



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 20 stycznia 2021 r.
(OR. en)

5487/21

ECOFIN 56
UEM 15

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 20 stycznia 2021 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2021) 32 final

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 32 final.

Zał.: COM(2021) 32 final



Bruksela, dnia 19.1.2021 r.
COM(2021) 32 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i
odporności**

1. WPROWADZENIE

Celem Komisji działającej w sposób geopolityczny pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen jest zwiększenie roli Unii Europejskiej (UE) na scenie międzynarodowej. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zmienił się kontekst geopolityczny, a także miały miejsce istotne zmiany technologiczne i społeczne. Gospodarka światowa staje się w coraz większym stopniu wielobiegunowa, a krótkoterminowe dążenie do osiągnięcia jednostronnych interesów przez określone podmioty może utrudnić skuteczną wielostronną współpracę.

W opublikowanym w maju 2020 r. komunikacie Komisji pt. „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”¹ w tym kontekście zwrócono uwagę, że UE musi zbudować i utrzymać swoją „**otwartą strategiczną autonomię**”. UE odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu systemu globalnego zarządzania i rozwijaniu obopólnie korzystnych stosunków dwustronnych, jednocześnie chroniąc się przed nieuczciwymi praktykami prowadzącymi do nadużyć. Idzie to w parze z zaangażowaniem UE na rzecz bardziej odpornej i otwartej gospodarki światowej, dobrze funkcjonujących międzynarodowych rynków finansowych i wielostronnego systemu opartego na zasadach.

W niniejszym komunikacie określono sposoby zwiększenia przez UE swojej otwartej strategicznej autonomii w obszarach makroekonomii i finansów poprzez **promowanie międzynarodowej roli euro, umacnianie infrastruktury rynku finansowego UE, usprawnienie wdrażania i egzekwowania unijnych systemów sankcji** oraz zwiększenie odporności UE na skutki niezgodnego z prawem ekstraterytorialnego stosowania jednostronnych sankcji i innych środków przez państwa trzecie². Niniejszy komunikat jest jednym z elementów szerszego zestawu działań na rzecz wzmocnienia otwartej strategicznej autonomii i odporności UE³.

Po pierwsze wzmocniona międzynarodowa rola euro chroniłaby gospodarkę przed kryzysami walutowymi oraz zmniejszyłaby zależność od innych walut, a także zapewniłaby niższe koszty transakcji, finansowania i zarządzania ryzykiem. Pomogłaby ona również w osiąganiu wspólnych światowych celów, takich jak odporność międzynarodowego systemu walutowego, stabilniejszy i bardziej zdywersyfikowany globalny system walutowy oraz szerszy wybór operatorów rynkowych – wszystkie te elementy pozwolą ograniczyć podatność gospodarki światowej na zagrożenia.

¹ COM(2020) 456, „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

² Środki prawne lub regulacyjne, które mają mieć zastosowanie poza suwerennym terytorium danego państwa do określonych podmiotów, które nie mają wystarczających powiązań z tym państwem, powszechnie określa się mianem środków „ekstraterytorialnych”.

³ Należą do nich przegląd polityki handlowej, wspólny komunikat w sprawie zwiększenia wkładu UE dążeniu do multilateralizmu opartego na zasadach, zaktualizowana strategia przemysłowa i strategię cyfrowe oraz nowa agenda UE–USA na rzecz globalnych zmian. W sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2021 r. Komisja przedstawi długoterminową i przekrojową perspektywę wzmocnienia otwartej strategicznej autonomii Europy.

Sukces euro jako stabilnej i wiarygodnej waluty oznacza, że odgrywa ona już istotną rolę poza granicami UE i strefy euro. Euro jest drugą najpowszechniej stosowaną walutą pod względem udziału w płatnościach na świecie. W listopadzie 2020 r. przy użyciu euro dokonano ok. 38 % płatności na świecie⁴. Udział euro w światowych zasobach rezerw walutowych wynosi obecnie ok. 20 %⁵.

Po drugie sprawnie funkcjonujący sektor finansowy ma kluczowe znaczenie nie tylko dla zapewniania finansowania i inwestycji dla europejskiej gospodarki – jest on ważnym elementem, który przedsiębiorstwa i obywatele z UE mogą wykorzystać, aby odnosić sukcesy na świecie. Co ważne, ma on również kluczowe znaczenie dla zapewniania silnych zachęt do wprowadzania innowacji w gospodarce cyfrowej oraz do napędzania zielonej transformacji, jak przedstawiono w Europejskim Zielonym Ładzie⁶. Ponadto wystąpienie z UE Zjednoczonego Królestwa, które pełniło rolę głównego centrum finansowego, zwiększa potrzebę dalszego pogłębienia unijnych rynków kapitałowych. Po trzecie szybsze, solidniejsze i skuteczniejsze wdrażanie i egzekwowanie unijnych sankcji⁷ oraz silniejsza polityka walki z niezgodnym z prawem ekstraterytorialnym stosowaniem jednostronnych sankcji i innych środków przez państwa trzecie przyczynią się od osiągnięcia celu UE, jakim jest otwarta strategiczna autonomia i odporność. Wzmocnienie unijnego zestawu narzędzi polityki zagranicznej idzie w parze z międzynarodową rolą euro i odpornym sektorem finansowym, ponieważ umożliwi UE ochronę jej interesów w wymiarze międzynarodowym i obronę jej wartości, korzystając ze wszystkich narzędzi, którymi dysponuje.

Kryzys związany z COVID-19 wiąże się z szeregiem konsekwencji. Po pierwsze kryzys uwidocznił potencjalne korzyści płynące z wielowalutowego międzynarodowego systemu finansowego, który stanowiłby lepsze zabezpieczenie przed napięciami na rynkach finansowych oraz ryzykiem związanym z utratą stabilności. Po drugie spadające wyceny przedsiębiorstw w UE w czasie kryzysu spowodowały wzrost ryzyka agresywnego przejęcia pewnych unijnych przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym, co wiąże się z ryzykiem utraty technologicznej wiedzy specjalistycznej i zakłóceniem szeregu łańcuchów wartości.

W wyniku pandemii można było jednak dostrzec również mocne strony UE. UE wdrożyła skoordynowaną odpowiedź na kryzys i jego skutki gospodarcze. Dzięki budżetowi długoterminowemu i inicjatywie Next Generation EU UE zapewniła największy dotychczas pakiet stymulacyjny, który ma zdynamizować proces odbudowy i posłużyć jako fundament dla nowoczesnej i bardziej zrównoważonej UE. Reagowanie kryzysowe wzmacnia odporność UE, daje solidną gwarancję dla rynków i podmiotów gospodarczych, a także zwiększa zaufanie inwestorów do UE i euro.

⁴ Swift RMB Tracker, grudzień 2020 r.: uruchomione i dostarczone płatności MT 103 i MT 202 (płatności zainicjowane przez klientów i płatności instytucjonalne), z wyłączeniem płatności wewnątrz strefy euro.

⁵ Europejski Bank Centralny, „19. roczny przegląd międzynarodowej roli euro” (czerwiec 2020 r.), dostępny pod adresem: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006~81495c263a.en.html>

⁶ COM(2019) 640, „Europejski Zielony Ład”, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

⁷ Określone mianem „środków ograniczających” w art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Dzięki takiej, a nie innej odpowiedzi na kryzys UE stała się również ważnym podmiotem na rynkach finansowych. W ramach unijnego instrumentu SURE, który ma przyczynić się do ochrony miejsc pracy i utrzymania zatrudnienia, przewidziano łączną kwotę w wysokości 100 mld EUR – do listopada 2020 r. Komisja w trzech rundach wydała już obligacje społeczne o wartości 39,5 mld EUR. Zainteresowanie tym instrumentem wśród inwestorów było bardzo wysokie – odzwierciedlał je również silny rating kredytowy unijnych obligacji. Aby sfinansować Next Generation EU, w latach 2021–2026 Komisja w imieniu Unii zaciągnie na rynkach kapitałowych pożyczkę w wysokości do 750 mld EUR. Emisja obligacji będzie szansą dla ustanowienia światowego punktu odniesienia (krzywej rentowności) dla międzynarodowych inwestorów chcących zainwestować w aktywa denominowane w euro.

2. FUNDAMENTY SILNIEJSZEJ UE

Jako fundamenty odpornej UE można wskazać: duży zintegrowany rynek wewnętrzny oparty na solidnych zasadach gospodarczych, wiarygodny i przewidywalny system prawny oraz praworządność. Jednocześnie UE musi skuteczniej wykorzystywać swoje przewagi komparatywne w tych obszarach i przenosić je na świat zewnętrzny.

Kluczowym celem otwartej strategicznej autonomii UE jest zabezpieczenie i pogłębienie jednolitego rynku, który stanowi podstawę euro i otwartości UE w wymianie handlowej i inwestycjach prowadzonych z resztą świata. Każda polityka, które usprawnia funkcjonowanie jednolitego rynku, pogłębia rynki finansowej i zwiększa ich płynność, promuje wzrost gospodarczy i zapewnia stabilność finansową i fiskalną, przyczynia się również do wzmocnienia wpływu geostrategicznego i gospodarczego UE. Dotyczy to również polityk mających przygotować UE na przyszłe wyzwania, a w szczególności mających wspierać gospodarkę cyfrową i zieloną transformację, zapewniać przedsiębiorstwom i osobom fizycznym możliwości zrównoważonego wzrostu oraz przyrost wydajności w UE i poza jej granicami.

Aby wzmocnić jednolity rynek, europejska gospodarka potrzebuje łączności internetowej o większej wydajności, a także większej obecności w sektorze przemysłu i technologii w obszarach strategicznych, takich jak sztuczna inteligencja, obliczenia superkomputerowe i chmura. Unia Europejska musi również wykorzystywać możliwości dla gospodarki, budując wspólne europejskie przestrzenie danych oraz infrastrukturę chmury i rozwijając usługi w chmurze. Transformacja cyfrowa sektora finansowego jest kluczowym elementem odporności UE i jest zależna od jej ram regulacyjnych, które ułatwiają wprowadzanie innowacji, propagują finanse oparte na danych i zwiększają cyberodporność. Jednocześnie realizowane przez UE prace w zakresie zazieleniania rynków finansowych i zapewnienia bardziej zrównoważonego finansowania, w tym zwiększonej przejrzystości dzięki unijnej systematyce dotyczącej zrównoważonego rozwoju, będą miały kluczowe znaczenie w zapewnianiu silnych zachęt dla sektora finansowego.

Od czasu kryzysu finansowego z 2008 r. oraz późniejszego kryzysu zadłużeniowego UE poczyniła znaczne postępy w udoskonalaniu swoich struktur instytucjonalnych, zwiększając atrakcyjność strefy euro dla inwestorów międzynarodowych. UE kontynuuje działania na rzecz umacniania i pogłębiania unii gospodarczej i walutowej (UGW) w oparciu o sprawnie funkcjonujące ramy koordynacji polityki gospodarczej oraz wydajny i stabilny system finansowy. System finansowy obejmuje: unię bankową, która wzmacnia i ujednocila nadzór bankowy i zarządzanie kryzysowe w strefie euro; unię rynków kapitałowych, która przyczynia się do zwiększenia dostępu do kapitału w UE

oraz jego mobilności; a także ustanowienie, a następnie wzmocnienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności, zapewniającego pomoc finansową państwom członkowskim należącym do strefy euro z myślą o zapobieganiu kryzysom w strefie euro. Poczyniono znaczne postępy we wszystkich tych obszarach. Nie wykorzystano jednak jeszcze pełnego potencjału dalszej integracji w tych kluczowych obszarach. Istotnymi brakującymi elementami są na przykład utworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, uproszczenie dostępu do rynków akcji dla małych i średnich przedsiębiorstw, ułatwienie długoterminowych inwestycji oraz ujednoczenie ram prawnych dotyczących upadłości w całej Unii. Ponadto szybkie wdrożenie wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz opracowanie instrumentów do celów zapewnienia płynności podczas restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zwiększyłyby wiarygodność ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Kluczowe działanie nr 1: Dokończenie budowy unii bankowej i poczynienie dalszych znacznych postępów w zakresie unii rynków kapitałowych jako środek wsparcia odporności UE i pogłębienia unii gospodarczej i walutowej.

Pojawiły się nowe wyzwania. Pandemia COVID-19 jest przede wszystkim tragedią ludzką, która wywiera utrzymujący się wpływ na ludzi i społeczeństwo. Może ona również odcisnąć trwałe piętno na europejskiej i światowej gospodarce. W związku z tym UE wspiera nowy, mocniejszy i bardziej zrównoważony model gospodarczy. Wraz z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE zaistniała duża potrzeba rozwinięcia unijnych infrastruktur rynku, a także pojawiły się związane z tym szanse. Narzędzia, dzięki którym możliwe będzie odniesienie się do tych kwestii, muszą opierać się na politykach na rzecz zwiększenia wzrostu i wydajności oraz na ramach, które je wspierają.

W odpowiedzi na pandemię COVID-19 UE rozpoczęła realizację bezprecedensowego planu odbudowy „Next Generation EU”. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest największym programem uwzględnionym w planie odbudowy, w ramach którego dla państw członkowskich przeznaczono kwotę w wysokości maksymalnie 672,5 mld EUR w formie pożyczek i dotacji, które mają posłużyć do sfinansowania reform i inwestycji. Inwestycje i reformy uwzględnione w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności pomogą państwom członkowskim wykorzystać możliwości płynące z zielonej transformacji i transformacji cyfrowej oraz stawić czoła wyzwaniom gospodarczym i społecznym zidentyfikowanym w unijnych ramach zarządzania polityką gospodarczą i jej koordynacji. Emisja wysokiej jakości obligacji denominowanych w euro w ramach Next Generation EU znacznie pogłębi unijne rynki kapitałowe i zwiększy ich płynność, a także sprawi, że zarówno wspomniane rynki, jak i euro staną się bardziej atrakcyjne dla inwestorów. Emisja obligacji przez UE mogłaby przyczynić się również do wsparcia większej ekspozycji większych inwestorów międzynarodowych na UE dzięki zapewnieniu obciążonego niskim ryzykiem składnika zbilansowanych portfeli i jako waluta rezerwowa⁸.

⁸ Zob. również: SWD(2020) 276, „Analiza gospodarki strefy euro”, rozdział 5, dokument roboczy służb Komisji towarzyszący COM(2020) 746 (zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro).

Ponadto Komisja opublikowała również zaktualizowany plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych⁹, unijną strategię w zakresie płatności detalicznych¹⁰ oraz strategię w zakresie finansów cyfrowych¹¹. Na początku 2021 r. Komisja przyjmie odnowioną strategię zrównoważonego finansowania. W pakiecie na rzecz odbudowy rynków kapitałowych¹² zmieniono unijne przepisy dotyczące rynku kapitałowego, aby pomóc przedsiębiorstwom z UE w pozyskiwaniu kapitału na rynkach publicznych, wesprzeć zdolność banków do udzielania kredytów oraz zwiększyć inwestycje w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Pakiet bankowy¹³ również ma na celu ułatwienie kredytowania gospodarki.

Rynki finansowe odgrywają również kluczową rolę w unijnych ambicjach w zakresie klimatu i środowiska. Europejski Zielony Ład i unijne cele w dziedzinie energii i klimatu¹⁴ przyczynią się do znacznych zmian w zakresie unijnego handlu produktami energetycznymi, co spowoduje rozwój powstających rynków, jak np. rynku wodoru, oraz wzrost potrzeby ustanowienia solidnych strategicznych łańcuchów dostaw dla energii ze źródeł odnawialnych oraz innych technologii o kluczowym znaczeniu dla zielonej transformacji i bezpieczeństwa energetycznego UE. Tego rodzaju transformacja gospodarcza będzie wymagała poczynienia znacznych inwestycji publicznych i prywatnych oraz przekierowania przepływu inwestycji na zrównoważone projekty.

Działając w oparciu o te polityki, UE musi realizować dodatkowe ukierunkowane działania w ramach trzech filarów, które obejmują:

- wzmacnianie międzynarodowej roli euro poprzez dotarcie do partnerów z państw trzecich w celu promowania posługiwania się euro oraz korzystania z instrumentów denominowanych w euro i wskaźników referencyjnych denominowanych w euro,

⁹ COM(2020) 590: „Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw – nowy plan działania”, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

¹⁰ COM(2020) 592: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych.

¹¹ COM(2020) 591: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych.

¹² Dzięki temu pakietowi rynki kapitałowe mogą łatwiej pomagać europejskim przedsiębiorstwom w wychodzeniu z kryzysu. Obejmuje on regulacje, na których podstawie wprowadzono ukierunkowane zmiany w przepisach dotyczących rynków kapitałowych, w szczególności rozporządzenie (UE) 2017/2401, rozporządzenie (UE) 2017/2402, rozporządzenie (UE) 2017/1129 oraz dyrektywę 2014/65/UE.

¹³ Pakiet ten ma zagwarantować, że banki będą nadal mogły udzielać kredytów, aby wesprzeć gospodarkę i pomóc łagodzić poważne skutki gospodarcze wywołane przez koronawirusa. W jego skład wchodzi dokument COM(2020) 169, komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie ram rachunkowości i ram ostrożnościowych, jak również doraźne ukierunkowane zmiany unijnych przepisów bankowych, w szczególności rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i rozporządzenia (UE) nr 648/2012.

¹⁴ We wrześniu 2020 r. Komisja wystąpiła z propozycją redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 % do 2030 r., zmieniając obecną ścieżkę redukcji emisji w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Propozycję tę zawarto w dokumencie COM(2020) 562: „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli”. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_pl

pokonywanie barier dla posługiwania się euro w obrocie międzynarodowym oraz wzmocnienie statusu euro jako międzynarodowej waluty odniesienia w sektorach energii i towarów;

- dalszy rozwój infrastruktury rynków finansowych UE i zwiększanie jej odporności, w tym na ekstraterytorialne stosowanie sankcji i innych środków przez państwa trzecie;
- dalsze propagowanie jednolitego stosowania i egzekwowania unijnych sankcji.

3. WZMACNIANIE MIĘDZYNARODOWEJ ROLI EURO

Euro jest kluczowym symbolem i instrumentem unijnej integracji i autonomii. W euro powszechnie realizuje się płatności za towary i usługi, przeprowadza się transakcje walutowe, udziela się kredytów oraz rozlicza się transakcje na rynkach kapitałowych. Euro służy również jako waluta fakturowania, środek przechowywania wartości poza strefą euro oraz waluta rezerwowa. W komunikacie Komisji z grudnia 2018 r. pt. „W kierunku wzmocnienia międzynarodowej roli euro”¹⁵ określono kluczowe działania na rzecz zwiększenia międzynarodowej roli jednej waluty. Komunikatowi temu towarzyszyło zalecenie w sprawie międzynarodowej roli euro w dziedzinie energii¹⁶, a w jego następstwie przeprowadzono pięć konsultacji sektorowych na temat roli euro na rynkach walutowych, w sektorze energetycznym, na rynkach surowców, w handlu produktami rolnymi i żywnościowymi oraz w sektorze transportu¹⁷.

Z punktu widzenia prowadzenia polityki pieniężnej powszechniejsze posługiwanie się euro może przynieść korzyści takie jak np. seniorat jako źródło przychodów z tytułu emisji waluty, większa autonomia walutowa, silniejsza transmisja polityki pieniężnej. Spowodowałoby ono również obniżenie kosztów transakcji, zarządzania ryzykiem i finansowania, a także zmniejszyłoby wpływ wstrząsów cenowych spowodowanych ruchami kursów walut¹⁸. Wspomniane korzyści zdają się przeważać nad kosztami, takimi jak presja na aprecjację waluty w okresie występowania warunków skrajnych. Silniejsza rola euro przyczyniłaby się również do zapewnienia większej stabilności systemowej, ponieważ zdywersyfikowałaby światowy system walutowy i złagodziłaby skutki wstrząsów asymetrycznych, w szczególności związanych z polityką pieniężną państw trzecich. Sprawne funkcjonowanie porozumień w sprawie płynności, dotyczących np. operacji transakcji swap i repo, zawartych z państwami trzecimi pomaga Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) spełniać założony przez niego cel, jakim jest zapewnienie stabilności cen, zapobiega przekształceniu się niedoborów płynności euro w zagrożenia

¹⁵ COM(2018) 796 „W kierunku wzmocnienia międzynarodowej roli euro”, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej (szczyt strefy euro), Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication_-_towards_a_stronger_international_role_of_the_euro.pdf

¹⁶ C(2018) 8111, zalecenie Komisji w sprawie międzynarodowej roli euro w dziedzinie energii, któremu towarzyszył dokument roboczy służb Komisji SWD(2018) 483 pt. „Promowanie międzynarodowej roli euro w dziedzinie energii”.

¹⁷ Wyniki pięciu ukierunkowanych konsultacji podsumowano w dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2019) 600 pt. „Wzmacnianie międzynarodowej roli euro. Wyniki konsultacji”.

¹⁸ Europejski Bank Centralny, „8. roczny przegląd międzynarodowej roli euro” (czerwiec 2019 r.), dostępny pod adresem: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>

dla stabilności finansowej oraz może przyczynić się do umocnienia pozycji euro na świecie. W czasach zaburzeń płynności porozumienia te zmniejszą ryzyko efektu domina na rynkach finansowych strefy euro i będą stanowiły ważny mechanizm ochronny dla płynności w państwach trzecich, które powszechnie posługują się euro w transakcjach finansowych i handlowych. Bardziej zróżnicowana sytuacja walutowa na świecie zwiększyłaby również ogólną zdolność handlu międzynarodowego do reagowania na korekty kursów walut, szczególnie w przypadku gospodarek wschodzących¹⁹..

Silniejsza międzynarodowa rola euro mogłaby wówczas stanowić element ogólnej tendencji, w której dywersyfikacja walutowa w procesie ustalania cen i finansowania przyczynia się do stabilizującej roli zewnętrznych mechanizmów ponownego ustalania równowagi i korekt kursów walut.

W oparciu o wnioski przedstawione w poprzedniej sekcji Komisja opracowuje dodatkowe środki na rzecz propagowania posługiwania się euro na świecie.

Zwiększenie denominowanego w euro obrotu dłużnymi papierami wartościowymi, towarami i powiązаныmi instrumentami finansowymi

UE jest największym uczestnikiem rynku na świecie – odpowiada za ponad jedną czwartą światowego handlu²⁰. W 2018 r. euro było najpowszechniej stosowaną walutą w przypadku wywozu z UE, natomiast dolar amerykański – w przypadku przywozu do UE. Choć uczestnicy rynku w zależności od uwarunkowań rynkowych mogą decydować, którą walutą posłużą się w transakcjach handlowych, istnieje możliwość promowania posługiwania się euro w kontekście umów handlowych UE. Dzięki finalizacji umowy zastępującej umowę z Kotonu²¹ UE i jej partnerzy z państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku będą mogli propagować powszechniejsze posługiwanie się ich odpowiednimi walutami, a Komisja przeanalizuje dalsze możliwości promowania posługiwania się euro w tych regionach. Komisja rozważy również sposoby wyeliminowania wszelkich zidentyfikowanych luk informacyjnych dotyczących płatności w euro dokonywanych przez uczestników rynku. W tym celu można zmobilizować delegatury Unii i przekazać dodatkowe informacje za pośrednictwem bazy danych zawierającej informacje dotyczące dostępu do rynku „Access2Markets”²².

¹⁹ Boz, E., Gopinath, G. i Plagborg-Møller, M. (2017) „Global Trade and the Dollar” [„Handel globalny a dolar”], dokumenty robocze MFW, wyd. 17(239).

²⁰ Z wyłączeniem handlu wewnątrzunijnego w 2019 r. udział UE-27 w światowym eksporcie wyniósł 15,6 % w przypadku towarów i 22,5 % w przypadku usług, natomiast udział UE-27 w światowym imporcie wyniósł 13,9 % w przypadku towarów i 21,0 % w przypadku usług. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10934584/KS-EX-20-001-EN-N.pdf/8ac3b640-0c7e-65e2-9f79-d03f00169e17>

²¹ W dniu 3 grudnia 2020 r. UE oraz Organizacja Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (OACPS) osiągnęły polityczne porozumienie w sprawie treści nowej umowy partnerskiej, która zastąpi umowę z Kotonu. Po zatwierdzeniu, podpisaniu i ratyfikowaniu przez strony umowa będzie obejmować wiele dziedzin, począwszy od zrównoważonego rozwoju i wzrostu, po prawa człowieka oraz pokój i bezpieczeństwo, i będzie ukierunkowana na wzmocnienie pozycji każdego regionu. Po wejściu w życie umowa będzie stanowić nowe ramy prawne, na których opierać się będą w ciągu najbliższych dwudziestu lat współpraca, stosunki polityczne i gospodarcze między UE a 79 członkami OACPS. Więcej informacji można uzyskać pod adresem: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/welcome-access2markets-trade-helpdesk-users>

²² Acces2Markets jest bazą danych, w której unijni eksporterzy i importerzy mogą znaleźć informacje na temat taryf, podatków, ceł, reguł pochodzenia, a także procedur i formalności. Więcej informacji

Rynki towarowe są jednym z najważniejszych aspektów światowego handlu. Od czasu przyjęcia zalecenia Komisji w sprawie międzynarodowej roli euro w dziedzinie energii poczyniono znaczne postępy w kontekście posługiwania się euro na unijnych rynkach gazu. Udział umów na dostawy gazu ziemnego, w których jako walutę transakcji wskazano euro, wzrósł z 38 % w 2018 r. do 64 % w 2020 r.²³ Ponadto wskaźniki referencyjne denominowane w euro są w coraz większym stopniu uznawane i stosowane na świecie. Aby jeszcze bardziej upowszechnić posługiwanie się euro w obrocie towarowym, Komisja będzie kontynuowała rozmowy z najważniejszymi podmiotami z kluczowych sektorów strategicznych, do których należą sektor towarów, statków powietrznych, opieki zdrowotnej oraz surowców krytycznych na potrzeby energii ze źródeł odnawialnych.

Unijne rynki finansowe muszą również pozostać konkurencyjne i atrakcyjne dla międzynarodowych uczestników rynku. W kontekście szerszego pakietu na rzecz odbudowy rynków kapitałowych Komisja zaproponowała szereg środków w ramach dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID II)²⁴, aby zachęcić do zwiększenia inwestycji i wymiany handlowej. Obejmują one złagodzenie niektórych wymogów, które są nadmiernie uciążliwe lub utrudniają rozwój unijnych rynków kapitałowych. Ponadto Komisja przedstawiła wniosek mający na celu zmianę przepisów MiFID II, które mają zastosowanie do rynków instrumentów pochodnych na produkty energetyczne. Ma to pomóc w rozwoju rynków energii denominowanych w euro oraz umożliwić przedsiębiorstwom z UE zarządzanie ryzykiem, chroniąc jednocześnie integralność rynków towarowych²⁵.

Czerpiąc z doświadczeń zdobytych w ramach udanej reformy rynków towarowych instrumentów pochodnych na produkty energetyczne, w szczególności energię elektryczną i gaz, przeprowadzonej w kontekście pakietu na rzecz odbudowy rynków kapitałowych, w 2022 r. Komisja dokona przeglądu rozporządzenia o wskaźnikach referencyjnych²⁶. Celem tego przeglądu będzie ułatwienie tworzenia nowych indeksów denominowanych w euro obejmujących najważniejsze sektory gospodarki, tym powstające rynki energetyczne, jak np. rynek wodoru. Komisja wykorzysta ten przegląd również do oceny, czy potrzebna jest dalsza reforma w celu zwiększenia solidności

można uzyskać pod adresem: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/welcome-access2markets-trade-helpdesk-users>

²³ Dane liczbowe opracowano na podstawie obliczeń przeprowadzonych przez służby Komisji z wykorzystaniem dostępnych danych.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE.

²⁵ COM(2020) 280, wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w zakresie wymogów informacyjnych, zarządzania produktami i limitów pozycji w celu wsparcia odbudowy w następstwie pandemii COVID-19. Za pomocą proponowanych zmian starannie dostosowuje się system limitów pozycji oraz zakres wyłączenia dotyczącego zabezpieczenia w celu zapewnienia, aby powstające rynki denominowane w euro były w stanie wspierać producentów i wytwórców oraz umożliwiać im zabezpieczanie się przed ryzykiem, chroniąc jednocześnie integralność rynków towarowych, z wyjątkiem instrumentów pochodnych opartych na towarach rolnych, w szczególności tych, dla których instrumentem bazowym jest żywność przeznaczona do spożycia przez ludzi.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014.

wskaźników referencyjnych stóp procentowych denominowanych w euro. Zgodnie z międzynarodowymi działaniami na rzecz reformy kluczowych stóp procentowych pożyczek międzybankowych (IBOR) Komisja będzie poddawała regularnemu przeglądowi wiarygodność wszystkich kluczowych lub systemowych wskaźników referencyjnych, w szczególności tych denominowanych w euro.

W 2021 r. Komisja przeprowadzi również dalszy przegląd MiFID/MiFIR. W ramach tego przeglądu Komisja proponuje działania na rzecz usprawnienia, uproszczenia i dalszej harmonizacji ram przejrzystości rynków papierów wartościowych, aby zwiększyć wtórny obrót instrumentami dłużnymi denominowanymi w euro. Będzie to obejmowało opracowanie i wdrożenie systemu publikacji informacji skonsolidowanych na temat obrotu, w szczególności w odniesieniu do emisji obligacji korporacyjnych – centralnej bazy danych zapewniającej zagregowany widok danych posttransakcyjnych pochodzących z różnych źródeł. Dzięki systemowi publikacji informacji skonsolidowanych więcej transakcji będzie realizowanych na przejrzystych i regulowanych platformach, co z kolei zwiększy głębokość rynku i atrakcyjność papierów wartościowych denominowanych w euro zarówno dla emitentów, jak i inwestorów.

Kluczowe działanie nr 2: Komisja zapewni dalsze wsparcie dla rozwoju denominowanych w euro towarowych instrumentów pochodnych na produkty energetyczne i surowce oraz ułatwi tworzenie indeksów wskaźników referencyjnych denominowanych w euro i systemów obrotu obejmujących kluczowe sektory, w tym powstające rynki energetyczne, jak np. rynek wodoru.

Emisja instrumentów dłużnych przez UE oraz działania informacyjne UE skierowane do inwestorów i emitentów z państw trzecich

Po wdrożeniu Next Generation EU oraz europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) UE stanie się jednym z największych emitentów długu na świecie. Powodzenie pierwszych emisji na potrzeby SURE pokazało, że wśród inwestorów międzynarodowych panuje popyt na obligacje wyemitowane przez UE, do czego walenie przyczynia się wysoka wiarygodność kredytowa UE²⁷. Do 2026 r. UE wyemituje nowy dług opiewający na kwotę niemal 1 bln EUR²⁸. Za pośrednictwem tych

²⁷ Na koniec 2020 r. najważniejsze agencje ratingowe przyznały UE następujące oceny: Fitch Ratings: AAA (perspektywa stabilna); Moody's: Aaa (perspektywa stabilna); S&P: AA (perspektywa stabilna); DBRS: AAA (perspektywa stabilna); Scope: AAA (perspektywa stabilna). Zob. Unia Europejska: Prezentacja dla inwestorów (grudzień 2020 r.), dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/investor-relations_en

²⁸ Unia ustanowiła europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), aby wspomóc państwa członkowskie w walce z negatywnymi skutkami gospodarczymi i społecznymi pandemii COVID-19 na ich terytoriach. Może on zapewnić pomoc finansową w wysokości do 100 mld EUR w formie pożyczek udzielanych przez UE państwom członkowskim, na które pandemia wywarła wpływ, aby pomóc im w poradzeniu sobie z nagłym wzrostem wydatków publicznych ponoszonych w związku z działaniami na rzecz utrzymania zatrudnienia. Więcej informacji można znaleźć w rozporządzeniu Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19.

Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy („Next Generation EU”) jest tymczasowym narzędziem służącym odbudowie gospodarki, dysponującym środkami w wysokości 750 mld EUR,

programów Komisja wyemituje obligacje o różnych terminach zapadalności, w tym krótkoterminowe papiery wartościowe.

Na tej podstawie zorganizowane zostaną kontakty wysokiego szczebla z uczestnikami rynku, szczególnie spoza UE, aby promować inwestycje w obligacje denominowane w euro. Ponadto Komisja będzie zachęcać instytucje Unii, organy publiczne, krajowe banki rozwoju i banki wielostronne do maksymalizacji posługiwania się euro w swoich działaniach oraz podczas emisji odpowiednich obligacji.

Waluta nominalna inwestycji i fakturowania w handlu międzynarodowym to przede wszystkim wybór rynkowy, warunkowany przez czynniki takie jak stabilność instytucji i zaufanie do nich, wielkość i głębokość rynków kapitałowych oraz integracja globalnych łańcuchów wartości w handlu międzynarodowym²⁹. Komisja będzie angażować się w dialog z partnerami z sektora publicznego i prywatnego w państwach trzecich, aby lepiej zrozumieć przeszkody dla powszechniejszego posługiwania się euro w relacjach handlowych i finansowych oraz aby znaleźć sposoby rozwiązania tych problemów. Inicjatywy na rzecz zwiększenia zdolności Europy do zachowania jednomyślności na scenie międzynarodowej pomogą zwiększyć znaczenie euro na świecie.

Komisja zorganizuje ukierunkowany dialog makroekonomiczny oraz warsztaty z udziałem krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa, skierowane w szczególności do krajów Partnerstwa Wschodniego i krajów południowego sąsiedztwa z uwagi na ich bliskość geograficzną oraz fakt, że dla wielu z nich UE ma duże znaczenie jako partner handlowy, inwestor oraz źródło przekazów pieniężnych i pomocy makrofinansowej. Ponadto szczególna uwaga zostanie poświęcona kontaktom z sektorem prywatnym, ponieważ w tym przypadku bariery i możliwości związane z posługiwaniem się euro mogą być inne. W tym celu duże znaczenie będą miały sieć delegatur Unii oraz współpraca z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Kluczowe działanie nr 3: Komisja podejmie działania informacyjne na rzecz promowania inwestycji denominowanych w euro, ułatwienia posługiwania się euro w charakterze waluty fakturowania i denominacji oraz będzie wspierać działania mające na celu lepsze zrozumienie przeszkód dla powszechniejszego posługiwania się euro. Działania informacyjne będą miały formę dialogów, warsztatów i ankiet, w których będą uczestniczyć podmioty z sektora publicznego i prywatnego, organy regulacji sektora finansowego oraz inwestorzy instytucjonalni prowadzący działalność na skalę regionalną i światową, a także niektóre kraje partnerskie UE.

które ma pomóc w naprawie bezpośrednich szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych przez pandemię koronawirusa. Instrument ten posłuży do zapewnienia finansowania planowanych środków i działań określonych w planie odbudowy Unii Europejskiej, COM(2020) 456 „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”. W rozporządzeniu Rady 2020/2094 przewidziano alokację:

- wsparcia w kwocie do 390 mld EUR w cenach z 2018 r. w formie bezzwrotnego wsparcia oraz wsparcia podlegającego zwrotowi za pośrednictwem instrumentów finansowych oraz na tworzenie rezerw na gwarancje budżetowe;
- kwoty w wysokości do 360 mld EUR w cenach z 2018 r. w formie pożyczek dla państw członkowskich na program finansujący odbudowę i zwiększanie odporności gospodarczej i społecznej za pośrednictwem wsparcia reform i inwestycji.

²⁹ Europejski Bank Centralny (czerwiec 2020 r.), zob. powyżej.

Rola euro w zielonej transformacji

W Europejskim Zielonym Ładzie³⁰ wytyczono drogę do osiągnięcia neutralności klimatycznej i zrównowazenia środowiskowego w UE. Obejmuje on wymiar ogólnosiwiatowy, aby promować wdrażanie międzynarodowych zobowiązań wspólnotowych wynikających z porozumienia paryskiego. UE będzie musiała zmobilizować ogromne inwestycje, aby osiągnąć cele UE w zakresie energii i klimatu na 2030 r. oraz aby osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r., jak również aby osiągnąć inne cele Zielonego Ładu, takie jak ochrona różnorodności biologicznej oraz przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Wraz z planem odbudowy promowanie zrównoważonego finansowania daje możliwość rozwinięcia rynków finansowych UE, aby stały się światowym centrum zielonego finansowania, wzmacniając pozycję euro jako domyślnej waluty, w której denominowane są zrównoważone produkty finansowe. W 2019 r. w euro denominowana była niemal połowa wszystkich wyemitowanych obligacji ekologicznych, w tym pochodzących spoza strefy euro³¹. Zgodnie z oczekiwaniami odsetek ten będzie wzrastał, nie tylko ze względu na dążenie do osiągnięcia celu, jakim jest sfinansowanie 30 % inwestycji realizowanych w ramach Next Generation EU przez obligacje ekologiczne, które zostaną wyemitowane na pokrycie wydatków kwalifikowalnych przede wszystkim w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności przez państwa członkowskie. Dodatkowe wsparcie dla unijnych zielonych inwestycji zapewnią: przyszła unijna norma dotycząca obligacji ekologicznych, unijna systematyka dotycząca zrównoważonego finansowania oraz obowiązki dotyczące przekazywania informacji i składania sprawozdań z zakresu zrównoważonego finansowania.

Ponadto platformy obrotu ukierunkowane na zrównoważone instrumenty finansowe denominowane w euro, takie jak powstające rynki produktów energetycznych, np. wodoru, powinny być dalej rozwijane w UE i poza jej granicami.

Dzięki unijnemu systemowi handlu emisjami (EU ETS) UE obsługuje największy na świecie rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla, którego obroty i płynność stale rosną. EU ETS okazał się skutecznym narzędziem rynkowym, które zapewnia zachęty do opłacalnego ograniczenia emisji. W latach 2005–2019 emisje pochodzące od podmiotów objętych systemem handlu emisjami zmniejszyły się o ok. 35 %. Komisja nadal zwiększa skuteczność i odporność EU ETS, uwzględniając zmiany takie jak utworzenie rezerwy stabilności rynkowej. Komisja nieprzerwanie monitoruje zmiany w zakresie handlu uprawnieniami do emisji, w tym wpływ odpowiedniego wyłączenia dotyczącego działalności dodatkowej, w szczególności w ramach przeglądu MiFID, który zostanie przeprowadzony do końca 2021 r., w celu zapewnienia, aby rynki objęte systemem handlu emisjami spełniały najwyższe normy. Komisja oczekuje, że uczestnicy rynku będą handlować unijnymi uprawnieniami do emisji zgodnie z unijnym systemem regulacji i nadzoru. Wspólna platforma aukcyjna uprawnień do emisji, w odniesieniu do której niedawno rozstrzygnięto procedurę udzielania zamówień publicznych, podobnie jak poprzednia platforma będzie zlokalizowana w UE.

³⁰ COM(2019) 640, zob. powyżej.

³¹ Zob. „Uwolnienie niewykorzystanego potencjału euro na szczeblu światowym”, mowa wygłoszona przez Fabio Panettę, członka zarządu EBC, posiedzenie z udziałem posłów do Parlamentu Europejskiego. Dokument dostępny pod adresem: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200707~3eabd4e721.en.html>

W czerwcu 2021 r. Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze, które wytyczą drogę do osiągnięcia unijnego celu polegającego na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z 1990 r. (pakiet „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc.”)³². W ramach tych działań Komisja zaproponuje również rozszerzenie EU ETS w taki sposób, aby uwzględnić w nim również emisje z transportu morskiego. Ponadto w swoim wniosku legislacyjnym Komisja rozważy rozszerzenie handlu emisjami o emisje generowane przez budynki, transport drogowy lub wszystkie inne emisje pochodzące ze spalania paliw kopalnych. Mogłoby to znacznie zwiększyć zakres systemu pod względem sektorów i emisji gazów cieplarnianych.

Kluczowe działanie nr 4: Komisja będzie promować wykorzystywanie obligacji ekologicznych jako narzędzi finansowania inwestycji i projektów niezbędnych do osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu. Komisja zamierza wyemitować 30 % wszystkich obligacji w formie obligacji ekologicznych w ramach Next Generation EU.

Kluczowe działanie nr 5: Komisja będzie poszukiwać możliwości zwiększenia roli EU ETS w celu maksymalizacji jego wyników w zakresie ochrony środowiska i będzie wspierała dalszy obrót w ramach ETS w UE.

Euro w epoce cyfrowej

Zwiększenie roli finansów cyfrowych przy jednoczesnym ograniczeniu związanych z tym zagrożeń stanowiłoby wsparcie dla strategii odbudowy gospodarczej UE i szerzej rozumianej transformacji gospodarczej. Dalszy rozwój europejskiego sektora finansów cyfrowych umocni otwartą strategiczną autonomię UE w zakresie usług finansowych oraz zdolność ochrony unijnej stabilności finansowej i wartości.

Coraz większa liczba banków centralnych na świecie bada możliwości wprowadzenia cyfrowych walut banku centralnego (CBDC). Podczas gdy banki mają już dostęp do pieniędzy banku centralnego w formie cyfrowej poprzez swoje rezerwy, nowa technologia daje możliwość wprowadzenia detalicznych CBDC, które byłyby bezpośrednio dostępne dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Komisja i EBC prowadzą działania zmierzające do zapewnienia silnego i dynamicznego europejskiego sektora finansów cyfrowych i dobrze zintegrowanego sektora płatności, aby odpowiedzieć na nowe potrzeby w zakresie płatności w UE. Biorąc pod uwagę transformację cyfrową, gwałtowne zmiany na rynku płatności oraz pojawienie się kryptoaktywów, EBC bada możliwość emisji cyfrowego euro, które stanowiłoby uzupełnienie gotówki i rozwiązań z zakresu płatności oferowanych przez sektor prywatny.

W październiku 2020 r. EBC opublikował raport grupy zadaniowej wyższego szczebla Eurosystemu na temat cyfrowego euro³³ oraz rozpoczął konsultacje publiczne. Konsultacje, które zakończyły się w dniu 12 stycznia 2021 r., cieszyły się dużym zainteresowaniem. Spośród potencjalnych korzyści z wprowadzenia cyfrowego euro

³² COM(2020) 562, „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli”, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów; COM(2020) 690, „Program prac Komisji na 2021 r. Dynamiczna Unia w niestabilnym świecie”, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

³³ Europejski Bank Centralny „Raport na temat cyfrowego euro”, (październik 2020 r.).

można wymienić wsparcie transformacji cyfrowej gospodarki UE i jej strategicznej autonomii. W połączeniu z rozwiązaniami w zakresie cyfrowych walut oferowanymi przez podmioty prywatne cyfrowe euro mogłoby również częściowo złagodzić problemy związane z obserwowanym spadkiem znaczenia bankowości korespondenckiej w transakcjach transgranicznych, które wynikają z racjonalizacji kosztów przez banki, oczekiwań regulacyjnych³⁴ oraz zmian w sposobie świadczenia usług. Aby móc czerpać korzyści z publicznie dostępnego cyfrowego euro, kluczowe znaczenie ma również stawienie czoła wszelkim potencjalnym wyzwaniom stojącym przed unijnymi strategiami politycznymi, takimi jak wyzwania związane z pośrednictwem finansowym i stabilnością finansową, wypieraniem rozwiązań z zakresu płatności oferowanych przez sektor prywatny, włączeniem społecznym pod względem finansowym, przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, prywatnością danych i realizacją polityki pieniężnej. W dniu 3 listopada 2020 r. Eurogrupa przeprowadziła pierwszą strategiczną dyskusję na temat cyfrowego euro oraz potencjalnych konsekwencji gospodarczych, społecznych i politycznych, które wiązałyby się z wprowadzeniem takiej innowacji.

Służby Komisji i EBC dokonają wspólnego przeglądu na poziomie technicznym w odniesieniu do szeregu kwestii politycznych, prawnych i technicznych, które pojawiłyby się w przypadku ewentualnego wprowadzenia cyfrowego euro, uwzględniając zakresy swoich kompetencji przyznanych na podstawie Traktatów UE.

Jednocześnie w kontekście swojej strategii w zakresie finansów cyfrowych³⁵ Komisja wystąpiła z wnioskiem dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów³⁶. Celem tego działania jest zapewnienie, aby kryptoaktywa, przy pomocy których można dokonywać płatności, w szczególności stabilne kryptowaluty, nie powodowały problemów dla stabilności finansowej, polityki pieniężnej, transmisji polityki pieniężnej czy suwerenności monetarnej. Jest to zgodne z komunikatem Ministrów Finansów grupy G-20 i prezesów banków centralnych z października 2020 r.³⁷ Rozwój bezpośrednich stosunków płatniczych między UE a państwami trzecimi, jak określono w strategii Komisji w zakresie płatności detalicznych³⁸, pozwoli również złagodzić obserwowany spadek znaczenia bankowości korespondenckiej. Jak uzgodniła grupa G-20, żadne globalne stabilne kryptowaluty nie powinny znaleźć się w obrocie, dopóki nie zostaną spełnione wszystkie wymogi prawne, regulacyjne i nadzorcze, co wiąże się zarówno z opracowaniem odpowiednio skonstruowanych norm, jak i z ich przestrzeganiem.

Kluczowe działanie nr 6: Komisja i EBC dokonają wspólnego przeglądu szeregu kwestii politycznych, prawnych i technicznych, które pojawiłyby się w przypadku ewentualnego wprowadzenia cyfrowego euro.

³⁴ W szczególności w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu.

³⁵ COM(2020) 591, zob. powyżej.

³⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 (COM(2020) 593).

³⁷ Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-1014.html>

³⁸ COM(2020) 592, zob. powyżej.

4. ZWIĘKSZENIE ODPORNOŚCI UNIJNYCH INFRASTRUKTUR RYNKU FINANSOWEGO I POWIĄZANYCH DOSTAWCÓW USŁUG KLUCZOWYCH

UE jest otwarta na światowe rynki finansowe, lecz jest gotowa chronić swoje interesy. W tym kontekście decyzje dotyczące równowagi w zakresie usług finansowych są wzajemnie korzystne dla UE i państw trzecich, a także służą osiągnięciu celu UE, jakim jest promowanie międzynarodowej integracji rynków finansowych przy jednoczesnym zachowaniu stabilności finansowej. Komisja podjęła ponad 280 decyzji o równowagi w odniesieniu do ponad 30 krajów.

Ma to szczególnie znaczenie w przypadku infrastruktury rynku finansowego, które są strategicznymi węzłami w systemie finansowym. Pełnią one funkcję bram do zagranicznych rynków finansowych, a ich otwarty charakter przynosi korzyści przedsiębiorstwom i inwestorom z UE; ponadto zarządzanie tymi infrastrukturami i nadzór nad nimi muszą odbywać się zgodnie z wysokimi standardami i w oparciu o prace organów ustanawiających normy międzynarodowe. Co więcej, istotne jest, aby zapewnianie funkcji kluczowych było gwarantowane również w czasie kryzysu. Jednym z punktów o najistotniejszym znaczeniu dla UE jest opracowanie własnych infrastruktur rynku finansowego i zwiększenie ich odporności, aby uniknąć zależności od świadczenia takich usług kluczowych przez podmioty z państw trzecich.

Wzmacnianie odporności operacyjnej infrastruktury rynkowej obejmuje ochronę sektora przed coraz bardziej rozległymi, ukierunkowanymi i wywierającymi wpływ zagrożeniami dla cyberbezpieczeństwa i podatnościami³⁹. Komisja opublikowała niedawno propozycje szczegółowych środków⁴⁰, które mają służyć zrównoważonej cyfryzacji unijnych działań gospodarczych i społecznych poprzez zapewnienie wysokiego stopnia operacyjnej odporności cyfrowej oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, na których polega UE.

Wzmocnienie odporności infrastruktury rynku finansowego

Szereg infrastruktury rynku finansowego w UE świadczy globalne usługi w zakresie depozytu papierów wartościowych i przekazywania komunikatów. Ich międzynarodowa działalność powoduje, że podlegają one zagranicznym przepisom i wytycznym. W związku z tym są one również narażone na destruktywne działania państw trzecich, w tym poprzez niezgodne z prawem ekstraterytorialne stosowanie jednostronnych sankcji. Ważne jest, aby UE zachowała globalny zasięg tych infrastruktury, chroniąc jednocześnie otwartą strategiczną autonomię UE.

UE powinna opracować środki mające chronić unijne podmioty, w przypadku gdy państwo trzecie zmusza infrastruktury rynku finansowego w UE do przestrzegania

³⁹ Sprawozdanie ENISA dotyczące krajobrazu zagrożeń – 2020 r., dokument dostępny pod adresem: <https://www.enisa.europa.eu/topics/threat-risk-management/threats-and-trends>

⁴⁰ JOIN(2020) 18, „Strategia UE w zakresie cyberbezpieczeństwa na cyfrową dekadę”, wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady, grudzień 2020 r.; COM(2020) 823, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, uchylającej dyrektywę (UE) 2016/1148 („dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji”); wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014 oraz (UE) nr 909/2014.

jednostronnie przyjętych sankcji lub stosuje inne środki zakłócające legalną działalność unijnych podmiotów. Pierwszym krokiem – w ramach szerszej reakcji UE na niezgodne z prawem ekstraterytorialne stosowanie przez państwo trzecie jednostronnych sankcji, które mają wpływ na legalne działania UE – byłaby ustrukturyzowana ocena podatności obejmująca testowanie infrastruktur rynku finansowego i opracowanie ich modeli biznesowych. Drugim krokiem byłoby opracowanie narzędzi służących przeciwdziałaniu wpływowi niezgodnego z prawem ekstraterytorialnego stosowania jednostronnych środków przez państwo trzecie na podmioty gospodarcze z UE. Na przykład w przypadku gdy takie środki państw trzecich prowadzą do bezpodstawnego wykluczenia unijnego podmiotu gospodarczego z infrastruktur rynków finansowych lub do nałożenia grzywny na taki podmiot, Unia mogłaby przeciwdziałać tej nadmiernej ingerencji za pomocą działań proponowanych w niniejszym wniosku. Do osiągnięcia tego celu przyczynią się również działania wymienione w sekcji 5.

Ogromna liczba kontraktów denominowanych w euro rozliczanych przez kontrahentów centralnych spoza UE również budzi obawy związane ze stabilnością finansową w przypadku przyszłego kryzysu wymagającego zapewnienia płynności w euro lub innych walutach Unii. W tym kontekście z niedawnej tymczasowej decyzji w sprawie równoważności ram Zjednoczonego Królestwa dotyczących kontrahentów centralnych wyraźnie wynika, że skala bieżących ekspozycji uczestników rozliczających w Unii wobec kontrahentów centralnych (CCP) ze Zjednoczonego Królestwa wiąże się z ryzykiem dla stabilności finansowej Unii oraz dla transmisji i prowadzenia polityki pieniężnej Unii. W związku z tym wyraźnie oczekuje się, że uczestnicy rozliczający z Unii ograniczą swoje ekspozycje wobec CCP ze Zjednoczonego Królestwa o znaczeniu systemowym dla Unii, w szczególności ekspozycje związane z instrumentami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, które są denominowane w euro i innych walutach Unii. Ponadto Komitet nadzorczy ds. CCP niedawno utworzony w Europejskim Urzędzie Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) dokona kompleksowego przeglądu znaczenia systemowego CCP z państw trzecich oraz ich usług rozliczeniowych i działalności rozliczeniowej w Unii⁴¹, a ESMA zastosuje wszelkie odpowiednie środki w celu przeciwdziałania ryzyku dla stabilności finansowej zgodnie z rozporządzeniem w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR⁴²).

Uczestnicy rynku z UE muszą ograniczyć swoje nadmierne ekspozycje wobec CCP o znaczeniu systemowym z państw trzecich, a unijni CCP muszą zwiększyć swoje zdolności rozliczeniowe. W rezultacie ekspozycje będą bardziej zrównoważone, z korzyścią dla stabilności finansowej. W związku z tym Komisja wraz z EBC, Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) planuje we współpracy z branżą przeanalizować ewentualne kwestie techniczne związane z przeniesieniem kontraktów denominowanych w euro lub w innych walutach UE do kontrahentów centralnych mających siedzibę w UE, mając na względzie ułatwienie takiego przeniesienia.

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2099 z dnia 23 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do procedur i organów związanych z udzielaniem zezwolenia CCP oraz wymogów dotyczących uznawania CCP z państw trzecich.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji.

Uwzględniony zostanie również wpływ na gospodarkę realną. Oczekuje się, że zalecenia zostaną wydane do połowy 2021 r.

Kluczowe działanie nr 7: Komisja nawiąże współpracę z przedsiębiorstwami zapewniającymi infrastrukturę rynku finansowego, aby przeprowadzić szczegółową analizę ich podatności w kontekście niezgodnego z prawem ekstraterytorialnego stosowania jednostronnych sankcji przez państwa trzecie. Komisja zamierza zaangażować w te działania EBC i odpowiednie Europejskie Urzędy Nadzoru zgodnie z ich odnośnymi kompetencjami. Na tej podstawie Komisja oceni potrzebę wydania odpowiednich zaleceń i wniesie wkład do unijnego zestawu narzędzi służących zapobieganiu i skutecznemu przeciwdziałaniu nadmiernej ingerencji w infrastruktury rynku finansowego w UE.

Kluczowe działanie nr 8: Komisja powoła grupę roboczą, której zadaniem będzie ocena ewentualnych kwestii technicznych związanych z przeniesieniem kontraktów finansowych denominowanych w euro lub w innych walutach UE rozliczanych poza UE do kontrahentów centralnych mających siedzibę w UE.

Zmniejszenie nadmiernej zależności od zagranicznych instytucji finansowych i finansowania w walutach obcych

Nadmierne poleganie na pozaunijnym sektorze bankowym mogłoby spowodować problemy w czasach zakłóceń na rynku finansowym. W ciągu ostatnich 15 lat udział w rynku banków inwestycyjnych z UE spadał zarówno na świecie, jak i w UE. W czasach kryzysu finansowego banki spoza UE mogą zdecydować o ograniczeniu ich działalności w UE i skupieniu się na swoim rynku krajowym. Mogłoby to ograniczyć dostęp przedsiębiorstw z UE oraz państw członkowskich do finansowania na rynkach kapitałowych, rozwiązań z zakresu zarządzania ryzykiem lub innych usług finansowych oraz zagrozić płynności, a nawet wypłacalności kontrahentów finansowych z UE.

Powiązany źródłem ryzyka jest nadmierne poleganie unijnych banków na rynkach swapów walutowych. Już w 2011 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego⁴³ zalecała, aby krajowe organy nadzorcze monitorowały finansowanie w dolarach amerykańskich i płynność tej waluty oraz aby unijne instytucje kredytowe sformułowały awaryjne plany finansowania. Od tamtej pory wprowadzono nowe wymagania dotyczące płynności dla banków obejmujące również znaczące waluty obce, a EBC otworzył linie swapowe w porozumieniu z innymi bankami centralnymi celem zapewnienia płynności dolara amerykańskiego dla systemu bankowego i gospodarki w okresie skrajnych warunków rynkowych. Środki te w pewnym stopniu złagodziły obawy dotyczące stabilności finansowej.

Zarówno kryzys finansowy z 2008 r., jak i zakłócenie rynku z marca 2020 r. unaocniły to ryzyko⁴⁴. Ogólnie rzecz biorąc, finansowanie transgraniczne ułatwia przepływ kredytowy w gospodarce światowej. W kryzysie przepływy transgraniczne stają się jednak bardziej niestabilne, ponieważ instytucje finansowe zazwyczaj pośpiesznie

⁴³ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie finansowania instytucji kredytowych denominowanego w dolarach amerykańskich (ESRB/2011/2).

⁴⁴ „US dollar funding tensions and central bank swap lines during the COVID-19 crisis” [Napięcia związane z finansowaniem w dolarach amerykańskich oraz linie swapowe banków centralnych podczas kryzysu związanego z COVID-19], artykuł opublikowany na łamach ECB Economic Bulletin, wydanie 5/2020.

refinansują swoje pozycje, zwiększają zasoby płynności i ograniczają ryzyko kredytowe kontrahenta. Na początku pandemii COVID-19, ze względu na rolę dolara amerykańskiego jako globalnej waluty, wzrost zainteresowania dolarem oraz dezorganizacja na amerykańskim rynku odkupu sprawiły, że refinansowanie operacji w dolarach przez instytucje finansowe spoza Stanów Zjednoczonych stawało się coraz trudniejsze i coraz bardziej kosztowne.

Wzmoczone posługiwanie się euro w transakcjach międzynarodowych, zwiększone atrakcyjność i potencjał inwestycji denominowanych w euro oraz powstanie i utrwalenie się wskaźników referencyjnych denominowanych w euro mogą dodatkowo ograniczyć podatność przedsiębiorstw na zakłócenia w dostępie do finansowania. Pierwszym krokiem w kierunku rozwiązania tych problemów powinno być bardziej szczegółowe przyjrzenie się uzależnieniu od podmiotów finansowych spoza UE i finansowania w walutach obcych, istotnym siłom napędowym oraz słabościom unijnego systemu finansowego. W 2021 r. Komisja zleci Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego przeprowadzenie badania dotyczącego zależności UE od podmiotów finansowych spoza UE oraz zależności banków od finansowania w walutach obcych.

Zabezpieczenie przepływu kapitału i usług finansowych między UE a państwami trzecimi

Ekstraterytorialne stosowanie jednostronnych sankcji przez państwa trzecie poważnie utrudniło UE i jej państwom członkowskim realizację celów z zakresu polityki zagranicznej, honorowanie umów międzynarodowych oraz zarządzanie stosunkami dwustronnymi z państwami, na które nałożono sankcje. Czasami jednostronne sankcje nałożone przez państwa trzecie zaszkodziły legalnym interesom handlowym i inwestycjom między przedsiębiorstwami z UE a innymi państwami. W tym kontekście Niemcy, Francja i Zjednoczone Królestwo ustanowiły – przy technicznym i finansowym wsparciu służb Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) – instrument wsparcia wymiany handlowej (INSTEX), tj. mechanizm stworzony w celu ułatwienia realizacji płatności w ramach legalnej wymiany handlowej między UE a Iranem. Instrument ten uruchomiono w styczniu 2019 r., a od tamtej pory pięć innych państw członkowskich (Belgia, Dania, Finlandia, Niderlandy i Szwecja) oraz Norwegia dołączyły jako udziałowcy.

Komisja wraz z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa („wysoki przedstawiciel”) rozważa, w jaki sposób najwłaściwiej chronić politykę zagraniczną i strategiczne interesy UE, a także unijne przedsiębiorstwa i obywateli Unii, przed skutkami niezgodnego z prawem ekstraterytorialnego stosowania jednostronnych sankcji przyjętych przez państwa trzecie. W ramach wspomnianej dyskusji Komisja, w ścisłej współpracy z ESDZ, zbada możliwości zapewnienia nieprzerwanego i bezpiecznego przepływu kluczowych usług finansowych między UE a jej partnerami handlowymi oraz ochrony legalnej działalności podmiotów z UE, przy pełnym poszanowaniu wielostronnych umów międzynarodowych oraz unijnych ram dotyczących sankcji. W tym kontekście zbadane zostaną sposoby dalszego zwiększenia skuteczności instrumentów takich jak INSTEX.

Kluczowe działanie nr 9: Komisja zbada sposoby zapewnienia nieprzerwanego przepływu kluczowych usług finansowych, w tym płatności, we współpracy z podmiotami i osobami fizycznymi z UE, które stały się celem ekstraterytorialnego zastosowania jednostronnych sankcji przez państwo trzecie.

5. WZMOCNIENIE WDRAŻANIA I EGZEKWOWANIA SANKCJI UE

Sankcje UE są głównym instrumentem wykorzystywanym na potrzeby promowania celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), za pomocą którego UE może interweniować, w szczególności w celu zachowania pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Odgrywają one zatem ważną rolę w podtrzymywaniu wartości UE i szerzeniu jej wpływu na szczeblu międzynarodowym. Solidniejsze i szybsze wdrażanie i egzekwowanie unijnych sankcji, a także polityka zapewniająca ochronę przed niezgodnym z prawem ekstraterytorialnym stosowaniem jednostronnych sankcji przez państwa trzecie w stosunku do podmiotów z UE przyczynią się do otwartości, siły i odporności UE.

Rada Unii Europejskiej, wysoki przedstawiciel i Komisja mają różne uzupełniające się prerogatywy dotyczące opracowywania, wdrażania i egzekwowania sankcji UE⁴⁵, przy pełnym poszanowaniu prawa unijnego i międzynarodowego. Rada podejmuje decyzje dotyczące przyjęcia, odnowienia lub zniesienia sankcji w oparciu o propozycje wysokiego przedstawiciela. Komisja, we współpracy z wysokim przedstawicielem, nadaje tym decyzjom skutek na gruncie prawa Unii, składając wspólne wnioski dotyczące rozporządzeń Rady. W swej roli strażniczki traktatów Komisja nadzoruje wdrażanie sankcji przez państwa członkowskie zgodnie z TFUE. Wdrażanie to nie jest jednak tak spójne w ramach UE, jak być powinno. Prowadzi to do zaburzeń na jednolitym rynku, ponieważ unijne przedsiębiorstwa, w tym unijne spółki zależne zagranicznych przedsiębiorstw, mogą obchodzić zakazy. Budzi to również niepewność wśród podmiotów gospodarczych. Niespójne wdrożenie zmniejsza skuteczność sankcji i zdolność UE do prezentowania jednomyślnego stanowiska.

Pełne i spójne wdrażanie sankcji UE, czemu towarzyszyć powinny dodatkowe działania mające na celu walkę z niezgodnym z prawem ekstraterytorialnym stosowaniem jednostronnych sankcji przez państwa trzecie w stosunku do podmiotów z UE, w jeszcze większym stopniu zwiększy pozycję strategiczną UE poprzez: (i) zwiększenie wiarygodności UE jako władzy regulacyjnej oraz (ii) zachowanie integralności unijnego jednolitego rynku i zapewnienie równych warunków działania na tym rynku.

Poprawa konstrukcji i wdrażania sankcji UE

Sankcje UE muszą być ukierunkowane, aby mogły przyczynić się do osiągnięcia celów polityki UE, nie wywołując przy tym żadnych niezamierzonych skutków. Jako instytucja odpowiedzialna za monitorowanie i koordynację wdrażania sankcji UE na podstawie TFUE Komisja będzie – począwszy od 2021 r. – brać udział w ocenie skuteczności sankcji UE. Jej rola będzie polegać na badaniu wpływu gospodarczego sankcji na podmioty, których one dotyczą, na charakterystykę wymiany handlowej między UE a odnośnym państwem, na unijne przedsiębiorstwa oraz na udzielanie pomocy humanitarnej. W oparciu o tę ocenę Komisja będzie koordynować działania z wysokim przedstawicielem celem zaproponowania sposobu na zwiększenie skuteczności rozporządzeń UE w sprawie sankcji.

W 2021 r. Komisja przeprowadzi również przegląd praktyk, które pozwalają na obejście lub osłabienie sankcji, w tym wykorzystania w tym celu kryptowalut i stabilnych

⁴⁵ Rada Unii Europejskiej przyjmuje sankcje UE w drodze jednogłośnie podjętej decyzji na podstawie art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w drodze rozporządzenia przyjętego kwalifikowaną większością głosów na podstawie art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

kryptowalut. Wyniki tego przeglądu zostaną wykorzystane przy opracowywaniu – począwszy od 2022 r. – ewentualnych wniosków ustawodawczych lub wytycznych dotyczących wdrażania sankcji

Sankcje UE są najbardziej skuteczne, gdy informacje na temat ich wpływu są szybko dostępne. W 2021 r. Komisja opracuje bazę danych – repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach. Umożliwi ono sprawne zgłaszanie i szybką wymianę informacji na temat stosowania i egzekwowania sankcji między państwami członkowskimi a Komisją. Komisja rozważy pozyskanie specjalistycznych informacji, w tym danych gromadzonych przez agencje i organy UE. W stosownych przypadkach Komisja będzie działać we współpracy z wysokim przedstawicielem. Ponadto Komisja dokona oceny konieczności przeprowadzenia przeglądu istniejących obowiązków sprawozdawczych spoczywających na państwach członkowskich.

Równocześnie z przyjęciem niniejszego komunikatu Komisja powołuje grupę ekspertów ds. sankcji i ekstraterytorialności złożoną z przedstawicieli państw członkowskich. Do udziału w spotkaniach grupy zapraszani będą przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Mandat grupy obejmie kwestie związane z technicznym wdrażaniem sankcji UE oraz rozporządzenia (WE) nr 2271/96 (aktu blokującego)⁴⁶. Grupa ta stanowić będzie także forum dalszych prac poświęconych odporności UE na skutki niezgodnego z prawem stosowania ekstraterytorialnych jednostronnych sankcji przyjętych przez państwa trzecie. W stosownych przypadkach do udziału w pracach będzie można zapraszać organizacje pozarządowe (NGO) i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić odpowiednie wyeksponowanie kwestii humanitarnych.

Konieczna jest dalsza koordynacja w przypadku niektórych sankcji transgranicznych. Obecnie organy państw członkowskich rozpatrujące wnioski o zezwolenie składane przez unijne przedsiębiorstwa lub podmioty zaangażowane w działalność humanitarną, które są aktywne w kilku państwach członkowskich, często nie posiadają informacji o tym, że podobne wnioski złożono do innych organów krajowych lub że organy te wydały podobne decyzje. Może to prowadzić do nieskoordynowanego wdrażania sankcji UE oraz składania wniosków o zezwolenie w tych jurysdykcjach, w których istnieje większa szansa na korzystniejsze rozpatrzenie wniosku. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu stworzenia systemu umożliwiającego scentralizowanie zgłoszeń i rozpowszechnianie informacji we wszystkich państwach członkowskich oraz w celu wsparcia państw członkowskich w koordynacji ich odpowiedzi, przy pełnym poszanowaniu podziału kompetencji przewidzianego w traktatach.

Komisja omówi również temat wdrażania sankcji UE z państwami członkowskimi celem zapewnienia zharmonizowanego podejścia w tym zakresie. Przedmiotem analizy grupy ekspertów, o której mowa powyżej, mogą być także obowiązujące normy i odpowiednie najlepsze praktyki.

Ponadto UE wiezie prym jako organizacja udzielająca pomocy państwom trzecim. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi i swoimi partnerami międzynarodowymi, aby w dalszym ciągu gwarantować najwyższy poziom należytej

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. zabezpieczające przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz.U. L 309 z 29.11.1996, s. 1).

staranności celem zapewnienia, aby fundusze i zasoby gospodarcze UE, w tym gwarancje, były wykorzystywane przy pełnym poszanowaniu sankcji UE. Komisja jest gotowa kontynuować współpracę z partnerami mającymi potrzebę zwiększenia zdolności w tym obszarze.

Kluczowe działanie nr 10: W 2021 r. Komisja opracuje bazę danych – repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach – w celu zapewnienia sprawnego zgłaszania i szybkiej wymiany informacji na temat stosowania i egzekwowania sankcji między państwami członkowskimi a Komisją.

Kluczowe działanie nr 11: W 2021 r. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu utworzenia pojedynczego punktu kontaktowego odpowiedzialnego za kwestie o wymiarze transgranicznym związane z egzekwowaniem i wdrażaniem sankcji.

Kluczowe działanie nr 12: Komisja będzie w dalszym ciągu zapewniać, aby fundusze i zasoby gospodarcze UE przekazywane państwom trzecim, organizacjom międzynarodowym oraz międzynarodowym instytucjom finansowym nie były wykorzystywane w sposób sprzeczny z sankcjami UE, w szczególności poprzez kontynuowanie uzgadniania prawnie wiążących postanowień z partnerami wdrażającymi fundusze UE oraz poprzez podejmowanie działań następczych w związku z ich wdrożeniem.

Nadzór nad zharmonizowanym egzekwowaniem sankcji UE

W swej roli strażniczki traktatów Komisja monitoruje ewentualne naruszenia prawa Unii przez państwa członkowskie oraz gromadzi informacje na ten temat. Celem uwzględnienia poufnego charakteru informacji na temat naruszeń sankcji UE oraz potencjalnych konsekwencji dla osób zgłaszających niezgodne z prawem działania Komisja stworzy specjalne narzędzie mające ułatwić anonimowe zgłaszanie.

W pierwszej połowie 2022 r. Komisja sporządzi plan działania (obejmujący kryteria oraz harmonogram) regulujący postępowanie od momentu wykrycia systematycznego naruszania sankcji UE do momentu wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ponadto Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi, w tym w ramach grupy ekspertów ds. sankcji i ekstraterytorialności, w celu zapewnienia, aby krajowe kary za naruszenie sankcji UE były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Kluczowe działanie nr 13: Komisja stworzy specjalny system umożliwiający anonimowe zgłaszanie przypadków obchodzenia sankcji, w tym umożliwiający sygnalizowanie nieprawidłowości. System ten będzie zapewniał niezbędne gwarancje poufności.

Wzmocnienie istniejących i rozważenie nowych narzędzi służących do walki z ekstraterytorialnością

Na przestrzeni ostatnich lat niektóre państwa trzecie zintensyfikowały stosowanie sankcji lub innych środków regulacyjnych celem wywarcia wpływu na zachowanie podmiotów z UE – zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. UE jest zdania, że ekstraterytorialne stosowanie przez państwa trzecie środków skierowanych przeciwko podmiotom z UE jest niezgodne z prawem międzynarodowym. Środki te zagrażają integralności jednolitego rynku i systemów finansowych UE, zmniejszają skuteczność

polityki zagranicznej UE i ograniczają legalny handel i legalne inwestycje, naruszając podstawowe zasady prawa międzynarodowego.

Nieustanna ścisła koordynacja z sojusznikami i partnerami prezentującymi podobne stanowisko, która ma na celu możliwie jak najszerszą harmonizację systemów sankcji, częściowo zapobiega przyjmowaniu przez państwa trzecie sankcji, które różnią się co do zakresu lub przedmiotu od sankcji UE i które mają ekstraterytorialne zastosowanie również do podmiotów z UE. Wysoki przedstawiciel i Komisja, zgodnie ze swoimi kompetencjami, będą kontynuować regularny dialog na temat sankcji i stałą współpracę w tym zakresie z państwami trzecimi, w szczególności z partnerami z grupy G-7, aby zapewnić większe ujednoczenie decyzji w sprawie sankcji oraz trybu ich wdrażania oraz zgłaszać zastrzeżenia dotyczące ekstraterytorialnego stosowania sankcji przez państwa trzecie.

Kluczowe działanie nr 14: Wzmocnienie współpracy w zakresie sankcji, w szczególności z partnerami z grupy G-7

Akt blokujący stanowi ujednoczoną odpowiedź UE na ekstraterytorialne stosowanie środków, w szczególności sankcji wtórnych, przez państwa trzecie w stosunku do podmiotów z UE⁴⁷. Aby móc wykorzystać jego pełen potencjał, akt blokujący powinien być częścią szerszej zakrojonej polityki UE na rzecz walki z ekstraterytorialnością, wobec czego Komisja wdroży następujące środki celem lepszego wykorzystania istniejących narzędzi i, w stosownych przypadkach, stworzenia nowych narzędzi poprzez:

- (i) jaśniejsze procedury i zasady stosowania art. 6 (w szczególności celem ułatwienia zaspokojenia roszczenia o odszkodowanie z majątku pozwanego na terenie UE);
- (ii) wzmocnienie krajowych środków mających na celu zablokowanie uznawania i wykonywania zagranicznych decyzji i orzeczeń opartych na wymienionych ekstraterytorialnych środkach (art. 4);
- (iii) ułatwione przetwarzanie wniosków o upoważnienie, o którym mowa w art. 5 akapit drugi, w tym przegląd wymaganych informacji;
- (iv) ewentualne uczestnictwo w zagranicznych postępowaniach celem wsparcia przedsiębiorstw i osób fizycznych z UE.

Dokonując oceny wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE na bezpieczeństwo i porządek publiczny⁴⁸, Komisja będzie również analizować prawdopodobieństwo, że dana transakcja doprowadzi do niezgodnego z prawem ekstraterytorialnego stosowania wobec podmiotów z UE sankcji przyjętych przez jakiekolwiek państwo trzecie. Na przykład dokonując przeglądu transakcji nabycia, w wyniku których następuje przejście kontroli nad unijnymi przedsiębiorstwami przez zagranicznego inwestora, Komisja może musieć ocenić – we współpracy z organami

⁴⁷ Jego najważniejsze przepisy pozbawiają mocy prawnej w UE jakiekolwiek orzeczenie sądu lub trybunału oraz jakąkolwiek decyzję władz administracyjnych, które wydano na podstawie takich ekstraterytorialnych sankcji (art. 4); zakazują osobom z UE stosowania się do szeregu ekstraterytorialnych sankcji, chyba że zostały one do tego upoważnione (art. 5); oraz uprawniają osoby z UE do uzyskania odszkodowania za szkody poniesione w wyniku ekstraterytorialnych sankcji (art. 6).

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz.U. L 79I z 21.3.2019, s. 1) („rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ”).

krajowymi państw członkowskich – czy w wyniku takiego przejścia kontroli przejmowane unijne przedsiębiorstwo będzie w większym stopniu zmuszone stosować się do takich ekstraterytorialnych sankcji, niezależnie od państwa, które je nałożyło. W takim przypadku zagrożona mogłaby być zdolność przejmowanego unijnego przedsiębiorstwa do utrzymania infrastruktury krytycznej w UE lub do zapewniania bezpieczeństwa i ciągłości dostaw krytycznych czynników produkcji do UE.

W przeszłości akt blokujący zapewniał ujednoliczoną odpowiedź UE na ekstraterytorialne stosowanie sankcji. Rozpowszechnianie się takich sankcji wymaga jednak bardziej dogłębnej debaty na temat ewentualnych dodatkowych środków mających na celu zwiększenie efektu odstrasżającego i, w razie potrzeby, przeciwdziałanie takim sankcjom. Komisja zainicjuje ogólną refleksję nad wariantami strategicznymi umożliwiającymi odnowienie zestawu narzędzi UE służących przeciwdziałaniu skutkom niezgodnego z prawem ekstraterytorialnego stosowania wobec osób fizycznych i podmiotów z UE jednostronnych sankcji wprowadzonych przez państwa trzecie. Oprócz refleksji nad nowelizacją mającą na celu wzmocnienie aktu blokującego poprzez wprowadzenie niezwiązanych z handlem środków retorsji Komisja rozważy dalsze narzędzia służące ochronie legalnej działalności podmiotów z UE na podstawie prawa Unii. W stosownych przypadkach zaangażowane zostaną zainteresowane strony.

Jednocześnie Komisja prowadzi przegląd swojej polityki handlowej⁴⁹ i nie później niż w czwartym kwartale 2021 r. (lub w razie potrzeby wcześniej) przedstawi wniosek dotyczący środków mających na celu zniechęcanie państw trzecich do stosowania środków przymusu i przeciwdziałanie im⁵⁰.

Kluczowe działanie nr 15: Komisja rozważy dodatkowe warianty strategiczne umożliwiające dalej idące powstrzymanie niezgodnego z prawem ekstraterytorialnego stosowania jednostronnych sankcji przez państwa trzecie w stosunku do podmiotów z UE oraz przeciwdziałanie takiemu stosowaniu, w tym ewentualną zmianę rozporządzenia (WE) nr 2271/96.

6. PODSUMOWANIE

Komisja podejmuje spójne działania mające na celu wzmocnienie otwartej strategicznej autonomii UE, aby zwiększyć jej zdolność do promowania i ochrony opartej na zasadach wielostronności oraz do wypracowania dwustronnych relacji przynoszących obopólną korzyść, jednocześnie chroniąc się przed nieuczciwymi praktykami i nadużyciami.

Komisja będzie kontynuować wszystkie wyżej wymienione działania celem zwiększenia odporności gospodarki i infrastruktury rynku finansowego UE. Komisja nawiąże kontakty z partnerami z państw trzecich w celu promowania posługiwania się euro, wzmocnienia statusu euro jako międzynarodowej waluty odniesienia w handlu oraz

⁴⁹ Nowa polityka handlowa na rzecz silniejszej pozycji Europy, pismo dotyczące konsultacji z dnia 16 czerwca 2020 r.
Dostępne pod adresem: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158879.pdf

⁵⁰ List intencyjny przewodniczącego Davida Marii Sassolego i kanclerz Angeli Merkel, 16 września 2020 r., dostępny pod adresem:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_pl.pdf.
Zobacz również program prac Komisji na 2021 r. dostępny pod adresem:
https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en

sektorach energii i towarów, wzmocnienia wdrażania i egzekwowania sankcji UE oraz ochrony podmiotów z UE przed niezgodnym z prawem ekstraterytorialnym stosowaniem środków wprowadzanych przez państwa trzecie.

Wspomniane obszary działania wzajemnie się ze sobą wiążą i uzupełniają się, a skuteczne wzmocnienie pozycji UE w tych obszarach będzie zależeć od wielu zainteresowanych stron z sektora publicznego i prywatnego, w szczególności od Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i EBC. Komisja wzywa wszystkie te podmioty do uczestnictwa w realizacji tej strategii z myślą o zapewnieniu skuteczności Unii na scenie światowej oraz z korzyścią dla unijnej gospodarki i unijnego sektora finansowego. Komisja będzie na bieżąco monitorować te działania, a w 2023 r. dokona przeglądu osiągniętych rezultatów.