy Campione oraz wód terytorialnych jeziora Lugano na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego.

1.4. Komitet uważa, że dla UE i krajów, z którymi zawarła umowy o wolnym handlu, zasadnicze znaczenie ma wsparcie tego wspólnego zobowiązania, którego celem jest swobodny i sprawiedliwy handel w dynamicznym i dalekowzrocznym społeczeństwie oraz ożywienie działalności gospodarczej i propagowanie wspólnych wartości i idei, które znalazły konkretny wyraz w Jednolitym akcie europejskim z 1986 r. oraz w kodeksie cełnym z 1992 r. udoskonalonym w postaci unijnego kodeksu celnego z 2013 r., a także zostały uwzględnione jako propozycja w budżecie długoterminowym na lata 2021–2027 w celu wsparcia skuteczniejszej współpracy podatkowej i celnej UE.

1.5. Co się tyczy włączenia enklaw terytorialnych, Komitet zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na równoczesne wprowadzenie niezbędnych zmian do dyrektyw 2008/118/WE (dyrektywa w sprawie akcyzy) oraz 2006/112/WE (dyrektywa VAT).

1.6. EKES apeluje, by w 2021 r. Komisja przekazała mu przewidywane sprawozdanie ze śródkresowej oceny ram prawnych unijnego kodeksu celnego w celu oceny ich dostosowania do zmian wprowadzonych przez omawiane rozporządzenie oraz skuteczności wspólnych systemów cyfrowych, które powinny zostać uruchomione do tego czasu.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Zgodnie z art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) unia celna leży w wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, a unijny kodeks celny umożliwił:

- harmonizację różnych wcześniejszych przepisów,
- zastosowanie równego traktowania,
- zgodne z prawem nakładanie sankcji.

2.2. W dniu 1 maja 2016 r. weszły w życie nowe przepisy celne, które mają na celu uproszczenie funkcjonowania przedsiębiorstw działających w Europie, a także zapewnienie większej ochrony konsumentom. Dzięki nowemu kodeksowi celnemu Unia dokonała istotnej nowelizacji swych przepisów celnych, które weszły w życie w 1992 r.

2.3. Dzięki Jednolitemu aktowi europejskiemu z 1986 r., który wszedł w życie w lipcu 1987 r., zapoczątkowano proces, który w trzech etapach – w 1990 r. w odniesieniu do kapitału, w 1993 r. w odniesieniu do towarów i w 1999 r. w odniesieniu do wspólnej waluty – doprowadził do urzeczywistnienia zapisanego w art. 28 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „zakazu ceł przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym”.

2.4. Po wprowadzeniu w życie kodeksu z 1992 r. oraz rozporządzenia z 2008 r. sporządzony został w 2013 r. obecny unijny kodeks celny, który zawiera uzupełnienia pochodzące z różnych rozporządzeń delegowanych i wykonawczych i stanowi podstawę europejskiej unii celnej oraz zapewnia ramy umożliwiające co roku przywóz do UE i wywóz z UE towarów o wartości ponad 3 000 mld EUR.

2.5. Po wejściu w życie nowych przepisów materialnych rozporządzenia (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, proces konsultacji z państwami członkowskimi i przedsiębiorstwami umożliwił wskazanie błędów i anomalii technicznych, które należy skorygować w celu zagwarantowania pewności i spójności prawa.

2.6. Obszar celny UE nie pokrywa się dokładnie ze wszystkimi obszarami wchodzącymi w skład terytorium geograficznego UE. Niektóre obszary wchodzące w skład terytorium krajowego zostały wyłączone z unijnego obszaru celnego, podczas gdy inne obszary, które nie należą do obszaru geograficznego UE, uznawane są de facto za część obszaru celnego.

2.7. Podczas gdy częścią obszaru celnego UE są obszar Austrii Jungholz i Mittelberg, Księstwo Monako, Republika San Marino, francuskie departamenty zamorskie (DOM – Martynika, Gwadelupa, Gujana Francuska i Reunion), Wyspa Man i Wyspy Kanaryjskie, niektóre obszary stanowiące część terytorium geograficznego UE zostały wyłączone, na przykład Wyspy Owcze, Wyspa Helgoland oraz obszar Busingen, Ceuta i Melilla, francuskie terytoria zamorskie (TOM – Polinezja Francuska, Wallis i Futuna, Nowa Kaledonia, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, wspólnota terytorialna Mayotte, St. Pierre i Miquelon) oraz Livigno. Dotychczas wyłączone były również Campione d'Italia, włoskie wody krajowe jeziora Lugano między Ponte Tresa i Porto Ceresio. Włochy wystosowały wniosek o ich uwzględnienie.

2.8. Negocjacje w sprawie kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej UE–Kanada (CETA) zostały zakończone we wrześniu 2014 r. wraz z decyzją Rady (UE) nr 2017/37 z dnia 28 października 2016 r. Umowa, która weszła w życie 21 września 2017 r., zniósła 99 % należności celnych i wiele innych przeszkód, które dotychczas stanowiły obciążenie dla podmiotów handlowych.

2.9. Umowa CETA, na której temat EKES miał okazję się wielokrotnie wypowiadać<sup>(1)</sup> – zawiera wiele aspektów o dużym znaczeniu z punktu widzenia ceł, zważywszy że – jak przewidziano w jej art. 1.4 – ustanawia między Kanadą a Unią Europejską strefę wolnego handlu zgodnie z art. XXIV GATT (z 1994 r.)<sup>(2)</sup> oraz art. V GATS<sup>(3)</sup>. W każdym razie nie wpływa ona na dalsze prawa i zobowiązania istniejące już między umawiającymi się stronami w rozumieniu umowy WTO, a tym bardziej na inne umowy, których są one stroną<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 87; Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 45; Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27.

<sup>(2)</sup> Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu.

<sup>(3)</sup> Układ ogólny w sprawie handlu usługami.

<sup>(4)</sup> Zob. art. 1.5 CETA.

2.10. O ile nie określono inaczej<sup>(5)</sup>, strefa wolnego handlu obejmuje:

- w przypadku Kanady: jej terytorium lądowe, przestrzeń powietrzną, wody wewnętrzne i morze terytorialne, podobnie jak wyłączną strefę ekonomiczną określoną w kanadyjskich przepisach krajowych, zgodnie z częścią V Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzonej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. (konwencją UNCLOS<sup>(6)</sup>); szelf kontynentalny określony w kanadyjskich przepisach krajowych, zgodnie z częścią VI konwencji UNCLOS,
- w przypadku Unii Europejskiej: terytoria, na których stosują się TUE i TFUE i na warunkach w nich ustalonych; w odniesieniu do postanowień dotyczących traktowania taryfowego towarów strefa wolnego handlu obejmuje również strefy obszaru celnego Unii Europejskiej niewchodzące w skład wspomnianych terytoriów.

2.10.1. UE i Kanada podpisały wraz z CETA Wspólny instrument interpretacyjny<sup>(7)</sup>, który będzie miał moc prawną i który jasno i jednoznacznie opisuje treść uzgodnień między Kanadą a Unią Europejską zawartą w szeregu artykułów CETA, na przykład dotyczących nowego systemu prawnego służącego ochronie inwestycji, prawa do wprowadzania regulacji, usług publicznych oraz ochrony środowiska i pracy.

2.10.2. Proces okresowej konsultacji z państwami członkowskimi i przedsiębiorstwami umożliwił wskazanie niektórych błędów i anomalii technicznych, które należy sprostować w celu zagwarantowania pewności prawa i spójności. W ten kontekst wpisują się wnioski Komisji, w tym dostosowanie unijnego kodeksu celnego do umowy międzynarodowej, która nie obowiązywała jeszcze w chwili przyjmowania kodeksu, oraz wniosek Włoch o uwzględnienie części ich terytorium.

### 3. Wnioski Komisji

3.1. Komisja proponuje zmianę kodeksu celnego UE w celu:

- skorygowania błędów technicznych i pominięć, w tym harmonizacji unijnego kodeksu celnego z postanowieniami umów międzynarodowych nieobowiązujących jeszcze w chwili przyjęcia kodeksu, takich jak kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA) między Unią a Kanadą,
- zmiany definicji obszaru celnego UE w celu włączenia włoskiej gminy Campione d'Italia oraz wód włoskich jeziora Lugano,
- zapewnienia specyfikacji i uzupełnień do decyzji i terminów proceduralnych w kwestii wiążącej informacji taryfowej (WIT), przywozowych deklaracji skróconych, wywozowych deklaracji skróconych lub powiadomień o powrotnym wywozie, zwolnień z należności celnych przywozowych w ramach uszlachetniania biernego.

### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES popiera w pełni cel Komisji polegający na wprowadzeniu zmian technicznych do unijnego kodeksu celnego w celu zagwarantowania, że kodeks spełni cel dotyczący zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, lecz również lepiej ochroni interesy finansowe i gospodarcze UE, a także zapewni lepsze miejsca pracy i bezpieczeństwo konsumentów UE.

4.2. EKES podkreśla znaczenie, jakie w CETA przypisuje się handlowi i rozwojowi zrównoważonemu, a także stosowne zobowiązania umawiających się stron w zakresie Wspólnego instrumentu interpretacyjnego mające na celu umocnienie jego postanowień, oraz pozytywne podejście przyjęte w nowym modelu rozstrzygania sporów w dziedzinie inwestycji.

4.3. Komitet popiera zatem zamiar dostosowania unijnych przepisów regulacyjnych do umów podpisanych z Kanadą w zakresie:

- wiążącej informacji taryfowej (WIT),
- czasowego składowania,
- przywozowych deklaracji skróconych lub informacji, które należy przedstawić w wypadku niezgłoszenia wcześniejszych informacji dotyczących towarów nieunijnych,

<sup>(5)</sup> Zob. art. 1.3 CETA.

<sup>(6)</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza.

<sup>(7)</sup> Instrument zatwierdzony przez Radę w chwili podpisania w dniu 28 października 2016 r., który zapewnia wiążącą interpretację CETA, zgodnie z art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/pl/pdf>.

- unieważnienia deklaracji do czasowego składowania,
- całkowitych zwolnień z należności celnych przywózowych w niektórych przypadkach;
- dokładnych zasad unieważnienia w wypadku deklaracji do czasowego składowania, wywozowych deklaracji skróconych lub powiadomień o powrotnym wywozie.

4.4. Komitet popiera przyjęcie wniosku rządu włoskiego w sprawie włączenia do unijnego obszaru celnego od dnia 1 stycznia 2019 r. gminy włoskiej Campione d'Italia oraz krajowych wód włoskich jeziora Lugano.

4.5. Komitet zaleca, by równoległe do procesu uwzględnienia tych obszarów. wprowadzono niezbędne zmiany do dyrektywy 2008/118/WE (dyrektywy w sprawie akcyzy) oraz do dyrektywy 2006/112/WE (dyrektywy VAT), i by miały one zastosowanie również od 1 stycznia 2019 r.

4.6. Komitet apeluje, by w 2021 r. Komisja przedstawiła mu przewidywane sprawozdanie oceniające skuteczność, spójność i poprawność nowych ram prawnych unijnego kodeksu celnego, zmienionego zgodnie z obecnymi wnioskami legislacyjnymi.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych”**

[COM(2018) 134 final – 2018/0060 (COD)]

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia”**

[COM(2018) 135 final – 2018/0063 (COD)]

(2018/C 367/09)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 24.4.2018;<br>oraz Parlament Europejski, 19.4.2018        |
| Podstawa prawna                   | Art. 114 i 53 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                  |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 27.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 536   |
| Wynik głosowania                  | 145/0/2   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

### Pakiet dotyczący kredytów zagrożonych

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet Komisji, który stanowi główny element w ofensywie UE mającej na celu rozwiązanie utrzymującego się problemu kredytów zagrożonych oraz podstawę postępu w kierunku unii bankowej.

1.2. Instytucje finansowe w UE poczyniły postępy zarówno pod względem jakości portfeli kredytowych, jak i wolumenu kredytów zagrożonych ogółem. Aby jednak zapobiec gromadzeniu się kredytów zagrożonych w przyszłości, konieczne są dodatkowe środki na szczeblu UE.

1.3. Przy każdym porównaniu poziomu kredytów zagrożonych w UE należy uwzględnić fakt, że we wczesnej fazie kryzysu (2008–2012) banki w niektórych krajach korzystały ze znacznych kwot pomocy państwa, natomiast inne nie miały takiej możliwości z uwagi na zmiany zasad pomocy państwa.

1.4. EKES zwraca uwagę na społeczne konsekwencje kryzysu finansowego w kategoriach wykluczenia społecznego, sprawiedliwości społecznej i przeszkód na drodze do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

1.5. Eliminowanie zagrożonych długów z rachunków instytucji finansowych ma zasadnicze znaczenie dla uniknięcia konsekwencji w postaci nadmiernego zadłużenia w przyszłości. EKES wzywa też instytucje finansowe do odpowiedzialnego udzielania kredytów.

### Obowiązkowe ostrożnościowe mechanizmy ochronne

1.6. EKES zgadza się ze stosowaniem obowiązkowych ostrożnościowych mechanizmów ochronnych jako środka zapobiegawczego, który ma zapewnić odpowiednie zabezpieczenie strat kredytowych z tytułu przyszłych kredytów zagrożonych.

1.7. EKES zwraca uwagę na uzasadnienie wniosku przez Komisję i dodaje, że mechanizmy ochronne byłyby uzasadnione różnymi celami standardów rachunkowości w odniesieniu do regulacji ostrożnościowej.

1.8. EKES musi jednak również zaznaczyć, że:

- uniwersalne podejście nie uwzględni nadal istniejących różnic w krajowym prawie cywilnym oraz w długości postępowań w sądach cywilnych,
- harmonogram tworzenia rezerw z tytułu nowych kredytów zagrożonych może zmusić banki do ich szybkiej sprzedaży, bez czekania na poprawę sytuacji zagrożonego finansowo przedsiębiorstwa czy firmy.

1.9. Komisja powinna w miarę możliwości uwzględnić szczególną sytuację mniejszych i wyspecjalizowanych firm o mniej złożonej strukturze aktywów.

1.10. EKES uważa, że Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej nr 9 (MSSF 9) musi być obowiązkowy dla wszystkich banków w UE.

1.11. EKES proponuje uruchomienie specjalnej oceny skutków mającej na celu oszacowanie potencjalnego wpływu wnioskowanego rozporządzenia na banki, na przenoszenie kredytów na gospodarstwa domowe, na MŚP i na wzrost PKB.

1.12. EKES zwraca uwagę na fakt, że EBC już wydał addendum, nie uwzględniając zasad dotyczących pierwszego filaru, które mają zostać wydane przez Parlament/Radę/Komisję, ani nie czekając na wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB).

### **Rozwój rynków wtórnych**

1.13. EKES przyznaje, że Komisja udziela odpowiedzi na wiele problemów fragmentarycznych rynków wtórnych kredytów zagrożonych w UE, i podkreśla konkretne propozycje w tym względzie. Jednak jest zdania, że organy regulacyjne nie mogą zachęcać do sprzedaży kredytów zagrożonych.

1.14. Propozycje EKES-u dotyczące konsekwencji przenoszenia kredytów:

- Ochrona konsumentów: ogólnie mówiąc, propozycje Komisji są przyjmowane z zadowoleniem. Władze muszą zwrócić uwagę na szczególne środki i zalecenia mające na celu ochronę praw dłużników.
- Ochrona pracowników: właściwe organy muszą mieć na uwadze mobilność i ochronę pracowników przedsiębiorstw uczestniczących w transferach przedsiębiorstw zgodnie z prawem unijnym i prawem krajowym.

### **Przyspieszona egzekucja z zabezpieczenia na drodze pozasądowej**

1.15. EKES podkreśla pozytywny aspekt, którym jest prawo do rzetelnego procesu sądowego w sądzie krajowym, jeżeli jest on konieczny oraz jeżeli zastosowanie tej procedury zgodnie z propozycją zawartą w dyrektywie jest ograniczone.

1.16. W wielu państwach członkowskich proces egzekucji jest już skuteczny. Problem kredytów zagrożonych można rozwiązać przede wszystkim w drodze umocnienia procedur sądowych w całej UE.

## **2. Wnioski Komisji Europejskiej**

2.1. Dnia 14 marca Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia <sup>(1)</sup> w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych, wraz z wnioskiem dotyczącym dyrektywy <sup>(2)</sup> w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 134 final – Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 135 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia



2.2. Obydwu wnioskowi towarzyszyły dokumenty robocze służb Komisji i oceny skutków, a tego samego dnia Komisja opublikowała również drugie sprawozdanie z postępów<sup>(3)</sup> w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych w Europie oraz plan<sup>(4)</sup> dostarczający wskazówek technicznych na temat tworzenia krajowych spółek zarządzania aktywami.

2.3. Wnioski te stanowią ważne elementy dążeń Komisji do wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej (UGW) oraz mają zasadnicze znaczenie dla urzeczywistnienia unii bankowej. Rozwiązanie problemu wysokich wolumenów kredytów zagrożonych i ekspozycji nieobsługiwanych, jak również zapobieżenie ich ewentualnej akumulacji w przyszłości stanowi nieodłączną część wysiłków Unii zmierzających do dalszego ograniczenia ryzyka w systemie bankowym i sprawienia, by banki mogłyby skoncentrować się na udzielaniu kredytów przedsiębiorstwom i osobom fizycznym.

2.4. We wniosku dotyczącym rozporządzenia Komisja proponuje ustanowienie obowiązkowego ostrożnościowego mechanizmu ochronnego poprzez ustalenie wspólnych minimalnych poziomów pokrycia nowo udzielanych kredytów, które następnie zostaną sklasyfikowane jako zagrożone, w celu zapobieżenia nadmiernemu narastaniu w przyszłości wolumenu kredytów zagrożonych bez wystarczającego zabezpieczenia przed ewentualnymi stratami w bilansach banków i ułatwienia ich restrukturyzacji.

2.5. We wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja dąży do zwiększenia skuteczności procedur odzyskiwania wierzytelności dzięki dostępności odrębnej wspólnej procedury przyspieszonej egzekucji z zabezpieczenia na drodze pozasądowej. Wniosek sprzyja też rozwojowi rynku wtórnego kredytów zagrożonych przez harmonizację wymogów i stworzenie jednolitego rynku obsługi kredytów oraz przekazywanie kredytów stronom trzecim w UE.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet Komisji, który stanowi główny element w ofensywie UE mającej na celu rozwiązanie utrzymującego się problemu kredytów zagrożonych<sup>(5)</sup> oraz podstawę postępu w kierunku unii bankowej.

3.2. Mając na uwadze, że wypłacalność i stabilność w systemie finansowym mają fundamentalne znaczenie dla UE, duży wolumen kredytów zagrożonych zgromadzonych w bankach niektórych państw członkowskich w czasie kryzysu i wynikająca z tego recesja szkodzi całemu systemowi finansowemu, gospodarce, a w niektórych przypadkach niesie ze sobą wysokie koszty dla podatnika.

3.3. W ostatnich latach unijne instytucje finansowe poczyniły postępy zarówno w zakresie jakości portfeli kredytowych, jak i wolumenu kredytów zagrożonych ogółem; ten ostatni utrzymuje się jednak na wysokim poziomie 813 mld EUR brutto<sup>(6)</sup>. Banki i organy nadzoru dysponują niezbędnymi narzędziami do zmniejszania liczby kredytów zagrożonych lub niespłaconych, ale na szczelbu UE wymagane są dodatkowe środki, aby zapobiec akumulacji takich kredytów na przyszłość.

3.4. EKES zaznacza, że we wczesnej fazie kryzysu (2008–2012) banki w niektórych krajach korzystały ze znacznych kwot pomocy państwa, natomiast inne nie miały takiej możliwości z uwagi na zmiany zasad pomocy państwa dla sektora finansowego. Z tego powodu należy uwzględniać te różnice przy każdym porównaniu poziomu kredytów zagrożonych w UE.

3.5. EKES zwraca uwagę na społeczne konsekwencje kryzysu finansowego w kategoriach wykluczenia społecznego, sprawiedliwości społecznej i przeszkód na drodze do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. W niektórych państwach członkowskich kredyty zagrożone są odzwierciedleniem tego, jak poważnie ucierpiały rodziny i MŚP, co obejmuje również zagrożenie utraty domów lub egzekucji z nieruchomości.

3.6. Eliminowanie zagrożonych długów z rachunków instytucji finansowych ma zasadnicze znaczenie dla uniknięcia konsekwencji nadmiernego zadłużenia w przyszłości, a plan ECOFIN musi się przyczynić do realizacji tego celu. EKES apeluje również o odpowiedzialne udzielanie kredytów, co oznacza większe uwzględnienie przez instytucje kredytowe potrzeb i sytuacji poszczególnych dłużników oraz poszukiwanie instrumentu finansowego najbardziej dostosowanego do okoliczności życiowych każdego dłużnika<sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 133 final – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego – Drugie sprawozdanie z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych w Europie.

<sup>(4)</sup> SWD(2018) 72 final – Plan spółek zarządzania aktywami – dokument roboczy służb Komisji towarzyszący komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego – Drugie sprawozdanie z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych w Europie

<sup>(5)</sup> Konkluzje Rady w sprawie „Planu działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie” (11 lipca 2017 r.).

<sup>(6)</sup> EUNB, dane z tablicy wskaźników ryzyka za 4. kwartał 2017 r.

<sup>(7)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Kredyty a wykluczenie społeczne w społeczeństwie dobrobytu” (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 74).

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Obowiązkowe ostrożnościowe mechanizmy ochronne

4.1.1. EKES zgadza się ze stosowaniem obowiązkowych ostrożnościowych mechanizmów ochronnych jako środka zapobiegawczego, który ma zapewnić odpowiednie zabezpieczenie strat kredytowych z tytułu przyszłych kredytów zagrożonych.

4.1.2. Aby zmniejszyć wolumen kredytów zagrożonych i ekspozycji nieobsługiwanych<sup>(8)</sup>, wnioskowana zmiana rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych obejmuje progresywny harmonogram kredytów zabezpieczonych (do ośmiu lat) i niezabezpieczonych (dwa lata).

4.1.3. Uzasadnienie wniosku przez Komisję<sup>(9)</sup>:

- Strata kredytowa nie zawsze musi być odpowiednia z perspektywy ostrożnościowej, która ma inny zakres i cel.
- Oczekuje się, że MSSF 9<sup>(10)</sup> przyniesie znacznie bliższe dostosowanie do standardów ostrożnościowych niż MSR 39<sup>(11)</sup> i przyczyni się do rozwiązania problemu opóźnionych i niewystarczających przepisów, ponieważ działa w oparciu o podejście zakładające „oczekiwaną stratę”. Nowy standard pozostawia jednak jeszcze margines uznania dla oszacowania kredytów zagrożonych i zabezpieczeń bazowych, a co za tym idzie, dla określenia rezerw.
- Regulacja ostrożnościowa upoważnia nadzór bankowy do wywierania wpływu na poziom rezerw bankowych (w tym w odniesieniu do kredytów zagrożonych) w granicach obowiązujących standardów rachunkowości oraz do wymagania szczególnych korekt obliczeń funduszy własnych tego banku. Wiążące środki i wymogi mogą jednak być stosowane przez organ nadzoru tylko indywidualnie, w zależności od indywidualnej sytuacji banku (znane jako środki w ramach drugiego filaru).
- Indywidualnie dostosowane środki nadzoru w odniesieniu do indywidualnej oceny dokonywanej przez właściwy organ nadzoru są odpowiednie do zajęcia się szczególnym ryzykiem związanym z kredytami zagrożonymi w poszczególnych bankach.

4.1.4. EKES dodałby, że mechanizmy ochronne byłyby uzasadnione różnymi celami standardów rachunkowości w odniesieniu do regulacji ostrożnościowej.

4.1.5. EKES musi jednak zaznaczyć, co następuje:

- We wnioskowanym rozporządzeniu, zakładającym jednolite podejście, nie uwzględniono nadal istniejących różnic w prawie cywilnym oraz w długości postępowań w sądach cywilnych.
- Harmonogram tworzenia rezerw z tytułu nowych kredytów zagrożonych może zmusić banki do ich szybkiej sprzedaży, bez czekania na poprawę sytuacji zagrożonego finansowo przedsiębiorstwa czy firmy. Mogłoby to ograniczyć możliwość dopuszczenia restrukturyzacji długu i dania przedsiębiorcom drugiej szansy, z potencjalnie dużym negatywnym skutkiem społecznym i negatywnym wpływem na wskaźnik zatrudnienia.
- Zgodnie z analizą<sup>(12)</sup> mniejsze i wyspecjalizowane firmy o mniej złożonej strukturze aktywów najprawdopodobniej bardziej ucierpią za sprawą jednoczesnego wprowadzenia MSSF 9 oraz ostrożnościowych mechanizmów ochronnych dla ekspozycji nieobsługiwanych. Komisja powinna rozważyć konieczność dopracowania wniosku w celu rozwiązania tego problemu.

<sup>(8)</sup> Definicja Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB): „ekspozycja nieobsługiwana to każda ekspozycja przeterminowana o 90 dni lub której spłata bez realizacji zabezpieczenia jest mało prawdopodobna, nawet jeśli taka ekspozycja nie została uznana za zagrożoną, lub taką, której dotyczy niewykonanie zobowiązania. Ekspozycje, których dotyczy niewykonanie zobowiązania oraz zagrożone, odpowiednio zgodnie z art. 178 rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych oraz mającymi zastosowanie standardami rachunkowości, zawsze uważa się za nieobsługiwane. Ponadto każdą ekspozycję wobec dłużnika należy uznać za nieobsługiwaną, gdy saldo w ciągu 90 dni po upływie terminu sięga 20 % niespłaconej kwoty wszystkich ekspozycji bilansowych wobec tego dłużnika (»efekt domina«). Łączna wartość ekspozycji nieobsługiwanej jest wyrażona sumą kredytów zagrożonych, nieobsługiwanych dłużnych papierów wartościowych oraz nieobsługiwanych pozycji pozabilansowych”.

<sup>(9)</sup> Dokument konsultacyjny w sprawie obowiązkowych mechanizmów ochronnych.

<sup>(10)</sup> Międzynarodowy standard sprawozdawczości finansowej. Obowiązuje od dnia 1 stycznia 2018 r.

<sup>(11)</sup> Międzynarodowe standardy rachunkowości.

<sup>(12)</sup> Eurofinas: odpowiedź na konsultacje Komisji Europejskiej w sprawie obowiązkowych ostrożnościowych mechanizmów ochronnych.

4.1.6. Mimo że wnioskowane mechanizmy ostrożnościowe mogą złagodzić różnice w tworzeniu rezerw wynikające z przyjęcia różnych standardów rachunkowości (MSSF 9 w przeciwieństwie do krajowych ogólnie przyjętych zasad rachunkowości<sup>(13)</sup>), EKES uważa, że MSSF 9 powinna być obowiązkowa dla wszystkich banków w UE.

4.1.7. EKES proponuje uruchomienie specjalnej analizy mającej na celu oszacowanie potencjalnego wpływu wnioskowanego rozporządzenia na banki, na przenoszenie kredytów na gospodarstwa domowe, na MŚP i wzrost PKB.

4.1.8. Inne rodzaje ryzyka mogą skutkować podobnymi problemami jak w przypadku kredytów zagrożonych, w szczególności ryzyko związane z ciężkimi złożonymi instrumentami pochodnymi oraz przejętymi aktywami poziomu 2 i 3. W związku z tym EKES uważa, że te rodzaje ryzyka powinny znaleźć się na liście priorytetów dotyczących ograniczania ryzyka.

4.1.9. EKES zwraca uwagę na fakt, że EBC już wydał addendum, nie uwzględniając zasad dotyczących pierwszego filaru, które mają zostać wydane przez Parlament/Radę/Komisję, i nie czekając na wytyczne EUNB (nadal omawiane). Może to naruszać zasady lepszego stanowienia prawa. Addendum EBC w sprawie kredytów zagrożonych należy zatem dostosować do przyszłych standardów filaru 1 dla kredytów zagrożonych, tak aby zachować spójność europejskich przepisów.

## 4.2. Środki służące dalszemu rozwojowi rynków wtórnych dla kredytów zagrożonych

4.2.1. W UE transakcje na rynkach wtórnych są stosunkowo niewielkie<sup>(14)</sup>. Do przyczyn tego stanu rzeczy zalicza się: fragmentaryczną regulację; ograniczenia prawne dotyczące posiadaczy niektórych klas aktywów, zakresu zaangażowania spółek obsługujących i rodzajów inwestorów (w niektórych przypadkach tylko inne banki mogą obsługiwać lub kupować kredyty zagrożone); oraz różnice w poglądach na temat perspektyw gospodarczych między lokalnymi bankami a inwestorami zagranicznymi. EKES uważa, że Komisja oferuje odpowiedź na wiele z tych problemów.

4.2.2. Jednym z podstawowych problemów rynku kredytów zagrożonych jest brak wysokiej jakości danych dotyczących tych kredytów, co skutkuje asymetrią informacyjną. EKES z zadowoleniem przyjmuje szablony danych mające na celu zapewnienie jednolitych i znormalizowanych danych dotyczących zagrożonych umów o kredyt.

4.2.3. EKES uważa jednak, że organy regulacyjne nie mogą zachęcać do sprzedaży kredytów zagrożonych, ponieważ zarządzanie kredytami o obniżonej jakości w bankach może oznaczać wyższą wartość z odzyskania niż z cen uzyskanych za ich sprzedaż.

4.2.4. EKES podkreśla i popiera następujące aspekty wniosku Komisji:

- **Podmioty obsługujące kredyty** Przepisy ogólnounijne określają szczegółowe wymogi i procedury dotyczące udzielania, odmowy udzielenia lub cofnięcia zezwolenia (art. 5–7), przewidując też wystarczająco nieposzlakowaną opinię, czyste rejestry policyjne i niepodleganie na daną chwilę żadnemu postępowaniu upadłościowemu. Obejmują również: rejestr (art. 8), stosunek umowy z kredytodawcą (art. 9), outsourcing (art. 10) i obsługę transgraniczną (art. 11 i 12).
- **Nabywcy kredytów.** Kredytodawca przekazuje wszystkie niezbędne informacje dotyczące umowy o kredyt (art. 13) zgodnie ze standardami technicznymi, które ma opracować EUNB (art. 14), a nabywcy kredytów nie podlegają żadnym dodatkowym wymogom innym niż wymogi określone w środkach krajowych transponujących przedmiotową dyrektywę (art. 15). Mogą oni egzekwować umowę o kredyt bezpośrednio (art. 18) lub mogą ją przenieść (art. 19).
- **Podmioty obsługujące kredyty, instytucje kredytowe lub ich jednostki zależne** odgrywające aktywną rolę w transakcjach związanych z kredytami zagrożonymi zostały uwzględnione w art. 16.
- **Nadzór.** Jest to kluczowy aspekt, ponieważ wymaga stosowania takich samych przepisów w całej UE, nadzorczej roli właściwych organów krajowych i kar administracyjnych (art. 20–22).

<sup>(13)</sup> Ogólnie akceptowane zasady rachunkowości.

<sup>(14)</sup> KPGM: 100 mld EUR, mniej niż 10 % niespłaconego wolumenu.

- **Ochrona danych.** Warunkiem przeniesienia kredytu jest „poszanowanie praw kredytobiorcy i zgodność z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych zgodnie z przepisami regulującymi daną umowę o kredyt” (art. 5 ust. 1 lit. c)).

#### 4.2.5. Ochrona konsumentów

- EKES uważa, że w dziedzinie usług finansowych istotne jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów.
- W tym względzie docenia ogólną zasadę zawartą we wniosku, która polega na zapewnieniu „takiego samego poziomu ochrony, niezależnie od tego, kto udzielił kredytu lub kto obsługuje kredyt, oraz niezależnie od systemu prawnego obowiązującego w państwie członkowskim nabywcy kredytu lub podmiotu obsługującego kredyt”; przede wszystkim należy przestrzegać przepisów dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych<sup>(15)</sup>, dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich<sup>(16)</sup> oraz dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich<sup>(17)</sup>.
- EKES podkreśla zobowiązania kredytodawcy w stosunku do konsumenta na wypadek zmiany umowy o kredyt (art. 34).
- EKES zauważa, że przeniesienie kredytu oznacza, iż dłużnik ma do czynienia ze spółką niefinansową, która ma inny personel, inne metody pracy i inny cel. Jest zatem stosowne, aby władze krajowe zwróciły uwagę na środki i zalecenia mające na celu ochronę praw dłużników, tak jak ma to miejsce w przypadku amerykańskiego Urzędu Finansowej Ochrony Konsumentów<sup>(18)</sup>.

#### 4.2.6. Ochrona pracowników

Zawsze w przypadku przenoszenia kredytu na przedsiębiorstwa zewnętrzne właściwe organy muszą mieć na uwadze mobilność i ochronę pracowników przedsiębiorstw uczestniczących w takich transferach zgodnie z prawem UE i prawem krajowym.

### 4.3. Przyspieszona egzekucja z zabezpieczenia na drodze pozasądowej

4.3.1. EKES podkreśla pozytywny aspekt, którym jest zobowiązanie państw członkowskich do dopilnowania, by kredytobiorcy biznesowi mieli prawo odwołania się do sądu krajowego od zastosowania tego mechanizmu (art. 28). Powinno to odpowiednio chronić podstawowe prawo obywateli i przedsiębiorstw do sprawiedliwego procesu<sup>(19)</sup>, zwłaszcza w przypadku nieuczciwych lub stanowiących nadużycie warunków umownych.

4.3.2. Niemniej EKES odnotowuje wątpliwości wyrażone przez niektóre państwa członkowskie, że taki instrument mógłby znacznie przyspieszyć proces egzekucji w tych państwach członkowskich, w których postępowania sądowe odbywają się już w krótkim czasie. Wprawdzie procedury pozasądowe mogą być korzystne dla kredytodawcy, lecz rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych polega głównie na wzmocnieniu postępowań sądowych w całej UE.

4.3.3. W każdym razie EKES podkreśla pozytywny aspekt, jakim są ograniczenia stosowania przyspieszonej egzekucji z zabezpieczenia na drodze pozasądowej przewidziane we wniosku. Po pierwsze, uwzględniono jedynie umowy między kredytodawcami a kredytobiorcami biznesowymi. Co więcej, konkretnie wykluczono:

- konsumentów działających w celach niezwiązanych ze swoją działalnością zawodową<sup>(20)</sup>,
- organizacje niedochodowe,
- uzgodnienia dotyczące zabezpieczeń finansowych<sup>(21)</sup>, oraz
- nieruchomości mieszkalną stanowiącą główne miejsce zamieszkania kredytobiorcy biznesowego<sup>(22)</sup>.

<sup>(15)</sup> Dyrektywa 2014/17/UE (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34).

<sup>(16)</sup> Dyrektywa 2011/83/UE (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64).

<sup>(17)</sup> Dyrektywa 93/13/EWG (Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29).

<sup>(18)</sup> <https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-reminds-mortgage-servicers-of-legal-protections-for-consumers-when-transferring-loans>

<sup>(19)</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47.

<sup>(20)</sup> Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki z 23 kwietnia 2008 r., art. 3. lit. a).

<sup>(21)</sup> Dyrektywa 2002/47/WE w sprawie uzgodnień dotyczących zabezpieczeń finansowych art. 2 ust. 1 lit. a).

<sup>(22)</sup> „Kryzys finansowy spowodował bankructwo wielu właścicieli nieruchomości, którzy byli zmuszeni sprzedać je za bezcen”. Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 133).

#### 4.4. Plan działania spółek zarządzania aktywami

##### Zasady pomocy państwa

4.4.1. EKES zgadza się z Komisją, że spółki zarządzania aktywami stanowiły ważną część rozwiązań służących wyczyszczeniu bilansów banków w niektórych państwach członkowskich, zwłaszcza w następstwie kryzysu finansowego. Zgadza się jednak również, że w przypadku instrumentów wspieranych lub gwarantowanych przez państwo mogą one również przyczynić się do zagrożenia stabilności finansowej, w tym potencjalnie wzmacniać tzw. „sprzężenie zwrotne państwa”.

4.4.2. W związku z tym EKES popiera spójność z ramami prawnymi UE, zwłaszcza z dyrektywą w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków<sup>(23)</sup> oraz z rozporządzeniem w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji<sup>(24)</sup>.

4.4.3. W praktyce prawie wszystkie krajowe spółki zarządzania aktywami skorzystały w pewnym stopniu ze wsparcia rządowego, w tym: z gwarancji pokrycia strat lub zagwarantowania finansowania spółki zarządzania aktywami (może to spowodować, że spółka zarządzania aktywami uzyska rating „państwowy”, tak że papiery wartościowe spółki zarządzania aktywami kwalifikują się przykładowo jako zabezpieczenie); z nabywania przez spółki zarządzania aktywami aktywów powyżej ich wartości rynkowej (w cenie, jaką zapłaciłby inwestor) wskutek przyjęcia długoterminowej wartości ekonomicznej – nadwyżka wartości ekonomicznej nad wartością rynkową stanowi pomoc państwa i wymaga zatwierdzenia przez Komisję Europejską na poziomie banku; oraz z dokapitalizowania przez rząd banków uczestniczących w programach spółki zarządzania aktywami<sup>(25)</sup>.

4.4.4. Nawet jeśli zezwolono na jakąś formę pomocy rządowej, najnowsze przepisy UE zazwyczaj wymagają co najmniej zamiany długu podporządkowanego banku na kapitał (odpisania lub konwersji na kapitał), tak aby wszelkie obciążenia związane z dokapitalizowaniem zostały co najmniej podzielone między sektor publiczny i prywatny.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(23)</sup> Dyrektywa 2014/59/UE.

<sup>(24)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1).

<sup>(25)</sup> KPGM.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie prawa właściwego dla skutków rozporządzających transakcji w obrocie papierami wartościowymi”**

[COM(2018) 89 final]

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE w odniesieniu do transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania”**

[COM(2018) 92 final – 2018/0041 (COD)]

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa właściwego dla skutków przelewu wierzytelności wobec osób trzecich”**

[COM(2018) 96 final – 2018/0044 (COD)]

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie ułatwienia transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 345/2013 i (UE) nr 346/2013”**

[COM(2018) 110 final – 2018/0045 (COD)]

(2018/C 367/10)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Rada Unii Europejskiej, 12.4.2018<br>Parlament Europejski, 16.4.2018              |
| Podstawa prawna                                 | Art. 53 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                     | 27.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 152/0/1   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera systematyczne starania o uruchomienie wszystkich zasadniczych elementów unii rynków kapitałowych do 2019 r. i oczekuje, że przyniesie to korzyści w postaci zwiększenia możliwości inwestycyjnych, skuteczniejszego pośrednictwa finansowego, dywersyfikacji inwestycji i większych zdolności radzenia sobie z ryzykiem.

1.2. EKES uważa, że jest ważne, by w wypadku tworzenia nowych możliwości transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych wypracować wyważony stosunek między wymogami ochrony inwestorów, które w tej relacji stanowią główną zasadę, a zapewnieniem wystarczającej swobody dla inwencji twórców i dystrybutorów produktów inwestycyjnych.

1.3. EKES zgadza się z Komisją Europejską, że głównymi barierami regulacyjnymi dla transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych są obecnie wymogi dotyczące marketingu, opłaty urzędowe, procedury powiadamiania i wymogi administracyjne na szczeblu krajowym. Jednocześnie jest świadomy istnienia dalszych barier – które nie są jednak przedmiotem proponowanych uregulowań – takich jak przepisy podatkowe, których harmonizacja jest wykonalna raczej w długiej perspektywie.

1.4. EKES jest jednak przy tym zdania, że główne przyczyny istnienia barier dla transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych wynikają zasadniczo nie z kształtu obowiązujących obecnie rozporządzeń i dyrektyw, ale przede wszystkim z braku szczegółowych wytycznych i instrukcji Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i w rezultacie z istnienia różnych przepisów w poszczególnych państwach. Większości propozycji powinny zatem towarzyszyć szczegółowe i objaśniające instrukcje ESMA, a wniosek dotyczący nowego rozporządzenia powinien stanowić jedynie ogólne ramy zapewniające spójność podejścia regulacyjnego.

1.5. EKES uważa, że w celu osiągnięcia efektu ekonomii skali należy ograniczyć przejawy „krajowej kreatywności” w tworzeniu struktur opłat i przestawić się na jasno zdefiniowane, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych krajowe uregulowania, których treść będzie spójna w całej UE.

1.6. EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera zamiar zwiększenia przejrzystości opłat urzędowych, gdyż może to przyczynić się do znacznego przyspieszenia procesu transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych. ESMA odgrywa tu niezastąpioną rolę.

1.7. EKES apeluje, by wprowadzono takie przepisy dotyczące systematycznego zgłaszania informacji reklamowych, które będą wystarczająco rygorystyczne, by uniemożliwić kontynuację działań mogących prowadzić do fragmentacji rynku UE.

1.8. EKES przyjmuje z zadowoleniem utworzenie bazy danych ESMA, ale zwraca uwagę, że nie powinno w związku z tym dochodzić do nakładania na podmioty zarządzające aktywami dodatkowych wymogów dotyczących powiadomień oraz że wymogi te powinny odnosić się wyłącznie do właściwych organów krajowych.

1.9. Jeśli chodzi o proponowane przepisy dotyczące zaprzestania wprowadzania do obrotu i marketingu funduszy inwestycyjnych, EKES skłania się ku opinii, by decyzja o zaprzestaniu nie była obowiązkowa i należała do podmiotu zarządzającego aktywami.

1.10. EKES zaleca ustanowienie bardziej szczegółowych przepisów gwarantujących weryfikację kwalifikacji i kompetencji osób świadczących usługi inwestycyjne.

## **2. Tło i szerszy kontekst: wdrożenie wszystkich elementów unii rynków kapitałowych do 2019 r.**

2.1. Unia rynków kapitałowych to długofalowy projekt UE, którego celem jest poprawa wydajności i skuteczności procesu pośrednictwa finansowego. Skutki jej powstania powinny być widoczne po 2019 r., kiedy zakłada się uruchomienie wszystkich jej obecnie planowanych elementów, i oznaczać powstanie długotrwale przyjaznego otoczenia dla inwestycji przyczyniającego się do silnego wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia.

2.2. W połączeniu z unią bankową sprawnie działająca unia rynków kapitałowych wesprze środowisko jednolitego rynku wewnętrznego oraz wzmocni unię gospodarczą i walutową. Jednocześnie przyczyni się też do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej UE w kontekście światowym. Bardzo ważne jest wzmocnienie aspektu dywersyfikacji jako sposobu na transgraniczny udział sektora prywatnego w podziale ryzyka. Aby to zadziałało, konieczne jest zapobieżenie rozprzestrzenianiu niskiej jakości aktywów, gdyż zwiększyłoby to jeszcze ryzyko.

2.3. Propozycje Komisji Europejskiej nawiązują do osiągniętych dotychczas postępów w tworzeniu unii rynków kapitałowych od czasu jej zainicjowania w 2015 r. i idą w kierunku skutecznej mobilizacji kapitału i jego alokacji w zależności od jego rentowności, tak aby był on dostępny dla wszystkich rodzajów przedsiębiorstw, w tym małych i średnich.

2.4. Obecne propozycje Komisji Europejskiej dotyczą w szczególności wsparcia dla transgranicznego rynku funduszy inwestycyjnych i są ukierunkowane na rynek obligacji zabezpieczonych w ramach UE jako źródło długoterminowego finansowania oraz na wprowadzenie większej pewności prawna w przypadku transgranicznych transakcji w obrocie papierami wartościowymi i wierzytelnościami. Dobrze jest mieć na uwadze wzajemne powiązania między tymi proponowanymi środkami. Przy tym konieczne jest też respektowanie treści planu działania w zakresie technologii finansowej i planu działania na rzecz zrównoważonego finansowania, ponieważ plany te również są bardzo ważne dla urzeczywistnienia w pełni rozwiniętej unii rynków kapitałowych.

2.5. Celem jest osiągnięcie do 2019 r. większych postępów w zakresie unii rynków kapitałowych, przynajmniej w następujących trzech sprawach: wzmocnienie roli europejskich marek i paszportów produktów finansowych; harmonizacja i uproszczenie zasad z myślą o transgranicznemu pogłębieniu i ujednoczeniu rynków kapitałowych; zapewnienie spójniejszego i skuteczniejszego nadzoru nad tymi rynkami.

2.6. Celem proponowanych środków jest osiągnięcie wyższych poziomów integracji i jednorodności na rynku funduszy zbiorowego inwestowania, zmniejszenie kosztów na poziomie transgranicznym, wyraźne powiększenie oferty dla inwestorów i lepsza ochrona inwestorów w oparciu o wspólne zasady. W tym duchu otwarcie rynków dla transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych stanowi szansę, z którą wiąże się jednak konieczność usunięcia krajowych barier ustawodawczych i nieustawodawczych.

### **3. Cel rozwiązań mających za zadanie ułatwienie transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania**

3.1. Fundusze zbiorowego inwestowania stanowią ważne narzędzie procesu pośrednictwa finansowego, które umożliwia alokację prywatnych i publicznych zasobów finansowych i przeznaczanie ich na realne projekty biznesowe i projekty produktywnych inwestycji publicznych. Wielkość funduszy zbiorowego inwestowania w UE wynosi 14 300 mld EUR, a zatem jest bardzo zbliżona do wysokości unijnego PKB.

3.2. Ich potencjał nie jest jednak jeszcze w pełni wykorzystywany w kontekście transgranicznym, gdyż około 37 % przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe i około 3 % alternatywnych funduszy inwestycyjnych jest zarejestrowanych do celów sprzedaży w więcej niż trzech państwach członkowskich.

3.3. Do przyczyn tej sytuacji, oprócz utrzymujących się barier naturalnych, należą również ograniczenia regulacyjne utrudniające transgraniczną dystrybucję funduszy inwestycyjnych na większą skalę. Celem propozycji Komisji Europejskiej jest zmniejszenie liczby tych barier dla wszystkich rodzajów funduszy inwestycyjnych i ułatwienie transgranicznej dystrybucji funduszy, co mogłoby znaleźć odzwierciedlenie w szybszej dystrybucji i w niższych cenach dystrybuowanych produktów dzięki korzyściom skali. Istnienie barier regulacyjnych można stwierdzić przede wszystkim w dziedzinie wymogów dotyczących marketingu, opłat urzędowych, procedur powiadamiania i wymogów administracyjnych na szczeblu krajowym. Bariery te można usunąć poprzez zapewnienie przejrzystości i harmonizację. Proponowane środki mają głównie charakter techniczny.

### **4. Uwagi ogólne**

4.1. EKES sądzi, że główne przyczyny istnienia barier dla transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych wynikają przede wszystkim nie z kształtu istniejących obecnie stosownych rozporządzeń i dyrektyw, ale z braku szczegółowych wytycznych lub instrukcji wydawanych przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i związanych z tym różnic w przepisach obowiązujących w poszczególnych państwach europejskich. Nowe rozporządzenie powinno zatem dotyczyć jak najmniejszej liczby przypadków, natomiast większość propozycji powinna skupić się na szczegółowych i wyjaśniających instrukcjach ESMA, które klarownie objaśniałyby obowiązujące przepisy, a nie na tworzeniu nowych norm. Dzięki takiemu podejściu zapewniono by kontynuację dotychczasowego pozytywnego wkładu ESMA w ujednoczanie przepisów.

4.2. EKES postrzega środki zaproponowane w niniejszej opinii jako ważne, aczkolwiek wiele z nich jest przeważnie pomocniczymi rozwiązaniami natury technicznej. W ogólnym kontekście stanowią jednak znaczący wkład również w funkcjonowanie UGW. Jednocześnie EKES zaleca, by włączyć treść wszystkich czterech przedmiotowych dokumentów do nowego kompleksowego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.3. EKES uważa, że wprowadzając nowe reguły gry, trzeba zachować wyważony stosunek między wymogami ochrony inwestorów a zapewnieniem wystarczającej swobody dla inwencji twórców i dystrybutorów produktów inwestycyjnych. Efekt w postaci ochrony inwestorów wzmacnia systematyczna edukacja finansowa.

4.4. Wysokiej jakości przepisy UE, na przykład uregulowania dotyczące przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i dyrektywa w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (ZAFI), powinny być nadrzędne wobec ogólnych zasad takich jak dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID). Praktyczne doświadczenie pokazuje, że UCITS i ZAFI zapewniają wysokiej jakości ramy dla funduszy inwestycyjnych, jednak zdaniem EKES-u MiFID, oprócz pewnych korzyści, przyniosła także duży poziom niepewności i paradoksalnie doprowadziła do dalszego rozdrobnienia jednolitego rynku i powstania różnic między państwami UE.

4.5. EKES uznaje fakt, że dla transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych potrzebna jest stabilność systemu podatkowego, która jest warunkiem istnienia trwałego otoczenia biznesu. Na obecnym etapie nie rozważa się pełnej harmonizacji przepisów podatkowych, w tym stawek podatkowych. Niemniej można założyć, że w przyszłości dążenie do harmonizacji podatkowej mogłoby przyczynić się do stworzenia jednolitych warunków opodatkowania w tym sektorze w całej UE. Obecne wysiłki na rzecz zbliżenia parametrów podatkowych są jednak nakierowane na inne instrumenty podatkowe.



4.6. EKES jest zdania, że w celu osiągnięcia pożądanego efektu korzyści skali należy ograniczyć „krajową kreatywność” przy tworzeniu struktur opłat (wychodzących często poza ramy europejskich uregulowań w celu pokrycia niezbędnych nakładów) i wprowadzić jasno zdefiniowane, nie budzące wątpliwości interpretacyjnych i spójne krajowe uregulowania.

#### 4.7. Komunikat Komisji w sprawie prawa właściwego dla skutków rozporządzających transakcji w obrocie papierami wartościowymi

4.7.1. EKES zgadza się, że celem jest podjęcie działań prowadzących do zmniejszenia niepewności prawa w kontekście transgranicznych transakcji w obrocie papierami wartościowymi i wierzytelnościami. Uznaje, że zasadnicze znaczenie ma zapewnienie jasności i przewidywalności co do tego, które prawo krajowe ma zastosowanie przy ustalaniu, kto jest właścicielem aktywów bazowych tych transakcji, gdyż ryzyko prawne wynikające z niepewności może prowadzić do dodatkowych strat. W związku z tym istotne i niezbędne jest wyjaśnienie terminologii prawniczej odnoszącej się do elementu rozporządzającego i elementu obligacyjnego.

#### 4.8. Rozporządzenie w sprawie prawa właściwego dla skutków przelewu wierzytelności wobec osób trzecich

4.8.1. W następstwie wspomnianego komunikatu EKES przyjmuje z zadowoleniem zamysł, by wyeliminować opisaną powyżej niepewność prawa poprzez zaproponowanie jednolitych zasad ustalania, które prawo krajowe reguluje własność wierzytelności przelewanej w kontekście transakcji transgranicznej. Transgraniczny przelew wierzytelności jest procesem, w ramach którego przedsiębiorstwa mogą uzyskiwać płynność i dostęp do kredytów za pośrednictwem wyspecjalizowanych spółek. EKES uznaje, że pewność prawa w tej dziedzinie przyczyni się do zwiększenia inwestycji transgranicznych, w tym przez angażowanie małych i średnich przedsiębiorstw; dotyczy to faktoringu, kolateralizacji, sekurytyzacji.

#### 4.9. Dyrektywa w sprawie transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania

4.9.1. EKES popiera stworzenie warunków do lepszego wykorzystania potencjału transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych, co oznacza, że krajowe wymogi w zakresie wprowadzania do obrotu powinny być przejrzystsze na szczeblu krajowym i unijnym, a struktura opłat urzędowych na szczeblu UE powinna być przejrzystsza i respektować wspólne nadrzędne zasady, jeśli chodzi o ustalanie opłat.

4.9.2. EKES opowiada się za tym, by wybór środków wsparcia lokalnych inwestorów pozostawiono zarządzającym funduszami inwestycyjnymi.

4.9.3. Z zadowoleniem przyjmuje harmonizację procedur dotyczących korzystania z paszportu umożliwiającego dystrybucję funduszy inwestycyjnych w kontekście transgranicznym.

4.9.4. Zgadza się z ustanowieniem zharmonizowanych zasad w odniesieniu do informacji reklamowych.

4.9.5. Popiera utworzenie systemu, w ramach którego państwa członkowskie zapewniają łatwy dostęp (drogą elektroniczną oraz w języku zwyczajowo używanym w sferze finansów międzynarodowych) do przepisów ustawowych i wykonawczych dotyczących transgranicznego wprowadzania do obrotu funduszy inwestycyjnych na ich terytorium.

#### 4.10. Rozporządzenie w sprawie ułatwienia transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania

4.10.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje podstawowy cel rozporządzenia, jakim jest wypracowanie jednolitego rozumienia definicji wymogów dotyczących informacji reklamowych oraz środków mających na celu zapewnienie przejrzystości krajowych przepisów dotyczących wymogów w zakresie wprowadzania funduszy do obrotu.

4.10.2. Popiera proponowaną zasadę, by opłaty były proporcjonalne do zadań realizowanych w obszarze nadzoru. EKES oczekuje, że prowadzenie internetowej bazy danych opłat i odpowiednich metod ich naliczania przyniesie korzyści, jednak uważa, że zadanie to jest wielkim wyzwaniem. Zaleca jednak, by ocenić te korzyści pod kątem poniesionych kosztów i określić ewentualne ryzyko związane z funkcjonowaniem bazy danych. EKES przewiduje opracowanie wykonawczych standardów technicznych dotyczących informacji o opłatach oraz utrzymywania i udostępniania internetowej bazy danych dotyczących opłat przez ESMA.

4.10.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje specyfikację wymogów dotyczących przepływu informacji oraz ich ujednoczenia i uproszczenia, a także uregulowanie czynności poprzedzających wprowadzanie do obrotu, podczas których bada się zainteresowanie inwestorów pod kątem ich planowanych strategii lub możliwości inwestycyjnych.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. Jeśli chodzi o opłaty i płatności nałożone przez właściwe organy krajowe oraz ich przejrzystość, EKES popiera przedstawiony we wniosku zamiar zwiększenia przejrzystości w obszarze opłat urzędowych, w tym określenia roli ESMA w zakresie gromadzenia niezbędnych informacji. EKES uważa, że ten środek może przynieść dalsze ułatwienie transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych.

5.2. Proponuje się wprowadzić na szczeblu właściwych organów krajowych zasady dotyczące systematycznego przekazywania informacji reklamowych w celu ich weryfikacji *ex ante*. Tym niemniej różne przepisy właściwych organów krajowych mogą, zdaniem EKES-u, oznaczać fragmentację rynku UE, a zatem w tej kwestii nie powinno być w ramach jednolitego rynku żadnych różnic. W związku z tym EKES zaleca, aby w tej kwestii właściwe organy krajowe nie miały możliwości stosowania różnych sposobów podejścia.

5.3. EKES wprawdzie z zadowoleniem przyjmuje utworzenie bazy danych ESMA obejmującej zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, spółki zarządzające UCITS, alternatywne fundusze inwestycyjne (AFI) oraz UCITS, ale dodaje, że nie jest wskazane nakładanie na podmioty zarządzające aktywami dalszych wymogów dotyczących przekazywania informacji. Zdaniem EKES-u powinno zatem być jasne, że wymogi co do powiadomień zwarte w art. 10 i 11 wniosku dotyczącego rozporządzenia powinny być wymogami dotyczącymi poszczególnych właściwych organów krajowych, które nie powinny nakładać na uczestników rynku dalszych wymogów co do przekazywania informacji.

5.4. EKES zwraca uwagę na to, że proponowana definicja czynności poprzedzających wprowadzanie do obrotu nie powinna pojawiać się w dyrektywie o zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Potrzeba wprawdzie większej jasności i spójności prawa, ale mając na uwadze praktyczne doświadczenia, lepszym – lub jedynym – sposobem ich osiągnięcia są środki i instrumenty o charakterze nieustawodawczym. EKES obawia się, że obecny wniosek mógłby doprowadzić do dalszej fragmentacji jednolitego rynku w wyniku opracowywania krajowych wykładni.

5.5. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące zaprzestania wprowadzania do obrotu i marketingu funduszy inwestycyjnych, EKES sądzi, że proponowane zasady mogłyby prowadzić do zakłócenia funkcjonowania jednolitego rynku z punktu widzenia funduszy inwestycyjnych. Decyzja o zaprzestaniu wprowadzania do obrotu jednostek uczestnictwa/udziałów jakichkolwiek funduszy inwestycyjnych w jakimkolwiek państwie powinna być wyłącznie biznesową decyzją spółki zarządzającej aktywami. Z punktu widzenia ochrony inwestorów wystarczającą ochronę (potwierdzoną w praktyce) zapewnia:

- publikacja decyzji,
- zapewnienie inwestorowi informacji,
- zapewnienie inwestorowi możliwości wycofania się z funduszu w określonym terminie bez ponoszenia żadnych kosztów.

#### 5.6. *Inne bariery dla transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych*

5.6.1. Kolejną barierą dla transgranicznej dystrybucji są przepisy dotyczące weryfikacji kwalifikacji osób świadczących usługi inwestycyjne. EKES jest zdania, że należy przyjąć bardziej szczegółowe przepisy i określić na przykład:

- do których usług mają zastosowanie obowiązujące przepisy,
- do jakich rodzajów działalności w ramach świadczenia tych usług przepisy te mają zastosowanie,
- jak należy dokonywać weryfikacji, gdy lokalne (krajowe) organy regulacyjne nie mają możliwości wprowadzenia krajowych rozwiązań,
- różne akceptowane sposoby weryfikacji kwalifikacji na poziomie UE za pomocą ogólnoeuropejskich lub globalnych rozwiązań, jak na przykład egzamin CFA.

5.6.2. EKES zaleca, by ustanowić szczegółowe i jednoznaczne uregulowania co do tego, które przepisy mają zastosowanie do dystrybucji funduszy inwestycyjnych: w praktyce na razie nie jest jasne, jakie przepisy (MiFID czy dyrektywa w sprawie UCITS/ZAFI) mają zastosowanie do dystrybucji funduszy. Sytuacja, gdy każdy organ regulacyjny stosuje inne podejście, stanowi zdaniem EKES-u jedną z głównych przeszkód dla transgranicznej dystrybucji. Należy jednoznacznie ustalić, że dystrybucja funduszy wchodzi wyłącznie w zakres przepisów dyrektywy w sprawie UCITS/ZAFI (w odniesieniu do funduszy własnych, funduszy zarządzanych i funduszy stron trzecich), w przypadku których spółka zarządzająca nie potrzebuje zezwolenia zgodnie z MiFID ani licencji na świadczenie usług na mocy MiFID.

5.6.3. EKES uważa, że nie należy wymagać składania sprawozdań na poziomie lokalnym (krajowym). Organ regulacyjny nie powinien mieć możliwości wymagania sprawozdań dotyczących funduszy lokalnych (krajowych) ani w formie regulacyjnych sprawozdań dla organów regulacyjnych, ani w formie jakichkolwiek zobowiązań do publikowania informacji na przykład w prasie.

5.6.4. EKES sądzi, że interaktywna baza danych ESMA obejmująca opłaty i płatności powinna zostać w przyszłości rozszerzona, tak by obejmowała także:

- ilość czasu potrzebnego na każdy rodzaj zezwolenia/rejestracji,
- szczegółowe informacje potrzebne do celów sprawozdawczości lokalnej (krajowej),
- lokalne (krajowe) przepisy dotyczące dystrybucji.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do ekspozycji w postaci obligacji zabezpieczonych”**

[COM(2018) 93 final – 2018/0042 (COD)]

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji obligacji zabezpieczonych i nadzoru publicznego nad obligacjami zabezpieczonymi oraz zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE i dyrektywę 2014/59/UE”**

[COM(2018) 94 final – 2018/0043 (COD)]

(2018/C 367/11)

Sprawozdawca: **Daniel MAREELS**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Rada Unii Europejskiej, 28.3.2018<br>Parlament Europejski, 16.4.2018              |
| Podstawa prawna                                 | Art. 53, 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                     | 27.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 165/0/1   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Z różnych wymienionych poniżej powodów EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski dotyczące obligacji zabezpieczonych (zob. pkt 1.2 i nast.). Apeluje o dołożenie wszelkich starań w celu dokonania szybkich postępów i osiągnięcia wyników. W związku z tym również przedstawia szereg propozycji (zob. pkt 1.7 i nast.).

1.2. Przede wszystkim wnioski te wpisują się w szerszy kontekst i przyczyniają się do osiągnięcia celów, na których Komitetowi szczególnie zależy, takich jak szybkie utworzenie unii rynków kapitałowych, a także urzeczywistnienie UGW. Oprócz tego obligacje zabezpieczone sprzyjają transgranicznym działaniom z zakresu finansowania, a tym samym większemu udziałowi sektora prywatnego w podziale ryzyka.

1.3. Ponadto niektóre państwa członkowskie UE mają tradycyjnie bardzo silną pozycję na arenie międzynarodowej i na rynkach światowych. Europejskie podejście w zakresie ostrożnościowego traktowania obligacji zabezpieczonych służy za przykład w skali światowej. Należałoby by wykorzystać obecne wnioski nie tylko do utwierdzenia tej wiodącej roli, ale także do jej umocnienia w miarę możliwości. Zwłaszcza z uwagi na pewne przetasowanie w rozkładzie sił między Wschodem a Zachodem, ważne jest, by UE zajęła swoje stanowisko z pełną mocą i zdecydowaniem.

1.4. Należy wykorzystać zawartą we wnioskach możliwość, by upowszechnić obligacje zabezpieczone i rozwinąć rynki dla nich w całej Unii. Należy dołożyć wszelkich starań, aby osiągnąć sukces w tych państwach członkowskich, w których te instrumenty i rynki nie są jeszcze znane.

1.5. Komitet z wielkim zadowoleniem przyjmuje także zarówno przyjęte podejście minimalnej harmonizacji w oparciu o przepisy krajowe, jak i treść wniosków, których solidne podstawy zostały zresztą określone przez Parlament Europejski, organy nadzoru i inne zainteresowane strony. Wszystko to razem pozwoliło osiągnąć wysokiej jakości wynik bez zakłócania istniejących rynków, i po rozsądnych kosztach.

1.6. Bardzo ważne jest to, że obligacje zabezpieczone umożliwiają bankom pozyskanie dodatkowych środków na finansowanie gospodarki w perspektywie długoterminowej. Te nowe środki powinny przełożyć się na dodatkowe finansowanie dla organów publicznych, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. W takim wypadku omawiany wniosek mógłby przyczynić się do przywrócenia zaufania do banków i instytucji finansowych.

1.7. Komitet jest tym bardziej zadowolony, że we wniosku zwrócono uwagę na to, by obligacje zabezpieczone znalazły się też w zasięgu mniejszych banków. Niemniej Komitet wzywa do dalszego zbadania, w jaki sposób maksymalnie udostępnić tę możliwość. Nie odstępując od ogólnie obowiązujących przepisów można by na przykład sprawdzić, które obowiązki administracyjne i inne można by dostosować w odniesieniu do mniejszych banków.

1.8. Komitet apeluje też o to, by wprowadzić obowiązkowe, a nie jak to obecnie przewidziano fakultatywne, wykorzystanie europejskiego znaku obligacji zabezpieczonych. Potrzebna jest tu uogólniająca, wybiegająca w przyszłość wizja. Powszechne obowiązkowe stosowanie europejskiego oznaczenia może tylko przysłużyć się wiodącej pozycji Europy na arenie światowej i dać szansę (zwłaszcza mniejszym) państwom członkowskim, które pragną w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez nowy system. Ich produkty uzyskają dzięki temu gwarancję, że mogą być dystrybuowane na rynku, a obowiązkowe oznaczenia mogłyby również korzystnie wpłynąć na zaufanie inwestorów.

1.9. Biorąc pod uwagę powszechnie uznane bezpieczeństwo i płynność obligacji zabezpieczonych, jak również dodatkową ochronę, jaką oferują, nie będąc podatne na umorzenie lub konwersję długu, Komitet apeluje o rozważenie koniecznych i odpowiednich działań, by zainteresować tymi obligacjami również prywatne osoby oszczędzające i konsumentów. Jako że obligacje zabezpieczone są instrumentami długoterminowymi, wydają się szczególnie odpowiednie do budowania emerytury, a w tym kontekście można by pomyśleć o wnioskach w sprawie OIPE.

1.10. Komitet z zadowoleniem przyjmuje planowaną ocenę nowego systemu, lecz uważa, że proponowany okres 3 lat jest zbyt krótki. Jako że jest to kwestia rynkowa i należy dać wystarczający czas na zdobycie przydatnych doświadczeń z nowym systemem, EKES opowiada się za wydłużeniem tego okresu na przykład do 5 lat. Państwa członkowskie będą wówczas mogły uważnie prześledzić sprawy na szczeblu krajowym.

## 2. Kontekst

2.1. Od objęcia funkcji w 2014 r. Komisja Junckera opracowywała „plan inwestycyjny dla Europy”, którego celem jest realizacja jej bezwzględnych priorytetów, tj. rozwoju, zatrudnienia i inwestycji<sup>(1)</sup>. Jednym z głównych jego założeń, obok jednolitego rynku internetowego i unii energetycznej, jest stopniowe dążenie do unii rynków finansowych. Celem jest osiągnięcie sprawnie funkcjonującej i zintegrowanej unii rynków finansowych, która obejmie wszystkie państwa członkowskie.

2.2. Wdrażając „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”<sup>(2)</sup>, Komisja zaangażowała się w realizację wszystkich elementów składowych unii do 2019 r. W sumie przygotowano ponad 33 inicjatywy i działania.

2.3. Po apelach o szybkie postępy<sup>(3)</sup><sup>(4)</sup> już w 2017 r. przystąpiono do śródkresowej oceny planu działania. Doprowadziło to do wyznaczenia szeregu nowych priorytetowych działań, które mają uwzględnić zmieniające się wyzwania i okoliczności, w tym brexit.

2.4. Komisja dodała przy okazji, że „potrzebne są bardziej ambitne działania, stawianie czoła przeszkodom, lecz przede wszystkim wykorzystanie wspomnianych nowych możliwości<sup>(5)</sup>”. W tym kontekście w dniu 8 marca 2018 r. Komisja opublikowała komunikat „Dokończenie budowy unii rynków kapitałowych do roku 2019 – czas przyspieszyć realizację” i pakiet środków.

<sup>(1)</sup> Zob. strona internetowa Komisji Europejskiej.

<sup>(2)</sup> Plan działania z września 2015 r. „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zob. COM(2015) 468 final.

<sup>(3)</sup> Zob. Rada Europejska wezwała do „szybkich i zdecydowanych postępów” w realizacji planu, „aby zapewnić przedsiębiorstwom łatwiejszy dostęp do finansowania i wspierać inwestycje w gospodarkę realną”.

<sup>(4)</sup> Również Komisja przyjęła komunikat, w którym wezwała do przyspieszenia reform. Zob. COM(2016) 601 final.

<sup>(5)</sup> Zob. komunikat Komisji »Dokończenie budowy unii rynków kapitałowych do roku 2019 – czas przyspieszyć realizację«. Zob. COM (2018) 114 final.

2.5. Obecne wnioski dotyczące obligacji zabezpieczonych wchodzące w skład tego pakietu <sup>(6)</sup> obejmują 2 teksty, tj.:

2.5.1. wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji obligacji zabezpieczonych i nadzoru publicznego nad obligacjami zabezpieczonymi oraz zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE i dyrektywę 2014/59/UE <sup>(7)</sup>;

2.5.2. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do ekspozycji w postaci obligacji zabezpieczonych <sup>(8)</sup>.

2.6. Celem tych wniosków jest stworzenie skutecznych ram dotyczących obligacji zabezpieczonych na szczeblu UE. Dotyczy to m.in. definicji takich obligacji, stosowania na rynku europejskiego oznaczenia, wymogów ostrożnościowych zapewniających ujmowanie w kapitale na preferencyjnych zasadach oraz określonych zobowiązań odnoszących się do właściwych organów.

### 3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje te wnioski, które są częścią procesu budowy unii rynków kapitałowych, i nalega na natychmiastowe wdrożenie w celu odnotowania wyników.

3.2. Po pierwsze propozycje te przyczynią się do wyznaczenia większej liczby celów, które EKES popiera i które postulował już wcześniej <sup>(9)</sup>. Można tu wymienić, co następuje:

3.2.1. Budowa unii rynków kapitałowych, której powinna towarzyszyć większa konwergencja gospodarcza i społeczna oraz integracja finansowa i gospodarcza, powinna doprowadzić do poprawy bezpieczeństwa, stabilności i odporności systemu finansowego i gospodarczego poprzez poszerzenie i zróżnicowanie źródeł finansowania gospodarki. Szybka realizacja tych założeń powinna stanowić główny priorytet.

3.2.2. Proponowany system obligacji zabezpieczonych sprzyja transakcjom transgranicznym i tym samym przekłada się na udział sektora prywatnego w podziale ryzyka. Ma to ogromne znaczenie dla państw członkowskich w kontekście zapobiegania asymetrycznym wstrząsom w przypadku kryzysu bądź zmniejszania jego skutków. Poza tym unia rynków kapitałowych w istotnym stopniu przyczyni się do spójnego rozwoju państw członkowskich Unii, co powinno umożliwić słabszym gospodarkom szybsze nadrobienie braków.

3.2.3. Unia rynków kapitałowych ma również kluczowe znaczenie dla dalszego urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej (UGW) i jest niezbędna do ukończenia jej budowy. Wraz z pełnoprawną unią bankową unia rynków kapitałowych powinna doprowadzić do prawdziwej unii finansowej, która jest jednym z czterech podstawowych filarów unii gospodarczej i walutowej.

3.2.4. Europa jest tradycyjnie bardzo silna pod względem obligacji zabezpieczonych <sup>(10)</sup>. Wnioski te powinny zostać wykorzystane do dalszego wzmocnienia wiodącej pozycji Europy na poziomie globalnym. W wymiarze ogólnym, z perspektywy międzynarodowej ważne jest, aby UE działała zdecydowanie i posiadała silną pozycję, tym bardziej, że zachodzą pewne przesunięcia w globalnym układzie sił między Wschodem a Zachodem.

3.3. Omawiane wnioski pomagają stworzyć dodatkowe środki do długoterminowego finansowania gospodarki. W istocie, dzięki emisji obligacji zabezpieczonych banki mogą pozyskiwać długoterminowe „finansowanie” efektywne pod względem kosztów. W ogólnym ujęciu możliwości dodatkowych emisji obligacji zabezpieczonych mogą wynieść do 342 mld EUR, a związane z nimi całkowite roczne oszczędności dla europejskich kredytobiorców – do 1,5–1,9 mld EUR <sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Poza wspomnianym wnioskiem pakiet obejmuje także wniosek w sprawie ułatwienia transgranicznej dystrybucji funduszy zbiorowego inwestowania, wniosek w sprawie skutecznych ram dotyczących europejskich dostawców usług w zakresie finansowania społecznościowego dla przedsiębiorstw, wniosek w sprawie prawa właściwego dla skuteczności przelewu wierzytelności wobec osób trzecich oraz komunikat w sprawie prawa właściwego dla skutków rozporządzających transakcji w obrocie papierami wartościowymi.

<sup>(7)</sup> Zob. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji obligacji zabezpieczonych i nadzoru publicznego nad obligacjami zabezpieczonymi oraz zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE i dyrektywę 2014/59/UE.

<sup>(8)</sup> Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do ekspozycji w postaci obligacji zabezpieczonych.

<sup>(9)</sup> Zob. m.in. ECO/437 – „Unia rynków kapitałowych – przegląd śródkresowy” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117).

<sup>(10)</sup> Około 90 % wszystkich obligacji zabezpieczonych na świecie emitowanych jest przez 9 krajów europejskich. Zob. także dane opublikowane przez Europejską Radę ds. Obligacji Zabezpieczonych (ECBC) w broszurze na temat obligacji zabezpieczonych, wyd. 12 (2017 r.). Łącznie na świecie kwota należna z tytułu obligacji zabezpieczonych wynosi 2,5 bln EUR, z czego 2,1 bln EUR wydawane jest przez instytucje mające siedzibę w Europie (zob. dokument roboczy służb Komisji – ocena skutków, SWD(2018) 50 final).

<sup>(11)</sup> Zob. dokument roboczy służb Komisji – ocena skutków, SWD(2018) 50 final w kontekście omawianych wniosków.

3.4. W każdym razie ważne jest to, by nowe zasoby były wykorzystywane z pożytkiem dla gospodarki. Banki powinny wykorzystywać takie dodatkowe środki na dodatkowe pożyczki dla instytucji rządowych i samorządowych, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. W takim wypadku omawiany wniosek mógłby przyczynić się do przywrócenia zaufania do banków i instytucji finansowych.

3.5. Ze względu na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego ważne jest, aby nowe środki były bezpieczne i płynne w każdych okolicznościach, a obecne wnioski zawierają szereg gwarancji w tym zakresie. Solidny system obligacji zabezpieczonych powinien również przynosić korzyści inwestorom poprzez większy i lepszy wybór na rynkach. Duże znaczenie ma dla inwestorów mechanizm podwójnego regresu<sup>(12)</sup> (*dual recourse*), z którego korzystają, zatem ważne jest, aby władze nalegały na odpowiednią wycenę aktywów bazowych przez emitentów.

3.6. W związku z tym wniosek o stworzenie ram ułatwiających rozwój obligacji zabezpieczonych i rynków dla tych instrumentów w całej Unii zasługuje na pełne poparcie EKES-u. Należy dołożyć wszelkich starań, aby osiągnąć sukces w tych państwach członkowskich<sup>(13)</sup>, w których te instrumenty i rynki nie są jeszcze znane. Należy zlikwidować ostatnie białe plamy na mapie i sprawić, by w każdym państwie członkowskim dostępny był system obligacji zabezpieczonych.

3.7. Za sprawą tego poparcia EKES pragnie docenić wcześniejsze wysiłki, których od kilku lat dokładają m.in. Komisja, Parlament Europejski, EUNB i inni na rzecz programu obligacji zabezpieczonych na szczeblu europejskim, oraz przyłączyć się do tych starań. Większość państw członkowskich i innych zainteresowanych stron, takich jak międzybranżowa Europejska Rada ds. Obligacji Zabezpieczonych, również wyraziła swoje poparcie<sup>(14)</sup>.

3.8. Opcja wyboru minimalnej harmonizacji na szczeblu europejskim na podstawie systemów krajowych jest również w pełni wspierana przez EKES, ponieważ pozwala na realizację wielu celów przy rozsądnych kosztach. Jednocześnie zapobiega się zakłóceniom na istniejących rynkach i zmniejsza się koszty przejścia. Ważne jest jednak, aby obowiązujące przepisy krajowe również popierały cel europejskiego wniosku w zakresie stymulowania rynku obligacji zabezpieczonych. Niepożądane są ewentualne przeszkody krajowe lub ograniczenia sprzeczne z tym celem.

3.9. Jak stwierdzono powyżej, wiele państw członkowskich jest bardzo silnych na tym rynku, ale jednocześnie ostatnie zmiany pokazują, że istnieje większe zainteresowanie obligacjami zabezpieczonymi również w innych częściach świata. W związku z tym dla EKES-u ważne jest również, aby obecna europejska pozycja lidera w tym środowisku uległa dalszemu umocnieniu w kontekście międzynarodowym oraz aby podjąć wysiłki na rzecz promowania podejścia europejskiego jako globalnego punktu odniesienia.

3.10. EKES przyjmuje również z zadowoleniem fakt, że przewiduje się ocenę wyników i powodzenia nowego programu. Skoro jest to z jednej strony kwestia rynkowa, a z drugiej strony należy uzyskać wystarczający czas na zdobycie przydatnych doświadczeń, zwłaszcza w państwach członkowskich, dla których jest to nowością, EKES uważa, że obecnie planowany okres 3 lat jest zbyt krótki i wzywa do przedłużenia tego okresu, na przykład do 5 lat. Państwa członkowskie mogą oczywiście w każdej chwili ściśle monitorować spray.

#### 4. Spostrzeżenia i uwagi dodatkowe

4.1. W wymiarze ogólnym należy poprzeć podejście Komisji polegające na zapewnieniu jasnego i kompleksowego systemu, w tym definicji, opisu cech strukturalnych, nadzoru publicznego i europejskiego oznaczenia zabezpieczonych obligacji, a także ostrożnościowego traktowania tych instrumentów.

4.2. Ważne jest, aby system ten był dostępny i mógł być skutecznie wykorzystywany przez wszystkie banki. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że szczególną uwagę poświęcono trudnościom i problemom, z którymi mogą spotkać się mniejsze banki emitujące obligacje zabezpieczone. Dla EKES-u istotne jest, aby ta możliwość została zmaksymalizowana. Nie odstępując od ogólnie obowiązujących przepisów można by na przykład sprawdzić, które obowiązki administracyjne i inne można by dostosować w odniesieniu do mniejszych banków.

<sup>(12)</sup> Podwójny regres oznacza prawo do roszczeń posiadaczy obligacji zabezpieczonych wobec puli aktywów stanowiących zabezpieczenie (*cover pool*) z jednej strony, a z drugiej strony – wobec emitenta.

<sup>(13)</sup> Obecnie nadal około dwunastu państw członkowskich UE nie posiada ram legislacyjnych dotyczących obligacji zabezpieczonych.

<sup>(14)</sup> Wykaz znajduje się w rozdziale 3 wniosku dotyczącego dyrektywy i wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.3. Korzystanie z europejskiego oznaczenia obligacji zabezpieczonych przewidziano jako dobrowolną opcję umożliwiającą państwom członkowskim dalsze korzystanie z ich własnych istniejących krajowych nazw i oznaczeń<sup>(15)</sup>. Komitet nie zgadza się z tym stanowiskiem i przeciwnie, zdecydowanie opowiada się za obowiązkowym korzystaniem z europejskiego oznaczenia. Potrzebna jest tu uogólniająca, wybiegająca w przyszłość wizja. Obowiązkowe stosowanie europejskiego oznaczenia może tylko przysłużyć się wiodącej pozycji Europy na arenie światowej i dać szansę (zwłaszcza mniejszym) państwom członkowskim, które pragną w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez nowy system. Dla tych państw oznaczenie UE stanowi gwarancję, że obligacje zabezpieczone będą mogły podlegać dystrybucji na rynkach. Takie obowiązkowe stosowanie oznaczeń mogłoby również korzystnie wpłynąć na zaufanie inwestorów.

4.4. Rynek obligacji zabezpieczonych jest obecnie głównie w rękach inwestorów profesjonalnych i instytucjonalnych<sup>(16)</sup>. Komitet apeluje, by rozważyć, jakie są konieczne i pożądane środki, by bardziej aktywnie zainteresować tymi obligacjami również prywatnych oszczędzających oraz konsumentów. Przemawiają za tym różne argumenty. Nie tylko obligacje zabezpieczone są tradycyjnie, a nawet w czasach kryzysu, postrzegane jako instrumenty bezpieczne i płynne, ale można też zwrócić uwagę na wkład, jaki wnoszą obecne wnioski. Ponadto nie można ich poddać umorzeniu lub konwersji, co nie jest bez znaczenia w kontekście ochrony prywatnych oszczędzających. Przez to wydają się też bardziej odpowiednie niż niektóre inne produkty<sup>(17)</sup>. Jako że obligacje zabezpieczone są instrumentami długoterminowymi niewątpliwie są użyteczne w kontekście budowania emerytury i tu można by odnieść się do wniosków w sprawie OIPE.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(15)</sup> Zob. wniosek dotyczący dyrektywy, motyw 33.

<sup>(16)</sup> Według ustnych wyjaśnień przedstawicieli Komisji 1/3 rynku zajmują banki, 1/3 – EBC oraz 1/3 – inne strony, takie jak fundusze inwestycyjne i fundusze emerytalne.

<sup>(17)</sup> Można się też odnieść do wniosków w sprawie finansowania społecznościowego i pożyczek społecznościowych. Proponowane w tych ramach instrumenty finansowe są zasadniczo zbywalnymi instrumentami finansowymi, które służą jako instrumenty kapitałowe (np. akcje) lub dłużne (np. obligacje). Ochronę oszczędzających i inwestorów przewidzianą w takich ramach można uznać za bardzo ograniczoną.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów »Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego«”**

[COM(2018) 109 final]

(2018/C 367/12)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Komisja Europejska, 10.4.2018   |
| Podstawa prawna                                 | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                           |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 27.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 12.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 126/1/1   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet popiera plan Komisji i uważa, że rozwój technologii finansowej w europejskim sektorze finansowym może przynieść szereg korzyści zarówno europejskim przedsiębiorstwom, jak i ich klientom.

1.2. EKES jest zdania, że plan przedłożony przez Komisję może pobudzić rozwój rynków kapitałowych, jak też dodać bodźca MŚP działającym w sektorze finansowym.

1.3. Komitet uważa, że jeśli chodzi o poprawę cyberbezpieczeństwa oraz odporności sektora finansowego, środki przewidziane w planie działania – choć są one istotne – należy uzupełnić przepisami zapewniającymi jednolity rozwój technologii finansowej w UE. Jest również zdania, że podmioty w dziedzinie technologii finansowej muszą podlegać tym samym regulacjom co sektor finansowy, w szczególności w odniesieniu do odporności, cyberbezpieczeństwa i nadzoru.

1.4. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie dla ustanowienia w ramach dyrektywy w sprawie usług płatniczych, jak i w ramach rozporządzenia o ochronie danych osobowych równych warunków działania w zakresie dostępu do danych klientów ma wdrożenie prawa do przenoszenia danych osobowych w sposób zgodny z przedmiotową dyrektywą.

1.5. Biorąc pod uwagę ewolucję kryptowalut i wykazywane przez nie znaczne wahania, EKES zaleca Komisji Europejskiej, by stale i ściśle monitorowała sytuację w tym zakresie we współpracy z europejskimi urzędami nadzoru. W stosownym przypadku należy na poziomie UE podjąć wszelkie niezbędne środki, aby w żadnej chwili ani w żaden sposób nie zostało zagrożone bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego i gospodarczego.

1.6. W szeregu niedawno opublikowanych badań wykazano, że wprowadzenie technologii finansowej skutkuje likwidacją wielu miejsc pracy w instytucjach sektora finansów. EKES zaleca, aby państwa członkowskie opracowały i wdrożyły aktywne programy środków dotyczących rynku pracy, tak aby pracownicy dotknięci skutkami wprowadzenia innowacji technologicznych w sektorze finansowym jak najszybciej znaleźli nowe zatrudnienie.

1.7. EKES zaleca Komisji, aby określiła, jakie ewentualne przepisy powinny mieć zastosowanie do przedsiębiorstw oferujących usługi przetwarzania w chmurze, jeśli chodzi o odpowiedzialność tych przedsiębiorstw za zabezpieczenie danych, które są przechowywane. Przedsiębiorstwa te muszą podlegać tym samym przepisom w zakresie ochrony danych osobowych, co przedsiębiorstwa, które dokonują outsourcingu niektórych rodzajów usług.

## 2. Wniosek Komisji

2.1. W celu zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności rynku finansowego Komisja Europejska przedstawiła w dniu 8 marca 2018 r. plan działania dotyczący sposobów wykorzystania możliwości, jakie stwarzają innowacje oparte na technologiach w dziedzinie usług finansowych, zwanych „technologią finansową”.

2.2. Plan działania opublikowany przez Komisję ma na celu zapewnienie sektorowi finansowemu możliwości integracji i wykorzystania znacznych postępów, jakich dokonano dzięki nowym technologiom, takim jak technologia łańcucha bloków<sup>(1)</sup>, sztuczna inteligencja lub usługi przetwarzania w chmurze. Komisja uważa, że Europa powinna stać się światowym centrum technologii finansowej, a przedsiębiorstwa i inwestorzy powinni móc czerpać korzyści z jednolitego rynku w tej dynamicznie rozwijającej się dziedzinie.

2.3. Na podstawie wyników konsultacji społecznych, które przeprowadzono w okresie od marca do czerwca 2017 r., Komisja uważa, że na obecnym etapie potrzeba reformy przepisów ustawowych i wykonawczych na szczeblu UE jest ograniczona. Niemniej UE musi podjąć szereg konkretnych inicjatyw, aby uwzględnić cyfryzację sektora finansowego.

2.4. Plan działania w zakresie technologii finansowej przewiduje w szczególności przyjęcie środków, dzięki którym innowacyjne modele biznesowe nabiorą wymiaru europejskiego, wspieranie wdrażania innowacji technologicznych w sektorze finansowym oraz poprawę bezpieczeństwa i odporności.

2.5. W ramach planu działania i wraz z przedmiotowym komunikatem Komisja przedstawiła również wniosek ustawodawczy dotyczący unijnego rozporządzenia w sprawie europejskich dostawców usług w zakresie finansowania społecznościowego (ECSP) dla przedsiębiorstw opartego na inwestycjach lub pożyczkach.

2.6. Jeżeli chodzi o udzielanie zezwoleń przedsiębiorstwom z branży FinTech, Komisja wezwała europejskie urzędy nadzoru do oceny obecnych rozwiązań w tej dziedzinie oraz przedstawienie Komisji, w stosownych przypadkach, zaleceń dotyczących konieczności dostosowania unijnych przepisów w dziedzinie usług finansowych. W 2018 r. Komisja będzie kontynuować monitorowanie zmian w obszarze kryptoaktywów wraz z europejskimi urzędami nadzoru, Europejskim Bankiem Centralnym i Radą Stabilności Finansowej. Na podstawie oceny ryzyka Komisja zdecyduje, czy konieczne jest przyjęcie przepisów na szczeblu UE.

2.7. Komisja będzie współpracować z Europejskim Komitetem Normalizacyjnym i Międzynarodową Organizacją Normalizacyjną przy opracowywaniu wspólnych standardów i interoperacyjnych rozwiązań w zakresie technologii finansowej, w tym w obszarze łańcucha bloków. Aby umożliwić rozwój innowacyjnych modeli biznesowych w całej UE, Komisja będzie zachęcać właściwe organy na szczeblu państw członkowskich do podejmowania inicjatyw ułatwiających innowacje. Komisja zwróci się również do europejskich urzędów nadzoru o ułatwienie współpracy w zakresie nadzoru, w tym koordynacji i rozpowszechniania informacji dotyczących innowacyjnych technologii, tworzenia centrów innowacji oraz tzw. piaskownic regulacyjnych.

2.8. Aby wspierać innowacje technologiczne w sektorze finansowym, Komisja powoła grupę ekspertów, która będzie miała za zadanie przeprowadzić analizę, czy w dziedzinie usług finansowych istnieją przeszkody regulacyjne w innowacji. Komisja zwraca się do europejskich urzędów nadzoru o zbadanie potrzeby wydania wytycznych dotyczących zlecenia zadań dostawcom usług zaliczanych do kategorii przetwarzania w chmurze. Ułatwi ona opracowanie standardowych klauzul umownych na potrzeby dokonywanego przez instytucje finansowe outsourcingu usług przechowywania danych w chmurze.

2.9. Zdaniem Komisji europejskie ramy regulacyjne i nadzorcze powinny umożliwiać przedsiębiorstwom działającym na jednolitym rynku UE czerpanie korzyści z innowacji finansowych oraz zapewnianie swoim klientom produktów wysokiej jakości.

2.10. Komisja przeprowadzi konsultacje publiczne w sprawie dalszej digitalizacji informacji regulacyjnych dotyczących przedsiębiorstw notowanych na rynkach regulowanych w UE, w tym w sprawie ewentualnego stworzenia europejskiej bramy przejrzystości finansowej w oparciu o technologię rozproszonego rejestru (RegTech).

---

<sup>(1)</sup> Łańcuch bloków to stale rosnąca lista informacji (rekordów), zwanych „blokami”, które są ze sobą powiązane i zabezpieczone za pomocą kryptografii. Sama koncepcja łańcucha bloków zapewnia, że jest on chroniony przed modyfikacją danych. Łańcuch bloków stanowi otwarty i rozproszony rejestr, który pozwala na skuteczne, możliwe do zweryfikowania i ciągle rejestrowanie transakcji między dwiema stronami. Po zarejestrowaniu dane zawarte w bloku nie mogą zostać zmienione wstecznie bez zmiany wszystkich następujących bloków, co z kolei wymaga zgody większości uczestników sieci. (Źródło: Wikipedia EN).

2.11. Jeżeli chodzi o technologie łańcucha bloków, w lutym 2018 r. Komisja uruchomiła Unijne Obserwatorium i Forum ds. Łańcucha Bloków oraz zainicjowała studium wykonalności dotyczące unijnej publicznej infrastruktury łańcucha bloków umożliwiającej rozwój usług transgranicznych. Komisja zamierza poddać ocenie kwestię, w jakim stopniu technologię blockchain można wdrożyć jako infrastrukturę usług cyfrowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Będzie ona gospodarzem unijnego laboratorium FinTech.

2.12. W celu zwiększenia bezpieczeństwa i odporności sektora finansowego Komisja zorganizuje publiczno-prywatne warsztaty, aby ocenić bariery utrudniające wymianę informacji na temat zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa wśród uczestników rynku finansowego oraz określić potencjalne rozwiązania. Ponadto Komisja zwraca się do europejskich urzędów nadzoru o przeprowadzenie oceny kosztów i korzyści wynikających z opracowania spójnych ram dotyczących testów cyberodporności dla zainteresowanych stron i infrastruktur w całym sektorze finansowym UE.

### 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Komitet popiera plan Komisji, ponieważ uważa, że rozwój technologii finansowej w europejskim sektorze finansowym przynosi szereg istotnych korzyści zarówno przedsiębiorstwom, jak i konsumentom.

3.2. EKES uważa, że plan działania w zakresie technologii finansowej ma fundamentalne znaczenie dla pogłębiania i poszerzania rynków kapitałowych dzięki uwzględnieniu cyfryzacji, a zatem także dla unii rynków kapitałowych, która jest ważnym priorytetem dla Unii Europejskiej. Sądzi również, że plan ten może dostarczać zasadniczego bodźca sektorowi MŚP, stanowiących 99 % wszystkich przedsiębiorstw na poziomie europejskim, gdyż zwiększa ich możliwości finansowania, a wobec tego umożliwi im przyjęcie prostszych i łatwiej dostępnych rozwiązań.

3.3. Komitet uważa, że jeśli chodzi o poprawę cyberbezpieczeństwa oraz odporności sektora finansowego, środki przewidziane w planie działania – choć są one istotne – należy uzupełnić regulacjami zapewniającymi jednolity rozwój technologii finansowej w UE.

3.4. EKES podziela zdanie Komisji, że europejskie ramy regulacyjne i nadzorcze powinny umożliwiać przedsiębiorstwom działającym na jednolitym rynku UE czerpanie korzyści z innowacji finansowych oraz zapewnianie swoim klientom produktów wysokiej jakości. Komitet uważa także, że nie może się to odbywać kosztem bezpieczeństwa. Konieczne jest zapewnienie równych szans wszystkim podmiotom, niezależnie od sposobu ich działania <sup>(2)</sup>.

3.5. W następstwie ostatniego kryzysu finansowego zaostrzono, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, przepisy mające wpływ na instytucje finansowe. Dotyczą one również cyberbezpieczeństwa i ustanawiają obowiązkowe przepisy i normy bezpieczeństwa dla instytucji sektora finansowego. EKES uważa, że normy dotyczące cyberbezpieczeństwa należy również wdrożyć na szczeblu UE w odniesieniu do przedsiębiorstw oferujących usługi FinTech. Aby zapewnić jednolite stosowanie, normy te należy ustanowić na szczeblu europejskim, a nawet rozszerzyć na cały świat.

3.6. EKES przypomina, że cyberataki z reguły mają charakter transgraniczny. Obecnie wymiana informacji między organami państw członkowskich w sprawie zagrożeń informatycznych i cyberataków jest dość ograniczona, z uwagi na przepisy prawa krajowego. Należy wzmocnić wysiłki w zakresie koordynacji, regulacji i nadzoru na szczeblu Unii.

3.7. Jeśli chodzi o kryptoaktywa, a zwłaszcza kryptowaluty, ostatnio w Europie można było się przekonać, jak szybko może wzrosnąć ich wartość i jaką wykazuje zmienność. Biorąc pod uwagę ich ewolucję, brak przejrzystości i powiązane wysokie ryzyko, EKES zaleca Komisji Europejskiej, by stale i ściśle monitorowała sytuację w tym zakresie we współpracy z europejskimi urzędami nadzoru. Pilnie potrzebne są środki działania, jeżeli w dowolnej chwili lub w dowolny sposób może zostać zagrożone bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego. Środki te powinny obowiązywać w pierwszej kolejności dla całej UE, dlatego też na poziomie UE należy je podjąć.

3.8. W obszarze kryptoaktywów zaobserwowano, że innowacje technologiczne mogą wykorzystać luki w prawodawstwie, nawet jeśli w praktyce waluty te funkcjonują na ściśle regulowanym rynku. Biorąc pod uwagę, że sektor charakteryzuje się znacznymi wahaniami cen i brakiem przejrzystości, a także fakt, że owe aktywa wiążą się z wysokim ryzykiem dla inwestorów, EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim przeanalizowanie metod, które należałoby wprowadzić w celu monitorowania transakcji z użyciem kryptowalut.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 63.

3.9. Komisja zaproponowała uruchomienie Unijnego Obserwatorium ds. Łącucha Bloków. EKES uważa, że zakres uprawnień tego organu należy rozszerzyć na cały sektor FinTech, ze względu na silną dynamikę rozwoju powiązanych z nim zastosowań. Ponadto zastosowania takie jak technologia łańcucha bloków pociągają za sobą problemy z zakresu kompetencji i odpowiedzialności odnośnie do obowiązującego ustawodawstwa. EKES popiera pomysł Komisji, by podjąć na szczeblu UE inicjatywę dotyczącą łańcucha bloków, aby wyjaśnić sposób korzystania z tej technologii i przeciwdziałać obecnemu rozdrobnieniu.

3.10. Wykazano, że wprowadzenie technologii finansowej skutkuje likwidacją wielu miejsc pracy w instytucjach finansowych. EKES zaleca, aby państwa członkowskie opracowały i wdrożyły aktywne programy środków dotyczących rynku pracy, tak aby pracownicy dotknięci skutkami wprowadzenia innowacji technologicznych w sektorze finansowym jak najszybciej znaleźli nowe zatrudnienie.

3.11. Komisja wyraża obawę, że po dokonaniu przez instytucje finansowe outsourcingu usług przetwarzania w chmurze przekazywanie informacji i danych będzie nadmiernie skoncentrowane w rękach działających na tym rynku przedsiębiorstw, których liczba jest niewielka i które zasadniczo nie są przedsiębiorstwami europejskimi. EKES zaleca Komisji, aby określiła, jakie ewentualne przepisy powinny mieć zastosowanie do przedsiębiorstw oferujących usługi przetwarzania w chmurze, jeśli chodzi o odpowiedzialność tych przedsiębiorstw za zabezpieczenie danych, które są przechowywane.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych”**

[COM(2018) 99 *final* – 2018/0047 (COD)]

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich dostawców usług w zakresie finansowania społecznościowego dla przedsiębiorstw”**

[COM(2018) 113 *final* – 2018/0048 (COD)]

(2018/C 367/13)

Sprawozdawca: **Daniel MAREELS**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 16.4.2018<br>Rada Unii Europejskiej, 27.3.2018              |
| Podstawa prawna                                 | Art. 114 i art. 53 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej             |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 27.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 146/0/1   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje wnioski dotyczące ustanowienia ram ułatwiających operacje finansowania społecznościowego w ramach 29. systemu. Należy zatem na natychmiastowe wdrożenie tych wniosków w celu uzyskania dobrych wyników, zwłaszcza że wnioski wpisują się w szersze ramy, które EKES w pełni popiera <sup>(1)</sup>.

1.2. Z zadowoleniem przyjmuje to, że zwraca się uwagę na finansowanie małych, młodych i innowacyjnych przedsiębiorstw. Finansowanie społecznościowe jako element drabiny finansowania ma duże znaczenie dla tych przedsiębiorstw, w szczególności w chwili przejścia z fazy rozpoczęcia działalności do fazy ekspansji, gdy tradycyjne finansowanie nie zawsze jest dostępne. Jednocześnie tworzy się coraz więcej atrakcyjniejszych okazji inwestycyjnych dla inwestorów.

1.3. Należy pozytywnie ocenić wykorzystanie innowacyjnych i wspieranych przez nowoczesne technologie produktów i rozwiązań, dzięki czemu ten przyszłościowy wniosek również wpisuje się w proces urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego. Natychmiast dodaje się również wymiar transgraniczny, co przyczynia się do skutecznej integracji i pogłębiania rynków kapitałowych. W pierwszej kolejności należy stworzyć jednolity zharmonizowany rynek w UE z jednakowymi zasadami dla przedsiębiorców i inwestorów.

1.4. Biorąc pod uwagę fakt, że nie należy spowalniać tych innowacyjnych ram sztucznymi barierami, Komitet opowiada się jednak – z globalnego i całościowego punktu widzenia – za zaostrzeniem wniosków i dodatkowych środków w niektórych aspektach, przynajmniej w fazie początkowej (zob. poniżej punkty 1.5 i nast.). EKES kieruje się przy tym zwłaszcza zasadami „wiarygodności”, „przejrzystości” i „zaufania”, a to obejmuje również bezpieczeństwo i ochronę wszystkich zaangażowanych podmiotów.

1.5. Po pierwsze, EKES z zadowoleniem przyjmuje zwrócenie uwagi na aspekty ryzyka związane z transakcjami i rynkami finansowania społecznościowego, niemniej jednocześnie jest zdania, że – przynajmniej w początkowym okresie – należy poświęcić tym aspektom ryzyka jeszcze większą uwagę w celu ich skuteczniejszej identyfikacji i ograniczenia w miarę możliwości. Aspekty te dotyczą:

<sup>(1)</sup> Zob. pkt 3.1 do 3.4.

1.5.1. Przejrzystości i ochrony inwestorów. EKES uważa, że ocena ryzyka w odniesieniu do konkretnych projektów na platformach finansowania społecznościowego w zbyt wielkim stopniu pozostawiona jest rynkom i inwestorom. W opinii EKES-u wskazane są odpowiednie środki w celu lepszej identyfikacji lub ograniczenia wszystkich rodzajów ryzyka, zarówno finansowego, jak i pozafinansowego. Ostatecznie chodzi o lepszą ochronę inwestorów. W tym kontekście można by opierać się na podejściu MiFID. Poza tym istnieje ryzyko wystąpienia nierównych warunków działania dla tradycyjnych dostawców, takich jak instytucje finansowe, które muszą stosować rygorystyczne zasady ochrony w relacjach z klientami.

1.5.2. Potencjalnych obszarów napięć w zakresie zasad dotyczących usługodawców i świadczonych przez nich usług. Możliwość zawarcia z inwestorami umów z wykorzystaniem tzw. swobody uznania w celu uzyskania najlepszego dla nich wyniku może prowadzić do powstania trudnych sytuacji dla usługodawców, którzy przede wszystkim powinni działać jako neutralni pośrednicy.

1.5.3. Kontroli. Misja Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) wydaje się czytelna, ale rola krajowych organów nadzoru wydaje się już mniej jasna. Komitet jest zdania, że należy tu wnieść więcej jasności. Ponadto zadaje sobie pytanie, czy nie należałoby przypisać jakiejś istotnej roli krajowym organom nadzoru, skoro są one bliższe rynkom krajowym i lepiej potrafią oceniać lokalne realia. W każdym razie dla EKES-u ważne jest, aby władze i organy nadzoru na szczeblu krajowym i europejskim prowadziły konsultacje i współpracowały stale i konsekwentnie, zarówno w celu dalszej harmonizacji i integracji w Unii, jak i zapewnienia powodzenia przedmiotowym wnioskom.

1.6. W wyniku dokonanych wyborów 29. system i systemy krajowe będą współistnieć, przez co zainteresowane strony w tym samym czasie i na tym samym rynku będą mierzyć się z różnymi przepisami, zmiennymi warunkami i nierówną ochroną, co może powodować zagubienie i nieporozumienia. Dodatkowe środki w celu zwiększenia przejrzystości są następujące:

1.6.1. Zdaniem EKES-u dodatkowe obowiązki rządów i organów regulacyjnych w celu zapewnienia dokładnych, łatwo dostępnych i bezpiecznych informacji dla wszystkich użytkowników, sporządzonych w ich własnym języku, są adekwatne.

1.6.2. Platformy finansowania społecznościowego mogą być zobowiązane do jednoznacznego i wyraźnego wskazania „znaku jakości UE” we wszystkich przypadkach, w których są one kierowane do ogółu, oraz w ramach całej prowadzonej przez nie komunikacji zewnętrznej.

1.7. Ponadto EKES jest zdania, że przewidziana regulacja zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu pozostaje stosunkowo ograniczona i w dużej mierze nastawiona na działania pośrednie. Przepisy dotyczące platform finansowania społecznościowego powinny zostać rozszerzone i zaostrzone. Dla EKES-u jest niedopuszczalne, aby taka możliwość istniała tylko raz i aby jedynie Komisja była właściwa do zaproponowania objęcia wyżej wymienionymi zasadami. Należy również zapewnić przejrzyste kryteria i warunki dla takiej decyzji.

1.8. Należy ponadto zauważyć, że nie uwzględnia się opodatkowania dochodów z finansowania społecznościowego i zobowiązań podatkowych dla dłużników, choć można zasadnie założyć, że opodatkowanie będzie decydujące dla powodzenia – lub braku powodzenia – przedmiotowej inicjatywy. EKES wzywa zatem do uwzględnienia tych aspektów w debacie. W razie konieczności należałoby opracować stosowne przepisy na odpowiednim szczeblu.

1.9. Ponieważ jest to kwestia rynkowa, dla EKES-u najważniejsze jest, aby wszystkie strony obrały ten sam kierunek, tak aby wnioski te mogły odnieść prawdziwy sukces. Niezbędne jest, aby przedsiębiorstwa i inwestorzy skutecznie i w dużej mierze korzystali z 29. systemu. Z perspektywy rynku powstaje pytanie, czy limit wynoszący 1 mln EUR na projekt nie będzie przeszkodą.

1.10. Wreszcie EKES uważa, że – aby chronić przyszłość i powodzenie platform finansowania społecznościowego – należy zapewnić również regularne monitorowanie, ocenę i przegląd osiągnięć 29. systemu. Niezbędne są również konsultacje i dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

## 2. Kontekst

2.1. Od objęcia funkcji w 2014 r. Komisja Junckera opracowywała „plan inwestycyjny dla Europy”, którego celem jest realizacja jej najważniejszych priorytetów, tj. rozwoju, zatrudnienia i inwestycji<sup>(2)</sup>. Jednym z głównych założeń jest stopniowe dążenie do unii rynków kapitałowych obok jednolitego rynku cyfrowego i unii energetycznej. Celem jest osiągnięcie sprawnie funkcjonującej i zintegrowanej unii rynków kapitałowych, która obejmie wszystkie państwa członkowskie.

<sup>(2)</sup> Zob. strona internetowa Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_pl.htm).

2.2. Wdrażając „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”<sup>(3)</sup>, Komisja zaangażowała się w realizację wszystkich elementów składowych unii do 2019 r. W sumie przygotowano ponad 33 inicjatywy i działania.

2.3. Po apelach o szybkie postępy<sup>(4)</sup>,<sup>(5)</sup> już w 2017 r. przystąpiono do śródkresowej oceny planu działania. Doprowadziło to do wyznaczenia szeregu nowych priorytetowych działań, które mają uwzględnić zmieniające się wyzwania i okoliczności, w tym brexit. Ważne jest również, by odnotować faktyczne postępy w budowaniu unii bankowej i unii rynków kapitałowych. Na pierwszym miejscu powinny znaleźć się przy tym spójność i spójność.

2.4. Komisja dodała przy okazji, że „potrzebne są bardziej ambitne działania, stawianie czoła przeszkodom, lecz przede wszystkim wykorzystanie wspomnianych nowych możliwości”<sup>(6)</sup>. W tym kontekście Komisja opublikowała komunikat z dwoma planami działania<sup>(7)</sup> w dniu 8 marca 2018 r.

2.5. Plan działania na rzecz technologii finansowej (FinTech) stanowi wyraz ambicji, by uczynić z Europy globalne centrum technologii finansowej i w ten sposób umożliwić przedsiębiorstwom i inwestorom w UE pełne wykorzystanie zalet jednolitego rynku w tym szybko rozwijającym się sektorze<sup>(8)</sup>.

2.6. Wspieranie finansowania społecznościowego oraz pożyczek peer-to-peer jest jednym z kluczowych działań w ramach tego planu działania. Nacisk kładzie się zarówno na rozwój nowych usług i znaków, jak i integrację rynków kapitałowych.

2.7. Pomysły te znajdują swój wyraz w następujących dokumentach:

2.7.1. „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich dostawców usług w zakresie finansowania społecznościowego dla przedsiębiorstw”<sup>(9)</sup> oraz

2.7.2. „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych”<sup>(10)</sup>.

2.8. Wnioski te mają na celu stworzenie **europejskiego znaku jakości dla platform finansowania społecznościowego**, który umożliwi działania transgraniczne. Celem jest przyspieszenie rozwoju usług finansowania społecznościowego na szczeblu UE i zapewnienie przedsiębiorcom i przedsiębiorstwom – zwłaszcza małym, młodym i innowacyjnym – większego dostępu do finansowania. Wnioski mają zastosowanie jedynie w odniesieniu do zbywalnych papierów wartościowych związanych z usługami finansowania społecznościowego opartymi na inwestycjach.

2.9. Jednocześnie chodzi o objęcie tych platform **stosownymi przepisami i nadzorem**. Powinny one nie tylko umożliwiać utrzymanie stabilności gospodarczej i finansowej w Unii, ale i zwiększać zaufanie inwestorów, szczególnie w kontekście transgranicznym.

<sup>(3)</sup> Plan działania z września 2015 r. „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2015) 468 final. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1447000363413&uri=CELEX:52015DC0468>.

<sup>(4)</sup> Rada Europejska zaapelowała o „szybkie i zdecydowane postępy” w realizacji planu, „aby zapewnić przedsiębiorstwom łatwiejszy dostęp do finansowania i wspierać inwestycje w gospodarkę realną”. Zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/28/euco-conclusions/>.

<sup>(5)</sup> Również Komisja przyjęła komunikat, w którym wezwała do przyspieszenia reform. Zob. COM(2016) 601 final.

<sup>(6)</sup> Zob. komunikat Komisji „Dokończenie budowy unii rynków kapitałowych do roku 2019 – czas przyspieszyć realizację”. Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0114>.

<sup>(7)</sup> Oprócz wymienionego w punkcie 2.5 planu działania chodzi o „Plan działania na rzecz zrównoważonego finansowania”.

<sup>(8)</sup> Komunikat prasowy z dnia 8 marca 2018 „FinTech: Komisja podejmuje działania na rzecz bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego rynku finansowego”. Zob. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1403\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1403_pl.htm).

<sup>(9)</sup> Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1521456325451&uri=CELEX:52018PC0113>.

<sup>(10)</sup> Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1521456325451&uri=CELEX:52018PC0099>.

### 3. Spostrzeżenia i uwagi

#### *Ogólne – poparcie dla inicjatywy*

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski w sprawie utworzenia 29. systemu finansowania społecznościowego, i nalega na natychmiastowe wdrożenie w celu odnotowania szybkich i zadowalających wyników.

3.2. Po pierwsze, propozycje te przyczynią się do wyznaczenia większej liczby celów, które EKES popiera i które postulował już wcześniej<sup>(11)</sup>. Można tutaj wspomnieć następujące kwestie:

3.2.1. Budowa unii rynków kapitałowych, której powinna towarzyszyć większa konwergencja gospodarcza i społeczna oraz integracja finansowa i gospodarcza, powinna doprowadzić do poprawy bezpieczeństwa, stabilności i odporności systemu finansowego i gospodarczego poprzez poszerzenie i zróżnicowanie źródeł finansowania gospodarki. Szybka realizacja tych założeń powinna stanowić główny priorytet.

3.2.2. Ujednolicony znak jakości UE dla platform finansowania społecznościowego sprzyja transakcjom transgranicznym i tym samym przekłada się na udział sektora prywatnego w podziale ryzyka. Ma to znaczenie w kontekście zapobiegania asymetrycznym wstrząsom w przypadku kryzysu bądź ograniczania skutków takiego kryzysu. Ponadto w istotnym stopniu przyczyni się to do spójnego rozwoju państw członkowskich Unii. Słabsze gospodarki będą zatem w stanie szybciej nadrobić swoje zaległości względem lepiej prosperujących gospodarek.

3.2.3. Unia rynków kapitałowych ma również kluczowe znaczenie dla dalszego pogłębienia i dokończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej (UGW) i jest niezbędna do jej urzeczywistnienia. Wraz z pełnoprawną unią bankową unia rynków kapitałowych powinna doprowadzić do prawdziwej unii finansowej, która jest jednym z czterech podstawowych filarów unii gospodarczej i walutowej.

3.2.4. Jako że finansowanie społecznościowe w UE jest słabo rozwinięte w porównaniu z innymi wielkimi gospodarkami, można zwrócić uwagę na pozycję UE w stosunku do reszty świata również w tej kwestii. UE powinna poprawić swoją pozycję i działać zdecydowanie, tym bardziej, że zachodzą pewne przesunięcia w globalnym układzie sił między Wschodem a Zachodem.

3.3. We wcześniejszych opiniach<sup>(12)</sup> EKES wyraził obawy i zakwestionował przydatność i skuteczność unii rynków kapitałowych dla MŚP. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że obecnie rozpoczynane są działania w tym zakresie. Finansowanie społecznościowe adresowane jest w szczególności do pewnej grupy MŚP oraz określonej części drabiny finansowej. EKES z zadowoleniem przyjmuje obecne propozycje poprawy i ułatwienia finansowania małych, młodych i innowacyjnych przedsiębiorstw i – jednocześnie – stworzenia lepszych i liczniejszych okazji dla inwestorów.

3.4. Wreszcie wymienić można tu przyszłościowy charakter wniosków w ramach planu działania na rzecz technologii finansowej (FinTech), który ma dać wyraz ambicji uczynienia z Europy globalnego centrum FinTech. Przez wykorzystanie innowacyjnych i wspieranych przez nowoczesne technologie produktów i rozwiązań wniosek ten doskonale wpisuje się w proces realizacji jednolitego rynku cyfrowego.

#### *Wnioski – dobra podstawa, niemniej potrzebne są dodatkowe środki ochronne*

3.5. EKES jest zdania, że należy dołożyć wszelkich starań, aby przedmiotowe wnioski odniosły sukces. Jednocześnie za niezwykle istotne uważa, aby nowy system charakteryzowały zasady „wiarygodności”, „przejrzystości” i „zaufania”. Finansowanie społecznościowe powinno być oferowane w ramach zapewniających bezpieczeństwo i ochronę wszystkim, którzy mają z nim do czynienia.

3.6. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje wybór tzw. 29. systemu wykorzystującego nowe i przyszłościowe technologie do stworzenia podstaw dla realizacji jednolitego, zharmonizowanego rynku z jednakowymi zasadami – zarówno dla młodych przedsiębiorców poszukujących finansowania transgranicznego, jak i inwestorów poszukujących dodatkowych możliwości inwestycyjnych.

<sup>(11)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117).

<sup>(12)</sup> Zob. zwłaszcza opinia EKES-u „Plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych” (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17), i opinia EKES-u w sprawie śródkresowego przeglądu planu działania na rzecz unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 117).



3.7. Wybór rozporządzenia jako formy aktu prawnego dla osiągnięcia tego celu jest zatem słuszny i uzasadniony. Niniejszy wniosek może służyć za przykład skutecznej integracji i pogłębiania rynków kapitałowych.

3.8. Z zastrzeżeniem uwag przedstawionych poniżej EKES wyraża zadowolenie, że Komisja od samego początku wzięła pod uwagę aspekty ryzyka związane z operacjami i rynkami finansowania społecznościowego. Warunki, jakie muszą zostać spełnione przez platformy finansowania społecznościowego i oferowane przez nie usługi<sup>(13)</sup>, a także planowany nadzór, mogą liczyć na poparcie. Inwestorom również zaleca się ograniczanie ryzyka<sup>(14)</sup>.

3.9. Jednocześnie – i przyjmując całościową perspektywę – EKES jest zdania, że przynajmniej w początkowym okresie należy zwrócić większą uwagę na te aspekty ryzyka. Zdaniem EKES-u wszystkie rodzaje ryzyka – zarówno finansowe, jak i pozafinansowe – należy jeszcze lepiej określić, a tam, gdzie to możliwe, ograniczyć. Więcej uwagi należy również poświęcić wielu innym czynnikom środowiskowym, które są ważne dla powodzenia przedmiotowych wniosków.

3.10. Wybór polityki zasadzającej się na uzupełniającym rozwiązaniu opartym na usługach<sup>(15)</sup> oznacza, że krajowe i unijne regulacje będą współistnieć i obowiązywać równolegle. Zainteresowane strony mogą mieć w tym samym momencie i na tym samym rynku do czynienia z odmiennymi zasadami, np. transgranicznymi dostawcami ze znakiem jakości UE, takimi samymi dostawcami, którzy działają lokalnie, i dostawcami objętymi (obowiązującymi) przepisami krajowymi lub obowiązującymi licencjami<sup>(16)</sup>. Skutkiem mogą być różne przepisy, odmienne warunki i nierówna ochrona<sup>(17)</sup>. EKES wzywa do zwrócenia uwagi na tę sytuację, która może prowadzić do niepewności i zamętu<sup>(18)</sup>. Szereg konkretnych propozycji znajduje się w dalszej części niniejszej opinii.

#### *W odniesieniu do dostawców usług finansowania społecznościowego*

3.11. Dostawcy usług finansowania społecznościowego będą mogli wykonywać swoją działalność na całym terytorium Unii na podstawie jednej licencji, co pozwoli na zwiększenie zakresu działalności. Jest to istotna innowacja i znaczna poprawa w porównaniu z obecną sytuacją, w której działalność transgraniczna jest prawie niemożliwa.

3.12. Bez uszczerbku dla uwag przedstawionych powyżej<sup>(19)</sup> EKES wzywa do zwrócenia większej uwagi na możliwe obszary napięć w zakresie zasad obejmujących usługodawców i świadczone przez nich usługi. Przykładowo, możliwość zawarcia z inwestorami umów z wykorzystaniem tzw. swobody uznania może prowadzić do trudnych sytuacji. Usługodawcy muszą działać jako neutralni pośrednicy, będąc jednocześnie umownie zobowiązani, aby osiągnąć „jak najlepszy wynik dla swoich klientów”<sup>(20)</sup>. Zdaniem EKES-u nie można w żadnym wypadku podważać obowiązku zachowania neutralności. Potrzebne są dodatkowe środki w tym względzie. Platformy powinny oferować wysokiej jakości usługi.

3.13. Wszyscy potencjalni użytkownicy, przedsiębiorcy, a także inwestorzy muszą koniecznie i we wszystkich przypadkach mieć czytelną wiedzę, z którą platformą mają do czynienia. Ta kwestia jest tym bardziej istotna, że – jak wspomniano wcześniej – przepisy krajowe i unijne będą istnieć i obowiązywać równolegle<sup>(21)</sup>. W tym kontekście rejestry platform UE, które ESMA ma przechowywać jako narzędzie publikacji, uznaje się za niewystarczające. Zdaniem EKES-u dodatkowe obowiązki rządów i organów regulacyjnych w celu zapewnienia dokładnych, łatwo dostępnych i bezpiecznych informacji dla wszystkich użytkowników, sporządzonych w ich własnym języku, są adekwatne.

<sup>(13)</sup> Zob. uzasadnienie wniosku dotyczącego rozporządzenia i art. 1–9 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(14)</sup> Zob. art. 16 wniosku dotyczącego rozporządzenia. Arkusz kluczowych informacji inwestycyjnych, który musi zostać udostępniony zainteresowanym stronom, zawiera następujące zalecenie: „[...] nie należy w projekty oparte na finansowaniu społecznościowym inwestować więcej niż 10 % swojego majątku netto”.

<sup>(15)</sup> W ocenie skutków uwzględniono cztery opcje polityki. Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia, rozdział 3, „Ocena skutków”.

<sup>(16)</sup> Włącznie z tymi wynikającymi z dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID II), dyrektywy w sprawie usług inwestycyjnych (PSD) i dyrektywy w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (AIFMD).

<sup>(17)</sup> W zależności od tego, czy zainteresowana strona jest przedsiębiorcą, czy inwestorem.

<sup>(18)</sup> Jest to jeden z czynników środowiskowych, na które zwrócono uwagę w pkt 3.9.

<sup>(19)</sup> Zob. pkt 3.8.

<sup>(20)</sup> Zob. motyw 16 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(21)</sup> Zob. pkt 3.10.

3.14. Zdaniem EKES-u platformy również powinny podlegać obowiązkom dotyczącym publikacji. W szczególności można określić, że platformy muszą wyraźnie i jasno wskazać posiadanie „znaku jakości UE” we wszystkich przypadkach, w których zwracają się one do ogółu lub osób zainteresowanych<sup>(22)</sup>, oraz w ramach całej prowadzonej komunikacji zewnętrznej<sup>(23)</sup>.

3.15. Rola i odpowiedzialność ESMA w zakresie nadzoru wydaje się czytelna, niemniej jednocześnie pojawia się pytanie, czy jaką rolę należy przypisać krajowym organom nadzoru, skoro są one bliższe rynkom krajowym i lepiej znają lokalne realia. W każdym razie przejrzystość wydaje się tu wskazana. Jest to również ważne dla innych stron, w tym dla przedsiębiorców, którzy chcą skorzystać z finansowania społecznościowego.

3.16. Ogólnie rzecz ujmując, zdaniem dla EKES-u w każdym przypadku<sup>(24)</sup> istotna jest – jak wspomniano powyżej – stała i spójna konsultacja i współpraca między poszczególnymi rządami i organami nadzoru na szczeblu krajowym i europejskim w celu dalszej harmonizacji i integracji w Unii, jako że przepisy krajowe i unijne będą współistnieć i będą jednocześnie stosowane. Podmioty te mają zresztą również ważną rolę do odegrania w kontekście zaufania, które jest niezbędne dla powodzenia finansowania społecznościowego.

3.17. Jeśli ESMA nałoży sankcje w ramach swojej misji nadzoru, w stosownych przypadkach wnosi się odwołanie od tej decyzji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jest to trudna procedura, a w dodatku rodzi się pytanie, czy rozpatrywanie takich sporów powinno należeć do obowiązków Trybunału Sprawiedliwości.

#### *W odniesieniu do przedsiębiorstw korzystających z finansowania społecznościowego*

3.18. Finansowanie społecznościowe skupia się przede wszystkim na młodych, początkujących przedsiębiorstwach, które mają utrudniony dostęp do finansowania przez banki lub stawiają na bardziej ryzykowne i innowacyjne projekty, w początkowym okresie działalności, w szczególności w chwili przejścia z fazy rozpoczęcia działalności do fazy ekspansji. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nowe wnioski zapewniają tego typu MŚP i przedsiębiorstwom dodatkową możliwość szerszego i łatwiej dostępnego finansowania, w tym w wymiarze transgranicznym.

3.19. Ponadto EKES popiera motyw<sup>(25)</sup>, zgodnie z którym oprócz wspomnianych korzyści istnieją jeszcze inne, w tym możliwość zapewnienia właścicielowi projektu weryfikacji przedstawionej koncepcji, dostępu do dużej liczby osób, które oceniają przedsiębiorcę i dostarczają mu informacji, a także narzędzia marketingowego w przypadku powodzenia kampanii finansowania społecznościowego.

3.20. Przedsiębiorstwa mają możliwość uzyskania finansowania dla swoich projektów do wysokości 1 mln EUR na 12 miesięcy. Rodzi się pytanie, czy ten próg nie jest zbyt niski, szczególnie w przypadku, gdy finansowanie społecznościowe odnosi się do udziałów w kapitale własnym<sup>(26)</sup>. W takich przypadkach obowiązkowa zbywalność papierów wartościowych jest ważną gwarancją dla inwestorów, którzy chcą wyjść z projektu<sup>(27)</sup>. Należy zastanowić się, czy planowany próg w wysokości 1 mln EUR nie stanowi przeszkody w tworzeniu i prawidłowym funkcjonowaniu rynków papierów wartościowych tego typu. Przykładowe, wyższe progi wydają być dopuszczalne w systemach krajowych<sup>(28)</sup>.

#### *W odniesieniu do (potencjalnych) inwestorów*

3.21. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że otwiera się nowy, w dodatku transgraniczny kanał dla inwestorów. Dzięki temu ich możliwości są większe, a wybór szerszy.

<sup>(22)</sup> Przykładowo na ich witrynie internetowej.

<sup>(23)</sup> Przykładowo we wszystkich dokumentach przeznaczonych dla zainteresowanych stron.

<sup>(24)</sup> Niezależnie od rozporządzenia w sprawie nadzoru i kwestii, o której mowa w pkt 3.15.

<sup>(25)</sup> Motyw 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(26)</sup> Np. akcje lub podobne papiery wartościowe.

<sup>(27)</sup> Zob. motyw 11 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(28)</sup> Rozporządzenie w sprawie prospektu emisyjnego (które wejdzie w życie w lipcu 2018 r.) nie zawiera wyjątku dla finansowania społecznościowego. W wielu państwach, w tym w Belgii, wprowadzono własny system ustalania wyjątków. Wyjątek dotyczy transakcji do 8 mln EUR, które nie zostały zharmonizowane (powyżej tej kwoty w każdym przypadku wymagany jest prospekt emisyjny). W efekcie każde państwo członkowskie opracowuje obecnie własny system zwolnień z prospektu emisyjnego w odniesieniu do transakcji finansowania społecznościowego, czego skutkiem jest fragmentacja rynku. Platformy, które pragną działać w kilku państwach członkowskich, zmuszone są zatem za każdym razem kontrolować przepisy krajowe i ich przestrzegać. Wniosek pozostaje ograniczony do transakcji poniżej 1 mln EUR, a zatem w niewielkim stopniu wpływa na rynek finansowania społecznościowego dla transakcji powyżej tej kwoty.

3.22. Pozytywne jest z pewnością to, że system przewiduje wstępną ocenę przydatności potencjalnego inwestora przez test wiedzy i symulacji zdolności ponoszenia strat<sup>(29)</sup>, ale z drugiej strony nie można mówić o całkowitym przeniesieniu ryzyka (i powiązanej oceny) na rynek i potencjalnych inwestorów.

3.23. W istocie to, że nie przewidziano zatwierdzenia „ante factum”<sup>(30)</sup> „arkusza kluczowych informacji inwestycyjnych” przez właściwe organy ani nawet obowiązku zgłoszenia<sup>(31)</sup> z pewnością nie przyczyni się do ochrony potencjalnych inwestorów. Podobnie zresztą jak ograniczone zobowiązania dotyczące tłumaczeń ważnych dokumentów<sup>(32)</sup>. Ta sytuacja wydaje się niezadowolająca. Zdaniem EKES-u konieczne jest – przynajmniej na początku funkcjonowania tego systemu – podejmowanie odpowiednich środków, aby lepiej określić ryzyko w odniesieniu do inwestorów lub ograniczyć je tam, gdzie to możliwe. To samo odnosi się do informacji przez nich otrzymywanych.

3.24. Jeśli wziąć pod uwagę także bardziej tradycyjny sposób oferowania papierów wartościowych, w szczególności za pośrednictwem banków i spółek notowanych na giełdzie, wówczas ograniczona ochrona oferowana przez obecne wnioski może stwarzać nierówne warunki działania dla różnych dostawców<sup>(33)</sup>. Zdaniem EKES-u należy unikać nadmiernych rozbieżności w tej dziedzinie, ponieważ może to zagrażać zaufaniu do niektórych uczestników rynku i prowadzić do niepewności i arbitrażu regulacyjnego. Ostatecznie mogłoby to zagrazić również stabilności finansowej UE.

#### Inne uwagi

3.25. Jeśli chodzi o walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, przewidziany system wydaje się niewystarczający, zwłaszcza że ESMA wskazała pewne zagrożenia i niebezpieczeństwa w tym obszarze<sup>(34)</sup>. Pojawiają się pytania dotyczące obecnego, dość ograniczonego rozporządzenia w tej sprawie<sup>(35)</sup> oraz uprawnień przyznanych Komisji w zakresie ewentualnego obejmowania podmiotów świadczących usługi finansowania społecznościowego przepisami w tym zakresie<sup>(36)</sup>. Pytanie brzmi, czy decyzja ta należy do Komisji. I jeśli tak, jakie kryteria mają wówczas zastosowanie<sup>(37)</sup>? Nawiasem mówiąc, dlaczego przewidziano tylko jednorazową możliwość poddania ocenie<sup>(38)</sup>? W opinii EKES-u ta możliwość powinna istnieć w dowolnym momencie i nie powinna leżeć w wyłącznej kompetencji Komisji. Ponadto należy czytelnie określić warunki i kryteria, w których takie poddanie ocenie jest możliwe.

<sup>(29)</sup> Artykuł 15 projektu rozporządzenia

<sup>(30)</sup> Zob. art. 16 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(31)</sup> Z wyjątkiem właściwych organów krajowych. Zob. art. 16 ust. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(32)</sup> „Arkusze kluczowych informacji inwestycyjnych sporządzony jest w jednym z języków urzędowych danego państwa członkowskiego lub w języku zwyczajowo przyjętym w sferze finansów międzynarodowych”. Inwestor może „zażądać od dostawcy przetłumaczenia (wyżej wymienionego) arkusza na język wybrany przez inwestora”, jednak dostawca nie ma żadnego obowiązku tego tłumaczenia dostarczać. Zob. art. 16 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(33)</sup> Banki i spółki giełdowe podlegają systemowi MiFID, a platformy finansowania społecznościowego są z tego zwolnione (zob. wniosek dotyczący dyrektywy). Te ostatnie podlegają szczególnym zasadom, jak określono we wniosku dotyczącym rozporządzenia.

<sup>(34)</sup> ESMA stwierdziła, że „inwestycje oparte na finansowaniu społecznościowym niosą ze sobą ryzyko finansowania terroryzmu, w szczególności gdy platformy nie prowadzą analizy due diligence wobec właścicieli projektów lub prowadzą ją jedynie w ograniczonym stopniu, a ich projekty, otwarcie lub w tajemnicy, gromadzą fundusze na finansowanie terrorystów” ESMA, „Questions and Answers Investment-based crowdfunding: money laundering/terrorist financing” [Pytania i odpowiedzi dotyczące opartego na inwestycjach finansowania społecznościowego: pranie pieniędzy/finansowanie terroryzmu]. Zob. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/esma\\_2015\\_1005\\_qa\\_crowdfunding\\_money\\_laundrying\\_and\\_terrorist\\_financing.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/esma_2015_1005_qa_crowdfunding_money_laundrying_and_terrorist_financing.pdf).

<sup>(35)</sup> Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia. W szczególności art. 9 stanowi, że płatności na rzecz transakcji finansowania społecznościowego muszą być przeprowadzane za pośrednictwem podmiotów, którym udzielono zezwolenia na mocy dyrektywy w sprawie usług płatniczych i które w związku z tym podlegają czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, niezależnie od tego, czy płatność jest przeprowadzana przez samą platformę czy przez osobę trzecią. Art. 9 stanowi również, że dostawcy finansowania społecznościowego muszą zapewnić, by właściciele projektów akceptowali finansowanie ofert finansowania społecznościowego lub jakkolwiek płatność wyłącznie za pośrednictwem podmiotu, któremu udzielono zezwolenia na mocy dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Art. 10 wprowadza wymogi dotyczące „nieposzlakowanej opinii” kierownictwa, w tym niekaralność, jeżeli chodzi o naruszenia prawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy. Art. 13 zobowiązuje właściwe organy krajowe, w tym właściwe organy krajowe wyznaczone na mocy przepisów dyrektywy (UE) 2015/849, do zawiadamiania ESMA o wszelkich kwestiach, które są istotne na mocy dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz dotyczą platformy finansowania społecznościowego. W oparciu o te informacje ESMA może następnie cofnąć licencje.

<sup>(36)</sup> Artykuł 38 wniosku dotyczącego rozporządzenia

<sup>(37)</sup> Zob. art. 38 wniosku dotyczącego rozporządzenia. Podsumowując, stanowi on, że w określonym terminie (2 lat) Komisja powinna przedstawić Parlamentowi i Radzie sprawozdanie na temat stosowania rozporządzenia. Sprawozdanie to musi zawierać ocenę tego, czy istnieje „konieczność i proporcjonalność nałożenia na dostawców finansowania społecznościowego obowiązku przestrzegania krajowych przepisów wdrażających dyrektywę (UE) 2015/849 w odniesieniu do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu”. W stosownych przypadkach sprawozdaniu temu powinien towarzyszyć wniosek ustawodawczy.

<sup>(38)</sup> Zob. poprzedni przypis; na podstawie wyżej wymienionego art. 38 wydaje się, że jest to jedyny moment, w którym można rozstrzygnąć tę kwestię.

3.26. W szczególności w kontekście zamierzonych celów należy zauważyć, że kwestia opodatkowania dochodów z finansowania społecznościowego i zobowiązań dłużników<sup>(39)</sup> nie została poruszona i omówiona w przedmiotowych wnioskach<sup>(40)</sup>. I to pomimo tego, że można przyjąć, że opodatkowanie będzie miało decydujący wpływ na powodzenie tej inicjatywy. EKES wzywa zatem do uwzględnienia tych aspektów. W razie konieczności należałoby opracować stosowne przepisy na odpowiednim szczeblu.

*Ostrożny start, budowanie wiarygodności i myśl o przyszłości*

3.27. Aby możliwy był sukces tego związanego z rynkiem wniosku, konieczne jest uzgodnienie wspólnego postępowania. Stanie się tak tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwa i inwestorzy efektywnie i w dużej mierze wykorzystają ramy, które są realizowane w drodze przedmiotowych wniosków. Dopiero wówczas powstanie prawdziwy rynek, na którym spotkają się popyt na kredyt i podaż. Zdaniem EKES-u należy skupić się na budowaniu wiarygodności w fazie początkowej, ostrożnym starcie oraz większym nacisku na zarządzaniu ryzykiem i czynnikach środowiskowych.

3.28. EKES zdecydowanie zaleca regularne monitorowanie, ocenę i przegląd osiągnięć 29. systemu w celu zabezpieczenia jego przyszłości. Należy również uwzględnić inne systemy finansowania społecznościowego istniejące w państwach członkowskich. Sprowadza się to do wzorowania się na najlepszych praktykach rynkowych i włączania ich do europejskiego systemu. Niezbędne są również konsultacje i dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(39)</sup> W szczególności bierze się tutaj pod uwagę obowiązki nałożone na dłużników zalegających ze spłatą m.in. odsetek i dywidend na podstawie obowiązków dotyczących przejrzystości, w tym obowiązków dotyczących ujawniania informacji i sprawozdawczości.

<sup>(40)</sup> Chodzi o kolejny czynnik środowiskowy, na który zwrócono uwagę w pkt 3.9.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca”**

[COM(2018) 147 final – 2018/0072 (CNS)]

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych”**

[COM(2018) 148 final – 2018/0073 (CNS)]

(2018/C 367/14)

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Współsprawozdawca **Petru Sorin DANDEA**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Rada Unii Europejskiej, 11.4.2018   |
| Podstawa prawna                                 | Art. 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.                       |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 27.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 12.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 175/6/3   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja podejmuje inicjatywy dotyczące opodatkowania gospodarki cyfrowej, nadając nowy impuls dyskusjom międzynarodowym i pokazując jasny przykład, jak można dokonać transformacji obecnych zasad podatkowych.

1.2. EKES uważa, że należy przeprowadzić cyfryzację całej gospodarki i podobnie jak Komisja jest głęboko przekonany, że ostatecznie kwestię tę należy uregulować w skali światowej, tak aby lepiej wykorzystać możliwości płynące z globalizacji, z odpowiednim zarządzaniem na szczeblu światowym i ustanowieniem ogólnoswiatowych zasad. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem ścisłą współpracę między Komisją, państwami członkowskimi i OECD w celu wsparcia opracowania międzynarodowego rozwiązania.

1.3. EKES uważa, że bardzo ważne jest opracowanie nowych zasad dotyczących przypisywania zysków przedsiębiorstw do państwa UE i ich opodatkowania, w dialogu z partnerami handlowymi, tak aby unikać eskalacji napięć handlowych i podatkowych między dużymi podmiotami gospodarczymi na świecie. EKES podkreśla zapotrzebowanie na sprawiedliwe rozwiązania oparte na porozumieniu.

1.4. Zdaniem Komitetu ocenie skutków powinna towarzyszyć analiza wpływu środka przejściowego na inwestycje, przedsiębiorstwa typu start-up, miejsca pracy i wzrost. Ocena skutków musi także wykazać, jak proponowane rozwiązania wpłyną na MŚP.

1.5. Środek przejściowy zaproponowany przez Komisję dotyczący opodatkowania niektórych usług cyfrowych nie stanowi opodatkowania zysków przedsiębiorstw, ale opodatkowanie obrotu. EKES podkreśla, że podejście to różni się od ogólnoswiatowego systemu opodatkowania osób prawnych, który opiera się na opodatkowaniu zysków, ale dostrzega, że w przypadku przedsiębiorstw cyfrowych bez fizycznej obecności kraj sprzedaży nie otrzyma podatków od zysków przedsiębiorstw.

1.6. EKES wyraża obawę, że taka zmiana w opodatkowaniu będzie korzystna dla większych gospodarek obejmujących wielu konsumentów kosztem mniejszych gospodarek nastawionych na wywóz. EKES podkreśla, że każde rozwiązanie, czy to krótko- czy długoterminowe, dotyczące opodatkowania cyfrowych modeli biznesowych musi skutkować sprawiedliwym i równym wynikiem biznesowym dla wszystkich gospodarek w UE.

1.7. W odniesieniu do oceny skutecznego poziomu opodatkowania sektora cyfrowego EKES podkreśla potrzebę uwzględnienia przyszłych zmian w kodeksach podatkowych ze względu na trwające wdrażanie zasad dotyczących erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), a w szczególności uwzględnienia znacznie zwiększonego poziomu opodatkowania w Stanach Zjednoczonych amerykańskich przedsiębiorstw cyfrowych działających w UE ze względu na zmiany w amerykańskim kodeksie podatkowym.

1.8. EKES zauważa, że nie istnieje klauzula wygaśnięcia ani żaden inny mechanizm zapewniający wycofanie przejściowego środka podatkowego po znalezieniu rozwiązania długoterminowego. EKES zdecydowanie zachęca Radę do opracowania takich zasad w przypadku wprowadzenia środka przejściowego.

1.9. Komitet zwraca uwagę, że wniosek w sprawie wdrożenia podatku obrotowego zapoczątkował ożywioną debatę międzynarodową, co było jednym z celów inicjatywy. Europa musi obecnie ustalić wspólne stanowisko w ramach trwających rozmów w OECD.

## 2. Wstęp i ogólne informacje

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

2.2. W szczególności Komisja zaproponowała dwie nowe dyrektywy: i) wniosek długoterminowy ustanawiający zasady i przepisy w sprawie „obecności na rynku cyfrowym” (cyfrowe stałe zakłady)<sup>(1)</sup>, którego celem jest zreformowanie przepisów w sprawie podatku od osób prawnych, tak aby zyski były rejestrowane i opodatkowane w miejscu, w którym przedsiębiorstwa angażują się w znaczące interakcje z użytkownikami z wykorzystaniem kanałów cyfrowych, a nie w miejscu, w którym wypracowują zyski; oraz ii) krótkoterminowy wniosek w sprawie tymczasowego podatku obrotowego od świadczenia niektórych usług cyfrowych<sup>(2)</sup>. Jednolity rynek UE potrzebuje stabilnych ram podatkowych, które są dostosowane do cyfrowych modeli biznesowych. Powinno to stymulować innowacje poprzez zapewnianie stabilnego środowiska dla przedsiębiorstw umożliwiającego im prowadzenie inwestycji i stymulującego ich wzrost. Przedsiębiorstwa zapewniające usługi cyfrowe, tak jak wszystkie inne przedsiębiorstwa, muszą wносить wkład w finanse publiczne i uczestniczyć w obciążeniach podatkowych niezbędnych w celu finansowania usług publicznych<sup>(3)</sup>.

2.3. W ujęciu szczegółowym długoterminowy wniosek ustanawia przepisy w sprawie ustalania więzi podatkowej dla przedsiębiorstw cyfrowych prowadzących działalność transgraniczną w przypadku braku fizycznej obecności handlowej, a także zasady przypisywania zysków przedsiębiorstwom cyfrowym, które to zasady pozwolą lepiej uchwycić proces tworzenia wartości przedsiębiorstw cyfrowych. Środki te miałyby zastosowanie do przedsiębiorstw, które spełniają jeden z następujących kryteriów: i) wartość progowa przekraczająca 7 mln EUR rocznych przychodów w państwie członkowskim; ii) ponad 100 000 użytkowników w państwie członkowskim w roku podatkowym; lub iii) ponad 3 000 umów handlowych na usługi cyfrowe zawartych między przedsiębiorstwem a użytkownikami biznesowymi w roku podatkowym.

2.4. Wniosek krótkoterminowy przewidujący przejściowy podatek obrotowy miałby zastosowanie jako podatek pośredni do działalności, w ramach której przychody wynikają: i) ze sprzedaży przestrzeni reklamowej w internecie; ii) z działalności pośredników cyfrowych, która pozwala użytkownikom na wchodzenie w interakcje z innymi użytkownikami oraz może ułatwiać sprzedaż towarów i usług między użytkownikami; oraz iii) ze sprzedaży danych wygenerowanych na podstawie informacji przekazanych przez użytkowników. Podatek taki miałby zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw o rocznych przychodach na całym świecie w wysokości 750 mln EUR i o rocznych przychodach w UE w wysokości 50 mln EUR. W przypadku zastosowania stawki w wysokości 3 % państwa członkowskie mogłyby generować każdego roku przychód o szacowanej wysokości 5 mld EUR.

2.5. Komisja proponuje przyjęcie nowych dyrektyw w powiązaniu z wprowadzeniem zmian we wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych (CCCTB), co sprawi, że systemy opodatkowania osób prawnych w państwach członkowskich oraz proponowane CCCTB będą się opierać na przepisach uwzględniających trudności w opodatkowaniu gospodarki cyfrowej<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 147 final.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 148 final.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 146 final.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 146 final. Więcej informacji zob. Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 58.  
<http://www.eesc.europa.eu/pl/node/53903>.

2.6. Wybiegając dalej w przyszłość, Komisja jest głęboko przekonana, że ostatecznie kwestię tę należy uregulować w skali światowej, i współpracuje ściśle z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w celu wypracowania międzynarodowego rozwiązania w tym obszarze zgodnego ze wstępnym sprawozdaniem OECD w sprawie opodatkowania gospodarki cyfrowej, opublikowanym w dniu 16 marca 2018 r.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uważa, że należy przeprowadzić cyfryzację całej gospodarki. Biorąc pod uwagę szybki rozwój modeli biznesowych, w szczególności w obszarze usług cyfrowych, nadrzędne znaczenie ma także rozwój naszych systemów opodatkowania. Gospodarka cyfrowa ma charakter transgraniczny, w związku z czym rośnie potrzeba dostosowania ram podatkowych do cyfrowych modeli biznesowych.

3.2. EKES jest głęboko przekonany, że ostatecznie kwestię tę należy uregulować w skali światowej, tak aby lepiej wykorzystać możliwości płynące z globalizacji, z odpowiednim zarządzaniem na szczeblu światowym i ustanowieniem ogólnoswiatowych zasad. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem ścisłą współpracę między Komisją, państwami członkowskimi i OECD w celu wsparcia opracowania międzynarodowego rozwiązania.

3.3. Równoległe do rozmów na szczeblu międzynarodowym i w oparciu o opublikowany we wrześniu 2017 r. komunikacie <sup>(5)</sup>, Komisja przedstawia obecnie rozwiązania na poziomie UE. Jak stwierdza Komisja <sup>(6)</sup>, posłużą one za impuls do dalszych dyskusji międzynarodowych, pokazując jasny przykład, jak zasady będące przedmiotem dyskusji na poziomie międzynarodowym mogą dać podstawę do opracowania nowoczesnych, sprawiedliwych i skutecznych ram opodatkowania osób prawnych, które będą przystosowane do gospodarki cyfrowej.

3.4. EKES uważa, że bardzo duże znaczenie mają równe warunki działania w obszarze opodatkowania osób prawnych. Ostatnie lata pokazały, że poszczególne przedsiębiorstwa mogły w niektórych państwach członkowskich korzystać ze szczególnych przepisów podatkowych, zmniejszając swoją efektywną stawkę podatkową prawie do zera. Do takiej sytuacji przyczynił się brak przejrzystości. Niektóre takie przypadki dotyczyły przedsiębiorstw wielonarodowych działających w gospodarce cyfrowej. Komitet podziela zatem ambitny cel Komisji, jakim jest dalsze zwalczanie agresywnego planowania podatkowego i braku przejrzystości przez państwa członkowskie, tak aby zapewnić równe traktowanie przedsiębiorstw i promować europejską konkurencyjność.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja podejmuje inicjatywy dotyczące opodatkowania gospodarki cyfrowej, nadając nowy impuls dyskusjom międzynarodowym i pokazując jasny przykład, jak można dokonać transformacji obecnych zasad podatkowych. Wniosek w sprawie wdrożenia podatku obrotowego zapoczątkował ożywioną debatę międzynarodową, co było jednym z celów inicjatywy. Europa musi obecnie ustalić wspólne stanowisko w ramach trwających rozmów w OECD.

3.6. EKES zgadza się z Komisją, że wszelkie rozwiązania proponowane na szczeblu UE muszą również uwzględniać wymiar ogólnoswiatowy, oraz uznaje, tak jak Komisja, że „przedmiotowe wnioski stanowią wkład Komisji w prace nad rozwiązaniem opartym na konsensusie, które ma zostać przedstawione przez OECD do 2020 r. Jednocześnie pokazują one, w jaki sposób zasady będące przedmiotem dyskusji na szczeblu międzynarodowym mogą zostać wdrożone w praktyce” <sup>(7)</sup>.

3.7. Bardzo ważne jest opracowanie nowych zasad dotyczących przypisywania zysków przedsiębiorstw do państwa UE i ich opodatkowania, w dialogu z partnerami handlowymi, tak aby unikać eskalacji napięć handlowych i podatkowych między dużymi podmiotami gospodarczymi na świecie. EKES podkreśla zapotrzebowanie na sprawiedliwe rozwiązania oparte na porozumieniu.

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

<sup>(5)</sup> COM(2017) 547 final.

<sup>(6)</sup> COM(2018) 146 final, s. 5.

<sup>(7)</sup> COM(2018) 146 final, s. 6.

3.9. EKES uważa, że należy od czasu do czasu dokonywać przeglądu międzynarodowych przepisów podatkowych w związku ze zmianami modeli biznesowych. Obecne przepisy zostały niedawno zmienione w związku z porozumieniem w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS)<sup>(8)</sup>. Nowe przepisy i definicje są obecnie wdrażane. Mają one znacznie ograniczyć możliwość agresywnego planowania podatkowego i erozję bazy podatkowej<sup>(9)</sup>.

3.10. Ważne jest, aby inne zmiany w obszarze opodatkowania osób prawnych były zgodne z osiągnięciami w ramach BEPS. Jedną z zasad BEPS jest przypisywanie zysków do państw zgodnie z miejscem tworzenia wartości.

3.11. EKES chciałby podkreślić zapotrzebowanie na odpowiednie oceny skutków. EKES uważa, że ocena skutków nie jest wystarczająco kompleksowa. Komisja nie przeanalizowała wpływu środka przejściowego na inwestycje, przedsiębiorstwa typu start-up, miejsca pracy i wzrost. Ocena skutków nie pokazuje także, jak proponowane rozwiązania wpłyną na MŚP.

3.12. Należy także przeanalizować wpływ na przychody mniejszych i większych gospodarek, jak również skutki wynikające ze środków funkcjonujących równoległe względem wdrażania BEPS w różnych państwach i amerykańskiej reformy podatkowej.

3.13. EKES wyraża obawę, że opodatkowanie obrotu, wraz z negatywnym efektem kaskadowym wyraźnie dostrzeganym przez Komisję, może wpłynąć negatywnie na rozwój usług cyfrowych, a w szczególności przedsiębiorstw typu start-up. Jeżeli usługi zostały sprzedane kilka razy i opodatkowane za każdym razem, mamy do czynienia z efektem kaskadowym.

3.14. EKES uważa, że należy podnieść pułap wynoszący 7 mln EUR dla tworzenia stałych zakładów, od którego miałyby zastosowanie nowy system. Prace Rady powinny skutkować rozwiązaniem, które nie stanowi zagrożenia dla cyfryzacji, ale wspiera funkcjonowanie jednolitego rynku. W odniesieniu do oceny skutecznego poziomu opodatkowania sektora cyfrowego EKES podkreśla potrzebę uwzględnienia przyszłych zmian w kodeksach podatkowych ze względu na trwające wdrażanie zasad dotyczących erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), a w szczególności uwzględnienia znacznie zwiększonego poziomu opodatkowania w Stanach Zjednoczonych amerykańskich przedsiębiorstw cyfrowych działających w UE ze względu na zmiany w amerykańskim kodeksie podatkowym<sup>(10)</sup>.

3.15. Opodatkowanie obrotu zamiast zysków oraz pobór podatku w miejscu sprzedaży zamiast w miejscu tworzenia wartości stanowi zasadniczą zmianę obecnych zasad opodatkowania. EKES wyraża obawę, że taka zmiana w opodatkowaniu będzie korzystna dla większych gospodarek obejmujących wielu konsumentów kosztem mniejszych gospodarek nastawionych na wywóz. EKES podkreśla, że każde rozwiązanie, czy to krótko- czy długoterminowe, dotyczące opodatkowania cyfrowych modeli biznesowych musi skutkować sprawiedliwym i równym wynikiem biznesowym dla wszystkich gospodarek w UE.

3.16. Zaproponowany środek przejściowy oznacza, że opodatkowaniu podlegałyby nawet działalność nieprzynosząca zysków. EKES podkreśla, że obecny ogólnosięwiatowy system opodatkowania osób prawnych opiera się na opodatkowaniu zysków, ale dostrzega, że w przypadku przedsiębiorstw cyfrowych bez fizycznej obecności kraj sprzedaży nie otrzyma podatków od zysków przedsiębiorstw.

3.17. EKES zauważa, że nie istnieje klauzula wygaśnięcia ani żaden inny mechanizm zapewniający wycofanie przejściowego środka podatkowego po znalezieniu rozwiązania długoterminowego. EKES zdecydowanie zachęca Radę do opracowania takich zasad w przypadku wprowadzenia środka przejściowego.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Stałą stawkę wysokości 3 %, jeden z elementów określonych przez Komisję Europejską, należy traktować jedynie orientacyjnie, gdyż ten aspekt trzeba jeszcze przeanalizować. Zresztą warto dążyć do pewnej progresywności, aby uwzględnić potencjał podatkowy każdego z podmiotów.

4.2. Brak transgranicznego mechanizmu kompensowania zysków i strat oraz duża liczba sporów dotyczących ustalania cen transferowych i stałych zakładów w UE często skutkują międzynarodowym podwójnym opodatkowaniem, co stanowi istotne bariery dla jednolitego rynku. Wprowadzenie podatku obrotowego od usług cyfrowych, który nie byłby zaliczony na poczet podatków dochodowych w innych państwach, dodatkowo zwiększyłoby podwójne opodatkowanie, stwarzając kolejną barierę dla jednolitego rynku. EKES uważa, że należy unikać wprowadzania środków, które prowadziłyby do podwójnego opodatkowania w jakiegokolwiek formie.

<sup>(8)</sup> OECD, 2015.

<sup>(9)</sup> W UE Komisja zgłosiła przenoszenie zysków przedsiębiorstw i erozję bazy podatkowej przez przedsiębiorstwa na kwotę 50–70 mld EUR, co odpowiada 4 promilom PKB (COM(2018) 81 final).

<sup>(10)</sup> „Tax Cuts and Jobs Act” (Ustawa o obniżce podatków i zatrudnieniu), 22 grudnia 2017 r.



4.3. Metoda OECD dotycząca opracowywania definicji stałego zakładu jest dynamiczną procedurą, której zmiany zostały zasadniczo zaakceptowane na szczeblu światowym. Odstąpienie od tej procedury poprzez zaproponowanie jednostronnej definicji powoduje zwiększenie złożoności międzynarodowego systemu opodatkowania, jak również niepewności dla inwestorów. Nawet w mało prawdopodobnym przypadku przyjęcia takiej samej definicji przez OECD w oczekiwanym sprawozdaniu końcowym w sprawie gospodarki cyfrowej w 2020 r. szybko doszłoby do rozbieżności między dwoma systemami <sup>(11)</sup>.

4.4. EKES wyraża zaniepokojenie uwzględnianiem liczby użytkowników usług cyfrowych jako kryterium dla więzi podatkowej. Liczbą kliknięć na stronie internetowej można łatwo manipulować, a przedsiębiorstwa ryzykują utratę kontroli nad wyborem jurysdykcji, w której uznaje się, że prowadzą działalność.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(11)</sup> Wynika to z faktu, że definicja stałego zakładu ustanowiona przez UE w dyrektywie ulegałaby zmianie na skutek wyroków Trybunału Sprawiedliwości, podczas gdy definicja OECD stosowana w pozostałej części świata ulegałaby zmianie w wyniku porozumień międzynarodowych wyrażanych przez OECD w formie ciągłych rewizji.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dokumentów tożsamości obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się”**

[COM(2018) 212 final – 2018/0104 (COD)]

(2018/C 367/15)

Sprawozdawca generalny: **Jorge PEGADO LIZ**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 28.5.2018<br>Rada, 18.6.2018                    |
| Podstawa prawna                                 | Art. 21 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa                 |
| Decyzja Prezydium Komitetu                      | 22.5.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 155/8/5   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje omawiany wniosek, który uznaje za niezbędną i pilną inicjatywę. Zgadza się z wybraną podstawą prawną odpowiednią z punktu widzenia ograniczonego zakresu wniosku, a także z wyborem instrumentu prawnego. Potwierdza, że wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz z prawami podstawowymi. Apeluje o jego niezwłoczne przyjęcie.

1.2. Zgadza się również z obowiązkiem uwzględnienia wizerunku twarzy posiadacza i odcisków dwóch palców w interoperacyjnych formatach, a także z wymogiem oddzielenia danych biometrycznych od wszystkich innych danych zapisanych ewentualnie w dokumencie.

1.3. Niemniej zdaniem EKES-u Komisja nie uzasadnia odpowiednio opcji ustawodawczej ani nie przedstawia powodów, dla których nie była w stanie przygotować wniosku opartego na szerszej harmonizacji przepisów, dzięki któremu stworzono by faktyczny jednolity system dowodów tożsamości o niezaprzeczalnych korzyściach z punktu widzenia bezpieczeństwa, uproszczenia i szybkości kontroli oraz jednolitości procedur. Obywatele niezwykle by na tym skorzystali, tak więc nie wiadomo, dlaczego nie wprowadzono – na wzór postanowień dotyczących dokumentów pobytowych dla obywateli Unii – obowiązkowych elementów zawartych w załączniku oceny skutków, a zwłaszcza tytułu dokumentu, imienia i nazwiska, płci, obywatelstwa, daty i miejsca urodzenia, miejsca wydania, podpisu oraz daty ważności.

1.4. Ponadto wniosek nie uwzględnia nawet konkluzji REFIT ani konsultacji z obywatelami, podczas których wskazano na sytuacje wyraźnie utrudniające zasadę swobodnego przemieszczania się na terytorium europejskim. Utrzymano fakultatywny charakter wprowadzenia przez państwa członkowskie dowodów tożsamości na swoim terytorium, a także określenia ich zakresu i rodzaju oraz minimalnych informacji.

1.5. Komitet chciałby, aby Komisja zbadała możliwość wprowadzenia europejskiego dowodu tożsamości, który dawałby obywatelom europejskim prawo do głosowania, nawet jeśli w tym celu konieczne byłoby zastosowanie innej podstawy prawnej.

1.6. EKES obawia się, że koszty związane z zapewnieniem zgodności nowych dowodów spadną na obywateli i że będą one nieokreślone, nieodpowiednie i nieproporcjonalne z uwagi na pozostawienie całkowitej swobody ich ustalania administracji państw członkowskich.

1.7. Komitet sądzi również, że można by zbadać inne dodatkowe elementy, które państwa członkowskie wiążą ze wspomnianymi dowodami, i w miarę możliwości ujednoczyć je w odniesieniu do ich uwzględnienia bądź wykorzystania przez samych zainteresowanych lub strony trzecie.

1.8. Zdaniem EKES-u niezwykle istotne jest, aby Komisja śledziła i kontrolowała wdrażanie wniosku. Dokumenty, o których w nim mowa, powinny być postrzegane nie tylko jako element ustalania tożsamości, lecz jako instrument umożliwiający posiadaczowi dokonanie szeregu działań w jakimkolwiek państwie członkowskim, przede wszystkim swobodne przemieszczanie się w strefie Schengen, nabywanie dóbr i usług, szczególnie usług finansowych, oraz uzyskanie dostępu do usług publicznych i prywatnych.

1.9. Ze względu na konieczność i pilny charakter rozporządzenia EKES zaleca skrócenie większości terminów przewidzianych dla jego wejścia w życie i późniejszego monitorowania.

1.10. Wzywa Komisję, Parlament Europejski i państwa członkowskie do rozważenia propozycji dotyczących zwłaszcza elementów uznanych przez Komitet za zasadnicze, jak również niektórych przepisów w zakresie wykorzystania tych dokumentów przez strony trzecie, co okazało się niezbędne w niektórych państwach członkowskich.

## 2. Streszczenie treści wniosku i jego uzasadnienia

2.1. W komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady „Czternaste sprawozdanie z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa”<sup>(1)</sup> – obok rozważań na temat zmian w odniesieniu do dwóch głównych filarów polityki obrony, a mianowicie zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz wspierających je działań, a także wzmocnienia zdolności obronnych i odporności na zagrożenia – Komisja wśród innych środków<sup>(2)</sup> wspomina o wniosku ustawodawczym mającym na celu poprawę zabezpieczeń krajowych dokumentów tożsamości i dokumentów pobytowych, co „utrudni terrorystom i innym przestępcom niewłaściwe wykorzystanie lub sfalszowanie takich dokumentów w celu wjechania na terytorium UE lub poruszania w jej granicach”.

2.2. W komunikacie wspomina się, że jak pokazują statystyki Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej dotyczące sfalszowanych dokumentów, „dokumentami podróży najczęściej wykorzystywanymi niezgodnie z prawem w UE są krajowe dowody tożsamości zawierające słabe zabezpieczenia”. W ramach europejskiej reakcji na przestępstwa przeciwko wierzytelności dokumentów podróży określonej w planie działania z grudnia 2016 r. Komisja przyjęła – wraz ze sprawozdaniem z postępu prac – wniosek dotyczący rozporządzenia mającego na celu wzmocnienie bezpieczeństwa dowodów tożsamości wydawanych obywatelom Unii oraz dokumentów podróży wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin. We wniosku stwierdzono: „Wzmocnienie zabezpieczeń dowodów tożsamości i dokumentów pobytu utrudni przestępcom niewłaściwe wykorzystanie lub sfalszowanie takich dokumentów w celu poruszania się po terytorium UE lub przekraczania zewnętrznych granic UE. Lepiej zabezpieczone dokumenty tożsamości przyczynią się do skuteczniejszego zarządzania granicami zewnętrznymi UE (w tym w odniesieniu do wyzwania, jakie stanowi powrót zagranicznych bojowników terrorystycznych i członków ich rodzin), a jednocześnie lepiej zabezpieczone i bardziej wiarygodne dokumenty ułatwią obywatelom Unii korzystanie z praw do swobodnego przepływu”.

2.3. We wniosku Komisji, który oparto na ocenie skutków i konsultacjach publicznych, określono minimalne normy w zakresie bezpieczeństwa dokumentów w odniesieniu do krajowych dowodów tożsamości, w tym w szczególności do zdjęcia biometrycznego i odcisków palców, które mają być przechowywane w chipie dowodu tożsamości. Przewidziano także minimalny zakres informacji, które podaje się w dokumentach pobytu wydawanych przemieszczającym się obywatelom Unii, jak również pełną harmonizację kart pobytu członków rodzin niebędących obywatelami UE. Komisja wzywa współprawodawców do przeanalizowania tego wniosku ustawodawczego w sposób niezwłoczny w celu szybkiego osiągnięcia porozumienia.

2.4. To w kontekście tych szeroko zakrojonych ram należy oceniać wniosek dotyczący rozporządzenia, którego cele to:

a) poprawa i wzmocnienie zarządzania granicami zewnętrznymi;

<sup>(1)</sup> COM(2018) 211 final z 17.4.2018.

<sup>(2)</sup> Należy tu wymienić nowe instrumenty zbierania dowodów elektronicznych w postępowaniach karnych; ułatwienie korzystania z informacji finansowych w celu zapobiegania poważnym przestępstwom, wykrywania, dochodzenia lub ścigania poważnych przestępstw; bardziej rygorystyczne zasady przeciwdziałania prekursorom materiałów wybuchowych wykorzystywanym do wytwarzania materiałów wybuchowych domowej roboty; poprawę kontroli przywozu i wywozu broni palnej w celu zapobiegania nielegalnemu obrotowi bronią palną; zwalczanie treści o charakterze terrorystycznym w internecie, interoperacyjność systemów informacyjnych i usprawnioną wymianę informacji; ochronę przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi oraz ochronę przestrzeni publicznych; przeciwdziałanie cyberprzestępczości i zwiększanie cyberbezpieczeństwa.

- b) zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz zbudowanie prawdziwej unii bezpieczeństwa;
- c) ułatwienie mobilności obywateli UE korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się oraz potwierdzenie ich tożsamości przed podmiotami publicznymi i prywatnymi podczas korzystania z prawa pobytu w innym kraju UE;
- d) aktywniejsze zwalczanie fałszowania dokumentów podróży i ograniczenie ryzyka fałszowania dokumentów oraz przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów;
- e) zapobieganie nadużyciom i zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego wynikającym z uchybień w zakresie bezpieczeństwa dokumentów;
- f) zapobieganie wyjazdowi do krajów trzecich w celach podjęcia działalności terrorystycznej oraz powrotowi do UE bez żadnych konsekwencji.

2.5. Z myślą o realizacji tych celów Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia, który uznaje za właściwy instrument prawny oparty na art. 21 ust. 2 TFUE, przestrzegający zasady pomocniczości oraz mieszczący się w granicach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności.

2.6. Z trzech zaproponowanych wariantów, tj. zachowanie status quo, próba szerszej harmonizacji lub ustanowienie minimalnych norm bezpieczeństwa dla dokumentów tożsamości i minimalnych wspólnych wymagań odnoszących się do dokumentów pobytu wydawanych obywatelom UE, a w przypadku kart pobytowych dla członków rodzin obywateli UE będących obywatelami państw trzecich – stosowanie wspólnego jednolitego wzoru dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, wybrano ten ostatni, uznając go za zgodny z prawami podstawowymi, zwłaszcza prawem do ochrony danych i życia prywatnego.

2.7. Omawianemu wnioskowi towarzyszyć będą środki z zakresu prawa miękkiego (np. działania uświadamiające i szkolenia), co pozwoli zapewnić sprawne wdrożenie dostosowane do specyficznej sytuacji i potrzeb każdego państwa członkowskiego. Wymienić tu można:

- a) program monitorowania produktów, rezultatów i skutków rozporządzenia;
- b) przekazywanie Komisji przez państwa członkowskie rok po rozpoczęciu stosowania rozporządzenia, a następnie co roku, informacji uznanych za niezbędne do skutecznego monitorowania funkcjonowania rozporządzenia;
- c) ocena przez Komisję skuteczności, efektywności, przydatności, spójności i unijnej wartości dodanej powstałych ram prawnych, lecz nie wcześniej niż po upływie sześciu lat od daty rozpoczęcia stosowania, z myślą o zgromadzeniu wystarczających danych; ocena obejmie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zebrania informacji zwrotnych na temat skutków wprowadzonych zmian legislacyjnych i miękkich środków.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje omawiany wniosek, który uznał już za niezbędną inicjatywę w innych opiniach. Zgadza się z wybraną podstawą prawną odpowiednią z punktu widzenia ograniczonego zakresu wniosku, a także z wyborem instrumentu prawnego. Potwierdza, że wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz z prawami podstawowymi. Apeluje o jego niezwłoczne przyjęcie.

3.2. Zgadza się również z obowiązkiem uwzględnienia wizerunku twarzy posiadacza i odcisków dwóch palców w interoperacyjnych formatach oraz z przewidzianymi wyłączeniami, a także z wymogiem możliwości oddzielenia danych biometrycznych od wszystkich innych danych zapisanych ewentualnie w dokumencie na mocy decyzji państwa członkowskiego.

3.3. EKES przypomina wnioski REFIT i konsultacje z obywatelami, podczas których wskazano na sytuacje wyraźnie utrudniające zasadę swobodnego przemieszczania się na terytorium europejskim, przede wszystkim z uwagi na dowody tożsamości, których władze nie uznały za ważne dokumenty podróży, różne okresy ważności utrudniające ich uznawanie przez państwa członkowskie, jak też trudności w dostępie obywateli do towarów i usług.

3.4. Sądzi, że wniosek nie uwzględnia tych różnych konkluzji. Utrzymano fakultatywny charakter wprowadzenia przez państwa członkowskie dowodów tożsamości na swoim terytorium, a także określenia ich zakresu i rodzaju oraz minimalnych informacji.

3.5. EKES przypomina, że dowody osobiste są zwykle wydawane w celu stwierdzenia tożsamości posiadacza. Umożliwiają obywatelom dostęp do usług finansowych, w tym założenie konta, a także korzystanie ze świadczeń społecznych, opieki zdrowotnej, kształcenia oraz praw ustawowych i politycznych.

3.6. Biorąc za przykład badanie Parlamentu Europejskiego „The Legal and Political Context for setting a European Identity Document” [Ramy prawne i polityczne stworzenia europejskiego dowodu tożsamości], Komitet pragnąłby, by Komisja zbadała także możliwość wprowadzenia europejskiego dowodu tożsamości, który dawałby obywatelom prawo do głosowania, nawet jeśli w tym celu konieczne byłoby zastosowanie innej podstawy prawnej.

3.7. EKES obawia się, że koszty związane z zapewnieniem zgodności nowych dowodów spadną na obywateli i że będą one nieokreślone z uwagi na pozostawienie całkowitej swobody ich ustalania administracji państw członkowskich. Dlatego też uznaje za konieczne dokonanie uprzedniej oceny kosztów związanych z wdrożeniem wniosku, tak aby były one stosowne i proporcjonalne.

3.8. EKES podkreśla, że zgodnie z oceną skutków omawianego wniosku wiele państw członkowskich wciąż nie zezwala na pobieranie danych biometrycznych przy wydawaniu dowodów tożsamości (Włochy, Francja, Rumunia, Chorwacja, Republika Czeska, Finlandia, Malta, Słowacja i Słowenia). Trzeba więc określić i ocenić wpływ finansowy i technologiczny tych środków dla obywateli i administracji publicznej.

3.9. Komitet zaznacza, że we wniosku należy koniecznie zwrócić uwagę na legitymizację dowodu tożsamości jako instrumentu umożliwiającego posiadaczowi dokonanie szeregu działań w jakimkolwiek państwie członkowskim, przede wszystkim swobodne przemieszczanie się w strefie Schengen czy nabywanie dóbr i usług, szczególnie usług finansowych.

3.10. Z drugiej strony nie wolno zapominać o problemach występujących w związku z dokumentami pobytowymi obejmujących m.in. wielość dokumentów czy odmowę wjazdu do państwa członkowskiego oraz dostępu do podstawowych dóbr i usług. Komitet obawia się, że obecny wniosek nie wystarczy do ich rozwiązania.

3.11. Niemniej podkreśla konieczność przestrzegania zasady minimalizacji przetwarzania danych i zagwarantowania, że powody, dla których dane biometryczne są gromadzone, będą jasne, przejrzyste, zgodne z prawem i odpowiednio określone.

3.12. Niemniej zdaniem EKES-u Komisja nie uzasadnia odpowiednio opcji ustawodawczej i nie przedstawia powodów, dla których nie była w stanie przygotować wniosku opartego na szerszej harmonizacji przepisów, dzięki któremu stworzono by faktyczny jednolity system dowodów tożsamości o niezaprzeczalnych korzyściach z punktu widzenia bezpieczeństwa, uproszczenia i szybkości kontroli oraz jednolitości procedur. Obywatele niezwykle by na tym skorzystali, tak więc nie wiadomo, dlaczego nie przewidziano tej harmonizacji jako pożądanego celu w perspektywie średnioterminowej. Ten wariant – jak wyraźnie wskazano w dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2018) 111 final<sup>(3)</sup>) – był preferowany przez „większość obywateli UE, z którymi prowadzono konsultacje i którzy popierają szerszą harmonizację krajowych dowodów tożsamości (ID 2) oraz ogólne ujednoczenie dokumentów pobytowych (RES 3)”.

3.13. W rzeczy samej nie jest jasne, dlaczego nie ustanowiono – na wzór dokumentów pobytowych dla obywateli Unii – obowiązkowych elementów zawartych w załączniku oceny skutków omawianego wniosku, a zwłaszcza tytułu dokumentu, imienia i nazwiska, płeć, obywatelstwa, daty i miejsca urodzenia, miejsca wydania, podpisu oraz daty ważności.

3.14. EKES podkreśla potrzebę wzmocnienia kontroli przypadków oszustw i zwraca tu szczególną uwagę na transport, zwłaszcza lotniczy, lądowy i morski. Należy także wyposażać służby graniczne w odpowiednie kompetencje ludzkie, logistyczne i techniczne, tak aby zapewnić nie tylko uznawanie dokumentów wszystkich państw członkowskich, ale również usprawnienie ich kontroli.

3.15. Zasadnicze znaczenie ma zatem, by Komisja śledziła i kontrolowała wdrażanie wniosku, aby dokumenty, o których w nim mowa, były wyraźnie uznawane za dokumenty upoważniające do podróży i dostępu do usług publicznych i prywatnych.

3.16. Komitet sądzi również, że można by zbadać inne dodatkowe elementy, które państwa członkowskie wiążą ze wspomnianymi dowodami, i w razie potrzeby ujednoczyć je w odniesieniu do ich uwzględnienia bądź wykorzystania przez samych zainteresowanych lub strony trzecie.

---

<sup>(3)</sup> Streszczenie oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dokumentów tożsamości obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Art. 1: Z uwagi na zakres omawianego wniosku zdaniem EKES-u wniosek powinien odnosić się do minimalnych wymogów informacyjnych.

Komitet podkreśla konieczność wyraźnego stwierdzenia, że rozporządzenie przestrzega zasady legalności oraz autentyczności, prawdziwości, jednoznaczności i bezpieczeństwa danych określających tożsamość obywateli.

4.2. Art. 2: Wychodząc poza zakres zastosowania i bez uszczerbku dla dyrektywy 2004/38/WE, EKES zwraca uwagę na konieczność zdefiniowania „dowodu tożsamości, które państwa członkowskie wydają swoim obywatelom”, aby zapewnić ujednolicenie tego dokumentu we wszystkich państwach członkowskich.

4.3. Art. 3 ust. 2: EKES kwestionuje wymóg uwzględnienia drugiego języka, gdyż nie jest to ani potrzebne, ani stosowne dla ułatwienia uznania dokumentów w kontekście transgranicznym.

4.4. Art. 3 ust. 10: Komitet uważa, że okresy ważności tych dokumentów należy ustalić w rozporządzeniu w sposób zharmonizowany na podstawie jednolitych przedziałów wiekowych.

4.5. Art. 5: Okres wycofywania dokumentów powinien wynosić 3 lata zamiast 5 lat.

4.6. Art. 6:

4.6.1. Dokumenty pobytowe powinny zawierać następujące elementy:

- imię matki i ojca
- obywatelstwo
- miejsce urodzenia
- płeć
- wzrost
- kolor oczu
- podpis.

4.6.2. W odniesieniu do imienia i nazwiska posiadacza, informacja ta powinna być kompletna, zgodna z treścią aktu urodzenia oraz z oficjalną pisownią, aby zagwarantować indywidualną tożsamość obywateli.

4.7. Art. 8 ust. 2: Okres wycofywania dokumentów powinien wynosić 3 lata zamiast 5 lat.

4.8. Art. 10: Bez uszczerbku dla stosowania rozporządzenia (UE) 2016/679 EKES uważa, że wniosek powinien zawierać szczegółowe przepisy dotyczące celu bazy danych, sposobu gromadzenia i aktualizacji danych osobowych, informowania o nich, konsultowania ich i dostępu do nich oraz ich przechowywania.

4.9. Art. 12 ust. 1: Termin składania sprawozdania z wdrożenia powinien wynosić 3 lata zamiast 4 lat, jak wspomniano w motywie 21.

4.10. Art. 12 ust. 2: Termin składania sprawozdania z oceny powinien wynosić 5 lat zamiast 6.

4.11. EKES uważa za wskazane, aby w rozporządzeniu określono termin, w jakim należy wydać dowód tożsamości po urodzeniu (np. 30 dni).

4.12. Trzeba także doprecyzować, że w wypadku weryfikacji ważnych dowodów tożsamości przez podmiot publiczny lub prywatny zabranie lub zatrzymanie dokumentu należy ograniczyć do niezbędnego minimum uzasadnionego względami bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich. Zakazuje się również powielania dowodów przez kopiowanie lub innymi metodami bez wyraźnej zgody posiadacza, chyba że właściwy organ sądowy wyda taką decyzję z oczywistych względów bezpieczeństwa bądź w celu zapobieżenia oszustwu czy nadużyciu oraz w celu ochrony danych i życia prywatnego.

4.13. Trzeba także wyraźnie przewidzieć możliwość natychmiastowego usunięcia danych w przypadku zaginięcia, kradzieży lub wymiany dowodu, aby zapobiec nieuczciwemu wykorzystaniu oficjalnych dowodów tożsamości.

Bruksela, dnia 11 lipca 2007 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zasady ułatwiającej korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylającej decyzję Rady 2000/642/WSiSW”**

[COM(2018) 213 final – 2018/0105 (COD)]

(2018/C 367/16)

Sprawozdawca generalny: **Victor ALISTAR**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Wniosek o konsultację             | Parlament Europejski, 31.5.2018                            |
| Podstawa prawna                   | Art. 87 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa      |
| Decyzja Prezydium                 | 22.5.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 12.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                 | 536  |
| Wynik głosowania                  | 176/0/1  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES odnotowuje, że działanie Unii ma na celu osiągnięcie wartości dodanej poprzez umożliwienie zharmonizowanego podejścia, które wzmocniłoby krajową i transgraniczną współpracę w zakresie dochodzeń finansowych dotyczących poważnych przestępstw i terroryzmu. Ponadto działanie na poziomie europejskim przyczyni się do zharmonizowania przepisów, zwłaszcza w zakresie ochrony danych, z myślą o zapewnieniu skuteczności wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

1.2. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest uzupełnienie ram regulacyjnych jednostek analityki finansowej, ustanowionych na mocy art. 114, poprzez dodanie instrumentu prawnego utworzonego na podstawie art. 87 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wybrana opcja polega na powiązaniu dostępu do danych finansowych – w świetle piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>(1)</sup> – z mechanizmami współpracy sądowej między państwami członkowskimi.

1.3. Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi instrument mający na celu zwiększenie zdolności do prowadzenia dochodzeń i zwalczania przestępczości na terytorium Unii Europejskiej poprzez zapewnienie właściwym organom państw członkowskich bardziej bezpośredniego dostępu do danych finansowych, tak aby mogły ścigać przestępstwa oraz identyfikować wzorce przestępczości. Zakres stosowania dyrektywy określony przez Komisję dotyczy dochodzeń w sprawie przestępstw oraz ich zwalczania w kontekście mechanizmów współpracy sądowej.

1.4. W odniesieniu do definicji poważnych przestępstw zawartej w art. 2 lit. l) nawiązuje się do art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 2016/794 w sprawie Europolu<sup>(2)</sup>. Zdaniem Komitetu należy tutaj sporządzić bardziej precyzyjny i restrykcyjny wykaz przestępstw, w odniesieniu do których dozwolone jest stosowanie tego mechanizmu.

1.5. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy powinien przyczynić się do poprawy równowagi między prawami podstawowymi określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej a koniecznością lepszego stosowania przepisów dotyczących zwalczania i ścigania przestępstw, tak aby zapewnić bezpieczeństwo i sprawiedliwość na poziomie Unii.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/101/WE i 2013/36/UE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43).

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.U. L 135 z 24.5.2016, s. 53).



1.6. Aby osiągnąć równowagę między dostępem obywateli europejskich do danych finansowych a zasadą wiedzy koniecznej, celem dyrektywy powinno być wyłącznie wykrywanie i ściganie przestępstw. Nie może ona nakreślać zbyt ogólnych celów prewencyjnych, stąd też zaleca się kierowanie zasadą należytego uzasadnienia.

1.7. Scentralizowane rejestry rachunków bankowych można by uzupełnić o dane finansowe dotyczące rachunków inwestycyjnych osób zarządzających inwestycjami na rynku kapitałowym, mając na uwadze, że inwestycje te są obecnie traktowane jako forma prania pieniędzy i ukrywania nielegalnie pozyskanych produktów finansowych. EKES wzywa również Komisję do zbadania możliwości połączenia danych zgromadzonych na podstawie piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>(3)</sup>, omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy oraz czwartej dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania<sup>(4)</sup>; jeśli chodzi o tę ostatnią do dokumentowania poważnych przestępstw i jedynie w celu stwierdzenia rozbieżności w danych zgromadzonych w trakcie dochodzenia i zarządzanych informacjach.

1.8. W odniesieniu do ustawodawczych elementów technicznych EKES zaleca uzupełnienie art. 17 przepisami proceduralnymi dotyczącymi europejskich zasad współpracy sądowej i wymiany informacji finansowych z państwami trzecimi.

1.9. EKES zwraca się do Komisji o przegląd definicji art. 2 lit. f) „informacje dotyczące egzekwowania prawa” oraz lit. l) „poważne przestępstwa” w celu zapewnienia jasności, przewidywalności i proporcjonalności standardów ustanawiających mechanizmy dostępu do danych finansowych obywateli Unii.

1.10. Ponadto EKES wzywa Komisję do uregulowania dostępu do danych zawartych w krajowych scentralizowanych rejestrach rachunków bankowych poprzez ograniczenie go w celach prewencyjnych do przestępstw kryminalnych, które zagrażają zbiorowemu i indywidualnemu bezpieczeństwu obywateli europejskich, a mianowicie do terroryzmu, handlu ludźmi i narkotykami. Należy przy tym przewidzieć dostęp w wypadku wszystkich poważnych przestępstw – w odniesieniu do wykrywania, prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw, a także odzyskiwania zysków pochodzących z nich.

## 2. Kontekst opinii

2.1. Grupy przestępcze, w tym terroryści, nie działają wyłącznie na terytorium jednego państwa członkowskiego, a ich aktywa, w tym rachunki bankowe, są zazwyczaj zlokalizowane w wielu krajach w UE czy poza nią. Korzystają one z nowoczesnych technologii, które umożliwiają im przekazywanie środków pieniężnych między kilkoma rachunkami bankowymi i różnymi walutami w ciągu zaledwie kilku godzin.

2.2. EKES odnotowuje, że działanie Unii ma na celu osiągnięcie wartości dodanej poprzez umożliwienie zharmonizowanego podejścia, które wzmocniłoby krajową i transgraniczną współpracę w zakresie dochodzeń finansowych dotyczących poważnych przestępstw i terroryzmu. Ponadto działanie na szczeblu Unii umożliwi harmonizację przepisów, w tym dotyczących ochrony danych. Trudno byłoby ją osiągnąć, jeśli państwa członkowskie podejmowałyby niezależne działania legislacyjne.

2.3. Piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>(5)</sup> ustanawia scentralizowane krajowe rejestry rachunków bankowych, które zwiększają skuteczność i zdolność jednostek analityki finansowej w zakresie przetwarzania. Aby dochodzenia i postępowania sądowe były skuteczniejsze, organy sądowe muszą mieć szybszy dostęp do informacji finansowych. W tym celu konieczne jest uzupełnienie ram regulacyjnych jednostek analityki finansowej, ustanowionych na mocy art. 114, poprzez stworzenie instrumentu prawnego na podstawie art. 87 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.4. Właściwe organy będą miały zatem bezpośredni dostęp do scentralizowanych krajowych rejestrów rachunków bankowych, co ułatwi pracę organom sądowym, organom podatkowym oraz organom odpowiedzialnym za zwalczanie korupcji, które posiadają uprawnienia do prowadzenia dochodzeń na mocy prawa krajowego. Do tej kategorii należy też włączyć biura ds. odzyskiwania mienia odpowiedzialne za wykrywanie i identyfikację dochodów pochodzących z przestępstwa w celu ich ewentualnego zamrożenia i konfiskaty, tak aby przestępcy zostali pozbawieni zysków. Zakres stosowania dyrektywy określony przez Komisję dotyczy dochodzeń w sprawie przestępstw oraz ich zwalczania w kontekście mechanizmów współpracy sądowej.

2.5. W odniesieniu do definicji poważnych przestępstw zawartej w art. 2 lit. l) nawiązuje się do art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 2016/794 w sprawie Europolu<sup>(6)</sup>. Zdaniem Komitetu należy tutaj sporządzić bardziej precyzyjny i restrykcyjny wykaz przestępstw, w odniesieniu do których dozwolone jest stosowanie tego mechanizmu.

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

<sup>(4)</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania (Dz.U. L 146 z 3.6.2016, s. 8).

<sup>(5)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(6)</sup> Patrz przypis 2.

2.6. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1939<sup>(7)</sup> prokuratorzy europejscy uzyskują dostęp do scentralizowanych krajowych rejestrów rachunków bankowych. Zezwolenie to ma zwiększyć zdolność do prowadzenia dochodzeń w przypadku oszustw mających wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uznaje znaczenie mechanizmów współpracy między organami ścigania państw członkowskich i z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby stworzyć mechanizmy umożliwiające właściwym organom państw członkowskich szybszy i bardziej bezpośredni dostęp do danych finansowych przechowywanych na terytorium innych państw członkowskich.

3.2. Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi instrument mający na celu wzmocnienie zdolności do prowadzenia dochodzeń i zwalczania przestępczości na terytorium Unii Europejskiej poprzez zapewnienie właściwym organom państw członkowskich bardziej bezpośredniego dostępu do danych finansowych, tak aby mogły ścigać przestępstwa oraz zidentyfikować wzorce przestępczości.

3.3. We wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja powinna przyczynić się do poprawy równowagi między prawami podstawowymi określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej a koniecznością skuteczniejszego stosowania przepisów dotyczących zwalczania i ścigania przestępstw.

3.4. W związku z tym prawo do poszanowania i ochrony życia prywatnego może zostać ograniczone jedynie wówczas, gdy środek jest proporcjonalny do interesu publicznego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa i sprawiedliwości na poziomie całej Unii Europejskiej.

3.5. Aby osiągnąć równowagę między dostępem obywateli europejskich do danych finansowych a zasadą wiedzy koniecznej, celem dyrektywy powinno być wyłącznie wykrywanie i ściganie przestępstw. Nie może ona nakreślać zbyt ogólnych celów prewencyjnych, stąd zaleca się kierowanie zasadą należytego uzasadnienia.

3.6. Dostęp do danych finansowych powinien być przyznawany wyłącznie właściwym organom w celu prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw oraz biurom ds. odzyskiwania mienia w należycie uzasadnionych przypadkach w celu uniknięcia tworzenia zestawów metadanych, które byłyby następnie przechowywane przez krajowe lub europejskie podmioty nie posiadające uprawnień w zakresie wykrywania i prowadzenia dochodzeń.

3.7. Scentralizowane rejestry rachunków bankowych można by uzupełnić o dane finansowe dotyczące rachunków inwestycyjnych osób zarządzających inwestycjami na rynku kapitałowym, mając na uwadze, że inwestycje te są obecnie traktowane jako forma prania pieniędzy i ukrywania nielegalnie pozyskanych produktów finansowych.

3.8. Należałoby również uzupełnić wniosek dotyczący dyrektywy i uwzględnić w nim przepisy proceduralne dotyczące europejskich zasad współpracy sądowej i wymiany informacji finansowych z państwami trzecimi, tak aby przestrzegać dwóch nadrzędnych zasad: z jednej strony, zdefiniowanie ogólnych przepisów prawnych dotyczących postępowania sądowego w celu uzasadnionego zgromadzenia dowodów, w przypadku gdy wykorzystywane są inne instrumenty prawne na zasadzie komplementarności, a z drugiej strony, szersze wdrożenie celów polityki publicznej wymienionych w uzasadnieniu i ocenie ex post przeprowadzonej przez Komisję.

3.9. EKES odnotowuje i przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż wniosek Komisji dotyczący dyrektywy zawiera bardzo jasne zasady dotyczące ochrony praw podstawowych, niemniej zauważa, że są one ograniczone do danych osobowych przekazywanych w ramach tego mechanizmu oraz do dostępu do scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych. Zauważa również, że nie zawierają one szczegółowych przepisów chroniących prawa podstawowe związane z poszanowaniem życia prywatnego i zapewniających gwarancje proceduralne w wypadku ograniczenia tych praw.

### 4. Uwagi szczegółowe i zalecenia

4.1. Aby zagwarantować, że w trakcie wdrażania instrumentów współpracy przewidzianych we wniosku dotyczącym dyrektywy prawa podstawowe będą ograniczane zgodnie z prawem i zasadą proporcjonalności, należy wyeliminować w definicji informacji finansowych zawartej w art. 2 lit. e) cel w zakresie zapobiegania, bez uszczerbku dla definicji zawartej w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>(8)</sup>, która pozostaje niezmienną w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy będącej przedmiotem niniejszej opinii. W ten sposób wyklucza się wszelkie ryzyko naruszenia postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących praw podstawowych.

<sup>(7)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

<sup>(8)</sup> Zob. przypis 1.

4.2. Analizując definicję „poważnych przestępstw” zawartą w art. 2 lit. l), która odwołuje się do załącznika I do rozporządzenia (UE) 2016/794 w sprawie Europolu<sup>(9)</sup>, oraz kierując się duchem tekstu wniosku dotyczącego dyrektywy, jak również przepisów dotyczących dostępu do danych w celu zapobiegania poważnym przestępstwom, można stwierdzić, że planowany dostęp jest nieproporcjonalny do celu ogólnego. Przykładowo umożliwiono by dostęp do danych finansowych obywateli w celu zapobiegania przestępstwom związanym z wypadkami drogowymi ze skutkiem śmiertelnym lub aktami rasizmu, ksenofobii czy też szantażu.

4.3. EKES zaleca, aby do definicji podanej w art. 2 lit. l) wprowadzić następujące zmiany: „poważne przestępstwa” oznaczają formy przestępczości związane z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, handlem narkotykami, handlem ludźmi, korupcją, praniem pieniędzy, substancjami jądrowymi i radioaktywnymi, przemytem migrantów, nielegalnym handlem narzędziami i tkankami, porwaniami, bezprawnym przetrzymywaniem i braniem zakładników, kradzieżami i kradzieżami rozbójniczymi, nielegalnym handlem dziełami sztuki, antykami i dobrami kultury, aktami naruszającymi interesy finansowe Unii, wykorzystywaniem poufnych informacji i manipulacjami na rynkach finansowych, wymuszaniem haraczy, podrabianiem i piractwem, fałszowaniem pieniędzy i środków płatniczych, handlem bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, wyrządzaniem szkód środowisku naturalnemu, w tym zanieczyszczeniami przez statki, wykorzystywaniem seksualnym i wyzyskiem seksualnym, w tym materiałami przedstawiającymi wykorzystywanie małoletnich albo korupcją małoletnich lub dzieci w celach seksualnych, ludobójstwem, zbrodniami przeciw ludzkości oraz zbrodniami wojennymi.

4.4. W tym samym duchu, aby wyjaśnić cel przepisów i zapewnić spójność z zadeklarowanymi celami polityki publicznej, dostęp do scentralizowanych krajowych rejestrów rachunków bankowych powinien być dozwolony wyłącznie w celu zapobiegania aktom terroryzmu, handlu narkotykami lub handlu ludźmi, jak również w celu identyfikacji, dochodzenia, ścigania, karania i naprawiania szkód zarówno w przypadku wyżej wymienionych przestępstw, jak i w odniesieniu do wszystkich innych przestępstw określonych w proponowanej dyrektywie.

4.5. Art. 5 wniosku dotyczącego dyrektywy powinien zostać uzupełniony o nowy ust. 3, który wprowadzi proporcjonalność i gwarancje prawne w odniesieniu do dostępu organów ścigania do danych, w tym danych finansowych dotyczących życia prywatnego. W tym kontekście konieczne jest wprowadzenie w ust. 3 obowiązku rozpatrywania wniosków o dostęp w odniesieniu do każdego przypadku indywidualnie i w oparciu o zasadę „należyte uzasadnione go przypadku”, tak by w zakresie, w jakim elementy te staną się dowodami sądowymi, taki dostęp do danych był zgodny z wymogami legalności w odniesieniu do uzyskiwania i wykorzystywania dowodów, a tym samym z podstawowymi prawami i wolnościami, w tym w ramach prawa do uczciwego procesu, co wynika z praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu, oraz by uzyskane dane mogły być z powodzeniem stosowane w celu karania naruszeń popełnianych przez sądy krajowe.

4.6. W związku z tym nie wystarczy zapewnić, by dostęp do danych finansowych osób fizycznych był zgodny z krajowymi gwarancjami proceduralnymi przewidzianymi w art. 7 i 8 wniosku dotyczącego dyrektywy, ponieważ dane te są również dostępne dla podmiotów, które nie mają, tak jak Europol, uprawnień w zakresie dochodzeń własnych, o których mowa w art. 10.

4.7. Art. 7 ust. 1 powinien zostać dostosowany zgodnie z uwagami przedstawionymi w punkcie 4.1 niniejszej opinii odnośnie do art. 2 lit. e) wniosku dotyczącego dyrektywy. W związku z powyższym proponuje się zmienić art. 7 ust. 1 w następujący sposób: „[...] jest niezbędna do zapobiegania **przestępstwom związanym z terroryzmem, handlem ludźmi i narkotykami oraz do wykrywania ich i wszelkich innych poważnych przestępstw, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania**”. W celu zachowania spójności i symetrii proponuje się wprowadzenie odpowiednich zmian do art. 7 ust. 2.

4.8. EKES z zadowoleniem odnotowuje fakt, że w art. 9 ust. 4 wniosku dotyczącego dyrektywy Komisja przewiduje, że w przypadku awarii technicznej sieci FIU.net alternatywne środki przekazywania informacji muszą spełniać te same warunki bezpieczeństwa co wspomniana sieć. Zdaniem EKES-u w razie konieczności alternatywne środki przekazywania informacji finansowych muszą również posiadać zdolność wystawienia pisemnego dokumentu w warunkach umożliwiających weryfikację autentyczności, tak jak ma to miejsce w przypadku sieci FIU.net.

4.9. W odniesieniu do art. 10, zgodnie z którym Europol, podobnie jak inne właściwe organy, o których mowa w art. 3, uzyskuje dostęp do danych finansowych, EKES opowiada się za tym, aby prawo dostępu zostało określone w oparciu o uprawnienia dochodzeniowe tej agencji i aby towarzyszyły temu niezbędne gwarancje w zakresie analizy metadanych.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 2.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych”**

[COM(2018) 225 final – 2018/0108 (COD)]

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane przepisy dotyczące mianowania przedstawicieli prawnych w celu gromadzenia dowodów na potrzeby postępowań karnych”**

[COM(2018) 226 final – 2018/0107(COD)]

(2018/C 367/17)

Sprawozdawca generalny: **Christian BÄUMLER**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Konsultacja                       | Parlament Europejski, 31.5.2018                             |
| Podstawa prawna                   | Art. 82 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa       |
| Decyzja Prezydium                 | 22.5.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 12.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 536   |
| Wynik głosowania                  | 157/2/0   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES postrzega upowszechnienie korzystania z usług informacyjnych jako wyzwanie dla ścigania przestępstw. Jak dotąd brakuje niezawodnej współpracy z dostawcami usług i przejrzystości oraz panuje niepewność prawa co do jurysdykcji w zakresie czynności prowadzonych w ramach postępowania przygotowawczego.

1.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że stanowiące przedmiot wniosku rozporządzenie w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych wprowadza wiążące europejskie instrumenty zabezpieczania i dostępu do danych.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że europejski nakaz wydania dowodów i europejski nakaz zabezpieczenia dowodów to środki dochodzeniowo-śledcze, które mogą być wydawane tylko w postępowaniu przygotowawczym lub postępowaniu karnym w odniesieniu do konkretnych przestępstw.

1.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że europejski nakaz wydania dowodów ma odnosić się tylko do poważniejszych przestępstw. EKES zwraca uwagę, że cel ten zostałby prędzej osiągnięty przez ukierunkowanie na najniższy wymiar kary wynoszący 3 miesiące niż na najwyższy wymiar kary wynoszący 3 lata.

1.5. EKES podkreśla, że rozporządzenie musi być zgodne z prawami podstawowymi i zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i w konstytucjach państw członkowskich.

1.6. EKES zwraca uwagę, że na pytania, pod jakim warunkiem może dojść do udostępnienia danych w postępowaniu karnym i kto o tym decyduje, udzielane są często różne odpowiedzi na szczeblu krajowym. EKES opowiada się za opracowaniem jednolitych w całej Europie standardów dotyczących warunków dostępu do danych.

1.7. EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że oba nakazy muszą zostać wydane lub zatwierdzone przez organ sądowy państwa członkowskiego. EKES uważa jednak za problematyczne, że w przypadku danych abonenta lub danych dostępu nakaz wydania dowodów może być również zlecony przez prokuratora, i popiera rozszerzenie spraw zastrzeżonych do decyzji sędziego na gromadzenie wszystkich danych osobowych.

1.8. EKES, tak samo jak Komisja, widzi problem w możliwości wprowadzenia przez państwa trzecie obowiązków dla unijnych dostawców usług, niezgodnych z prawami podstawowymi UE. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że wniosek zawiera solidne zabezpieczenia oraz wyraźne odesłania do warunków i zabezpieczeń właściwych dla dorobku prawnego UE.

1.9. EKES popiera zaproponowaną we wniosku Komisji możliwość zakwestionowania przez adresata legalności, konieczności lub proporcjonalności nakazu wydania dowodów oraz wymóg respektowania przez państwo wydające nakaz immunitetów i przywilejów chroniących dane, które mają być pozyskane w państwie członkowskim usługodawcy.

1.10. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że wniosek Komisji nakazuje dostawcom usług obowiązkowe mianowanie przedstawiciela prawnego w Unii, który odbiera decyzje wydane na potrzeby zgromadzenia dowodów, przestrzega ich i wykonuje je.

1.11. EKES uważa, że dostawcy usług powinni we wszystkich przypadkach mieć prawo do zwrotu kosztów, jeśli przewidziano to w prawie państwa wydającego nakaz.

## 2. Kontekst wniosku

2.1. Ponad połowa wszystkich postępowań przygotowawczych zawiera dzisiaj transgraniczne zapytanie o dostęp do elektronicznego materiału dowodowego, takiego jak teksty, wiadomości e-mail lub komunikatory internetowe. W związku z tym Komisja proponuje nowe zasady, które mają umożliwić organom policyjnym i sądowym łatwiejsze i szybsze uzyskanie dostępu do elektronicznego materiału dowodowego, który uważają za potrzebny do dochodzeń mających na celu zatrzymanie i skazanie przestępców i terrorystów.

2.2. W 2016 r. Rada<sup>(1)</sup> wezwała do podjęcia konkretnych działań opartych na wspólnym podejściu UE w celu podniesienia skuteczności wspólnej pomocy prawnej, usprawnienia współpracy pomiędzy organami państw członkowskich a dostawcami usług w państwach niebędących członkami UE oraz zaproponowania rozwiązań problemów dotyczących ustalania jurysdykcji i egzekwowania przepisów w cyberprzestrzeni.

2.3. Również Parlament Europejski<sup>(2)</sup> podkreślił wyzwania, jakie obecnie fragmentaryczne ramy prawne mogą stwarzać dla dostawców starających się wykonać żądania organów ścigania. Parlament wezwał do zaproponowania europejskich ram prawnych obejmujących wystarczające zabezpieczenia praw i wolności wszystkich zaangażowanych podmiotów.

2.4. Na wypadek sytuacji, w których materiał dowodowy lub dostawca usług zlokalizowani są w innym kraju, kilkadziesiąt lat temu opracowano mechanizmy współpracy między państwami. Pomimo regularnego wprowadzania reform wspomniane mechanizmy współpracy poddawane są coraz większej presji spowodowanej rosnącymi potrzebami w zakresie transgranicznego dostępu do elektronicznego materiału dowodowego w odpowiednim czasie. W odpowiedzi na tę presję szereg państw członkowskich i państw trzecich ucieka się do rozbudowy swoich narzędzi krajowych. Wynikające z tego rozdrobnienie jest według EKES-u źródłem niepewności prawa i sprzecznych obowiązków oraz nasuwa pytania na temat ochrony praw podstawowych i gwarancji procesowych dla osób, których dotyczą takie żądania.

2.5. EKES postrzega upowszechnienie korzystania z usług informacyjnych jako wyzwanie dla właściwych organów ścigania, ponieważ są one często zbyt słabo wyposażone, by zajmować się materiałem dowodowym w internecie. Jedną z głównych przeszkód jest również długotrwały proces pozyskiwania materiału dowodowego. Jak dotąd brakuje niezawodnej współpracy z dostawcami usług i przejrzystości oraz panuje niepewność prawa co do jurysdykcji w zakresie czynności prowadzonych w ramach postępowania przygotowawczego. EKES popiera bezpośrednią współpracę transgraniczną między organami ścigania i dostawcami usług cyfrowych przy postępowaniach przygotowawczych.

2.6. Na obecne ramy prawne UE składają się unijne instrumenty współpracy w sprawach karnych, takie jak dyrektywa nr 2014/41/UE w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych<sup>(3)</sup> (dyrektywa END), Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>(4)</sup>, decyzja Rady 2002/187/WSiSW ustanawiająca Eurojust<sup>(5)</sup>, rozporządzenie (UE) 2016/794 w sprawie Europolu<sup>(6)</sup>, decyzja ramowa Rady 2002/465/WSiSW w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych<sup>(7)</sup>, a także porozumienia dwustronne pomiędzy Unią Europejską a państwami niebędącymi członkami UE.

<sup>(1)</sup> Konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2016 r. dotyczące usprawnienia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w cyberprzestrzeni, ST9579/16.

<sup>(2)</sup> P8\_TA(2017)0366.

<sup>(3)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.U. L 130 z 1.5.2014, s. 1).

<sup>(4)</sup> Akt Rady z dnia 29 maja 2000 r. ustanawiający, zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, Konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

<sup>(5)</sup> Decyzja Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością.

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol).

<sup>(7)</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/465/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r.

### 3. Nakazy zabezpieczenia i wydania dowodów

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że stanowiące przedmiot wniosku rozporządzenie w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych (COM(2018) 225) wprowadza wiążące europejskie instrumenty zabezpieczenia i dostępu do danych. Adresatami są dostawcy usług łączności elektronicznej, portale społecznościowe, internetowe platformy handlowe, dostawcy usług hostingowych i dostawcy infrastruktury internetowej, takiej jak rejestry adresów IP i nazw domen.

3.2. Dyrektywa END obejmuje każdy transgraniczny środek dochodzeniowo-śledczy w UE. Zalicza się do tego dostęp do elektronicznego materiału dowodowego, dyrektywa END nie zawiera jednak szczegółowych przepisów dotyczących transgranicznego gromadzenia elektronicznego materiału dowodowego. EKES przyjmuje zatem z zadowoleniem, że Komisja proponuje nowe zasady umożliwiające organom policyjnym i sądowym łatwiejsze i szybsze uzyskanie dostępu do elektronicznego materiału dowodowego.

3.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że europejski nakaz wydania dowodów i europejski nakaz zabezpieczenia dowodów to środki dochodzeniowo-śledcze, które mogą być wydawane tylko w postępowaniu przygotowawczym lub postępowaniu karnym w odniesieniu do konkretnych przestępstw. Związek z konkretnym postępowaniem przygotowawczym odróżnia je od środków zapobiegawczych lub obowiązków w zakresie zatrzymywania danych przewidzianych w przepisach prawa i zapewnia stosowanie praw procesowych mających zastosowanie do procesów karnych.

3.4. EKES przyjmuje do wiadomości, że nakazy wydania dowodów dotyczące danych abonenta i danych dostępu powinny być wydawane w przypadku wszelkich przestępstw, natomiast nakazy wydania dowodów w sprawie danych dotyczących transakcji lub treści powinny być wydawane jedynie w przypadku przestępstw zagrożonych w państwie wydającym nakaz karą pozbawienia wolności o górnej granicy ustawowego zagrożenia w wysokości co najmniej trzech lat lub w przypadku konkretnych przestępstw wskazanych we wniosku, a także jeżeli występuje konkretne powiązanie z narzędziami elektronicznymi i przestępstwami objętymi zakresem dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. To ukierunkowanie na najwyższy wymiar kary wynoszący 3 lata powinno zagwarantować, że europejski nakaz wydania dowodów stosowany będzie wyłącznie w przypadku poważniejszych przestępstw związanych z takimi danymi. EKES zwraca uwagę, że ten podzielany przez EKES cel zostałby prędzej osiągnięty przez ukierunkowanie na najniższy wymiar kary wynoszący 3 miesiące.

3.5. Podstawą prawną wsparcia działań w wymiarze sprawiedliwości jest art. 82 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Art. 82 ust. 1 stanowi, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki mające na celu ustanowienie zasad i procedur zapewniających uznawanie w całej Unii wszystkich form wyroków i orzeczeń sądowych.

3.6. Nowe instrumenty opierają się na tych zasadach wzajemnego uznawania, aby usprawnić transgraniczne gromadzenie elektronicznego materiału dowodowego. Organ w kraju, w którym zlokalizowany jest adresat nakazu, nie musi bezpośrednio uczestniczyć w doręczeniu i wykonaniu nakazu. EKES zwraca uwagę, że może to spowodować, iż obywatel UE będzie narażony na dostęp do swoich danych przez organ innego państwa członkowskiego według jego zasad.

3.7. EKES podkreśla, że rozporządzenie musi być zgodne z prawami podstawowymi i zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i w konstytucjach państw członkowskich. Powyższe obejmuje prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, ochronę danych osobowych, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do posiadania własności, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej i dostępu do bezstronnego sądu, domniemanie niewinności, prawo do obrony, zasady legalności oraz proporcjonalności, a także prawo do niebycia sądzonym lub podlegania karze dwukrotnie w tym samym procesie karnym za to samo przestępstwo. EKES zwraca uwagę, że ochrona tych praw zależy również od tego, pod jakimi warunkami można ingerować w te prawa i kto o tym decyduje.

3.8. EKES zwraca uwagę, że na pytania, pod jakim warunkiem może dojść do udostępnienia danych w postępowaniu karnym i kto o tym decyduje, udzielane są często różne odpowiedzi na szczeblu krajowym. Odpowiedzialność za dostęp do danych może ponosić policja, prokuratura lub sąd. Różnice pojawiają się również w kwestii tego, na jakim etapie dochodzenia i przy jakim stopniu podejrzenia dostęp do danych jest prawnie dopuszczalny. EKES opowiada się za koniecznością opracowania jednolitych w całej Europie standardów w kwestii tego, kiedy można udostępniać dane.

3.9. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że oba nakazy muszą zostać wydane lub zatwierdzone przez organ sądowy państwa członkowskiego. Przy wydawaniu europejskiego nakazu wydania dowodów lub europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów organ sądowy musi zawsze działać w charakterze organu wydającego lub organu zatwierdzającego. W przypadku nakazów przedstawienia danych dotyczących transakcji lub danych dotyczących treści wymagany jest udział sędziego lub sądu. Ogólnie rzecz biorąc, wniosek Komisji podniósłby poziom ochrony prawnej w Europie.

3.10. EKES uważa jednak za problematyczne, że w przypadku danych abonenta lub danych dostępu nakaz wydania dowodów może być również zlecony przez prokuratora, ponieważ także w przypadku danych abonenta i danych dostępu chodzi o dane osobowe, a późniejsza ochrona prawna w przypadku dostępu do danych z innego państwa członkowskiego jest trudna. EKES popiera rozszerzenie spraw zastrzeżonych do decyzji sędziego na gromadzenie wszystkich danych osobowych.

3.11. EKES popiera zaproponowaną we wniosku Komisji możliwość zakwestionowania przez adresata legalności, konieczności lub proporcjonalności nakazu wydania dowodów. Prawa przewidziane w przepisach prawa państwa wykonującego nakaz są zgodnie z wnioskiem Komisji w pełni respektowane przez zapewnienie poszanowania w państwie wydającym nakaz immunitetów i przywilejów chroniących dane, które mają być pozyskane w państwie członkowskim usługodawcy. Zgodnie z wnioskiem dotyczy to szczególnie sytuacji, w której przepisy prawa państwa wykonującego nakaz przewidują wyższy poziom ochrony niż przepisy prawa państwa wydającego.

3.12. EKES zwraca uwagę, że nakaz ma również wpływ na prawa usługodawców, w szczególności wolność prowadzenia działalności gospodarczej. EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że we wniosku uwzględniono prawo usługodawcy do wniesienia określonych roszczeń w państwie członkowskim wydającym nakaz, na przykład jeśli nakaz nie został wydany lub zatwierdzony przez organ sądowy. Jeżeli nakaz przekazuje się do wykonania do państwa wykonującego, organ przymuszający do wykonania może podjąć decyzję o nieuznaniu lub nieprzymuszaniu do wykonania nakazu, jeżeli po jego otrzymaniu spełnione są którekolwiek ze ściśle określonych przesłanek wniesienia sprzeciwu, oraz po konsultacji z organem wydającym.

3.13. Wniosek Komisji przewiduje, że usługodawcy mogą domagać się od państwa wydającego zwrotu poniesionych przez siebie kosztów prawem krajowym państwa wydającego, jeżeli przepisy krajowe państwa wydającego przewidują takie rozwiązanie w odniesieniu do krajowych nakazów w podobnych sprawach. EKES uważa, że dostawcy usług powinni we wszystkich przypadkach mieć prawo do zwrotu kosztów, jeśli przewidziano to w prawie państwa wydającego nakaz.

#### 4. Kolidzja obowiązków

4.1. EKES, tak samo jak Komisja, widzi problem w możliwości wprowadzenia przez państwa trzecie obowiązków dla dostawców usług z UE, niezgodnych z prawami podstawowymi UE, w tym wysokim poziomem ochrony danych gwarantowanym przez dorobek prawny Unii.

4.2. We wniosku uwzględniono tę sytuację, zapewniając środek zawierający solidne zabezpieczenia oraz wyraźne odesłania do warunków i zabezpieczeń właściwych dla dorobku prawnego UE. EKES podziela zdanie Komisji, że mogłoby to mieć charakter wzorcowy dla prawodawstwa państw trzecich.

4.3. EKES popiera poza tym zaproponowane we wniosku wprowadzenie specjalnej klauzuli „konfliktu obowiązków”, umożliwiającej dostawcom usług identyfikację sprzecznych obowiązków i powoływanie się na ich wystąpienie w celu zainicjowania kontroli sądowej. Klauzula ta ma zapewnić poszanowanie zarówno ogólnych regulacji „blokujących”, takich jak np. amerykańska ustawa o prywatności w łączności elektronicznej (ECPA), która zabrania ujawniania danych dotyczących treści w przewidzianym w niej obszarze geograficznym z wyjątkiem ściśle określonych okoliczności, jak i przepisów prawa, które nie zabraniają ujawniania danych w sposób ogólny, lecz przewidują taki zakaz w poszczególnych przypadkach.

4.4. EKES uważa tak jak Komisja, że międzynarodowe porozumienia z kluczowymi partnerami mogą zaowocować dalszym ograniczeniem sytuacji kolidzji przepisów. Byłoby to najlepszym sposobem zapobiegania konfliktom.

#### 5. Dyrektywa w sprawie mianowania przedstawicieli prawnych

5.1. Wniosek Komisji dotyczący europejskich nakazów wydania dowodów i europejskich nakazów zabezpieczenia dowodów ma zostać uzupełniony przez dyrektywę ustanawiającą zharmonizowane przepisy dotyczące mianowania przedstawicieli prawnych w postępowaniach karnych (COM(2018) 226). Obecnie mamy do czynienia ze zróżnicowanym podejściem państw członkowskich do nakładania obowiązków na dostawców usług. Można mówić o fragmentacji rozwiązań w szczególności odnośnie do dowodów elektronicznych. Niepełność ta stwarza stan niepewności prawa dla zainteresowanych, bowiem mogą oni podlegać różnym, niekiedy sprzecznym ze sobą obowiązkom i systemom sankcji w tym względzie, w zależności od tego, czy świadczą oni swe usługi na poziomie krajowym, transgranicznie wewnątrz Unii czy spoza Unii.

5.2. Dyrektywa wnioskowana przez Komisję ustanawia dla dostawców usług obowiązek mianowania przedstawiciela prawnego w Unii, którego zadaniem będzie odbieranie, przestrzeganie i wykonywanie decyzji organów krajowych wydawanych w celu gromadzenia dowodów na potrzeby postępowania karnych.

5.3. Zdaniem EKES-u regulacja ta zapewniłaby lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego w sposób zgodny z rozwojem wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Obowiązek wyznaczenia przedstawiciela prawnego ciążyący na wszystkich dostawcach usług prowadzących działalność w Unii dałby pewność, że w każdym przypadku wiadomo, kto jest adresatem środków dochodzeniowo-śledczych. To ułatwiłoby z kolei dostawcom usług stosowanie się do tych nakazów, ponieważ przedstawiciel prawny ponosiłby odpowiedzialność za odbieranie, przestrzeganie i wykonywanie tych nakazów w imieniu dostawcy usług.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego trwałych zanieczyszczeń organicznych (wersja przekształcona)”**

[COM(2018) 144 final – 2018/0070 (COD)]

(2018/C 367/18)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Wniosek Rady                      | 13.4.2018  |
| Wniosek PE                        | 16.4.2018  |
| Podstawa prawna                   | Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Decyzja Prezydium                 | 19.9.2017 (w oczekiwaniu na wniosek)                                   |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                 |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 26.6.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 12.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                 | 536  |
| Wynik głosowania                  | 157/0/4  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny Europejski (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, którego celem jest przekształcenie rozporządzenia w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (TZO), aby zapewnić spójne i skuteczne wykonywanie zobowiązań UE wynikających z konwencji sztokholmskiej.

1.2. EKES zwraca uwagę, że wprowadzanie do obrotu i stosowanie większości TZO zostało już wyeliminowane w UE. Jednakże ze względu na bardzo niebezpieczny wpływ TZO na ludzi i środowisko należy zakazać produkcji takich substancji i ograniczyć odstępstwa do określonych zastosowań. Z tego powodu EKES zachęca Komisję do ustanowienia bardziej rygorystycznych środków, zgodnie z podejściem ostrożnościowym oraz Deklaracją z Rio w sprawie środowiska i rozwoju.

1.3. EKES popiera propozycję przeniesienia zadań z Komisji do ECHA w celu zapewnienia bardziej odpowiednich warunków administracyjnego, naukowego i technicznego wsparcia wdrażania. Niemniej zwraca uwagę na konieczność określenia trwałej metody pracy z udziałem Komisji, ECHA, państw członkowskich i zainteresowanych podmiotów.

1.4. EKES zaleca właściwe i ograniczone wykorzystanie aktów delegowanych w celu utrzymania otwartego dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, ze szczególnym naciskiem na świadomość społeczną i przejrzystość.

1.5. EKES zachęca UE do objęcia roli lidera w walce z TZO na arenie światowej. Działania UE powinny koncentrować się na harmonizacji krajowych strategii i przepisów w odniesieniu do monitorowania i kontroli TZO. W szczególności Komitet uważa, że UE powinna promować zrównoważoność i przestrzeganie klauzul dotyczących TZO zawartych w dwustronnych i wielostronnych umowach handlowych.

1.6. EKES popiera propozycję zorganizowania na szczeblu UE szeroko zakrojonej kampanii podnoszącej świadomość na temat TZO w ramach działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jego zdaniem przydatnym narzędziem dla przedsiębiorstw i konsumentów mógłby być ogólnodostępny bank danych na temat TZO.

1.7. Komitet zwraca uwagę, że szkolenia z zakresu TZO powinny być obowiązkowe i dostępne dla wszystkich europejskich pracowników, których praca jest bezpośrednio lub pośrednio związana z tymi substancjami. W szczególności EKES zaleca zharmonizowanie inicjatyw w zakresie kształcenia i szkolenia, a także uznanie ich za elementy tej samej strategii zgodnie z podejściem kładącym nacisk na uczenie się przez całe życie.

## 2. Wprowadzenie

2.1. **Trwałe zanieczyszczenia organiczne (TZO)** to związki organiczne odporne na naturalne procesy rozkładu chemicznego, biologicznego i fotolitycznego. Dzięki tej właściwości TZO ulegają bioakumulacji, co powoduje, że mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie ludzi i na środowisko. Wiele TZO jest lub było w przeszłości składnikami pestycydów, rozpuszczalników, produktów leczniczych i chemikaliów przemysłowych. Chociaż niektóre TZO mogą powstawać w sposób naturalny, na przykład w wyniku wybuchu wulkanów i biosyntezy, większość z nich jest wytwarzana przez człowieka w drodze syntezy totalnej.

2.2. Wpływ TZO na zdrowie ludzi i środowisko był omawiany przez społeczność międzynarodową podczas konferencji w 2001 r., na której podpisano Konwencję sztokholmską w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych <sup>(1)</sup>. Konwencja sztokholmska, ratyfikowana przez 180 stron, jest międzynarodową umową, która – w oparciu o *zasadę ostrożności* – ustanawia ramy prawne służące wyeliminowaniu produkcji, stosowania, importu i eksportu TZO. Konwencja ta, początkowo obejmująca 12 substancji chemicznych (w tym DDT), została podpisana przez UE w 2005 r.

2.3. Unia Europejska zobowiązała się do wprowadzenia środków służących ograniczeniu uwalniania TZO do środowiska w celu zmniejszenia narażenia ludzi oraz dzikiej fauny i flory. Unia Europejska bardzo często składa propozycje dodania kolejnych substancji do konwencji <sup>(2)</sup>. Instrumentem prawnym służącym wdrożeniu wynikających z konwencji sztokholmskiej zobowiązań UE i jej państw członkowskich jest **rozporządzenie (WE) nr 850/2004 („rozporządzenie w sprawie TZO”)**.

2.4. Druga konwencja, a mianowicie protokół z Aarhus w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (ostatnio zmieniony w 2009 r.) odnosi się do transgranicznego przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości. Protokół bezpośrednio zakazuje produkcji niektórych zanieczyszczeń, a w przypadku innych określa termin ich wyeliminowania. Wykaz zawarty w protokole obejmuje obecnie 22 substancje.

## 3. Streszczenie wniosku

3.1. Celem wniosku Komisji jest przekształcenie rozporządzenia w sprawie TZO. Inicjatywa ta nie zmierza do zmiany obowiązujących przepisów pod względem zasad (zasada ostrożności) ani celów (ochrona środowiska i ochrona zdrowia ludzi), ale jest odpowiedzią na potrzebę pełnego dostosowania przepisów i poprawy wdrażania.

3.2. W szczególności we wniosku podjęto następujące wyzwania:

- Dostosowanie rozporządzenia w sprawie TZO – które odnosi się do dyrektyw 67/548/EWG i 75/442/EWG – do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006, rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 i dyrektywy 2008/98/WE. W szczególności rozporządzenie w sprawie TZO zawiera odniesienie do komitetu regulacyjnego, który już nie istnieje <sup>(3)</sup>, i musi zostać dostosowane do traktatu lizbońskiego (TFUE). Ponadto należy określić, które przepisy są przedmiotem aktów wykonawczych i jakie warunki mają zastosowanie do przyjmowania aktów delegowanych.
- Przeniesienie zadań z Komisji do ECHA <sup>(4)</sup> w celu zapewnienia bardziej odpowiednich warunków administracyjnego, naukowego i technicznego wsparcia wdrażania. Proponuje się także, aby wspierać egzekwowanie rozporządzenia w sprawie TZO przez państwa członkowskie, powierzając rolę koordynatora – forum wymiany informacji o egzekwowaniu przepisów ustanowionego rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady („rozporządzenie REACH”) <sup>(5)</sup>.
- Wprowadzenie do przepisów operacyjnych – zmian technicznych, takich jak doprecyzowanie obowiązujących definicji oraz dodanie definicji „produkcji”, „stosowania” i „półproduktu wykorzystywanego w systemie zamkniętej instalacji” w celu poprawy i uproszczenia obowiązujących procedur.

3.3. We wniosku skoncentrowano się w sposób szczególny na kwestii przejrzystości i publicznego dostępu do informacji. Należy wspierać i ułatwiać realizację programów skierowanych na podniesienie świadomości społecznej w odniesieniu do TZO, szczególnie wśród najbardziej wrażliwych grup społecznych, a także na szkolenie pracowników, naukowców, wychowawców, personelu technicznego i kadr menedżerskich. Ponadto społeczeństwo powinno mieć możliwość uczestniczenia w sporządzaniu, wdrażaniu i aktualizowaniu *planów wdrażania* na szczeblu krajowym.

<sup>(1)</sup> <http://chm.pops.int/>

<sup>(2)</sup> W ostatnich latach do pierwotnej listy dodano 16 kolejnych substancji. <http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/TheNewPOPs/tabid/2511/Default.aspx>.

<sup>(3)</sup> Od dnia 1 czerwca 2015 r.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006.

<sup>(5)</sup> Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów (REACH).

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, którego celem jest przekształcenie rozporządzenia w sprawie TZO, aby zapewnić spójne i skuteczne wykonywanie zobowiązań UE wynikających z konwencji sztokholmskiej. Ma to fundamentalne znaczenie dla ustanowienia wspólnych ram prawnych umożliwiających przyjmowanie środków zmierzających do eliminacji produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania wyprodukowanych w sposób zamierzony TZO oraz do prowadzenia dorocznych kontroli przez poszczególne państwa i opracowywania danych porównawczych dla UE.

4.2. EKES zwraca uwagę, że wprowadzanie do obrotu i stosowanie większości TZO zostało już wyeliminowane w UE. Niemniej jednak w celu zminimalizowania uwalniania TZO należy zabronić produkcji tych substancji oraz ograniczyć wyłączenia od tego zakazu, tak aby miały zastosowanie wyłącznie do substancji spełniających niezbędną funkcję w szczególnym zastosowaniu. Z tego powodu EKES zachęca Komisję do ustanowienia bardziej rygorystycznych środków niż przewidziane w konwencji sztokholmskiej, zgodnie z *podjęciem ostrożnościowym* do ochrony środowiska przyjętym w Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju <sup>(6)</sup>.

4.3. EKES zdaje sobie sprawę, że Komisja postanowiła nie przeprowadzać formalnych konsultacji z zainteresowanymi stronami i państwami członkowskimi ze względu na istniejące ujednoczone porozumienie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami z sektora publicznego i prywatnego w sprawie środków, jakie powinno zawierać przekształcone rozporządzenie w sprawie TZO. Niemniej jednak EKES zaleca, aby na kolejnych etapach wdrażania Komisja przyjęła podejście zapewniające skuteczność i obejmujące wszystkie zainteresowane strony.

4.4. EKES popiera propozycję przeniesienia zadań z Komisji do ECHA w celu zapewnienia bardziej odpowiednich warunków administracyjnego, naukowego i technicznego wsparcia wdrażania. Niemniej jednak zwraca uwagę na konieczność określenia trwałej metody pracy z udziałem Komisji, ECHA i państw członkowskich w celu zapewnienia skutecznej współpracy i lepszych wyników. Te nowe ramy pracy powinny opierać się m.in. na konsultacjach z zainteresowanymi stronami.

4.5. EKES jest zdania, że niektóre aspekty przekształcenia mają charakter czysto techniczny. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami <sup>(7)</sup> uważa, że TZO stanowią poważne zagrożenie dla środowiska i zdrowia publicznego. W związku z tym zaleca właściwe i ograniczone wykorzystanie aktów delegowanych (gdy jest to bezwzględnie konieczne) w celu utrzymania otwartego dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, ze szczególnym naciskiem na świadomość społeczną i przejrzystość.

#### 5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES zachęca Komisję do doprecyzowania propozycji dotyczącej zapewnienia przez państwa członkowskie możliwości udziału społeczeństwa w sporządzaniu, wdrażaniu i aktualizowaniu krajowych *planów wdrażania*. W szczególności uważa, że metody uczestnictwa powinny być jasno określone i wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Jest przekonany, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może odegrać bardziej znaczącą rolę niż pojedyncze osoby. Ponadto nie jest jasne, czy i w jaki sposób inicjatywy w tym zakresie będą mogły uzyskać wsparcie finansowe ze strony Komisji oraz w jaki sposób przekazywane będą informacje na temat tej ważnej możliwości.

5.2. TZO są zagrożeniem na całym świecie. Obecnie głównym wyzwaniem w skali globalnej jest zharmonizowanie krajowych strategii i przepisów w zakresie monitorowania i kontroli TZO. Z tego powodu EKES popiera propozycję Komisji, aby UE odgrywała bardziej aktywną rolę wobec państw trzecich z myślą o przeciwdziałaniu emisji TZO.

<sup>(6)</sup> Deklaracja z Rio z 1992 r. Zasada 15: „Wszystkie państwa powinny powszechnie stosować działania zapobiegawcze dotyczące ochrony środowiska, mając na uwadze własne możliwości w tym zakresie. W przypadku zagrożenia poważną lub nieodwracalną szkodą nie można powoływać się na brak całkowitej pewności naukowej jako na powód uzasadniający odroczenie wprowadzenia środków zapobiegających degradacji środowiska, które są racjonalne pod względem kosztów”.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 45).

5.3. Jednocześnie EKES uważa, że przepisy dotyczące „wymiany informacji”<sup>(8)</sup> z państwami trzecimi niebędącymi stronami konwencji sztokholmskiej czy udzielania „szybkiej pomocy technicznej” „na wniosek zainteresowanego państwa i w ramach dostępnych zasobów”<sup>(9)</sup> w celu wykonania postanowień konwencji są nadal zbyt ogólne, aby umożliwić wyeliminowanie TZO. W szczególności EKES uważa, że UE powinna promować zrównowagę i przestrzeganie przepisów dotyczących TZO w dwustronnych i wielostronnych umowach handlowych<sup>(10)</sup>. Ważnym punktem odniesienia w tym względzie mogą być nawet międzynarodowe organy wspomagające, takie jak Komitet ds. Wdrożenia i Zgodności powołany na mocy konwencji z Minamaty<sup>(11)</sup>. EKES jest głęboko przekonany, że UE może być liderem w dziedzinie innowacji służących zrównoważonemu rozwojowi.

5.4. EKES popiera propozycję zorganizowania na szczeblu UE szeroko zakrojonej kampanii podnoszącej świadomość na temat TZO. Jednocześnie Unia Europejska powinna być bardziej aktywna we wspieraniu edukacji na temat zrównowagi oraz rozpowszechnianiu informacji o najlepszych praktykach w dziedzinie zrównowagi<sup>(12)</sup>. W szczególności EKES zaleca utworzenie ogólnodostępnego banku danych na temat TZO w celu dostarczenia przydatnego narzędzia przedsiębiorstwom i konsumentom.

5.5. Komitet uważa, że szkolenia z zakresu TZO powinny być obowiązkowe i dostępne dla wszystkich europejskich pracowników, których praca jest bezpośrednio lub pośrednio związana z tymi substancjami. EKES zwraca uwagę, że aspekty te są już objęte obecnymi przepisami, jednak ze względu na niepewność i małą skuteczność ich wdrażania należy określić nowe narzędzia w celu zwiększenia skuteczności wdrażania. W szczególności EKES zaleca zharmonizowanie inicjatyw w zakresie informowania, kształcenia i szkolenia, a także uznanie ich za elementy tej samej strategii zgodnie z podejściem kładącym nacisk na uczenie się przez całe życie.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(8)</sup> COM(2018) 144 final, motyw 18.

<sup>(9)</sup> COM(2018) 144 final, motyw 21.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 44).

<sup>(11)</sup> Konwencja z Minamaty w sprawie rtęci jest międzynarodową umową, której celem jest ochrona zdrowia ludzi oraz środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem rtęci. Konwencja, której tekst został uzgodniony w Genewie (Szwajcaria) w dniu 19 stycznia 2013 r., została przyjęta w dniu 10 października 2013 r., na konferencji dyplomatycznej w Kumamoto (Japonia) i weszła w życie w dniu 16 sierpnia 2017 r. Konwencja odzwierciedla innowacyjne i kompleksowe podejście, regulując kwestie związane z rtęcią na wszystkich etapach jej istnienia, od wydobycia po zagospodarowanie w charakterze odpadu. Zob. <http://www.mercuryconvention.org/>, art. 15.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania” (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 102), zob. pkt 4.13.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym”**

[COM(2018) 29 final]

(2018/C 367/19)

Sprawozdawca: **Cillian LOHAN**

Współsprawozdawczynie: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Komisja Europejska, 12.2.2018                           |
| Podstawa prawna                                 | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego                 | 19.9.2017   |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego  |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 26.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 172/0/1   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat w sprawie monitorowania wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym jako ważne uzupełnienie planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, zalecane w opinii NAT/676.

1.2. Komunikat ten jest dobrym punktem wyjścia, jednak zabrakło w nim szeregu istotnych i podstawowych wskaźników, takich jak:

- ekoprojekt,
- opracowywanie (nowych) modeli biznesowych,
- gospodarka współpracy,
- wskaźniki społeczne,
- dane dotyczące emisji.

1.3. EKES zwraca uwagę, że mimo iż jest organem doradczym dla instytucji UE, nie zasięgnięto jego opinii podczas konsultacji w ramach opracowywania tych wskaźników.

1.4. Gospodarka o obiegu zamkniętym jest powiązana z gospodarką niskoemisyjną i celami zrównoważonego rozwoju i powiązania te powinny znaleźć odzwierciedlenie we wskaźnikach monitorowania.

1.5. Monitorowanie jest nadmiernie skoncentrowane na odpadach, a tymczasem należy je rozszerzyć na inne obszary.

1.6. Obecna wąska definicja sektorów gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga dopracowania, ponieważ ma ona wpływ na kilka wskaźników.

1.7. Brak danych w określonym obszarze nie powinien być powodem do jego pominięcia. Należy wyraźnie ustalić luki w danych i określić strategie, które pozwolą uzupełnić te luki. Jeśli nadal będziemy ograniczać się do tradycyjnych starych danych, nasze pomiary procesu przechodzenia na nowy model gospodarczy będą niedokładne.

1.8. Niespójności w zakresie polityki i przepisów utrudniają sektorowi przedsiębiorstw przestawienie się na model gospodarki o obiegu zamkniętym. Należy ustalić te niespójności w obrębie ram monitorowania.

1.9. Wykorzystanie pieniędzy publicznych powinno być monitorowane za pomocą odrębnego wskaźnika. Inwestycje realizowane konkretnie na potrzeby inicjatyw na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym powinny obejmować dane, które posłużą do opracowania tego wskaźnika. Ponadto ważne jest monitorowanie środków wydanych i środków zainwestowanych.

1.10. Europejską platformę zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym należy wykorzystać jako narzędzie do zapewnienia zaangażowania aktywnych zainteresowanych stron w tej dziedzinie, przy czym aby to osiągnąć, należy opracować i wdrożyć strategię komunikacyjną obejmującą konkretne cele.

1.11. Trzeba mierzyć działania służące zwiększaniu świadomości i edukacji konsumentów i użytkowników, aby zapewnić większe zrozumienie roli konsumentów w gospodarce o obiegu zamkniętym i w przepływach materiałów. Należy zachęcać do wprowadzania środków wsparcia infrastrukturalnego umożliwiających poprawę zachowań konsumentów pod względem zasobooszczędności oraz do działań wspierających przemianę „konsumenta” w „użytkownika”. Tego rodzaju środki i działania powinny podlegać pomiarom.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji. Monitorowanie postępów zmierzających do osiągnięcia założeń i celów planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym jest zasadniczą częścią tego procesu.

2.2. W konsultacjach przeprowadzonych w ramach opracowywania ram monitorowania skoncentrowano się na zainteresowanych stronach. Należało zasięgnąć również opinii EKES-u, biorąc pod uwagę, że rola Komitetu jako organu doradczego jest zapisana w Traktatach, a członkowie Komitetu należą do wielu istotnych grup zainteresowanych stron.

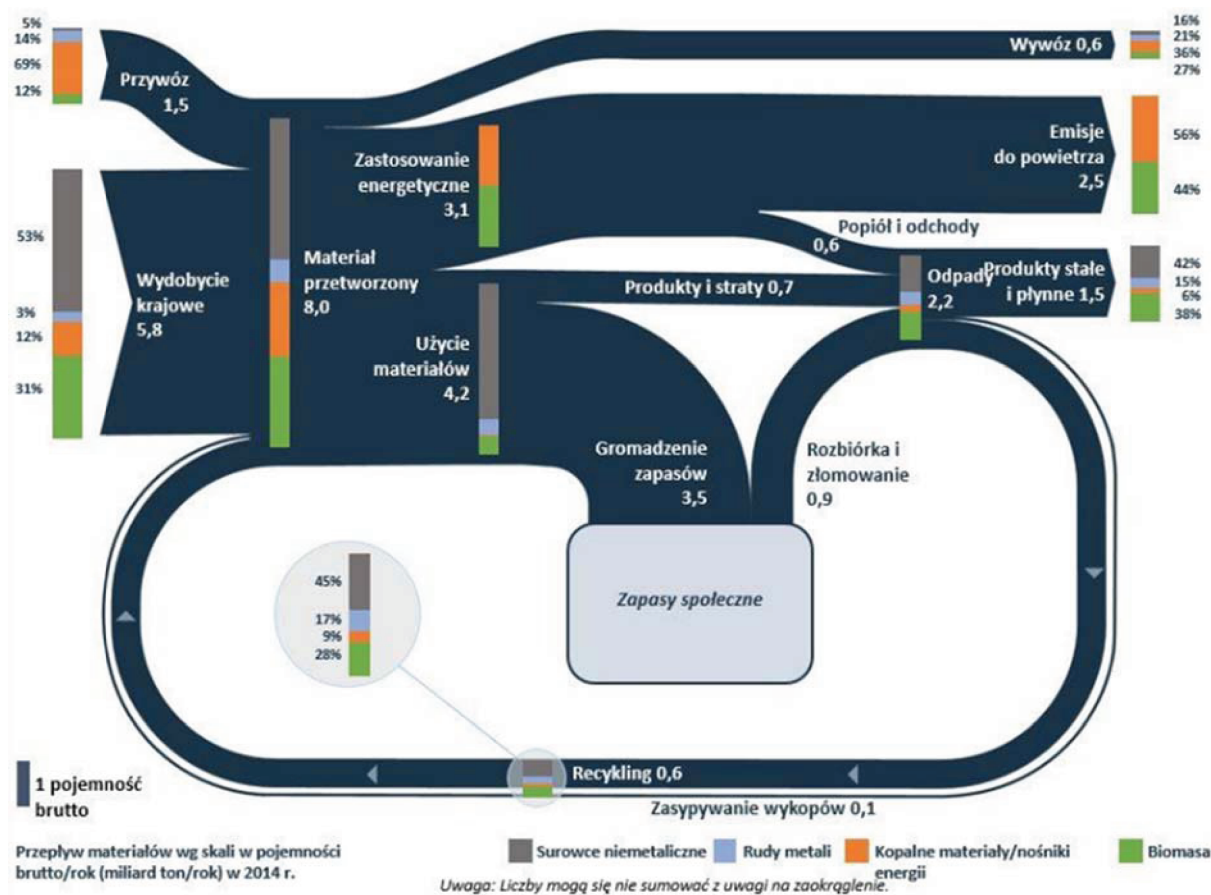
2.3. Wskaźniki każdego skutecznego systemu monitorowania powinny opierać się na wiarygodnych danych porównywalnych we wszystkich państwach członkowskich.

2.4. Monitorowanie postępów w realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym jest niewątpliwie trudnym zadaniem. Kluczowe znaczenie będzie miało objęcie pomiarami wszystkich elementów składających się na proces przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz zapewnienie, aby luki w danych zostały jasno określone.

2.5. Należy przydzielić środki, które pozwolą uzupełnić luki w danych przez bezzwłoczne ustanowienie kryteriów i zebranie danych w celu uzyskania wartości bazowych. Zaleca się ciągłe badania i stałe monitorowanie kryteriów, pomiarów i wskaźników.

2.6. Definicja sektorów gospodarki o obiegu zamkniętym jest dość wąska i korzystne byłoby jej dalsze opracowanie. Definicja ta ma ograniczający wpływ na wskaźniki wykorzystywane do oceny działalności gospodarczej, tworzenia miejsc pracy i innowacji, a także na inne wskaźniki.

Wykres 1 – Przepływy materiałów w gospodarce (UE-28, 2014)



Wykres 1: dostępny na stronie <http://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/material-flow-diagram>.

2.7. Z przeglądowego wykresu przepływów materiałów wynika, że każdego roku w Unii Europejskiej 8 mld ton materiałów jest przetwarzanych na energię i produkty. Część tych materiałów, w ilości 0,6 mld ton, jest następnie wywożona, natomiast zdecydowana większość pozostaje pod kontrolą podmiotów w UE. Niemniej w analizie tej uwzględniono tylko część materiałów, z pominięciem ważnych strumieni, takich jak np. żywność i materiały włókiennicze. Powinno się uwzględnić wpływ produkcji w stosunku do wpływu konsumpcji, z uwzględnieniem tego, co i w jaki sposób produkujemy, wywozimy i przywozimy.

2.8. W komunikacie należało zwrócić uwagę na fakt, że autorzy badań sugerują, iż dane dotyczące recyklingu są przesadnie optymistyczne w porównaniu z faktyczną sytuacją lokalną.

2.9. Niezbędne jest powiązanie gospodarki o obiegu zamkniętym z gospodarką niskoemisyjną. Ramy monitorowania powinny obejmować to powiązanie, tak aby wzmocnić działania i zapobiec powielaniu wysiłków, zwiększając tym samym powodzenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

2.10. Działania w zakresie informowania i komunikacji są bardzo mocno ukierunkowane na odpady. Można po części wyjaśnić to faktem, że dane dotyczące odpadów są wiarygodne, spójne i porównywalne. Niemniej w przyszłości monitorowanie nie może ograniczać się do odpadów i recyklingu, ale musi obejmować również projektowanie, produkcję i konsumpcję.

2.11. Trzeba mierzyć działania służące zwiększaniu świadomości i edukacji konsumentów i użytkowników, aby zapewnić większe zrozumienie roli konsumentów w gospodarce o obiegu zamkniętym i w przepływach materiałów. Należy wprowadzić oparte na faktach i praktyczne rozwiązania – zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego odgrywa znaczącą rolę, niezwykle ważna jest również tzw. kultura obiegu zamkniętego, będąca efektem przemyslenia wartości i zmiany istniejących wzorców konsumpcji.

2.12. Istnieje potrzeba stworzenia zatwierdzonego przez UE zbioru definicji z obszaru gospodarki o obiegu zamkniętym. Obecnie monitorowanie sektorów gospodarki o obiegu zamkniętym ma z definicji zbyt wąski zakres, co uniemożliwia skuteczne uchwycenie zmian systemowych przewidzianych w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym i oczekiwanych przez społeczeństwo. Istnieje również potrzeba przededefiniowania pojęcia „odpady”.

### 3. Zestaw dziesięciu wskaźników

3.1. Zestaw dziesięciu wskaźników podzielono na następujące grupy: produkcja i konsumpcja, gospodarowanie odpadami, surowce wtórne oraz konkurencyjność i innowacje.

3.2. Brakuje wskaźników do badania emisji do powietrza, w tym gazów cieplarnianych, związanych z obecnym modelem linearnym. Są one niezbędne do powiązania gospodarki o obiegu zamkniętym z gospodarką niskoemisyjną, celami UE w zakresie klimatu i energii oraz porozumieniem klimatycznym z Paryża.

3.3. Wskaźniki te w znacznym stopniu koncentrują się na odpadach. Tymczasem niezbędna jest szersza analiza w celu uwzględnienia całego łańcucha wartości produktów i materiałów, w tym ekoprojektu, nowych modeli biznesowych, zmian systemów biznesowych, symbiozy przemysłowej, a także nowych rodzajów modeli konsumpcji.

3.4. Ogólnie rzecz biorąc wskaźniki powinny z jednej strony mierzyć osiągnięte rezultaty i korzyści z gospodarki o obiegu zamkniętym, a z drugiej – badać stopień zamknięcia obiegu zasobów.

3.5. Jakkolwiek w gospodarce o obiegu zamkniętym korzystniejsze są krótsze, mniejsze obiegi, to jednak samowystarczalność – w oderwaniu od innych wskaźników – nie jest sama w sobie wskaźnikiem obiegu zamkniętego. Większy stopień odzysku surowców i wykorzystania surowców wtórnych może przełożyć się na większą samowystarczalność. Niemniej skoncentrowanie się na samowystarczalności jako wskaźniku stwarza ryzyko, że samowystarczalność stanie się celem, co wcale nie jest zamiarem. Może to bowiem przypadkowo doprowadzić do przesunięcia nacisku z najbardziej efektywnego wykorzystania surowców i produktów na inne aspekty. Niezbędne jest podejście systemowe.

3.6. Jest zrozumiałe, że przy wyborze dziesięciu wskaźników uwzględniano kwestię dostępności danych. Jednakże należy jasno i wyraźnie określić luki w tych danych. Należy pilnie opracować plan uzupełnienia tych luk jako część ram monitorowania.

3.7. W obecnym planie poszerzania bazy wiedzy nadal kładzie się znaczny nacisk na odpady, a tymczasem należy rozszerzyć zakres tego planu, uwzględniając inne aspekty gospodarki o obiegu zamkniętym.

3.8. Należy wykorzystać europejską platformę zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym, będącą wspólną inicjatywą Komisji Europejskiej i EKES-u, jako źródło identyfikacji luk w danych, informacji na temat tendencji wśród zainteresowanych stron oraz pomocy przy określaniu barier utrudniających przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

### 4. Wstępne ustalenia

#### 4.1. Produkcja i konsumpcja

4.1.1. Wskaźniki dotyczące produkcji i konsumpcji są nadmiernie skoncentrowane na odpadach.

4.1.2. W przypadku braku odpowiednich danych mierzona jest samowystarczalność w dostawach surowców. Samowystarczalność sama w sobie nie jest wskaźnikiem gospodarki o obiegu zamkniętym (zob. pkt 3.4). Należy doprecyzować podział na surowce pierwotne, surowce wtórne i przetworzone surowce wtórne. Przydatne byłoby również monitorowanie zmian w ujęciu bardziej szczegółowym, na przykład przez pomiar wykorzystania zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, odzysku zasobów o krytycznym znaczeniu, takich jak metale ziem rzadkich, a także oddziaływania produkcji, przywozu i wywozu (zob. pkt 2.8).

4.1.3. Zielone zamówienia publiczne są dobrym wskaźnikiem wykorzystania pieniędzy publicznych i mogą być czynnikiem sprzyjającym zamknięciu obiegu. Wdrożenie planów w zakresie zielonych zamówień publicznych w państwach członkowskich może być łatwiejsze dzięki czytelnej komunikacji i alokacji zasobów na szkolenia w zakresie powiązań między zielonymi zamówieniami publicznymi a obiegiem zamkniętym, celami zrównoważonego rozwoju i celami porozumienia paryskiego na rzecz gospodarki niskoemisyjnej.

4.1.4. W ramach oceny regionalnych i krajowych planów w zakresie zielonych zamówień publicznych należy monitorować programy edukacyjne dla zamawiających oraz zadbać o wymianę informacji. Należy zająć się kwestią braku zrozumienia pozornych sprzeczności między zamówieniami publicznymi wspomagającymi zamknięcie obiegu w gospodarce lub zielonymi zamówieniami publicznymi a zasadami jednolitego rynku.



4.1.5. Niezbędne są narzędzia dotyczące marnotrawienia żywności, które pozwolą ustalić – co jest złożonym zadaniem – na których etapach łańcucha dostaw dochodzi do marnotrawienia żywności. Nie wystarczy stwierdzić, że żywność jest marnotrawiona przez konsumentów, konieczna jest bowiem zmiana systemowa w celu rozwiązania tego ogromnego problemu.

4.1.6. Przy tym marnotrawienie żywności jest tylko jednym z aspektów związanych z wprowadzeniem zasady obiegu zamkniętego do sektora rolno-spożywczego. Niezbędne są jasne definicje, aby wskazać praktyki rolnicze zgodne z zasadą zamkniętego obiegu, i trzeba je pilnie opracować we współpracy z zainteresowanymi stronami (zob. pkt 2.13). Należy monitorować marnotrawienie żywności w ramach jednego systemu, w celu uwzględnienia współzależności między produkcją żywności, marnotrawieniem żywności i innymi obszarami, takimi jak energia, mobilność i gospodarka wodna.

4.1.7. Istnieją pewne kluczowe aspekty przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, które nie zostały tu uwzględnione, a które powinny być częścią produkcji i konsumpcji w obrębie ram monitorowania. Obejmują one ekoprojekt, nowe modele własności, dobrowolne porozumienia, informacje dla konsumentów, zachowania konsumentów, infrastrukturę pomocniczą, sporządzanie wykazów dotacji, które mogą wspierać działania niezgodne z zasadą obiegu zamkniętego oraz powiązania z gospodarką niskoemisyjną i celami zrównoważonego rozwoju.

#### 4.2. Gospodarowanie odpadami

4.2.1. Przedefiniowanie gospodarki odpadami, przedefiniowanie pojęcia odpadów, promowanie badań i innowacji w obszarze recyklingu, nowe modele biznesowe, nowe łańcuchy wartości i wykroczenie poza recykling – wszystkie te elementy mają fundamentalne znaczenie dla gospodarki o obiegu zamkniętym. Podejście to powinno obejmować przejście od gospodarki odpadami do gospodarowania zasobami.

4.2.2. Jeśli chodzi o monitorowanie odpadów komunalnych i powiązany współczynnik recyklingu, należy przede wszystkim zapytać, na którym etapie łańcucha dokonywany jest pomiar – przed sortowaniem zebranych odpadów czy po ich sortowaniu. Jest to kwestia, którą poruszono w dokumencie roboczym służb Komisji, jednak nie odniesiono się do niej bezpośrednio w komunikacie. EKES konsekwentnie stoi na stanowisku, że pomiar po sortowaniu jest najdokładniejszy.

4.2.3. Monitorowanie odpadów komunalnych powinno obejmować ścieki. Ludzkie odchody są dobrym źródłem energii po przetworzeniu ich w komorze fermentacyjnej. To również może przyczynić się do zmniejszenia emisji pochodzącej z innych źródeł energii.

#### 4.3. Surowce wtórne

4.3.1. Kluczową rolę odgrywa dynamiczny i sprawnie działający rynek surowców wtórnych w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.3.2. W gospodarce o obiegu zamkniętym koncepcje przepływów materiałów muszą wykraczać poza recykling i obejmować monitoring przepływów materiałów w obszarze napraw i ponownego użycia, w tym regeneracji. Również tutaj niezbędne są definicje, ponieważ odpady z jednego sektora powinny być potencjalnym zasobem dla innego.

4.3.3. Należy dostrzec różnicę między końcem przydatności do użycia produktu (przez co rozumie się zużycie produktu), a końcem przydatności do użycia części składowych i materiałów wykorzystanych do jego wytworzenia.

4.3.4. W przepływie materiałów w gospodarce o obiegu zamkniętym należy również śledzić zmiany własności w ramach modelu działalności opartej na usługach.

4.3.5. W tej części skoncentrowano się na gospodarowaniu odpadami wytwarzanymi na bieżąco i podkreślono możliwość uzyskiwania z nich surowców wtórnych. Jest to pożądana inicjatywa, została jednak ograniczona przez wykluczenie dużych przepływów materiałów, w tym żywności i wyrobów włókienniczych, z zakresu oceny.

4.3.6. Niezbędne jest monitorowanie projektowania tzw. zasobów społecznych, tak aby zapewnić możliwość odzyskania wykorzystanych surowców po zużyciu lub utracie przydatności tego rodzaju zasobów. Pozwoliłoby to ponad dwukrotnie zwiększyć potencjał zarządzania przepływami materiałów. Cyfryzacja może być użytecznym bodźcem dla monitorowania tego obszaru.

4.3.7. Komunikat może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i jasności co do rodzajów uwzględnianych w zasobach społecznych oraz sposobów ich mierzenia i monitorowania.

#### 4.4. Konkurencyjność i innowacje

4.4.1. Przedsiębiorstwa przyczyniają się do postępów w realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym głównie za sprawą swojej aktywności w zakresie innowacji, inwestycji i handlu. Ponieważ gospodarka o obiegu zamkniętym jest istotna dla wszystkich sektorów działalności gospodarczej oraz, co jest kluczowe, wymaga współpracy między sektorami, niezbędne jest szersze podejście do sektorów gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.4.2. Monitorowanie powinno obejmować konkretne zmiany w zakresie ekoprojektu, a także rozwój nowych modeli działalności opartej na usługach i elastyczne warianty własności. Chodzi na przykład o to, by monitorować rozwój i przyjmowanie standardów związanych z ekoprojektem istotnych dla gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.4.3. Istnieją przedsiębiorstwa, które zaczęły zajmować się regeneracją produktów, opanowując znaczną część rynków. Ten obszar musi być objęty ramami monitorowania.

4.4.4. Również wykorzystanie pieniędzy publicznych powinno być monitorowane za pomocą odrębnego wskaźnika. Inwestycje realizowane w szczególności na potrzeby inicjatyw na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym powinny domyślnie uwzględniać dane, które posłużą do opracowania tego wskaźnika, tak aby można było nie tylko policzyć wydane pieniądze, ale również zmierzyć uzyskane rezultaty.

4.4.5. Również inwestycje prywatne odgrywają bardzo ważną rolę w przechodzeniu na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym. Sektory inwestycyjny, ubezpieczeniowy i bankowy już opracowały narzędzia i modele oceny. Inwestycje prywatne, a także finansowanie ze środków publicznych należy ująć liczbowo w systemie monitorowania.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący połowów eksploatujących stada denne w zachodniej części Morza Śródziemnego”**

[COM(2018) 115 final – 2018/0050 (COD)]

(2018/C 367/20)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 15.3.2018<br>Rada, 20.3.2018                                     |
| Podstawa prawna                                 | Art. 43 ust. 2, art. 114 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego                 | 13/02/2018 (w oczekiwaniu na wniosek)  |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                                 |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 26.6.2018  |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 536  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 165/0/2  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES podziela zdanie Komisji co do stosowności przyjęcia wieloletniego planu dotyczącego połowów eksploatujących stada denne w zachodniej części Morza Śródziemnego. Obejmuje on środki umożliwiające odwrócenie sytuacji, w której dochodzi do przełowienia większości udokumentowanych zasobów stad dennych. W tym kontekście EKES uważa za właściwe zastosowanie systemu nakładów połowowych w oparciu o dni połowowe i jednostki zarządzania w odniesieniu do połowu prowadzonego za pomocą włoków i przyjmuje z zadowoleniem możliwość ustanowienia systemu całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC) w przypadku fiaska zarządzania opartego na nakładach.

1.2. Zdaniem EKES-u celem planu powinno być osiągnięcie rybołówstwa zrównoważonego w trzech wymiarach, tj. pod względem środowiskowym, społecznym i gospodarczym. W związku z tym przyjęte środki muszą być proporcjonalne, aby rybacy z regionu Morza Śródziemnego mogli sprostać skutkom społeczno-gospodarczym oraz by skutki te były rozsądne. W tym kontekście osiągnięcie maksymalnego podtrzymywalnego połowu (MSY) w odniesieniu do wszystkich stad w 2020 r. będzie trudne przed przewidywanym terminem zatwierdzenia i wejścia w życie wnioskowanego aktu prawnego (nie wcześniej niż w połowie 2019 r.). Niemniej Komitet popiera międzynarodowe zaangażowanie UE w osiągnięcie celu MSY do 2020 r. i ma ono kluczowe znaczenie w realizacji wieloletniego planu, zwłaszcza w odniesieniu do gatunków najbardziej przełowionych i zagrożonych załamaniem. Należałoby zatem osiągnąć MSY dla wszystkich stad w bardziej realistycznych i racjonalnych terminach.

1.3. Uznając specyfikę regionalną rybołówstwa, EKES uważa, że szczególny charakter Morza Śródziemnego wymaga podjęcia reformy w zakresie rybołówstwa, i zaleca współprawodawcom wsparcie odpowiedniego systemu zarządzania, gwarantującego europejskim regionom morskim równość warunków działania i umożliwiającego regionowi śródziemnomorskiemu pełną realizację celów wspólnej polityki rybołówstwa.

1.4. Komitet odnotowuje, że w ostatnich latach znacznie ograniczono liczbę statków rybackich, lecz ubolewa, że te wysiłki sektora rybołówstwa nie umożliwiły ograniczenia rzeczywistej śmiertelności połowowej kluczowych stad, zwłaszcza z powodu nadwyżki strukturalnych mocy produkcyjnych niektórych segmentów floty, na przykład połowów włokiem, oraz z powodu przyrostu wydajności rybołówstwa dzięki modernizacji silników, a także narzędzi i technologii połowowych.

1.5. EKES wzywa Komisję do uwzględnienia również innych czynników i rodzajów działalności człowieka warunkujących stan stad ryb i ekosystemów Morza Śródziemnego zgodnie z pkt 3.5 niniejszej opinii oraz do zaproponowania środków uznanych za właściwe w celu ograniczenia wpływu tych czynników i działań na stada ryb.

1.6. Mając na uwadze fakt, że Morze Śródziemne jest morzem półzamkniętym graniczącym z dwudziestoma dwoma państwami, z których większość nie leży w Europie, EKES zaleca Komisji, by dołożyła jak największych starań w celu skoordynowania z pozostałymi państwami środków zarządzania wspólnymi gatunkami, w szczególności w ramach Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego.

1.7. W kontekście znacznego przełowienia w regionie EKES dostrzega konieczność przyjęcia środków polegających na czasowo-przestrzennym ograniczeniu stosowania włoków – głównego narzędzia połowowego używanego w połowach uwzględnionych w planie – tak aby znacznie zmniejszyć, w razie potrzeby na podstawie sprawozdań naukowych, wpływ tego narzędzia na przypadkowe połowy gatunków dennych, zwłaszcza ryb młodych, a także na podstawowe siedliska ryb (tarliska i obszary dojrzewania narybku).

1.8. EKES zaleca współprawodawcom zniesienie zakazu stosowania włoków na obszarze określonym izobatą 100 m w okresie od 1 maja do 31 lipca każdego roku z przyczyn wskazanych w pkt 4.3 niniejszej opinii.

1.9. Komitet zaleca Komisji zaproponowanie uwzględnienia nadzwyczajnych środków towarzyszących w celu rekompensaty strat poniesionych przez rybaków w związku z ograniczeniem nakładów połowowych i śmiertelności połowowej. W tym kontekście dobrym rozwiązaniem byłoby rozszerzenie pomocy z tytułu czasowego zaprzestania działalności połowowej i ponowne uwzględnienie pomocy z tytułu trwałego zaprzestania połowów.

1.10. Ponadto EKES zaleca, aby Komisja wzięła pod uwagę wszystkie spostrzeżenia zawarte w uwagach ogólnych i szczegółowych w niniejszej opinii.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego plan wieloletni dotyczący połowów eksploatujących stada denne w zachodniej części Morza Śródziemnego, który ma wpływ na połowy krewetki niebiesko-czerwonej, krewetki głębokowodnej różowej, krewetki czerwonej, morszczuka europejskiego, homarca i barbaty prowadzone głównie przy użyciu włoków przez floty z Włoch, Francji i Hiszpanii.

2.2. Ogólne cele wniosku obejmują osiągnięcie MSY w odniesieniu do wymienionych gatunków, zastosowanie podejścia ostrożnościowego i ekosystemowego oraz ułatwienie stosowania obowiązku wyładunku. Chodzi o zapewnienie zrównoważonego charakteru działalności połowowej pod względem środowiskowym w perspektywie długoterminowej oraz zarządzanie nią w sposób zapewniający korzyści gospodarcze, społeczne oraz korzyści w dziedzinie zatrudnienia.

2.3. Komisja Europejska przedstawiła przedmiotowy wniosek, ponieważ uważa, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1967/2006<sup>(1)</sup> oraz krajowe plany zarządzania nie sprawdziły się dostatecznie dobrze, biorąc pod uwagę fakt, że według europejskiej i międzynarodowej społeczności naukowej ponad 80 % badanych stad podlega przełowieniu w omawianym podregionie ze względu na eksploatację na poziomie znacznie przekraczającym wskaźnik śmiertelności połowowej, który umożliwiłby osiągnięcie docelowych poziomów maksymalnego podtrzymywalnego połowu.

2.4. We wniosku przedstawiono szereg środków, w tym ustanowienie docelowych wskaźników śmiertelności połowowej ( $F_{MSY}$ ), punktów odniesienia do celów ochrony, środków nadzwyczajnych oraz maksymalnej liczby dni połowowych przy znacznym zmniejszeniu nakładu w pierwszym roku. Na wypadek gdyby te środki nie sprawdziły się, zaproponowano przyjęcie systemu całkowitych dopuszczalnych połowów oraz, za pośrednictwem aktów delegowanych, szerokiej gamy technicznych środków ochronnych. Ponadto zaproponowano zamknięcie czasowo-przestrzenne na całym terytorium geograficznym będącym przedmiotem wniosku, które polega na zakazie stosowania włoków na obszarze określonym izobatą 100 m od dnia 1 maja do dnia 31 lipca każdego roku.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. Uwzględniając opublikowane badania naukowe dotyczące tej kwestii, EKES dostrzega skalę problemu związanego z przełowieniem i związany z tym poważny kryzys ekologiczny i zgadza się co do konieczności przyjęcia dodatkowych środków zarządzania umożliwiających ograniczenie nakładów połowowych i śmiertelności połowowej w celu odbudowy głównych stad ryb dennych przeławianych w zachodniej części Morza Śródziemnego.

3.2. Jednocześnie EKES uważa, że należy tego dokonać w sposób proporcjonalny, bez ryzyka ewentualnej utraty możliwości utrzymania się przez rybaków z regionu Morza Śródziemnego, którzy w ostatnich latach doświadczyli już skutków istotnego ograniczenia liczby statków rybackich, co pociągnęło za sobą zmniejszenie zatrudnienia.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1967/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie środków zarządzania zrównoważoną eksploatacją zasobów rybołówstwa Morza Śródziemnego, zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2847/93 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1626/94 (Dz.U. L 409 z 30.12.2006, s. 11)

3.3. Ponadto Komitet ocenia, że mając na uwadze obecny stan zasobów oraz przewidywany termin zatwierdzenia i wejścia w życie omawianego wniosku (nie wcześniej niż w połowie 2019 r.) – osiągnięcie MSY w odniesieniu do wszystkich stad w 2020 r. będzie trudne. W związku z tym wyraża życzenie, by szczególną uwagę zwrócono na gatunki najbardziej przełowione i zagrożone załamaniem (np. morszczuk europejski, barbata), tak by spełniono te cele. Byłoby zatem wskazane, aby wartości docelowe MSY dla wszystkich stad mogły zostać osiągnięte w bardziej realistycznych i racjonalnych terminach.

3.4. Ponadto Komitet uważa, że po raz kolejny na etapie analizy stanu zasobów i proponowania środków na rzecz ich poprawy Komisja Europejska zdaje się zapominać o innych czynnikach i formach działalności człowieka mających wpływ na te zasoby, takich jak m.in. zmiana klimatu, zakwaszenie, zanieczyszczenie, działalność związana z ropą naftową i gazem, transport morski, odpady morskie, niewłaściwe zarządzanie działalnością przybrzeżną itp. W związku z tym ocenia, że odpowiedzialność za stan stad ryb nie może spoczywać wyłącznie na sektorze rybołówstwa i że należałoby przyjąć prawdziwie ekosystemowe podejście z uwzględnieniem wszystkich wyżej wymienionych czynników i form działalności.

3.5. Co więcej, EKES opowiada się za uznaniem znaczenia narzędzi ciągnionych ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia w regionie Morza Śródziemnego. Około 75 % połowów gatunków dennych odbywa się za pomocą włoków. Należy zatem postawić na ich odpowiednie uregulowanie (środki czasowo-przestrzenne) i poprawę selektywności. Włok to jedyne narzędzie połowowe umożliwiające połowy w Morzu Śródziemnym dużych ilości takich gatunków, jak m.in. krewetka biała i krewetka niebiesko-czerwona, homarzec, rawka wieszczka, błękitek, widlak, rekinek psi, kalmar illeks, małe kałamarnice. Bardziej selektywne i mniej inwazyjne metody istnieją niemniej w odniesieniu do niektórych gatunków, na przykład dzięki zastosowaniu wężycerzy, pułapek, sieci skrzelowych lub drygawic.

3.6. EKES uznaje znaczenie skutecznej ochrony funkcjonalnych stref połowowych oraz wrażliwych siedlisk w głębokich akwenach, zwłaszcza gdy opinie naukowe wskazują na nagromadzenie ryb młodych lub na tarliska gatunków dennych takich jak morszczuk europejski, homarzec lub krewetki. Te strefy istotne dla odbudowy zasobów powinny zostać ostatecznie lub tymczasowo zamknięte dla rybołówstwa, zgodnie z art. 8 rozporządzenia dotyczącego WPRyb w sprawie ustanowienia obszarów odbudowy zasobów rybnych. Komitet popiera wprowadzenie kilku stref w tym planie, na przykład w delcie rzeki Ebro, w Zatoce Lwiej i na wodach płytkich w Carloforte.

3.7. Komitet uważa, że po raz kolejny Komisja Europejska proponuje nadmierne wykorzystywanie aktów delegowanych. Wiele z zaproponowanych środków leży w zakresie procedury współdecyzji (art. 13, 16 i 18).

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet odnotowuje opinię STECF (17-02) w sprawie relatywnej nieskuteczności zarządzania w oparciu o nakłady połowowe, jeżeli chodzi o skuteczne zmniejszenie śmiertelności połowowej, oraz fakt, że do odbudowy stad do poziomu odnawialności potrzebne byłoby drastyczne ograniczenie. Zatem pragnie zachęcić do przestawienia się na podejście do zarządzania oparte na limitach połowowych, które jest zgodne z opiniami naukowymi i jako jedyne umożliwia rzeczywistą kontrolę nad śmiertelnością połowową.

4.2. EKES ocenia, że w motywie 5 dotyczącym celów wspólnej polityki rybołówstwa (WPR) należy wspomnieć o zrównoważeniu społecznym i gospodarczym, a nie tylko środowiskowym.

4.3. W odniesieniu do motywu 26 związanego z art. 8 EKES proponuje, aby wzmiankę o przyjęciu środków zarządzania opartych na całkowitych dopuszczalnych połowach (MSY) zachować jako długoterminowy cel zarządzania obszarami połowowymi Morza Śródziemnego, w których występuje wiele gatunków. Byłoby wskazane, by STECF mógł informować o najważniejszych stadach, które mogą być przedmiotem opinii naukowych o TAC przezornościowym dotyczącym maksymalnego podtrzymywalnego połowu.

4.4. W motywie 28 i w art. 11 ust. 1 zaproponowano zakaz stosowania włoków na obszarze określonym izobatą 100 m od dnia 1 maja do dnia 31 lipca każdego roku. EKES uważa, że jest to środek nieproporcjonalny i nieuzasadniony. W prawodawstwie UE oraz w przepisach krajowych istnieją już wystarczające gwarancje zapobiegające stosowaniu włoków na wrażliwych obszarach dna morskiego. Ponadto Morze Śródziemne obejmuje też płytsze obszary, a zaproponowane zamknięcie uniemożliwiłoby połowy w wielu przypadkach w których wykorzystuje się trawlerzy. Zamiast zakazu EKES opowiada się za ustanowieniem określonych obszarów zamkniętych, odpowiednio uzasadnionych z naukowego punktu widzenia, jak te proponowane przez sam sektor rybołówstwa w wielu państwach UE.

4.5. W odniesieniu do motywu 37 związanego z art. 19, w którym jest mowa o Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMR) i proponuje się zastosowanie środków czasowego zaprzestania, EKES wzywa Komisję Europejską do uwzględnienia również trwałego zaprzestania połowów z możliwością finansowania ze środków EFMR zarówno obecnie, jak i po 2021 r. ze względu na obowiązek ograniczenia nakładów połowowych i zdolności połowowej, co będzie wymagało zastosowania środków wyrównawczych dla właścicieli statków oraz ich pracowników.

4.6. Jak wspomniano w pkt 3.3, Komitet jest zdania, że z realistycznego punktu widzenia proponowane w art. 4 ust. 1 osiągnięcie przedziałów  $F_{MSY}$  dla przedmiotowych stad najpóźniej w 2020 r. będzie trudne bez wywołania skutków społeczno-gospodarczych dla floty, którym nie uda się sprostać. Wieloletnie plany zostały przedstawione ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wejścia w życie rozporządzenia (UE) nr 1380/2013 w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa z przyczyn niezależnych od sektora rybołówstwa, dlatego EKES sądzi, że nie można teraz zakładać osiągnięcia celów, których realizacja jest niemożliwa.

4.7. W odniesieniu do art. 7 ust. 1 EKES uważa za właściwe zastosowanie systemu nakładów połowowych w oparciu o dni połowowe w odniesieniu do połowu prowadzonego za pomocą włoków. Nie opowiada się jednak za rozróżnianiem na kategorie długości określone w załączniku ani na grupy nakładu połowowego stosownie do poławianych gatunków, czy to krewetki niebiesko-czerwonej i krewetki czerwonej na obszarach dalekomorskich, czy też barbaty, morszczuka, krewetki głębokowodnej różowej i homarca na szelfie kontynentalnym i górnej części stoku. EKES uważa, że stosowniejszym rozwiązaniem jest zarządzanie wszystkimi trawlerami w oparciu o jednostki zarządzania (GSA) bez rozróżniania na długości czy głębokości, co miałyby sztuczny charakter, ponieważ takie rozróżnienie nie istnieje w praktyce – statki dokonujące połowów za pomocą włoków w ramach jednego rejsu mogą poławiać gatunki występujące zarówno na szelfie kontynentalnym, jak i w wodach głębokich. Ponadto zarządzanie powinno odbywać się w oparciu o poszczególne GSA w sposób niezależny, przy uwzględnieniu konkretnych środków na rzecz odbudowy gatunków w przypadku każdej GSA bez rozpatrywania sytuacji gatunków uwzględnionych w pozostałych GSA.

4.8. W odniesieniu do poziomu bazowego, o którym mowa w art. 7 ust. 4, EKES ocenia, że aby uniknąć bezpowrotnej szkody dla rentowności przedsiębiorstw, należałoby uwzględnić minimalny i nieprzekraczalny wymiar dni.

4.9. EKES podziela zdanie, aby w ujęciu ogólnym zezwalamo na połowy ograniczone do maksymalnie 12 godzin w dniu połowowym, pięciu dni połowowych w tygodniu lub ich równowartości, jak przewidziano w art. 9 ust. 3. Jednocześnie EKES zaleca umożliwienie stosowania – przy należytych uzasadnieniu i konkretnym upoważnieniu – wyjątków w przypadkach łowisk odległych lub wód pełnomorskich Morza Śródziemnego, aby umożliwić zwiększenie liczby godzin rejsu (a nie godzin połowów), co stanowi już praktykę w niektórych państwach.

4.10. EKES ocenia, że w art. 9 ust. 5 należałoby pozostawić otwartą możliwość wymiany zdolności między poszczególnymi obszarami zarządzania, o ile pozwala na to poprawa stanu zasobów (przy spełnieniu kryteriów ustanowionych w przepisach dotyczących łącznych pułapów zdolności połowowej).

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi” (wersja przekształcona)**

[COM(2017) 753 final – 2017/0332(COD)]

(2018/C 367/21)

Sprawozdawca: **Gerardo LARGHI**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 8.2.2018<br>Rada, 28.2.2018       |
| Podstawa prawna                                 | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego                 | 13.2.2018   |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego  |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 26.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 12.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 161/1/2   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji zmierzający do aktualizacji dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i popiera w dużej mierze jego strukturę, cele i środki. Podkreśla z zadowoleniem, że po raz pierwszy ścieżka legislacyjna zapoczątkowana wraz z europejską inicjatywą obywatelską została zrealizowana z poszanowaniem ogólnych postulatów. Zarazem Komitet zwraca uwagę, że ponad 99 % wody pitnej w UE spełnia wymogi dotychczasowej dyrektywy 98/83/WE.

1.2. Zgodnie ze swoją wcześniejszą opinią <sup>(1)</sup> EKES ubolewa, że wniosek dotyczący dyrektywy nie przewiduje wyraźnie uznania powszechnego prawa dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, co postulowano w inicjatywie Right2Water i co zawarto w celach zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych <sup>(2)</sup>.

1.3. EKES uważa, że zaproponowany przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) model oparty na minimalnej ilości wody dziennie na osobę jest dobrym rozwiązaniem. W tej kwestii istotne jest zachowanie całościowego podejścia <sup>(3)</sup>, łączącego przepisy dotyczące zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym z aspektem środowiskowym, gospodarczym i społecznym <sup>(4)</sup>.

1.4. EKES uważa, że Komisja powinna przyjąć wartości parametryczne proponowane przez WHO, przywrócić mechanizm odstępstw zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami oraz usunąć automatyczne procedury określone w art. 12 dyrektywy. Przedmiotowy wniosek ma na celu zapewnienie wyższych standardów jakości oraz określenie procedur działania w razie rzeczywistego zagrożenia dla użytkowników.

1.5. EKES popiera wprowadzenie środków zobowiązujących państwa członkowskie do ułatwienia dostępu do wody pitnej grupom społecznym w trudnej sytuacji lub mieszkańcom obszarów odizolowanych lub o niekorzystnym położeniu, lub peryferyjnych obszarów wiejskich. Jednak zgodnie z zasadą pomocniczości dokładne określenie tych środków należy uzgodnić z państwami członkowskimi.

<sup>(1)</sup> Opinia w sprawie: „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka!” (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 33), pkt 1.8.

<sup>(2)</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 25 września 2015 r. „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” [„Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”]. Cel 6: „Zapewnić powszechny i sprawiedliwy dostęp do bezpiecznej wody pitnej po przystępnej cenie”.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody (Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 147), pkt 1.2.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie włączenia polityki wodnej do innych obszarów polityki europejskiej (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 43), pkt 1.1.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie zasad ostrożnościowych oraz zasady „zanieczyszczający płaci”<sup>(5)</sup> i popiera organizowanie kampanii komunikacyjnych w celu zapewnienia bardziej powszechnego i świadomego zużycia wody publicznej, a także zaleca zastosowanie wszystkich dostępnych instrumentów, nie tylko online.

1.7. EKES odnotowuje, że dyrektywa wprowadza istotne nowe elementy dotyczące monitorowania i przejrzystości informacji. Zaleca się jednak, aby przekazywane informacje były jasne i zrozumiałe, tak aby zwiększyć świadomość użytkowników na temat znaczenia spożywania wody. EKES podkreśla ważną rolę MŚP w dystrybucji wody. Aby uniknąć biurokratycznych obciążeń dla MŚP, wymogi względem nich muszą być proporcjonalne.

1.8. EKES za istotne uważa, zgodnie z dyrektywą 2000/60/WE, monitorowanie źródeł zaopatrzenia w wodę poprzez tworzenie w razie potrzeby zasobów wodnych umożliwiających reagowanie na sytuacje kryzysowe, badanie nowych podejść do źródeł alternatywnych, takich jak woda deszczowa, oraz bardziej racjonalne wykorzystanie wód gruntowych, aby ograniczać marnotrawstwo.

1.9. EKES uważa, że woda do użytku domowego jest elementem gospodarki o obiegu zamkniętym i że istotne jest, by w dyrektywie Komisji wpisano ją w ten kontekst, na nowo regulując jej produkcję, odzyskiwanie i ponowne użycie.

1.10. EKES jest zaniepokojony faktem, że przewidywane większe koszty kontroli oraz modernizacji sieci i jej dostosowania do norm prawdopodobnie zostaną poniesione wyłącznie przez użytkowników końcowych, a nie rozdzielone również między organy publiczne i dostawców.

1.11. EKES wyraża nadzieję, że państwa członkowskie zastosują odpowiednie taryfy opłat za wodę dla osób mniej zamożnych lub żyjących poniżej granicy ubóstwa, a także dla osób żyjących na obszarach wiejskich o niekorzystnych uwarunkowaniach. Jednocześnie Komitet zaleca środki zniechęcające do nieproporcjonalnego zużywania wody i promujące właściwe postawy wśród konsumentów. To samo powinno dotyczyć również zastosowań przemysłowych i rolnych. EKES zwraca uwagę na konieczność skutecznej konserwacji sieci wodociągowej. Dzięki temu powinno się zmniejszyć różnicę pomiędzy dostarczonymi i fakturowanymi ilościami wody w celu zwalczania jej marnotrawstwa. W trosce o zapewnienie solidarności z grupami o niższych dochodach bardzo istotne jest również utrzymanie degressywnych taryf dla dużych użytkowników, co mogłyby przyczynić się do zmniejszenia stałych opłat.

1.12. EKES uważa, że woda jest podstawowym dobrem publicznym. W związku z tym wody gruntowe, baseny wodne i duże naturalne rezerwuary wody nie powinny już być prywatyzowane, a w każdym razie powinny być publicznie dostępne. Aby zapewnić dostępność wody pitnej dla wszystkich, państwo członkowskie może angażować podmioty prywatne w dystrybucję wody do użytku domowego lub przemysłowego. Rola podmiotów prywatnych powinna mieć jednak charakter pomocniczy i nie może być istotniejsza od roli podmiotów prawa publicznego.

1.13. EKES nalega, aby w przyszłości wprowadzono rozróżnienie między uznaniem prawa do wody a prawem do ochrony zdrowia.

## 2. Kontekst

2.1. Woda pitna jest dobrem podstawowym, mającym kluczowe znaczenie dla zdrowia, dobrostanu i godności każdego człowieka. Na jakość życia każdego człowieka, a także na działalność gospodarczą i produkcyjną znacznie wpływają dostępność wody i zaburzenia cyklu hydrogeologicznego.

2.2. Obecnie zaopatrzenie w wodę około 40 % ludności na świecie jest zależne od zbiorników transgranicznych, a do 2030 r. około 2 mld osób może mieszkać na obszarach dotkniętych brakiem wody.

2.3. Obszar UE jest bez wątpienia jednym z osiągających najlepsze wyniki w gospodarowaniu wodą pitną, lecz dwa miliony obywateli europejskich wciąż nie korzystają z bezpiecznych, czystych i tanich zasobów wodnych. Jednak dostępne zasoby wody pitnej w 99 % spełniają wymogi dyrektywy 98/83/WE.

2.4. Jakość wody wpływa na łańcuch pokarmowy, w związku z czym zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 178/2002 należy zapewnić dostęp do czystej wody na każdym etapie łańcucha pokarmowego.

---

<sup>(5)</sup> Opinia w sprawie Planu ochrony zasobów wodnych Europy (Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 93), pkt 1.5.



2.5. Wiele czynników, jak np. wzrost liczby ludności na świecie, coraz większe zapotrzebowanie na wodę do użytku domowego, przemysłowego i rolnego, zanieczyszczenie i zmiana klimatu stawiają nowe wyzwania w zakresie dostaw wody, dostępu do niej, a także gospodarowania nią i jej recyklingu. Skłania to do aktualizacji obowiązujących przepisów, m. in. dyrektywy 98/83/WE.

2.6. W 2013 r. do europejskiej inicjatywy obywatelskiej o nazwie Right2Water przystąpiło ponad 1,8 mln osób domagających się właśnie dostosowania obowiązujących przepisów do nowych wyzwań i zwracających się przede wszystkim o uznanie powszechnego prawa dostępu do wody pitnej oraz urządzeń sanitarnych<sup>(6)</sup>.

2.7. Parlament Europejski<sup>(7)</sup> i EKES<sup>(8)</sup> zdecydowanie poparły tę inicjatywę, mającą umocowanie w agendzie ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030<sup>(9)</sup>.

2.8. W wyniku inicjatywy Right2Water Komisja zapoczątkowała konsultacje publiczne<sup>(10)</sup>, po których nastąpiła konsultacja formalna ze wszystkimi zainteresowanymi stronami i w efekcie m.in. przegląd dyrektywy 98/83/WE w kontekście programu REFIT. Dostęp do wody pitnej wysokiej jakości, a także racjonalne nią gospodarowanie stanowią jeden z głównych elementów europejskiego filaru praw socjalnych oraz profilaktyki zdrowotnej i dostaw bezpiecznej żywności i wraz z ponownym używaniem wody przyczyniają się do realizacji planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>(11)</sup>.

### 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. W dyrektywie określono następujące środki: aktualizacja wykazu parametrów oraz wprowadzenie podejścia opartego na analizie ryzyka; udoskonalenie przepisów dotyczących przejrzystości i dostępu do aktualnych informacji dla konsumentów; większa przejrzystość i lepszy dostęp do danych; usprawnienie wolnego handlu materiałami mającymi kontakt z wodą pitną; dostęp do wody pitnej dla wszystkich.

3.2. We wniosku przewiduje się podniesienie parametrów mających zastosowanie do wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi częściowo zgodnie ze szczególnymi zaleceniami WHO<sup>(12)</sup> w celu zagwarantowania jej zdatności do użycia, większą kontrolę czynników chorobotwórczych i Legionella, nowe parametry chemiczne i nowe parametry dotyczące związków zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego, a także bardziej restrykcyjne limity występowania ołowiu i chromu.

3.3. Państwa członkowskie dbają również o to, by wobec zaopatrzenia w wodę, uzdatniania i dystrybucji wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi stosowano oparte na analizie ryzyka podejście do zagrożeń dotyczących części wód wykorzystywanych do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, dostaw i wewnętrznej instalacji wodociągowej (w tym ostatnim przypadku ocena będzie przeprowadzana co 3 lata, podczas gdy w odniesieniu do ryzyka związanego z dostawami ocena będzie przeprowadzana co 6 lat).

3.3.1. Państwa dysponują możliwością wprowadzenia dodatkowych kontroli dotyczących substancji lub mikroorganizmów, co do których nie wyznaczono parametrów.

3.3.2. Nowemu podejściu opartemu na ryzyku towarzyszy zasada „zanieczyszczający płaci”.

3.4. We wniosku wprowadzono przepisy mające na celu zmniejszenie istniejących różnic i zharmonizowanie standardów dotyczących materiałów mających kontakt z wodą pitną, które obecnie stanowią przeszkodę w wolnym handlu.

3.5. Zadaniem państw członkowskich jest zagwarantowanie powszechnego dostępu do wody, ze szczególnym uwzględnieniem osób w trudnym położeniu i wykluczonych, poprawienie jakości oferowanych usług, zapewnienie przystępnych kosztów wody dla gospodarstw domowych i zapoczątkowanie kampanii zachęcających do korzystania z wody pitnej w celu informowania o jej jakości na danym obszarze, o środkach przyjętych w celu kontroli, gromadzenia i oczyszczania ścieków.

<sup>(6)</sup> [www.right2water.eu](http://www.right2water.eu)

<sup>(7)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie dalszych działań w następstwie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Right2Water”.

<sup>(8)</sup> Opinia w sprawie: „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka!” (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 33).

<sup>(9)</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 25 września 2015 r. „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” [„Przekształćmy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”]. Cel 6: „Zapewnić powszechny i sprawiedliwy dostęp do bezpiecznej wody pitnej po przystępnej cenie”.

<sup>(10)</sup> Komisja otrzymała ponad 5 900 odpowiedzi, a następnie zorganizowała formalne posiedzenia w celu omówienia przejrzystości i analizy porównawczej.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 614 final.

<sup>(12)</sup> Projekt współpracy w zakresie parametrów wody pitnej realizowany przez Biuro Regionalne WHO dla Europy, „Support to the revision of Annex I Council Directive 98/83/EC on the quality of water intended for human consumption (Drinking Water Directive) Recommendation” [Zalecenie w ramach pomocy w rewizji załącznika I do dyrektywy Rady 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (dyrektywa w sprawie wody pitnej) z 11 września 2017 r.

3.6. Dodatkowe koszty będą ponoszone głównie przez podmioty zajmujące się wodą. Konsumenci odczuli by bardzo nieznaczny wzrost kosztów ponoszonych przez gospodarstwa domowe. W każdym razie nie istnieje ryzyko, że woda pitna stanie się nieprzystępna cenowo. Wydatki gospodarstw domowych mogą wzrosnąć o 0,73–0,76 %, co odpowiada 7,90–10,40 EUR rocznie, ale lepsza jakość wody w gospodarstwach domowych może przełożyć się na rezygnację z konsumpcji wody butelkowanej.

3.7. Ewentualną utratę miejsc pracy mogą zrównoważyć jednak wzrost zatrudnienia w sektorze zaopatrzenia w wodę, a także znaczne oszczędności w zakresie opakowań i recyklingu tworzyw sztucznych. Nowe miejsca pracy będą tworzone przede wszystkim w pobliżu źródeł zaopatrzenia.

3.8. Przewidziano pozytywny wpływ na MŚP, w szczególności te związane z analizą i uzdatnianiem wody. Koszty administracyjne dla organów krajowych zostały ocenione jako nieistotne lub malejące.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES analizuje wniosek Komisji zmierzający do aktualizacji dyrektywy w sprawie wody pitnej. Zwłaszcza cieszy go to, że po raz pierwszy ścieżka legislacyjna zapoczątkowana wraz z inicjatywą obywateli europejskich doprowadziła do spełnienia ogólnych postulatów. Zarazem warto zauważyć, że ponad 99 % wody pitnej w UE spełnia wymogi dyrektywy 98/83/WE, a zatem charakteryzuje się najwyższą jakością<sup>(13)</sup>.

4.2. EKES ubolewa jednak, że dyrektywa nie przewiduje wyraźnie uznania powszechnego prawa dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, co postulowano w europejskiej inicjatywie obywatelskiej Right2Water oraz zawarto w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 25 września 2015 r. „Przekształćmy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” i w celach zrównoważonego rozwoju (cel 6: „zapewnić powszechny i sprawiedliwy dostęp do bezpiecznej wody pitnej po przystępnej cenie”).

4.3. EKES popiera decyzję Komisji o zastosowaniu instrumentu dyrektywy, gdyż pod względem pomocniczości lepiej odpowiada on konkretnym potrzebom i kwestiom występującym na szczeblu krajowym i lokalnym, jednak pod warunkiem że zachowane zostanie zawsze całościowe podejście obejmujące zwłaszcza wszystkie inne przepisy dotyczące zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym w celu wysokiej jakości dostaw wody.

4.4. EKES proponuje, by zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mogły przyjąć środki, aby ułatwić dostęp osób w trudnym położeniu i wykluczonych do wody pitnej. Komitet ma jednak poważne wątpliwości co do połączenia obecnego systemu odstępstw na poziomie krajowym i wprowadzenia automatycznych mechanizmów na mocy art. 12 dyrektywy. Środki te bowiem nie uwzględniają w należyty sposób specyficznych uwarunkowań lokalnych i mogą powodować nagłe przerwy w dostawach, choć bez rzeczywistego zagrożenia dla zdrowia ludzi. W tym kontekście EKES apeluje o nadanie większego znaczenia obserwowanym tendencjom w zmianach składu wody, a nie pojedynczym danym epizodycznym.

4.5. Komitet popiera organizację szeroko zakrojonych kampanii informujących obywateli o nowych przepisach w zakresie ochrony zdrowia i promujących powszechne i świadome korzystanie z wody publicznej. Kampanie te powinny być prowadzone również za pomocą narzędzi innych niż cyfrowe, tak aby zaangażować w nie wszystkie grupy społeczne. Komisja powinna dokonać oceny środków ekonomicznych na rzecz kampanii recyklingu oraz środków finansowania dla osób kupujących elektryczny sprzęt gospodarstwa domowego o niskim zużyciu wody.

4.6. EKES popiera propozycję ujednoczenia istniejących przepisów dotyczących materiałów mających kontakt z wodą pitną. Komitet uważa w szczególności, że taki środek może przyczynić się do powstania dużych korzyści skali na rynku wewnętrznym i postępów w sektorze ochrony zdrowia.

#### 5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES uważa, że doświadczenia związane z inicjatywą Right2Water są istotnym studium przypadku, który Komisja powinna uwzględnić, by wzmocnić instrument europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Podkreśla zwłaszcza że jest to pierwsza i jedyna inicjatywa, która przeszła całą procedurę. Dowodzi to nadmiernej złożoności tego instrumentu zarówno na etapie prezentacji i zbierania podpisów dla komitetu promującego, jak i na etapie działań następczych Komisji<sup>(14)</sup>, co uznano już częściowo w ostatnim wniosku dotyczącym rozporządzenia COM(2017) 482.

<sup>(13)</sup> COM(2016) 666.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 74).

5.2. Uważa ponadto, że model WHO oparty na minimalnej ilości wody dziennie na osobę może być dobrym rozwiązaniem<sup>(15)</sup>. Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie ma to, aby UE stała w pierwszym szeregu w walce z ubóstwem wodnym na świecie.

5.3. Zgodnie z wytycznymi Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) powinno się zaplanować politykę na rzecz konsumentów w celu poprawienia dostępu do wody pitnej na podstawie takich wskaźników jak:

- bezpieczeństwo: wszelkie śladowe ilości czynników chorobotwórczych i substancji chemicznych nie mogą przekraczać progu tolerancji ani stwarzać zagrożenia radiologicznego,
- dopuszczalność: woda powinna mieć dopuszczalny kolor, zapach i smak,
- dostępność: wszyscy powinni mieć prawo do usług wodnych i urządzeń sanitarnych, które są fizycznie dostępne w obrębie gospodarstwa domowego, placówki edukacyjnej, miejsca pracy lub zakładu leczniczego lub też w ich bezpośrednim sąsiedztwie,
- korzystna cena: w Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) zaproponowano, by koszty wody nie przekraczały 3 % dochodu gospodarstwa domowego.

5.4. EKES wyraża zaniepokojenie ryzykiem wzrostu kosztów dla konsumentów i ponawia postulat, by uznano prawo wszystkich obywateli do wody pitnej po przystępnej cenie. W związku z tym wzywa państwa członkowskie i Komisję do monitorowania zmian cen w celu zapewnienia większej przejrzystości.

5.5. EKES uważa, że aktualizacja dyrektywy może stworzyć możliwości i nowe miejsca pracy w wielu MŚP, zwłaszcza w przedsiębiorstwach działających w dziedzinie analizy i kontroli wody, obsługi technicznej i nowych instalacji. Niemniej odnotowuje małe zainteresowanie Komisji kwestią odpowiedniej liczby pracowników posiadających właściwe umiejętności, zdolnych do stawienia czoła nowym wyzwaniom w tym sektorze. EKES podkreśla ważną rolę MŚP w dystrybucji wody. Aby uniknąć biurokratycznych obciążeń dla MŚP, wymogi względem nich muszą być proporcjonalne.

5.6. EKES wskazuje na zagrożenia, jakie dyrektywa może spowodować w sektorze produkcji wody mineralnej, co będzie miało duży wpływ na zatrudnienie. Komisja nie omawia tego zagrożenia w odpowiedni sposób ani w kontekście wsparcia dla przedsiębiorstw w ewentualnej rekonwersji przemysłowej, ani ewentualnego wsparcia dla pracowników w okresie braku pracy i przekwalifikowania się w celu reintegracji zawodowej. EKES uważa, że kwestie te wymagają rozwiązania na szczeblu europejskim z wykorzystaniem wszystkich przewidzianych narzędzi, w tym dialogu społecznego.

5.7. EKES za istotne uważa, zgodnie z dyrektywą 2000/60/WE, monitorowanie źródeł zaopatrzenia w wodę poprzez tworzenie w razie potrzeby zasobów wodnych umożliwiających reagowanie na sytuacje kryzysowe, badanie nowych podejść do źródeł alternatywnych, takich jak woda deszczowa, odsalanie, oraz bardziej racjonalne wykorzystanie wód gruntowych, aby ograniczyć marnotrawstwo.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(15)</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSflisirere319flflisireheet35en.pdf>

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania i funkcjonowania domeny najwyższego poziomu.eu oraz uchylecia rozporządzenia (WE) nr 733/2002 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 874/2004”**

[COM(2018) 231 final – 2018/0110 (COD)]

(2018/C 367/22)

Sprawozdawca: **Philippe DE BUCK**

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 28.5.2018<br>Rada, 5.6.2018                         |
| Podstawa prawna                                 | Art. 172 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej      |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 28.6.2018   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 133/1/0   |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera cele zawarte w wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania i funkcjonowania domeny najwyższego poziomu.eu oraz uchylecia rozporządzenia (WE) nr 733/2002 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 874/2004. Celem ogólnym jest z jednej strony wyeliminowanie problemu przestarzałych przepisów, a z drugiej strony zapewnienie możliwości szybszego reagowania na nadchodzące zmiany.

1.2. EKES pragnie podkreślić, że ze względu na znaczenie identyfikatora internetowego dla obywateli, przedsiębiorstw i organizacji UE nazwę domeny.eu należy traktować jako usługę świadczoną w interesie ogólnym. Z tego powodu należy uznać, że rejestr musi być organizacją niedochodową, zajmującą się wyłącznie zarządzaniem operacyjnym nazwą domeny, a wszelkie nadwyżki powinny być przekazywane do budżetu UE.

1.3. EKES przyjmuje do wiadomości, że rejestr jest wyznaczany po przeprowadzeniu procedury otwartej, niemniej chce zaznaczyć, że należy podjąć wszelkie starania, aby uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu domeny.eu. Otwarta procedura może wpłynąć ujemnie na stabilność zaangażowanego personelu, na stabilne stosunki z licznymi rejestratorami oraz na zaufanie do nazwy domeny i jej reputację. Wszystkie kryteria wyboru powinny zatem zostać wyraźnie określone z odpowiednim wyprzedzeniem. Należy zwłaszcza określić, czy rejestr może być spółką prawa handlowego, czy też nie. W każdym razie Komitet domaga się, aby zapewniono pełną przejrzystość całego procesu.

1.4. Komisja powinna określić, czy rejestr musi być organizacją niedochodową, czy też nie.

1.5. EKES popiera utworzenie Rady Zainteresowanych Stron i pragnie być w niej reprezentowany.

1.6. EKES popiera rozszerzenie kryteriów kwalifikowalności osób fizycznych do uzyskania nazwy domeny.eu. Miejsce zamieszkania w państwie członkowskim Unii Europejskiej nie jest już warunkiem koniecznym. Umożliwienie obywatelom państw członkowskich uzyskania nazwy domeny.eu bez względu na ich faktyczne miejsce zamieszkania nie tylko podnosi status samej UE, ale także pozwala zaznaczyć przynależność do UE.

1.7. Na kryteria kwalifikowalności wywrze wpływ brexit, kiedy (i jeśli) Zjednoczone Królestwo wystąpi z UE lub kiedy dobiegnie końca potencjalny okres przejściowy. Wszystkie organy zajmujące się zarządzaniem domeną.eu oraz mające obowiązki operacyjne z nią związane powinny przygotować się na nowe okoliczności, a właściciele nazw domen.eu powinni zostać w odpowiednim czasie poinformowani o cofnięciu uprawnień. Należy ustalić realistyczne terminy.

1.8. EKES apeluje, by przewidziano płynnie przebiegający okres przejściowy odnośnie do obecnego operatora zasiedziałego. W związku z tym, że umowa z obecnym rejestrem – tj. EURid – dobiega końca w październiku 2019 r., a nowe rozporządzenie oraz akty wykonawcze Komisji do niego prawdopodobnie nie będą wówczas w pełni możliwe do wyegzekwowania, wymagany jest okres przejściowy. Oznacza to, że należy przedłużyć umowę z EURid bądź renegotjować jej warunki. EKES uważa, że skoro warunki umowy mogą wymagać zmiany, to negocjacje powinny rozpocząć się najszybciej jak to możliwe, aby uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu domeny.eu.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Domena najwyższego poziomu.eu jest nazwą domeny Unii Europejskiej i jej obywateli. Jest przydzielona Unii Europejskiej, a zarządza nią Komisja Europejska. Domenę najwyższego poziomu.eu (ang. top-level domain, TLD) ustanowiono rozporządzeniem (WE) nr 733/2002 w sprawie wprowadzania w życie Domeny Najwyższego Poziomu.eu. Dalsze przepisy dotyczące tej domeny zawiera rozporządzenie (WE) nr 874/2004, wraz z późniejszymi zmianami, ustanawiające reguły porządku publicznego dotyczące wprowadzenia w życie i funkcji Domeny Najwyższego Poziomu.eu oraz zasady regulujące rejestrację. W marcu 2005 r. domena najwyższego poziomu.eu została zatwierdzona przez Internetową Korporację ds. Nadanych Nazw i Numerów (ICANN), a uruchomiono ją w kwietniu 2006 r., po tzw. okresie sunrise w grudniu 2005 r.

2.2. Domena najwyższego poziomu.eu została utworzona z zamiarem wypromowania internetowej tożsamości Unii Europejskiej i jej obywateli, propagowania wizerunku Unii w globalnych sieciach informacyjnych oraz podniesienia statusu unijnego rynku wewnętrznego na wirtualnym rynku internetowym.

2.3. Zgodnie z celami strategii jednolitego rynku cyfrowego domena najwyższego poziomu.eu umożliwia europejskim przedsiębiorstwom i obywatelom Unii uczestnictwo w handlu elektronicznym i zwiększenie ich uczestnictwa w jednolitym rynku cyfrowym.

2.4. **Rejestr TLD.eu** jest podmiotem wyznaczanym przez Komisję Europejską na okres pięciu lat, na podstawie otwartej procedury składania ofert. Od chwili powstania domeny zarządza nią EURid – organizacja niedochodowa, która działa na podstawie umowy zawartej z Komisją Europejską. Obecna umowa z EURid kończy się w październiku 2019 r. Jak dotąd nazwa domeny.eu była właściwie zarządzana. Organizacja EURid otrzymała nagrodę dla najlepszego rejestru na podstawie ankiety dotyczącej zadowolenia rejestratorów.

2.5. Nazwy domeny.eu można rejestrować poprzez sieć „akredytowanych rejestratorów”. Aktualnie nazwę domeny.eu może zarejestrować wyłącznie osoba fizyczna, przedsiębiorstwo lub organizacja („**podmiot wnioskujący o rejestrację**”) z miejscem zamieszkania lub siedzibą na terytorium Unii Europejskiej, Islandii, Liechtensteinu lub Norwegii (ograniczenie ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania).

2.6. Niektóre nazwy związane z pojęciami geograficznymi są zastrzeżone. Takie zastrzeżenia mogą wprowadzać instytucje UE, państwa członkowskie, państwa EOG oraz państwa znajdujące się na etapie przystępowania do UE, jak również EURid. Listę nazw zastrzeżonych (przykładowo „republicaportuguesa”, „hrvatska”) zawiera rozporządzenie (WE) nr 1654/2005. Stanowi ono, że nazwy wpisane na listę zawartą w załączniku do niego mogą być zastrzeżone lub zarejestrowane jako nazwy tylko w domenie drugiego poziomu bezpośrednio w TLD.eu.

2.7. Domena.eu zalicza się do największych międzynarodowych TLD. Według danych Komisji dokonano w niej ponad 3,8 mln rejestracji. Jest to czwarta największa domena TLD na szczeblu europejskim – po .de, .uk i .nl. Na całym świecie jest ponad 700 akredytowanych rejestratorów. Od czasu uruchomienia domeny nastąpił znaczny wzrost liczby rejestracji, jakkolwiek w ostatnich dwóch latach krzywa wzrostu zaczęła się spłaszczać. Średni wskaźnik odnowień (80 %) jest wyższy niż globalna średnia (70–75 %). Ponadto korzystanie z mobilnych aplikacji, wyszukiwarek i mediów społecznościowych, aby uzyskać dostęp do treści internetowych, zmniejsza widoczność nazw domen i wywiera dodatkową presję na tradycyjne nazwy domen.

2.8. Od czasu przyjęcia przepisów w sprawie domeny.eu istotnie zmieniło się otoczenie internetowe, jak również kontekst polityczny i ustawodawczy UE. Wraz z dynamicznym rozwojem nowych funkcjonalnych TLD (takich jak .top, .trade, .club czy .xyz) konkurencja w dziedzinie nazw domen znacznie się zwiększyła. Miało to wpływ na dynamikę relacji między rejestrantami a rejestratorami. Ci ostatni mają teraz większe możliwości decydowania, które rejestry uzyskają lepszą widoczność, oferując nazwy domen swoim klientom. Jednocześnie nastąpiły spore zmiany techniczne w administrowaniu internetem oraz w dynamicznym ekosystemie TLD. Operator rejestru TLD.eu musi być w stanie sprostać rosnącym, kompleksowym wymogom jakościowym.

2.8.1. Ponadto pojawienie się i rozwój platform mediów społecznościowych zmieniły zapotrzebowanie na niepowtarzalne identyfikatory internetowe. Niepowtarzalne identyfikatory internetowe to wszelkiego typu ciągi znaków (domeny, nazwy użytkownika), które umożliwiają obecność w internecie. Osoby fizyczne oraz MŚP mają tanie i wygodne alternatywne możliwości, by zaistnieć w internecie. Ma to istotny wpływ na rynek nazw domen.

2.9. Zdaniem Komisji najważniejsze wymagające rozwiązania problemy, które występują w dotychczasowych ramach, są następujące:

2.9.1. TLD.eu regulują przestarzałe i nieelastyczne ramy prawne, których nie da się w łatwy sposób zaktualizować. Rozporządzenia zawierają bardzo szczegółowe przepisy, które mogą być już nieadekwatne do bieżącej sytuacji, co ma wpływ na codzienne zarządzanie domeną.eu. Są one pozbawione elastyczności wymaganej do tego, by móc skutecznie funkcjonować na szybko zmieniającym się rynku systemu nazw domen (DNS).

2.9.2. Dotychczasowe ramy nie zapewniają optymalnej struktury zarządzania, jeżeli chodzi o nadzór i rozliczalność względem operatora rejestru, nie uwzględniają modelu zarządzania internetem opartego na zaangażowaniu wielu zainteresowanych stron ani nie przewidują dostatecznych uprawnień nadzorczych dla Komisji względem operatora rejestru.

2.9.3. Dotychczasowe unormowania nie pozwalają rejestrowi TLD.eu na samodzielną sprzedaż domen bezpośrednio klientom. To może ograniczać zdolność rejestru do skutecznego prowadzenia obrotu usługami.

### 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Kluczowe aspekty wniosku są następujące:

3.1.1. *Ramy prawne, które obejmą:*

- oparte na zasadach, elastyczne i nieulegające dezaktualizacji **przepisy**,
- ograniczenie zakresu stosowania procedur komitetowych do głównych aspektów zarządzania TLD.eu, takich jak kryteria wyboru operatora rejestru lub zastrzeżone nazwy domen,
- umowa między Komisją a operatorem rejestru szczegółowo określająca wszystkie odpowiednie zasady i procedury; obejmuje to – w formie załącznika – strategię i procedury dotyczące zarządzania nazwami domen; w konsekwencji wszelkie zmiany techniczne w przyszłości wymagałyby też przeglądu umowy.

3.1.2. *Ulepszenia dotyczące administrowania i zarządzania TLD.eu poprzez:*

- organ doradczy, czyli **Radę Zainteresowanych Stron**, która będzie odgrywać rolę wspierającą i doradczą wobec Komisji, w celu zapewnienia prawidłowego wdrażania przepisów rozporządzenia oraz funkcjonowania TLD.eu,
- nowe uprawnienia nadzorcze dla Komisji względem rejestru, w celu zapewnienia lepszego nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem TLD.eu oraz administrowaniem nią, a także w celu weryfikacji zgodności działalności rejestru z przepisami rozporządzenia; co dwa lata rejestr będzie kontrolowany przez zewnętrznego audytora.

3.1.3. *Rozszerzenie dotychczasowych kryteriów kwalifikowalności w odniesieniu do rejestracji domen.eu:*

- zarejestrować domenę.eu będą mogli obywatele Unii zamieszkujący w państwach trzecich; takie uprawnienie zyskają również osoby fizyczne i przedsiębiorstwa z państw trzecich rezydujące (tj. mające miejsce zamieszkania lub siedzibę) na terytorium Unii Europejskiej.

3.1.4. *Zniesienie ścisłych zakazów w zakresie pionowego rozdziału:*

- Komisja może rozszerzyć zakres usług świadczonych przez rejestr (o sprzedaż domen użytkownikom końcowym, bezpośrednią rejestrację domen na stronie internetowej rejestru) bez uszczerbku dla stosowania zasad uczciwej konkurencji.

3.2. Komisja będzie monitorować stosowanie rozporządzenia, a nie później niż po pięciu latach od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia przedstawi sprawozdanie z wyników swojej oceny. Ponadto zapewni się regularne monitorowanie postępów dotyczących TLD.eu – po trzech latach od przedstawienia wspomnianego sprawozdania z oceny, a następnie co trzy lata będzie przedstawiane sprawozdanie z oceny wdrożenia, skuteczności oraz funkcjonowania TLD.eu.

3.3. Wniosek jest zbieżny z celami strategii jednolitego rynku cyfrowego, która obejmuje promowanie europejskiej przedsiębiorczości oraz start-upów, przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa i zaufania w środowisku internetowym. Wdrażanie rozporządzenia powinno przebiegać z poszanowaniem praw podstawowych w dziedzinie ochrony danych, prywatności, bezpieczeństwa i wielojęzyczności. Ochrona danych osobowych już w fazie projektowania oraz ochrona danych jako opcja domyślna powinny być wbudowane we wszystkie opracowane lub utrzymywane systemy przetwarzania danych i bazy danych.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES popiera cele zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania i funkcjonowania domeny najwyższego poziomu.eu oraz uchylecia rozporządzenia (WE) nr 733/2002 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 874/2004. Celem ogólnym jest z jednej strony wyeliminowanie problemu przestarzałych przepisów, a z drugiej strony zapewnienie możliwości szybszego reagowania na nadchodzące zmiany.

4.2. EKES pragnie podkreślić, że ze względu na znaczenie identyfikatora internetowego dla obywateli, przedsiębiorstw i organizacji UE nazwę domeny.eu należy traktować jako usługę świadczoną w interesie ogólnym. Z tego powodu należy uznać, że rejestr musi być organizacją niedochodową, zajmującą się wyłącznie zarządzaniem operacyjnym nazwą domeny, a wszelkie nadwyżki powinny być przekazywane do budżetu UE.

4.3. EKES przyjmuje do wiadomości, że rejestr jest wyznaczany po przeprowadzeniu procedury otwartej, niemniej chce zaznaczyć, że należy podjąć wszelkie starania, aby uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu domeny.eu. Otwarta procedura może wpłynąć ujemnie na stabilność zaangażowanego personelu, na stabilne stosunki z licznymi rejestratorami oraz na zaufanie do nazwy domeny i jej reputację. Wszystkie kryteria wyboru powinny zatem zostać wyraźnie określone z odpowiednim wyprzedzeniem. Należy zwłaszcza określić, czy rejestr może być spółką prawa handlowego, czy też nie.

4.4. Ekosystem domen oraz rynek faktycznie przechodzą zmiany związane z pojawianiem się nowych zainteresowanych stron, coraz większą liczbą nazw domen funkcjonalnych oraz dynamiczną ewolucją komunikacji internetowej po stronie użytkowników biznesowych i prywatnych.

4.5. EKES pochwała, że nowe rozporządzenie jest oparte na zasadach, co oznacza, że w proponowanych przepisach określa się wyłącznie podstawowe i ogólne zasady. W związku z tym cały szereg konkretnych kwestii regulacyjnych, takich jak zastrzeżone nazwy domen oraz kryteria wyboru rejestru, zostanie szczegółowo unormowanych przez Komisję w drodze aktów wykonawczych oraz procedury komitetowej. Inne bardziej szczegółowe wymogi nałożone na wybrany rejestr będą negocjowane, a następnie określane w treści samych umów.

4.6. Mimo że EKES opowiada się za bardziej elastycznym podejściem w negocjacjach dotyczących rozporządzenia oraz umowy, to apeluje o zapewnienie pełnej przejrzystości całego procesu, począwszy od publikacji zaproszenia do składania ofert, po negocjacje warunków umowy. Podczas sporządzania ofert w odpowiedzi na zaproszenie, a także w trakcie negocjacji wnioskodawcy powinni wykazywać się znajomością obowiązków, warunków oraz praw.

4.6.1. W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym nowe rozporządzenie nie wyklucza pionowej integracji, co oznacza, że wyznaczony rejestr może również funkcjonować jako rejestrator oraz oferować domenę.eu na rynku. EKES jest w stanie zaakceptować taką innowację, w szczególności w państwach lub regionach, gdzie podmioty wnioskujące o rejestrację mają ograniczony wybór miejscowych rejestratorów. Może to stymulować zwiększenie penetracji rynkowej przez nazwę domeny.eu, zwłaszcza w przypadku jej wariantów w innych alfabetach.

4.6.2. Podobnie według nowego wniosku zniknie wymóg, by wyznaczony rejestr był organizacją niedochodową. Jeśli Komisja potwierdzi owo podejście, będzie to zdaniem EKES-u oznaczać ważną zmianę, która wywoła niebagatelne skutki. Podmioty komercyjne będą bowiem działały w inny sposób, kierując się zamiarem osiągnięcia zysku z domeny.eu, a nadwyżki wypracowane przez rejestr nie będą już przekazywane do budżetu UE. EKES chce, aby Komisja jak najszybciej wyjaśniła tę kwestię, tak aby podczas procedury ustawodawczej można było dysponować wszystkimi istotnymi informacjami.

4.6.3. Jak wskazano w ocenie skutków, warto podkreślić, że Unia Europejska skorzystała na obecnej strukturze rejestru, ponieważ pozwoliła ona Komisji na wsparcie szeregu projektów i inicjatyw, takich jak posiedzenia EuroDIG i ICANN w Brukseli.

4.7. Ważną nowością będzie utworzenie Rady Zainteresowanych Stron, która w myśl motywu 20 rozporządzenia będzie strukturą opartą na spójnym zestawie ogólnoswiatowych zasad zarządzania internetem sprzyjających włączeniu społecznemu. Zgodnie z art. 14 ust. 2 będzie ona składać się z przedstawicieli następujących sześciu grup: rządów państw członkowskich, sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego, środowisk akademickich, organizacji międzynarodowych i środowiska technicznego.

4.7.1. EKES może w pełni opowiedzieć się za takim podejściem, gdyż jeżeli chodzi o internet, te zainteresowane strony będą w stanie doradzać instytucjom UE w kwestii wspólnych zasad, norm, przepisów, procedur decyzyjnych oraz programów, które kształtują sposób korzystania z internetu oraz jego rozwój. Niemniej EKES podkreśla, że trzeba wyraźniej zaznaczyć, że rolą Rady Zainteresowanych Stron nie będzie ingerowanie w zarządzanie operacyjne.eu. W związku z tym EKES wzywa Komisję do jasnego określenia roli i zakresu wspomnianej rady. Na strukturę tę należy przewidzieć wystarczające środki finansowe, aby mogła właściwie funkcjonować.

4.7.2. Wydaje się logiczne, że Komitet, jako organ przedstawicielski zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego – a także z uwagi na ważną pracę, jaką wykonał (m.in. w tak istotnych dziedzinach jak cyfryzacja gospodarki czy rozwój handlu elektronicznego) – ma wymagane referencje do tego, by być reprezentowanym w radzie.

4.8. EKES przyjmuje również z zadowoleniem, że nadzór nad zgodnością ze zobowiązaniami prawnymi wszystkich procesów wykonywanych przez rejestr zostanie wzmocniony dzięki wprowadzeniu zewnętrznego audytu przeprowadzanego co dwa lata. Ponadto Rada Zainteresowanych Stron przedstawi zalecenia, w jaki sposób oraz w jakim zakresie należy przeprowadzać ów audyt.

4.9. EKES popiera rozszerzenie kryteriów kwalifikowalności osób fizycznych do uzyskania nazwy domeny.eu. Miejsce zamieszkania w państwie członkowskim Unii Europejskiej nie jest już warunkiem koniecznym. Umożliwienie obywatelom państw członkowskich uzyskania nazwy domeny.eu bez względu na ich faktyczne miejsce zamieszkania nie tylko podnosi status samej UE, ale także pozwala zaznaczyć przynależność do UE.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. W związku z tym, że umowa z obecnym rejestrem – tj. EURid – dobiega końca w październiku 2019 r., a nowe rozporządzenie oraz akty wykonawcze Komisji do niego prawdopodobnie nie będą wówczas w pełni możliwe do wyegzekwowania, wymagany jest okres przejściowy. Oznacza to, że należy przedłużyć umowę z EURid bądź renegotjować jej warunki. EKES uważa, że skoro warunki umowy mogą wymagać zmiany, to negocjacje powinny rozpocząć się najszybciej jak to możliwe, aby uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu domeny.eu.

5.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że procedury alternatywnego rozwiązywania sporów zostają uzupełnione o możliwości internetowego rozwiązywania sporów.

5.3. Motyw 16 i art. 11 lit. f) umożliwiają właściwym władzom uzyskanie dostępu do danych w rejestrze do celów zapobiegania przestępstwom, ich wykrywania i ścigania sprawców. Proponowane brzmienie sugeruje, że organy egzekwowania prawa mogą mieć nieograniczony, niekontrolowany dostęp do danych rejestracyjnych. We wszelkich przepisach prawnych wprowadzających obowiązek współpracy z właściwymi organami należy także zwrócić uwagę na mechanizmy kontroli i równowagi oraz na ograniczenia takich zobowiązań.

5.4. Artykuł 12 ust. 1 stanowi: „Rejestr tworzy bazę danych WHOIS i zarządza nią do celów dostarczania *dokładnych i aktualnych informacji dotyczących rejestracji nazw domen w TLD.eu*”. Zapewnienie dokładności danych w WHOIS jest trudnym zadaniem w systemie nazw domen (DNS), do którego dane wprowadzają liczne podmioty, nad którymi rejestr ma niewielką rzeczywistą kontrolę. Np. zwykle to rejestrator posiada umowę z użytkownikiem końcowym (podmiotem wnioskującym o rejestrację). O ile niektóre rejestry sprawdzają po fakcie dokładność danych, o tyle w praktyce nie jest możliwe, by jakikolwiek rejestr nazw domen mógł zagwarantować, że dane w systemie WHOIS będą w 100 % dokładne i aktualne. Istnieje ryzyko, że taki przepis wprowadzi wymóg zapewnienia nierealistycznego i nieosiągalnego poziomu dokładności.

5.5. Definicja terminu „rejestr” (art. 2 lit. a)) zawiera sformułowanie „[...] **oraz upowszechnianie plików strefowych TLD**”. Użyty tutaj język jest niejednoznaczny i wyrażenie mogłoby zostać zinterpretowane jako wymóg, by rejestr publikował swój plik strefowy. Większość ccTLD nie publikuje swoich plików strefowych ze względu na ochronę prywatności i cyberbezpieczeństwo. W proponowanej definicji należy jasno zaznaczyć, że publikacja pliku strefowego nie jest wymagana.

5.6. Na kryteria kwalifikowalności wywrze wpływ brexit, kiedy (i jeśli) Zjednoczone Królestwo wystąpi z UE lub kiedy dobiegnie końca potencjalny okres przejściowy. Wszystkie organy zajmujące się zarządzaniem domeną.eu oraz mające obowiązki operacyjne z nią związane powinny przygotować się na nowe okoliczności, a właściciele domen.eu powinni zostać w odpowiednim czasie poinformowani o cofnięciu uprawnień. Należy ustalić realistyczne terminy.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywy 2006/112/WE i 2008/118/WE w odniesieniu do włączenia włoskiej gminy Campione d’Italia oraz włoskich wód jeziora Lugano do obszaru celnego Unii i do terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy 2008/118/WE”**

[COM(2018) 261 *final* – 2018/0124 (CNS)]

(2018/C 367/23)

|   |   |
|---|---|
| Konsultacja                                     | Rada Unii Europejskiej, 29.5.2018   |
| Podstawa prawna                                 | Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.                             |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 174/0/2   |

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, Komitet jednomyślnie postanawia zrezygnować z ogólnej dyskusji i przejść bezpośrednio do głosowania (art. 50 ust. 4 i art. 56 ust. 3 regulaminu wewnętrznego).

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu stosowania fakultatywnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z podatkiem VAT”**

[COM(2018) 298 final – 2018/0150(CNS)]

(2018/C 367/24)

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację             | Rada Unii Europejskiej, 11.6.2018   |
| Podstawa prawna                   | Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.                             |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                 | 536   |
| Wynik głosowania                  | 175/1/3   |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |   |

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, i zważywszy na to, że była ona już przedmiotem opinii „Odstępstwo od stosowania VAT – odwrotne obciążenie” <sup>(1)</sup> przyjętej 31 maja 2017 r., na 536. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2018 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca 2018 r.) Komitet stosunkiem głosów 175 do 1 (3 osoby wstrzymały się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 52.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 110/2008 w odniesieniu do ilości nominalnych na potrzeby wprowadzenia do obrotu w Unii poddanego pojedynczej destylacji shochu produkowanego przy użyciu aparatu destylacyjnego kotłowego i butelkowanego w Japonii”**

[COM(2018) 199 *final* – 2018/0097 COD]

(2018/C 367/25)

|   |   |
|---|---|
| Wniosek o konsultację                           | Parlament Europejski, 2.5.2018<br>Rada Unii Europejskiej, 30.4.2018 |
| Podstawa prawna                                 | Art. 114 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej         |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego              |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018   |
| Sesja plenarna nr                               | 536   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 170/0/5   |

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 536. sesji plenarnej w dniach 11–12 lipca 2018 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Komitet postanowił 170 głosami (5 osób wstrzymało się od głosu) wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2003/17/WE w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Brazylii do upraw nasiennych pastewnych roślin uprawnych i upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin pastewnych i materiału siewnego roślin zbożowych produkowanego w Brazylii, a także w odniesieniu do równoważności inspekcji polowych stosowanych w Mołdawii do upraw nasiennych zbożowych roślin uprawnych, upraw nasiennych warzyw oraz upraw nasiennych roślin oleistych i włóknistych oraz w odniesieniu do równoważności materiału siewnego roślin zbożowych, materiału siewnego warzyw oraz materiału siewnego roślin oleistych i włóknistych produkowanego w Mołdawii”**

[COM(2017) 643 final – 2017/0297 (COD)]

(2018/C 367/26)

|   |  |
|---|--|
| Wniosek o konsultację                           | Rada Unii Europejskiej, 18.6.2018                          |
| Podstawa prawna                                 | Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego     |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 11.7.2018  |
| Sesja plenarna nr                               | 536  |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 166/0/4  |

Dnia 18 czerwca 2018 r. Rada postanowiła przedłożyć do konsultacji Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu tekst kompromisowy 9299/18 zatwierdzony przez Komitet Stałych Przedstawicieli na posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2018 r., po uwzględnieniu proponowanej zmiany podstawy prawnej na art. 43 ust. 2 TFUE.

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści pierwotnego wniosku w swojej opinii EESC 2018/00043 (NAT/726) przyjętej w dniu 14 lutego 2018 r. (\*), na 536. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2018 r. (posiedzenie z 11 lipca) Komitet 166 głosami za (4 osoby wstrzymały się od głosu) postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 11 lipca 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(\*) Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 76.







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



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**